

HOOFDSTUK 5. HET REGULEREND KADER VOOR WAPENHANDEL IN VLAANDEREN

Sinds augustus 2003 zijn de gewesten in België bevoegd geworden voor de in-, uit- en doorvoer van wapens en producten voor tweërlei gebruik (*dual-use* producten) die vanuit, naar of op hun grondgebied plaatsvinden. Ondanks de uiteenlopende visies van Vlaanderen en Wallonië – waaruit de bevoegdheidsoverdracht voortvloeide – gingen de regionale overheden op het vlak van regelgeving niet meteen hun eigen weg. Geen van de drie gewesten in België nam de eerste negen jaar een eigen decreet of ordonnantie aan, waardoor de federale wetgeving van 5 augustus 1991 en het bijbehorende koninklijk besluit tot eind juni 2012 in de drie gewesten van kracht bleef. Bovendien bleven de regio's gebonden door Europese regelgeving en verbintenissen, die een gedeelde ondergrens vormden voor de beoordeling van vergunningaanvragen (zie hoofdstuk 4).

Pas in 2012 hebben de gewesten een eigen regelgevend kader uitgewerkt. Noch het tijdstip, noch de gelijktijdigheid zijn toevallig. Het juridische kader voor wapenhandel werd in 2009 in heel de Europese Unie grondig hervormd (Europese Richtlijn 2009/43/EC). Voortaan zou de handel in defensiegerelateerde producten binnen de EU deel uitmaken van de werking van de interne markt. Het principe van vrijhandel tussen landen van de EU zou niet volledig van toepassing worden op wapens, maar de handel zou onderworpen worden aan een gemeenschappelijk vergunningstelsel om transacties in de EU te faciliteren (zie hoofdstuk 3). De drie gewesten en de federale overheid waren genooddaakt om de Europese Richtlijn tegen eind juni 2011 in hun regelgeving om te zetten. Uiteindelijk werkten de gewesten en de federale overheid, net zoals andere EU-lidstaten, toe naar eind juni 2012, de datum waarop de nationale bepalingen ter implementatie van de Richtlijn van toepassing hoorden te zijn.¹

Vanuit het Vlaams Parlement werden eerder al verschillende initiatieven genomen om de verouderde Belgische wet te vervangen door een Vlaams decreet dat de wapenhandel zou reguleren.² Ook in het regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2009-2014 werd een Vlaams Wapenhandeldecreet aangekondigd.³ Er waren verschillende redenen waarom het enige tijd duurde vooraleer er werk gemaakt werd van een eigen

decreet. Aanvankelijk vroeg de Vlaamse Regering tijd om haar vergunningendienst op te bouwen, om haar capaciteit te versterken en om een ontwerp van decreet uit te werken. Bovendien stond een Vlaams Wapenhandeldecreet niet altijd even hoog op de politieke agenda. Onder minister Moerman, die bevoegd was voor de controle van buitenlandse wapenhandel van 2004 tot 2007, werd het belang van een Vlaams Wapenhandeldecreet bijvoorbeeld hoger ingeschat dan onder minister Ceysens, die bevoegd was van 2007 tot 2009.⁴ Tot slot werd een Europese Richtlijn sinds 2007 in het vooruitzicht gesteld. Toen duidelijk werd dat het vergunningstelsel aangepast zou moeten worden aan EU-regelgeving, stelde de Vlaamse Regering haar ontwerp van decreet uit tot na de aanneming van de Europese Richtlijn om het meteen in te schrijven in de nieuwe Europese logica.

Het Vlaamse Wapenhandeldecreet^a is bijgevolg sterk geïnspireerd op het Europese acquis ter zake. Naast Richtlijn 2009/43/EC die het intra-EU-verkeer regelt voor defensiegerelateerd materieel, implementeert het decreet ook de Europese Vuurwapenrichtlijn 91/477/EEG en Richtlijn 93/15/EEG die de controle op explosieven voor civiel gebruik harmoniseert. Na het wegvallen van de interne douanecontroles achtte de EU het nodig om minimale veiligheids garanties in te bouwen en legde ze minimale voorwaarden op voor de verwerving, het gebruik en het overbrengen van vuurwapens voor civiel gebruik. Het Vlaamse Wapenhandeldecreet anticipeerde ook op een aangekondigde Verordening 258/2012/EG over de uit- en doorvoer van civiele vuurwapens naar landen buiten de Unie. Deze Europese Verordening vloeide voort uit de implementatie van het VN-Vuurwapenprotocol (zie hoofdstuk 3). Tot slot integreerde het decreet de bepalingen uit het Europees Gemeenschappelijk Standpunt voor wapenuitvoer. Hoewel het niet verplicht is om deze Europese beoordelingscriteria voor wapenuitvoer in eigen regelgeving op te nemen, werd dit in het Vlaamse decreet wel gedaan, zij het met enkele wijzigingen aan de tekst van de betreffende bepalingen.

Het Vlaamse Wapenhandeldecreet is gestructureerd volgens de aard van het materiaal en de bestemming van waaruit/waarheen het verhandeld wordt:

- 1) 'In-, uit-, doorvoer en overbrenging van *militair materieel*, inclusief ander voor militair gebruik dienstig materiaal en ordehandhavingsmateriaal' worden onderscheiden van 'in-, uit-, doorvoer en overbrenging van *civiele vuurwapens*, onderdelen en munitie'.
- 2) Handel met landen *binnen de Europese Unie* wordt onderscheiden van handel met landen *buiten de EU*. Het verkeer van producten binnen de EU wordt niet langer

a De volledige titel is 'Het decreet betreffende de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal, ordehandhavingsmateriaal, civiele vuurwapens, onderdelen en munitie'.

in-, uit- of doorvoer genoemd maar ‘overbrenging’.⁴ Zowel voor militair materieel als voor civiele vuurwapens gelden andere regels voor de handel met landen binnen en buiten de EU-grenzen.

Bij het decreet hoort ook een uitvoeringsbesluit. Op 20 juli 2012 nam de Vlaamse Regering een besluit aan tot uitvoering van het Wapenhandeldecreet van 15 juni 2012.⁵ Het decreet voorziet in tal van handvaten voor de uitoefening van controle, maar het laat behoorlijk veel ruimte aan de regering om een strenge of minder strenge invulling aan die controle te geven. In verschillende artikels werden concrete invullingen in het decreet gedelegeerd aan de Vlaamse Regering. Het decreet en besluit vormen samen de basis voor het wapenexportcontrolebeleid van de Vlaamse Regering.

Dit hoofdstuk bespreekt de inhoud van het Wapenhandeldecreet en het bijbehorende uitvoeringsbesluit. Daarbij wordt het toepassingsgebied beschreven en wordt een onderscheid gemaakt in het controleregime voor handel in defensiegerelateerde producten, ordehandhavingsmaterieel en ander voor militair dienstig materieel, en het controleregime voor handel in civiele vuurwapens. De manier waarop het over de grens brengen van civiele wapens wordt gecontroleerd, wordt gescheiden van de commerciële handel in defensiegerelateerde producten omdat zowel de logica van exportcontrole, het Europese juridische kader als de manier waarop deze activiteiten precies gecontroleerd worden verschillen. Het toezicht op de naleving van de wetgeving, de strafbepalingen en de parlementaire controle zijn gemeenschappelijk voor militair materieel en vuurwapens voor civiel gebruik.

5.1 Producten die onder controle worden geplaatst

Het Vlaamse Wapenhandeldecreet legt de voorwaarden vast waaraan handelaars of particulieren moeten voldoen wanneer ze wapens over de grens brengen (uitvoer of overbrenging), naar Vlaanderen brengen (invoer of overbrenging) of over het Vlaamse grondgebied vervoeren (doorvoer). Een belangrijke vraag daarbij is welke producten precies over de grens gebracht worden, met welk doel en waarheen. Verschillende voorwaarden gelden naargelang de aard van het product (meer of minder gevoelige

a De EU spreekt in de Richtlijn 2009/43/EC van ‘transfer’ (Engelse benaming), wat in de Nederlandstalige tekst vertaald wordt als ‘overdracht’. De Vlaamse Regering koos voor de term ‘overbrenging’, wat als synoniem gebruikt wordt. De handel in militair materieel en civiele vuurwapens maakt nu deel uit van de interne markt van de EU waarbinnen geen douanegrenzen meer bestaan en waarbinnen er ook geen sprake meer is van in-, uit- en doorvoer.

producten), het beoogde gebruik (civiel of militair gebruik) en de bestemming (EU-lidstaten of landen buiten de EU). In deze sectie bespreken we de types van materiaal die onder het toepassingsgebied van het decreet vallen. Met andere woorden: welke goederen zijn in Vlaanderen aan de vergunningplicht onderworpen? De titel van het Vlaamse Wapenhandeldecreet somt meteen de categorieën van producten op die onder de algemene noemer ‘wapenhandel’ gevat worden. Het gaat om defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal, ordehandhavingsmateriaal en civiele vuurwapens, onderdelen en munitie.

5.1.1 *Defensiegerelateerde producten*

Een eerste categorie is een lijst van defensiegerelateerde producten. De Vlaamse decreetgever verstaat hieronder “de producten, met inbegrip van programmatuur en technologie, die opgenomen zijn in de Gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen”.⁶ Vlaanderen verwijst dus naar de Europese lijst van militair materieel voor de afbakening van het toepassingsgebied van het decreet. De EU-lijst wordt gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie in uitvoering van het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB.⁷

Volgens artikel 1 van het Gemeenschappelijk Standpunt toetst elke lidstaat per geval de aanvragen voor uitvoervergunningen voor goederen die worden vermeld in de gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen. Deze lijst fungeert als referentie voor de nationale lijsten, maar komt niet noodzakelijk rechtstreeks in de plaats van deze lijsten.⁸ Hoewel het vanwege de EU dus niet verplicht is om de EU-lijst in (sub) nationale wetgeving om te zetten, heeft het Vlaams Gewest dit wel gedaan. Aangezien het Vlaamse Wapenhandeldecreet expliciet verwijst naar de Europese lijst uit het Gemeenschappelijk Standpunt – en deze lijst niet als bijlage opneemt – worden wijzigingen aan de Europese lijst eveneens van kracht in het Vlaamse controleregime.⁹

Sinds de inwerkingtreding van de Europese Richtlijn 2009/43/EG is de Europese lijst van militair materieel in een regelgevend instrument gegoten. De Richtlijn bepaalt dat ze “alle defensiegerelateerde producten dek[t] die zijn opgenomen in de gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen, met inbegrip van hun onderdelen en technologie” (overweging 10). Dit betekent concreet dat de Richtlijn elke aanpassing aan de EU-lijst van militaire goederen volgt. De lidstaten en het Europees Parlement delegerden de bevoegdheid aan de Europese Commissie om de lijst van defensiegerelateerde

a De EU-lijst van militaire goederen is gestoeld op de lijst van militaire producten die in de schoot van het Wassenaar Arrangement werd aangenomen (*munitions list*) (zie hoofdstuk 3). De EU heeft deze lijst vertaald naar alle officiële EU-talen.

lateerde producten bij te werken “zodanig dat ze strikt overeenkomt met de gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen”(artikel 13).^a

De beschrijving van militaire producten die in het Vlaams Gewest onder controle worden geplaatst, is dus gestoeld op de EU-lijst van militaire goederen die haar weerslag vindt in twee EU-documenten. Eén Europese lijst is bindend voor alle lidstaten en is enkel gericht op het handelsverkeer binnen de EU. Er is geen mogelijkheid om op (sub)nationale basis producten aan de lijst toe te voegen, te verwijderen of een *catch-all*-clausule op te nemen.^b De tweede lijst is van toepassing op de handel met landen buiten de EU en is niet bindend. Lidstaten mogen voor handel buiten de EU afwijken van de Europese lijst van gecontroleerde producten. Beide lijsten zijn identiek^c en omvatten verschillende types van wapens, munitie, bommen en torpedo's, vuurgeleidingssystemen zoals wapenvizieren, voertuigen speciaal ontworpen voor militair gebruik, chemisch of biologisch toxisch materiaal aangepast voor oorlogsvoering, oorlogsschepen, vliegtuigen (inclusief onbemande luchtvaartuigen) of elektronische apparatuur. Het gaat om materiaal specifiek bestemd voor militaire operaties, inclusief vuurwapens en ordehandhavingsmateriaal zoals traangas. De lijsten worden beide ingedeeld in 22 ML-categorieën^d die types van producten groeperen.

5.1.2 *Ordehandhavingsmateriaal*

Het Vlaamse Wapenhandeldecreet definieert ordehandhavingsmateriaal als “goederen die speciaal ontworpen of aangepast zijn voor ordehandhaving of oproerbeheersing”. In bijlage 3 van het uitvoeringsbesluit heeft de Vlaamse Regering op basis van artikel 8, § 1 van het decreet een lijst vastgesteld met ordehandhavingsmateriaal waarvan de uitvoer en doorvoer naar landen buiten de EU in Vlaanderen onder controle worden geplaatst, voor zover de producten niet reeds onder de Europese lijsten voor militair

-
- a Sinds de aanname van de Richtlijn werd de lijst reeds drie keer herzien (12/12/2010, 13/04/2012, 20/02/2013).
 - b Behalve wanneer dit gerechtvaardigd wordt op basis van artikel 36 of 346 van het VWEU (overweging 5). Deze artikelen maken het mogelijk om verboden of beperkingen van invoer, uitvoer of doorvoer op te leggen ter bescherming van de openbare orde en veiligheid, of om andere maatregelen te nemen die de wezenlijke belangen van de veiligheid van een lidstaat beschermen en betrekking hebben op de productie of handel in wapens, munitie en oorlogsmateriaal.
 - c Weliswaar met tijdelijke discrepanties doordat de lijst in bijlage bij Richtlijn 2009/43/EC de lijst uit het Gemeenschappelijk Standpunt volgt en dit enige tijd kan vergen.
 - d ML verwijst naar de *Munitions List* uit het Wassenaar Arrangement, zie www.wassenaar.org/controllers/.

materiaal, *dual-use* producten of foltermateriaal^a vallen. Het gaat bijvoorbeeld om waterkanonnen, vingerafdrukapparatuur of wapenstokken.

Ook de Europese lijst van defensiegerelateerde producten bevat onder meer producten die voor ordehandhaving kunnen worden ingezet voor de bescherming van de interne veiligheid van een land. ML7 bijvoorbeeld omvat ‘stoffen voor oproerbeheersing’ zoals traangas. Ook de categorieën waarvoor niet vermeld staat ‘speciaal ontworpen voor militair gebruik’ kunnen bestemd zijn voor ordehandhaving. Sommige vuurwapens en munitie onder ML1, ML2 en ML3, en voertuigen onder ML6 bijvoorbeeld, kunnen bestemd zijn voor politionele diensten.

5.1.3 *Gevoelige goederen*

De Vlaamse overheid heeft naast ordehandhavingmateriaal eveneens een subcategorie ‘gevoelige goederen’ in het leven geroepen waarvoor in het vergunningstelsel een strengere beleid geldt. Gevoelige goederen worden bijvoorbeeld uitgesloten van bepaalde algemene vergunningen, ze zijn onderworpen aan invoervergunningen en er worden strengere voorwaarden gesteld aan het eindgebruik bij uitvoer van deze producten. Het gaat om producten die zijn opgenomen in het VN-register voor conventionele wapens, met inbegrip van de optionele categorieën inzake kleine en lichte wapens.^b De categorie gevoelige goederen omvat (net als het VN-register) geen componenten. Hoewel het Vlaams decreet kleine en lichte wapens als categorie toevoegt, is de benaming ‘gevoelige goederen’ in het decreet niet van toepassing op vuurwapens voor civiel gebruik.¹⁰

5.1.4 *Civiele vuurwapens*

Het Vlaamse decreet reguleert niet alleen de handel in militair en ordehandhavingmateriaal, maar omvat ook de voorwaarden waaraan particulieren en handelaars moeten voldoen om vuurwapens voor civiel gebruik over de grens te brengen of te verhandelen. Een vuurwapen wordt in overeenstemming met de Europese Vuurwapenrichtlijn

a Verordening 428/2009/EG over de handel in *dual-use* waar bijvoorbeeld bepaalde types van sensoren en lasers onder vallen, en Verordening 1236/2005/EG met betrekking tot de handel in foltermateriaal, waar bijvoorbeeld elektrische stoelen, voetboeien of elektroshockapparaten onder vallen.

b De lijst van producten in het VN-register voor conventionele wapens is opgenomen in Resolutie 43/36L en Resolutie 58/54 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. De categorieën zijn: I. gevechtstanks, II. pantsergevechtsvoertuigen, III. zware artilleriesystemen, IV. gevechtsvliegtuigen, V. gevechtshelikopters, VI. oorlogsbodems, VII. raketten en raketwerpers.

91/477 omschreven als “een draagbaar wapen dat van een loop voorzien is en waarmee door explosieve voortstuwing een lading, een kogel of een projectiel wordt uitgestoten, en dat daartoe is ontworpen of daartoe kan worden omgebouwd” (artikel 2, 18° van het decreet). Hoewel bepaalde types vuurwapens niet geschikt zijn voor militair gebruik (bijvoorbeeld jachtwapens) en andere types van vuurwapens in principe verboden zijn voor particulier gebruik (bijvoorbeeld volautomatische vuurwapens), is een strikte afbakening tussen civiele en militaire vuurwapens louter op basis van technische gegevens zeer moeilijk. Het Vlaamse decreet voorziet daarom eveneens in criteria op basis van het gebruik om een omschrijving te geven van ‘civiele vuurwapens’: “een vuurwapen dat wordt in-, uit- doorgevoerd of overgebracht voor ander dan militair of paramilitair gebruik, met uitzondering van automatische vuurwapens en van vuurwapens met een kaliber dat door de Vaste Internationale Commissie ter Beproeving van Draagbare Vuurwapens als militair werd geclassificeerd”. Voor civiele vuurwapens wordt in een apart controleregime voorzien. In tegenstelling tot voor militair materieel, wordt voor de categorie civiele vuurwapens dus niet gebruikgemaakt van lijsten van vergunningplichtige producten.^a

5.1.5 *Ander voor militair gebruik dienstig materieel*

Naast de (lijsten van) producten die onder de vergunningplicht vallen, is het een bekende praktijk in exportcontrole om op ad-hocbasis controlemaatregelen te kunnen opleggen wegens veiligheidsredenen. Een zogenaamde *catch-all*-clausule is een bepaling in de wetgeving die het mogelijk maakt om als overheid een ongecontroleerd product toch onder controle te plaatsen. Het gaat dus om goederen of technologie die niet op de lijsten van vergunningplichtige goederen staan, maar waarvoor de overheid het toch nodig acht ze aan de vergunningplicht te onderwerpen, vanwege de verdachte aard van een lading en/of de gevoeligheid van een bestemming.

De term ‘ander voor militair gebruik dienstig materiaal’ verwijst naar producten die niet op de lijst van vergunningplichtige militaire goederen staan. Het zou bijvoorbeeld kunnen dat de overheid getipt wordt door inlichtingendiensten over een verdachte export en dat ze alle inhoud van een transport – los van het feit of het op een controlelijst voorkomt – wil tegenhouden om de potentiële risico’s ervan te controleren. Soms worden bepaalde bestemmingslanden systematisch gevisieerd, en worden meer uitgebreide controlemaatregelen ingesteld. De uitvoer naar Iran bijvoorbeeld staat reeds een tijdlang nauwlettend onder controle: ze wordt aan de douane syste-

^a In het uitvoeringsbesluit worden enkel de vuurwapens opgelijst die vrijgesteld zijn van de vergunningplicht.

matisch tegengehouden, waarna de vergunningdiensten gecontacteerd worden om te bekijken of een *catch-all*-clausule van toepassing is of niet. Ook nieuwe producten of technologieën die nog niet de procedure doorlopen hebben om toegevoegd te worden aan internationale en Europese lijsten van gecontroleerde producten kunnen op deze manier toch al onder controle geplaatst worden wanneer de overheid dit nodig acht. Het is een noodzakelijk vangnet om potentieel gevaarlijke transacties die door de mazen van het net zouden glippen te kunnen controleren. *Catch-all*-clausules creëren echter rechtsonzekerheid voor de defensiegerelateerde industrie en andere exporteurs. Het staat immers niet altijd op voorhand vast wanneer producten onder controle geplaatst worden, dit hangt af van de inschatting van de vergunningsdienst. Bovendien hekelen bedrijven concurrentievervalsing die gepaard kan gaan met een systematische toepassing van *catch-all*-clausules op bepaalde producten die in andere landen niet onder controle worden gebracht.

De federale regering hanteerde onder de federale wet van 9 februari 1991 en het bijbehorende KB een zeer breed geformuleerde *catch-all*-clausule. De lijst van producten waarop de wet van toepassing is, bevatte een categorie ‘andere uitrusting en ander materieel, bestemd voor het ondersteunen van militaire acties’.¹¹ Het gevolg van deze formulering was dat een brede waaier aan producten bestemd voor de ondersteuning van militaire acties onder controle kon worden geplaatst. Een boutade die vaak aangehaald werd om het problematische karakter van de formulering te onderstrepen, was dat potjes yoghurt bestemd voor het leger met deze beschrijving onder de vergunningplicht zouden vallen. In de praktijk kwamen dergelijke extreme voorbeelden niet of nauwelijks voor. De overgrote meerderheid van *catch-all*-vergunningen had betrekking op visualisatieschermen. *Catch-all*-vergunningen voor luchthavenverlichting bestemd voor militaire luchthavens werden eveneens regelmatig uitgereikt.

Toen de federale wet van 1991 nog van toepassing was in het Vlaams Gewest categoriseerde de Vlaamse overheid alle producten die systematisch op basis van de *catch-all* vergund werden onder twee bijkomende categorieën (als aanvulling op de 22 ML-categorieën van de EU-lijst).¹² De waarde van die vergunningen was goed voor bijna de helft van de waarde van de totale export vanuit Vlaanderen.¹³

In het Vlaamse decreet werd de *catch-all*-bepaling herzien. Ze wordt gevat onder de definitie van ‘ander voor militair gebruik dienstig materiaal’ die als categorie wordt opgesomd naast defensiegerelateerde goederen, ordehandhaving en civiele vuurwapens. Het gaat om “goederen die alleen of in combinatie met elkaar of andere goederen, substanties of organismen ernstige schade kunnen toebrengen aan personen of goederen en die als middel tot geweldpleging ingezet kunnen worden in een gepand conflict of een soortgelijke situatie van geweld”.¹⁴ Deze definitie geeft een meer precieze omschrijving aan de producten die gevat kunnen worden. De bevoegde

vergunningverstreckende dienst heeft op haar website een interpretatierichtlijn gepubliceerd die uitvoerders moet helpen bij de interpretatie van de *catch-all*-clausule en bij de toepassing ervan.¹⁵ Bovendien kunnen personen en bedrijven ook een schriftelijk advies vragen aan de administratie over de toepassing ervan op de specifieke uit- of doorvoer van een bepaald product. Wanneer de betreffende goederen niet opgelijst staan, maar een handelaar vermoedt dat de *catch-all*-clausule van toepassing zou kunnen zijn (en zijn goederen dus als ‘ander voor militair dienstig materiaal’ gecategoriseerd kunnen worden), kan hij hier op voorhand uitsluitel voor vragen. De aanvrager krijgt een schriftelijke bevestiging of de goederen als ‘ander voor militair gebruik materiaal’ beschouwd worden of niet (artikel 9, § 2 Wapenhandeldecreet). De manier waarop de Vlaamse overheid gebruikmaakt van de mogelijkheid om een ad hoc vergunning in te roepen is sterk veranderd. Vroeger werd een aanzienlijk deel van de Vlaamse export via de *catch-all*-clausule onder controle geplaatst, vandaag is dit niet langer het geval.¹⁶ De vraag in hoeverre bepaalde producten nu gecategoriseerd worden onder de lijst van defensiegerelateerde producten, of de mate waarin de controle nu vervallen is, dient nog uitgeklaard te worden. In de periode tussen 30 juni 2012 (de datum van de inwerkingtreding van het Wapenhandeldecreet) en juni 2015 werd slechts één keer gebruikgemaakt van de *catch-all* om een vergunningplicht in te roepen. Bovendien gebeurde dat in navolging van een schriftelijke vraag van het bedrijf zelf. In antwoord op een parlementaire vraag in april 2014 blijkt dat er reeds verschillende schriftelijke aanvragen werden ingediend met de vraag of de uitvoer van bepaalde producten onder de *catch-all*-clausule valt. Doorgaans was het antwoord negatief. Aan het einde van de legislatuur 2009-2014 werd voorgesteld om deze clausule (net als andere bepalingen van het decreet) in de volgende legislatuur te evalueren.¹⁷ De bevoegde minister stelde in zijn beleidsnota voor 2014-2019 voor het hele Wapenhandeldecreet te onderzoeken en waar nodig bij te sturen. Een evaluatie van de *catch-all*-bepaling maakt daar deel van uit.

5.2 Activiteiten die onder controle worden geplaatst

Naast de producten die onder controle worden geplaatst, is het ook belangrijk te weten welke handelsactiviteiten onder de vergunningplicht vallen. Niet alleen de uitvoer van militair materiaal behoeft een vergunning, de invoer, doorvoer en tussenhandel worden evenzeer gecontroleerd. Sinds de inwerkingtreding van de Europese Richtlijn 2009/43/EG maakt defensiegerelateerd materiaal deel uit van de werking van de interne markt van de EU. Dit wil zeggen dat de handel tussen EU-lidstaten niet meer als invoer, uitvoer of doorvoer wordt beschouwd. De EU vormt immers één douane-unie. Wanneer de externe grenzen van de EU niet worden overschreden, spreekt men

van ‘overbrenging’ of ‘overdracht’^a van de producten tussen EU-lidstaten. Voor het over de grens brengen van civiele vuurwapens was dit al langer het geval.^b

Vooraleer we ingaan op handelsactiviteiten die een vergunning behoeven, komen eerst twee soorten handel aan bod die niet aan de vergunningplicht onderworpen zijn: verboden handel en vrijgestelde handel.

5.2.1 *Verboden handel*

Voor specifieke producten is handel zonder meer verboden (artikel 3 van het Wapenhandeldecreet). De lijst van die producten is opgenomen in bijlage 1 van het uitvoeringsbesluit. Het gaat om producten waarin de handel – en vaak evenzeer de productie en het gebruik – door internationale verdragen verboden wordt, zoals chemische en biologische wapens, antipersoonsmijnen of clustermunitie. De lijst is gedetailleerd en er wordt voor de meeste categorieën ook in uitzonderingen voorzien waarbij handel wel gerechtvaardigd is. In dat geval valt de handel onder dezelfde vergunningprocedure die ook voor andere producten onder het toepassingsgebied van het decreet van kracht is. Voor bepaalde giftige stoffen zoals bijvoorbeeld zenuwgas, zijn de in-, uit- en doorvoer of overbrenging wel toegestaan als het land van eindgebruik partij is bij het Verdrag Chemische Wapens, als de transactie bestemd is voor onderzoeks-, medische, farmaceutische of beschermingsdoeleinden en als de hoeveelheden in het kader van dit gebruik gerechtvaardigd zijn.

Een tweede bron van verbodsbepalingen is de Wapenwet van 8 juni 2006 (artikel 3, § 1). Deze wet beoogt voornamelijk de publieke orde en veiligheid op het Belgische grondgebied. Aanvullend aan de lijst van producten uit de vorige paragraaf, zijn de invoer en overbrenging naar het Vlaams Gewest verboden voor producten die onder de Wapenwet als verboden wapens worden beschouwd. Indien de aanvrager op basis van de Wapenwet van 8 juni 2006 gerechtigd is om het betreffende goed te verwerven en voorhanden te hebben, zijn de invoer en overbrenging daarentegen wel toegelaten,

a ‘Transfer’ is de Engelstalige benaming, die door de EU in regelgevende documenten naar het Nederlands als ‘overdracht’ wordt vertaald, en door de Vlaamse overheid als ‘overbrenging’. Voorheen werd militair materieel systematisch uitgezonderd van de werking van de interne markt op basis van artikel 346 VWEU en bleven de interne grenzen van de EU bestaan voor de handel in defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materieel en ordehandhavingsmaterieel.

b Civiele vuurwapens werden niet uitgesloten van de werking van de interne markt, al werden wel speciale voorwaarden gesteld aan het over de grens brengen tussen EU-lidstaten in Richtlijn 91/477/EG.

bijvoorbeeld wanneer volautomatische wapens bestemd zijn voor erkende verzamelaars of ballistische experts.

5.2.2 *Vrijgestelde handel*

Bepaalde vormen van handel zijn vrijgesteld van de vergunningplicht. De handel in alle niet-verboden producten die onder de toepassing van het decreet vallen (zie artikel 3, § 4), is vrijgesteld van vergunning voor handel tussen België, het Groothertogdom Luxemburg en Nederland. België vormt in het kader van de BLEU (Belgisch-Luxemburgse Economische Unie) en de Benelux (Economische Unie tussen België, Nederland en Luxemburg) respectievelijk een douane- en economische unie met deze landen. De overbrenging van militair materieel en civiele vuurwapens van en naar Luxemburg en Nederland is op basis van artikel 3, § 4 vrijgesteld van vergunning. De doorvoer en overbrenging van goederen die bestemd zijn voor of afkomstig zijn uit Nederland of Luxemburg, worden toegestaan wanneer een vergunning van deze landen kan worden voorgelegd. De vergunningen van Nederland en Luxemburg worden met andere woorden erkend als geldig in Vlaanderen en de rest van België.

In overeenstemming met de Europese Richtlijn 2009/43/EG voorziet het Vlaamse Wapenhandeldecreet in de mogelijkheid om vrijstellingen te verlenen voor de handel in defensiegerelateerd materieel binnen de EU. Een vrijstelling kan verleend worden wanneer de aanvrager een overheidsorgaan is of een onderdeel van de strijdkrachten van een andere lidstaat van de EU of de NAVO, wanneer de aanvrager een intergouvernementele organisatie is waarvan België deel uitmaakt (zoals de EU of de VN), of wanneer de overbrenging gekoppeld is aan humanitaire hulp bij een ramp. Het gaat echter niet om systematische vrijstellingen, deze vrijstellingen moeten aangevraagd en verleend worden.¹⁸

Bovendien wordt de handel in bepaalde types civiele vuurwapens op basis van artikel 30, § 2 van het Wapenhandeldecreet vrijgesteld van vergunning, omdat geacht wordt dat ze geen bedreiging vormen voor de openbare orde of veiligheid. Het uitvoeringsbesluit specificeert welke types van vuurwapens hieronder vallen (artikel 37 en bijlage 4 van het uitvoeringsbesluit). Het gaat bijvoorbeeld om wapens die onbruikbaar gemaakt zijn voor het afschieten of vuurwapens die ontworpen zijn voor signalatiedoeleinden.

5.2.3 *Vergunningplichtige handel*

Naast de handel die verboden wordt en deze die vrijgesteld is van de vergunningplicht, zijn er de handelsactiviteiten die onder de vergunningplicht geplaatst worden. De manier waarop de handel in defensiegerelateerde producten, ander voor militair

gebruik bestemd materieel en ordehandhavingsmaterieel, en civiele vuurwapens gecontroleerd wordt, komt aan bod in de volgende secties.

5.3 Vergunningprocedure voor handel in defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal en ordehandhavingsmateriaal

Om het verloop van de vergunningprocedure voor de handel in defensiegerelateerd materiaal in beeld te kunnen brengen, is het belangrijk om te weten dat de procedure aanzienlijk verschilt voor handel met landen binnen de EU en handel met niet-EU-lidstaten. Deze sectie bespreekt eerst hoe de vergunningprocedure er in grote lijnen uitziet. De vergunningprocedure voor landen buiten en binnen de EU wordt vervolgens opgesplitst omdat zowel de aard van de vergunningen als de controle op het eindgebruik en de toetsing aan de beoordelingscriteria verschillen.

Iedere persoon (rechtspersoon of burger) die defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal of ordehandhavingsmateriaal naar het buitenland wil verhandelen, moet een vergunningaanvraag indienen bij de bevoegde overheidsdienst. In Vlaanderen is dat de dienst Controle Strategische Goederen (dCSG). De dCSG maakt deel uit van het Departement Internationaal Vlaanderen en valt op het moment van schrijven onder de politieke verantwoordelijkheid van de Vlaamse minister-president, die zowel buitenlandse handel als buitenlands beleid onder zijn bevoegdheden heeft.

In België dienen aanvragers van vergunningen zich te wenden tot het gewest waar de maatschappelijke zetel van het bedrijf zich bevindt, of tot het gewest waar de persoon zijn woonplaats (domicilie) heeft indien het om een particulier gaat. Als de aanvrager geen woonplaats of maatschappelijke zetel heeft (zoals het geval is bij doorvoertransacties), is het gewest bevoegd op wiens grondgebied de transactie plaatsvindt.¹⁹ Zo zal het Vlaams Gewest bevoegd zijn voor een doorvoer via de haven van Antwerpen of het Waals Gewest voor een doorvoer via de luchthaven van Luik.

Voorafgaand aan de vergunningaanvraag dient de aanvrager zelf gemachtigd te zijn om militair materieel of ordehandhavingsmateriaal te verhandelen.²⁰ Voor invoer is een dergelijke machtiging niet vereist.^a Het gaat om een beoordeling van de moraliteit

a De reden waarom de betrouwbaarheid van invoerders niet wordt gecontroleerd, is onduidelijk. Het betreffende artikel in het Wapenhandeldecreet is opgenomen naar analogie met artikel 10 van de wet van 5 augustus 1991 waarin dit eveneens niet vereist was.

van de aanvrager, waarbij rekening wordt gehouden met strafbare feiten die eventueel werden gepleegd en waarbij advies gevraagd kan worden aan federale overheidsdiensten.^a Een voorafgaande machtiging is onbeperkt geldig, maar wordt elke drie jaar geëvalueerd. De houder van de machtiging moet daartoe het initiatief nemen.²¹

Een vergunningaanvraag doorloopt verschillende stappen: in een eerste stap wordt een dossier administratief verwerkt en wordt de volledigheid van een dossier gecontroleerd. Vervolgens vindt een technische analyse plaats.^b De classificatie van de producten wordt in kaart gebracht en ingenieurs gaan na wat de mogelijke aanwending van een product is, en of dit overeenstemt met het opgegeven eindgebruik. Na de technische analyse volgt een politieke analyse. Daarin worden bestemmingen en eindgebruikers op hun betrouwbaarheid gecontroleerd en wordt (voor handel naar landen buiten de EU) het volledige dossier afgetoetst aan beoordelingscriteria om het risico van een uit- of doorvoer in te schatten (zie verder). De dCSG maakt een advies op voor de toekenning of weigering van een vergunning. De bevoegde minister neemt vervolgens de beslissing over de toekenning of weigering van een vergunningaanvraag. De Vlaamse overheid heeft – in tegenstelling tot haar Waalse tegenhanger – geen adviescomité opgericht die de bevoegde minister bijstaat in het nemen van beslissingen over vergunningaanvragen. In een aantal gevallen (bijvoorbeeld voor handel binnen de EU) wordt de beslissingsbevoegdheid van de minister gedelegeerd aan een afdelingshoofd binnen de bevoegde administratie.^c Wanneer een vergunning verkregen werd, kan de leverancier zijn goederen verhandelen. De douane staat in voor de controle aan de buitengrenzen en controleert – meestal op papier, soms ook fysiek – of de nodige documenten aanwezig zijn en of de vracht overeenstemt met de vergunde transactie.

-
- a De machtiging is niet nodig als de persoon reeds in het bezit is van een getuigschrift van erkenning als wapenhandelaar of wanneer het om een gecertificeerd bedrijf gaat (zie verder). Inter-gouvernementele organisaties zoals de EU, NAVO, VN, IAEA, of overheidsorganen van andere EU-lidstaten en NAVO-lidstaten dienen evenmin een voorafgaande machtiging voor te leggen.
- b De controle van de classificatie van producten is vooral voor *dual-use* producten niet vanzelfsprekend. De classificatie in de 22 ML-categorieën voor defensiegerelateerd materieel is doorgaans minder problematisch. De technische cel, die momenteel bestaat uit twee ingenieurs en een expert in chemische producten, wordt eveneens betrokken bij mogelijke *catch-all*-toepassingen, wat mede afhankelijk is van de aard van het product, of meer algemene vragen omtrent de vergunningplicht van bepaalde goederen (Communicatie met de dCSG op 4 juli 2014).
- c Dit wordt geregeld in het ministerieel besluit van 3 april 2014 tot delegatie van bepaalde bevoegdheden aan de leidend ambtenaar van het Departement Internationaal Vlaanderen en het besluit van de secretaris-generaal van het Departement Internationaal Vlaanderen van 19 juni 2014 tot subdelegatie van sommige beslissingsbevoegdheden aan de personeelsleden van het departement.

Wanneer een persoon – bijvoorbeeld op het moment dat een contract met een gevoelig bestemmingsland beoogd wordt – twijfelt over de toelaatbaarheid van een bepaalde in-, uit-, of doorvoer (of overbrenging), kan hij een aanvraag indienen voor een voorlopig advies over de toelaatbaarheid van de handelstransactie. Zo'n advies van de bevoegde dienst houdt een verklaring in waarin de details van de in-, uit-, doorvoer of overbrenging werden onderzocht en omvat een positief of negatief oordeel. Het advies is louter informatief van aard en bindt het Vlaams Gewest niet in haar uitspraak over een definitieve vergunningaanvraag (artikel 9, § 1 Wapenhandeldecreet).

Vergunningprocedure	
Voorafgaande machtiging –	
(Eventueel: voorlopig advies) –	
Vergunningaanvraag –	
Administratieve beoordeling –	
Technische beoordeling –	
Politieke beoordeling:	
Buiten EU:	controle op eindgebruik
	beoordelingscriteria
Binnen EU:	beperkte controle op eindgebruik
	geen toetsing aan beoordelingscriteria
Advies beslissing vergunningaanvraag –	
Beslissing minister/gedelegeerd ambtenaar – uitvoer – controle aan de douane – rapporteringsplicht aan de Vlaamse overheid	

De vergunningprocedure voor handel in defensiegerelateerd materieel verschilt en de aard van de uitgereikte vergunningen verschilt naargelang het land van bestemming. In wat volgt gaan we hier meer gedetailleerd op in.

5.4 Uitvoer van defensieproducten naar landen buiten de EU

5.4.1 Soorten vergunningen

Personen die defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materieel en ordehandhavingsmaterieel willen uitvoeren naar landen buiten de EU, moeten een aanvraag indienen bij de bevoegde overheidsdienst.

Voor de uitvoer van defensiegerelateerde producten naar landen buiten de EU zijn er twee soorten vergunningen mogelijk: individuele en gecombineerde vergunningen. Een individuele vergunning wordt gebruikt voor één specifieke uitvoer van een specifieke hoeveelheid van welbepaalde producten in één of meer zendingen, naar één bestemming. Een gecombineerde vergunning kan aangevraagd worden voor de uitvoer van welbepaalde producten naar verschillende bestemmingen in eenzelfde land.

De uitvoer van militair materieel naar landen buiten de EU ligt soms erg gevoelig. De politieke analyse van het eindgebruik en de toetsing aan de beoordelingscriteria staan centraal in de vergunningprocedure.

5.4.2 *Controle op eindgebruik*

De controle op het eindgebruik gaat naar de essentie van de wapenexportcontrole. De verplichtingen met betrekking tot het eindgebruik stellen de overheid immers in staat om een inschatting te maken van de risico's die een uitvoer vormen voor vrede en veiligheid. Op basis van gegevens die de aanvrager moet aanreiken aan de overheid, kan deze laatste nagaan wat het profiel is van de bestemming en de eindgebruiker van een wapenuitvoer of -doorvoer. Gaat het om een betrouwbare bestemming of eindgebruiker, is er een risico op illegale afwending, of schaadt de export mogelijk de belangen en/of het buitenlands beleid van de gewesten, België of de EU? Dit zijn belangrijke vragen die onderzocht moeten worden vooraleer een vergunningaanvraag groen licht krijgt.

Vlaamse bedrijven exporteren doorgaans componenten die verwerkt worden in grotere wapensystemen en die door de bestemming nadien uitgevoerd worden naar een eindgebruiker van deze wapensystemen. De term 'bestemming' wordt gebruikt om de ontvanger van de goederen aan te duiden. Deze (rechts)persoon is niet altijd dezelfde als de eindgebruiker, diegene die de wapensystemen uiteindelijk inzet of gebruikt. Voor de organisatie van de controle op het eindgebruik is het onderscheid tussen de bestemming en de eindgebruiker belangrijk. De controle op het eindgebruik blijft in het Vlaamse regelgevend kader een zekere ambiguïteit behouden. Het Wapenhandeldecreet heet een compromis te zijn tussen een kamp dat de verantwoordelijkheid voor de verdere export van wapensystemen wil overlaten aan de overheden van de – voornamelijk Europese en Noord-Amerikaanse – bestemmingslanden en een kamp dat vraagt dat de Vlaamse overheid zelf zo veel mogelijk toezicht houdt over het eindgebruik.

Bedrijven of personen die vergunningen aanvragen behoren alle informatie over het eindgebruik van de export over te dragen aan de overheid, zodat deze op basis van

correcte en volledige informatie een afweging kan maken. Bedrijven gaven bij de voorbereiding van het decreet echter aan dat de informatie over het eindgebruik hen niet altijd bekend is. Participatie aan serieproductie, deelname aan bepaalde productieprogramma's waarbij niet alle afnemers op voorhand bekend zijn, contracten met de defensiegerelateerde industrie of overheden voor onbepaalde hoeveelheden en voor onbepaalde duur, of leveringen van dochterbedrijven aan moederbedrijven waarbij het dochterbedrijf niet instaat voor de verkoop van de producten aan eindgebruikers, zijn voorbeelden die duidelijk maken dat toeleveranciers het eindgebruik en de eindgebruiker van de afgewerkte producten niet altijd kennen. De overheid houdt daar rekening mee door defensiebedrijven in andere landen als mogelijke eindgebruikers te erkennen en de graad van controle op het eindgebruik afhankelijk te maken van de gevoeligheid van de export. Aanvragers zijn verplicht om bij iedere aanvraag voor een vergunning voor uit- of doorvoer en tot op het moment van de beslissing over de vergunning alle informatie mee te delen over de eindgebruiker en het eindgebruik van de goederen in kwestie. Het gaat hier om een absolute en actieve verplichting, maar de afdwingbaarheid ervan is lang niet vanzelfsprekend omdat het moeilijk blijft om na te gaan in hoeverre een bedrijf zicht heeft op het werkelijke eindgebruik en hoe actief het zijn klanten hierover bevraagt.

Een doorgedreven controle op het eindgebruik heeft mogelijk economisch nadelige effecten omdat beoordelingen op basis van politieke en ethische motieven – die belangrijker worden naarmate het effectieve gebruik van wapensystemen in overweging wordt genomen – tot weigeringen kunnen leiden die handel in de weg staan. Politiek is het ook verre van eenvoudig om een halt toe te roepen aan de export of overbrenging van componenten naar pakweg de VS of Duitsland die daar geïntegreerd zullen worden in grotere wapensystemen, en uiteindelijk geëxporteerd zullen worden onder het toezicht van het land in kwestie. Het is verleidelijk om niet aan te dringen op kennis over eindgebruikers die buiten het land van bestemming liggen en de verantwoordelijkheid voor verdere uitvoer over te dragen aan deze bestemmingslanden. Bijgevolg wordt de grens tussen reëel ongekend eindgebruik (wegens de productieketen) en het niet meer willen kennen van het eindgebruik dun. De cruciale vraag is in welke mate een overheid (in de mate van het mogelijke) zelf verantwoordelijkheid wil opnemen of het eerder opportuun acht om deze over te dragen aan partnerlanden.

De Verenigde Staten bijvoorbeeld kiezen voor een ver doorgedreven controle op het eindgebruik, waarbij importeurs van Amerikaanse producten om een wederuitvoer een vergunning moeten vragen indien ze een Amerikaans product of Amerikaanse component opnieuw zouden uitvoeren en dus het eindgebruik zouden wijzigen. De VS initieerden het zogenaamde *Blue Lantern Programme* om controles uit te voeren

op het eindgebruik van defensiegerelateerde producten. Op die manier behouden de VS toezicht op de verspreiding van Amerikaanse militaire producten en technologie, ook nadat de producten het Amerikaanse grondgebied verlaten hebben. Een dergelijke doorgedreven controle heeft evenwel nadelen. Ten eerste is dit een behoorlijk zware administratieve last voor bedrijven, in die mate zelfs dat defensiegerelateerde bedrijven soms trachten om de import van Amerikaanse componenten te vermijden. Ten tweede moet men als overheid in staat zijn om het eindgebruik effectief op te volgen. Een land als de VS kan veel meer middelen inzetten in de opvolging van overtredingen op de wetgeving dan een regio als Vlaanderen. De opvolging van de naleving van de voorwaarden die aan het eindgebruik gesteld worden vergt in de praktijk veel mankracht en middelen die in een kleine administratie onvoldoende aanwezig zijn. Een gestroomlijnde samenwerking op federaal en Europees niveau met diplomatieke diensten in de landen van eindgebruik, en de doorstroom van informatie tussen Europese vergunningendiensten en inlichtingendiensten over eindgebruikers zouden nationale en gewestelijke vergunningendiensten kunnen ondersteunen in een doeltreffende controle op eindgebruik.

Wanneer het gaat om een vergunningaanvraag voor de uitvoer van militair materieel naar landen buiten de EU voegt de aanvrager bij zijn aanvraag een van de volgende documenten die het vooropgestelde eindgebruik moeten staven:

- Een internationaal invoercertificaat: dit document wordt afgeleverd door de overheid van het ontvangende land, waarbij ze de controle op de vermelde eindgebruiker en het eindgebruik op zich neemt. Op internationale fora werd afgesproken om een uitvoervergunning pas toe te kennen na voorlegging van een (nationaal of internationaal) invoercertificaat. Dit wordt beschouwd als een toestemming van de invoerende overheid en geniet de voorkeur van de Vlaamse overheid.²²
- Een kopie van de invoervergunning: dit volgt hetzelfde principe als een invoercertificaat. Het land van bestemming geeft aan dat het kennis heeft genomen van de invoer en instaat voor de verdere opvolging.
- Een verklaring van de eindgebruiker waarin de bestemming zelf het beoogde gebruik aangeeft. De overheid kan vragen om bepaalde verbintenissen op te nemen in de verklaring van de eindgebruiker, zoals een clause waarin de eindgebruiker zich ertoe verbindt de Vlaamse overheid om toestemming te vragen vooraleer een product opnieuw uitgevoerd kan worden (wederuitvoerclause). In bepaalde gevallen, gestipuleerd in artikel 19, § 3 en 24, § 3 van dat decreet, is het vereist om in de verklaring van de eindgebruiker een wederuitvoerclause op te nemen, bijvoorbeeld wanneer het land van eindgebruik geen EU- of NAVO-lidstaat is en wanneer de bevoegde dienst oordeelt dat de eindgebruiker of het eindgebruik aanleiding geeft

tot bezorgdheid of wanneer het om een overbrenging/uitvoer van gevoelige goederen gaat.^a

De bevoegde overheidsdienst kan nog andere bijkomende garanties vragen en/of zelf initiatieven nemen voor de uitvoer naar landen buiten de EU, zoals een verificatie van de eindgebruiker door Belgische diplomatieke vertegenwoordigers, van relevante verbintenissen van de bestemming, of van de eindgebruiker of van beperkingen op het eindgebruik.

Concrete voorbeelden van eindgebruik in EU derde landen zonder passage langs een ander EU-land²³

Het Vlaamse bedrijf OIP Sensor Systems exporteerde in het verleden vuurgeleidingssystemen naar India voor integratie in de Arjun-tanks die worden vervaardigd door de Heavy Vehicles Factory voor het Indiase leger. Deze tanks zijn gestationeerd in Rajasthan, in het grensgebied met Pakistan.

Varec exporteerde in het verleden onderdelen voor rupsbanden naar het Turkse defensiebedrijf FNSS in het kader van de modernisering van M113-voertuigen van het leger van de Filipijnen. Die worden ingezet op verschillende onrustige eilanden van het land (o.a. Masbate, Mindanao) om verkiezingen ordelijk te laten verlopen en private milities te ontmantelen.

5.4.3 *Beoordelingscriteria*

Wanneer de vergunningaanvraag ingediend werd met alle nodige informatie en documenten over het eindgebruik, heeft de overheid alles in handen voor een beoordeling. Daarbij wordt rekening gehouden met de bestemming, het land van bestemming, de eindgebruiker en het land van eindgebruik, de aard van de producten, de hoeveelheid en het vooropgestelde gebruik ervan.

Het Vlaamse decreet legt in artikel 26 gedetailleerde beoordelingscriteria vast die gebruikt worden voor de uitvoer naar landen buiten de EU. Eerder in dit boek werd

a Volgens het decreet kan de Vlaamse Regering bepalen dat de verplichting voor een wederuitvoerclausule niet van toepassing is op een of meer lidstaten van het Wassenaar Arrangement. Het uitvoeringsbesluit bepaalt inderdaad dat er geen wederuitvoerclausule gevraagd zal worden voor de volgende leden van Wassenaar: Argentinië, Australië, Japan, Mexico, Nieuw-Zeeland, Zuid-Korea en Zwitserland (artikel 16 uitvoeringsbesluit). De mogelijkheid blijft wel bestaan voor de overige leden die geen lid zijn van de EU of de NAVO: Rusland en Oekraïne.

reeds vermeld dat de gewesten een aantal Europese beoordelingscriteria dienen na te leven.²⁴ Het gaat om acht criteria die op EU-niveau overeengekomen werden en waar alle vergunningaanvragen voor de export van militair materiaal door alle EU-lidstaten aan getoetst zouden worden (zie hoofdstuk 3 en 4). Het staat de gewesten vrij om verder te gaan dan de Europese criteria, die uitdrukkelijk bedoeld zijn als minimum-criteria.²⁵

De generieke criteria uit het Gemeenschappelijk Standpunt worden in het Vlaamse Wapenhandeldecreet hernomen en verder gespecificeerd. De taal van het Gemeenschappelijk Standpunt laat veel ruimte aan lidstaten, ruimte die in het decreet enigszins wordt beperkt. De Vlaamse overheid baseerde zich daarbij onder meer op de gebruikersgids bij het Gemeenschappelijk Standpunt. Volgens de memorie van toelichting bij het decreet houden de bepalingen uit artikel 26 een substantiële verstrenging in ten opzichte van de criteria uit het Gemeenschappelijk Standpunt.²⁶ Zo moet volgens het Europees Gemeenschappelijk Standpunt een vergunning geweigerd worden wanneer er een duidelijk risico bestaat dat de uit te voeren militaire producten *gebruikt worden* bij het begaan van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht of voor binnenlandse onderdrukking (criterium 2). Volgens het Vlaamse decreet is evenwel het feit dat producten *kunnen worden gebruikt* voor binnenlandse onderdrukking voldoende om een vergunningaanvraag te weigeren wanneer ernstige mensenrechtenschendingen of schendingen van het internationaal humanitair recht werden vastgesteld bij de eindgebruiker, los van het feit of de export van die specifieke wapens daartoe zou kunnen bijdragen. Een tweede voorbeeld is criterium 7 uit het Europees Gemeenschappelijk Standpunt. Dit criterium heeft betrekking op het risico op (illegale) afwending en wordt geformuleerd als een overweging waar lidstaten rekening mee moeten houden bij de beoordeling van vergunningaanvragen. In het Vlaamse decreet is een duidelijk risico op afwending een weigeringsgrond voor een vergunningaanvraag.

De Vlaamse overheid heeft niet alleen de criteria uit het Gemeenschappelijk Standpunt gepreciseerd en op sommige punten verstrengd, ze heeft ook zes eigen criteria toegevoegd (artikel 28): de externe belangen van het gewest en van België; de inzet van kindsoldaten in het leger; de houding van het land van eindgebruik tegenover de doodstraf; de prevalentie van vuurwapengeweld en de aanwezigheid van gendergerelateerd geweld (in het bijzonder seksueel geweld); en tot slot de aanwezigheid van vredesopbouw- en reconciliatieprocessen. Het gaat dus om mensenrechtentema's waar de Vlaamse overheid prioriteit aan geeft. Ze worden echter beschouwd als *overwegingen* bij een vergunningaanvraag maar niet als weigerings-

gronden.^a Daarvoor zijn de toegevoegde ‘Vlaamse criteria’ trouwens te algemeen geformuleerd. Met betrekking tot de doodstraf licht de Vlaamse overheid toe dat de uitvoer in direct verband moet staan met de toepassing van de doodstraf en andere mensenrechtenschendingen (zoals foltering) die daarmee gepaard gaan. Bij de meeste andere criteria ontbreekt echter een toelichting aangaande de precieze toepassing.²⁷

Tot slot belichten we criterium 1, dat alle internationale verplichtingen en verbintenissen van België omvat. Met name afgekondigde wapenembargo’s en handelsrestricties op andere goederen zijn relevant en moeten door de Vlaamse Regering bij het beoordelen van vergunningaanvragen in overweging genomen worden. Zulke handelsbeperkingen worden meestal afgekondigd door de VN (in resoluties) en de EU (bij besluit onder GBVB of bij verordening onder het gemeenschappelijk handelsbeleid). Uitzonderlijk gebeurt dit ook door de OVSE (zie hoofdstuk 2). De bevoegde overheidsdienst lijst in dat geval de geldende handelsbeperkingen op op haar website om overbodige vergunningaanvragen te vermijden. Bedrijven die producten verhandelen naar bestemmingen als Iran, Noord-Korea of Rusland kunnen zo nagaan of hun producten wel verhandeld mogen worden.²⁸

Het Vlaams Gewest komt met zijn beoordelingscriteria zijn verplichtingen ten opzichte van de EU formeel na. Het valt af te wachten of het Vlaams Gewest op basis van de nieuwe tekst ook in de praktijk anders zal omgaan met de toetsingscriteria dan de voorbije jaren. Bovendien zijn sommige bepalingen uit het Gemeenschappelijk Standpunt ook niet opgenomen in het decreet. Zo staat in het Gemeenschappelijk Standpunt, en niet in het decreet, dat lidstaten rekening mogen houden met het effect van een voorgestelde uitvoer op hun economische, sociale, commerciële en industriële belangen, maar dat deze factoren de toepassing van de Europese criteria, die als weigeringsgrond geformuleerd werden, niet mogen beïnvloeden.²⁹

a Behalve voor de inzet van kindsoldaten in het geregeld leger, wat in bepaalde omstandigheden wel een grond voor weigering is.

Generieke beoordelingscriteria van het Vlaams Gewest bij uitvoer naar landen buiten de EU⁹²

1. De naleving van internationale verplichtingen en verbintenissen van België (o.m. economische sancties en wapenembargo's)*
2. De eerbiediging van de mensenrechten en naleving van het internationaal humanitair recht in het land van eindgebruik*
3. De interne situatie in het land van eindgebruik ten gevolge van spanningen of gewapende conflicten*
4. De handhaving van vrede, veiligheid en stabiliteit in de ontvangende regio*
5. De nationale veiligheid van het Vlaams Gewest, België, lidstaten van de EU en andere bondgenoten*
6. De houding van het ontvangende land tegenover de internationale gemeenschap, met name inzake terrorisme, de aard van zijn bondgenootschappen en de eerbiediging van het internationaal recht*
7. Het gevaar dat de goederen of technologie een andere bestemming krijgen (afwending) of onder ongewenste voorwaarden opnieuw worden uitgevoerd*
8. De compatibiliteit van de levering met de technische en economische capaciteit van het land van eindgebruik
9. De externe belangen en internationale doelstellingen van het Vlaams Gewest en België
10. De naleving van de rechten van het kind (met name de inzet van kindsoldaten) in het land van eindgebruik*
11. De houding van het land van eindgebruik ten opzichte van de doodstraf
12. De prevalentie van een hoge graad van doden ten gevolge van vuurwapengeweld in het land van eindgebruik
13. De prevalentie van gendergerelateerd geweld, in het bijzonder verkrachting en andere vormen van seksueel geweld
14. De aanwezigheid van initiatieven van vredesopbouw en reconciliatieprocessen

* In de formulering van deze criteria zijn in specifieke gevallen gronden voor weigering opgenomen. Dit wil zeggen dat de criteria niet alleen in overweging worden genomen in de risicoanalyse, maar dat de Vlaamse overheid in specifieke gevallen – die beschreven staan in de weigeringsgrond – verplicht is om de aanvraag te weigeren.

a Elk van deze criteria wordt in de artikelen 26 en 28 van het Wapenhandeldecreet gedetailleerd omschreven.

5.5 Overbrenging van defensiegerelateerde producten naar andere EU-lidstaten

5.5.1 Soorten vergunningen

In navolging van de Europese Richtlijn 2009/43/EG werd de handel tussen EU-lidstaten sterk vereenvoudigd.^a De Europese Richtlijn stelt voorop om niet langer systematisch individuele of globale vergunningen aan te vragen, zoals in de meeste lidstaten het geval was, maar voortaan gebruik te maken van algemene vergunningen voor bepaalde categorieën van bestemmingen.^b

Algemene vergunningen worden door lidstaten publiek gemaakt (bv. in het staatsblad of op een website) en verlenen rechtstreeks toestemming aan op hun grondgebied gevestigde leveranciers die aan de met de overdrachtsvergunning verbonden voorwaarden voldoen, voor de overbrenging naar andere EU-lidstaten van defensiegerelateerde producten die in de algemene vergunning gespecificeerd worden. De algemene vergunningen kunnen gebruikt worden voor welbepaalde categorieën van afnemers, die evenzeer in de algemene vergunning bepaald worden. Globale en individuele vergunningen blijven bestaan, voor het geval dat de overbrenging niet onder een algemene vergunning valt. De EU dringt erop aan om in dat geval globale vergunningen uit te reiken en individuele vergunningen voor te behouden voor de meest gevoelige overbrengingen.³⁰

De Vlaamse Regering heeft in haar uitvoeringsbesluit vijf algemene vergunningen gepubliceerd. Dit betekent dat personen en bedrijven die gevestigd zijn in Vlaanderen (door hun woonplaats of maatschappelijke zetel) en die aan de voorwaarden van de algemene vergunning voldoen, de producten die erdoor gedekt worden kunnen verhandelen zonder een globale of individuele vergunningaanvraag in te dienen. Gebruikers van de vergunning moeten zich wel bij de Vlaamse overheid laten registreren en behoren te rapporteren over alle transacties die ze onder een algemene vergunning voltrekken.

-
- a De Richtlijn legt niet vast welke militaire producten onder algemene vergunning geplaatst moeten worden.
 - b Met name: voor overbrenging naar andere Europese strijdkrachten, gecertificeerde bedrijven of in het geval van tijdelijke overbrengingen (bijvoorbeeld met het oog op exposities of herstellingen) (artikel 5.2, Richtlijn 2009/43/EG).
 - c In de algemene vergunningen worden zeer gedetailleerd de voorwaarden voor gebruik en uitzonderingen opgenomen. Zo mag de algemene vergunning bijvoorbeeld niet gebruikt worden voor verboden handel (artikel 3 van het decreet). De voorwaarden en uitzonderingen zijn evenwel te gedetailleerd om op te nemen in dit overzicht.

Algemene vergunningen⁹⁵ van het Vlaams Gewest³¹

Algemene vergunning 1: bestemd voor overbrenging naar EU-strijdkrachten

De algemene vergunning is geldig voor de overbrenging van alle defensiegerelateerde producten opgenomen in de gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen naar bestemmingen die formeel deel uitmaken van de strijdkrachten van een andere lidstaat (of een aanbestedende dienst). ‘Strijdkrachten’ moet strikt geïnterpreteerd worden: het betreft de land-, lucht- of zeemacht. Ordehandhavingdiensten, staatsveiligheid e.a. behoren hier niet toe.³²

Algemene vergunning 2: bestemd voor overbrenging naar gecertificeerde personen

Deze vergunning is geldig voor de overbrenging van defensiegerelateerde producten – met uitzondering van die producten die onder de definitie van gevoelige goederen vallen – naar gecertificeerde personen of bedrijven.

Algemene vergunning 3: bestemd voor tijdelijke overbrenging met het oog op demonstratie, evaluatie of expositie

Deze vergunning is geldig voor de gehele lijst van defensiegerelateerde producten. De producten mogen bij de demonstratie, evaluatie of expositie geen deel uitmaken van een productieproces en niet voor de beoogde doelstelling gebruikt worden, tenzij voor zover de effectieve demonstratie, evaluatie of expositie het vereist. Zo mag bijvoorbeeld de vliegcapaciteit van een onbemand vliegtuig gedemonstreerd worden, maar mag het niet effectief ingezet worden voor de beoogde doelstelling van het product. Producten die tijdelijk overgebracht werden, moeten uiterlijk drie jaar na de overbrenging weer in hun oorspronkelijke staat naar het Vlaams Gewest overgebracht worden. Indien dit niet gegarandeerd kan worden, mag er niet gebruikgemaakt worden van deze algemene vergunning.

Algemene vergunning 4: bestemd voor tijdelijke overbrenging van defensiegerelateerde producten met het oog op onderhoud of herstelling

Deze algemene vergunning is eveneens geldig voor de gehele lijst van defensiegerelateerde producten. Onderhoud en herstellingen kunnen gepaard gaan met verbeteringen van de oorspronkelijke producten (bijvoorbeeld modernere reserveonderdelen of software). Dit mag echter niet tot gevolg hebben dat de functionele mogelijkheden van het product in kwestie vergroot worden of dat er in nieuwe functies wordt voorzien.

Algemene vergunning 5: bestemd voor overbrengingen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van intergouvernementele samenwerkingsprogramma's tussen de lidstaten van de EU

Het gaat om samenwerkingsprogramma's voor de ontwikkeling, de productie en het gebruik van een of meer defensiegerelateerde producten. De algemene vergunning is geldig voor de gehele EU-lijst van militaire goederen.

Hoewel de specifieke gebruiksvoorwaarden en uitzonderingen van de algemene vergunningen hier niet weergegeven worden, zijn er generieke voorwaarden die gelden voor elke algemene vergunning. Die worden vastgelegd in artikel 9 van het uitvoeringsbesluit. De algemene vergunning is in principe bestemd voor intra-EU-verkeer en mag in regel niet gebruikt worden wanneer op het moment van de overbrenging vaststaat dat het eindgebruik zal plaatsvinden buiten de EU en de eindgebruiker bekend is. Tenzij:

- de eindgebruiker formeel deel uitmaakt van de strijdkrachten van een lidstaat van de EU of de NAVO;
- de uitvoer noodzakelijk is voor de uitvoering van intergouvernementele samenwerkingsprogramma's tussen EU-lidstaten voor de ontwikkeling, de productie of het gebruik van defensiegerelateerde producten (waar de overbrenging bij aansluit);
- het land van eindgebruik een lidstaat van de NAVO is, een lidstaat van het Wasenaar Arrangement zoals vermeld in artikel 16 van het Wapenhandelbesluit, of een bevriend land^a of bondgenoot zoals vermeld in artikel 26, § 4 van het decreet;
- het om (niet-essentiële) onderdelen gaat die de bestemming volledig zal integreren in zijn eindproduct en dit eindproduct niet onder de definitie van gevoelige goederen valt.³³

De algemene vergunning mag ook niet gebruikt worden indien er twijfel over bestaat of de bestemming zal voldoen aan de voorwaarden van de algemene vergunning, of mogelijk een bedreiging vormt voor de openbare orde of de veiligheid van het Vlaams Gewest of van België. Er worden enkele bijkomende voorwaarden gesteld aan het gebruik van algemene vergunningen. Zo moeten gebruikers houder zijn van een voorafgaande machtiging en moeten ze zich uiterlijk twintig werkdagen voor de eerste voorgenomen overbrenging laten registreren bij de dienst Controle Strategische Goederen. Gebruikers van algemene vergunningen dienen ook gedetailleerde overzichten bij te houden over de handel die onder algemene vergunningen plaatsvindt.³⁴

Vooraleer een bedrijf als ontvanger gebruik kan maken van algemene vergunningen, dient het een certificaat te hebben verkregen van de overheid. Deze bepaling

a De memorie van toelichting verwijst naar punt 3.5.7 van de EU-gebruikersgids bij het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB voor een toelichting bij wat verstaan moet worden onder de term 'bevriende landen'. De gebruikersgids stelt zelf echter dat de term een minder helder afgebakend begrip is. Hij is van toepassing op landen waarmee een staat nauwe bilaterale banden onderhoudt, of waarmee hij waarden, belangen of doelstellingen deelt. Welke landen dat precies zijn, wordt niet aangegeven.

vloeit voort uit de Richtlijn 2009/43/EG (artikel 9) die de certificering voor het gebruik van algemene vergunningen heeft ingevoerd om de betrouwbaarheid van de bedrijven (of personen) als ontvangers van defensiegerelateerde producten te controleren.^a

5.5.2 *Controle op het eindgebruik*

Het eindgebruik van de producten wordt doorgaans minder streng gecontroleerd wanneer het om producten gaat die naar andere EU-lidstaten verhandeld worden dan voor de handel naar landen buiten de EU. Voor wapenhandel binnen de EU worden enkel eindgebruikersdocumenten gevraagd bij individuele vergunningen. De aard van de vereiste eindgebruikersdocumenten is dezelfde als voor de uitvoer van defensiegerelateerde producten (zie sectie 5.1.1).³⁵ Voor globale en algemene overdrachtsvergunningen – die in de toekomst steeds vaker gebruikt zullen worden – wordt dit niet gedaan. De overheid kan beperkingen op het eindgebruik wel koppelen aan de uitreiking van overdrachtsvergunningen (en dit zowel voor individuele, globale als algemene overdrachtsvergunningen). Het is niet vastgelegd wat deze beperkingen kunnen inhouden, deze kunnen op maat van een specifieke vergunning geformuleerd worden.³⁶ De beperkingen zijn vooral relevant wanneer het eindgebruik zou veranderen of buiten de EU zou liggen. Bovendien blijft de absolute plicht om alle informatie over het eindgebruik mee te delen bij de vergunningaanvraag ook voor globale vergunningen bestaan.

Concrete voorbeelden van eindgebruik na export naar EU-landen³⁷

Het West-Vlaamse bedrijf Sioen produceerde, in opdracht van Sagem, multigelaagde kledingsystemen voor het FELIN-programma van het Franse leger. In 2010 werden de eerste FELIN-systemen aan gevechtsbataljons van het Franse leger geleverd, die ze vanaf eind 2011 gebruiken in Afghanistan.

Cassidian Belgium vervaardigt elektronica voor de Typhoon-gevechtsvliegtuigen van Eurofighter. De Typhoon-vliegtuigen zijn in gebruik bij de krijgsmachten van het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Italië, Spanje, Oostenrijk en Saoedi-Arabië. De eerste gevechtsmiszie van het Typhoon-vliegtuig vond plaats in maart 2011 tijdens de operaties van het Britse leger in Libië.

a De procedure voor de aanvraag van een certificaat staat beschreven in artikel 14, § 3 van het Wapenhandeldecreet en artikel 32, 33 en 34 van het uitvoeringsbesluit.

5.5.3 *Beoordelingscriteria*

Volgens artikel 1 van het Gemeenschappelijk Standpunt is elke lidstaat ertoe gehouden om aanvragen voor uitvoervergunningen te toetsen aan de criteria die aangenomen werden in artikel 2.^a In 2008 werd in de EU nog geen onderscheid gemaakt tussen overbrenging (naar andere EU-lidstaten) en uitvoer (naar EU-derde landen). De criteria waren destijds evenzeer bedoeld voor de beoordeling van aanvragen voor transacties met andere EU-lidstaten. Sinds de aanneming van Richtlijn 2009/43/EG maakt de EU wel een onderscheid. Het is sindsdien niet zo duidelijk of de criteria uit het Gemeenschappelijk Standpunt nog steeds toegepast moeten worden op de handel met EU-lidstaten.^b De Vlaamse decreetgever koos ervoor om dit niet langer te doen. De beoordelingscriteria die gebaseerd zijn op het Gemeenschappelijk Standpunt worden voortaan enkel gebruikt voor export en doorvoer met een eindbestemming buiten de EU³⁸ en voor overbrenging wanneer op het moment van de beslissing over de aanvraag vaststaat dat het eindgebruik plaatsvindt buiten de EU.³⁹ De redenering is dat andere EU-lidstaten betrouwbare partners zijn en dat een toetsing aan de beoordelingscriteria niet nodig is. In de memorie van toelichting wordt enkel verwezen naar de mogelijkheid om voorwaarden te koppelen aan overbrengingsvergunningen met betrekking tot eindgebruik of wederuitvoer.

Uit de praktijk blijkt dat de vergunningaanvragen die bij de bevoegde vergunningendienst terechtkomen administratief beoordeeld worden op de volledigheid van het dossier, maar doorgaans niet aan een inhoudelijke toets onderworpen worden. Enkel voor vergunningaanvragen met een eindbestemming/eindgebruik buiten de EU wordt er een politiek advies geformuleerd.⁴⁰ Overigens wordt volgens het delegatiebesluit van 3 april 2014 aan de leidende ambtenaar van het Departement Internationaal Vlaanderen de bevoegdheid verleend om vergunningen voor de uitvoer, doorvoer of overbrenging toe te kennen of te weigeren wanneer het eindgebruik zich afspeelt binnen de EU of in een beperkt aantal landen buiten de EU.^c Wanneer

-
- a Het begrip 'uitvoervergunning' omvat eveneens aanvragen voor tussenhandel, doorvoer, productie onder licentie en immateriële overdracht van software en technologie.
- b Uit de rapportering over de toepassing van het Gemeenschappelijk Standpunt blijkt dat er tot op heden nog steeds cijfers worden verzameld over export naar zowel niet-EU- als naar EU-lidstaten, wat doet vermoeden dat overbrenging nog steeds onder het toepassingsgebied van de Richtlijn valt. Zodra Richtlijn 2009/43/EG echter ingang gevonden heeft en EU-lidstaten op basis van algemene vergunningen goederen zullen verhandelen, zal dit ook gevolgen hebben voor de rapportering over het Gemeenschappelijk Standpunt op EU-niveau.
- c Australië, Canada, Japan, Liechtenstein, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, de Verenigde Staten en Zwitserland.

een leidende ambtenaar een vergunning zou weigeren (wat eerder uitzonderlijk is voor deze landen van eindgebruik), dient hij dit onmiddellijk mee te delen aan de bevoegde minister.⁴¹

5.6 Doorvoer van defensiegerelateerd materiaal

Doorvoer is een handelstransactie waarbij goederen het grondgebied van een staat binnenkomen om verder te worden vervoerd naar een bestemming buiten de grenzen van het doorvoerland. De belangrijkste motivatie om doorvoer te controleren, is het risico dat deze goederen tussen de landen van herkomst en bestemming van de radar verdwijnen en terechtkomen op ongeoorloofde bestemmingen en bij ongewenste bestemmingen. Controle op de doorvoer maakt deel uit van een nationaal exportcontrolebeleid. De praktische haalbaarheid van het controleren van doorvoer wordt echter in grote mate bemoeilijkt door het grote volume aan transacties die logistieke knooppunten onder tijdsdruk te verwerken krijgen. Daarom worden slechts bepaalde types van doorvoer gecontroleerd. De afbakening hiervan verschilt tussen nationale staten en zelfs tussen EU-lidstaten.⁴²

Het begrip ‘doorvoer’ heeft dus geen eenduidige betekenis.⁴³ De wet van 5 augustus 1991 verwees voor een beschrijving van het begrip naar de douanewetgeving, maar ook daar wordt het begrip niet duidelijk gedefinieerd.⁴⁴ Het Vlaamse Wapenhandeldecreet beschrijft preciezer wat doorvoer betekent en welke vormen van doorvoer onder controle worden geplaatst. Doorvoer is “het vervoer van goederen die uitsluitend het Belgisch grondgebied worden binnengebracht om via dat gebied te worden vervoerd naar een ander land, met uitzondering van overbrengingen tussen twee lidstaten van de EU,^a en waarbij de goederen op een van de volgende manieren worden getransporteerd:

- a) Ze worden overgeladen van het ene transportmiddel op een ander transportmiddel.
- b) Ze worden van een transportmiddel gelost en worden nadien opnieuw op hetzelfde transportmiddel geladen.”⁴⁵

a Dit vloeit voort uit de inwerkingtreding van de Europese Richtlijn 200/43/EG over het intranationale verkeer voor defensiegerelateerd materieel. Sinds de inwerkingtreding van de Richtlijn is de doorvoer tussen EU-lidstaten niet langer vergunningplichtig. Doorvoer tussen een EU-lidstaat en een bestemmingsland buiten de EU blijft in het Vlaams Gewest evenwel onderworpen aan de vergunningplicht.

Dit betekent dat het transport van militair materieel over Belgisch grondgebied zonder overlading niet aan de vergunningplicht wordt onderworpen in Vlaanderen. Wanneer militair materieel op een goederenwagon wordt geplaatst of per vrachtwagen over het Belgische grondgebied getransporteerd wordt en er geen ontlading plaatsvindt, is het vervoer met andere woorden niet aan de vergunningplicht onderworpen. Wanneer echter een schip de haven van Antwerpen binnenvaart en een lading militair materieel overgeladen wordt om van daaruit per vrachtwagen verder vervoerd te worden, is er wel een vergunning vereist. Wanneer bijvoorbeeld een lading uit Spanje toekomt en naar Roemenië verder reist, is er geen vergunning vereist (want binnen de EU). Voor een doorvoer vanuit Frankrijk met bestemming Egypte geldt de vereiste dan weer wel. Naar aanleiding van berichten over een verdachte doorvoer die plaatsvond op de luchthaven van Oostende naar Libië heeft de bevoegde minister in antwoord op een parlementaire vraag aangekondigd om het gebrek aan controlemogelijkheden voor doorvoer zonder overlading in het Wapenhandeldecreet te onderzoeken.

De vergunningprocedure voor uit- en doorvoer van militair materieel naar landen buiten de EU is in grote mate gelijk. Doorvoerders hebben eveneens een voorafgaande machtiging van het Vlaams Gewest nodig om hun activiteiten te kunnen uitoefenen.⁴⁶ Een doorvoerder dient echter steeds een individuele vergunning aan te vragen. Verder zijn alle bepalingen met betrekking tot het eindgebruik en de beoordelingscriteria^a gelijk aan de bepalingen voor uitvoervergunningen. Bij een aanvraag voor een doorvoervergunning wordt bovendien een document gevoegd waaruit blijkt dat de autoriteiten van het land van herkomst de uitvoer hebben toegestaan.^b

5.7 Invoer en overbrenging van defensiemateriaal naar het Vlaams Gewest

De invoer en overbrenging naar het Vlaams Gewest zijn anders gereguleerd dan de uitvoer, doorvoer en overbrenging vanuit het Vlaams Gewest naar andere landen. De motivatie voor een controle op de invoer verschilt dan ook fundamenteel van die

a Volgens het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB zijn de Europese criteria immers evenzeer van toepassing op doorvoer.

b In bepaalde gevallen, gespecificeerd in artikel 24, § 4, is een dergelijk bewijs niet vereist. Bijvoorbeeld wanneer het gaat om humanitaire hulp, of als de doorvoer plaatsvindt in het kader van activiteiten van de EU, de NAVO, e.a.

van uitvoer, doorvoer en overbrenging naar andere landen. Risico's die de controle op invoer tracht te beperken, hebben in de eerste plaats te maken met binnenlandse veiligheidsoverwegingen en niet met het buitenlands veiligheidsbeleid. Internationale afspraken en controleregimes gelden overigens niet voor invoer.⁴⁷

Analoog aan het onderscheid tussen uitvoer/overbrenging, betekent 'invoer' het binnenkomen in het douanegebied van de EU via het Belgische grondgebied. Wanneer de goederen afkomstig zijn uit een andere EU-lidstaat spreekt men van 'overdracht' of 'overbrenging' naar België/Vlaanderen. Ook in dit geval is dus sinds 2009 niet langer sprake van invoer, aangezien de grenzen van de Europese douane-unie niet overschreden worden.

De overbrenging van defensiegerelateerd materieel (inclusief ordehandhavingsmaterieel) naar het Vlaams Gewest vanuit een andere EU-lidstaat is in principe niet aan de vergunningplicht onderworpen. De Europese Richtlijn 2009/43 die het intra-EU-handelsverkeer reguleert, bepaalt immers dat "er geen andere toestemming [mag] worden vereist voor de doorvoer door lidstaten of voor toegang tot het grondgebied van de lidstaat waar de afnemer gevestigd is, [...] onverminderd de toepassing van bepalingen die noodzakelijk zijn om redenen van openbare veiligheid of openbare orde, zoals onder meer veilig vervoer".⁴⁸ Een overdrachtsvergunning van de afzender volstaat. De Vlaamse overheid heeft niettemin geoordeeld dat het op basis van redenen van openbare veiligheid en openbare orde wenselijk is om in twee gevallen te vragen om een 'kennisgeving': ten eerste wanneer het gaat om 'gevoelige goederen' (de lijst van conventionele wapens uit het VN-wapenregister inclusief kleine en lichte wapens en hun munitie), ten tweede wanneer de goederen opgenomen zijn in de lijst die de Vlaamse Regering heeft aangenomen in het Wapenhandelbesluit (bijlage 2). Het gaat om vuurwapens voor militair of paramilitair gebruik en onderdelen daarvoor, munitie en vuurgeleidingssystemen en aanverwante alarm- en waarschuwingssystemen speciaal ontworpen voor militair gebruik.^a Een kennisgevingsplicht is een informatieplicht, geen vergunningplicht. De handelaar dient uiterlijk twintig dagen voor de voorgenomen overbrenging een kennisgeving te bezorgen aan de bevoegde overheidsdienst, die vervolgens de persoon in kwestie binnen de tien werkdagen na ontvangst schriftelijk op de hoogte moet stellen of een vergunningaanvraag vereist is of niet (artikel 21 Wapenhandelbesluit).

Voor de invoer vanuit niet-EU lidstaten geldt een gelijkaardige regeling, met dit verschil dat er geen kennisgeving, maar steeds een vergunning vereist is. Artikel 8, § 3

a Voor een gedetailleerde beschrijving van de categorieën, zie het Wapenhandelsbesluit.

van het Wapenhandeldecreet bepaalt dat een vergunning vereist is voor de invoer van gevoelige goederen. Daarnaast kan de Vlaamse Regering een bijkomende lijst van producten aannemen in het Wapenhandelbesluit waarvoor evenzeer een vergunning nodig is. Deze lijst is dezelfde als de zojuist besproken lijst voor overbrenging en is opgenomen in bijlage 2 van het besluit. Bedrijven, handelaars of personen kunnen individuele of gecombineerde vergunningen aanvragen.

Voor de beoordeling van vergunningaanvragen voor invoer of overbrenging worden andere criteria gebruikt dan voor uit- en doorvoer. De criteria inzake het respect voor mensenrechten in het land van bestemming, de handhaving van vrede en stabiliteit etc. lijken overbodig als het land van bestemming België/Vlaanderen is en de Vlaamse Regering de afweging moet maken. Daarom werden twee andere criteria naar voren geschoven die vooral het risico op illegale handel trachten tegen te gaan. Een aanvraag van invoer of overbrenging naar het Vlaams Gewest wordt volgens het Wapenhandeldecreet geweigerd wanneer er een duidelijk risico is dat de goederen in kwestie een andere bestemming krijgen dan werd aangegeven in de aanvraag of onder ongewenste voorwaarden wederuitgevoerd of overgebracht worden (dit is risico op illegale afwending) of een bedreiging vormen voor de openbare orde of veiligheid.

5.8 Tussenhandel

De term ‘tussenhandel’ verwijst naar het bemiddelen en faciliteren van contracten tussen producenten, kopers en verkopers van strategische goederen. Het gaat om personen en bedrijven die producenten, kopers en verkopers met elkaar in contact brengen om een (ver)koop tot stand te brengen.⁴⁹ De internationale gemeenschap dringt aan op een wereldwijde controle van tussenhandelaars en hun activiteiten vanuit de bezorgdheid dat ze op zoek zouden gaan naar gaten of zwakke schakels in nationale exportcontroleregimes om deals tot stand te brengen vanuit landen met zwakkere controleregimes. Bovendien is het zonder pertinente wetgeving onmogelijk om malafide tussenhandelaars te berechten die zich met illegale wapenhandel inlaten.⁵⁰

Op 23 juni 2003 nam België samen met andere EU-lidstaten een Gemeenschappelijk Standpunt aan over toezicht op tussenhandel.⁵¹ Het document vereist dat EU-lidstaten toezicht houden op activiteiten van tussenhandel die op hun grondgebied plaatsvinden. Daarnaast kunnen ze ook toezicht houden op activiteiten buiten hun grondgebied, uitgevoerd door op hun grondgebied verblijvende personen of tussenhandelaars met hun nationaliteit. De vergunningaanvragen voor tussenhandelsactivi-

teiten dienen getoetst te worden aan de criteria van het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB voor wapenuitvoer. Bijkomend bij de controle van de activiteiten zelf kan er ook een vergunning gevraagd worden om als tussenhandelaar te mogen optreden.

In navolging van het Europese Gemeenschappelijk Standpunt werd de wet van 5 augustus 1991 aangepast. In een nieuw wethoofdstuk ter bestrijding van illegale wapenhandel werd een voorafgaande vergunning vereist voor tussenhandelaars. Op basis van de aangepaste wet van 5 augustus 1991 mogen tussenhandelaars in België hun activiteiten niet uitoefenen zonder een voorafgaande vergunning uitgereikt door de FOD Justitie.⁵² Deze voorafgaande vergunning onderzoekt de integriteit van de persoon en controleert of hij voldoet aan alle wettelijke voorwaarden om op basis van de Wapenwet van 2006 erkend te kunnen worden als wapenhandelaar.^a Bij de regionalisering van de wapenhandel werd de tussenhandel niet expliciet mee overgedragen naar de gewesten. De controle op tussenhandel wordt daarom nog steeds als een federale bevoegdheid beschouwd.

België heeft momenteel geen vergunningplicht om de activiteiten van de tussenhandelaar te controleren. Dit werd niet opgenomen in de federale wet, en aangezien het niet om een regionale bevoegdheid gaat, wordt het ook niet gereguleerd door de gewesten. De tussenhandelaar dient immers geen vergunningaanvraag in te dienen voor bepaalde contracten die afgesloten worden of diensten die worden verleend. Dit maakt dat de tussenhandelaar op geen enkel moment zijn of haar voorafgaande vergunning moet voorleggen, en dat er geen reële controle plaatsvindt, noch op de activiteiten, noch op de persoon van de tussenhandelaar.⁵³ De bevoegde minister van Justitie erkent het probleem: “Het federale niveau blijft echter bevoegd voor de tussenhandel, aangezien het noch om invoer, noch om uitvoer gaat. Een nieuwe en efficiëntere federale regelgeving is dan ook noodzakelijk. Het is duidelijk dat een vrijwillige verklaring met het oog op een moraliteitsonderzoek niet afdoende is. Veeleer lijkt een soort economisch toezicht aan te bevelen.”⁵⁴ Tot op heden werd nog geen werk gemaakt van een bijkomende controle op tussenhandelaars.

a Een erkenning als wapenhandelaar wordt toegekend door de provinciegouverneur. Om de erkenning te verkrijgen moet de aanvrager onder meer zijn beroepsbekwaamheid bewijzen aan de hand van een examen, en moet hij de herkomst van zijn financiële middelen aantonen. De persoon moet eveneens aan een aantal voorwaarden voldoen, zoals meerderjarig zijn, geen overtredingen gepleegd hebben op de wapenwetgeving, e.a. De erkenning kan alleen geweigerd worden om redenen die verband houden met de handhaving van de openbare orde. Voor meer informatie, zie N. Duquet & M. Van Alstein (2011). *Vuurwapens, handel, bezit en gebruik*. Leuven: Acco, 53.

5.9 Controle op buitenlandse handel in civiele vuurwapens, onderdelen en munitie

Jagers, sportschutters, wapenhandelaars en andere bezitters van vuurwapens voor civiel gebruik dienen te voldoen aan de voorwaarden van de Wapenwet van 2006, gericht op het bezit en gebruik van vuurwapens in België. Indien deze personen hun wapens de grens willen overbrengen of wanneer ze wapens willen importeren, zijn ze echter eveneens onderworpen aan de regulering voor buitenlandse wapenhandel.^a

Bij de uitwerking van het Wapenhandeldecreet werd een apart onderdeel voor controle op buitenlandse handel in civiele vuurwapens opgenomen. Voor de betreffende handel tussen EU-lidstaten moet Vlaanderen in het decreet rekening houden met de bepalingen van EU-Richtlijn 91/477/EEG. Handel buiten de EU wordt sinds september 2013 gereguleerd door de Europese Verordening 258/2012/EU, die rechtstreeks verplichtingen aan lidstaten oplegt voor de controle op handel in civiele vuurwapens. Hoewel deze Verordening nog niet van kracht was toen het Vlaamse Wapenhandeldecreet in werking trad, werd bij het ontwerp van decreet geanticipeerd op de Europese Verordening die toen reeds in de maak was.

De Verordening 258/2012/EU laat ruimte aan de lidstaten om een vergunningprocedure uit te werken. Het Vlaams Gewest heeft in zijn decreet bepalingen opgenomen voor de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van civiele vuurwapens die in overeenstemming zijn met de Vuurwapenrichtlijn en -Verordening ter zake.

Vooreerst stelt de Vlaamse overheid enkele algemene voorwaarden aan het over de grens brengen van civiele vuurwapens, die verband houden met de Wapenwet en de bestrijding van illegale handel. De in-, uit-, doorvoer en overbrenging van civiele vuurwapens wordt enkel toegestaan:

- als de aanvrager op basis van de Wapenwet gerechtigd is om het vuurwapen voorhanden te hebben of te verwerven^b;

a Hoewel de bevoegdheid sinds 2003 is geregionaliseerd, werd de in-, uit- en doorvoer van civiele vuurwapens tot 2012 gecontroleerd op basis van de federale wet van 5 augustus 1991 en een lijst van goederen die vervat was in het bijbehorende KB van 8 maart 1993.

b Anders dan voor handel in militair materieel, behoeven personen die civiele vuurwapens de grens willen overbrengen geen voorafgaande machtiging die hun moraliteit controleert. Ze voldoen immers reeds aan de voorwaarden van de Wapenwet om vuurwapens voorhanden te mogen hebben of te verwerven. Naast medische attesten, praktische en theoretische proeven wordt daarbij eveneens de moraliteit van de aanvrager gecontroleerd.

- als alle essentiële kenmerken van het vuurwapen in kwestie (de aard, de categorie, het merk, het model, het kaliber en het serienummer^a) gekend zijn.

De Vlaamse Regering heeft in het uitvoeringsbesluit ook een lijst van civiele vuurwapens opgenomen waarvoor geen vergunning vereist is voor in-, uit- en doorvoer en overbrenging, omdat ze geen directe bedreiging vormen voor de openbare orde of veiligheid. Het gaat onder meer om wapens met een historische, folkloristische of decoratieve waarde, wapens die onbruikbaar zijn gemaakt of alarmwapens die niet verboden noch vergunningplichtig zijn op basis van de Wapenwet.

Net zoals voor militair materieel, kan de afgifte van vergunningen voor uitvoer, doorvoer of overbrenging van civiele vuurwapens afhankelijk gesteld worden van bepaalde voorwaarden. De voorwaarden kunnen verband houden met het eindgebruik van de goederen, de wederuitvoer of uitvoer na overbrenging, het vervoer en de in- of uitklaring van de goederen, de fysieke verificatie en de rapportering over het gebruik van de vergunning.⁵⁵ Het uitvoeringsbesluit bij het decreet beschrijft precies welke gegevens op een vergunningaanvraag en de vergunning zelf vermeld moeten worden. Het gaat daarbij om de technische gegevens van het wapen, de gegevens van de bestemming en de eindgebruiker, de wijze waarop het wapen wordt vervoerd enzovoort.⁵⁶ De vergunningen zijn één jaar geldig vanaf de datum van de toekenning, al zijn verlengingen mogelijk indien de toegestane hoeveelheid nog niet werd verhandeld. Voor tijdelijke vergunningen is de termijn uiteraard aangepast. Na het verstrijken van de vergunning stuurt de aanvrager de originele vergunning terug naar de bevoegde overheidsdienst (de dCSG) en rapporteert hij over het gebruik van de vergunning.

5.9.1 *Uitvoer van civiele vuurwapens naar landen buiten de EU*

In uitvoering van het VN-Vuurwapenprotocol waarbij de Europese Unie partij is (zie hoofdstuk 3) werd op 14 maart 2012 Verordening 258/2012 aangenomen. Die is sinds 30 september 2013 van toepassing in alle EU-lidstaten. Het VN-Vuurwapenprotocol heeft tot doel de illegale vervaardiging en handel in vuurwapens te bestrijden, inclusief de componenten en bijbehorende munitie. De Verordening is niet van toepassing op vuurwapens die specifiek ontworpen zijn voor militair gebruik en raakt niet aan handel binnen de grenzen van de EU.

a Het serienummer is bij invoer of overbrenging naar het Vlaams Gewest op het moment van de vergunningaanvraag nog niet altijd bekend. Indien dit het geval is, is met de juiste motivering een uitzondering mogelijk en dient het serienummer achteraf – na invoer/overbrenging – gemeld te worden aan de bevoegde overheidsdienst.

Verordening 258/2012 regelt de handel van civiele vuurwapens naar landen buiten de EU (export). De invoer en handel in vuurwapens binnen de EU daarentegen vallen onder de voorschriften van Richtlijn 91/477/EEG. Het onderscheid tussen intra- en extra-EU is duidelijk, terwijl de grens tussen vuurwapens voor civiel, ordehandhavings- of militair gebruik dat niet is. De Europese lijst van militaire goederen bij het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB bevat immers vuurwapens met technische kenmerken die ook voor civiel gebruik bestemd kunnen zijn.⁵⁷

De Verordening is gericht aan de lidstaten en schrijft uitsluitend procedures voor aan vergunningendiensten. Ze bevat dus geen rechtstreekse verplichtingen ten aanzien van de uit- of doorvoer van civiele vuurwapens. De Verordening is niet van toepassing op:

- transacties tussen lidstaten onderling;
- vuurwapens speciaal ontworpen voor militair gebruik, en ook niet op vuurwapens bestemd voor het leger, politie of de overheidsinstanties van de lidstaten. Vuurwapens met deze bestemmingen vallen onder het Vlaamse regime voor militair materieel;
- verzamelaars en instellingen die zich bezighouden met culturele en historische aspecten van vuurwapens (er moeten wel traceringsvoorwaarden opgenomen zijn);
- onbruikbaar gemaakte wapens;
- antieke vuurwapens of replica's hiervan (na 1899 vervaardigde vuurwapens vallen niet onder antieke vuurwapens – artikel3).

Het Vlaamse Wapenhandeldecreet heeft de verplichtingen uit de Europese Verordening opgenomen. In principe is er voor de uitvoer (net zoals voor de invoer en doorvoer) van civiele vuurwapens telkens een individuele vergunning vereist. Voor aanvragen voor de handel in civiele vuurwapens met landen buiten de EU moet de aanvrager alle informatie over het eindgebruik meedelen. De aanvrager dient eveneens een document toe te voegen waaruit de toestemming van het land van bestemming voor de invoer blijkt, zoals een internationaal invoercertificaat of een kopie van de invoervergunning. De Vlaamse overheid kan bij elke uit- of doorvoer extra garanties eisen, zoals een verificatie van de eindgebruiker of verbintenissen van de bestemming of de eindgebruiker zoals ze dat voor militair materieel doet. Als de aanvrager tijdens de duur van de vergunning informatie verkrijgt over de wijziging van het doel of de bestemming, is hij verplicht om de bevoegde dienst daarvan op de hoogte te stellen.

De beoordelingscriteria voor uit- en doorvoervergunningen van civiele wapens naar landen buiten de EU zijn dezelfde als deze voor militair materieel.

Het Vlaamse decreet voorziet in overeenstemming met Verordening 258/2012 bijkomend in versoepelde procedures voor personen die in het bezit zijn van een Europese vuurwapenpas^a voor jacht- of sportactiviteiten, en eveneens voor demonstratie, expositie, onderhoud, herstelling en tijdelijke opslag. De Vlaamse overheid vraagt wel om een kennisgeving voorafgaand aan deze tijdelijke in- of uitvoer. Bovendien moeten de aanvragers kunnen aantonen (op basis van een uitnodiging bijvoorbeeld) dat de uitvoer inderdaad bestemd is voor jacht-, sport- of demonstratiedoel-einden.⁵⁸

Erkende wapenhandelaars kunnen op basis van het decreet voor demonstraties, exposities (zonder verkoop), onderhoud, evaluaties en herstellingen een meervoudige vergunning aanvragen.^b

5.9.2 *Doorvoer van civiele vuurwapens*

Aanvragen voor de doorvoer van civiele vuurwapens volgen dezelfde procedure als die voor uitvoer. Dezelfde voorwaarden voor eindgebruik kunnen aan een vergunning gekoppeld worden en dezelfde beoordelingscriteria^c worden toegepast. Bij iedere aanvraag voor doorvoer voegt de aanvrager een document waaruit blijkt dat het land van bestemming toestemming geeft voor de invoer. Bovendien wordt voor doorvoer een document toegevoegd waaruit blijkt dat de bevoegde autoriteiten van het land van herkomst de uitvoer hebben toegestaan.^{d, 59}

5.9.3 *Overbrenging van civiele vuurwapens, onderdelen en munitie naar andere EU-lidstaten*

De procedure voor de overbrenging van civiele vuurwapens binnen de EU is nagenoeg dezelfde als de procedure voor handel met landen buiten de EU. Ook hier geldt dat in principe telkens een individuele vergunning vereist is.⁶⁰ Versoepelde procedures zijn evenwel voorzien voor jagers en sportschutters die met een Europese

-
- a Zoals vermeld in het koninklijk besluit van 8 augustus 1994 betreffende de Europese vuurwapenpassen.
 - b Met een meervoudige vergunning kan een wapenhandelaar op basis van één vergunning meermaals producten tijdelijk uit- en wederinvoeren voor bijvoorbeeld exposities. Zie de memorie van toelichting bij het decreet.
 - c Dit zijn overigens dezelfde criteria als voor de beoordeling van uitvoer en doorvoer van militair materieel, zoals beschreven in de artikelen 26 en 28 van het Wapenhandeldecreet.
 - d Dit laatste hoeft niet als de doorvoer plaatsvindt in het kader van acties van de EU, NAVO, VN, IAEA of andere intergouvernementele organisaties waar België lid van is (artikel 40, § 5).

vuurwapenpas voor de duur van hun jacht- en sportactiviteiten hun vuurwapens kunnen overbrengen, op voorwaarde dat ze op basis van een uitnodiging of ander document hiervan een bewijs kunnen voorleggen. Een voorafgaande kennisgeving is voor intra-EU-verkeer niet nodig. De vuurwapenpas kan ook gebruikt worden voor tijdelijke overbrenging met het oog op demonstratie of expositie. In dat geval is een voorafgaande kennisgeving wel vereist. Net zoals voor uitvoer kunnen erkende wapenhandelaars een meervoudige vergunning aanvragen voor demonstraties of exposities. In tegenstelling tot bij intra-EU-handel in militair materieel wordt er voor de overbrenging van civiele vuurwapens geen gebruik gemaakt van algemene vergunningen.

Een eerste groot verschil met de procedure voor de export van civiele vuurwapens naar landen buiten de EU ligt in de versoepelde procedure voor wapenhandelaars. Personen die in het bezit zijn van een erkenning als wapenhandelaar op basis van de Wapenwet, kunnen namelijk een open vergunning krijgen die hen voor een periode van drie jaar toelaat om vuurwapens over te brengen naar wapenhandelaars in andere EU-lidstaten. Een voorafgaande kennisgeving is vereist.

Een tweede verschil heeft betrekking op de beoordelingscriteria. Voor de overbrenging van civiele vuurwapens worden deze niet vooropgesteld in het decreet. Wel wordt bij iedere vergunningaanvraag voor overbrenging van civiele vuurwapens nagegaan of er een document aanwezig is waaruit blijkt dat de EU-lidstaat waarheen de civiele vuurwapens verzonden worden voorafgaand toestemming gegeven heeft, of waaruit blijkt dat een vergunning zonder deze toestemming toegekend kan worden.⁶¹

5.9.4 *Invoer en overbrenging van civiele vuurwapens naar het Vlaams Gewest*

Ook de invoer en overbrenging naar het Vlaams Gewest is onderworpen aan de vergunningplicht, al staat de procedure voor vergunningaanvragen slechts kort beschreven in het decreet. De versoepelde procedures op basis van de vuurwapenpas en de meervoudige vergunning voor tijdelijke uitvoer houden in dat de vuurwapens ook wederingevoerd (of overgebracht) mogen worden.⁶² Voor niet-tijdelijke invoer of overbrenging naar Vlaanderen worden individuele vergunningen uitgereikt.⁶³ Vergunningaanvragen worden geweigerd als er een duidelijk risico bestaat dat de goederen in kwestie:

- een andere bestemming krijgen dan aangegeven in de aanvraag of onder ongewenste voorwaarden wederuitgevoerd of overgebracht zullen worden;
- een bedreiging vormen voor de openbare orde of veiligheid.⁶⁴

5.10 Handhaving en sancties

Het Wapenhandeldecreet is geen vrijblijvend draaiboek dat de handel in wapens en de toekenning van vergunningen regelt, maar wel een set van bindende normen die aan alle betrokken partijen (de overheid, de handelaren, de burger) zowel rechten toekent als plichten oplegt. Het decreet bevat een aantal juridische instrumenten om de naleving ervan te handhaven en de inbreuken erop te bestraffen. De bevoegdheid om toe te zien op de naleving van het decreet berust zowel bij de Vlaamse overheid, die eerder genomen beslissingen kan schorsen of intrekken, als bij de Raad van State, die administratieve beslissingen in verband met de toekenning van vergunningen en machtigingen kan schorsen of vernietigen. Daarnaast kan aan wie het decreet overtreedt een administratieve of strafrechtelijke sanctie opgelegd worden.

5.10.1 Toezicht en vervolging

Het toezicht op de naleving van de regelgeving en de vervolging van de schending van die regelgeving zijn twee verwante maar niettemin sterk onderscheiden activiteiten, uitgeoefend door verschillende verantwoordelijken. Het toezicht is een typische bestuurstaak, de vervolging daarentegen is een verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie.

Op grond van het Wapenhandeldecreet is de Vlaamse overheid bevoegd om toezicht uit te oefenen op de naleving van de regelgeving. Aan de personeelsleden die belast zijn met het toezicht, werden een aantal beperkte onderzoeksbevoegdheden toegekend, zoals het recht om elke plaats, met uitzondering van privéwoningen, te betreden en het recht om inzage te eisen in alle relevante documenten en correspondentie. Bovendien kunnen deze personeelsleden een proces-verbaal opmaken van de inbreuken die zij vaststellen.⁶⁵

De toezichtsbevoegdheid van de Vlaamse overheid doet geen afbreuk aan de opsporingsbevoegdheden van de gerechtelijke politie en de douane. De vervolging van de inbreuken op het Wapenhandeldecreet komt toe aan het openbaar ministerie, in de persoon van de procureur des Konings. Voor zover een dergelijke inbreuk eveneens een inbreuk is op de douanewetgeving, kan ook de Administratie der Douane en Accijnzen een vervolging instellen.⁶⁶

5.10.2 *Bestuurlijke maatregelen*

In bepaalde omstandigheden kan de overheid bestuurlijke maatregelen treffen om een schending van het Wapenhandeldecreet ongedaan te maken of om te vermijden dat er inbreuk op wordt gepleegd. Zo kan de overheid uitgereikte vergunningen en machtigingen schorsen of intrekken wanneer ze vaststelt dat de toekenningsvoorwaarden niet langer vervuld zijn, de omstandigheden waarin de vergunning of machtiging initieel werd toegekend gewijzigd zijn, of als redenen van openbare orde of veiligheid de schorsing of intrekking vereisen.⁶⁷ Daarnaast kunnen bepaalde categorieën van personen preventief tijdelijk uitgesloten worden van de toekenning van een vergunning of machtiging of, indien ze reeds werden toegekend, het gebruik ervan. Dergelijke maatregelen kunnen onder meer getroffen worden tegen personen waarvan op basis van concrete aanwijzingen vermoed wordt dat zij handelen in strijd met het Wapenhandeldecreet. De uitsluiting geldt voor een periode van één tot zes maanden, maar kan in geval van een strafrechtelijk vooronderzoek over een mogelijke schending van het Wapenhandeldecreet en een eventuele strafvervolging verlengd worden tot de definitieve uitspraak door de strafrechter.⁶⁸ Specifiek voor deze bestuurlijke maatregel is dat hij een preventief karakter heeft, genomen op basis van vermoedens. In dat opzicht verschilt hij van de mogelijkheid voor de Vlaamse overheid om na de vaststelling van een overtreding van het Wapenhandeldecreet bij wijze van administratieve straf een tijdelijk verbod op activiteiten van in-, uit- en doorvoer of van overbrenging op te leggen (zie infra).

5.10.3 *Administratiefrechtelijke controle*

De toekenning of weigering van een vergunning of machtiging door de Vlaamse overheid is een administratieve rechtshandeling waarvan iedereen die blijk geeft van een benadeling of van een belang de schorsing of vernietiging kan vragen bij de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak. Bedrijven die bij hun aanvraag voor een vergunning of machtiging een negatieve beslissing kregen en van oordeel zijn dat de Vlaamse overheid het Wapenhandeldecreet niet correct heeft toegepast, kunnen tegen die weigering dus in beroep gaan.⁶⁹

Omgekeerd kunnen personen, zowel particulieren als rechtspersonen, die aantonen dat ze door de toekenning van een bepaalde vergunning benadeeld of in hun belangen geschonden zijn, de Raad van State verzoeken om die beslissing te schorsen of te vernietigen. Particulieren die een verzoek indienen, moeten een rechtstreeks en persoonlijk belang kunnen aantonen. Dat is niet eenvoudig. ‘Activistische’ verzoeken van particulieren, geïnspireerd door de wens om een algemeen verbod op de in- en

uitvoer van wapens af te dwingen of de uitvoer naar een bepaalde regio of land te verbieden, geven geen blijk van een rechtstreeks en persoonlijk belang. Ook bedrijven die menen dat een concurrent ten onrechte een vergunning gekregen heeft, hebben geen rechtstreeks en persoonlijk belang. Een eventueel in- of uitvoerverbod voor die concurrent levert hen zelf immers geen voordeel op.

In tegenstelling tot particulieren hebben verenigingen die actief zijn in het domein van mensenrechten meer kans dat hun verzoek tot schorsing of vernietiging van een vergunning ontvankelijk verklaard wordt. Een vzw kan voor de Raad van State een zaak aanspannen wanneer zij een specifiek maatschappelijk doel heeft, een collectief belang verdedigt, haar maatschappelijk doel door de bestreden handeling geraakt kan worden en het duidelijk is dat dit doel werkelijk wordt nagestreefd.⁷⁰ Het statutaire doel van de vzw is bepalend om uit te maken of ze bevoegd is om vergunningen en machtigingen aan te vechten voor de Raad van State. Een vzw die krachtens haar statuten de verdediging van gelijkheid, vrijheid, solidariteit en menselijkheid beoogt en internationale samenwerking inzake mensenrechtenbescherming nastreeft, kan door de uitvoer van wapens in haar belangen geraakt worden. Een vzw die uitsluitend tot doel heeft om de publieke opinie te sensibiliseren tegen oorlog en voor veiligheid en internationale samenwerking wordt daarentegen niet geraakt door een eventuele wapenlevering en is bijgevolg niet bevoegd om bij de Raad van State te procederen tegen de toekenning van een in-, uit-, of doorvoervergunning.⁷¹

5.10.4 *Strafsancties*

Het Wapenhandeldecreet bevat een gedifferentieerd systeem van strafsancties, waarbij de zwaarste overtredingen bestraft worden met vijf tot tien jaar opsluiting en een geldboete van ten minste 750 euro en ten hoogste 750 000 euro, of het dubbel van de waarde van de goederen in kwestie indien hoger. Deze straffen worden opgelegd door de strafrechter.

Het gaat om overtredingen op verboden handel of overtredingen op embargo's. Overtredingen op de vergunningplicht kunnen leiden tot een gevangenisstraf van maximaal vijf jaar en boetes van 250 tot 250 000 euro of het dubbele van de waarde van de goederen.^a Andere inbreuken op de bepalingen van het decreet worden bestraft met een geldboete van minstens 250 euro en hoogstens 250 000 euro, of het dubbele van de waarde van de goederen indien hoger. Daarnaast kan de strafrechter

a Voor een volledig overzicht van de strafbepalingen: zie de artikelen 47 en 48 van het Wapenhandeldecreet en deel 7 van het besluit.

een verbod uitspreken om gedurende maximaal tien jaar geen activiteiten te verrichten die vermeld staan in het decreet. Bij herhaling worden alle vermelde straffen verdubbeld. Pogingen tot overtreding worden overigens gelijkgesteld met de overtreding zelf.

5.10.5 *Administratieve sancties*

Wanneer het openbaar ministerie nalaat om schendingen van het Wapenhandeldecreet te vervolgen, kan de Vlaamse overheid zelf sancties opleggen.⁷² Na de vaststelling van een schending heeft het openbaar ministerie twee maanden tijd om strafvordering in te stellen. Na afloop kunnen de daartoe aangestelde ambtenaren een administratieve sanctie opleggen. Die kan de vorm aannemen van een geldboete of een tijdelijk handelsverbod voor de overtreder. De geldboete bedraagt minimaal 50 euro en maximaal het dubbel van de waarde van de goederen die voorwerp uitmaakten van de overtreding.⁷³

5.11 **Rapportering en parlementaire controle**

Personen die gebruikmaken van de vergunningen die uitgereikt worden door het Vlaams Gewest, dienen over het gebruik ervan te rapporteren aan de bevoegde overheidsdienst. Op die manier houdt de overheid zicht op de goederen die verhandeld worden. De regering brengt op haar beurt verslag uit bij het parlement over het gevoerde beleid. De rapportageplicht geldt zowel voor de handel in militair materieel als voor de handel in civiele vuurwapens. De bepalingen staan in het decreet beschreven en worden verder in detail uitgewerkt in het uitvoeringsbesluit.

5.11.1 *Rapportering van de vergunninghouder aan de bevoegde overheid*

Personen die gebruikmaken van algemene, globale of individuele vergunningen voor de overbrenging van militair materieel binnen de EU houden per gebruikte vergunning een gedetailleerd en volledig overzicht bij van hun overbrengingen.

Dit overzicht bevat:

- de beschrijving van de overgebrachte defensiegerelateerde producten;
- de hoeveelheid en de waarde van de overgebrachte producten;
- de data van de overbrenging;
- de naam en het adres van afzender en bestemming;

- het eindgebruik en de eindgebruiker van de defensiegerelateerde producten;
- het bewijs dat voldaan werd aan de voorwaarden die eventueel aan de vergunning gekoppeld werden en dat de beperkingen op eindgebruik nageleefd werden;
- het bewijs dat eventuele beperkingen gekoppeld aan de vergunning meegedeeld werden aan de bestemming.⁷⁴

Ook voor de handel in civiele vuurwapens met individuele of meervoudige vergunning binnen de EU en voor de handel in defensiegerelateerde producten met landen buiten de EU houden personen die gebruikmaken van de vergunning per gebruikte vergunning gedetailleerde overzichten bij. Ook hier staan de precieze gegevens die vermeld moeten worden opgelijst in artikel 49 van het decreet, en wordt de procedure omstandig beschreven in deel 8 van het uitvoeringsbesluit.

De Vlaamse overheid maakt voor de rapportering over overbrengingsvergunningen (voor handel binnen de EU) gebruik van elektronische formulieren. Bij handel binnen de EU zijn er immers geen douanecontroles. Het uitvoeringsbesluit specificeert wanneer de elektronische overzichten (afhankelijk van de aard van de vergunning) aan de overheid bezorgd moeten worden. De betrokken personen dienen ze zeven jaar te bewaren.⁷⁵

Rapportage over de in-, uit- en doorvoer naar landen buiten de EU gebeurt op basis van de afschrijving van de vergunningen door de douane en het terugsturen van de vergunning, inclusief een overzicht van het gebruik ervan, twee maanden na de verstrijking van de geldige duur.^a In bepaalde gevallen kan de overheid toch om elektronische rapportering vragen, bijvoorbeeld wanneer het afschrift van de douane niet alle nodige gegevens bevat.⁷⁶

5.11.2 *Parlementaire controle*

Om het parlement in staat te stellen controle uit te oefenen op de uitvoering van het beleid, dient de regering verslag uit te brengen over de toepassing van wetgeving. In de federale wetgeving van 5 augustus 1991 werd dit zeer summier gereguleerd: de regering zou jaarlijks verslag uitbrengen bij het parlement en dit verslag zou handelen over “de ontwikkeling van de export, over de bijzondere problemen die zijn gerezen en over de eventuele wijzigingen van de reglementering en procedures”.⁷⁷ In 2003, nog voor de regionalisering, werd het betreffende artikel aanzienlijk uitgebreid. Rapportage over de ontwikkelingen in het Europese beleid werd toegevoegd, er werden

a Voor meer info, zie de artikelen 49 en 50 van het Wapenhandeldecreet.

aparte hoofdstukken voorzien voor de bespreking van de uitvoer van materieel en technologie bestemd voor productie in derde landen, voor de opvolging en naleving van niet-wederuitvoerclausules en controle op afwending binnen het land van bestemming. Belangrijk zijn ook de zesmaandelijks verslagen die in 2003 geïntroduceerd werden over de verstrekte en geweigerde vergunningen, “met per land het totale bedrag en het aantal vergunningen ingedeeld per categorie van bestemming en per categorie van materieel”.⁷⁸

Na de regionalisering ging vooral Vlaanderen ver in het verfijnen van de informatie in deze verslagen. De Vlaamse overheid geeft sinds 2005 informatie weer per vergunning, stemt de categorieën van goederen overeen met de Europese lijst van ML-categorieën, en publiceert naast jaarlijkse en halfjaarlijkse verslagen ook maandelijks rapporten over de toegekende en geweigerde vergunningen.⁷⁹ De verhoogde transparantie werd (met uitzondering van de maandelijks verslagen) verankerd in het Wapenhandeldecreet. Over het gebruik van algemene vergunningen wordt jaarlijks gerapporteerd.^a

Het decreet beschrijft precies welke informatie per toegekende en geweigerde vergunning aan het parlement gerapporteerd zal worden. Vooreerst wordt een overzicht geboden van het aantal vrijstellingen en vergunningen die toegekend en geweigerd werden per land van bestemming, en de totale waarde hiervan. Vervolgens worden per toegekende, geweigerde of vrijgestelde vergunning de producten omschreven, het land van eindgebruik meegedeeld indien dit verschillend is van het land van bestemming, de categorie van de bestemming, de categorie van de eindgebruiker indien verschillend van de bestemming, de waarde in euro van de vrijstelling of vergunning, en, indien van toepassing, uitzonderingen die worden toegestaan op het meedelen van essentiële kenmerken van civiele vuurwapens. De Vlaamse Regering waakt erover om geen informatie mee te delen waardoor aan de betrokken personen schade berokkend kan worden.⁸⁰

Nieuw is ook de verslaggeving over vergunningen voor de overbrenging binnen de EU van civiele vuurwapens die onder het toepassingsgebied van EU-Richtlijn 91/477 vallen en de rapportage over tijdelijke vergunningen. Over verlengingen en vervangingsvergunningen (een vergunning die wordt uitgereikt wanneer de oorspronkelijke vergunning verloren is gegaan) wordt tot op heden nog niet gerapporteerd in Vlaanderen.⁸¹

a Het Wapenhandeldecreet stipuleert dat de Vlaamse Regering in haar jaarlijks verslag aan het parlement per algemene vergunning een overzicht geeft van het aantal personen dat van de vergunning heeft gebruikgemaakt en van de totale waarde in euro van de verrichte overbrengingen, uitgesplitst naar de lidstaat van bestemming, de categorie van de bestemmingen en de categorie van de defensiegerelateerde producten (artikel 50, § 2).

Inzicht in cijfers is belangrijk om de uitvoering van het beleid te controleren. Het parlement moet in staat gesteld worden om toe te zien op de omvang van de wapenhandel, de bestemmingslanden en het eindgebruik. Naast transparantie in cijfermateriaal is het eveneens van belang om de praktische uitvoering toe te lichten. Hoe gaat de Vlaamse overheid precies om met de controle op eindgebruik? In welke mate staat de overheid in contact met de defensiegerelateerde industrie? Hoe verloopt de inschatting bij de beoordeling van de vergunningaanvragen? Welke informatie wordt meegenomen, wie wordt eventueel geconsulteerd?

Vlaanderen behoort op het vlak van gegevens die aan het parlement worden vrijgegeven inzake de omvang, de bestemmingen en de types eindgebruikers van onze uitvoer, invoer en doorvoer tot de koplopers binnen de EU. Gegevens over reële uitvoer en het vermelden van weigeringsgronden ontbreken in de periodieke verslagen van de regering. Dit zijn elementen waarmee Vlaanderen dan weer achterophinkt ten aanzien van andere Europese overheden. Verklaringen over geweigerde of toegestane vergunningen worden niet meegedeeld in de verslagen. Voor publieke informatie hieromtrent is men afhankelijk van parlementaire vragen.⁸²

Het parlementaire debat over wapenhandel blijft essentieel om de transparantie te bewaken, die op haar beurt moet toelaten om de uitoefening van de bevoegdheid te evalueren. Bij aanvang van de eerste legislatuur na de regionalisering van de bevoegdheid besliste het Vlaams Parlement om een subcommissie te wijden aan het thema. De subcommissie Wapenhandel werd ondergebracht onder de commissie Economie en was actief van 27 september 2004 tot 7 juni 2009. De Commissie kwam ongeveer maandelijks bijeen. De verslagen van de regering aan het parlement, de beleidsbrief van de minister en parlementaire vragen aan de bevoegde minister werden in deze commissie besproken. In de volgende legislatuur (2009-2014) werd de subcommissie Wapenhandel weer afgeschaft. De dossiers rond wapenhandel worden sindsdien besproken in de commissie Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden, Internationale Samenwerking, Onroerend Erfgoed en Toerisme. De aard van het debat is daardoor enigszins veranderd. Hoewel dezelfde verslagen van de regering besproken worden, en ook nu parlementaire vragen over gelijkaardige onderwerpen aan bod komen, vormt wapenhandel slechts één thema in een brede agenda die de Commissie te behandelen heeft. De bespreking van het Wapenhandeldecreet, de jaarverslagen van de regering aan het parlement en de houding van Vlaanderen ten aanzien van bepaalde bestemmingslanden zoals Israël of Saoedi-Arabië staan echter nog steeds geregeld op de agenda.

