

HOOFDSTUK 4. HET JURIDISCH KADER VOOR BUITENLANDSE WAPENHANDEL IN BELGIË

Sara Depauw & Jihan Seniora

De controle op de wapenhandel is bedoeld om toezicht te houden op het over de grenzen verhandelen van goederen van strategisch belang die een bedreiging voor de veiligheid kunnen vormen. Met een dergelijk controlesysteem willen overheden de wapenhandel niet verbieden, maar wel voorwaarden stellen om een evenwicht te vinden tussen economische belangen en veiligheidsoverwegingen. Wapenhandel mag dan een lucratieve industrie zijn, de onverantwoorde of illegale overbrenging van wapens – ongeacht of het gaat om kleine en lichte wapens dan wel om onderdelen of producten voor massavernietigingswapens – kan de nationale, regionale en internationale veiligheid schaden. Overheden reguleren wapenhandel, brengen die regulering in de praktijk door vergunningen uit te reiken en de handel te controleren aan de buitengrenzen, en bestraffen zo nodig overtredingen. Dit hoofdstuk zoomt in op het wettelijk kader voor wapenhandel. Het wettelijk kader bepaalt welke handel als legaal of illegaal wordt beschouwd, welke voorwaarden gelden en hoe overtredingen bestraft worden.

Hoewel de procedures voor exportcontrole kunnen verschillen van het ene land tot het andere, zijn er toch een aantal fundamentele elementen die noodzakelijk zijn voor een goede werking van die controles: volledige en duidelijke wetgeving en uitvoeringsbesluiten, lijsten van producten en technologieën die moeten worden gecontroleerd, administratieve en strafrechtelijke sancties in geval van overtreding van de wet, en vergunningsdiensten met voldoende capaciteit om het beleid uit te voeren. Bovendien wordt exportcontrole nog efficiënter wanneer de verschillende agentschappen binnen een staat samenwerken en wanneer er ook internationaal samenwerking en informatie-uitwisseling is.¹

In België werd al tientallen jaren geleden een kader ontwikkeld voor de controle op de uitvoer van militaire uitrustingen, een kader dat werd gebaseerd op een gevarieerd pakket rechtsregels bestaande uit internationale stelsels voor wapencontrole, Europese

instrumenten en de nationale wetgeving. In navolging van de historische en juridische evoluties werd dit kader telkens aangepast aan de internationale, Europese en nationale realiteit.

Dit hoofdstuk wil een licht werpen op de belangrijkste evoluties van de Belgische wetgeving, met als meest recente ontwikkeling de goedkeuring door elk gewest van een eigen wetgeving op de wapenhandel in 2012. Handel in dual-use producten wordt eveneens gecontroleerd, maar maakt geen deel uit van dit hoofdstuk. Het controle-regime voor dual-use komt in hoofdstuk 6 aan bod.

Dit hoofdstuk bestaat uit vijf delen. Het eerste deel is gewijd aan de internationale context van de controle op de wapenexport in België. Het schetst kort de multilaterale verdragen over exportcontrole waar ons land bij betrokken is, het internationaal Wapenhandelsverdrag (ATT) evenals de vorderingen die op dit vlak zijn geboekt op Europees niveau. In het tweede deel worden de belangrijkste veranderingen in de Belgische wetgeving vanaf 1962 uiteengezet. Zo worden vier momenten besproken waarop er op juridisch vlak veranderingen waren voor de wapenhandel: de wet van 11 september 1962 die de algemene regels voor de goederenhandel vastlegde, de federale wet van 5 augustus 1991 die specifiek de wapenhandel reglementeerde, de wijzigingen die werden doorgevoerd in 2003, met onder meer de regionalisering van de bevoegdheid in augustus 2003, en de goedkeuring van regionale decreten en een ordonnantie in 2012. In het derde deel onderzoeken we de inhoud van de decreten/ordonnantie die de gewesten hebben goedgekeurd in 2012, en brengen we de belangrijkste punten van overeenkomst en verschilpunten aan het licht. In een volgend deel behandelen we beknopt de bevoegdheden die ook na de regionalisering federaal bleven. Tot slot kijken we naar de nood aan samenwerking en coördinatie voor het controlesysteem op de wapenexport dat vandaag de dag van kracht is in België.

4.1 De internationale context van de controle op wapenexport in België

4.1.1 *De internationale stelsels voor exportcontrole*

Het Belgische exportcontrolebeleid is al tientallen jaren lang verankerd in een multilateraal kader van informele exportcontroleregimes die gemeenschappelijke controles op de handel in strategische goederen vooropstellen. De eerste informele overeenkomst waaraan België deelnam, was het CoCom – Coordinating Committee for Multilateral Export Controls – dat in 1949 en op initiatief van de Verenigde Staten werd opgericht met de bedoeling de verkoop van strategische producten van westerse landen aan de landen van het Warschaupact en de Volksrepubliek China te coördineren.²

Hiertoe werd een gezamenlijk mechanisme voor de evaluatie van aanvragen voor uitvoervergunningen opgezet en werden lijsten opgesteld van goederen die onderworpen werden aan een uitvoerverbod of uitvoervergunning.³

Omdat het CoCom gebaseerd was op een gentlemen's agreement⁴ en het politieke engagement van België hierin op geen enkele wijze op papier was gezet, was het op zuiver vrijwillige basis dat ons land deelnam aan dit multilaterale controlemechanisme. Er is weinig geschreven over de deelname van België in CoCom, meer bepaald door de discretie die de leden ervan aan de dag legden, maar het lijkt toch dat ons land de beslissingen van dit comité heeft gevolgd en dat het een niet te verwaarlozen invloed heeft gehad op de Belgische rechtsorde.⁵

In het begin van de jaren 1990 kwam door het einde van de Koude Oorlog en de daarmee gepaard gaande strategische aardverschuivingen het bestaan van het CoCom op losse schroeven te staan en in 1994 werd het comité ontbonden. Twee jaar later, in juli 1996, werd een nieuwe organisatie opgericht, het Wassenaar Arrangement, dat de achtergelaten leemte moest vullen. Ook andere multilaterale stelsels voor exportcontrole werden opgericht door specifieke groepen van landen, met als voornaamste doel de verspreiding van goederen en technologieën die konden leiden tot de ontwikkeling van conventionele wapens en massavernietigingswapens aan banden te leggen. Het belangrijkste middel om dat doel te bereiken, is een samenwerking tussen de landen die strategische goederen produceren en uitvoeren, zodat ze hun beleidsmaatregelen en wetgevingen rond exportcontrole op elkaar afstemmen. De regimes stellen gemeenschappelijke richtlijnen op waar alle lidstaten zich aan moeten houden wanneer ze een aanvraag voor een exportvergunning beoordelen. Ze definiëren ook de lijsten met producten die moeten worden gecontroleerd. Andere, even belangrijke instrumenten die helpen om de nationale beleidsmaatregelen op elkaar af te stemmen, zijn periodiek overleg tussen lidstaten over de technische aspecten van de controles, de nieuwe risico's op proliferatie en de nationale export van bepaalde producten.⁶

Op dit ogenblik is België lid van vijf multilaterale stelsels voor exportcontrole op strategische goederen: het Zanger Comité (1971) en de Nuclear Suppliers Group (NSG) (1974) die in hoofdzaak gericht zijn op nucleaire wapens; de Australiëgroep (1985) voor biologische en chemische wapens; het Missile Technology Control Regime (MTCR) (1987) voor raketten, drones en bijbehorende technologieën; en het Wassenaar Arrangement (1996) voor conventionele wapens en dual-use producten.

4.1.2 *VN Wapenhandelsverdrag (ATT)*

Op 2 april 2013 nam de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties een verdrag aan omtrent internationale wapenhandel. Het verdrag bevat verplichtingen voor lidstaten

om de handel in conventionele wapens – inclusief kleine en lichte wapens, onderdelen en munitie – te reguleren. Voor zeer veel handelsgoederen zijn internationale regels opgesteld, bijvoorbeeld om de kwaliteit te bewaken of met het oog op voedselveiligheid. Een gangbare boutade is dat handel in bananen internationaal strenger gereguleerd wordt dan handel in wapens. Het ATT betracht internationale regels voor controle op wapenhandel op te stellen om de risico's die eraan verbonden zijn (het voeren van gewapend conflict, menselijk leed, schendingen van de mensenrechten, e.a.) enigszins in te dijken. Zo verplicht het verdrag zijn lidstaten om te voorzien in een doeltreffend nationaal controleregime op wapenhandel, dat de invoer, uitvoer, doorvoer en tussenhandel in conventionele wapens reguleert. Het voorziet in criteria die bepaalde transacties verbieden, bijvoorbeeld wanneer ze strijdig zijn met hoofdstuk VII van het VN-Handvest, of ingezet zouden worden voor oorlogsmisdaden. Het verdrag stelt beoordelingscriteria op voor export die niet verboden is maar die een risico inhoudt voor de vrede en veiligheid. Lidstaten behoren ook maatregelen te nemen die de illegale afwijking van wapentransacties naar oneigenlijke eindgebruikers tegengaan. Bovendien moeten staten registers bijhouden over toegestane vergunningen of de reële uitvoer en delen ze deze informatie met andere lidstaten.⁷ Dit moet de kennis over legale en illegale wapenhandel vergroten.

Tijdens de onderhandelingen van het ATT werd gestreefd naar een universeel verdrag. De tekst van het verdrag is daardoor soms weinig specifiek. Het is een compromistekst die alle of zo veel mogelijk lidstaten van de VN moest overtuigen. Zowel importerende als exporterende landen, zowel landen die al sterke controlesystemen handhaven als landen die dergelijke controle ontberen, landen die het internationaal recht genegen zijn als landen die zich hierdoor belemmerd voelen in hun soevereiniteit, landen in vrede en landen in oorlog. Universaliteit werd uiteindelijk niet bereikt. Een te zwakke tekst ondermijnt de doelstellingen van het verdrag. Daarom werd besloten om het zoeken naar een universeel compromis te laten varen en het verdrag te stemmen binnen de Algemene Vergadering van de VN. 155 lidstaten namen deel aan de stemming, 118 staten keurden de tekst van het verdrag goed. Syrië, Iran en Noord-Korea stemden tegen. Verscheidene staten, waaronder Rusland, China, India, Indonesië, Egypte en Soedan, onthielden zich. Het verdrag blijft echter openstaan voor nieuwe ondertekeningen en ratificaties. Op het moment van dit schrijven (september 2014) hebben 53 staten het verdrag geratificeerd. Er zijn 50 ratificaties nodig vooraleer het verdrag in werking treedt en in september 2014 werd dit aantal bereikt/ het verdrag zal in werking treden op 24 december 2014, 90 dagen na de 50ste ratificatie.⁸ België heeft het ATT op 3 juni 2014 geratificeerd en zal het verdrag in zijn wetgeving en beleid implementeren zo gauw het van kracht wordt. Er zal in detail bekeken moeten worden in hoeverre het bestaande beleid en de huidige wetgeving reeds aan alle vereisten van het ATT tegemoetkomen en of/waar eventuele aanpassingen nodig zijn. Er worden weinig of geen problemen verwacht aangezien de meeste bepalingen uit het ATT reeds gangbare praktijken zijn in België en de rest van de EU.

4.1.3 *Europees kader*

België stemt zijn exportcontrole op wapens en dual-use producten ook af op de Europese context. Al meer dan twintig jaar is de Europese Unie (EU) haar bevoegdheden op dat gebied immers geleidelijk aan het uitbreiden. Daar waar wapenhandel en exportcontrole voorheen tot de soevereine bevoegdheden van de lidstaten behoorden, en op basis van art. 346 van het Verdrag van de Werking van de EU systematisch uitgesloten werden van de werking van de interne markt, hebben de jongste jaren belangrijke verschuivingen plaatsgevonden waardoor de EU aan bevoegdheden won.

Sinds 1991 heeft de Europese Raad gewerkt aan de bepaling van gemeenschappelijke criteria voor de exportcontrole, met de bedoeling een meer coherent beleid te voeren voor de uitvoer van conventionele wapens. In juni 1998 werd een Gedragscode aangenomen die acht criteria vermeldt om de aanvragen voor de uitvoer van militaire uitrustingen te evalueren. Die code werd in december 2008 vervangen door een Gemeenschappelijk Standpunt, een instrument van het buitenlands beleid van de EU dat juridisch bindend is.⁹ Sinds 2009 werd het Europees wettelijk kader aangepast en wordt wapenhandel binnen de EU niet langer uitgesloten van de werking van de interne markt. Handel in militaire uitrustingen binnen de EU (overbrenging) wordt gereguleerd door richtlijn 2009/43/EG als deel van het handelsbeleid van de EU. De Europese Unie legt voortaan minder strenge voorwaarden op voor handel tussen Europese lidstaten. Ze stelt versoepelde vergunningsverplichtingen op, zodat handel naar andere EU-lidstaten niet langer systematisch een individuele vergunning nodig heeft.¹⁰ Alle gewesten in België hebben hun decreten en ordonantie hieraan aangepast (zie verder). Wapenhandel met landen buiten de EU blijft onderworpen aan het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944 onder het Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB). Tot slot heeft de Europese Commissie rechtskaders ontwikkeld om het verkeer van civiele vuurwapens binnen de Gemeenschap te reglementeren. Dit werd nodig geacht om de interne veiligheid van de EU te waarborgen wanneer de interne grenzen wegvielen. Minimumvoorwaarden voor het overbrengen van civiele vuurwapens werden vastgelegd in richtlijn 91/477/EEG inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens. Sinds 2012 reguleert een Europese verordening de uitvoer van civiele vuurwapens. De (minimum)voorwaarden voor uitvoer van civiele vuurwapens buiten de EU zijn nu voor alle EU-lidstaten gelijk en eenvormig met de bepalingen uit het VN-vuurwapenprotocol. De verordening staat wel toe dat lidstaten strengere regels hanteren.¹¹ De Europese Unie is eveneens exclusief bevoegd voor de reglementering van de exportcontrole op dual-use producten.¹² Daarom moet België, net als de andere lidstaten, de Europese verordening hierover naleven. Controle op dual-use producten valt buiten het voorwerp van dit hoofdstuk, in hoofdstuk 6 wordt daar dieper op ingegaan.

De Europese Unie heeft door de jaren heen aan bevoegdheden gewonnen op het vlak van wapenhandel. Dat maakt de voorwaarden voor handel tussen EU-lidstaten meer gelijk, maar heeft ook een belangrijke verschuiving teweeggebracht in de klemtonen die gelegd worden. Met name voor militair materieel heeft de verschuiving van wapenhandel als onderdeel van het GBVB naar intra-EU wapenhandel als onderdeel van het handelsbeleid belangrijke consequenties. De Europese Commissie speelt nu een voortrekkersrol. Het belang van een lucratieve Europese defensie-industrie wordt op EU-niveau naar voren geschoven en militaire producten kunnen vrijer circuleren binnen de EU. De gespannen relatie tussen economische belangen en vrede en veiligheid – inherent aan wapenhandel – komt mogelijk nog meer onder druk te staan. Een lucratieve defensie is immers afhankelijk van export, wat ertoe kan leiden dat Europese overheden de criteria voor uitvoer uit het Gemeenschappelijk Standpunt minder streng zullen interpreteren, of dat het beleid zich nog verder vanuit een economische aspiratie zal ontwikkelen en het versoepelde vergunningsbeleid zich niet tot intra-EU handel zal beperken en een spillovereffect zal kennen naar landen buiten de EU. Bovendien blijft exportcontrole een nationale bevoegdheid die – ondanks het gemeenschappelijk standpunt – uiteenlopende uitkomsten kent. De verantwoordelijkheid voor export (voornamelijk voor onderdelen) wordt meer dan vroeger overgedragen aan andere lidstaten waar systeemintegratoren gevestigd zijn, en producenten en handelaars kunnen gebruikmaken (legaal of illegaal) van minder strenge controleregimes om hun export te organiseren.

4.2 De evolutie van het Belgisch juridisch kader voor de controle op de wapenexport

Een analyse van de Belgische context brengt verschillende typische aspecten aan het licht die een invloed hebben gehad op de draagwijdte en aard van de wijzigingen van het Belgisch juridisch kader in de voorbije vijf decennia. Allereerst hebben de internationale en Europese ontwikkelingen in de exportcontrole een doorslaggevende invloed gehad op de Belgische rechtsorde. Zo vermelden we de omzetting, in 2012, van de Europese richtlijnen betreffende overdracht binnen de EU en betreffende de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van civiele vuurwapens (zie hoofdstuk 7). Ten tweede wordt de evolutie van controle op wapenhandel in België gekenmerkt door grote polemieken rond specifieke dossiers over de toekenning van vergunningen, polemieken die verschillende regeringscrisisen hebben uitgelokt, eerst binnen de federale regering en later binnen de regionale regeringen. Die polemieken werden vaak gevolgd door wetswijzigingen, met de bedoeling de regelgeving te versterken. Ten derde brengen de diepgaande debatten en de tegenstellingen in de grote

exportdossiers duidelijk naar voren dat er voortdurend spanningen zijn tussen economische standpunten en de aspecten internationale veiligheid, ethische normen en buitenlands beleid. Tot slot werden de blokkering van bepaalde vergunningsdossiers en de beslissingen om het Belgisch juridisch kader aan te passen niet alleen gevoed door de diepgaande debatten over die uitdagingen, maar ook door communautaire spanningen en politieke rivaliteit (zie hoofdstuk 1).

4.2.1 1962: Een economische visie op de exportcontrole van wapens

Vóór 1991 viel de wapenhandel onder de algemene regeling voor de in-, uit- en doorvoer van goederen zoals die was vastgelegd door de **wet van 11 september 1962**. Die wet gaf de regering de toelating een vergunningsstelsel op te leggen in drie omstandigheden: *“ofwel ter beveiliging van de levensbelangen van een economische sector of van de volkshuishouding in haar geheel beschouwd; ofwel ter vrijwaring van de inwendige of uitwendige veiligheid van het land; ofwel ter uitvoering van verdragen, overeenkomsten, afspraken met een economisch doel of verband houdend met de veiligheid en van beslissingen of aanbevelingen van internationale of supranationale organisaties.”*¹³ Door die wet was de wapenhandel verankerd in een economische logica, ook al waren bij het beheer van de dossiers verschillende ministeries betrokken, waaronder het ministerie van Buitenlandse Zaken.¹⁴

Op 19 juli 1968 werd de wet van 1962 gewijzigd, naar aanleiding van een schandaal dat was losgebarsten rond de levering van Belgische wapens aan Nigeria. Op 13 juli 1968, in volle Biafra-oorlog, stortte een vrachtvliegtuig van Sabena neer in de buurt van Lagos, met aan boord 40 ton wapens en munitie die bestemd waren voor de Nigeriaanse regering (zie hoofdstuk 1). Dat zorgde voor onbegrip en opschudding, want de minister van Buitenlandse Zaken had op 11 juli in het parlement verklaard dat België sinds 24 mei geen exportvergunningen meer had uitgereikt en dat alleen nog ‘restbestellingen’ moesten worden geleverd. Maar nu werd aangetoond dat die ‘rest’ bestond uit een bestelling van 100 ton wapens en dat er wel degelijk op 29 mei een exportvergunning was goedgekeurd voor een honderdtal machinegeweren en op 24 juni een tweede vergunning voor 500 ton aanvalsgranaten.¹⁵ Geconfronteerd met de tekortkomingen die door dit incident aan het licht waren gekomen en naar aanleiding van bepaalde uitlatingen van de minister van Buitenlandse Zaken, met name over de procedures voor de toekenning van vergunningen en de communicatie tussen de verschillende ministeriële departementen die betrokken waren bij de exportcontrole van wapens,¹⁶ stemde het parlement snel een wet in een poging de wetgeving te verbeteren. Zo werd een vierde omstandigheid ingevoegd: *“ofwel om bij te dragen tot de naleving van de algemene beginselen van het recht en van de menselijke samenleving die door de beschaafde naties wordt erkend.”*¹⁷

Die wijziging was in grote haast doorgevoerd en al snel bleek dat ze niet bruikbaar was in de praktijk. Zoals Michel Vincineau, hoogleraar in de rechten, opmerkt: “[die omstandigheid] verwijst immers naar een juridisch begrip – de algemene beginselen van het recht – dat op dit gebied moeilijk bruikbaar is en naar een moreel begrip – de beginselen van de menselijke samenleving – dat op zijn minst vaag en erg subjectief is. Het ware beter geweest om het internationaal recht als criterium te nemen en meer bepaald het non-interventiebeginsel, het humanitair recht en de rechten van de mens.”¹⁸ De invoeging mag dan een poging zijn om te verwijzen naar de mensenrechten, de regering heeft zich toen weinig vastberaden getoond om te voorzien in een specifiek juridisch instrument voor de wapenhandel, omdat ze de vrijheid van handel niet in de weg wilde staan.¹⁹

4.2.2 1991: Naar een volwaardige controle op wapenhandel

In 1991 kreeg België voor het eerst een wet die specifiek van toepassing was op de wapenhandel, namelijk de **wet van 5 augustus 1991** betreffende de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik dienstig materieel en daaraan verbonden technologie. Die wet was het resultaat van een langdurig parlementair onderzoek dat van start was gegaan in mei 1987, naar Belgische leveringen van wapens en munitie aan landen die in een gewapend conflict waren verwickeld of waartegen een wapenembargo gold. Het slotrapport van het parlement wees er onder meer op dat het belangrijk was een meer coherent exportbeleid te voeren en dat het evaluatieproces van de exportaanvragen en de controle op de eindbestemming dienden te worden versterkt.²⁰

De goedkeuring van de wet van augustus 1991 werd aanvankelijk in juni 1991 tegengehouden door de koppeling aan een dossier waarin twee Vlaamse partijen een beslissing in vraag stelden om vergunningen uit te reiken voor uitvoer naar verschillende Golfstaten (Oman, de Verenigde Arabische Emiraten en Saoedi-Arabië – zie hoofdstuk 1). Het compromis dat werd gevonden als antwoord op die blokkering bestond uit een versterking van de exportcriteria in het wetsvoorstel dat destijds werd besproken in de Senaat.

De wet van 5 augustus 1991 vertoonde tekenen van vooruitgang, met name door een wettelijke waarde toe te kennen aan beginselen die voorheen louter politieke verbin-tenissen waren. De wet onderwierp elke handeling voor in-, uit- of doorvoer van wapens en militair materieel aan een administratieve toelating, voerde evaluatiecriteria in voor export, bevestigde de coördinatie tussen de verschillende relevante diensten, versterkte de strafrechtelijke sancties en legde administratieve sancties op.²¹ Later zou het koninklijk besluit van 8 maart 1993 het vergunningsstelsel verder preciseren en een lijst opstellen met verboden producten (onder meer chemische, bacteriologische wapens) evenals een lijst met producten die onderworpen zijn aan een vergunning (onder meer conventionele wapens).

In het najaar van 1991 barstte opnieuw een regeringscrisis los, die onder meer ging over de vernieuwing van een uitvoervergunning voor granaten aan Saoedi-Arabië. De crisis legde de communautaire en politieke belangentegenstellingen van dat ogenblik bloot. De wet werd dan wel niet gewijzigd als gevolg van dit politiek conflict, maar de uitweg uit de crisis die men uiteindelijk had gevonden, namelijk de tijdelijke (tot maart 1992) regionale behandeling van de dossiers via de oprichting van regionale ministeriële comités voor uitvoervergunningen, schiep een precedent.²²

4.2.3 *Tussen Europeanisering en regionalisering: wetswijzigingen en regionalisering in 2003*

In 2003 werd het juridisch kader verschillende keren gewijzigd, meer bepaald als reactie op de controverse die in augustus 2002 was ontstaan rond een exportvergunning voor de levering van lichte machinegeweren aan Nepal. In die tijd woedde een heftig debat tussen de voorstanders van de uitvoer, voor wie het erom ging een prille democratie te steunen in haar strijd tegen een terroristische guerrillabeweging, en de tegenstanders, die erop wezen dat de Nepalese strijdkrachten de mensenrechten schonden en dat het gevaar bestond dat de wapens net zouden terechtkomen bij de guerrillastrijders waartegen ze bedoeld waren. Bovenop het debat over de inhoud van het dossier ontstond een heftig communautair geschil tussen het Vlaamse landsgedeelte, dat voornamelijk gekant was tegen de transactie, en het Franstalige landsgedeelte, waar de transactie ruime steun genoot.

Die controverse had twee belangrijke gevolgen voor het Belgisch juridisch kader en het exportbeleid van ons land: een wijziging van de wet van 1991 en de beslissing om de bevoegdheid voor wapenhandel te regionaliseren. Aan de ene kant werd, met de **wet van 25 maart 2003**²³ de wet van 1991 gewijzigd door invoering van een hoofdstuk over 'de bestrijding van de illegale handel in wapens' (Titel III). Aan de oorsprong van die wet lagen verschillende rapporten van mensenrechtenorganisaties, van het eind van de jaren 1990, die de rol van België als draaischijf voor de wapentrafiek naar Afrikaanse landen aan het licht hadden gebracht. De wet van 25 maart 2003 was het resultaat van initiatieven genomen door Belgische parlementsleden en probeerde een juridische leemte te vullen door de invoering van een systeem voor de controle van tussenpersonen (makelaars) in wapens.²⁴ Tegelijk integreerde een andere wet, de **wet van 26 maart 2003**, de Gedragscode van de EU over wapenexport in de wet van 5 augustus 1991, met de bedoeling de exportcontroles op wapens te versterken, na de Nepal-crisis in 2002. Die wet versterkte ook de verplichtingen van België inzake rapportering en informatie-uitwisseling met de Europese partners.²⁵

Aan de andere kant werd met de **bijzondere wet van 12 augustus 2003** het grootste deel van de bevoegdheid inzake de uit-, in- en doorvoer van wapens en de technologieën voor tweërlei gebruik (dual-use) geregionaliseerd, waarbij de federale overheid bevoegd bleef voor de uit- en invoer met betrekking tot het leger en de politie, de strijd tegen illegale wapenhandel en de reglementering op vuurwapenbezit. Voortaan zijn de drie gewesten bevoegd voor de regulering van buitenlandse wapenhandel en de toekenning van vergunningen.²⁶ De complexe en soms onduidelijke bevoegdheidsverdeling²⁷ op het vlak van wapenhandel is deels het gevolg van de vaart waarmee het dossier overgeheveld werd naar de gewesten, zonder in detail uit te klaren welke overheid het best geplaatst is om de bevoegdheid uit te oefenen.

Het regeerakkoord dat er kwam na de federale verkiezingen van 18 mei 2003 voorzag in de mogelijkheid om in een ‘forum’ de kwestie van de regionalisering van de wapenexport te bespreken. Maar dan besloot de regering-Verhofstadt II op haar eerste ministerraad, op 12 juli 2003, onverwacht om met spoed een ontwerp van bijzondere wet in te dienen over de regionalisering van de materie. Achttien dagen later werd de wet definitief gestemd, na slechts een vijftiental uur van parlementaire debatten. Volgens sommige waarnemers kan die plotse haast worden verklaard door de noodzaak om de vergunning voor wapenexport naar Nepal te bevestigen, diezelfde vergunning die een jaar eerder een regeringscrisis had uitgelokt. Om te vermijden dat die crisis opnieuw zou oplaaien, zou de nieuwe regering er de voorkeur aan hebben gegeven die delicate bevoegdheid zo snel mogelijk uit handen te geven. De regering koos daarom voor regionalisering van een delicaat deel van het Belgisch buitenlands beleid om de communautaire vrede te herstellen.²⁸ De Nepal-affaire wordt dan wel beschouwd als een van de aanleidingen voor de regionalisering van het beleid voor wapendoorvoer, maar de officiële reden die werd opgegeven, was de bezorgdheid om te komen tot een coherent economisch uitvoerbeleid. De bijzondere wet van 12 augustus 2003 voegt dus de vergunningen voor wapens toe aan de economische bevoegdheden van de gewesten. De Raad van State had echter de federale regering gewaarschuwd en herinnerde eraan dat de wapenexport een element was van het Belgisch buitenlands beleid, zodat het gevaar bestond dat het beleid een gebrek aan samenhang zou vertonen.²⁹

Toch moeten we voor alle duidelijkheid vermelden dat er al een soort van *de facto* regionalisatie bestond, want sinds 1992 was binnen de administratie een systeem van communautair beheer van de dossiers ingevoerd. Alle dossiers werden dan wel voorbereid door twee diensten, de ene van het ministerie van Economische Zaken, de andere van het ministerie van Buitenlandse Zaken – waardoor een samenhang kon worden behouden binnen de federale regering – maar de interne praktijk bestond erin dat de dossiers werden verdeeld over twee ministers: een Franstalige die zich ontfemde over de Waalse en Brusselse aanvragen die in het Frans waren opgesteld,

en een Nederlandstalige die de in het Nederlands opgestelde Vlaamse en Brusselse aanvragen behandelde.³⁰

Volgens de bijzondere wet van 12 augustus 2003 moeten de gewesten hun bevoegdheid uitoefenen met naleving van de criteria vastgesteld in de Gedragscode van de Europese Unie op het vlak van de uitvoer van wapens. Die vormen een juridisch kader waar men niet omheen kan, en de gewesten mogen dus geen stelsels met soepelere criteria aannemen. Door die verwijzing in de bijzondere wet wordt een samenhang verzekerd tussen de vier systemen voor exportcontrole die ontstaan zijn door de regionalisering.³¹ De overdracht van bevoegdheden ging gepaard met een overgangperiode, nodig om de administraties uit te bouwen die belast zijn met de vergunningen. Sindsdien hebben de drie gewesten elk hun eigen administratieve logica ontwikkeld, gecombineerd met een autonoom communicatie- en informatiebeleid.³²

4.2.4 Regionale wetgeving voor wapenhandel in 2012

Na de regionalisering bleef de federale wet van 1991 van toepassing voor de gewesten zolang die geen eigen decreten of ordonnanties goedkeurden. Daar waar aanvankelijk reflectieperiodes van een jaar voorzien werden om de gewesten de nodige tijd te geven om regionale wetgeving uit te vaardigen, vergde het uiteindelijk bijna tien jaar vooraleer de federale wet van 1991 vervangen werd door regionale wetgeving. In Vlaanderen werden verschillende parlementaire initiatieven genomen, maar geen enkel voorstel werd goedgekeurd. De Vlaamse regering werkte intussen aan een eigen ontwerp. Een ontwerp van decreet werd pas ter tafel gelegd nadat de EU-richtlijn 2009/43/EC was aangenomen en alle EU-lidstaten uiterlijk eind juni 2011 de doelstellingen van de richtlijn dienden om te zetten in eigen wetgeving. Langer uitstel was nu niet meer mogelijk. Ook in Wallonië en Brussel werd aan nieuwe wetgeving gewerkt, al duurde het iets langer vooraleer de regeringen een ontwerp van decreet/ordonnantie aan de respectieve parlementen voorlegden.

Hoewel de drie gewesten voortbouwen op een gemeenschappelijke basis en geschiedenis van exportcontrole, vertalen de breuklijnen uit het verleden zich in een verschillende aanpak. De Vlaamse regering nam zich voor om een nieuw regelgevend kader te creëren voor wapenhandel. “[Het] ontwerp van decreet probeert een samenhangend en alomvattend geheel van spelregels te vormen voor een efficiënte controle op de wapenhandel, waarbij zoveel als mogelijk rekening [werd] gehouden met zowel ethische als economische parameters.”³³ De actualisering en herstructurering van een verouderd juridisch kader stond centraal. De Waalse regering daarentegen legde meer nadruk op continuïteit. Naast de noodzakelijke omzetting van EU-richtlijnen was de doelstelling van het ontwerp van decreet veeleer om bestaande praktijken te verankeren in het decreet. “D’autre part, le projet de décret détermine un ensemble de procédures, de façon à donner

*une existence juridique aux pratiques actuelles...*³⁴ In Wallonië werd het debat echter overschaduwd door de commotie over een contract van FN dat in 2009 werd gesloten met Khadaffi, toenmalig leider van Libië. De Waalse regering kwam vanuit verschillende hoeken onder druk te staan; er was onenigheid in de adviescommissie over de vergunning, ngo's spanden een zaak aan bij de Raad van State tegen de toekenning van de vergunning, en de Raad van State schorste de vergunning op basis van procedurele en later ook inhoudelijke gronden. De Libië-case leidde tot een aanpassing van de vergunningsprocedure voor gevoelige dossiers en werd fel bediscussieerd in het Waals parlement. Brussel reageerde meer afwachtend. De ordonnantie die door het Brussels Hoofdstedelijk parlement werd goedgekeurd, lijkt in grote mate op het Vlaamse decreet.

4.3 Krachtlijnen van de regionale regelgeving inzake wapenhandel

In deze sectie bespreken we de structuur van de wetgeving op wapenhandel die nu van kracht is in de drie gewesten, leggen we thematisch de belangrijkste gelijkenissen en verschillen bloot tussen de ordonnantie en decreten en vestigen we de aandacht op eigen klemtonen die door elk gewest werden gelegd.

De regionale decreten en de ordonnantie³⁵ bouwen enerzijds voort op het wettelijk kader dat in België reeds bestond (de wet van 5 augustus 1991) en zijn anderzijds gestoeld op de Europese wetgeving die geïmplementeerd en toegepast moet worden in alle EU-lidstaten. De federale wet van 5 augustus 1991 had een duidelijke doelstelling. De wet stelt een specifiek vergunningsstelsel op voor de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair dienstig materieel en daaraan verbonden technologie.³⁶ De wet van 1991 en bijbehorend uitvoeringsbesluit van 8 maart 1993 bepalen welke handel verboden is, voor welke handel vergunningen aangevraagd moeten worden, en aan welke voorwaarden daarbij voldaan moet zijn. De beoordelingscriteria die de overheid gebruikt om te oordelen of een vergunningsaanvraag toegekend of geweigerd moet worden, werden beschreven. De wet stipuleert eveneens strafbepalingen en beschrijft de bevoegdheden van de overheid om overtredingen vast te stellen. De verslaggeving van de regering aan het parlement wordt eveneens bij wet vastgelegd, weliswaar zonder veel details over de modaliteiten ervan. Al deze essentiële onderdelen van de wetgeving over wapenhandel zijn eveneens aanwezig in de regionale wetgeving.

In navolging van de Europese wetgeving maken de gewestelijke decreten/ordonnantie voortaan een onderscheid tussen handel naar landen binnen en buiten de EU. Europese richtlijnen voorzien immers in een soepeler vergunningsstelsel voor han-

del in militair materieel en vuurwapens voor civiel gebruik tussen EU-lidstaten (zie hoofdstuk 7).³⁷ Daarnaast wordt het over de grens brengen of verhandelen van civiele vuurwapens nu duidelijk onderscheiden van handel in militair materieel. Beide activiteiten (handel in vuurwapens voor civiel gebruik versus handel in militair materieel) worden anders gereguleerd, zowel voor handel binnen als buiten de EU.

De meer gedetailleerde maatregelen ter uitvoering van de decreten/ordonnantie worden uitgewerkt en aangenomen door de respectieve regeringen. Een uitvoeringsbesluit legt bijvoorbeeld vast welke gegevens een persoon of bedrijf op een vergunningsaanvraag moet vermelden, of welke algemene vergunningen in een gewest uitgevaardigd worden. Zowel de Vlaamse, de Waalse als de Brusselse regering hebben uitvoeringsbesluiten gepubliceerd ter uitvoering van de respectieve decreten.³⁸

Op basis van de wetgeving ontwikkelt de overheid een beleid. Procedures worden uitgewerkt, zowel voor administratieve overheden als voor diegene die aan wetgeving onderworpen worden – in dit geval de aanvragers van vergunningen (bedrijven of particulieren). Voor wapenhandel zijn daarbij verschillende overheidsdiensten op verschillende bestuursniveaus betrokken. Voor de aanvraag van vergunningen voor in-, uit- en doorvoer zijn de gewestelijke overheden bevoegd (met uitzondering van handel van en naar politie- en legerdiensten, deze vragen een vergunning aan via de FOD Economie). Wanneer een persoon of bedrijf een vergunningsaanvraag voor in-, uit- of doorvoer in militair materieel of civiele vuurwapens heeft ingediend, wordt het dossier gecontroleerd op volledigheid, worden de technische aspecten van de te verhandelen producten onderzocht, en volgt er een politieke beoordeling op basis van de criteria zoals ze in de decreten opgenomen zijn. Zodra een vergunning wordt uitgereikt, kunnen de goederen verhandeld worden. De federale douanediensdiensten controleren aan de buitengrenzen of de nodige vergunningen aanwezig zijn, overeenstemmen met de goederen en zijn gemachtigd om eventuele illegale exporten aan de grenzen tegen te houden. Gevoelige bestemmingslanden worden nauwlettend in de gaten gehouden. Uitvoer naar Iran bijvoorbeeld, werd lange tijd systematisch gestopt aan de douane, en pas doorgelaten nadat geverifieerd was bij de vergunningsdiensten of er een ‘catch-all’-clausule (zie verder) van toepassing was. Samenwerking is er ook met de federale overheidsdiensten Buitenlandse Zaken en Justitie. Voor de politieke beoordeling kunnen regionale overheden gebruikmaken van landenfiches van de FOD Buitenlandse Zaken, afspraken worden gemaakt over de standpuntbepaling op Europese en internationale fora, samenwerking met inlichtingendiensten is van belang om illegale activiteiten op het spoor te komen, en zowel regionale als federale overheden zijn bevoegd om overtredingen op de wetgeving vast te stellen. Een formeel samenwerkingsakkoord tussen regionale en federale overheden werd reeds opgesteld op het vlak van buitenlands beleid.³⁹ Samenwerkingsakkoorden met de douane en justitie zijn nog in voorbereiding.

4.3.1 *Vergunningsstelsels*

De gewestelijke decreten hebben vergunningsstelsels uitgewerkt die afgestemd zijn op de Europese wetgeving ter zake. In de regionale decreten worden twee aparte vergunningsstelsels uitgewerkt: een voor handel in conventionele wapens (of defensiegerelateerde producten), een ander voor handel in civiele vuurwapens. Het verschil zit voornamelijk in de aard van de vergunningen die uitgereikt worden en de voorwaarden waaraan in-, uit- of doorvoerders moeten voldoen.

Voor handel in conventionele wapens met landen **buiten de EU** is er in Vlaanderen en Brussel niet zo veel veranderd tegenover het federale vergunningsstelsel van 1991. De uitreiking van individuele vergunningen blijft bestaan, en dat moet gebeuren voorafgaand aan de export. Bij individuele vergunningen wordt per uitvoer of doorvoer een nieuwe vergunning aangevraagd voor welbepaalde producten naar een land van bestemming (inclusief het land van eindgebruik mocht dit verschillen van het tussenliggende land van bestemming) en met alle gegevens over de eindgebruiker en het vooropgestelde eindgebruik. Nieuw is de introductie van de gecombineerde vergunning voor uitvoer en invoer. Een gecombineerde vergunning kan aangevraagd worden voor de uitvoer van bepaalde defensiegerelateerde producten naar verschillende (welbepaalde) afnemers (in het geval van invoer: afzenders) in eenzelfde land. Voor doorvoer bestaat de gecombineerde vergunning niet. In het federale vergunningsstelsel werden enkel individuele vergunningen gebruikt. Ook in Wallonië worden enkel voorafgaande individuele vergunningen uitgereikt voor de uitvoer van conventionele wapens naar landen buiten de EU, al is niet zo duidelijk bepaald wat een individuele vergunning precies dekt (mogelijk kan het eveneens gaan om een lijst van producten naar verschillende bestemmingen).

Voor handel in militair materieel **tussen EU-lidstaten** is het vergunningsstelsel drastischer veranderd: voor heel wat transacties moet men niet langer voorafgaand een individuele vergunning aanvragen, maar achteraf wel duidelijk maken aan de overheid wat men verhandeld heeft. De Europese Unie stelde in richtlijn 2009/43/EG voorop om de administratieve lasten voor bedrijven te verminderen door de vergunningsvoorwaarden tussen EU-lidstaten ook voor handel in militair materieel te versoepelen. De Europese markt voor handel in militair materieel wordt niet volledig vrijgemaakt (zoals voor andere handelswaren), maar het systeem van individuele vergunningen – zonder onderscheid tussen handel met landen binnen of buiten de EU – werd vervangen door een systeem van algemene, globale en individuele vergunningen. Het achterliggende idee is dat het vertrouwen tussen lidstaten aanzienlijk is, en dat de veiligheidsrisico's die handel in militair materieel stelt niet langer de strenge vergunningsvoorwaarden rechtvaardigen. De EU stelt daarom voorop om algemene vergunningen in het leven te roepen die uitgereikt worden door de lidstaten en rechtstreeks

toestemming verlenen aan alle handelaars op hun grondgebied om de producten die in de algemene vergunning beschreven staan te verhandelen naar bestemmingen in de EU die eveneens opgenomen zijn in de vergunning. De richtlijn schrijft voor wanneer algemene vergunningen minimaal gepubliceerd moeten worden,⁴⁰ ze schrijft echter niet voor welke producten onder een algemene vergunning moeten vallen. De lidstaten zijn vrij om dit te bepalen, al moeten ze (in het bijzonder voor onderdelen) rekening houden met de gevoeligheid van de overbrenging op basis van de aard van het product om te bepalen welke overdrachtsvergunning nodig is.

Wanneer een product of de bestemming niet onder een algemene vergunning valt, reiken de lidstaten globale overdrachtsvergunningen uit aan een leverancier. De globale vergunning is drie jaar geldig en dekt overdrachten van defensiegerelateerde producten (of categorieën van producten) die op de vergunning gespecificeerd staan, aan welbepaalde afnemers (of categorieën van afnemers) in een of meer lidstaten.

Individuele vergunningen worden enkel uitgereikt voor eenmalige overdrachten, of wanneer dit nodig is voor de bescherming van veiligheidsbelangen, de openbare orde, om te voldoen aan internationale verplichtingen, of wanneer een lidstaat reden heeft om aan te nemen dat de leverancier niet zal kunnen voldoen aan de voorwaarden om hem een globale vergunning te verlenen.

Doorvoer tussen EU-landen is niet langer onderworpen aan vergunningsplicht en overdracht naar België (invoer vanuit de EU) in principe ook niet, tenzij lidstaten extra bepalingen nodig achten om redenen van openbare veiligheid of openbare orde (art 4.1).⁴¹

Vlaanderen heeft algemene vergunningen uitgereikt voor de vijf categorieën van afnemers zoals ze vooropgesteld staan in de Europese richtlijn. Vlaanderen⁴² heeft net als Wallonië de gehele lijst van defensiegerelateerde producten onder de algemene vergunningen geplaatst. Verder zijn voor elke algemene vergunning gebruiksvoorwaarden en beperkingen op het gebruik van de vergunning gedetailleerd vastgesteld. Zo mag de algemene vergunning, tenzij onder bepaalde voorwaarden,⁴³ niet gebruikt worden wanneer op het moment van de overbrenging vaststaat dat het eindgebruik buiten de EU ligt. Het uitvoeringsbesluit bij het Waalse wapenhandeldecreet legt eveneens de voorwaarden en beperkingen van overdrachtsvergunningen vast. Het zou ons te ver leiden om in detail in te gaan op de verschillen tussen het Vlaams en het Waals Gewest in de precieze gebruiksvoorwaarden. Opvallend is evenwel dat het Waals Gewest slechts twee algemene vergunningen publiceert: een voor overbrengingen naar openbare instellingen van andere lidstaten, een andere voor overbrenging naar gecertificeerde ondernemingen in een andere EU-lidstaat. In overeenstemming met art 4 uit richtlijn 2009/43 maakt de Waalse

overheid gebruik van de mogelijkheid om vrijstellingen te verlenen. Er wordt in Wallonië geen overbrengingsvergunning vereist voor overbrenging door intergouvernementele organisaties zoals de NAVO, IAEA, de EU e.a., voor overbrenging in het kader van samenwerkingsprogramma's inzake wapens, of voor overbrenging met het oog op herstelling, onderhoud, tentoonstelling, expositie of demonstratie. Leveranciers die gebruikmaken van de vrijstellingen moeten zich niettemin registreren.⁴⁴

Jagers, sportschutters en andere bezitters van civiele vuurwapens die hun wapens de grens willen overbrengen, zijn eveneens onderworpen aan de gewestelijke wapenhandelwetgeving.⁴⁵ In principe is er voor de uitvoer en doorvoer van civiele vuurwapens telkens een individuele vergunning vereist. De verordening voorziet in versoepelde procedures voor personen die in het bezit zijn van een Europese vuurwapenpas voor jacht- of sportactiviteiten, en eveneens voor demonstratie, expositie, onderhoud, herstelling en tijdelijke opslag. Het gaat om tijdelijke in- en uitvoer. De procedure voor vergunningsaanvragen voor civiele vuurwapens naar landen binnen de EU verschilt niet zo veel van de regels voor vergunningen buiten de EU. In overeenstemming met richtlijn 91/477/EEG kunnen personen die in het bezit zijn van een Europese Vuurwapenpas de vuurwapens die daarin vermeld staan voor de duur van hun jacht- en sportactiviteiten overbrengen vanuit en naar lidstaten van de EU. In tegenstelling tot intra-EU-handel in militair materieel wordt er voor overbrenging van civiele vuurwapens geen gebruik gemaakt van algemene vergunningen. Wel worden uitzonderingen voorzien voor overbrenging met een Europese vuurwapenpas, open en meervoudige vergunningen.

4.3.2 *Toepassingsgebied*

De regelgeving inzake wapenhandel behoort duidelijk af te bakenen welke handelsstromen gecontroleerd worden en welke producten onder de wetgeving vallen. Qua activiteiten brengen alle decreten de invoer, de uitvoer, de overbrenging (dit is de handel tussen EU-lidstaten) en doorvoer onder controle.⁴⁶ In grote lijnen zijn de activiteiten die gecontroleerd worden en hoe ze gedefinieerd worden niet substantieel verschillend.⁴⁷ Enkel op het vlak van doorvoer is er onduidelijkheid wat doorvoer precies betekent voor de Waalse overheid (bijvoorbeeld met of zonder overlading) en welke transacties bijgevolg al of niet onder controle worden geplaatst. De onduidelijkheid heerste op basis van de wet van 5 augustus 1991 en werd overgenomen in het Waalse decreet.

Overheden definiëren ook welke producten precies onder de wetgeving vallen. Het Vlaamse decreet verwijst voor defensiegerelateerde producten naar de EU-lijst van militaire goederen. Deze lijst werd officieel aangenomen in uitvoering van het Ge-

meenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB over wapenuitvoer en als bijlage bij de Europese richtlijn 2009/43/EC over intra-EU-handel in defensiegerelateerde producten en is gebaseerd op de lijst van militaire goederen van het Wassenaar Arrangement. Vlaanderen neemt de Europese lijst dus over en gebruikt deze zowel voor intra-EU- als extra-EU-verkeer. De Vlaamse overheid heeft tot nog toe geen producten toegevoegd aan de EU-lijst (een mogelijkheid die voorzien werd in het decreet voor handel met landen buiten de EU). Vlaanderen heeft wel een ‘catch-all’-clausule opgenomen die het mogelijk maakt om niet-opgelieste producten op ad-hocbasis onder controle te plaatsen.⁴⁸ Tot nog toe heeft ze hier geen gebruik van gemaakt. Het decreet definieert eveneens wat vuurwapens en civiele vuurwapens zijn. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest volgt de Vlaamse definities – inclusief de catch-all-bepaling – en voegt een definitie toe van niet-vuurwapens (gas- en luchtwapens). Het Waals Gewest heeft geen catch-all-clausule opgenomen in zijn decreet. Het Waalse decreet verwijst voor de lijst van producten voor handel binnen de EU eveneens naar EU-wetgeving (art. 3). Anders dan in Vlaanderen en Brussel machtigt het Waalse decreet de Waalse regering om een eigen geheel Waalse lijst van vergunningsplichtige producten voor handel met landen buiten de EU op te stellen (art. 13, 2°). Op het moment van dit schrijven was dit nog niet gebeurd.^{49,50} Voor het over de grens brengen van civiele vuurwapens naar landen buiten de EU zijn geen specifieke bepalingen opgenomen in het Waalse decreet. Dit is wel het geval in het Vlaams en Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Sinds 30 september 2013 is er bovendien een nieuwe Europese verordening van kracht over handel in vuurwapens en munitie met landen buiten de EU die rechtstreekse werking heeft in de drie gewesten. De bevoegde vergunningsdiensten van de EU-lidstaten staan in voor de uitvoering van de verordening. Lidstaten dienen de nodige maatregelen te nemen om de toepassing van de verordening te waarborgen. Ze moeten ook sancties in hun regelgeving opnemen om overtredingen te bestraffen.⁵¹

4.3.3 *Controle op het eindgebruik*

Controle op het eindgebruik van wapens is een cruciale stap in elk exportcontrolebeleid. Overheden oordelen over de wenselijkheid van een bepaalde uitvoer, doorvoer of overbrenging van specifieke producten vanuit een bedrijf of overheidsorgaan naar een bepaalde bestemming.⁵² Bij deze afweging zijn verschillende aspecten van belang. Om welke producten gaat het precies, waarvoor kunnen ze worden ingezet, naar welke bestemming worden ze getransporteerd, wie is deze bestemming precies? Gaat het om een bedrijf dat deze producten zal verwerken in een groter wapensysteem, of gaat het om een eindgebruiker, zoals militaire eenheden uit andere landen? Is een dergelijke uitvoer geoorloofd, of strookt die niet met het buitenlands beleid van de gewesten, België of de EU?

✓ De bestemming en de eindgebruiker

Het komt er voor overheden in de eerste plaats op aan om de bestemming en de eindgebruiker van een wapenexport of -doorvoer te kennen. Op basis van correcte gegevens die de uitvoerder moet aanreiken aan de overheid, kan de overheid nagaan of het om een betrouwbare bestemming/eindgebruiker gaat, of er een risico op illegale afwending is, en of de export de belangen en/of het buitenlands beleid van de gewesten, België of de EU mogelijk schaadt. De term ‘bestemming’ wordt gebruikt om de ontvanger aan te duiden. Deze is niet altijd dezelfde als diegene die de producten uiteindelijk inzet of gebruikt. Vaak gaat het om bedrijven die militaire componenten verwerken in grotere wapensystemen en ze daarna uitvoeren naar de eindgebruiker. Voor de organisatie van de controle op eindgebruik is dit een belangrijk onderscheid. In hoeverre heeft de overheid zicht op de eindgebruiker en tussenliggende bestemmingen, en in welke mate dragen we de verantwoordelijkheid over aan het land dat de export verricht naar de eindbestemming?

Uit een overzicht van de defensiegerelateerde industrie in Vlaanderen, Brussel en Wallonië blijkt dat de Vlaamse markt meer onderdelen en componenten van defensiegerelateerde producten produceert, terwijl in Wallonië meer afgewerkte producten worden verhandeld (zie hoofdstuk 2). Het verschil in de aard van de industrie vertaalt zich ook in het gevoerde beleid en in de inhoud van de decreten. Door de export van Vlaamse componenten aan systeemintegratoren bestaat de uitdaging voor de Vlaamse overheid erin om zicht te houden op het eindgebruik van de producten. Wallonië heeft meer te maken met de meest gevoelige vormen van export: afgewerkte producten (zoals vuurwapens) naar bestemmingslanden waar het eindgebruik ook plaatsvindt.

In aanloop naar het decreet was er in Vlaanderen veel discussie over de mate waarin de overheid moet vasthouden aan de controle op het eindgebruik, of ze daarentegen de verantwoordelijkheid mag overdragen aan het tussenliggende land van bestemming (verschillend van het land van eindgebruik).⁵³ Controle op eindgebruik wordt gedetailleerd uitgewerkt in het Vlaams decreet. De striktheid van de controle verschilt naargelang de aard van de vergunning en de gevoeligheid van de uit- of doorvoer. De Vlaamse wetgever heeft bepalingen opgenomen die het mogelijk maken om extra garanties voor het eindgebruik te vragen, bijvoorbeeld wederuitvoerclausules. Het decreet stelt ook grenzen aan het gebruik ervan. De Vlaamse wetgever heeft ook een categorie van ‘gevoelige goederen’ opgesteld waarvoor – onder meer met betrekking tot eindgebruik – strengere voorwaarden gelden.⁵⁴ Er is evenwel niet in een vereenvoudigde procedure voorzien voor minder gevoelige vergunningsaanvragen, aangezien het intra-EU-verkeer reeds aanzienlijk wordt versoepeld. De bepalingen met betrekking tot eindgebruik in de Brusselse ordonnantie sluiten aan bij deze van het Vlaams Gewest.

Het achterhalen van het eindgebruik is voor afgewerkte producten minder moeilijk dan voor componenten. In het Waalse decreet wordt dan ook minder aandacht besteed aan documenten die het eindgebruik moeten staven en werd de discussie over de overdracht van verantwoordelijkheid naar landen van bestemming niet gevoerd.⁵⁵ Een rechtstreekse export van producent naar eindgebruiker maakt de legitimering van de beslissing van de Waalse overheid over de risico's en legitimiteit ervan echter des te belangrijker. Economische belangen komen geregeld rechtstreeks in conflict met ethische overwegingen. De politieke discussies over de uitvoer naar Libië gaven aanleiding tot een nieuwe procedure in het decreet voor delicate vergunningsaanvragen. Voortaan moeten bedrijven in welbepaalde gevallen informatie meedelen aan de Waalse regering over de afnemer, het materiaal dat verhandeld zou worden en het land waarnaar het verzonden zou worden, vooraleer een contract ondertekend wordt. In die gevallen kan de productie niet opgestart worden vooraleer een uitvoervergunning toegekend werd (of vooraleer een welbepaalde termijn verstreken is) (art. 17). Deze procedure moet voorkomen dat de overheid te zeer onder druk komt te staan wanneer contracten getekend zijn en de productie van start is gegaan vooraleer een vergunning toegekend werd, zoals het geval was in de case Libië in 2009.⁵⁶ Het aantal gevallen waarvoor dit voortaan nodig is, werd in de loop van de politieke besluitvorming aanzienlijk gereduceerd.

✓ Beoordelingscriteria bij de controle op het eindgebruik

Nadat de bestemming, de eindgebruiker en het eindgebruik gekend zijn, maken overheden een inschatting van de risico's van de export. Hiervoor worden internationaal overeengekomen criteria gehanteerd waaraan een specifieke export of doorvoer moet voldoen vooraleer een vergunning wordt toegekend. Vanwege het internationale karakter zijn de verschillen in beoordelingscriteria tussen de gewesten klein. Bij de regionalisering van de bevoegdheid wapenhandel werd in de bijzondere wet immers expliciet vermeld dat de gewesten de criteria die vastgesteld werden in de 'Gedragscode van de Europese Unie op het stuk van de uitvoering van wapens'⁵⁷ moeten naleven.⁵⁸ Het gaat om acht toetsingscriteria die op EU-niveau overeengekomen werden.⁵⁹ Het staat de gewesten evenwel vrij om verder te gaan dan de Europese criteria. Deze zijn uitdrukkelijk bedoeld als minimumcriteria.

Een meer gedetailleerde blik op de tekst van de decreten leert dat Wallonië meer nadruk legt op het oorzakelijk verband tussen een welbepaalde export en het schenden van een criterium. Draagt de export van producten bij tot een schending van de mensenrechten? Volgens het Vlaamse decreet – gevolgd door de Brusselse ordonnantie – is het feit dat producten *kunnen worden gebruikt* voor binnenlandse onderdrukking bijvoorbeeld voldoende om een vergunningsaanvraag te weigeren

wanneer ernstige mensenrechtenschendingen werden vastgesteld bij de eindgebruiker.⁶⁰ Ondanks deze nuanceverschillen in taal, valt het af te wachten of de gewesten anders zullen omgaan met de toetsingscriteria in de praktijk. Vlaanderen en Brussel voegen ook zes bijkomende criteria toe in een apart artikel. De externe belangen van het gewest en België, de inzet van kindsoldaten in het leger, de houding van het land van eindgebruik tegenover de doodstraf, de prevalentie van vuurwapengeweld en van gendergerelateerd geweld en tot slot de aanwezigheid van vredesopbouw- en reconciliatieprocessen. Twee daarvan (buitenlandse belangen van België en de inzet van kindsoldaten) zijn eveneens (geïntegreerd) opgenomen in de Waalse criteria (art. 14, § 1). Deze criteria waren reeds aanwezig in de federale wet van 5 augustus 1991.

De criteria worden in de drie gewesten enkel vooropgesteld voor handel naar landen buiten de EU. Sinds de inwerkingtreding van richtlijn 2009/43/EC bestaat er onenigheid over de toepassing van de criteria van het Gemeenschappelijk Standpunt.⁶¹ Moeten de criteria nog steeds – zoals oorspronkelijk bedoeld en mogelijk nog steeds relevant – beschouwd worden als toetsingscriteria voor alle landen (inclusief EU-lidstaten)? In de gewestelijke decreten werd de keuze gemaakt om dit niet langer te doen, en de criteria enkel te gebruiken voor uit- en doorvoer naar landen buiten de EU.⁶²

✓ Adviescommissie

In verschillende landen worden adviescommissies opgericht om de regeringen bij te staan in hun beslissing over de meest gevoelige dossiers. Vaak zijn verschillende ministeries zoals economie, buitenlandse zaken en defensie betrokken in de adviesorganen.

In Wallonië werd het bestaan van een adviescommissie verankerd in het Waalse decreet. Ze kan op eigen initiatief of op vraag van de regering adviezen uitbrengen over de meest gevoelige uitvoervergunningen (art. 19). In het Waals decreet werd ingeschreven dat het om vertrouwelijke adviezen gaat, uitsluitend ter attentie van de regering (art. 19, § 1 en art. 21, § 2). De Ligue des Droits de l'Homme tekende tegen deze bepalingen beroep aan bij het Grondwettelijk Hof en kreeg gelijk. Het Grondwettelijk Hof vernietigde de bepalingen over de vertrouwelijkheid van de adviezen uit art. 19 en 21 van het decreet.⁶³ De regering zou de werkingsmodaliteiten vastleggen (samenstelling, werking), maar in het uitvoeringsbesluit bij het decreet wordt daar niets over vermeld.

Vlaanderen heeft in het nieuwe decreet geen adviescommissie opgericht om toe te kijken op het eindgebruik en de toekenning/weigering van vergunningen.⁶⁴ In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werd eveneens geen adviescommissie opgericht.

4.3.4 *Strafbepalingen*

Bij overtredingen op de wetgeving voorziet de wetgever in strafrechtelijke en administratieve sancties. Deze verschillen aanzienlijk afhankelijk van het gewest waarin de overtreding werd begaan. De bevoegdheid om overtredingen op te sporen en vast te stellen ligt gedeeltelijk bij de federale overheid, waar de gerechtelijke politie en de douane kunnen optreden bij overtredingen. Het Vlaams decreet en de Brusselse ordonnantie kennen aan de personeelsleden van respectievelijk de Vlaamse en Brusselse overheid de bevoegdheid toe om de naleving van de regelgeving te controleren en in geval van inbreuken een proces-verbaal op te stellen. Het Waalse decreet bevat geen gelijkaardige bepaling.

De Vlaamse en Brusselse overheden hebben een getrappt systeem van sancties ingevoerd waarbij de zwaarste overtredingen bestraft worden met opsluiting van vijf tot tien jaar 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. Het gaat om overtredingen op verboden handel of overtredingen op embargo's. Overtredingen op vergunningsverplichtingen 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.⁶⁵ Andere inbreuken op de bepalingen van het decreet/de ordonnantie 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 rechter een verbod uitspreken om gedurende maximaal tien jaar geen activiteiten te verrichten die vermeld staan in het decreet/de ordonnantie. Bij herhaling worden alle vermelde straffen verdubbeld. Pogingen tot overtreding worden overigens gelijkgesteld met de overtreding zelf. Daarnaast kan de overheid ook zelf administratieve sancties opleggen zoals geldboetes of handelsverboden voor overtreders.

Het Waals decreet bepaalt dat de handel zonder geldige vergunning, verboden handel en het verschaffen van onjuiste informatie bestraft wordt met een gevangenisstraf van een maand tot vijf jaar en geldboetes van 10 000 tot 100 000 euro (of een van deze straffen). Bij herhaling worden de straffen verdubbeld. De Waalse overheid kan zelf ook administratieve boetes opleggen voor schending van voorafgaande informatieverplichtingen en het productieverbod voor gevoelige bestemmingslanden (art. 17).⁶⁶ Alle gewesten voorzien eveneens in opschortingsmaatregelen en de mogelijkheid om uitgereikte vergunningen in te trekken.

4.3.5 *Parlementaire controle*

Met het oog op parlementaire controle op de uitvoering van het beleid dient de regering verslag uit te brengen aan het parlement over de toepassing van de wetgeving. In

de wet van 5 augustus 1991 werd dit zeer summier gereguleerd in het voormalige art. 14. De regering zou jaarlijks verslag uitbrengen bij het parlement over “*de ontwikkeling van de export, over de bijzondere problemen die zijn gerezen en over de eventueel wijzigingen van de reglementering en procedures*”.⁶⁷ In 2003 – nog voor de regionalisering – werd het artikel aanzienlijk uitgebreid. Naast de introductie van thematische hoofdstukken (over EU-beleid, productie onder licentie of wederuitvoer) werden vanaf toen zesmaandelijks verslagen over de verstrekte en geweigerde vergunningen voorgelegd “*met per land het totaal bedrag en het aantal vergunningen ingedeeld per categorie van bestemming en per categorie van materieel*” (art. 17).

Na de regionalisering ging vooral Vlaanderen ver in het verfijnen van de informatie van deze verslagen. De Vlaamse overheid geeft sinds 2005 informatie weer per vergunning, stemt de categorieën van goederen overeen met de Europese lijst van ML-categorieën⁶⁸ en publiceert naast jaarlijkse en halfjaarlijkse verslagen ook maandelijks rapporten over de toegekende en geweigerde vergunningen.⁶⁹ De verhoogde transparantie werd (met uitzondering van de maandelijks verslagen) verankerd in het decreet. Over algemene vergunningen zal jaarlijks worden gerapporteerd. Het decreet beschrijft precies welke informatie per toegekende en geweigerde vergunning aan het parlement gerapporteerd zal worden. De bepalingen in de Brusselse ordonnantie zijn gelijkaardig aan die in het Vlaams decreet.

De Waalse regering brengt eveneens halfjaarlijkse verslagen uit over verleende en geweigerde vergunningen, met voor elk land (niet per vergunning) het totaalbedrag en het aantal vergunningen ingedeeld per categorie van bestemming en per categorie van product. Deze halfjaarlijkse verslagen worden niet publiek gemaakt, maar zijn enkel bestemd voor de leden van de subcommissie die zich over wapenlicenties buigt in het Waals parlement. In het jaarlijks verslag dat wel publiek toegankelijk is, wordt een apart hoofdstuk gewijd aan uitvoer met betrekking tot de ontwikkeling van productiecapaciteit in derde landen, de monitoring van de naleving van niet-wederuitvoerclausules en afleiding naar illegale circuits. Deze bepaling werd overgenomen uit de federale wet van 1991. Het is verder op basis van het decreet onduidelijk of en hoe gerapporteerd zal worden over invoer, overdrachtsvergunningen binnen de EU en doorvoer in het jaarlijks verslag. Tot slot zullen in het jaarlijks verslag ook de redenen van algemeen beleid worden opgenomen die de regering ertoe hebben aangezet om het advies van de Adviescommissie niet te volgen.

Volgens de decreten en de ordonnantie geven de Vlaamse regering en de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest meer gedetailleerde data over de vergunningen, daar waar de klemtoon bij de Waalse regering meer op rapportering over het beleid ligt. Alle gewesten hebben de bepaling uit de federale wet overgenomen waarin staat dat erover gewaakt zal worden geen informatie mee te delen waardoor aan betrokken personen of ondernemingen schade berokkend kan worden.

4.4 Restbevoegdheden op federaal niveau

Bij de regionalisering van de bevoegdheid wapenhandel werd ervoor gekozen om niet de gehele bevoegdheid over te hevelen naar de regio's in België. De federale overheid blijft bevoegd voor wapenhandel vanuit en naar de overheid (leger, politie en veiligheidsdiensten).⁷⁰ De federale overheid blijft eveneens bevoegd voor de bestrijding van illegale wapenhandel (Titel III van de wet van 5 augustus 1991), waartoe ook tussenhandel behoort. Tussenhandel valt niet onder invoer, uitvoer of doorvoer en werd niet geregionaliseerd.⁷¹ Het gaat om het regelen van contracten tussen aankopers en verkopers, waarbij de goederen niet noodzakelijk op het grondgebied aanwezig zijn of passeren. De federale overheid behoudt de controle op de tussenhandelaars met Belgische nationaliteit of domicilie, zowel wanneer ze vanuit andere landen opereren als wanneer de betrokkene zich op Belgisch grondgebied bevindt.⁷² Over andere, gerelateerde activiteiten is de bevoegdheidsverdeling minder duidelijk. Vergunningen voor productie in derde landen onder licentie werden bijvoorbeeld bij eerdere voorstellen van decreet door de Raad van State als een federale bevoegdheid beschouwd,⁷³ maar werden uiteindelijk wel meegenomen door de regionale wetgever. Beargumenteed wordt dat het eigenlijk om een overdracht van technologie gaat, waardoor het naast handel in producten mee overgedragen werd naar de gewesten. De voorwaarden voor krediet- en verzekeringsinstellingen om wapenhandelstransacties te mogen financieren of verzekeren worden gereguleerd in art. 14 en 15 van de federale wet van 1991 (Titel IV: Algemene bepalingen). Deze bevoegdheden werden door de Raad van State als een accessoire bepaling beschouwd die door de gewesten gereguleerd mag worden. De gewesten hebben dit echter niet gedaan, noch werd de bepaling opgeheven. Daarom blijft dit artikel uit de wet van kracht.⁷⁴ De handel in foltertuygen wordt gecontroleerd in uitvoering van de Europese verordening 1236/2005. In België worden vergunningen op basis van deze verordening in principe toegekend door de FOD Economie.⁷⁵ De gewesten en het federale niveau overleggen de mogelijkheid om vanuit een zorg voor coherent beleid de uitvoering van de verordening aan de gewesten over te laten.⁷⁶

Ondanks de bevoegdheidsoverdracht blijft het belangrijk voor de federale overheid om wapenhandel van dichtbij op te volgen. Het aandeel van handel in militair materieel en ordehandhaving vanuit en naar leger- en politiediensten in België is niet te verwaarlozen. Maar liefst 7% van de waarde van wat de voorbije tien jaar in België verhandeld werd, heeft betrekking op het leger en de politie. Desalniettemin lijkt de parlementaire controle op het beleid van de federale regering sinds de regionalisering sterk verzwakt, en lijkt controle op wapenhandel geen prioriteit meer voor de federale regering (zie ook hoofdstuk 3).⁷⁷ De gebrekkige manier⁷⁸ waarop de federale overheid de richtlijn 2009/43/EC heeft omgezet bijvoorbeeld, door een aanpassing van het

uitvoeringsbesluit van 5 maart 2003 bij besluit van 14 december 2012, doet vermoeden dat de federale overheid haar taak eerder minimaal invult en de gelegenheid niet te baat heeft genomen om haar bevoegdheid over wapenhandel vanuit de federale instanties van politie- en legerdiensten te herzien en te actualiseren.⁷⁹

4.5 **Besluit: eenheid in verscheidenheid**

De regionalisering van de bevoegdheid wapenhandel in 2003 maakte een einde aan politieke, communautaire spanningen tussen noord en zuid in België op het vlak van wapenhandel. Met de politieke verantwoordelijkheid werd ook de bevoegdheid om vergunningen uit te reiken overgedragen aan de gewesten. De gewestelijke overheden bouwden door de jaren heen een eigen capaciteit op binnen de respectieve administraties van het Brussels, het Waals en het Vlaams Gewest. Tien jaar na de regionalisering – onder impuls van Europese richtlijnen – vaardigden de gewesten eigen wetgeving uit. Deze decreten zijn gestoeld op een gemeenschappelijk internationaal kader, maar kennen eigen klemtonen.

De federale overheid blijft eveneens betrokken. Wapenhandel is een gedeelde bevoegdheid tussen gewestelijke en federale overheden. Handel in militair materieel en ordehandhaving vanuit en naar het leger en de politiediensten in België vertegenwoordigen een niet te verwaarlozen deel van de waarde van wat in België verhandeld wordt. Het is nodig dat de federale overheid toeziet op de bestemming van de federale export en dat ze de resterende bevoegdheid over tussenhandel, krediet- en verzekeringsinstellingen en foltermateriaal ter harte neemt. Restbevoegdheden mogen niet verschralen tot dode beleidsdomeinen. Met een verouderd juridisch kader en vrij minimale transparantie en rapportering hinkt het federale niveau intussen achterop in vergelijking met de deelstaten.⁸⁰

Samenwerking tussen de gewesten en de federale overheid blijft eveneens cruciaal. Voor het beoordelen van vergunningsaanvragen worden de deelstaten gevoed door de landenfiches van de federale overheidsdienst Buitenlandse Zaken, en maken ze gebruik van de diplomatieke diensten in het buitenland om het eindgebruik te controleren. Deelstaten behoren onderling te communiceren over hun beleid om zogenaamde *undercuts* te vermijden – het ondermijnen van het beleid van een ander gewest door uiteenlopende beslissingen te nemen over een gelijkaardige export. Zodra de vergunning verleend is, controleert de douane de buitengrenzen van België, een cruciale stap in het toezicht op de naleving van de wetgeving en in de strijd tegen illegale handel. Tips van inlichtingendiensten informeren de regio's en de douane in de strijd tegen illegale handel. In het opsporen ervan kunnen regionale vergunningsdiensten, politio-

nele en justitiële diensten elkaar eveneens versterken. Een goede samenwerking tussen de deelstaten onderling, en tussen de deelstaten en het federale niveau is nodig voor een doeltreffend controlesysteem.

In 2007 werd een Samenwerkingsakkoord gesloten tussen de federale overheid en de gewesten om de samenwerking op het vlak van wapenhandel formeel te regelen. De uitwisseling van landenfiches, de doorstroom van informatie uit en naar de Europese Unie (gecoördineerd door het federale niveau), de consultaties over geweigerde vergunningen (op gewestelijk en EU-niveau), de rol van de Belgische diplomatieke posten met betrekking tot controle op eindgebruik, en de rolverdeling met betrekking tot internationale vertegenwoordiging zijn thema's die aan bod komen in het Samenwerkingsakkoord.⁸¹ Samenwerkingsakkoorden met douanediensdiensten en justitie ontbreken en zouden nochtans een meerwaarde betekenen voor het bestaande akkoord, doordat ze helpen om de contacten te versterken tussen de regionale en federale diensten die in verschillende mate betrokken zijn bij de exportcontrole en de uitvoering van de wetgeving.

De Europese Unie heeft via verschillende instrumenten getracht de nationale wetgeving van haar lidstaten beter op elkaar af te stemmen. Uit de tekst van de decreten en de ordonnantie blijkt duidelijk dat het gemeenschappelijke Europese kader een gezamenlijk uitgangspunt vormde voor de teksten. De toetsingscriteria en het vergunningsbeleid voor intra-EU-verkeer zijn de meest gelijklopende onderdelen van de decreten/ordonnantie. Tegelijkertijd valt op dat de gewesten elk eigen klemtonen leggen, met een adviescommissie en voorafgaande procedure voor gevoelige vergunningsaanvragen voor Wallonië, een catch-all-clausule en nauwkeurige bepalingen van Vlaanderen en Brussel voor controle op eindgebruik. De klemtoon op vertrouwelijkheid van informatie over vergunningsdossiers in Wallonië en de grote mate van transparantie op het niveau van de uitgereikte en geweigerde vergunningen in Vlaanderen en Brussel vallen eveneens op. De politieke verantwoordelijkheid wordt dan weer meer gedeeld (d.m.v. een adviescommissie en collegiaal besluit bij consensus) in het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest dan in Vlaanderen. Verrassend zijn ook de uiteenlopende strafmaatregelen die overtreders op de wetgeving riskeren in de deelstaten. Meer algemeen lijkt het wettelijk kader op dit moment in Vlaanderen en Brussel beter uitgewerkt te zijn dan in het Waals Gewest. Niettemin staan de gewesten voor soortgelijke uitdagingen. Het blijft zoeken naar de balans tussen economie/werkgelegenheid en een ethisch verantwoord buitenlands beleid, en ook naar een gelijkvormig wapenhandelsbeleid tussen de gewesten en de landen van de Europese Unie. De wapenexportcontrole wordt bovendien ook uitgedaagd door de overdracht van immateriële technologie, de ontwikkeling van nieuwe technologieën, en de strijd tegen illegale handel waarvoor 'oude technieken' zoals fysieke douanecontroles ontoereikend zijn. Samenwerking, zowel formeel als informeel, tussen alle betrokken overheidsdiensten blijft cruciaal voor de ontwikkeling van een performant wapenexportbeleid in België.

