

24 September 2007

Principes van goed bestuur toegepast op het beleid
inzake wapenhandel: het vooropstellen van
administratieve termijnen in de licentieprocedure

De export van militair materieel en goederen voor tweërlei gebruik, is onderworpen aan vergunningplicht. De aanvragen voor uit- en doorvoervergunningen leggen een hele weg af. Voor elke uit- of doorvoer wordt onderzocht of de militaire goederen of goederen voor tweërlei gebruik mogelijk een bedreiging vormen voor vrede en veiligheid, rekening houdend met de bestemming, het eindgebruik en de aard van de goederen. Het is belangrijk dat de procedure grondig verloopt. De overheid moet in de eerste plaats de garantie bieden dat goederen die een bedreiging vormen voor vrede en veiligheid niet uitgevoerd worden. Technische, politieke en juridische adviezen zijn nodig om een dossier in al zijn aspecten te evalueren. Tegelijk dient de vergunningsprocedure op een efficiënte manier te verlopen zodat bedrijven niet nodeloos lang in onzekerheid gelaten worden.

Deze nota stelt voorop hoe een administratie garanties voor goed bestuur kan inbouwen, zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit van de evaluatieprocedure. We pleiten voor het vooropstellen van indicatieve administratieve termijnen voor de duur van behandeling van vergunningsaanvragen, voor het bekendmaken van deze termijnen en voor een rapportage over de mate waarin de doelstellingen gehaald zijn. Administratieve termijnen leggen een streefdoel op voor de minister en de administratie en bevorderen de efficiëntie van de procedure. Tegelijkertijd geven ze een indicatie aan bedrijven zodat deze kunnen inschatten hoe lang een procedure onder bepaalde omstandigheden zal duren. We pleiten er niet voor om deze termijnen als absolute termijnen voor te stellen, en ook niet om ze bij wet vast te leggen aangezien absolute en juridisch afdwingbare termijnen afbreuk kunnen doen aan de kwaliteit van de beoordeling van vergunningsaanvragen. De indicatieve administratieve termijnen vergen daarom geen wijziging van de bestaande wetgeving. Wel verhoogt de overheid op die manier de transparantie van de licentieprocedure, laat ze parlementaire controle toe, en komt ze tegemoet aan de verzuchtingen van het bedrijfsleven. Het advies is geïnspireerd op de beginselen van goed bestuur en op voorbeelden uit onze buurlanden.

1 De vergunningsprocedure

De vergunningsaanvragen worden in Vlaanderen behandeld in een speciaal daartoe opgerichte overheidsdienst, de Dienst Controle Wapenhandel, die ondergebracht werd onder het Departement internationaal Vlaanderen. De politieke verantwoordelijkheid voor in-, uit- en doorvoervergunningen voor militair materieel en producten voor tweërlei gebruik ligt momenteel bij de Vlaamse minister van Economie, Ondernemen, Wetenschap, Innovatie en Buitenlandse Handel.¹

Het bedrijf, de wapenhandelaar of de particulier dient een aanvraag tot uitvoer van wapensystemen in bij de Dienst Controle Wapenhandel van de Dienst internationaal Vlaanderen. Na de opmaak van een technische fiche stelt de administratie een advies op over de politieke en juridische aspecten van een dossier. Voor de politieke beoordeling wordt de bestemming, de eindgebruiker en het eindgebruik afgetoetst aan de criteria van de Gedragscode van de Europese Unie betreffende wapenuitvoer, die ook in een licht verschillende vorm in de Belgische wetgeving verankerd zijn. De minister zal rekening houden met het advies van de administratie bij het nemen van een besluit, en zal na dit besluit het dossier terugsturen naar de Dienst Controle Wapenhandel die de verdere behandeling van het dossier opvat. De minister kan zich voor gevoelige dossiers ook laten bijstaan door de Adviescommissie Wapenhandel.² De adviescommissie geeft

op basis van een eerste analyse door de Dienst Controle Wapenhandel een bijkomend advies. De uiteindelijke beslissing ligt nog steeds in handen van de bevoegde minister.³

2 Beginnelsen van goed bestuur

De overheid dient in het algemeen, en dus ook bij de verwerking van vergunningsaanvragen voor de in-, uit- en doorvoer van militair materieel of van goederen voor tweërlei gebruik, de beginselen van goed bestuur in acht te nemen. Beginselen van goed bestuur zijn algemene rechtsbeginselen die aanwijzingen geven over de wijze waarop bestuursbeslissingen genomen en ter kennis gebracht worden. De zorg om de kwaliteit van de besluiten en van de besluitvorming staat centraal. De verplichting van de overheid om beslissingen te nemen en kenbaar te maken binnen een redelijke termijn vormt één van de ongeschreven beginselen van behoorlijk bestuur.⁴

Overheidsprocedures kunnen op twee manieren termijngebonden zijn: ofwel omdat er een juridisch bindende norm bestaat die een termijn voorschrijft binnen dewelke de overheid moet handelen, of, bij afwezigheid van een dergelijke norm, omdat het beginsel van goed bestuur van toepassing is dat stelt dat de overheid binnen een redelijke termijn moet handelen. Tot op heden bestaat er in België geen Algemene Wet Bestuursrecht waarin op algemene wijze een termijn wordt voorgeschreven die zou gelden als redelijke termijn, wanneer geen specifieke normen vastgesteld werden.⁵

In Nederland is dit wel het geval. Volgens de Nederlandse Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) hangt de duur van een redelijke termijn af van de omstandigheden, maar is deze termijn in ieder geval verstreken, wanneer niet binnen 8 weken een beschikking is gegeven door het bestuursorgaan. Indien een beschikking niet binnen 8 weken kan worden gegeven, dient het bestuursorgaan de aanvrager daarvan in kennis te stellen en een redelijke termijn te noemen waarbinnen de beschikking wel haalbaar wordt geacht.⁶

Er wordt geargumenteerd dat wetgevers in België steeds vaker juridisch bindende termijnen voorschrijven om het 'stilzitten van het bestuur te voorkomen'. Subsidiar blijft de overheid ook dan nog steeds gebonden door de redelijke termijn, indien de voorgeschreven termijn overschreden wordt.⁷

3 Termijnen voor vergunningsprocedure inzake wapenhandel in de Belgische wetgeving

In Vlaanderen wordt er momenteel geen termijn gehanteerd voor het verlenen of weigeren van uit- of doorvoervergunningen voor militair materieel of goederen voor tweërlei gebruik. Niettemin zijn er in de Belgische wetgeving een aantal bepalingen opgenomen die verband houden met vastgestelde termijnen voor het uitreiken van vergunningen. Momenteel is de enige vergunning waarvoor een wettelijk bepaalde termijn van kracht is de voorafgaande vergunning voor wapenhandelaars die uitgereikt wordt door de federale Minister van Justitie. Het KB van 16 mei 2003 dat handelt over deze vergunning, stelt vast dat de minister uitspraak doet binnen de vier maanden na ontvangst van de aanvraag en alle nodige documenten.⁸

In het KB van 8 maart 1993 dat de uitvoeringsbepalingen vastlegt van de in-, uit- en doorvoerwet voor militair materieel, is er een tijdspanne voorgeschreven van 15 dagen waarbinnen de overheid dient te antwoorden op een schriftelijke vraag (inclusief alle nodige documenten) van een natuurlijke of rechtspersoon die wenst te weten of een specifieke markt onderworpen is aan vergunningplicht. Indien het goed niet vergunningplichtig was, leverde de overheid een attest af om dit te bevestigen. De huidige minister bevoegd voor buitenlandse wapenhandel past deze praktijk sedert februari 2006 echter niet meer toe.^{i 9} Bovendien gaat het om een termijn die vastgesteld wordt voor een beantwoording van een vraag, niet voor het afleveren of afwijzen van vergunningen.

Het Koninklijk Besluit van 8 maart voorziet ook in de mogelijkheid om een termijn vast te stellen voor “vergunningsaanvragen die in aanmerking komen voor vereenvoudigde en versnelde administratieve procedure” zoals omschreven in artikel 6.¹⁰ In dit geval worden de dossiers voorgelegd aan de bevoegde minister met de bedoeling voor deze gevallen een beslissing te nemen over de toekenning of weigering van de vergunning binnen een termijn van 30 dagen. De procedure is van toepassing voor de aanvraagdossiers van uitvoer- en doorvoervergunningen indien:

- 1) ze betrekking hebben op goederen, technologieën en diensten zoals bepaald in het koninklijk besluit,
- 2) de eindgebruiker een overheid is,
- 3) het om definitieve vergunningen, tijdelijke vergunningen of verlengde vergunningen gaat,
- 4) het land van bestemming deel uitmaakt van een lijst van landen van bestemming die voor deze procedure in aanmerking komen. Deze lijst wordt bepaald door de Ministers die Buitenlandse Zaken, Economische Zaken en Buitenlandse Handel onder hun bevoegdheid hebben.
- 5) voor dossiers van tijdelijke uitvoer van goederen zoals bepaald in het koninklijk besluit, waarvan de bestemming een internationale beurs is.¹¹

De minister opteert er echter voor om geen gebruik te maken van deze procedure. Er wordt momenteel dus geen onderscheid gemaakt in de procedure naargelang de bestemming en het eindgebruik van de goederen.¹²

Er zijn inderdaad een aantal obstakels die maken dat een wettelijke vastlegging van termijnen niet wenselijk is. In de eerste plaats omdat de kwaliteit van de beoordeling voorop moet staan. In gevoelige dossiers kan een overheid niet voorzichtig genoeg zijn. Advies vanuit het adviescomité, bijkomende informatie vanuit de FOD Buitenlandse Zaken, contacten met Belgische ambassades in het buitenland om de betrouwbaarheid van de eindgebruiker te controleren, informatie vanuit inlichtingendiensten, e.a. kunnen nodig zijn om een dossier goed te kunnen beoordelen. Een vastgestelde termijn draagt het risico op overhaaste beslissingen met zich mee. Bovendien is het moeilijk om een wettelijke termijn vast te leggen die voldoende ruimte laat voor een grondige beoordeling voor gevoelige dossiers, en toch niet onredelijk lang is voor onproblematische dossiers. Zelfs een wettelijke termijn voor dossiers die onder de versnelde procedure zouden vallen lijkt ons een stap te ver, simpelweg omdat vergunningen voor uitvoer of doorvoer van wapens te delicaat zijn om de duur van de procedure juridisch afdwingbaar te maken.

ⁱ Naar aanleiding van de EPSI zaak stelde de minister in de subcommissie wapenhandel van 30 maart 2006 dat bij de controle aan de douane dergelijke attesten door sommigen beschouwd werden als pseudo-vergunningen en dat ze daarom niet meer uitgereikt zullen worden.

Daarnaast heeft de overheid door de internationalisering van de controle op wapenhandel de duur van de procedure niet volledig zelf in de hand. Het Europese notificatiesysteem voor militair materieel en goederen voor tweërlei gebruik bijvoorbeeld, waarbij overleg gepleegd wordt tussen lidstaten indien een vergunning zou toegekend worden aan een export die door een andere lidstaat reeds geweigerd werd, is een extra stap in de vergunningsprocedure. Omdat er voor deze internationale procedure geen termijnen werden vastgesteld bemoeilijkt dit een wettelijke verankering van termijnen op het Vlaamse niveau.

Administratieve termijnen daarentegen kunnen zowel voor overheden als het bedrijfsleven een houvast bieden. Ze verbeteren de dienstverlening, vergroten de transparantie van de licentieprocedure en maken parlementaire controle mogelijk. Bovendien zijn ze niet juridisch afdwingbaar waardoor ze niet het risico in zich dragen om de overheid aan te zetten tot overhaaste beslissingen.

4 Voorbeeld uit het buitenland

Het Verenigd Koninkrijk bewandelt een tussenweg die de kwaliteit van dienstverlening aan bedrijven combineert met de nodige flexibiliteit en ruimte voor de beoordeling van wapenexportvergunningen. In de Britse wetgeving is er, net zoals in de Belgische wetgeving, geen maximale termijn voor de duur van de procedure vastgelegd. Om tegemoet te komen aan de economische sector heeft de Britse overheid een "Service and Performance Code" opgesteld. In dit document wordt de dienstverlening die de bedrijfswereld van de overheid mag verwachten inzake de behandeling van vergunningsaanvragen uiteengezet.¹³ Het document reflecteert een engagement van de overheid naar de bedrijfswereld toe, en geeft blijk van een aanzienlijke transparantie in de duur en het verloop van de procedure.ⁱⁱ

In de 'Service and Performance Code' legt de overheid zichzelf termijnen op waarop ze de vergunningsaanvragen van de bedrijven wenst af te handelen. Meteen wordt duidelijk gemaakt dat de vooropgestelde termijnen niet voor elke vergunningsaanvraag haalbaar zal zijn. Het gaat dus niet om absolute termijnen die voor alle vergunningsaanvragen nageleefd zullen worden, maar wel om indicatieve termijnen, die een streefcijfer weergeven waarbinnen een bepaald percentage van de vergunningsaanvragen afgehandeld zal worden. Concreet betekent dit dat de Britse overheid naast het aantal werkdagen dat de procedure in beslag neemt, een slaagpercentage vooropstelt dat weergeeft hoeveel procent van de vergunningsaanvragen binnen de vooropgestelde termijn behandeld zullen worden. De bevoegde overheidsdienst werkte een getrapt systeem uit. De dienst stelt bijvoorbeeld voorop dat voor een standaard individuele exportvergunning 70% van de aanvragen binnen 20 werkdagen afgehandeld zijn en 95% binnen de 60 dagen. Dit systeem biedt meer duidelijkheid voor bedrijven, terwijl de overheid voldoende ruimte behoudt om het nodige te doen voor gevoelige dossiers.¹⁴

In haar jaarverslagen rapporteert de Britse overheid in hoeverre de vooropgestelde termijnen gehaald zijn. In percentages wordt uitgedrukt binnen welke tijdspanne de vergunningen beoordeeld werden. Dit maakt een publieke en parlementaire beoordeling van de efficiëntie van de vergunningsprocedure mogelijk. Het

ⁱⁱ Het document werd opgesteld in het licht van het 'Enforcement Concordat', een document dat het 'Cabinet Office' in maart 1998 publiceerde, en dat de vooropgestelde prestaties van de overheid aan de bedrijfswereld bekendmaakt. Het Kabinet gaat ervan uit dat de bedrijfswereld de wet in principe wil naleven, en de overheid belooft hen hierbij optimaal bij te staan.

biedt ook de mogelijkheid voor de overheid om zich te verantwoorden indien de percentages niet gehaald werden.

Aangezien de termijnen niet bij wet vastgelegd zijn, kunnen de termijnen en de procedure relatief gemakkelijk op elkaar afgestemd en zo nodig bijgestuurd worden. Ofwel door een meer realistische termijn voorop te stellen, ofwel door de capaciteit van de administratie af te stemmen op het behalen van de termijnen.

5 Advies

Met het oog op een optimale samenwerking tussen de overheid en de bedrijfswereld, een efficiënte vergunningsprocedure en een verhoogde transparantie over het verloop en de duur van de procedure, beveelt het Vredesinstituut aan om administratieve termijnen voorop te stellen voor de behandeling van vergunningsaanvragen voor de uit- en doorvoer van militaire goederen en goederen voor tweëerlei gebruik. Deze termijnen zijn streefdoelen voor de bevoegde administratie, die niet bij wet vastgelegd zijn en dus ook niet juridisch afdwingbaar zijn. De richtlijnen worden wel publiek bekend gemaakt via de Dienst Controle Wapenhandel want dienen ook om de transparantie in de vergunningsprocedure te verhogen. Op die manier wordt de onzekerheid voor bedrijven over de timing wanneer de beslissing valt, in belangrijke mate beperkt. De minister rapporteert in de periodieke verslagen over de mate waarin de vooropgestelde doelstellingen gehaald werden. Dit maakt publieke en parlementaire controle op het verloop van de procedure mogelijk, en biedt de kans aan de minister om de vergunningsprocedure te rechtvaardigen. De vooropgestelde termijnen zijn geen absolute termijnen, maar worden voorgesteld als een inschatting van percentages van de vergunningsaanvragen die binnen een bepaalde termijn verwerkt zullen worden. Er kan een onderscheid gemaakt worden naargelang het soort vergunning waarover het gaat.

De doelstelling van vooropgestelde termijnen is de verbetering van 'goed bestuur'. Een grotere transparantie van de procedure zal de dienstverlening ten goede komen en draagt mogelijk bij tot een grotere efficiëntie. Vooropgestelde termijnen mogen de kwaliteit van de procedure echter niet ondermijnen. Zorgvuldigheid en motivering zijn, naast de redelijketermijneis, evenzeer beginselen van goed bestuur. Het Vredesinstituut is van mening dat het vooropstellen van indicatieve administratieve termijnen leidt tot een grotere transparantie voor de bedrijfswereld, het publiek en het parlement, en een verbeterde communicatie en optimalisering van de dienstverlening. Tegelijkertijd bewaart het de ruimte om in deze gevoelige materie alle dossiers ten gronde te evalueren.

¹ Castryck, G., Depauw, S. & Duquet, N. (2006), *Het Vlaams wapenexportbeleid: een analyse van de juridische context*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut.

² Castryck, G., Depauw, S. & Duquet, N. (2006), *Het Vlaams wapenexportbeleid: een analyse van de juridische context*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut.

³ Moerman, F., *Beleidsbrief economie, wetenschap, innovatie en buitenlandse handel: Beleidsprioriteiten 2006-2007, zitting 2006-2007 stuk 1001-1*, Vlaams Parlement, 30 oktober 2006.

-
- ⁴ Opdebeek, I. (2006), De redelijketermijneis, in: I. Opdebeek, M. Van Damme (Red.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge: NV Die Keure, 397-426.
- ⁵ Opdebeek, I. (2006), De redelijketermijneis, in: I. Opdebeek, M. Van Damme, M. (Red.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge: NV Die Keure, 397-426.
- ⁶ Castryck, G., Depauw, S. & Duquet, N. (2007), *Een vergelijkende studie van het wapenexportcontrolebeleid: Vlaanderen en zijn burens*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut.
- ⁷ Opdebeek, I. (2006), De redelijketermijneis, in: I. Opdebeek, M. Van Damme (Red.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge: NV Die Keure, 397-426.
- ⁸ Koninklijk besluit betreffende de vergunning bedoeld in artikel 10 van de wet van 5 augustus 1991 betreffende de in-, uit- en doorvoer van en de bestrijding van illegale handel in wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie (art.2).
- ⁹ Morel, M-R, interpellatie 129 tot minister F. Moerman, *Handelingen subcommissie voor wapenhandel, zitting 2005-2006 COM 202 SWAP*, Vlaams Parlement, 30 maart 2006.
- ¹⁰ Koninklijk besluit van 8 maart 1993 tot regeling van de in-, uit- en doorvoer van en de bestrijding van illegale handel in wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie.
- ¹¹ Koninklijk besluit van 8 maart 1993 tot regeling van de in-, uit- en doorvoer van en de bestrijding van illegale handel in wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, art.6.
- ¹² Castryck, G., Depauw, S. & Duquet, N. (2006), *Het Vlaams wapenexportbeleid: een analyse van de juridische context*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut.
- ¹³ Castryck, G., Depauw, S. & Duquet, N. (2007), *Een vergelijkende studie van het wapenexportcontrolebeleid: Vlaanderen en zijn burens*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut.
- ¹⁴ Department of Trade and Industry, Export Control Organisation (ECO) (2004). *Service and Performance Code*, geconsulteerd op 23 mei 2007 via <<http://www.dti.gov.uk/files/file20141.pdf>>
-

Het Vlaams Vredesinstituut werd bij decreet opgericht door het Vlaams Parlement als onafhankelijk instituut voor vredesonderzoek. Het Vredesinstituut voert wetenschappelijk onderzoek uit, documenteert relevante informatiebronnen, en informeert en adviseert het Vlaams Parlement en het brede publiek inzake vredesvraagstukken.

www.vlaamsvredesinstituut.eu