



Toetsingskader voor een Vlaams decreet inzake de buitenlandse handel in militaire goederen

Sara Depauw & Kathleen Van Heuverswyn

Achtergrondnota

7 juli 2010

COLOFON

Auteurs

Sara Depauw

Kathleen Van Heuverswyn

Eindredactie

Tomas Baum

Wies De Graeve

Lay-out

Wendy Guns, Gramma nv

Drukwerk

Drukkerij Vlaams Parlement

Brussel, 7 juli 2010

ISBN 9789078864356

Disclaimer

Hoewel door het Vlaams Vredesinstituut uiterste zorgvuldigheid werd betracht bij de redactie van dit rapport, kan het niet aansprakelijk worden geacht of gesteld voor mogelijke onzorgvuldigheden of onvolledigheden. Tevens wordt geen enkele vorm van aansprakelijkheid aanvaard voor enig gebruik dat een lezer van dit rapport maakt.

Inleiding	2
1 DE GEWESTELIJKE BEVOEGDHEID INZAKE WAPENHANDEL	4
1.1 Politieke context	4
1.2 Aspecten van wapenhandel in het Belgische wettelijk kader	5
2 JURIDISCHE AANDACHTSPUNTEN VOOR EEN VLAAMS WAPENDECREET	10
2.1 Krachtlijnen van een kwalitatieve Vlaamse regelgeving	10
2.1.1 Kwaliteitsvereisten voor regelgeving: RIA	10
2.1.2 Opties voor een kwalitatieve Vlaamse regelgeving	11
2.2 De supranationale context	14
2.2.1 Europese Unie	14
2.2.2 BLEU	15
2.2.3 Benelux	16
3 THEMATISCHE AANDACHTSPUNTEN VOOR EEN VLAAMS WAPENDECREET	18
3.1 Toepassingsgebied	18
3.1.1 Definities	19
3.1.2 Materieel toepassingsgebied	20
3.2 Vergunningsprocedure	23
3.2.1 Vergunningsstelsel	24
3.2.2 Beoordelingscriteria	27
3.2.3 Controle op eindgebruik	28
3.2.4 Bijkomende en optionele elementen in de vergunningsprocedure	30
3.3 Mogelijkheden tot beroep	33
3.4 Douane	34
3.5 Transparante rapportering	35
3.6 Sancties en strafbepalingen	36
3.7 Overige bepalingen	37
3.7.1 Bepaling krediet- en verzekeringsinstellingen	37
3.7.2 Productie onder licentie in derde landen	38
4 NAAR EEN COHERENTE WETGEVING INZAKE CONTROLE OP HANDEL IN MILITAIR MATERIEEL	39
5 BESLUIT	41
Bijlage 1: Bovenationale verplichtingen waardoor België en de bevoegde gewesten gebonden zijn	43
Bijlage 2: Overzicht van Belgische wetgeving in verband met controle op wapenhandel	45
Eindnoten	47

Inleiding

Controle op internationale wapenhandel is een preventief middel om te zorgen voor meer vrede en veiligheid: het kan helpen om bijvoorbeeld de dreiging van gewapende conflicten en de verspreiding van massavernietigingswapens te verminderen. Handel in strategisch belangrijke goederen - militair materieel en goederen voor tweeeërlei gebruik - wordt uit politieke, economische en veiligheidsoverwegingen niet gebannen, maar een controlesysteem met verplichte vergunningen laat toe rekening te houden met veiligheidsaspecten, mensenrechten en conflictpreventie.

De bevoegdheid inzake controle op buitenlandse handel in militair materieel en goederen voor tweeeërlei gebruik werd in België in 2003 overgedragen van het federale niveau naar de gewesten. Het bepalen, implementeren en opvolgen van het controlebeleid inzake handel in strategisch belangrijke goederen werd daarmee een gewestelijke bevoegdheid.

Regelgeving inzake de handel in producten voor tweeeërlei gebruik (dual-use) is zo goed als volledig bij Europese verordening geregeld, die rechtstreeks van toepassing is in alle lidstaten.¹ Gezien het wetgevend kader voor handel in producten voor tweeeërlei gebruik reeds Europees gedefinieerd is, wordt daarop in voorliggende nota niet verder ingegaan. Controle op handel in dual-use producten wordt enkel opgenomen bij het situeren van de politieke en juridische context van de gewestelijke bevoegdheid inzake wapenhandel.

Wat het wetgevend kader voor militair materieel betreft, heeft de Vlaamse Regering zich sinds 2004 voorgenomen om een eigen Vlaams decreet inzake de controle op handel in militair materieel uit te werken. In de regeerperiode 2004-2009 werd geen ontwerp van decreet ingediend.

Wel werden verschillende voorstellen van decreet in het Vlaams Parlement ingediend en besproken in de bevoegde Subcommissie Wapenhandel, maar de voorstellen werden niet ter stemming voorgelegd. In het huidige regeerakkoord 2009-2014 stelt de Vlaamse Regering opnieuw een eigen decreet over in-, uit- en doorvoer van militair materieel aan de orde. Er is bovendien een externe deadline aangezien alle lidstaten van de Europese Unie tegen juni 2011 hun wetgeving in overeenstemming moeten brengen met de Europese richtlijn 2009/43/EG die een gemeenschappelijk vergunningsstelsel oplegt voor het interne verkeer van militaire goederen (binnen de EU). Het is daarom een goed moment om de Vlaamse ambitie – het uitwerken van een geactualiseerde wetgeving met betrekking tot controle op wapenhandel – ter harte te nemen. Gegeven de complexe aard van de materie en de niet minder complexe bevoegdheidsverdeling in België, is het geen sinecure om tot een rechtmatig, duidelijk, uitvoerbaar, doelmatig, samenhangend en doeltreffend decreet te komen.

Deze achtergrondnota biedt een overzicht van aandachtspunten ter toetsing van een Vlaams decreet over buitenlandse handel in militaire goederen. De doelstelling van de nota is om de juridische randvoorwaarden en de beleids marge van de Vlaamse decreetgever te schetsen. De nota pretendeert niet een volledig overzicht te geven van alle te reguleren aspecten op Vlaams niveau, maar tracht op basis van voorgaand onderzoek van het Vlaams Vredesinstituut, bestaande analyses en parlementaire stukken - inclusief de adviezen van de Raad van State - belangrijke aandachtspunten toe te lichten. Aangezien deze nota daarbij niet alomvattend kan zijn, wordt geregeld verwezen naar andere documenten voor meer informatie.

De nota vat aan met een toelichting bij de Vlaamse bevoegdheid inzake wapenhandel in de Belgische context (deel 1). Daarbij wordt kort ingegaan op de politieke context van de regionalisering van wapenhandel en het voornemen van de Vlaamse overheid om een decreet uit te vaardigen. Vervolgens wordt het Vlaams decreet inzake buitenlandse handel in het bestaande Belgische juridische kader geplaatst, waarbij gewezen wordt op de samenhang van verschillende aspecten m.b.t. wapenhandel en wapenbezit en de nood aan samenwerking tussen de betrokken overheidsdiensten. Deel 2 licht enkele juridische aandachtspunten toe die mee de krijtlijnen van een Vlaams decreet op buitenlandse wapenhandel bepalen. Ten eerste worden de kwaliteitscriteria voor nieuwe wetgeving die de Vlaamse Regering vooropgesteld heeft, kort voorgesteld. Deze standaarden voor een kwalitatieve wetgeving vormen een referentiekader voor een ontwerp van decreet. Ten tweede dient een decreet inzake wapenhandel rekening te houden met de afspraken binnen de economische unies van de EU, de BLEU en de Benelux. In deel 3 worden verschillende inhoudelijke aspecten besproken die in een decreet aan bod kunnen komen. Zoals eerder gesteld, is dit geen exhaustieve lijst. Het toepassingsgebied van een decreet op buitenlandse wapenhandel, de vergunningsprocedure, de rapportering, strafbepalingen en samenwerking met de douane zijn thema's die hier besproken worden. De huidige federale wetgeving, bestaande voorstellen van decreet, adviezen van de Raad van State en eerder onderzoek van het Vredesinstituut komen in de bespreking aan bod. Deel 4 tot slot wijst specifiek op het belang van samenwerking met andere overheidsdiensten die betrokken zijn bij het controlebeleid op wapenhandel, met het oog op een coherent en gecoördineerd Belgisch beleid. Deze sectie reikt ook pistes aan voor verder onderzoek.

1 De gewestelijke bevoegdheid inzake wapenhandel

1.1

Politieke context

Regionalisering van bevoegdheid buitenlandse wapenhandel

Ten gevolge van politieke spanningen werd in augustus 2003 beslist om de bevoegdheid voor de in-, uit- en doorvoer van militaire goederen en producten voor tweërlei gebruik te regionaliseren. Wapenhandel was een beleidsdomein waar de uiteenlopende belangen tussen de gewesten meermaals tot een politieke breuklijn leidde. De Bijzondere wet van 12 augustus 2003 droeg de bevoegdheid over *“de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie evenals van producten en technologieën voor tweërlei gebruik”* over. De bevoegdheid inzake in- en uitvoer met betrekking tot leger en politie is een federale aangelegenheid gebleven. Hetzelfde artikel 2 van de Bijzondere wet koppelt bovendien de bevoegdheidsoverdracht aan de naleving van de criteria uit de Gedragscode van de Europese Unie inzake uitvoer van wapens.²

Sinds 2003 staan de Belgische regio's dus elk in voor de controle op wapenhandel die van-uit hun gewest plaatsvindt en hebben ze daarbij ook de bevoegdheid om eigen wetgeving aan te nemen. De gewestelijke bevoegdheid is beperkend omschreven in de bijzondere wet van 12 augustus 2003, maar op basis van het principe van de *implied powers*³ kunnen ook aanverwante aspecten die niet uitdrukkelijk zijn toegewezen, door de gewesten worden geregeld, in de mate dat dit noodzakelijk is om de uitoefening van de geregionaliseerde bevoegdheid mogelijk te maken.

Hoewel opgenomen in het toenmalige regeerakkoord, diende de Vlaamse Regering in de regeerperiode 2004-2009 geen ontwerp van decreet ter zake in. Vanuit het Vlaams Parlement werden sinds de bevoegdheidsoverdracht wel verschillende voorstellen geformuleerd en hoorzittingen daaromtrent georganiseerd. Het kwam echter niet tot een stemming.⁴

Geen enkel gewest heeft tot op heden eigen wetgeving uitgevaardigd, bijgevolg blijft de federale wetgeving van kracht.

Nood aan actualisering van het bestaande wettelijk kader

Een aanpassing van de federale wetgeving inzake buitenlandse wapenhandel dringt zich op. Sinds de regionalisering in 2003 zijn de internationale wapenhandel en de daaraan verbonden veiligheidsaspecten geëvolueerd. Deze verschuivingen worden onder meer weerspiegeld in internationale en Europese juridische en politiek bindende documenten, waartoe ook België gebonden is. Er zijn heel wat nieuwe verplichtingen bijgekomen, waar de bestaande (federale) regelgeving niet aan voldoet.¹ Bovendien is er nood aan een aanpassing van de federale bepalingen om aan de eisen van kwalitatieve wetgeving te voldoen die Vlaanderen zichzelf oplegt.

Het regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2009-2014

Bij aanvang van de nieuwe legislatuur stelde de Vlaamse Regering in haar regeerakkoord van 15 juli 2009 een nieuwe politieke doelstelling voorop: *“Het Vlaamse wettelijke kader wordt gestoeld op de Europese gedragscode. Conform deze gedragscode is het Vlaamse beleid inzake uitvoer van wapens gebaseerd op een aantal criteria, waarbij naast economische, politieke, juridische en technische maatstaven ook bijzondere aandacht gaat naar ethische criteria zoals respect voor de mensenrechten en conflictbeheersing. Die dubbele toets in het vergunningsbeleid, een economische en ethische toets, verankeren we in een decreet over wapenhandel dat een uitgebreidere publieke en parlementaire controle mogelijk maakt.”*⁵

Een duidelijk wettelijk kader met éénduidige definities, een afgelijnd toepassingsgebied, duidelijke vergunningsvoorwaarden en beoordelingscriteria en strafrechtelijke sancties is een noodzakelijk instrument om illegale wapenhandel te bestrijden en legale wapenhandel mogelijk te maken. Daarnaast is de doelstelling om een decreet op te stellen dat uitgebreide publieke en parlementaire controle mogelijk maakt, behartigenswaardig.

1.2

Aspecten van wapenhandel in het Belgische wettelijk kader

Controle op wapenhandel is een complex beleidsdomein waarin veel aspecten nauw verweven zijn. In deze sectie onderscheiden we verschillende facetten inzake wapenhandel van elkaar voor een beter begrip van de inbedding van een Vlaamse wetgeving m.b.t. buitenlandse handel in militair materieel en goederen voor tweërlei gebruik in het Belgische wettelijke kader.

¹ Een overzicht van bovennationale verplichtingen waartoe Vlaanderen gebonden is, werd opgenomen in Bijlage 1.

Voor de uitwerking van een decreet is het immers van primordiaal belang de samenhang met bestaande wetgeving te bewaken en de samenwerking tussen de betrokken overheidsinstanties (tussen en binnen de verschillende beleidsniveaus) te verzekeren. Een volledig overzicht van alle relevante verbintenissen en documenten op bovennationaal niveau opgenomen is in Bijlage 1.

Volgende aspecten dienen onderscheiden te worden:

- Invoer, uitvoer, doorvoer en overdracht van wapens, munitie, en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie
- In- en uitvoer van wapens, munitie, en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie met betrekking tot het Belgische leger en de politie
- Invoer, uitvoer, doorvoer en overdracht van producten en technologieën voor tweërlei gebruik (of dual-use producten)
- Particulier bezit van en binnenlandse handel in vuurwapens
- Controle op handel in kernmaterialen, kernuitrusting en technologische gegevens
- Tussenhandel, d.i. handel in militair materieel en dual-use producten tussen derde landen, ‘georganiseerd’ vanuit België

Regionale overheden in België, de federale overheid en de Europese Unie delen bevoegdheden met betrekking tot voorgenoemde aspecten van wapenhandel. Het wettelijk kader inzake de controle op handel in strategische goederen, inclusief tussenhandel, verschilt naargelang het gaat om militair materieel of *dual-use* producten. Beide categorieën van goederen worden - zowel internationaal, Europees als nationaal - apart behandeld, op basis van specifieke wetgeving. In de literatuur wordt de term ‘(controle op) wapenhandel’ geregeld als algemene benaming gebruikt, waarin beide categorieën van goederen begrepen zijn. De bestrijding van ongewenste proliferatie van wapens staat immers centraal, en dit betreft zowel conventionele wapens (militair materieel) als massavernietigingswapens (*dual-use* producten). Bij de beschrijving van juridische instrumenten wordt – omwille van duidelijkheid – in deze nota ook de meer omvattende term ‘strategische goederen’ gehanteerd wanneer verwezen wordt naar beiden.

Invoer, uitvoer, doorvoer en overdracht van militair materieel

Buitenlandse handel in militair materieel is – met uitzondering van deze handel van en naar het Belgisch leger en politie^{II} – sinds 2003 een regionale bevoegdheid. Tot militair materieel behoren conventionele wapens en materieel voor ordehandhaving. Het gaat om materiaal gaande van explosieve stoffen, wapens en munitie tot onderdelen van gevechtsvliegtuigen of militaire voertuigen. Aangezien er nog geen regionale wetgeving uitgevaardigd werd, blijft tot nader order de bestaande federale wetgeving van kracht:

II Rechtstreekse handel van en naar het Belgisch leger en de politie is dus een federale bevoegdheid. Wanneer de handel onrechtstreeks via een handelaar verloopt (met bestemming een handelaar en als eindbestemming het leger of de politie) is de controle wel een regionale bevoegdheid.

- 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 onderhandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie (B.S. 10 september 1991);
- KB van 8 maart 1993 tot regeling van de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en de daaraan verbonden technologie (B.S. 6 april 1993).

Op 6 mei 2009 nam de Raad van de Europese Unie een richtlijn aan ter vereenvoudiging van de voorwaarden voor de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de EU. De lidstaten hebben tot uiterlijk 30 juni 2011 de tijd om de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan te nemen om aan de bepalingen van de richtlijn te voldoen. Handel met landen buiten de EU blijft nationaal gereguleerd, evenwel binnen het kader van het gemeenschappelijk standpunt 2008/944/GBVB tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie.⁶

De binnenlandse handel in en particulier bezit van vuurwapens

Tot de controle op ‘wapenhandel in al zijn aspecten’ behoort naast buitenlandse handel ook binnenlandse handel en wapenbezit. De federale wet van 8 juni 2006 houdende regeling van economische en individuele activiteiten met wapens (ook “wapenwet” genoemd) reguleert het particulier bezit van vuurwapens in België en de binnenlandse handel. De wapenwet en de wet op buitenlandse handel in wapens haken op elkaar in. Indien particulieren of handelaars vuurwapens wensen in-, uit- of door te voeren dienen ze hiervoor een vergunning aan te vragen bij de overheid die bevoegd is voor buitenlandse handel in militair materieel, in casu de Vlaamse overheid. Om een uit- of doorvoervergunning voor militair materieel te kunnen verkrijgen, moet een wapenhandelaar bovendien een voorafgaande vergunning van de Federale Overheidsdienst Justitie kunnen voorleggen. Bij de aanvraag van de voorafgaande vergunning dienen onder meer een getuigschrift van goed zedelijk gedrag en – indien van toepassing – een kopie van de erkenning als wapenhandelaar (gereguleerd in de wapenwet) toegevoegd te worden. Indien het dus gaat om handelaars die krachtens de wapenwet onderworpen zijn aan een erkenning, is het voorleggen van deze erkenning noodzakelijk voor de ontvankelijkheid van de vergunningsaanvraag voor in-, uit- of doorvoer.

Invoer, uitvoer, doorvoer en overdracht van dual-use producten

Ook de buitenlandse handel in *dual-use* producten werd in 2003 geregionaliseerd. *Dual-use* items zijn producten waarvan de toepassingen zowel militair als civiel kunnen zijn. Daartoe behoren ook nucleaire goederen.^{III} De wetgeving op handel in deze goederen is bij Europese verordening gereguleerd, zowel voor intracommunautair als voor extracommunautair verkeer. De lidstaten staan enkel in voor de uitvoering van het beleid ter zake. De meest recente

III Een volledige lijst van alle producten die tot ‘*dual-use* producten’ behoren is opgenomen in de bijlagen bij EG Verordening 428/2009.

Verordening is Verordening (EG) Nr 428/2009 van de Raad van 5 mei 2009 tot instelling van een communautaire regeling voor controle op de uitvoer, de overbrenging, de tussenhandel en de doorvoer van producten voor tweëerlei gebruik.⁷

Handel in nucleair materieel (kernmaterialen, kernuitrustingen en technologische kernegegevens) behoeft in bepaalde gevallen naast een in-, uit- of doorvoervergunning van de regionale overheden, een bijkomende machtiging van de federale minister bevoegd voor energie. Dergelijke handel valt onder federale wetgeving, namelijk het Koninklijk Besluit van 12 mei 1989 betreffende de overdracht aan niet-kernwapenstaten van kernmaterialen, kernuitrustingen, technologische kernegegevens en hun afgeleiden.⁸ De federale minister steunt zijn beslissing op het advies van CANVEK, de Commissie van advies voor de niet-verspreiding van kernwapens, waarin verschillende federale overheidsdiensten betrokken zijn.^{iv}

Tussenhandel

De buitenlandse handel in strategische goederen omvat meer dan in-, uit- en doorvoer. Bovenationale verplichtingen leggen België immers op om ook de tussenhandel in militair materieel en *dual-use* producten aan controle te onderwerpen. Tussenhandel omvat activiteiten waarbij tussenpersonen bemiddelen bij de totstandkoming van wapenhandeltransacties. De tussenhandelaars zijn niet in het bezit van de goederen en de transacties zelf vinden plaats in derde landen, waardoor ze niet onder de douanekwalificatie van in-, uit- of doorvoer vallen. Tussenhandelaars kunnen hun activiteiten enkel uitoefenen mits een voorafgaande vergunning van de FOD Justitie, die de betrouwbaarheid van de handelaar controleert. België kent geen vergunningplicht voor de activiteiten van tussenhandelaars m.b.t. militair materieel. Deze bevoegdheid over tussenhandel werd overigens niet expliciet mee overgedragen bij de regionalisering in 2003. Voor tussenhandelsactiviteiten m.b.t. *dual-use* producten legt de Europese Verordening 428/2009 in welbepaalde gevallen een vergunningplicht op. Tussen de gewesten en de federale overheid werd afgesproken dat de gewesten in dit geval instaan voor de toekenning van de vergunning.⁹

Nationale samenwerking

Om de samenhang en interne consistentie van alle gereguleerde aspecten die tot de controle op handel in strategische goederen behoren te bewaken, zal het Vlaams Gewest bij het uitwerken van een eigen decreet onder meer dienen rekening te houden met de volgende aspecten:

- het beleid van de 2 andere gewesten m.b.t. in-, uit- en doorvoer;
- het beleid m.b.t. in- en uitvoer m.b.t. leger en politie (federaal);
- de binnenlandse handel in vuurwapens (federaal);

IV Voor meer informatie verwijzen we naar het rapport 'Het Vlaams wapenexportbeleid: een analyse van de juridische context', Vlaams Vredesinstituut, p 87-90 en het advies van het Vlaams Vredesinstituut bij het Samenwerkingsakkoord wapenhandel van 30 september 2008.

- coherentie in het controlebeleid op handel in *dual-use* en militair materieel
- samenwerking met internationale actoren.

In de context van de Belgische staatsstructuur zijn verschillende procedures uitgewerkt die vorm moeten geven aan het overleg en de samenwerking tussen verschillende beleidsniveaus. De meest formele vorm is het afsluiten van samenwerkingsakkoorden. In sommige gevallen zijn de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten daartoe verplicht. Deze gevallen zijn opgesomd in artikel 92bis van de Bijzondere Wet tot Hervorming van de Instellingen. Controle op wapenhandel behoort niet tot deze lijst, het afsluiten van een samenwerkingsakkoord is hier een mogelijkheid, geen verplichting. De Raad van State heeft er echter verschillende keren op gewezen dat in sommige gevallen het sluiten van een samenwerkingsakkoord een *noodzakelijkheid* wordt (ook zonder uitdrukkelijke verplichting in de Bijzondere wet), gezien de soms onontwarbare verstrengeling van bevoegdheden en de daaruit volgende praktische moeilijkheden.¹⁰ De wijze waarop samenwerkingsakkoorden in België afgesloten worden, vertoont gelijkenissen met het sluiten van internationale verdragen. De uitvoerende macht staat in voor de onderhandelingen en het sluiten van de akkoorden. De meeste samenwerkingsakkoorden moeten achteraf door de wetgevende macht worden goedgekeurd.¹¹

M.b.t. wapenhandel hebben de regeringen van de federale overheid en de gewesten reeds twee samenwerkingsakkoorden afgesloten om de nodige samenwerking tussen verschillende overheidsdiensten beter te organiseren.

Ten eerste is er het Samenwerkingsakkoord van 17 juli 2007 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot de invoer, uitvoer en doorvoer van wapens, dienstig materieel en de daaraan verbonden technologie, alsook van producten en technologieën voor dubbel gebruik.¹² Dit akkoord regelt de informatie-uitwisseling tussen de FOD Buitenlandse Zaken en de gewesten en de deelname aan en vertegenwoordiging bij internationale en Europese fora. Er werd niet om goedkeuring door de regionale en federale parlementen verzocht.

Een tweede samenwerkingsakkoord werd afgesloten in uitvoering van het Verdrag Chemische Wapens. Hierin worden de verantwoordelijkheden van de verschillende partijen vastgelegd en wordt een permanente overlegstructuur opgezet. Het akkoord omvat bovendien bepalingen met betrekking tot de bewaartermijn van gegevens, de vertrouwelijkheid van informatie, en strafbepalingen.¹³ Dit akkoord werd goedgekeurd door de gewestelijke parlementen en het federale parlement.

Volledigheidshalve is een overzicht van alle relevante Belgische wetgeving inzake controle op wapenhandel opgenomen in Bijlage 2.

2 *Juridische aandachtspunten voor een Vlaams wapendecreet*

Vooraleer in te gaan op de thematische aandachtspunten voor een Vlaams wapendecreet, is het relevant enkele specifieke juridische aspecten toe te lichten. Ten eerste worden de kwaliteitsvereisten toegelicht waaraan een decreet op buitenlandse wapenhandel dient te voldoen en worden enkele opties voorgelegd die betrekking hebben op de vorm van de vooropgestelde Vlaamse regelgeving. Vervolgens worden de EU, BLEU en Benelux kort besproken aangezien deze organisaties een aantal randvoorwaarden stellen aan een toekomstig decreet op buitenlandse wapenhandel.

2.1

Krachtlijnen van een kwalitatieve Vlaamse regelgeving

2.1.1 Kwaliteitsvereisten voor regelgeving: RIA

In Vlaanderen geldt vanaf 1 januari 2005¹⁴ de verplichting om voor alle regelgeving die een regulerend effect heeft op de burger, het bedrijfsleven of non-profit organisaties een ReguleringsImpactAnalyse, afgekort RIA, op te maken.¹⁵ Voorgenomen regelgeving wordt preventief getoetst op inhoudelijke kenmerken van goede regelgeving.

Het uitvoeren van een RIA is verplicht voor alle voorontwerpen van decreet en ontwerpen van besluit van de Vlaamse Regering, en wordt toegepast volgens het proportionaliteitsbeginsel.¹⁶ Voor belangrijke regelgeving moet een grondige analyse gebeuren, voor minder belangrijke ontwerpen is een beperkte analyse voldoende. Er zijn een aantal uitzonderingsgronden voor het niet-opmaken van een RIA, maar een decreet inzake wapenhandel valt hier niet onder.

De reguleringsimpactanalyse wordt telkens wanneer een ontwerp van decreet ingediend wordt bij het Vlaams Parlement toegevoegd bij het dossier, en is een belangrijke toetssteen bij de bespreking van het ontwerp.^V Deze achtergrondnota stelt zich niet tot doel een RIA op te maken, maar wil de belangrijkste aandachtspunten ervan in herinnering brengen.

Het begrip wetgevingskwaliteit werd door de Vlaamse Regering onder meer uitgewerkt in acht kenmerken van goede wetgeving.¹⁷ Deze kwaliteitskenmerken zijn bedoeld om de efficiëntie en effectiviteit van de wetgeving te toetsen. In een RIA wordt nieuwe regelgeving getoetst aan deze kenmerken.¹⁸ Deze kenmerken zijn zowel juridisch-technisch als sociaal-wetenschappelijk: noodzakelijk en doeltreffend; doelmatig en afgewogen; uitvoerbaar en handhaafbaar; rechtmatig; samenhangend; eenvoudig, duidelijk en toegankelijk; onderbouwd en overlegd; en blijvend relevant en actueel.

2.1.2 Opties voor een kwalitatieve Vlaamse regelgeving

De keuze om al dan niet te reguleren

Een politieke doelstelling kan op meerdere manieren, al dan niet d.m.v. regelgeving worden verwezenlijkt. De RIA vraagt om minstens drie opties te overwegen: de nulloptie (status quo, geen nieuwe regelgeving), traditionele regelgeving of alternatieven voor traditionele regelgeving.

Optie 1, de nulloptie houdt in dat de bestaande regelgeving onveranderd kan blijven bestaan. Dit is voor deze materie nauwelijks een echte optie want de bestaande federale wetgeving van 1991 is dringend aan actualisering toe, onder meer om aan Europese en internationale verplichtingen te voldoen.

Optie 2 omvat traditionele regelgeving. Hiertoe dienen zich m.b.t. wapenhandel, drie mogelijkheden aan:

- a) een minimale optie kan zijn om de federale wetgeving te laten bestaan en de aanpassingen die vereist zijn om tegemoet te komen aan Europese en internationale verbintenissen op te nemen in Vlaamse regelgeving.

^V Voor voorstellen van decreet vanuit het parlement dient geen RIA opgemaakt te worden. De voorzitter van het parlement lanceerde in zijn actieplan voor het Vlaams Parlement 'Plenum 2009-2014' wel eigen initiatieven om bij te dragen aan een kwalitatieve regelgeving. De introductie van 'groenboeken' voor decreetgevende initiatieven vanuit het parlement en het testen van verschillende instrumenten van decreetsevaluatie in de commissies zijn hier voorbeelden van.

- b) een tweede mogelijkheid omvat volwaardige, eigen Vlaamse regelgeving, nl. een eigen Vlaams decreet ter vervanging van de federale wet van 1991 die onder meer tegemoet komt aan internationale verbintenissen en Vlaamse kwaliteitseisen.
- c) een derde mogelijkheid is het sluiten van een samenwerkingsakkoord (al dan niet met kracht van wet); om de coherentie te bewaken tussen het beleid van alle bij wapenhandel betrokken overheden, dient een samenwerkingsakkoord minstens de drie regionale overheden te betrekken, idealiter ook de federale overheid.

Optie 3 omvat mogelijke alternatieven voor traditionele regelgeving (zoals zelfregulering, gedragscodes, voorlichting, convenanten,...) of eventueel een combinatie van dwingende regulering en alternatieve vormen.¹⁹

De Raad van State heeft reeds herhaaldelijk zijn voorkeur uitgesproken. Onder meer in antwoord op een vraag om advies over een voorstel van decreet houdende wijziging van de wet van 5 augustus 1991, heeft de Raad geadviseerd om – omwille van de duidelijkheid – een eigen decreet uit te werken, in plaats van wijzigingen aan te brengen in de wet van 5 augustus 1991.²⁰ De Raad van State benadrukt bovendien het nut van bijkomende samenwerkingsakkoorden met de federale overheid, onder meer omwille van de “sterke verwevenheid met de douane-wetgeving”.²¹

De keuze van het type wetgeving

Indien ervoor gekozen wordt om het Vlaamse beleid in een eigen decreet vorm te geven (zie de intentie van de Vlaamse Regering in het regeerakkoord), stelt zich de vraag welke aspecten in een decreet dienen geregeld te worden, welke in een uitvoeringsbesluit, en voor welke aspecten administratieve richtlijnen kunnen volstaan. Hiervoor zijn geen vaststaande regels of sluitende criteria die ondubbelzinnig aangeven wat in wetgeving, wat in uitvoeringsbesluiten, en wat in bestuurlijke praktijken dient geregeld te worden. Het basisprincipe is dat de regelgever een residuaire bevoegdheid heeft, m.a.w. het is de regelgever die bepaalt hoever hij zelf gaat in het in extenso reguleren van een bepaalde materie of een zo ruim mogelijke delegatie verleent aan de uitvoerende macht.

De Raad van State heeft bij een aantal voorstellen van decreet geadviseerd om het legaliteitsbeginsel te respecten en niet in een algemene delegatie aan de uitvoerende macht te voorzien. De Raad benadrukt dat de wetgever zich de essentie van de te reguleren materie dient voor te behouden.²² Ook de essentiële procedures die moeten worden gevolgd bij het aanvragen van vergunningen en bij het daarmee gepaard gaande besluitvormingsproces, dienen volgens de Raad van State in een decreet geregeld te worden,²³ evenals de algemene toekennings- en gebruiksvoorwaarden van de vergunningen, de bijzondere voorwaarden inzake niet-wederuitvoer, vervoer en eindbestemming, de bijzondere voorwaarden inzake de toekenning en het gebruik van vergunningen, en de bijzondere en uitzonderlijke omstandigheden die de intrekking of de schorsing van een lopende vergunning kunnen wettigen.²⁴

Strafsancties dienen imperatief bij decreet te worden vastgelegd. Volgens art. 14 van de Grondwet en art. 11, 1ste lid van de Bijzondere wet tot hervorming van de instellingen (1980) volgt de strafrechtelijke bevoegdheid immers de bevoegde materies (de zogenaamde parallelle bevoegdheid).²⁵ Dit houdt in dat (enkel nog) de gewesten m.b.t. de aspecten van wapenhandel die geregionaliseerd zijn strafrechtelijke sancties kunnen aannemen.

Keuze tussen één gezamenlijk decreet op de buitenlandse handel in militaire en dual-use producten in al zijn aspecten, of meerdere specifieke decreten

De geregionaliseerde materie omvat de in-, uit- en doorvoer van militaire goederen (wapens en materieel voor ordehandhaving) en *dual-use* producten (zie deel 2). Op internationaal en Europees niveau worden beide types van goederen in afzonderlijke regelgeving behandeld. Vlaanderen heeft de mogelijkheid om die juridische opsplitsing te volgen, m.a.w. om een 'Wapendecreet' én een 'Dual-use decreet' op te stellen, of om tot één enkel Decreet op militaire goederen én *dual-use* producten te komen.

Ten tweede stelt zich ook de vraag of er een derde decreet of een derde luik in een globaal decreet vereist is voor de specifieke problematiek van tussenhandel. Tussenhandel in *dual-use* producten is gereguleerd in Verordening (EG) 428/2009 (artikel 5). Inzake tussenhandel in militair materieel bestaan er bindende Europese voorschriften die dateren van 2003 en 2008.²⁶ België voldoet hieraan slechts gedeeltelijk sinds de invoering van Titel III in de federale wet van 1991 (2003) die de controle op de personen betrokken bij tussenhandel regelt. Aangezien tussenhandel niet expliciet overgedragen werd bij de bevoegdheidsoverdracht in 2003, bestaat er enige onduidelijkheid over de bevoegdheid om activiteiten van tussenhandel te controleren.²⁷ Voor *dual-use* producten werd naar aanleiding van de *Dual-use* verordening van 2009 in onderling overleg tussen de gewestelijke en federaal bevoegde overheden beslist om de controle op activiteiten van tussenhandel in *dual-use* producten aan de gewestelijke instanties toe te vertrouwen.²⁸ Voor de controle op activiteiten van tussenhandel in militair materieel dringt eenzelfde politieke keuze zich op, gezien er strikt juridisch argumenten te vinden zijn om dit als een gewestelijke bevoegdheid te beschouwen, zowel als voor een federale bevoegdheid (zie ook *infra*).²⁹

2.2

De supranationale context

Indien het Vlaams gewest een eigen decreet wil uitvaardigen, dient ze daarbij rekening te houden met de relevante reglementeringen van de Europese Unie, de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie (BLEU) en de Benelux Economische Unie (Benelux). De handelsvrijheid binnen de economische unies van de BLEU en de Benelux gaat verder dan deze van de Europese Unie. Daar waar handel in militair materieel in de Europese Unie nog steeds onder vergunningplicht valt, is dat binnen de BLEU en Benelux niet het geval.

2.2.1 Europese Unie

De Europese Unie speelt een groeiende rol op vlak van controle op wapenhandel. Handel in militair materieel werd sinds het Verdrag van Rome uitgesloten van de werking van de interne markt. Het voormalige artikel 296 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (VEG)^{VI} (nu artikel 346 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie) werd door de lidstaten als uitzonderingsgrond gebruikt om de bevoegdheid over wapenhandel in nationale handen te houden. De Europese Commissie echter stelde zich vragen bij een dergelijke algemene en systematische toepassing van dit artikel, ze kreeg hierin gelijk in verschillende uitspraken van het Europees Hof van Justitie. Stapsgewijs werden Europese wetgevende initiatieven genomen om, aanvankelijk enkel de handel in producten voor tweeeërlei gebruik, later ook de handel in militair materieel, onder de werking van de interne markt te brengen.

Handel in producten voor tweeeërlei gebruik is nu volledig Europees gereguleerd bij verordening. Handel in deze producten binnen de EU, is vrij, met uitzondering voor specifieke, voornamelijk nucleaire, producten. Voor handel met landen buiten de Europese Unie geldt een gemeenschappelijk vergunningsstelsel. De bedoeling is om gelijke concurrentieposities voor bedrijven binnen de EU te vrijwaren. De lidstaten staan in voor de uitvoering van het beleid.

Nationale overheden hielden langer vast aan hun bevoegdheid over handel in militair materieel. Pas in mei 2009 keurden de lidstaten en het Europees Parlement Richtlijn 2009/43/EG goed die een Europees vergunningsstelsel oplegt voor handel in militaire goederen binnen de Europese Unie (of intracommunautaire handel).³⁰ Met betrekking tot handel in militair materieel, dient de nationale (of regionale) wetgeving dus in overeenstemming gebracht te worden

VI Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 houdt de vroegere pijlerstructuur op te bestaan en wordt de Europese Gemeenschap opgeheven. Verwijzingen in deze nota naar de Europese Gemeenschap hebben betrekking op initiatieven van vóór 1 december 2009.

met de bepalingen van deze Richtlijn.^{VII} In tegenstelling tot de handel in *dual-use* items is de handel in defensiematerieel binnen de EU niet vrij van vergunningplicht, al zijn de vergunningsvoorwaarden soepeler dan voorheen. Handel in militair materieel met landen buiten de EU blijft nationaal gereguleerd.

Niettegenstaande de nationale bevoegdheid, hebben de lidstaten eind 2008 in het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid een gemeenschappelijk standpunt goedgekeurd waarin gemeenschappelijke criteria voor wapenuitvoer vastgelegd werden met het oog op de harmonisering van het wapenexportbeleid van de lidstaten.³¹ Lidstaten dienen hun beleid daarop af te stemmen. Dit gemeenschappelijk standpunt vervangt de vroegere Europese Gedragscode inzake wapenuitvoer van 1998.

De Europese Unie heeft ook nog een gemeenschappelijk optreden over technische bijstand, een gemeenschappelijk standpunt over toezicht op tussenhandel en een verordening over de controle op handel in foltermateriaal aangenomen, waar de Vlaamse overheid rekening mee moet houden.³²

2.2.2 BLEU

België en Luxemburg vormen sinds 1922 via de BLEU een douane- en accijnsunie en hebben daartoe een volledig gemeenschappelijke wet- en regelgeving. De belangrijkste consequentie van deze unie met betrekking tot wapenhandel is dat buitenlandse handel tussen België en Luxemburg volgens de douanedefinities niet bestaat. Buitenlandse handel bestaat enkel tussen de BLEU en derde landen. Alle reglementeringen die betrekking hebben op in-, uit- en doorvoervergunningen zijn gemeenschappelijk voor de leden van de BLEU. Art. 34 van het BLEU-verdrag, bepaalt dat:

- 1 “Naast de Europese reglementeringen van de in-, uit- en doorvoervergunningen, zijn alle andere reglementeringen die hierop betrekking hebben gemeenschappelijk voor beide landen van de Unie, ook wat betreft de eventuele administratieve heffingen hierop, voor zowel de wettelijke en reglementaire bepalingen als de uitvoeringsmodaliteiten ervan.”³³
- 2 De in §1 bedoelde maatregelen genomen in het kader van de algemene bepalingen van de artikelen 41, 42 en 44 worden voorafgaandelijk aan het advies van de Administratieve Commissie onderworpen.

VII Lidstaten dienen tegen uiterlijk 30 juni 2011 de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan te nemen om aan deze richtlijn te voldoen. Zij passen deze bepalingen toe met ingang van 30 juni 2012.

Om uitvoering te geven aan dit akkoord is de Belgisch-Luxemburgse Administratieve Commissie (BLAC) opgericht die adviseert over alle reglementeringen op het vlak van in-, uit- en doorvoervergunningen. De BLAC is formeel gemachtigd om deze vergunningen af te leveren 'onder dezelfde voorwaarden voor de gehele Unie'. Ze kan deze bevoegdheid tot het afleveren van vergunningen delegeren, wat ze ook gedaan heeft. Verschillende diensten in de lidstaten, waaronder de Vlaamse dienst Controle Wapenhandel, staan in voor de praktische uitvoering van het beleid.

Artikel 44 van het BLEU-verdrag stelt bovendien het volgende:

“Op alle gebieden waarvoor door deze Overeenkomst in een gemeenschappelijke wetgeving of reglementering wordt voorzien, dienen de Hoge Overeenkomstsluitende Partijen de maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn voor het in werking stellen en de eenvormige toepassing van deze bepalingen, overeenkomstig met wat in het Comité van Ministers is overeengekomen:

- hetzij door de aanneming in ieder land van wettelijke of reglementaire bepalingen die dezelfde inhoud hebben;*
- hetzij door in het ene land bepalingen in te voeren die in het andere land van kracht zijn;*
- hetzij door in beide landen gemeenschappelijke bepalingen uit te vaardigen, die rechtstreeks voor de ganse Unie geldig zijn. (Art. 44 BLEU verdrag).”*

Artikel 45 bepaalt dat de geschillen aangaande de toepassing of de interpretatie van de overeenkomst via diplomatieke weg geregeld worden.

Om conform te zijn met het BLEU-verdrag en een eenvormige regelgeving te verzekeren, dient de Vlaamse regulerende overheid dus te overleggen met de partners bij het Verdrag (in deze, de andere Belgische gewesten en Luxemburg) en een Vlaams decreet betreffende in-, uit- en doorvoer ter advies voor te leggen aan de BLAC.

2.2.3 Benelux

De economische Unie tussen België, Nederland en Luxemburg (Benelux) werd opgericht in 1958. In tegenstelling tot de BLEU is de Benelux geen douane-unie, al zijn er wel afspraken om douaneregelingen op elkaar af te stemmen. Daar waar de BLEU streeft naar een gemeenschappelijke regelgeving, streeft de Benelux naar een gemeenschappelijk beleid. Het Benelux-verdrag voorziet wel in de mogelijkheid om gemeenschappelijke reglementeringen te ontwikkelen, maar deze zitten nog niet in het Verdrag vervat.³⁴

Met betrekking tot buitenlandse handel in militair materieel is volgende bepaling uit het Benelux-verdrag (artikel 11.2) van belang: *“De vergunningen- en contingentenstelsels voor in-, uit- en doorvoer zijn gelijk.”*³⁵ Vergunningen die in een van de Benelux-landen zijn afgegeven, hebben bij gebruik in een andere lidstaat dezelfde waarde, alsof ze door een overheid in dat

land waren verstrekt. Bovendien is handel tussen de drie Benelux-landen vrij, met inbegrip van handel in militair materieel en producten voor tweërlei gebruik. Enkel voor producten die onder het Verdrag Chemische Wapens vallen, geldt deze uitzonderingspositie voor de Benelux niet.³⁶

Op 19 januari 2010 werd een ontwerp van decreet houdende de instemming met het Verdrag tot herziening van het op 3 februari 1958 gesloten Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie ingediend in het Vlaams Parlement.^{VIII} Het gaat om een kaderverdrag dat enkel strategische doelstellingen bevat die de Benelux zal nastreven. De rechten en verplichtingen die voortvloeien uit deel 1 (beginselen) en deel 3 (bijzondere bepalingen betreffende bepaalde aspecten van de Economische Unie – waaronder de voor wapenhandel relevante bepalingen) van het oorspronkelijke Benelux-verdrag (1958) blijven van kracht.³⁷

VIII Op 23 juni 2010 werd het ontwerp van decreet aangenomen door het Vlaams Parlement.

3 Thematische aandachtspunten voor een Vlaams wapendecreet

Een doeltreffend exportcontrolesysteem steunt op een duidelijk wettelijk kader, een efficiënte vergunningsprocedure, systematisch en regelmatig contact tussen de overheid en de industrie, samenwerking tussen alle betrokken overheidsdiensten, internationale samenwerking en informatie-uitwisseling. Bovendien is een transparant beleid dat parlementaire controle toelaat essentieel. Parlementaire controle moet de legitimiteit van het beleid bewaken.³⁸

In deze sectie worden thematische aandachtspunten besproken die in overweging kunnen genomen worden bij de opstelling van één of meerdere decreten die de exportcontrole van strategische goederen reguleert. Volgens de gangbare logica (internationaal en Europees) is handel van militair materieel toegelaten onder voorwaarden.³⁹ Bovennationaal wordt voorgescreven om dergelijke handel te controleren en aan voorwaarden te onderwerpen die voornamelijk betrekking hebben op internationale veiligheid en respect voor de mensenrechten. Op nationaal vlak bestaat de uitdaging voor de wetgever erin om een evenwicht te vinden tussen internationale veiligheidsoverwegingen en economische belangen.

Aangezien de procedure voor handel in *dual-use* producten gereguleerd wordt door Verordening (EG) 428/2009, worden in wat volgt enkel aandachtspunten met betrekking tot regelgeving inzake de handel in militair materieel behandeld. Verder in de tekst wordt voor de leesbaarheid ‘decreet buitenlandse wapenhandel’ vermeld, zonder vooruit te lopen op het resultaat van de afweging of er één of meerdere decreten nodig zijn, die alle types van buitenlandse handel in militaire en *dual-use* producten samen of afzonderlijk behandelen.

De huidige federale wetgeving, bestaande voorstellen van decreet, adviezen van de Raad van State en eerder onderzoek van het Vredesinstituut komen in de bespreking van thematische aandachtspunten aan bod.

3.1 Toepassingsgebied

Om een coherent controlestelsel uit te werken, dient men rekening te houden met het soort goederen en met diverse categorieën van handel: invoer (intracommunautaire overdracht en extracommunautaire invoer), uitvoer (intracommunautaire overdracht en extracommunautaire uitvoer), doorvoer en tussenhandel. Een heldere afbakening van het toepassingsgebied

van een decreet buitenlandse wapenhandel is nodig voor een duidelijke en rechtmatige regelgeving. Welke activiteiten vallen precies onder vergunningplicht, en op welke producten is het decreet van toepassing? Zowel wat definiëring betreft, als de omschrijving van het materiële toepassingsgebied is de bestaande federale wet van 5 augustus 1991 voor verbetering vatbaar.

3.1.1 Definities

Van bepaalde gehanteerde begrippen omvat de federale wet van 5 augustus 1991 geen definities. Voor de begrippen invoer, uitvoer en doorvoer verwijst de wet zonder verdere specificatie naar de douanewetgeving. Voor een goed begrip van de wetgeving is aangewezen dat een Vlaams wapendecreet de gehanteerde begrippen definieert of verwijst naar specifieke artikels in bestaande wetgeving. De definiëring dient in overeenstemming te zijn met het Europees communautair douanewetboek.

Het opnemen van definities in een decreet zou de duidelijkheid van de wetgeving ten goede komen. Sommige begrippen zijn echter zo specifiek dat ze niet gemakkelijk gevat kunnen worden in een eenvoudige definitie. Een begrip als ‘doorvoer’ bijvoorbeeld is een gebruikelijke term in de context van wapenhandel, maar douanetechnisch bestaat het begrip niet. Slechts specifieke vormen van doorvoer zijn vergunningplichtig en in de douane-instructies staan een reeks voorwaarden opgesomd wanneer doorvoer wel of niet onder vergunningplicht valt. Voorzichtigheid in de formulering van definities is dus geboden.

Voor begrippen die de federale wet wel definieert, zoals bv. tussenpersonen, is omwille van consistentie afstemming van de definities op bestaande definities in Europese of internationale wetgeving aangewezen, evenals afstemming met andere, federale wetgeving.^{IX}

Definiëring van de begrippen invoer, uitvoer, doorvoer, overdracht (of overbrenging) en tussenhandel zal het toepassingsgebied van het Wapendecreet verduidelijken.

Naast de afbakening van het toepassingsgebied en het bewaken van afstemming, dienen ook bepaalde gehanteerde begrippen nader verklaard te worden. Voorbeelden van begrippen in de geldende federale wet van 5 augustus 1991 waarvan de betekenis niet éénduidig is, zijn het ‘land van bestemming’ en het ‘land van eindbestemming’.⁴⁰ Deze begrippen zijn van belang

IX Tussenpersonen bijvoorbeeld, worden gedefinieerd in Titel III van de wet van 1991 (bepalingen m.b.t. de bestrijding van de illegale wapenhandel) en in de wapenwet van 2006 (binnenlandse handel in wapens). Voor de definities van activiteiten van tussenhandel en/of tussenhandelaars worden best de Europese definities van het Gemeenschappelijk Standpunt 2003/468 inzake Tussenhandel gevolgd. Tussenhandel is in se immers een grensoverschrijdende problematiek waarvan de jurisdictionele controle pas sluitend is wanneer er minstens regionaal, en liefst mondiaal, dezelfde definities gehanteerd worden.

in het licht van controle op eindgebruik.^x Bij gebrek aan definitie kan onder ‘land van bestemming’ zowel (1) het ontvangende land, d.i. het initieel gekende land van bestemming, (2) het verst gekende land van bestemming, zowel als (3) alle tussenliggende landen van bestemming begrepen worden. Onder ‘land van eindbestemming’ zou zowel het land dat de producten uiteindelijk inzet voor het beoogde doel, als het verst gekende land van bestemming begrepen kunnen worden.

Door het gebrek aan definiëring stellen zich vandaag interpretatieproblemen voor de beoordeling van wapenexporten vanuit België naar een ontvangend land A, waar de goederen worden bewerkt en wederuitgevoerd naar een of meerdere landen B, alvorens hun eindbestemming, land C te bereiken, waar de goederen zullen worden gebruikt.⁴¹ Bij de definiëring van deze begrippen wordt omwille van consistentie met het beleid in de andere EU lidstaten best rekening gehouden met de bestaande Europese definities. De “Gids voor de gebruiker bij Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie” kan daarbij richtinggevend zijn.⁴²

Bij de invoering van definities in een Vlaams Wapendecreet, dient eveneens rekening gehouden te worden met de implicaties die een verduidelijking van deze begrippen meebrengt voor (1) de informatie die aanvragers in hun vergunningsaanvraag dienen te verstrekken, (2) de beoordelingsprocedure van de vergunningsaanvraag en (3) de wijze waarop de Vlaamse overheid rapporteert aan het parlement. Het invoeren van definities kan m.a.w. ook aanpassingen vereisen op het niveau van de uitvoeringsbesluiten en/of van de huidige bestuurlijke praktijken.

3.1.2 Materieel toepassingsgebied

Voor wat onder wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie moet worden verstaan, verwijst de wet van 1991 naar een lijst die bij KB is vastgesteld. In verband hiermee zijn er enkele specifieke aandachtspunten, die verband houden met (1) de legaliteit van een delegatie van de omschrijving van het materieel toepassingsgebied aan de uitvoerende macht, (2) de nood aan een soepel update mechanisme (3) aanvullingen op de EU-lijst en (4) de *catch-all* bepaling.

1) Legaliteit van de lijst van goederen, bepaald in een uitvoeringsbesluit

De Raad van State heeft herhaaldelijk opgemerkt dat het overlaten van het vaststellen van de lijst van goederen waarop de wetgeving van toepassing is, een te ruime delegatie is aan de

x Met ‘eindgebruik’ bedoelen we de aanwending van het geëxporteerd goed in het ontvangende land, de tussenliggende landen van bestemming en/of het land van eindbestemming. Controle op eindgebruik omvat de controle op (1) het land/en van bestemming, (2) op de bestemming(en)/eindgebruiker(s) zelf, zowel als op (3) de (beoogde) aanwending van het goed.

uitvoerende macht.⁴³ De wetgevende macht moet volgens de Raad minstens de essentie in de regelgeving zelf vastleggen. Hierin zijn twee aspecten te onderscheiden: de eigenlijke lijst en de *catch-all* bepaling (zie *infra*).

De lijst van militaire goederen is momenteel vastgelegd in de bijlage bij het KB van 8 maart 1993 en omvat twee types van bepalingen: een opsomming van goederen en een *catch-all* bepaling. De meest recente herziening van de lijst, dateert van 2003. Het KB van 8 maart 1993 zoals laatst gewijzigd op 2 april 2003, zorgde voor de uitbreiding van de lijst van militair materieel met wapens voor ordehandhaving en aanpassingen naar analogie met de Europese Gemeenschappelijke lijst van 13 juni 2000. Voor het vaststellen van de lijst is het Vlaams Gewest onder meer gebonden door het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB dat België verplicht om de gemeenschappelijke EU-lijst van militair materieel als referentie te nemen voor de nationale lijst. Ook Richtlijn 2009/43/EG neemt die Europese lijst op in bijlage.

2) Nood aan soepele updates

Sinds de regionalisering in 2003, is er geen enkele aanpassing aan de Belgische lijst meer aan- gebracht, noch door één van de gewesten, noch door de federale staat. Zoals blijkt uit de jaar- verslagen,⁴⁴ houdt Vlaanderen wel reeds *de facto* rekening met de actualisering van de EU-lijst sinds 2003. De Vlaamse overheid baseert zich in de praktijk op de geactualiseerde EU-lijst en volgt in haar rapportering de opdeling in de 22 hoofdcategorieën en de correspon- derende subcategorieën van de EU-lijst. Daarnaast maakt Vlaanderen in haar rapportering gebruik van 4 extra categorieën, waarvan er 2 betrekking hebben op goederen die niet op de EU-lijst voorkomen, maar wel in België vergunningplichtig zijn^{xi}, en 2 categorieën die goe- deren omvatten die aan de EU-lijst zijn toegevoegd door gebruik te maken van de *catch-all*^{xii} bepaling.^{xiii}

De lijsten van producten die onder controle geplaatst worden, worden geregeld herzien en aangepast aan technologische ontwikkelingen. Een decreet heeft daarom nood aan een soepel mechanisme om de lijst te actualiseren. Een verwijzing naar de (meest actuele versie van) de Europese lijst als toepassingsgebied (al dan niet met aanvullingen) zou hiertoe een oplossing bieden.⁴⁵

XI Vergunningplichtig volgens de bijlage bij het KB van 1993 (ML 23: Geweren en munitie, zoals niet voorzien in ML 1, ML 2 en ML 3; en ML 26: Ordehandhavingsmateriaal)

XII Deze zogenaamde "*catch-all clause*" stelt dat "*andere uitrustingen en ander materieel, bestemd voor het ondersteunen van militaire acties*" onder het vergunningsstelsel van de Belgische wetgeving ter zake vallen, zie ook de toelichting in het Vijfde jaarlijks verslag, o.c., p. 13; zie voor concrete gegevens over de toepassing van de *catch-all* bepaling: Hand. Vl. Parl. 2005-2006, 23 februari 2006, p. 1-5

XIII *Catch-all* bepaling in de Bijlage, 2e Categorie, Afdeling 1 punt A.19 van het KB van 1993 (ML 24: visualisatieschermen; en ML 25: a) luchthavenverlichting, b) versnellingsdozen, c) telecommunicatie, d) maskers en onderdelen voor maskers, e) software, f) blanke wapens, g) onderdelen en toebehoren voor vaar-, voer- en luchtvaartuigen, h) bouwmaterialen, i) elektronica

3) Mogelijke aanvullingen op de Europese lijst

Door een verwijzing naar de Europese lijst van militaire goederen als toepassingsgebied van het decreet zou Vlaanderen voor een ‘minimale’ oplossing kiezen. Het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB laat ruimte aan de lidstaten om op nationale basis producten toe te voegen aan de Europese lijst.

In de richtlijn over intracommunautair verkeer (Richtlijn 2009/43/EG) werd de mogelijkheid voor de lidstaten om producten toe te voegen aan de Europese lijst uit het oorspronkelijke voorstel geschrapt. Voor extra-communautaire handel heeft Vlaanderen de keuze om de EU-lijst al dan niet uit te breiden.

Uitvoer van militair materieel vanuit Vlaanderen bestaat momenteel voor 53% van de waarde en 63% van het aantal vergunningen uit producten die niet op de Europese lijst staan.⁴⁶ Bij het overwegen van de opties om de EU-lijst over te nemen/aan te vullen dient bekeken te worden in welke mate de producten die vandaag in Vlaanderen gecontroleerd worden gedekt worden door de Europese lijst van militaire goederen. Voor zover de producten die in Vlaanderen worden gecontroleerd niet gedekt zijn door de EU-lijst, bestaat de mogelijkheid om voor handel met niet-EU lidstaten deze lijst uit te breiden met eigen (categorieën van) producten, om producten via een *catch-all* bepaling onder vergunningplicht te plaatsen, of om de vergunningplicht op deze producten te doen vervallen.

4) Catch-all bepaling

Naast de lijsten van te controleren goederen voor de afbakening van het materiële toepassingsgebied is het ook gebruikelijk om een *catch-all* clause op te nemen. De *catch-all* clause stelt een overheid in staat om producten die geen deel uitmaken van de lijsten op ad hoc basis toch onder controle te plaatsen. Door snelle technologische ontwikkelingen zijn de lijsten immers niet altijd up-to-date. Bovendien kunnen specifieke veiligheidssituaties extra controlemaatregelen vereisen.

In het Koninklijk Besluit van 8 maart 1993, zoals laatst gewijzigd op 2 april 2003, is een *catch-all* bepaling opgenomen als onderdeel van de lijst met producten die onder controle geplaatst worden. Het zou logischer zijn de clause in het decreet zelf op te nemen, en niet als een oneigenlijk item op de lijst van te controleren producten.⁴⁷ Bij de opstelling van het decreet, zullen daarom keuzes gemaakt moeten worden over de *catch-all* bepaling, onder meer over de aard en de formulering ervan, rekening houdende met de Europese Richtlijn 2009/43/EG (zie ook *infra*).

De *catch-all* bepaling in het KB van 1993 wordt ruim omschreven. De essentie van de huidige *catch-all* bepaling is dat de vergunningplicht niet zozeer afhangt van de aard van het product, maar wel van het eindgebruik ervan. Het laat toe een vergunningplicht in te roepen voor ‘andere uitrusting en ander materieel, bestemd voor het ondersteunen van militaire acties’.⁴⁸ Er wordt niet nader gespecificeerd wat onder militaire acties moet verstaan worden, en evenmin hoe ruim andere uitrusting en ander materieel moet worden geïnterpreteerd.

Het opnemen van een *catch-all* bepaling is noodzakelijk om te kunnen ingrijpen wanneer het verhandelen van (nog) niet-vergunningplichtige producten veiligheidsrisico's stelt. Hoewel het nut van de *catch-all* bepaling nauwelijks ter discussie staat, is het aangewezen om de omschrijving scherper te stellen aangezien dit de rechtszekerheid voor uitvoerders ten goede komt. Duitsland bijvoorbeeld, omschrijft 'militair eindgebruik' als incorporatie van producten in (bepaalde) goederen die op de militaire lijst staan, of producten die gebruikt worden voor de productie van deze goederen op de militaire lijst.⁴⁹ Deze omschrijving is trouwens gelijk aan de omschrijving van 'militair eindgebruik' in EG Verordening 428/2009 die de handel in *dual-use* producten reguleert (zie art 4 van de verordening). Daarnaast stelt Duitsland nog enkele bijkomende voorwaarden met betrekking tot de bestemmingslanden en de waarde van de uitvoer vooraleer de *catch-all* bepaling te kunnen invoeren om een bepaald product onder vergunningsplicht te plaatsen.

Belangrijke kanttekening bij dit alles is dat Richtlijn 2009/43/EG betreffende de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de Gemeenschap geen *catch-all* clause instelt. De richtlijn legt enkel een vergunningplicht op voor defensiegerelateerde producten die in de bijlage genoemd worden.^{xiv} Zoals eerder gesteld dient geëvalueerd te worden of de producten die momenteel in Vlaanderen gecontroleerd worden onder de EU-lijst vallen. Daarnaast dient de wetgever te onderzoeken of het behoud van de *catch-all* clause voor intracommunautair verkeer al dan niet in strijd is met de Europese richtlijn. In ieder geval kan een clause gehandhaafd worden voor uitvoer naar niet-EU lidstaten.

3.2

Vergunningsprocedure

De essentie van een decreet op buitenlandse wapenhandel bestaat erin om voorwaarden vast te leggen voor handel in militair materieel. Daarbij zijn zowel toekennings- als gebruiksvoorwaarden van belang. De uitreiking van vergunningen stelt een overheid in staat om na te gaan of leveranciers aan alle nodige toekenningsvoorwaarden voldaan hebben. Indien leveranciers bepaalde gebruiksvoorwaarden niet naleven, kan dit gevolgen hebben voor de toekenning van toekomstige vergunningen of eventueel een opschorting/intrekking van de geldende vergunning. Een differentiëring in vergunningstype laat toe om aan bepaalde types van uitvoer strengere voorwaarden te stellen dan aan andere.

In deze sectie wordt overlopen welke de krijtlijnen zijn voor het uittekenen van een vergunningsstelsel, welke opties er zijn voor het vastleggen van beoordelingscriteria en welke aandachtspunten van belang zijn voor de controle op eindgebruik. Tot slot worden enkele

XIV Behoudens uitzonderingen o.b.v. art. 30 en 296 van het voormalig Verdrag van de Europese Gemeenschap die betrekking hebben op de openbare veiligheid en essentiële veiligheidsbelangen van lidstaten.

bijkomende optionele elementen aangereikt: de invoering van termijnen voor de beoordeling van vergunningsaanvragen, de mogelijkheid om voorafgaand de vraag te stellen of een goed al dan niet vergunningplichtig is, het verlenen van een principiële voorafgaande goedkeuring, de invoering van een vereenvoudigde procedure en de oprichting van een adviescomité zijn mogelijkheden die de decreetgever in overweging kan nemen bij het vaststellen van een vergunningsprocedure in het decreet.

3.2.1 Vergunningsstelsel

Legaliteitsbeginsel

De huidige federale wet van 1991 delegeert het bepalen van de algemene toekennings- en gebruiksvoorwaarden van de vergunningen aan de Koning. De Raad van State heeft naar aanleiding van een voorstel van decreet opgemerkt dat dit een te ruime delegatie inhoudt, en dat minstens de essentie in een wet of decreet nader bepaald dient te worden.⁵⁰ Modaliteiten kunnen vastgelegd worden in uitvoeringsbesluiten.

Onevenwichtige voorschriften voor de verschillende categorieën van handel

Hoewel de federale wet van 1991 van toepassing is op in-, uit- en doorvoer, zijn er in art. 4 geen voorwaarden voor de toekenning van vergunningen voor invoer opgenomen. Doorvoer wordt in verschillende bepalingen aan dezelfde voorwaarden als uitvoer onderworpen. Andere bepalingen verwijzen dan weer louter naar uitvoer. Het kan inderdaad logisch lijken dat invoer aan minder strikte voorwaarden onderworpen wordt dan uit- of doorvoer, toch lijkt er een onevenwicht te bestaan in de bestaande wetgeving. Het is aan te bevelen dat een Vlaams wapendecreet duidelijke vergunningsvoorwaarden voor zowel invoer, uitvoer als doorvoer formuleert, ook al zullen deze verschillen van aard.

De controle op tussenhandel is in de federale wet van 1991 enkel geregeld voor wat de controle op personen betreft. Om in overeenstemming te zijn met internationale en EU voorschriften dient er ook een controlestelsel voor de activiteiten van tussenhandel te komen. Doordat de activiteiten van tussenhandelaars totaal verschillend zijn van die van wapenhandelaars die in-, uit- en doorvoeren, is het nodig om in specifieke bepalingen voor deze vorm van handel te voorzien. Zoals eerder gesteld, werd overeengekomen om de uitreiking van vergunningen voor tussenhandelsactiviteiten in *dual-use* producten over te laten aan de gewesten, over de bevoegdheid inzake tussenhandel zijn nog geen formele afspraken gemaakt.

3.2.1.1 Aanpassing van het vergunningsstelsel voor intracommunautaire handel in militair materieel ten gevolge van Richtlijn 2009/43/EG

Met betrekking tot handel in militair materieel zijn de lidstaten van de EU overeengekomen om een versoepeld vergunningsregime in te voeren voor handel binnen de EU. Het decreet op buitenlandse wapenhandel dient de bepalingen van richtlijn 2009/43/EG van 6 mei 2009 betreffende de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de Gemeenschap te implementeren.

Lidstaten van de Europese Unie dienen een onderscheid te maken tussen handel tussen EU-lidstaten – intracommunautair verkeer – en handel met landen buiten de EU. Dit onderscheid tussen intra- en extracommunautaire handel wordt in de federale wet van 1991 op buitenlandse handel in militair materieel niet gemaakt. Een aanpassing van de huidige bepalingen dringt zich op. Lidstaten dienen tegen uiterlijk 30 juni 2011 de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan te nemen om aan de doelstellingen van de richtlijn te voldoen. Met ingang van 30 juni 2012 worden deze bepalingen toegepast. Hieronder worden de krachtlijnen van de richtlijn beknopt overlopen:

- De overdracht van defensiegerelateerde producten tussen EU-lidstaten blijft onderhevig aan vergunningsplicht. Er wordt een nieuw vergunningsstelsel ingevoerd dat bestaat uit drie types vergunningen: algemene vergunningen, globale vergunningen en individuele vergunningen. *Algemene overdrachtsvergunningen* verlenen rechtstreeks toestemming aan leveranciers (die aan bepaalde voorwaarden voldoen) om welbepaalde producten over te dragen aan in een andere lidstaat gevestigde afnemers zonder bijkomende vergunningen.^{xv} *Globale overdrachtsvergunningen* worden toegekend aan individuele leveranciers en verlenen toestemming voor de overdracht van (categorieën van) producten naar (categorieën van) afnemers in een of meerdere lidstaten. *Individuele overdrachtsvergunningen* tot slot, worden toegekend voor gevoelige overdrachten, of indien het om een eenmalige overdracht gaat. Het gaat om een vergunning voor één specifieke overdracht van welbepaalde producten naar een welbepaalde afnemer. Elke lidstaat stelt het type overdrachtsvergunning vast voor de betrokken defensiegerelateerde producten of categorieën van defensiegerelateerde producten (artikel 4 tot 7).
- Doorvoer door lidstaten of doorvoer vanuit of naar een andere lidstaat is niet langer vergunningplichtig. Deze transacties zijn reeds onderworpen aan een uitvoer- of invoervergunning van een andere lidstaat, en mogen (mits uitzonderingen^{xvi}) niet aan bijkomende voorwaarden worden onderworpen (artikel 4).
- Lidstaten kunnen in bepaalde gevallen (artikel 4) overdracht van militair materieel vrijstellen van vergunningplicht, bijvoorbeeld wanneer de leverancier of de afnemer een overheidsorgaan of onderdeel van de strijdkrachten is.

XV De lidstaten zorgen ervoor dat de leveranciers de bevoegde autoriteiten van de lidstaat vanwaar zij de defensiegerelateerde producten willen overdragen, binnen een redelijke termijn in kennis stellen van hun voornemen om voor het eerst gebruik te maken van een algemene overdrachtsvergunning (art. 8.1).

XVI Onverminderd de toepassing van bepalingen die noodzakelijk zijn om redenen van openbare veiligheid of openbare orde, zoals onder meer veilig vervoer (artikel 4.1).

- Lidstaten stellen de voorwaarden van overdrachtsvergunningen vast, met inbegrip van eventuele beperkingen op wederuitvoer en hebben de mogelijkheid om waarborgen voor eindgebruik te vragen, met inbegrip van eindgebruikerscertificaten (artikel 4).
- Daar waar controle op wapenhandel momenteel voornamelijk verricht wordt vóór de overdracht plaatsvindt (tijdens de beoordeling van vergunningsaanvragen) verschuift de nadruk in het EU-vergunningsstelsel naar ex-post controle, nadat de overdracht plaatsvond. Individuele overdrachtsvergunningen (en bijgevolg individuele beoordelingen) worden de uitzondering. Overheden zullen pas achteraf zicht kunnen krijgen op wat er verhandeld is onder algemene en globale overdrachtsvergunningen. Door de verschuiving van ex-ante naar ex-post controle wint – zo mogelijk – de verantwoordelijkheid van bedrijven en de uitwisseling van informatie tussen de overheid en de defensiegerelateerde industrie nog aan belang.^{xvii} De Vlaamse overheid dient de bepalingen uit artikel 8 en artikel 9 betreffende informatie-uitwisseling en certificering van bedrijven (dit is een betrouwbaarheidslabel) te implementeren.
- Lidstaten dienen sancties vast te stellen die van toepassing zijn op overtredingen op de richtlijn (artikel 16).

De Vlaamse overheid is ertoe gebonden deze bepalingen te implementeren in een decreet of in de uitvoeringsbesluiten bij het decreet.

3.2.1.2 Tussenhandel in militair materieel

De buitenlandse handel in wapens omvat meer dan invoer, uitvoer en doorvoer. Bovennationale verplichtingen leggen België immers op om ook de tussenhandel (o.m.) in militair materieel aan controle te onderwerpen.⁵¹ Tussenhandel omvat activiteiten waarbij tussenpersonen of tussenhandelaars bemiddelen bij de totstandkoming van wapenhandelstransacties. De tussenhandelaars zijn meestal zelf geen eigenaar of niet in het bezit van de goederen en de transacties zelf vinden plaats in derde landen, waardoor de activiteiten niet onder de douanekwalificatie van in-, uit- of doorvoer vallen.

Om aan de bovenationale verplichtingen inzake de controle op tussenhandel te voldoen, dient een wettelijk kader voor de controle op activiteiten van tussenhandel te worden uitgewerkt. Momenteel bestaan er in België enkel bepalingen op de controle van tussenpersonen: voor de buitenlandse handel is dat Titel III van de wet van 1991, voor de binnenlandse handel is dat geregeld in de Wapenwet van 2006. De controle op tussenpersonen is voor beide types van tussenhandel een federale bevoegdheid.

^{xvii} Leveranciers dienen een overzicht van hun overdrachten bij te houden volgens de rapporteringseisen die lidstaten vaststellen voor het gebruik van algemene, globale en individuele overdrachtsvergunningen. De beschrijving van het product, de hoeveelheid en de waarde van het product, de data van de overdracht, naam en adres van leverancier en afnemer en, indien bekend, het eindgebruik en de eindgebruiker maken hier deel van uit. Leveranciers dienen deze gegevens minstens drie jaar bij te houden en leggen de gegevens voor op verzoek van de bevoegde autoriteit van de lidstaat (artikel 8.3 en 8.4).

M.b.t. de regulering van *activiteiten* van tussenhandel stelt zich in de context van de voorbereiding van een Vlaams Wapendecreet de voorafgaande vraag wie voor dit type wapenhandel bevoegd zou moeten zijn. Er zijn zowel argumenten te vinden voor een regionale bevoegdheid (*implied powers* bij in-, uit- en doorvoer) als voor een federale bevoegdheid (behorend tot de bestrijding van de illegale wapenhandel, waartoe momenteel enkel de controle op tussenpersonen behoort).⁵² Momenteel hebben de betrokken overheden in België enkel afgesproken om de controle op activiteiten van tussenhandel in *dual-use* goederen op gewestelijk niveau te organiseren.⁵³ In het licht van de opmaak van een duidelijke en coherente regelgeving op buitenlandse wapenhandel is het nuttig de bevoegdheidsverdeling m.b.t. deze problematiek globaal te evalueren en te formaliseren. Dit omvat naast de controle op activiteiten van tussenhandel in *dual-use* én in militaire goederen, ook de afstemming van de procedures voor de controle op personen en activiteiten (in de mate dat die aan verschillende bestuursniveaus zijn toegewezen) en de afstemming van de relevante bepalingen m.b.t. binnenlandse en buitenlandse tussenhandel.

3.2.2 Beoordelingscriteria

Beoordelingscriteria zijn de (toekennings)criteria waaraan een vergunningsaanvraag door een overheid getoetst wordt, en die het kader afbakenen waarbinnen legale handel zich afspeelt. De politieke stabiliteit in het land van bestemming, de technische capaciteit van dit land om de goederen aan te wenden voor het beoogde gebruik, voorwaarden m.b.t. internationale veiligheid die opgelegd worden door internationaal recht, inclusief het respecteren van wapenembargo's behoren hiertoe. Lidstaten van de Europese Unie hebben 8 gemeenschappelijke criteria vastgesteld die dienen als minimumstandaarden om vergunningsaanvragen aan te toetsen. Deze criteria werden reeds in 2003 in licht gewijzigde vorm opgenomen in de federale wet van 1991. In deze sectie overlopen we welke keuzes de Vlaamse decreetgever moet maken bij de opname van de criteria in het decreet m.b.t. handel in militair materieel.

De bijzondere wet van 12 augustus 2003 legde het Vlaams Gewest op om zijn bevoegdheid uit te oefenen “met naleving van de criteria vastgesteld in de Gedragscode van de Europese Unie op het stuk van de uitvoer van wapens” (art. 6, §1, VI, 4°). De toenmalige gedragscode was een politiek bindend document. Op 8 december 2008 heeft de Raad van de Europese Unie een Gemeenschappelijk Standpunt aangenomen ter vervanging van de Gedragscode: Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB van de Raad van 8 december 2008 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie. Een Gemeenschappelijk Standpunt is juridisch bindend voor de lidstaten (weliswaar als *soft law*).⁵⁴

Een Vlaams Wapendecreet dient minstens de beoordelingscriteria van het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB over te nemen. De criteria van het GS 2008/944/GBVB zijn evenwel minimumnormen. Vlaanderen kan er dus voor kiezen om beoordelingscriteria toe te

voegen, of om ze strenger toe te passen. De belangrijkste criteria in de Belgische wet die momenteel niet in de lijst van Europese criteria voorkomen, hebben betrekking op de inzet van kindsoldaten en in geval van burgeroorlog in het land van eindbestemming; vergunningsaanvragen worden in België geweigerd indien vaststaat dat in het land van bestemming kindsoldaten worden ingezet in het geregeld leger. In geval van spanningen, conflict of burgeroorlog wordt de aard van het conflict onderzocht en blijft het mogelijk steun te verlenen aan democratische regimes wiens bestaan bedreigd wordt.⁵⁵ Ten opzichte van de oorspronkelijke criteria in de wet van 1991, zijn de criteria die bij de aanpassing van de wet in 2003 uit de Europese gedragscode werden overgenomen, uitgebreider, maar ook minder dwingend omschreven. Artikel 4 van de oorspronkelijke tekst van de wet van 5 augustus 1991 stelt o.m. dat een aanvraag wordt verworpen wanneer het land van bestemming het hoofd moet bieden aan interne spanningen die kunnen leiden tot gewapend conflict, wanneer dit land in een burgeroorlog is verwickeld of onder een regering staat die terreurdaden of drughandel steunt. De Europese criteria die in 2003 in de Belgische wet werden opgenomen, zijn echter relatief omschreven en vergen telkens een afweging van de uitvoerende macht. Het is aan de decreetgever om te bepalen hoe de criteria omschreven worden en of er al dan niet soortgelijke eigen accenten toegevoegd worden aan de Europese criteria in de Vlaamse regelgeving.^{xviii}

De Raad van State heeft er m.b.t. de beoordelingscriteria bovendien op gewezen dat het Vlaams Gewest bij de keuze van de criteria die ze bij decreet vastlegt geen afbreuk mag doen aan de federale bevoegdheden inzake het buitenlands beleid. Het Vlaams Gewest mag derhalve niet alleen Vlaamse belangen op internationaal vlak inroepen, maar dient ook de internationale verplichtingen en belangen van de federale staat op internationaal vlak in aanmerking te nemen.⁵⁶

3.2.3 Controle op eindgebruik

De controle op het eindgebruik is een cruciaal aspect in alle controleregimes voor export van strategische goederen. Een nauwkeurig toezicht op de uiteindelijke aanwending van militair materieel is belangrijk tijdens verschillende fasen van het exportcontrolebeleid. Voor de uitvoer van militair materieel zijn drie fasen te onderscheiden: 1) tijdens de vergunningsprocedure, 2) op het moment van de uitvoer, 3) en nadat de uitvoer heeft plaatsgevonden.

XVIII Met betrekking tot de manier waarop de Europese criteria in nationale regelgeving dienen verankerd te worden, heeft de Raad van State in 2004 geadviseerd om in een Vlaams decreet niet enkel te verwijzen naar de Gedragscode, maar de criteria ervan op te nemen in het decreet zelf (Advies nr. 36.628/1 van de Raad van State van 16 maart 2004 bij het voorstel van decreet betreffende de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, *Parl. St. Vl. Parl.*, 2002-03 nr.1815/2, p.10). Nu de Gedragscode is overgenomen in een juridisch bindend EU instrument, nl. een Gemeenschappelijk Standpunt dat gepubliceerd werd in het Publicatieblad van de Europese Unie kan er geargumenteed worden dat de expliciete opname van de afzonderlijke criteria in het decreet geen noodzakelijke vereiste meer is (o.m. vanuit het oogpunt van rechtszekerheid).

1) Tijdens de vergunningsprocedure

Vooraleer een uitvoer- of doorvoervergunning voor militair materieel toegekend wordt, wordt een dossier op technische en politieke aspecten beoordeeld. Bedrijven dienen de overheid te voorzien van een aanvraagdossier dat waarheidsgetrouw is ingevuld, en alle informatie bevat op basis waarvan de bevoegde overheidsdienst een gefundeerd oordeel kan vormen over de rechtmatigheid van de uit- of doorvoer. De Vlaamse overheid dient in principe alle gekende landen van bestemming op te nemen in de aanvraagprocedure. Het vertrouwen in het exportcontrolebeleid van het eerste land van bestemming zal – naast andere factoren zoals het land van eindbestemming, de gevoeligheid van de producten en de economische belangen – meespelen bij de beslissing om de export al dan niet toe te staan.⁵⁷

Wanneer er in de vergunningsaanvraag verschillende bestemmingslanden gekend zijn, is het volgens de huidige Belgische wetgeving niet duidelijk aan welke bestemmingslanden de beoordelingscriteria getoetst moeten worden, aangezien de begrippen ‘land van bestemming’, ‘ontvangende land’ of ‘land van eindbestemming’ als synoniemen worden gebruikt.⁵⁸ Het is aan de decreetgever om meer duidelijkheid te verschaffen en te bepalen op welke manier verschillende bestemmingslanden worden opgenomen in de beoordeling of welke beleidsruimte ze de uitvoerende macht hierin toekent.⁵⁹

De regelgever heeft de keuze om in een decreet de controle op eindgebruik zo veel mogelijk in handen van het Vlaams gewest te houden of om ze – in welbepaalde gevallen – over te dragen aan het eerste land van bestemming. In Europese context laat de Europese richtlijn inzake intracommunautair verkeer in militaire goederen de ruimte aan lidstaten om hierover te oordelen. Lidstaten kunnen uitvoerbepalingen verbinden aan overdrachtsvergunningen. De richtlijn raadt daarbij aan rekening om te houden met de gevoeligheid van de export, zeker bij de overdracht van componenten (artikel 4 en 10, Richtlijn 2009/43/EG). Het decreet kan alvast voorzien in de mogelijkheid om uitvoerbepalingen toe te voegen aan overdrachtsvergunningen.

2) Tijdens de uitvoer

Controle op eindgebruik na de toekenning van de vergunning is evenzeer van groot belang, maar moeilijker te realiseren. Vergunningsdiensten hebben documenten in het leven geroepen om in de eerste plaats te controleren of de goederen correct uit- of doorgevoerd worden naar een eindbestemming overeenkomstig de bepalingen van de uitvoervergunning. Artikel 7 van het KB van 1993 tot regeling van de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie bepaalt dat uitvoerders, binnen een termijn van drie maanden na verzending van de goederen, een bewijs van hun aankomst in het toegestane land van bestemming en van hun inverbruikstelling door de invoerder moet leveren aan de vergunningsverstreckende overheidsdienst. De concrete uitwerking kan opgenomen worden in een uitvoeringsbesluit.

3) Ex post controle

Eens de goederen – met goedkeuring van de overheid van het importerende land – uitgevoerd zijn, draagt de overheid ofwel de verdere controle over de producten over aan het land in kwestie (procedure met invoercertificaat), ofwel draagt ze deze verantwoordelijkheid niet over bij een eventuele wederuitvoer (procedure met certificaat van eindbestemming). De wet van

5 augustus 1991 stelt dat de bijzondere voorwaarden inzake niet-wederuitvoer, vervoer en eindbestemming met betrekking tot de in-, uit- en doorvoer bij koninklijk besluit dienen vastgelegd te worden. In het KB van 1993 echter, wordt de concrete invulling van de voorwaarden m.b.t. wederuitvoer overgelaten aan de uitvoerende macht (artikel 5).^{xix} Zoals beschreven in een nota van het Vlaams Vredesinstituut is de lijst van bestemmingslanden waarvoor de procedure met invoercertificaat van toepassing is, opvallend uitgebreid, worden er vraagtekens geplaatst bij de inhoud van het certificaat van eindbestemming (tot februari 2008 was het bij wederuitvoer verplicht om toestemming te vragen aan de Vlaamse overheid, maar deze wederuitvoerclausule werd geschrapt) en bij de controle op de naleving van deze certificaten. Voor meer informatie hieromtrent verwijzen we naar de nota.⁶⁰ Gezien het reële gevaar van illegale wederuitvoer en een ongewenst eindgebruik dient een Vlaams wapendecreet controle op eindgebruik zo volledig mogelijk te reguleren, rekening houdend met internationale standaarden en met oog voor uitvoerbaarheid van het beleid.

3.2.4 Bijkomende en optionele elementen in de vergunningsprocedure

In deze sectie overlopen we beknopt enkele bijkomende stappen of mogelijkheden in de vergunningsprocedure die kunnen worden opgenomen in een decreet op buitenlandse wapenhandel. Sommige van deze bepalingen zijn voorzien in de huidige wet van 1991, andere werden voorgesteld in voorstellen van decreet of worden nu reeds *de facto* toegepast.

3.2.4.1 Adviescomité

In verschillende landen wordt overleg tussen verschillende overheidsdepartementen zoals buitenlandse zaken, douane, economische zaken, defensie, ontwikkelingssamenwerking e.a. over gevoelige uit- of doorvoerdossiers geformaliseerd door de oprichting van een adviescomité.⁶¹

XIX Artikel 5 van het Koninklijk Besluit van 8 maart 1993 tot regeling van de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie stelt: “§1 Bij aanvragen voor uitvoervergunningen wordt een invoercertificaat of een certificaat van eindbestemming gevoegd. De ministers tot wier bevoegdheid Buitenlandse Zaken, Economische Zaken en Buitenlandse Handel behoren, bepalen de vorm en de inhoud van die documenten, na advies van de Interministeriële Economische Commissie te hebben ingewonnen. §2 Bij aanvragen voor doorvoervergunningen dient een document te worden gevoegd, waarbij de bevoegde autoriteiten van het land van herkomst van de goederen verklaren dat zij de uitvoer naar het aangegeven land van bestemming toestaan.”

In Zweden wordt voor gevoelige dossiers een parlementair adviescomité geconsulteerd vooraf de regering een beslissing neemt. Ook deze mogelijkheid dient onderzocht te worden.

In het verleden werden reeds adviescomités i.v.m. wapenhandel opgericht. Op 9 februari 1999 werd er bij KB een Interdepartementaal coördinatiecomité ter bestrijding van illegale wapentransfers opgericht. Bedoeling van dit comité is om alle diensten in België die betrokken zijn bij wapenhandel samen te brengen om tot een betere coördinatie en informatie-uitwisseling te komen in de strijd tegen illegale wapenhandel. Het secretariaat van dit comité wordt verzekerd door het Ministerie van buitenlandse zaken. Het comité is echter sinds 2001 niet meer werkzaam.⁶²

In mei 2006 heeft ook de Vlaamse minister bevoegd voor het verstrekken van vergunningen een adviescomité opgericht voor gevoelige exporten, waarvan de directeurs van Vlaanderen Internationaal, het departement voor Economie, Wetenschap en Innovatie, en het Instituut voor de aanmoediging van innovatie door Wetenschap en Technologie in Vlaanderen lid zijn. Dit comité heeft geen wettelijk statuut gekregen.⁶³

Gezien de complexiteit en het bevoegdheidsoverschrijdend karakter van de materie is overleg tussen overheidsdiensten belangrijk. Dit is niet alleen relevant voor het beoordelen van de vergunningsaanvragen, maar is evenzeer nodig om de uitvoering van de regelgeving op een doeltreffende manier op te volgen. Naar aanleiding van een eigen Vlaams decreet wordt daarom best geëvalueerd welke instanties relevante kennis hebben en of er nood is aan een formeel advies- of opvolgingscomité of dat men daarentegen een meer informele vorm van samenwerking verkiest om een sluitende controle op wapenhandel na te streven.

De Waalse Regering heeft een oriëntatienota opgesteld ter voorbereiding van een ontwerp van decreet inzake in-, uit- en doorvoer van militair materieel. In deze nota wordt een adviescomité voorop gesteld waarin naast afgevaardigden van Waalse agentschappen en administraties ook afgevaardigden van de het Ministerie van defensie, van de FOD buitenlandse zaken, internationale vertegenwoordigers en externe experts vertegenwoordigd zouden zijn.⁶⁴

3.2.4.2 Vergunningstermijnen

Met betrekking tot de duur van een vergunningsprocedure bestaat de mogelijkheid voor de decreetgever om (maximum)termijnen bij decreet vast te leggen. In overeenstemming met de beginselen van goed bestuur dient de overheid binnen een redelijke termijn beslissingen over vergunningsaanvragen voor in-, uit- en doorvoer van militair materieel kenbaar te maken.

Zoals eerder gesteld in een advies van het Vlaams Vredesinstituut, zijn er een aantal wettelijke bepalingen in de huidige federale wetgeving, bijvoorbeeld voor het uitreiken van de voorafgaande vergunning van de FOD justitie, maar niet voor de uitreiking van in-, uit-, of doorvoer vergunningen voor militair materieel. Het vooropstellen van termijnen voor de afhandeling van

de vergunningsprocedure (al dan niet gedifferentieerd naargelang de aard van de aanvraag) kan de samenwerking tussen overheid en industrie, de efficiëntie en de transparantie van de procedure ten goede komen. Termijnen kunnen vastgelegd worden bij decreet of opgenomen worden in administratieve procedures. Het opstellen van vergunningstermijnen legt een streefdoel op voor de bevoegde minister en zijn administratie, bevorderen mogelijk de efficiëntie van de procedure en geven een indicatie aan bedrijven over de duur van de procedure.⁶⁵

3.2.4.3 Schriftelijke vraag vergunningplicht

In het KB van 8 maart 1993 (artikel 5.4) wordt de mogelijkheid geboden voor handelaars om na te gaan of producten onderworpen zijn aan vergunningplicht. Hiertoe kunnen zij een formele vraag sturen aan de Dienst Controle Wapenhandel. Ook de douane kan om dergelijk advies vragen wanneer de goederen (tijdelijk) gestopt worden om te verifiëren of ze vrij verhandelbaar zijn of een vergunning behoeven.⁶⁶ Het behoud van deze bepaling dient overwogen te worden, zij het in het decreet of in uitvoeringsbesluiten bij het decreet.

3.2.4.4 Principiële goedkeuring

De principiële goedkeuring bestaat erin dat bedrijven in een vroege fase (vóór de ondertekening van het contract) een indicatie kunnen bekomen over de kans dat een vergunningsaanvraag toegekend zou worden. Deze principiële goedkeuring staat los van de definitieve beslissing over een vergunningsaanvraag, en biedt geen garanties op een overeenkomstige finale beslissing. Een dergelijke bijkomende stap in de vergunningsprocedure biedt mogelijk meer zekerheid aan bedrijven, maar kan een bijkomende administratieve last betekenen voor de overheid, zeker wanneer de principiële goedkeuring niet zou overeenstemmen met de uiteindelijke beslissing. Verschillende Europese lidstaten bieden deze voorlopige vergunning aan. Het systeem is bijvoorbeeld diep ingebed in de Franse vergunningsprocedure (Agrément Préalable) en wordt ook in Nederland gebruikt (sondage).⁶⁷ Ook in de oriëntatienota van de Waalse Regering wordt voorzien in een procedure waarbij voor gevoelige aanvragen de mogelijkheid van een principiële goedkeuring (la procédure d'accord préalable) wordt aangeboden.⁶⁸

3.2.4.5 Vereenvoudigde en versnelde administratieve procedure

Artikel 6 van het KB van 8 maart 1993 schept de mogelijkheid voor de bevoegde minister om bepaalde vergunningen onder een vereenvoudigde en versnelde administratieve procedure te behandelen binnen een termijn van dertig dagen.⁶⁹ Gegeven dat EG-Richtlijn 2009/43/

EG reeds een vereenvoudigde vergunningsprocedure instelt voor handel met EU-lidstaten, is de versnelde procedure uit het KB van 8 maart 1993 vooral mogelijk relevant voor handel met ‘bevriende landen’ buiten de EU, voor de verlenging van bestaande vergunningen, voor diensten na verkoop, voor vergunningen voor tijdelijke uitvoer en mogelijk voor invoer. Dergelijke optionele maatregel kan in een decreet of bij uitvoeringsbesluit worden geregeld.

3.2.4.6 Schorsing of intrekking van de lopende vergunningen

Artikel 7 van de wet van 5 augustus 1991 voorziet in de mogelijkheid om onder bijzondere omstandigheden, de geldigheid van lopende vergunningen op te schorten of in te trekken. De Raad van State heeft in verband hiermee gewezen op de noodzaak van naleving van de hoorplicht. Krachtens dat beginsel kan (mits enkele uitzonderingen), op grond van een tekortkoming, tegen niemand een maatregel worden genomen die zijn belangen ernstig kan aantasten zonder dat hij vooraf gehoord wordt.⁷⁰ Deze hoorplicht geldt niet bij weigering van een vergunningsaanvraag.⁷¹

3.3 Mogelijkheden tot beroep

De bestaande Belgische wetgeving voorziet niet in specifieke administratieve beroepsprocedures met betrekking tot handel in militair materieel. Belanghebbenden dienen zich rechtstreeks te richten tot de Raad van State indien ze in beroep wensen te gaan tegen een beslissing van de bevoegde minister. Afhankelijk van de vergunningsprocedure en de bevoegdheidsverdeling tussen betrokken administraties en ministers kan een decreet inzake buitenlandse wapenhandel voorzien in administratieve beroepsprocedures, of ervoor opteren om de huidige weg via de Raad van State te behouden.

Met betrekking tot de toegang tot de Raad van State achtte een voorstel van decreet dat ingediend werd in het Vlaams Parlement het van belang om in een decreet expliciet op te nemen dat aan openbare instellingen en verenigingen die zich statutair tot doel stellen de rechten van de mens te verdedigen of vrede te bewerkstelligen of naar duurzame ontwikkeling te streven, het recht wordt toegekend om in rechte op te treden *“in alle rechtsgeschillen waartoe de toepassing van het decreet aanleiding kan geven, wanneer afbreuk is gedaan aan hetgeen zij statutair nastreven.”*⁷²

Het advies van de Raad van State over dit artikel stelt dat dit slechts mogelijk is door zich te beroepen op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gezien procedures voor

rechtscolleges in principe tot de residuaire bevoegdheden van de federale overheid behoren. Artikel 10 stelt dat decreten rechtsbepalingen kunnen bevatten in aangelegenheden waarvoor de Raden niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid. De Raad van State beveelt aan om tijdens de parlementaire voorbereiding op een nauwkeurige wijze de redenen uiteen te zetten van de toekenning van de genoemde bevoegdheid om in rechte op te treden, om de decreetgever in staat te stellen te oordelen over het vervuld zijn van deze voorwaarde. De Raad van State sluit de mogelijkheid van een dergelijke bepaling dus niet uit, maar bevestigt evenmin de rechtmatigheid ervan.⁷³

3.4

Douane

Het toezicht van de douane op de naleving van wetgeving m.b.t. handel in militair materieel is cruciaal voor een sluitend controlebeleid. Volgens de federale wet van 1991 zijn de strafbepalingen gebaseerd op de Algemene wet inzake douane en accijnzen (artikel 8) van toepassing, en zijn ook de ambtenaren van de Administratie der Douane en Accijnzen, de ambtenaren van de Economische Algemene Inspectie, alsook de daartoe door de minister aangestelde ambtenaren bevoegd om overtredingen op de wet op te sporen en vast te stellen.

In een voorstel van decreet inzake wapenhandel dat werd ingediend in het Vlaams Parlement, werden deze bepalingen van de federale wet m.b.t. het opsporen en vaststellen op overtredingen op de wet overgenomen. De Raad van State stelt in haar advies 36.631/1 over dit voorstel van decreet dat er (in artikel 18.1 van het voorstel van decreet cfr. artikel 16 in de wet van 1991) *“niet kan worden verwezen naar de ambtenaren van de administratie der Douane en Accijnzen, nu die ambtenaren ten gevolge van de regionalisering van de aangelegenheid van de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, niet langer bevoegd zijn om toezicht te houden op de regelgeving met betrekking tot die aangelegenheid. Daarenboven kunnen geen andere federale ambtenaren, zoals deze van Algemene Economische Inspectie, bevoegd worden gemaakt om toezicht uit te oefenen op het decreet dat thans in de vorm van een voorstel voorligt. Behoudens de officieren van de gerechtelijke politie, die krachtens de bestaande federale regels inzake strafvordering, een algemene toezichtsbevoegdheid hebben, kunnen enkel ambtenaren afhankelijk van het Vlaams Gewest worden aangewezen om overtredingen van gewestdecreten of hun uitvoeringsbesluiten op te sporen.”*⁷⁴

De Raad van State verwijst wel naar de mogelijkheid om een Samenwerkingsakkoord af te sluiten met de federale overheid. Gezien de cruciale rol van de administratie Douane en Accijnzen in controle op wapenhandel dient de bevoegdheidskwestie en taakverdeling uitgeklaard en geregeld te worden.

3.5

Transparante rapportering

Voor de in-, uit- en doorvoer van militair materieel is de rapportering geregeld in artikel 17 van de federale wet van 1991. Op basis van deze wet is de Vlaamse Regering verplicht om in een jaarlijks verslag:

- 1 Een algemene analyse weer te geven over de ontwikkeling van de export, een analyse van de wereldhandel en de Europese handel in wapens, bijzondere problemen die gerezen zijn, eventuele wijzigingen in reglementeringen en procedures, internationale en Europese initiatieven en de toepassing van de Europese gedragscode;
- 2 Gegevens weer te geven over de invoer, uitvoer en doorvoer in het betreffende jaar;
- 3 Een hoofdstuk te wijden aan uitvoer van technologie en materieel die de uitbouw van een productiecapaciteit voor wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik dienstig materieel in het land van bestemming tot doel hebben;
- 4 Een hoofdstuk te wijden aan de opvolging van het eindgebruik van het product nadat de export plaatsvond, meerbepaald inzake afwending binnen het land van bestemming en de naleving van de niet-wederuitvoer clausule.

Bijkomend dient de overheid een halfjaarlijks verslag uit te brengen waarin:

- 5 verstrekte en geweigerde vergunningen voor militair materieel, ingedeeld per categorie van bestemming en categorie van materieel worden opgenomen;
- 6 afgifte en weigeringen van vergunningen voor de uitvoer van materieel en technologie die de uitbouw van een productiecapaciteit voor militair materieel tot doel hebben, worden opgenomen.

Het Vlaams Gewest heeft zijn rapportage sinds januari 2005 gevoelig verbeterd en gaat op verschillende vlakken verder dan de wet van 5 augustus 1991. Ten eerste wordt er over elke vergunning afzonderlijk gerapporteerd. Per vergunning wordt weergegeven op welke goederen de vergunning betrekking heeft, wat de waarde is, het land van afzender/bestemming en de categorie van eindgebruiker (indien de bestemming verschillend is van de eindgebruiker, wordt dit ook weergegeven). Ten tweede is de indeling van de categorieën van militair materieel gevoelig verfijnd en afgestemd op de ML-categorieën van de Europese lijst van militair materieel. Ook de categorieën van eindgebruikers zijn meer gedetailleerd. Ten derde publiceert de Vlaamse overheid – naast het jaarlijks en halfjaarlijks verslag – maandelijkse rapporten die publiek toegankelijk zijn op de website van de bevoegde overheidsdienst.⁷⁵ Deze administratieve praktijk - die de transparantie ten goede komt - kan decretaal worden verankerd. Tevens kan worden overwogen om een kalenderbepaling in te voeren voor rapportering aan het parlement.⁷⁶

Bij het uitwerken van nieuwe bepalingen inzake rapportering wordt bovendien best *ab initio* rekening gehouden met informatieverplichtingen in EU context, om dubbel werk te vermijden,

maar vooral om de onderlinge uitwisseling en vergelijkbaarheid van de gegevens te bevorderen. Bovendien zal het versoepelde vergunningsstelsel dat vanaf juni 2012 in voege zal treden (volgens de EU Richtlijn 2009/43/EG) belangrijke gevolgen hebben voor de graad van transparantie. Heel wat uitvoerders zullen gebruik maken van algemene en globale vergunningen voor de overdracht van militair materieel naar andere lidstaten, waardoor gegevens over deze transacties slechts post-factum, aan de hand van registers van de bedrijven zelf, in kaart kunnen worden gebracht. De decreetgever heeft overeenkomstig overweging 27 en artikel 8 van de richtlijn de mogelijkheid om overheden in staat te stellen om gegevens te verzamelen over het gebruik van individuele, globale en algemene overdrachtsvergunningen en hierover verslag uit te brengen aan het parlement. Op die manier kan de transparantie van het wapenexportbeleid en democratische controle op dit beleidsdomein worden verzekerd.

Een laatste aandachtspunt betreft de manier waarop bedrijfsbelangen beschermd moeten worden. Artikel 17 van de wet van 1991 sluit af met een clause die de belangen van bedrijven moet beschermen: *“onverminderd de hierboven vermelde bepalingen, zal erover gewaakt dat er geen informatie zal worden meegedeeld waardoor ondernemingen schade wordt berokkend.”* Vanuit een zorg om een transparant wapenexportbeleid en de mogelijkheid tot parlementaire controle is het aangewezen deze bepaling nauwkeuriger en doelmatiger te omschrijven.

3.6

Sancties en strafbepalingen

Naast voorschriften die de vergunningsprocedure beschrijven, vereist de handhaving van de wet op de exportcontrole wettelijke bevoegdheden en de bekwaamheid om illegale transacties te voorkomen en op te sporen, en om vermoedelijke overtredingen te onderzoeken en te vervolgen.⁷⁷ Internationale en Europese bepalingen verplichten om in geschikte sancties te voorzien, inclusief strafrechtelijke, voor het niet naleven van de voorschriften m.b.t. in-, uit-, doorvoer en tussenhandel in militair materieel, en voor de bepalingen m.b.t. intracommunautaire handel van defensiegerelateerde goederen (art. 16 Richtlijn 2009/43/EG).

De Raad van State heeft benadrukt dat een Vlaams decreet uitdrukkelijk een eigen strafmaat dient te bepalen en niet kan verwijzen naar strafbepalingen in de federale wetgeving (douanewetgeving of de wet van 1991). De Raad van State adviseert bovendien om alle strafbepalingen achteraan in het decreet op te nemen.⁷⁸

Bij het bepalen van de strafmaat zijn de volgende overwegingen van belang.

Algemeen vereist het legaliteitsbeginsel in strafzaken⁷⁹ in een land als België (art. 12, 2^{de} lid Grondwet),⁸⁰ dat de corresponderende verplichtingen voldoende duidelijk omschreven zijn. Ze moeten ‘voorzienbaar’ zijn, d.i. diegene op wie ze van toepassing zijn, dient vooraf te

(kunnen) weten dat hij/zij onder die verplichting valt en welke van zijn/haar activiteiten aan welke voorschriften gebonden zijn. Dit vereist duidelijke wettelijke voorschriften, met precies omschreven geboden of verboden.⁸¹

Er dient bovendien een onderscheid gemaakt te worden naargelang de graad van intentie. Gaat het om intentionele overtredingen, of overtredingen uit onwetendheid? Ook pogingen tot overtreding dienen strafbaar gesteld te worden. Strafbepalingen dienen in verhouding te staan het misdrijf (dienen de potentiële schade van de overtreding te weerspiegelen) en doeltreffend ten aanzien van het beoogde doel (afschrikwekkend en sanctionerend). Zowel administratieve sancties als strafrechtelijke sancties zijn daarbij van nut.⁸²

Zoals internationale documenten aanbevelen, bestaat een bestraffingstelsel, om doeltreffend te zijn best uit een getrappt systeem, met:

- 1 straffen voor het niet-naleven van de formele vereisten (vergunning, registers, onjuiste informatie verstrekken);
- 2 schorsing van de registratie/vergunning wanneer er onregelmatigheden worden vastgesteld;
- 3 bijkomende straffen voor misdrijven van gemeen recht (valsheid in geschrifte, ...), zoals bv. de intrekking van de registratie en vergunning;
- 4 strengere straffen voor embargo's en andere illegale activiteiten die de internationale veiligheid bedreigen.⁸³

3.7

Overige bepalingen

Tot slot zijn er nog twee resterende bepalingen uit de federale wet van 5 augustus 1991 die overgenomen werden in voorstellen van decreet die voorgelegd werden aan het parlement en waarover de Raad van State een advies formuleerde. De eerste heeft betrekking op de rol van krediet- en verzekeringsinstellingen, de tweede op voorschriften voor productie in derde landen.

3.7.1 Bepaling krediet- en verzekeringsinstellingen

Verscheidende voorstellen van decreet hebben de bestaande bepalingen uit de Wet van 5 augustus 1991 met betrekking tot krediet- en verzekeringsinstellingen overgenomen

(artikel 14 en 15 uit de wet van 5 augustus 1991). Artikel 14 stelt dat krediet- en verzekeringsinstellingen alleen deel kunnen hebben aan een transactie inzake in-, uit- of doorvoer van militair materieel als de begunstigde in het bezit is van een geldige vergunning. Artikel 15 betreft de inzage in documenten en de plicht tot het verstrekken van alle inlichtingen waardoor kan worden nagegaan of de wettelijke bepalingen zijn nageleefd. De Raad van State stelde in haar advies dat deze accessoire bepalingen geheel in overeenstemming zijn met de bevoegdheidsverdelende regels en dus – indien gewenst – kunnen opgenomen worden in een Vlaams decreet.⁸⁴

3.7.2 Productie onder licentie in derde landen

Productie onder licentie in derde landen betekent dat een bedrijf in een bepaald land toestaat dat een bedrijf in een derde land onder licentie hun producten produceert. Controle op de handel in deze producten door het eerste land, kan op die manier vermeden worden. Een voorstel van decreet van 8 september 2003 breidt het toepassingsgebied uit tot de productie onder licentie in derde landen buiten de Europese Unie. De Raad van state stelt in haar advies 36.628/1 dat het toepassingsgebied van een decreet inzake buitenlandse handel van militair materieel niet uitgebreid kan worden naar productie onder vergunning in derde landen, aangezien dit niet mee overgedragen werd in de bijzondere wet van 12 augustus 2003, en dit ook moeilijk in te passen is in de territoriale bevoegdheden van de gewesten.⁸⁵

4 *Naar een coherente wetgeving inzake controle op handel in militair materieel*

Elk doeltreffend exportcontroleregime is per definitie gestoeld op een samenwerking tussen verschillende overheidsdiensten. In België zijn niet enkel verschillende beleidsdomeinen, maar ook verschillende beleidsniveaus betrokken. Dit veronderstelt duidelijke afspraken en vooral een doeltreffende samenwerking in de praktijk tussen alle relevante actoren. Internationale veiligheid en landsverdediging zijn federale bevoegdheden, terwijl buitenlandse handel en vergunningen voor militair materieel gewestelijke bevoegdheden zijn. Voor douane-aspecten, die een belangrijke rol spelen bij de handhaving van de exportcontrole, is de Federale Overheidsdienst Financiën bevoegd. De Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken en de inlichtingendienst geven informatie aan de gewestelijke instanties die bevoegd zijn voor vergunningen en, nemen samen met gewestelijke instanties deel aan externe vertegenwoordiging zoals vergaderingen in controleregimes en van de EU.⁸⁶

Een coherente en welomschreven toekenning van bevoegdheden is belangrijk. Het is momenteel niet altijd duidelijk welke overheid bevoegd is voor bepaalde aspecten van wapenhandel. Wie staat bijvoorbeeld in voor de uitvoering van de verordening inzake controle op handel in foltertuigen? Behoren deze tot de impliciete bevoegdheden van gewesten of tot de residuaire bevoegdheden van het federale beleidsniveau?

Gegeven de complexe verdeling van de bevoegdheden is de samenwerking tussen de diensten die bevoegd zijn voor aanverwante domeinen cruciaal, zelfs bij een ondubbelzinnige taakverdeling. Men kan niet op ad-hoc mechanismen, een goede verstandhouding tussen individuen of persoonlijk initiatief rekenen. Bij de opstelling van een Vlaams decreet inzake buitenlandse wapenhandel is het nodig om formele afspraken te maken die de nodige samenwerking mogelijk maken en vergemakkelijken. Aspecten die nader onderzocht dienen te worden zijn:

- uitwisseling van informatie tussen inlichtingendiensten, de FOD economie, de Proefbank voor vuurwapens, het ministerie van Defensie en de gewestelijke overheden inzake overtredingen op de wetgeving inzake buitenlandse handel in militair materieel of pogingen daartoe
- samenwerking en bevoegdheidsverdeling tussen de Administratie Douane en Accijnzen en de gewestelijke bevoegde overheidsdiensten
- samenwerking tussen douane, justitie, binnenlandse zaken en de vergunningsverstrekende overheden over opsporing en bestraffing van (pogingen tot) misdaden.
- aandacht voor afstemming tussen federale wetten en decreten wanneer deze elkaar raken zoals de voorafgaande vergunning voor wapenhandelaars en de machtigingen voor uitvoer van kernmaterialen.

De uitwerking van een gewestelijk decreet inzake buitenlandse wapenhandel is een goed moment om de coherentie van het beleid, zowel bij de uitwerking als de implementatie ervan, en de samenwerking tussen de betrokken actoren op punt te stellen, en waar nodig te verankeren.

5 Besluit

Verskillende ministers en parlementsleden hebben sinds de regionalisering van de bevoegdheid inzake in-, uit- en doorvoer van militair materieel de wens geuit een eigen decreet op te stellen. Bovendien legt een Europese richtlijn inzake intracommunautaire handel in militair materieel een deadline op om een Europees vergunningsstelsel te implementeren. Het doel van deze nota is om de belangrijkste juridische en inhoudelijke aspecten van een Vlaams decreet inzake buitenlandse wapenhandel op een overzichtelijke manier onder de aandacht te brengen om het maatschappelijk en parlementair debat hierover te informeren.

Een nieuw decreet biedt een aantal kansen. Ten eerste kan het Vlaams gewest haar regelgeving en het beleid in overeenstemming brengen met internationale verbintenissen. Handel in militair materieel is een beleidsdomein dat sterk in ontwikkeling is en vanuit verschillende beleidsniveau's gereguleerd wordt. Op een aantal punten zoals controle op tussenhandel, controle op eindgebruik of handel tussen EU-lidstaten is de bestaande federale wet van 5 augustus 1991 zoals laatst gewijzigd op 26 maart 2003 inmiddels verouderd. Overeenstemming met nieuwe internationale verdragen en wetgeving van de Europese Unie is in deze onontbeerlijk. Ten tweede kan een decreet een aantal onduidelijkheden in de bestaande wetgeving wegwerken mits een betere definiëring van begrippen en een duidelijk omschreven toepassingsgebied. Ten derde kan de decreetgever daar waar het huidige exportcontrolebeleid verder gaat dan de wet van 1991 – de bestaande praktijk decretaal verankeren. Rapportering naar het parlement is hier een belangrijk voorbeeld van. Tot slot biedt een herziening van de regelgeving de kans om het beleid te optimaliseren vanuit inzichten uit de praktijk, daar waar het vatbaar is voor verbetering.

De opstelling van een decreet legt echter ook een aantal moeilijkheden bloot. De gewesten beschikken immers niet over alle bevoegdheden die relevant zijn voor de controle op wapenhandel. Sommige aspecten zoals tussenhandel of productie in derde landen blijven (deels) federaal gereguleerd. De voorbereiding van een gewestelijk decreet biedt de gelegenheid om een aantal bevoegdheidsverdelende aspecten van de wapenhandel in al zijn aspecten te verduidelijken. Tevens dient de vraag gesteld of overleg en samenwerking tussen alle bevoegde diensten verder geformaliseerd moet worden. Verder onderzoek is hier aangewezen.

In de voorliggende nota hebben we ons toegespitst op thema's die in een debat over een Vlaams decreet op buitenlandse wapenhandel en/of haar uitvoeringsbesluiten aan bod dienen te komen. Er zijn enkele belangrijke krijtlijnen waarbinnen een gewestelijk decreet vorm moet krijgen. Ten eerste zijn er bepaalde kwaliteitsvereisten waaraan nieuwe regelgeving moet voldoen. Ten tweede zijn er internationale verbintenissen die Vlaanderen moet naleven. Op vlak van wapenhandel zijn de BLEU, de Benelux en vooral de EU dwingend. Afspraken die voortvloeien uit exportcontroleregimes, internationale verdragen en resoluties van de VN, OVSE e.a. zijn grotendeels vervat in het EU acquis en werden in het kader van deze nota niet apart behandeld.

Vervolgens werden verschillende thema's van wapenhandel die in een decreet gereguleerd moeten worden belicht: de nood aan heldere definities en meer duidelijkheid in het materiele toepassingsgebied, het voorzien van een nieuw vergunningsstelsel voor intracommunautaire handel in militair materieel, een actualisering van de beoordelingscriteria, het nastreven van een doeltreffende controle op eindgebruik, een transparante rapportering, doeltreffende strafbepalingen vergen bijzondere aandacht bij de opstelling van een nieuw decreet. Daarnaast zijn er ook aspecten die betrekking hebben op de coherentie van het beleid en de samenwerking tussen betrokken overheidsdiensten. Samenwerking tussen de gewesten en de douane, tussen de gewesten en inlichtingendiensten, de opportuniteit van een adviescomité, afstemming met de resterende federale bevoegdheden, een optimale dienstverlening naar het bedrijfsleven toe. Dit zijn allen aspecten die in het licht van een nieuw decreet aandacht behoeven. Ze maken niet noodzakelijk deel uit van het decreet zelf, maar zijn bepalend voor een efficiënte en effectieve implementatie ervan.

In de bestrijding van illegale wapenhandel is zowel een overzichtelijk en duidelijk wettelijk kader als een optimale samenwerking tussen betrokken diensten noodzakelijk. De grens tussen legale en illegale wapenhandel dient zo scherp mogelijk gesteld. Dit veronderstelt een doeltreffend wettelijk kader, een efficiënte vergunningsprocedure, coherentie en samenwerking tussen betrokken overheidsdiensten, responsabilisering van de industrie, een toegankelijke overheid en een transparant beleid. Het toetsingskader dat deze nota aanreikt voor een Vlaams wapenhandeldecreet, wil hier een constructieve bijdrage toe leveren.

Bijlage 1: Bovennationale verplichtingen waardoor België en de bevoegde gewesten gebonden zijn

De belangrijkste bovenationale instrumenten waarmee het Vlaams Gewest m.b.t. de buitenlandse handel in militair materieel dient rekening te houden, zijn:

Verenigde Naties (VN)

- VN Protocol tegen de ongeoorloofde vervaardiging van en handel in vuurwapens, de onderdelen, componenten en munitie ervan, Protocol bij het Verdrag inzake transnationaal georganiseerde misdaad (mei 2001)
- VN Actieprogramma inzake handvuurwapens en lichte wapens (juli 2001)
- VN Veiligheidsraad Resolutie 1540 m.b.t. de handel in massavernietigingswapens door niet-statelijke actoren (april 2004)
- VN-wapenregister, VN Algemene Vergadering, Resolutie A/RES/46/36L

Wassenaar Arrangement (WA)

- WA Beste Praktijk Richtlijnen voor SALW Export (december 2002)
- WA Verklaring van Overeenstemming over tussenhandel in wapens (december 2002)
- WA Elementen voor maatregelen voor toezicht op de uitvoer van draagbare luchtverdedigingssystemen (december 2003)
- WA Elementen voor doeltreffende wetgeving op tussenhandel in wapens (december 2003)

Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE)

- OVSE Document over Handvuurwapens en Lichte wapens (november 2000)
- OVSE Beginselen over de controle op de tussenhandel in SALW (november 2004)

Europese Unie (EU)

- EU Gemeenschappelijk Optreden 2002/589/GBVB inzake de bijdrage van de Europese Unie aan de bestrijding van de destabiliserende accumulatie en verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens (juli 2002)
- EU Gemeenschappelijk Standpunt 2003/468/GBVB over het toezicht op de tussenhandel in wapens (juni 2003)
- Gemeenschappelijk optreden 2000/0401/GBVB van de Raad inzake de controle op technische bijstand in verband met bepaalde vormen van militair eindgebruik (juni 2000)
- Verordening 1236/2005 betreffende controle op goederen die gebruikt kunnen worden voor de uitvoering van de doodstraf, foltering, of andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling (juli 2005)
- EU Richtlijn 2008/51/EG tot wijziging van Richtlijn 91/477/EEG inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens (mei 2008)

- EU Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB met gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie (december 2008)
- EU Verordening nr. 428/2009 tot instelling van een communautaire regeling voor controle op de uitvoer, de overbrenging, de tussenhandel en de doorvoer van producten voor tweeterlei gebruik (mei 2009)
- Richtlijn 2009/43/EG betreffende de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de Gemeenschap (mei 2009)

Andere:

- Nucleaire Non-proliferatieverdrag (NPT)
- Verdrag inzake Chemische wapens (CWC)
- Verdrag inzake van biologische en toxische wapens (BTWC)
- Richtlijnen van de Nuclear Supplier Group (NSG) voor uitvoer van nucleaire producten
- Richtlijnen van Missile Technology Control Regime (MTCR) ter preventie van proliferatie van onbemande projectielen waarmee massavernietigingswapens kunnen worden afgevuurd
- Lijsten van het Zangger Committee in opvolging van het Nucleaire Non-proliferatie verdrag
- Richtlijnen van de Australia Group ter preventie van proliferatie van biologische en chemische wapens

Bijlage 2: Overzicht van Belgische wetgeving in verband met controle op wapenhandel

- Wet van 5 augustus 1991 betreffende de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel, BS 10 september 1991
- KB van 8 maart 1993 tot regeling van de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, BS 6 april 1993
- Wet van 9 februari 1981 houdende de voorwaarden voor export van kernmaterialen en kernuitrustingen, alsmede van technologische gegevens, BS 10 maart 1981
- het Koninklijk Besluit van 12 mei 1989 betreffende de overdracht aan niet-kernwapenstaten van kernmaterialen, kernuitrustingen, technologische kerngegevens en hun afgeleiden, BS 15 juni 1989
- KB van 9 februari 1999 tot oprichting van het Interdepartementaal Coördinatiecomité ter bestrijding van illegale wapentransfers, BS 26 mei 1999
- KB van 16 mei 2003 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 de illegale handel in wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, BS 7 juli 2003
- Wet van 8 juni 2006 houdende regeling van economische en individuele activiteiten met wapens, BS 9 juni 2006
- KB van 16 oktober 2008 Koninklijk besluit tot aanpassing aan de wapenwet van 8 juni 2006 van de modellen van verschillende formulieren en documenten, BS 20 oktober 2008
- Samenwerkingsakkoord van 17 juli 2007 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot de invoer, uitvoer en doorvoer van wapens, dienstig materieel en de daaraan verbonden technologie, alsook van producten en technologieën voor dubbel gebruik, BS 20 december 2007
- Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de uitvoering van de overeenkomst tot verbod van de ontwikkeling, de productie, de aanleg van voorraden en het gebruik van chemische wapens en inzake de vernietiging van deze wapens, gedaan te Parijs op 13 januari 1993, BS 24 augustus 2007

Eindnoten

- 1 Verordening (EG) Nr. 428/2009, 5 mei 2009 tot instelling van een communautaire regeling voor controle op de uitvoer, de overbrenging, de tussenhandel en de doorvoer van producten voor tweeërlei gebruik, *Pb.L.* 29 mei 2009, 134/1.
- 2 Artikel 2 van de Bijzondere wet van 12 augustus 2003 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 20 augustus 2003.
- 3 Artikel 10 van de Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen voorziet immers uitdrukkelijk in de mogelijkheid dat “*decreten rechtsbepalingen (kunnen) bevatten in aangelegenheden waarvoor de Raden niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid*”, zie ook: DUJARDIN J. & VANDELANOTTE J., *Inleiding tot het publiek recht, Deel I Basisbegrippen*, Brugge, Die Keure, 1994, p. 141 en p. 223; UYTENDAELE M., *Précis de droit constitutionnel belge: regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 782 en p. 813 e.v.; DELPÉRIÉ F. & DEPRÉ S., *Le système constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 1998, p. 294-295. Daarnaast bestaan er ook inherent-impliciete bevoegdheden, waarvan het bestaan erkend wordt, zonder dat daarvoor een expliciet wettelijke grondslag bestaat, zie: SENELLE R., *Teksten en Documenten, Verzameling “Ideeën en Studies” nr 326, De Staatshervorming in België, Deel III, De regionale structuren in de wetten van 8 en 9 augustus 1980*, Brussel, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1980, p. 133 e.v.
- 4 Voorstel van decreet (J. ROEGIERS et al.) houdende wijziging van de wet van 5 augustus 1991 betreffende de in-, uit- en doorvoer van en de bestrijding van illegale handel in wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie wat de verslaggeving aan het Vlaams Parlement betreft, *Parl.St. VI.Parl.* 2007-08, nr 1591/1.

Voorstel van decreet (R. VAN GOETHEM et al.) houdende de in-, uit- en doorvoer en de bestrijding van illegale handel in wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, *Parl.St. VI.Parl.* 2007-08, nr. 1555/1.

Voorstel van decreet (E. GLORIEUX et al.) houdende de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, *Parl.St. VI.Parl.* 2005-06, nr. 834/1.
- 5 Regeringsverklaring van de Vlaamse Regering, *Parl.St. VI.Parl.*, 2009 nr. 31/1, p. 100.
- 6 Gemeenschappelijk standpunt 2008/944/GBVB van de Raad van 8 december 2008 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie, *Pb.L.* 13 december 2008, 355/99.
- 7 Verordening (EG) Nr. 428/2009 van 5 mei 2009 tot instelling van een communautaire regeling voor controle op de uitvoer, de overbrenging, de tussenhandel en de doorvoer van producten voor tweeërlei gebruik, *Pb.L.* 29 mei 2009, 134/1.
- 8 *BS* 15 juni 1989; gewijzigd bij art. 25 Wet houdende diverse bepalingen 28 april 2010 (*BS* 10 mei 2010). Er werd een *catch-all* bepaling toegevoegd en de woorden ‘aan niet-kernwapenstaten’ werd uit artikel 1 geschrapt.
- 9 Vraag om uitleg van de heer Mark Hendrickx tot de heer Kris Peeters over de wetgeving in verband met wapenhandel, *Hand. VI.Parl.* 2009-2010, 27 april 2010, nr. 198.
- 10 Zie o.m.: Advies nr. 38.231/VR/4 van de Raad van State van 21 april 2005 bij het wetsontwerp van 7 februari 2006 houdende regeling van economische en individuele activiteiten met wapens (de nieuwe wapenwet), *Parl.St. Kamer*, 2005-06, nr. 2263/01, p. 72 (Verder vermeld als Advies nr. 38.231/VR/4 Raad van State); zie ook het Advies nr. 36.360/01 van de Raad van State van 26 maart 2004 bij een voorstel van decreet houdende wijziging van de wet van 5 augustus 1991, *Parl.St. VI. Parl.*, 2003-04, nr. 1979-1, p. 9 (Verder vermeld als Advies nr. 36.360/1 Raad van State). Ook omwille van het feit dat de federale overheid nog bevoegd is voor de in-, uit- en doorvoervergunningen voor leger en politie, is een samenwerkingsakkoord aangewezen, zie Advies nr. 44.666/1 van 1 juli 2008 van de Afdeling wetgeving van de Raad van State, bij het voorstel van decreet van 10 juli 2008 houdende de in-, uit- en doorvoer en de bestrijding van illegale handel in wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, *Parl.St. VI. Parl.*, 2007-08, nr. 1555-2, p. 14 (Verder vermeld als Advies nr. 44.666/1 Raad van State).
- 11 VANDELANOTTE J., GOEDERTIER G., *Overzicht publiek recht*, Brugge, die Keure, 2001, par. 1736-1737.

- 12 Samenwerkingsakkoord van 17 juli 2007 tussen de federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, met betrekking tot de invoer, de uitvoer en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en de daaraan verbonden technologie, alsook van producten en technologieën voor dubbel gebruik. BS 20 december 2007.
VLAAMS VREDESINSTITUUT, [Advies bij het Samenwerkingsakkoord wapenhandel](#), Brussel, Vlaams Vredesinstituut, 2008.
- 13 Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de uitvoering van de overeenkomst tot verbod van de ontwikkeling, de productie, de aanleg van voorraden en het gebruik van chemische wapens en inzake de vernietiging van deze wapens, gedaan te Parijs op 13 januari 1993, BS 24 augustus 2007.
VLAAMS VREDESINSTITUUT, [Advies bij het Samenwerkingsakkoord Verdrag Chemische Wapens](#), Brussel, Vlaams Vredesinstituut, 2008.
- 14 VLAAMSE OVERHEID, KENNISCEL WETSMATIGING, *Handleiding: Richtlijnen voor de opmaak van een Regulerings-ImpactAnalyse*, p. 9, Brussel, Vlaamse Overheid, (2^{de} versie mei) 2006 (Verder vermeld als *RIA Handleiding*), te vinden op: http://www.wetsmatiging.be/fileadmin/user_upload/Koppeldocumenten_voor_website/RIA/Handleiding_RIA_versie_2.pdf.
- 15 Beslissingen van de Vlaamse regering van 4 juni 2004 en 17 december 2004, bevestigd in de beslissingen van 30 september 2005 en 15 december 2006. Zie ook de met redenen omklede motie van 31 januari 2007 van het Vlaams Parlement dat de toepassing van de RIA binnen de Vlaamse overheid ondersteunt, zie ook: DIERICKX VISSCHERS M., 'De reguleringsimpactanalyse (RIA) als instrument ter verbetering van de kwaliteit van regelgeving', in *Tijdschrift voor Wetgeving*, 2007, nr. 3, p. 221 (Verder vermeld als 'De reguleringsimpactanalyse'); en Vlaamse Overheid, *RIA-Handleiding*, o.c., p. 9. Dit impliceert dat in de nota aan de Vlaamse regering die een ontwerpregelgeving vergezelt voor een eerste principiële goedkeuring, er een RIA-paragraaf moet worden opgenomen.
- 16 VLAAMSE OVERHEID *RIA Handleiding*, o.c. p 9, te vinden op: <http://www.wetsmatiging.be/kwaliteitsvolle-regelgeving/hoe-maak-ik-kwaliteitsvolle-regelgeving/ria/algemene-informatie/waarom-wie-wanneer.html>.
- 17 Nota aan de Vlaamse regering en Beslissing van de Vlaamse regering van 7 november 2003 betreffende Kenmerken van Goede Regelgeving, te vinden op: http://www.wetsmatiging.be/downloads/besl_kenm%20goede%20regelgeving%20071103.pdf.
- 18 Zie ook DIERICKX VISSCHERS M. 'De reguleringsimpactanalyse', l.c., p. 222-223.
- 19 VLAAMSE OVERHEID, *RIA handleiding*, o.c., p 36-37.
Voor meer informatie en voorbeelden van alternatieve instrumenten, zie VAN HEUVERWSYN K., *Leven in de Risico-maatschappij Deel 1, Negen basisvereisten voor doeltreffend risicomanagement*, Antwerpen, Garant, 2009, p. 267-276.
- 20 Advies nr. 36.630/1 Raad van State, o.c., p. 6 en p. 9.
- 21 Advies nr. 44.666/1 Raad van State, o.c., p. 14.
Advies nr. 36.629/1 van de Raad van State, van 16 maart 2004 bij het voorstel van decreet van betreffende de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, *Parl.St.* Vl. Parl., 2003-04 nr.1824/2, p. 8 (Verder vermeld als Advies nr. 36.629/1 Raad van State).
- 22 Advies nr. 36.630/1 Raad van State, o.c., p. 10.
- 23 Advies nr. 44.666/1 Raad van State, o.c., p. 22; Advies 44.665/1 van de Raad van State van 1 juli 2008 bij het voorstel van decreet houdende de in- uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, *Parl. St.* Vl. Parl., 2005-06, nr 834/2 p. 10-11 (Verder vermeld als Advies 44.665/1 Raad van State); Advies nr. 36.629/1 Raad van State, o.c., p. 17; Advies nr. 36.628/1 van de Raad van State van 16 maart 2004 bij het voorstel van decreet betreffende de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, *Parl.St.* Vl. Parl., 2002-03, nr. 1815/2 p. 14-15.
- 24 Advies nr. 36.629/1 Raad van State, o.c., p. 9-10; Advies nr. 36.628/1 Raad van State, o.c., p. 7.
- 25 Advies nr. 36.631/1 van 16 maart 2004, in bijlage bij het Advies nr. 44.666/1 Raad van State, o.c., dat integraal het advies 36.631/1 van 16 maart 2004 herneemt, *Parl.St.* Vl. Parl., 2007-08, nr. 1555/. 2, p. 20.

- 26 EU Gemeenschappelijk Standpunt 2003/468/GBVB van 23 juni 2003 over het toezicht op de tussenhandel in wapens en EU Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB van 8 december 2008 met gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie.
- 27 Zie uitvoerig: VAN HEUVERSWYN K., [Het Belgisch controlestelsel voor tussenhandel in militaire en dual-use goederen](#), Brussel, Vlaams Vredesinstituut, 2010, p. 70 e.v. (Verder vermeld als *Het Belgisch controlestelsel tussenhandel*).
- 28 VAN HEUVERSWYN K., [Het Belgisch controlestelsel tussenhandel](#), o.c., p. 77.
- 29 In een vraag om uitleg van de heer Mark Hendrickx tot de heer Kris Peeters over de wetgeving in verband met wapenhandel werd gesteld dat de bevoegdheid om activiteiten van tussenhandel in militaire goederen te controleren wel nog steeds bij het federale bestuursniveau ligt, *Hand. Vl.Parl.* 2009-2010, 27 april 2010, nr. 198; nochtans bieden de bevoegdheidsverdelende bepalingen van de bijzondere wet onvoldoende duidelijkheid om de bevoegdheid inzake de controle op tussenhandelactiviteiten ondubbelzinnig als een gewestelijke of een federale aangelegenheid te beschouwen, en bieden ze a fortiori dus ook geen rechtsgrond om *dual-use* tussenhandelactiviteiten en militaire over twee verschillende bestuursniveaus op te splitsen.
- 30 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad nr. 2009/43/EG van 6 mei 2009 betreffende de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de Gemeenschap. *Pb.L.* 10 juni 2009 VLAAMS VREDESINSTITUUT, *Het Europese defensiepakket: naar een liberalisering en harmonisering van de Europese defensiemarkt*, Brussel, Vlaams Vredesinstituut, 2008.
- 31 Gemeenschappelijk standpunt nr. 2008/944/GBVB van de Raad van 8 december 2008 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie, *Pb.L.* 13 december 2008.
- 32 Voor meer informatie verwijzen we naar het rapport: VLAAMS VREDESINSTITUUT, [Het Vlaams wapenexportbeleid: een analyse van de juridische context](#), Brussel, Vlaams Vredesinstituut, 2006 (Verder vermeld als *Het Vlaams wapenexportbeleid*).
- 33 Zie ook: VLAAMS VREDESINSTITUUT, [Adviesnota bij het voorstel van decreet van de heren Eloi Glorieux, Jos Stassen en Rudi Daems houdend de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie](#), Brussel, Vlaams Vredesinstituut, 2009 (Verder vermeld als Adviesnota bij het voorstel van decreet van Eloi Glorieux et al.) en VLAAMS VREDESINSTITUUT, [Advies bij het voorstel van decreet van de heren Roland Van Goethem, Jan Penris en Karim Van Overmeire houdende de in-, uit- en doorvoer en de bestrijding van illegale handel in wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie](#), Brussel, Vlaams Vredesinstituut, 2009 (Verder vermeld als Advies bij het voorstel van decreet van Roland Van Goethem et al.).
- 34 VLAAMS VREDESINSTITUUT, [Het Vlaams wapenexportbeleid](#), o.c., p 62-63.
- 35 VLAAMS VREDESINSTITUUT, [Adviesnota bij het voorstel van decreet van Eloi Glorieux et al.](#), o.c.
- VLAAMS VREDESINSTITUUT, [Adviesnota bij het voorstel van decreet van Roland Van Goethem et al.](#), o.c.
- 36 VLAAMS VREDESINSTITUUT, [Het Vlaams wapenexportbeleid](#), o.c., p 62-63 en VLAAMS VREDESINSTITUUT, [Een vergelijkende studie van het wapenexportcontrolebeleid: Vlaanderen en zijn bureu](#), Brussel, Vlaams Vredesinstituut, 2007, p 41 (Verder vermeld als Een vergelijkende studie).
- 37 Ontwerp van decreet houdende instemming met het Verdrag tot herziening van het op 3 februari 1958 gesloten Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie, het Protocol inzake voorrechten en immuniteiten van de Benelux Unie en de Verklaring, ondertekend in 's-Gravenhage op 17 juni 2008. *Parl.St. Vl. Parl.* 2009-10 nr. 324 /1.
- 38 VLAAMS VREDESINSTITUUT, [Adviesnota Nauwere samenwerking om exportcontrole te verbeteren](#), Brussel, Vlaams Vredesinstituut, 2007 (Verder vermeld als Adviesnota Nauwere samenwerking).
- 39 Zie ook: VLAAMS VREDESINSTITUUT, [Adviesnota bij het voorstel van decreet van Eloi Glorieux et al.](#), o.c.
- 40 VLAAMS VREDESINSTITUUT, [Eindgebruik als factor in de vergunningsprocedure voor wapenuitvoer in Vlaanderen](#), Brussel, Vlaams Vredesinstituut, 2008 (Verder vermeld als *Eindgebruik als factor*).
- 41 Zie uitvoerig in de volgende achtergrondnota: VLAAMS VREDESINSTITUUT, [Eindgebruik als factor](#), o.c.
- 42 De laatste versie van de Gebruikersgids dateert van 2009: Raad van de Europese Unie, *Gids voor de gebruiker bij Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie*, Brussel, 29 april 2009, 113 p., (Verder vermeld als EU Gebruikersgids) te vinden op: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/nl/09/st09/st09241.nlo9.pdf>.
- 43 Advies nr. 36.629/1 Raad van State, o.c., p. 11; Advies nr. 36.628/1 Raad van State, o.c., p.9-10.

- 44 Zie: de rubriek 'Methodologie' in de jaarverslagen, die te vinden zijn op de website van de Vlaamse Dienst Wapenhandel: <http://iv.vlaanderen.be/nlapps/docs/default.asp?id=35>.
- 45 VLAAMS VREDESINSTITUUT, *Adviesnota bij het voorstel van decreet van Eloi Glorieux et al.*, o.c.
VLAAMS VREDESINSTITUUT, *Adviesnota bij het voorstel van decreet van Roland Van Goethem, et al.*, l.c.
- 46 DUQUET N., *Vlaamse buitenlandse handel in wapens en producten voor tweëerlei gebruik 2009*, Brussel, Vlaams Vredesinstituut, 2010.
- 47 VLAAMS VREDESINSTITUUT, *Adviesnota bij het voorstel van decreet van Eloi Glorieux et al.*, o.c.
VLAAMS VREDESINSTITUUT, *Adviesnota bij het voorstel van decreet van Roland Van Goethem et al.*, o.c.
- 48 Koninklijk Besluit van 8 maart 1993 tot regeling van de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie zoals laatst gewijzigd op 2 april 2003, BS 6 april 1993.
- 49 Voor een meer gedetailleerde definiëring, zie: VLAAMS VREDESINSTITUUT, *Een vergelijkende studie*, o.c., p 74.
- 50 Advies nr. 36.628/1 Raad van State, o.c., p 14.
- 51 Zie uitvoerig in: VAN HEUVERSWYN K., *Het Belgisch controlestelsel tussenhandel*, o.c.
- 52 Zie uitvoerig in: VAN HEUVERSWYN K., *Het Belgisch controlestelsel tussenhandel*, o.c.
- 53 Vraag om uitleg van de heer Mark Hendrickx tot de heer Kris Peeters over de wetgeving in verband met wapenhandel, *Hand.* VI.Parl. 2009-2010, 27 april 2010, nr. 198. Zie ook eindnoot 29.
- 54 DEPAUW S., *Het gemeenschappelijk standpunt over wapenuitvoer in het licht van een ontluikende Europese defensie-markt*, Brussel, Vlaams Vredesinstituut, 2010 en VAN HEUVERSWYN K., *Het Belgisch controlestelsel tussenhandel*, o.c., p. 16-17.
- 55 VLAAMS VREDESINSTITUUT, *Adviesnota bij het voorstel van decreet van Roland Van Goethem et al.*, o.c.
- 56 Advies nr. 44.666/1 Raad van State, o.c., p.12-13; Advies nr. 36.629/1 Raad van State, o.c., p. 8; Advies nr. 44.665/1 Raad van State, o.c., p. 7.
- 57 Meer informatie zie: VLAAMS VREDESINSTITUUT, *Eindgebruik als factor*, o.c. Zie ook: de EU Gebruikersgids, o.c.
- 58 Voor meer info zie: VLAAMS VREDESINSTITUUT, *Eindgebruik als factor*, o.c.
- 59 Meer informatie zie: VLAAMS VREDESINSTITUUT, *Eindgebruik als factor*, o.c.
- 60 VLAAMS VREDESINSTITUUT, *Eindgebruik als factor*, o.c.
- 61 VLAAMS VREDESINSTITUUT, *Een vergelijkende studie*, o.c., p 34-54.
- 62 VAN HEUVERSWYN K., *Het Belgisch controlestelsel tussenhandel*, o.c.
- 63 VLAAMS VREDESINSTITUUT, *Het Vlaams wapenexportbeleid*, o.c., p 109-111.
- 64 Vr. en Antw. W.R. 2009-2010, 4 mei 2010, 1 (Vr. nr. 77 M. PREVOT)
- 65 VLAAMS VREDESINSTITUUT, *Adviesnota Principes van goed bestuur toegepast op het beleid inzake wapenhandel: het vooropstellen van administratieve termijnen in de licentieprocedure*, Brussel, Vlaams Vredesinstituut, 2007.
- 66 Departement Internationaal Vlaanderen. Geconsulteerd op 28 april 2010 via <http://iv.vlaanderen.be/nlapps/docs/default.asp?fid=382>.
- 67 VLAAMS VREDESINSTITUUT, *Een vergelijkende studie*, o.c., p 102.
- 68 Vr. en Antw. W.R. 2009-2010, 4 mei 2010, 1 (Vr. nr. 77 M. PREVOT).
- 69 KB van 8 maart 1993 tot regeling van de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en de daaraan verbonden technologie, zoals laatst gewijzigd op 2 april 2003.
- 70 Advies nr. 36.629/1 Raad van State, o.c., p. 17
- 71 OPDEBEEK I., 'De hoorplicht', in OPDEBEEK I. & VAN DAMME M. (red.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, Die keure, paragraaf 326, 343.
- 72 Voorstel van decreet (E. GLORIEUX et al.) houdende de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, *Parl.St.* VI.Parl. 2005-06, nr. 834/1.

- 73 Advies nr. 44.665/1 Raad van State, o.c., p 9.
- 74 Advies nr. 44.666/1 Raad van State, o.c., p 13-14.
- 75 VLAAMS VREDESINSTITUUT, [*Adviesnota Transparantie in de rapportage over de Vlaamse buitenlandse wapenhandel*](#), Brussel, Vlaams Vredesinstituut, 2006.
- 76 VLAAMS VREDESINSTITUUT, [*Advies bij het voorstel van decreet van de heren Jan Roegiers en Kurt De Loor van 6 maart 2008 houdende wijziging van de wet van 5 augustus 1991 betreffende de in-, uit- en doorvoer van en de bestrijding van de illegale handel in wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie wat de verslaggeving aan het Vlaams Parlement betreft*](#), Brussel, Vlaams Vredesinstituut, 2009.
- 77 VLAAMS VREDESINSTITUUT, [*Adviesnota Nauwere samenwerking*](#), o.c.
- 78 Advies nr. 44.666/1 Raad van State, o.c., p. 19-20, Advies nr. 36.629/1 Raad van State, o.c., p. 15; Advies 44.665/1 van de Raad van State van 1 juli 2008 bij het voorstel van decreet houdende de in- uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, *Parl. St. Vl. Parl.*, 2005-06, nr 834/2, p. 10.
- 79 VAN HEUVERSWYN K., [*Het Belgisch controlestelsel tussenhandel*](#), o.c., p 12-13.
- 80 De wettelijkheid van de strafbaarstelling vloeit ook voort uit artikel 7 van het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden. Het is m.a.w. een universeel rechtsbeginsel. Zie ook de opmerking van de Raad van State daarover bij het wetsontwerp van 7 februari 2006 houdende regeling van economische en individuele activiteiten met wapens (de wapenwet): Advies nr. 38.231/VR/4 Raad van State, o.c., p. 76.
- 81 Zie o.m. het Advies nr. 29.005/VR van de Raad van State van 8 april 1999 m.b.t. het zogenaamde Sevesosamenwerkingsakkoord, *Parl.St. Vlaams Parlement*, 1999-2000, nr. 312/1, p. 45-46: de Raad benadrukte dat het beginsel van de wettelijkheid van de strafbaarstelling vereist dat: "de wetgever in voldoende duidelijke, nauwkeurige en rechtszekerheid biedende bewoordingen" bepaalt "welke feiten strafbaar worden gesteld".
- VAN HEUVERSWYN K., [*Het Belgisch controlestelsel tussenhandel*](#), o.c., p 12-13.
- 82 WETTER A., *Enforcing European Union law on exports of dual-use goods*, SIPRI Research report No. 24 New York, Oxford University Press, 2009, p 146-149.
- 83 VAN HEUVERSWYN K., [*Het internationale kader voor controle op tussenhandel in militaire en dual-use goederen*](#), Brussel, Vlaams Vredesinstituut, 2010, p. 134.
- 84 Advies nr. 44.666/1 Raad van State, o.c., p 12 en 21.
- 85 Advies nr. 36.628/1 Raad van State, o.c., p 6.
- 86 VLAAMS VREDESINSTITUUT, [*Adviesnota Nauwere samenwerking*](#), o.c.

Alle documenten van het Vredesinstituut waarnaar verwezen wordt, zijn te vinden op:
www.vlaamsvredesinstituut.eu



Vlaams Vredesinstituut

Leuvenseweg 86

1000 Brussel

tel. +32 2 552 45 91

vredesinstituut@vlaamsparlement.be

www.vlaamsvredesinstituut.eu

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 over vredesvraagstukken.