



# *Het Belgisch controlestelsel voor tussenhandel in militaire en dual-use goederen*

Rapport  
Maart 2010



# *Het Belgisch controlestelsel voor tussenhandel in militaire en dual-use goederen*

Kathleen Van Heuverswyn

*Rapport*  
*Maart 2010*



# Inhoudstafel

<b>INHOUDSTAFEL</b>	<b>2</b>
<b>SYNTHESE</b>	<b>5</b>
<b>INLEIDING</b>	<b>8</b>
<b>TOELICHTING BIJ DE DOELSTELLING EN DE METHODOLOGIE</b>	<b>10</b>
<b>1</b>	<b>BESCHRIJVING VAN HET BELGISCH CONTROLESTELSEL OP TUSSENHANDEL</b>
	<b>13</b>
1.1	De bevoegdheidsverdeling terzake
	14
1.2	Het wettelijk kader terzake
	15
1.2.1	Het wettelijk kader voor controle op handel in militair materieel
	16
1.2.2	Het wettelijk kader voor controle op illegale wapenhandel, inclusief tussenhandel
	17
1.2.2.1	Vergunningsplicht voor tussenhandelaars volgens de wet van 1991 (militair materieel)
	18
1.2.2.2	Voorafgaande erkenning van tussenpersonen volgens de wapenwet van 2006 (wapens)
	22
1.2.2.3	Wettelijke voorschriften m.b.t. de erkennings- en vergunningsprocedure
	27
1.2.3	Het wettelijk kader voor controle op handel in <i>dual-use</i> goederen
	30
1.2.4	Interdepartementaal overleg
	37
1.3	Controle op tussenhandel in de praktijk
	38
1.3.1	Vergunnings- en erkenningsprocedure
	38
1.3.1.1	De adviesprocedure binnen de vergunningsprocedure volgens de wet van 1991
	38
1.3.1.2	Het 'succes' van de erkennings- en vergunningsprocedure voor tussenpersonen
	39
1.3.1.3	Kennis van de procedures voor tussenpersonen
	40
1.3.2	Actualisering van de lijst met goederen
	42
1.3.3	Overleg tussen de betrokken diensten
	43
1.4	Samenvattend overzicht van het Belgisch kader <i>de lege</i> en <i>de facto</i>
	44
<b>2</b>	<b>ANALYSE VAN HET BELGISCH CONTROLESTELSEL OP TUSSENHANDEL</b>
	<b>47</b>
2.1	Inleiding
	48
2.2	Analyse van de overeenstemming met bovennationale verplichtingen
	49

2.2.1	Overzicht van de bovenationale verplichtingen per type wapens	49
2.2.2	Analyse-instrument voor de toetsing van de bovenationale maatregelen	57
2.2.2.1	Onderlinge verhouding van de bovenationale maatregelen	57
2.2.2.2	Analyse-instrument	59
2.2.3	Algemene vaststellingen bij de compliance analyse	61
2.2.4	Specifieke vaststellingen m.b.t. militaire goederen	63
2.2.4.1	Compliance met EU-regelgeving (extracommunautaire tussenhandel)	63
2.2.4.2	Compliance met internationale regelgeving (‘intracommunautaire’ tussenhandel)	66
2.2.5	Specifieke vaststellingen m.b.t. <i>dual-use</i> goederen	67
2.2.5.1	Compliance met EU-regelgeving (extra-communautaire tussenhandel)	67
2.2.5.2	Compliance met internationale regelgeving (‘intracommunautaire’ tussenhandel)	68
2.2.6	Besluit m.b.t. de compliance analyse	69
2.3	<b>Analyse van de efficiëntie van het Belgische controlestelsel op tussenhandel</b>	70
2.3.1	Bevoegdheidsaspecten van de controle op tussenhandel	70
2.3.1.1	Algemene bevoegdheidsaspecten	70
2.3.1.2	Bevoegdheidsaspecten m.b.t. de controle op militair materieel	73
2.3.1.3	Bevoegdheidsaspecten m.b.t. de controle op <i>dual-use</i> goederen	76
2.3.2	Doeltreffendheid van de Belgische regelgeving	77
2.3.2.1	Doeltreffendheid van het stelsel van de voorafgaande vergunning (art. 10)	77
2.3.2.2	Doeltreffendheid van de sancties (art. 11-12)	78
2.3.2.3	Doeltreffendheid van de extraterritorialiteit (art. 13)	79
2.3.3	Interne coherentie van de Belgische regelgeving	80
2.3.3.1	Afstemming van de definities van tussenpersoon	81
2.3.3.2	Procedures op maat van de wapenhandelaar	82
2.3.3.3	Verschillende materiële toepassingsgebieden	83
2.3.3.4	Het verloop van de adviesprocedure	83
2.3.4	Besluit m.b.t. de efficiëntie van het Belgische controlestelsel op tussenhandel	84
2.4	<b>Besluit bij de analyse</b>	85
2.4.1	Samenvattend overzicht van de bevindingen van de analyse	85
2.4.2	Evaluatie van de bevindingen van de analyse op samenhang	86

<b>3</b>	<b>AANBEVELINGEN VOOR DE CONTROLE OP TUSSENHANDEL IN BELGIË</b>	<b>87</b>
3.1	De sterke en zwakke kanten van het Belgisch controlestelsel samengevat	89
3.1.1	Sterke kanten	89
3.1.2	Zwakke kanten	89
3.2	<b>Aanbevelingen</b>	<b>91</b>
3.2.1	Gemeenschappelijke aanbevelingen m.b.t. de bevoegdheid inzake tussenhandel in militaire en <i>dual-use</i> goederen	91
3.2.2	Aanbevelingen m.b.t. de controle op tussenhandel in militaire goederen	92
3.2.2.1	Aanbevelingen voor een sluitend wettelijk kader	92
3.2.2.2	Aanbevelingen m.b.t. toepassingsgebied voor militair materieel	93
3.2.2.2.1	Definities	94
3.2.2.2.2	Materieel toepassingsgebied	94
3.2.2.2.3	Territoriaal toepassingsgebied	95
3.2.2.3	Aanbevelingen m.b.t. controlemaatregelen voor militair materieel	96
3.2.2.3.1	Controle op tussenhandelaars	96
3.2.2.3.2	Controle op activiteiten van tussenhandel	96
3.2.2.3.3	Bijhouden van registers	97
3.2.2.3.4	Optionele controlemaatregelen	97
3.2.2.4	Aanbevelingen m.b.t. de naleving	98
3.2.2.4.1	Aanbevelingen om de implementatie in de praktijk te verzekeren	98
3.2.2.4.2	Strafbaarstelling	99
3.2.2.5	Aanbevelingen m.b.t. samenwerking en informatie-uitwisseling	100
3.2.2.6	Aanbevelingen m.b.t. interne coherentie en afstemming	101
3.2.3	Aanbevelingen m.b.t. de controle op tussenhandel in <i>dual-use</i> goederen	101
3.2.3.1	Specifieke aanbevelingen m.b.t. <i>dual-use</i> compliance	102
3.2.3.2	Aanbevelingen naar analogie met militair materieel	102
3.3	<b>Besluit bij de aanbevelingen</b>	<b>103</b>
	<b>BESLUIT</b>	<b>104</b>
	<b>BIJLAGE 1: OVERZICHT BINDENDE BOVENNATIONALE INSTRUMENTEN VOOR BELGIË</b>	<b>107</b>
	<b>BIJLAGE 2: OVERZICHT VAN INTERNATIONALE INITIATIEVEN EN GOEDE PRAKTIJKEN INZAKE CONTROLE OP TUSSENHANDEL</b>	<b>109</b>
	<b>LITERATUURLIJST</b>	<b>111</b>

# Synthese

- Tussenhandel of *brokering* vormt een aparte categorie van internationale handel in militair materieel of *dual-use* goederen. Tussenhandelaars bemiddelen en faciliteren transacties tussen producenten, kopers of verkopers. Militair materieel omvat handvuurwapens en lichte wapens, zowel als andere conventionele wapens. Tot *dual-use* goederen behoren goederen waarvan de toepassing zowel civiel als militair kan zijn. Militair materieel en *dual-use* goederen worden in de nationale en internationale regulering van tussenhandel en in-, uit- en doorvoer voornamelijk apart behandeld.
- Nadat de rol van tussenhandelaars bij de schending van wapenembargo's aan het licht kwam, hebben de Verenigde Naties (VN), het *Wassenaar Arrangement* (WA), de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) en de Europese Unie (EU) juridisch of politiek bindende documenten aangenomen om illegale tussenhandel een halt toe te roepen. Ook België is gebonden aan deze initiatieven.
- De bevoegdheden inzake handel in militaire materieel en *dual-use* goederen, inclusief tussenhandel, zijn in België toegewezen aan meerdere overheden. Sinds 2003 zijn de Gewesten bevoegd voor de in-, uit- en doorvoer van militair materieel en *dual-use* goederen (buitenlandse wapenhandel). Het federale niveau is (nog steeds) bevoegd voor onder meer de in- en uitvoer m.b.t. leger en politie, de binnenlandse handel in wapens, het bezit en de productie van wapens, en de erkenning van diverse categorieën van handelaars in wapens. Naast de federale en regionale overheden spelen ook de provinciegouverneurs een rol in het controlestelsel.
- België heeft sinds 2003 en voorafgaand aan de regionalisering van de bevoegdheden voor controle op wapenhandel, een wettelijk kader op de controle op tussenhandel in militair materieel. Daarmee behoort het wereldwijd tot een kleine kopgroep van een 40-tal landen. In de Belgische regelgeving spreekt men van tussenpersonen i.p.v. tussenhandelaars. Twee wetten zijn van belang:
  - Aan de Belgische wet van 1991 m.b.t. de in-, uit- en doorvoer van militair materieel werd in 2003 een titel III "ter bestrijding van de illegale wapenhandel" toegevoegd. Deze wet heeft betrekking op een vastgelegde lijst van militaire goederen en legt de verplichting op om een voorafgaande vergunning aan te vragen bij de FOD Justitie om als tussenpersoon te opereren.
  - Ook de zogenaamde wapenwet van 2006 heeft bepalingen m.b.t. tussenpersonen. Deze wet heeft betrekking op binnenlandse handel in vuurwapens en legt de verplichting op om als tussenpersoon een erkenning te verkrijgen van de provinciegouverneur.

- De Belgische wetgeving voorziet in een wettelijke basis om de betrouwbaarheid van *tussenpersonen* in militair materieel te beoordelen. België oefent echter geen controle uit op de *activiteiten* van tussenhandel. Daarmee voldoet het niet aan internationale afspraken, waarvan sommige benadrukken dat de controle op tussenhandelaars een bijkomende maatregel is, die de controle op activiteiten niet kan vervangen.
- De Belgische wetgeving voorziet in sancties voor het niet vervullen van de wettelijke verplichtingen (het beschikken over een vergunning of erkenning om als tussenpersoon actief te zijn) en het niet-naleven van embargo's. Het mogelijk effect van de voorziene strafsancities is echter heel beperkt omwille van het gebrek aan controle op de activiteiten van tussenhandel.
- Het Belgisch stelsel mist in de praktijk zijn doel: sinds 2003 heeft geen enkele tussenpersoon de voorgeschreven procedure doorlopen. De wettelijke regeling slaagt er dus niet in om tussenpersonen voor buitenlandse handel in wapens en militair materieel te controleren, vnl. door een gebrek aan maatregelen om tussenhandelaars te vatten, gezien hun activiteiten op geen enkele manier worden gecontroleerd.
- Wat de controle op tussenhandel in *dual-use* goederen betreft, is in België de Europese Verordening 428/2009 rechtstreeks van kracht. Indien goederen waarop Europese tussenhandeldiensten betrekking hebben, kunnen gebruikt worden voor massavernietigingswapens, is voor deze transactie een nationale vergunning vereist.
- België dient de nationale uitvoeringsbepalingen om aan de Europese Verordening 428/2009 volledige uitwerking te geven, nog vast te leggen. Het betreft hier met name het vastleggen van concrete strafsancities bij decreet, de concrete modaliteiten van de vergunningsprocedure, de wijze waarop (tussen)handelaars in de geïndiceerde *dual-use* goederen geïnformeerd worden, en de manier waarop tussenhandelaars registers of dossiers dienen bij te houden.
- Het Belgisch beleid m.b.t. de controle op tussenhandel is vooral een symbolisch beleid. Door wetgeving aan te nemen heeft men de problematiek van de politieke agenda kunnen verwijderen, maar in de praktijk heeft de wetgeving haar doelstelling – nl. tussenpersonen controleren en bestraffing van illegale tussenhandel mogelijk maken – niet kunnen waarmaken: geen *compliance* met internationale afspraken, geen toepassing van de wetgeving in de praktijk, en geen sluitende procedures.
- Het Belgisch controlestelsel op tussenhandel is vatbaar voor substantiële verbeteringen. Vanuit een globale visie op de bestrijding van de illegale wapenhandel en vanuit inzicht in de specifieke kenmerken van tussenhandel in het bijzonder, formuleert voorliggend rapport aanbevelingen:



- Met betrekking tot het regime voor tussenhandel in militair materieel is er nog substantiële ruimte tot verbetering wat betreft het sluitend maken van de betreffende wetgeving, het toepassingsgebied, effectieve controlemaatregelen, het verzekeren van de naleving, samenwerking en uitwisseling van informatie.
- Met betrekking tot het regime voor tussenhandel in *dual-use* goederen dienen uitvoeringsbepalingen genomen ter volledige implementatie van Verordening 428/2009. Vooral het ontbreken van strafsancties en welomschreven procedures dient geremedieerd.

#### **Disclaimer**

Alle rechten voorbehouden. Behoudens de uitdrukkelijk bij wet bepaalde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vervaelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, op welke wijze ook, zonder de uitdrukkelijke, voorafgaande en schriftelijke toestemming van de auteur en van de uitgever.

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

In september 2009 berichtten de media dat de beruchte Belgische wapenhandelaar Jacques Monsieur in de VS was opgepakt wegens illegale wapenhandel naar Iran<sup>1</sup>. De aanleiding voor zijn arrestatie was een undercoveroperatie waarin aan het licht kwam dat hij had geprobeerd onderdelen voor F-5 gevechtsvliegtuigen aan te kopen en via Columbia of de Verenigde Arabische Emiraten uit te voeren vanuit de VS naar Iran. Dergelijke goederen staan sinds 1995 onder handelsembargo, en hij wordt daarom vervolgd wegens inbreuken op de Amerikaanse wetgeving inzake wapenhandel en export. Daarnaast worden hem samenzwering, witwassen van geld en smokkel ten laste gelegd. Monsieur riskeerde in totaal 65 jaar cel, maar omdat hij schuldig pleit, wordt zijn straf waarschijnlijk gereduceerd tot vijf à zes jaar cel en 250.000 dollar boete<sup>2</sup>.

Ondanks zijn reputatie als notoire wapenhandelaar en tussenhandelaar (hij is bekend onder de bijnamen ‘*the fox*’ en ‘de veldmaarschalk’) zou het de eerste keer zijn dat hij wegens het uitvoeren van of het bemiddelen bij illegale wapenhandel effectief achter de tralies gaat<sup>3</sup>. Hij heeft eerder wel reeds een gevangenisstraf uitgezeten in Iran wegens spionage. In België en in Frankrijk werd hij wegens illegale wapenhandel slechts veroordeeld tot voorwaardelijke gevangenisstraffen. Voor de vermeende illegale activiteiten die hij vanaf de jaren ‘90 als *middleman* vanuit België ondernam, is het Belgische gerecht er nooit in geslaagd hem te berechten<sup>4</sup>.

Dit is geen alleenstaand voorbeeld van de straffeloosheid van ongeoorloofde activiteiten van tussenhandel. Meerdere rapporten en publicaties benadrukken de moeilijkheid om malafide tussenhandelaars te vervolgen<sup>5</sup>. Zodoende heeft men in verschillende internationale fora initiatieven ontplooid om een greep te krijgen op het aspect tussenhandel binnen de bredere problematiek van de controle op wapenhandel.

---

1 X, ‘Belg gearresteerd in VS wegens wapenhandel met Iran’, in *De Standaard*, 3 september 2009; X, ‘Belg pleit onschuldig aan wapenhandel met Iran’, in *De Standaard*, 11 september 2009; S.S. HSU, ‘Man Indicted in Plot to Ship Jet Parts to Iran’, in *The Washington Post*, 3 september 2009

2 X, ‘Belg pleit schuldig aan wapensmokkel’, Knack.be, 24 november 2009

3 Zie voor een profielschets van Jacques Monsieur: G. TIMMERMAN, ‘Verbrande spionnen zijn waardeloos’, in *De Standaard*, 4 september 2009; X, ‘Het einde van de veldmaarschalk’, in *De Standaard*, 4 september 2009

4 Graduate Institute of International Studies GENEVA, ‘Chapter 3: Fuelling the Flames: Brokers and Transport Agents’, in *Small Arms Survey 2001, Profiling the Problem*, Oxford University Press, 2001, p. 106, te vinden op: [http://www.smallarmssurvey.org/files/sas/publications/year\\_b\\_pdf/2001/2001SASCh3\\_full\\_en.pdf](http://www.smallarmssurvey.org/files/sas/publications/year_b_pdf/2001/2001SASCh3_full_en.pdf)

5 B. WOOD en J. PELEMAN, *The Arms Fixers, Controlling the Brokers and Shipping Agents*, Oslo, International Peace Research Institute, PRIO Studies 3/99, november 1999, 139 p., te vinden op: <http://www.prio.no/NISAT/Publications/The-Arms-Fixers-Controlling-the-Brokers-and-Shipping-Agents/>; E. CLEGG en M. CROWLEY, ‘Controlling Arms Brokering and Transport Agents: Time for International Action’, Briefing 8, Basic – International Alert, Saferworld, februari 2001, 24 p., te vinden op: <http://www.saferworld.org.uk/>; P. DANSSAERT en B. JOHNSON-THOMAS, ‘Illicit brokering of SALW in Europe: lacunae in Eastern European arms control and verification regimes’, in *Disarmament Forum*, Antwerpen, International Peace Information Service, 2009, p. 35-42, te vinden op: <http://www.ipisresearch.be/arms-trade.php>; e.a.

Voor een exhaustief overzicht van de internationale initiatieven inzake controle op tussenhandel, verwijzen we naar het rapport “*Het internationale kader voor controle op tussenhandel in militaire en dual-use goederen*”<sup>6</sup>.

In voorliggend rapport wordt specifiek het Belgisch stelsel voor de controle op tussenhandel onder de loep genomen. De organisatie van een dergelijk Belgisch controlestelsel met het oog op de bestrijding van illegale handel, kent tal van uitdagingen en vormt een interessant doch zeer complex onderwerp. Het omvat zowel de controle op binnenlandse wapenhandel, om redenen van (interne) openbare orde, als het vergunningsbeleid betreffende de in-, uit- en doorvoer van militair materieel en *dual-use* goederen, afgestemd op het buitenlands veiligheidsbeleid. Die verwevenheid noodzaakt tot intensieve samenwerking tussen verschillende diensten, die tot meerdere ministeriële departementen behoren, verspreid over verschillende bestuursniveaus. Een degelijke analyse dient met al deze aspecten rekening te houden. Om deze complexiteit recht te doen, wordt het Belgisch controlestelsel op tussenhandel in voorliggend rapport eerst gedetailleerd beschreven, en vervolgens diepgaand geanalyseerd. Beschrijving en analyse vormen de basis voor gefundeerde conclusies en aanbevelingen in het slothoofdstuk van dit rapport.

---

6 K. VAN HEUVERSWYN, *Het internationale kader voor controle op tussenhandel in militaire en dual-use goederen*, Vlaams Vredesinstituut, 2010, 166p.

# Toelichting bij de doelstelling en de methodologie

## 1 Doelstelling

De **doelstelling** van dit onderzoek is de analyse van het Belgische controlestelsel op de tussenhandel in militair materieel en producten voor tweeeërlei gebruik (*dual-use*), vanuit een dubbel perspectief:

- In welke mate is de Belgische regeling *compliant* of in overeenstemming met internationale en Europese verplichtingen ter zake?
- Hoe efficiënt is het Belgische controlestelsel, d.i. slaagt België erin een sluitende controle op tussenhandel te organiseren?

De **scope** van het onderzoek betreft de controle op de tussenhandel in militair en *dual-use* materieel.

- Controle op tussenhandel omvat de controle op transacties die onder tussenhandel vallen en/of de controle op de personen en organisaties die dergelijke transacties onderhandelen of tot stand brengen.
- Tot het controleregime in België behoren de volgende aspecten:
  - het wettelijk kader dat verplichtingen voorschrijft m.b.t. tussenhandelaars en/of transacties van tussenhandel (registraties, vergunningen, ...);
  - de strafbepalingen bij niet-naleving van deze verplichtingen;
  - de organisatie van de bevoegdheden terzake;
  - en de operationele organisatie van de controle; dit omvat de uitvoering van de wettelijke bepalingen enerzijds, en aanvullende administratieve praktijken *de facto* anderzijds.
- Tot militair materieel behoren conventionele wapens, inclusief handvuurwapens en lichte wapens; *dual-use* producten zijn producten waarvan de toepassingen zowel militair als civiel kunnen zijn.

Vijf **specifieke aspecten** vragen bijzondere aandacht bij de uitvoering van voorliggend onderzoek:

- 1 **De internationale context:** zoals in veel andere domeinen is België niet volledig vrij om de controle op tussenhandel te organiseren. Internationale en Europese juridische voorschriften en morele verplichtingen bepalen, resp. beïnvloeden het Belgisch beleid. Een onderzoek dat het Belgisch beleid evalueert, dient rekening te houden met het internationaal en Europees kader<sup>7</sup> en de Belgische organisatie te toetsen aan *compliance* met die bepalingen.

---

<sup>7</sup> Voor een exhaustief overzicht van de internationale initiatieven inzake controle op tussenhandel, wordt verwezen naar: K. VAN HEUVERSWYN, *Het internationale kader voor controle op tussenhandel in militaire en dual-use goederen*, o.c.; zie ook Bijlage 2 bij voorliggend rapport.

- 2 **De Belgische interne bevoegdheidsverdeling:** een overzicht van de relevante wetgeving vereist kennis van alle bevoegde overheden, d.i. inzicht in de Belgische interne bevoegdheidsverdeling. Deze is bijzonder complex omwille van de verdeling van bevoegdheden over twee bestuursniveaus, sinds 2003 ook voor de handel in wapens en *dual-use* goederen. Voor de evaluatie van de huidige Belgische regeling is het van belang om in kaart te brengen welke overheden, op welke bestuursniveaus bevoegd zijn en hoe de interne coherentie van de Belgische wetgeving verzekerd is.
- 3 **Aanvullende bestuurlijke praktijken:** naast de wettelijke context, bepaald door de interne bevoegdheidsverdeling, spelen vaak *de facto* bestuurlijke praktijken een belangrijke rol. Vooral aan morele (bovennationale) verplichtingen kan zo op een geldige manier voldaan worden, zonder een formeel wettelijk kader.
- 4 **Het onderscheid tussen militair en *dual-use* materieel:** beide thema's worden in de regelgeving veeleer apart, en slechts uitzonderlijk als een gezamenlijk beleidsthema behandeld. Alle relevante bepalingen onderzoeken, impliceert het in kaart brengen van de specifieke bepalingen inzake de tussenhandel in militair materieel en die inzake de tussenhandel in *dual-use* materieel<sup>8</sup>.
- 5 **Tussenhandel als een specifieke categorie van wapenhandel:** tussenhandel vormt een specifieke categorie van handel, die soms als een uitbreiding van in-, uit- en doorvoer, soms als een aparte categorie beschouwd wordt. Tussenhandel onderscheidt zich juridisch op twee vlakken van de wapenhandel d.m.v. in-, uit- en doorvoer. Ten eerste, doordat de transacties *in se*, al dan niet ook de betrokken tussenhandelaar(s), buiten de jurisdictie van de controlerende overheid vallen. Ten tweede, doordat activiteiten van tussenhandel andere activiteiten dan in-, uit- en doorvoer omvatten. Daardoor is een andere aanpak vereist dan voor 'traditionele' wapenhandel d.m.v. in-, uit- en doorvoer, dat wel strikt territoriaal afgebakend is, en waarvan de activiteiten precies omlijnd zijn. Bijzondere aandacht zal dienen te gaan naar mechanismen die de controle op de specifieke activiteiten én de typische grensoverschrijdende aspecten van tussenhandel mogelijk maken.

## 2 Weergave van de onderzoeksresultaten

Voorliggend onderzoek omvat de beschrijving (hoofdstuk 1) en de analyse (hoofdstuk 2) van het Belgisch controlestelsel op tussenhandel. De beschrijving maakt een onderscheid tussen het wettelijk kader (*de lege*) en de administratieve praktijk (*de facto*). De analyse toetst de Belgische wetgeving op *compliance* en efficiëntie.

Voor de *compliance*-vraag worden de Belgische wetgeving en praktijk getoetst aan de bovennationale verplichtingen. Er wordt nagegaan of de Belgische regelgeving voldoet aan de hand van de volgende 4 criteria: (1) welke maatregelen worden voorgeschreven, (2) op wie, welke personen en/of (3) op wat, welke activiteiten zijn ze van toepassing, en (4) voor welk type materieel gelden ze?

---

<sup>8</sup> Er bestaan geen juridische instrumenten die de controle op militaire én *dual-use* goederen regelen.



M.b.t. de efficiëntie wordt onderzocht of België (los van de bovennationale verplichtingen) de controle op tussenhandel sluitend geregeld heeft. Dit omvat drie aspecten. Ten eerste wordt bekeken hoe de bevoegdheden inzake wapenhandel in België georganiseerd zijn en waar tussenhandel thuishoort. Ten tweede wordt getoetst in welke mate de Belgische controle op tussenhandel doeltreffend is, met name of ze in de praktijk in staat is de doelstellingen die de wetgever voor ogen had te verwezenlijken, of de naleving van de wettelijke voorschriften verzekerd is en of voldoende rekening gehouden is met de specifieke kenmerken van tussenhandel. Tot slot wordt nagegaan of het Belgisch stelsel intern coherent is, d.i. of gewaakt is over afstemming van en complementariteit tussen de relevante wetteksten.

Hoofdstuk 3 geeft een samenvattend overzicht van de geïdentificeerde sterke en zwakke punten van het Belgische controlestelsel, en formuleert aanbevelingen voor een efficiënt én *compliant* wettelijk kader. De aanbevelingen houden rekening met de bovennationale verplichtingen waardoor België gebonden is, goede praktijken, aanbevelingen van deskundigen en de specifieke kenmerken van tussenhandel en de bevindingen van de voorliggende analyse.

### 3 Methodologie

Dit onderzoek is gebaseerd op literatuurstudie, gesprekken met deskundigen terzake, vnl. van niet-gouvernementele organisaties en een bevraging van de bevoegde Belgische instanties. We bedanken de experts en ambtenaren die hun medewerking verleenden.

Van de literatuurstudie getuigen de bibliografische referenties in bijlage.

Voor de bevragingen van de bevoegde ambtenaren werd, naar analogie met de Delphi-methode<sup>9</sup>, gewerkt in drie fasen: een telefonische bevraging, interviews op basis van een vragenlijst, en de terugkoppeling van de verwerkte antwoorden, met de mogelijkheid tot feedback.

---

<sup>9</sup> Zie voor een toelichting bij de Delphi-methode, als bevragingstechniek voor deskundigen: J. ELLIOTT, S. HEESTERBEEK, C.J. LUKENSMEYER, N. SLOCUM, *Participatieve methoden, Een gids voor gebruikers*, Nederlandse uitgave door het Vlaams Instituut voor Wetenschappelijk en Technologisch Aspectenonderzoek, januari 2006, p. 113 e.v.

# 1

## *Beschrijving van het Belgisch controlestelsel op tussenhandel*

De beschrijving van het Belgisch regime voor de controle op tussenhandel omvat zowel een toelichting bij het wettelijk kader, als een bespreking van de aanvullende bestuurlijke praktijken. Achtereenvolgens wordt beschreven wie de bevoegde overheden zijn (1.1), wat de huidige regelgeving voorschrijft m.b.t. de maatregelen en de procedures (regime *de lege*, 1.2), en hoe in de praktijk uitvoering wordt gegeven aan die voorschriften (regime *de facto*, 1.3).

## 1.1

# De bevoegdheidsverdeling terzake

De bevoegdheden inzake de handel in militaire materieel en goederen voor tweërlei gebruik, inclusief de tussenhandel daarin, zijn in België toegewezen aan meerdere overheden. Tot augustus 2003 was de handel in militair materieel, kernmaterialen en goederen voor tweërlei gebruik integraal en exclusief de bevoegdheid van het federale niveau. De bijzondere wet van 12 augustus 2003 heeft “*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*” <sup>10</sup> geregionaliseerd.

Sedert augustus 2003 zijn het de drie Gewesten die verantwoordelijk zijn voor de behandeling van vergunningsaanvragen m.b.t. de in- uit- en doorvoer naar, vanuit en op hun grondgebied van militair materieel en goederen voor tweërlei gebruik. Ze kunnen sinds 2003 eigen wetgeving daarover aannemen. Tot op vandaag heeft geen enkele regionale wetgever hiervan gebruik gemaakt. In afwachting daarvan, blijft de federale wetgeving (die enkel betrekking heeft op militair materieel) van kracht<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Artikel 2 van de Bijzondere wet van 12 augustus 2003 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (B.S. 20 augustus 2003) kent in volgende bewoordingen deze materie toe aan de Gewesten:

“Artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, opgeheven bij de bijzondere wet van 16 juli 1993, wordt hersteld in de volgende lezing:

4° 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, onverminderd de federale bevoegdheid inzake de in- en uitvoer met betrekking tot het leger en de politie en met naleving van de criteria vastgesteld in de Gedragscode van de Europese Unie op het stuk van de uitvoer van wapens”

<sup>11</sup> Art. 94, §1 Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, B.S. 15 augustus 1980

Alle andere bevoegdheden terzake zijn federaal gebleven: daartoe behoren o.m. de in- en uitvoer m.b.t. leger en politie, de binnenlandse handel in wapens, het bezit, de productie van wapens, de erkenning van diverse categorieën van handelaars in wapens en de handel in nucleaire goederen.

Tot de bevoegde federale instanties behoren:

- de Federale Overheidsdienst Justitie, voor o.m. het verlenen van vergunningen aan wapenhandelaars en tussenpersonen;
- de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken, voor het verlenen van de vergunningen tot het voorhanden hebben van vuurwapens (en de wapendrachtvergunningen);
- de Federale Overheidsdienst Economie, voor de voorafgaande machtiging van de export van nucleaire goederen;
- de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken (binnen haar algemene bevoegdheid inzake buitenlands en veiligheidsbeleid), voor landenanalyses m.b.t. internationale veiligheid en het respect voor de mensenrechten, internationale informatie-uitwisseling over wapenhandel, enz.<sup>12</sup>

Naast de federale en regionale overheden spelen ook de provinciegouverneurs een rol op basis van een gedeconcentreerde bevoegdheid, als agent van de federale regering<sup>13</sup>, *in casu* in opdracht van de FOD Justitie.

## 1.2 Het wettelijk kader terzake

Het wettelijk kader terzake, inclusief voor tussenhandel, verschilt naargelang het gaat om wapens en militair materieel, of goederen voor tweeeërlei gebruik (*dual-use items*). Beide categorieën van goederen worden volledig gescheiden behandeld, op basis van specifieke wetgeving. Ook in dit rapport bespreken we deze regimes gescheiden.

---

12 De Gewesten kunnen voor de beoordeling van aanvragen voor invoer-, uitvoer- en doorvoervergunningen op basis van het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB een beroep doen op informatie waarover Buitenlandse zaken beschikt (landenanalyses, mensenrechtensituatie). De modaliteiten hiervan zijn geregeld in 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, B.S. 20 december 2007.

13 Memorie van toelichting bij het wetsontwerp van 7 februari 2006 houdende regeling van economische en individuele activiteiten met wapens, *Parl. St. Kamer*, 2005-2006, nr. 2263/1, p. 25 (Verder verkort vermeld als Memorie van toelichting bij de Wapenwet)

Tot voor kort bestond enkel een wettelijk kader voor de controle op tussenhandel in “wapens, munitie, en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel”, verder verkort vermeld als ‘militair materieel’. Sinds 27 augustus 2009 kent België voor het eerst een controlestelsel op tussenhandel in *dual-use* items, opgelegd door een Europese Verordening, waarvan de bepalingen rechtstreeks toepasselijk zijn in België (en de andere EG-lidstaten).

In de bespreking hierna komen achtereenvolgens de beschrijving van de bestaande controle op tussenhandel in militair materieel aan bod, en het recente regime voor de controle op tussenhandel in *dual-use items*.

### 1.2.1 Het wettelijk kader voor controle op handel in militair materieel

De wettelijke basis inzake wapenhandel, inclusief tussenhandel, is voornamelijk<sup>14</sup> geregeld in de wet van 5 augustus 1991 en het uitvoeringsbesluit van 8 maart 1993<sup>15</sup>. Met de wet van 1991 werd militair materieel uit de algemene in-, uit- en doorvoerwet van 1962<sup>16</sup> gehaald<sup>17</sup> (in-, uit- en doorvoer worden verder afgekort vermeld als IU&D).

De wet van 1991 stelt een vergunningsplicht in voor IU&D van militair materieel en omschrijft de beoordelingscriteria waaraan vergunningsaanvragen dienen getoetst te worden<sup>18</sup>. Het KB van 1993 legt de technische en procedurele voorwaarden vast.

---

14 Een aantal aspecten zijn ook geregeld in de algemene (zogenaamde) Wapenwet van 2006, die verder ook in de beschrijving van het wettelijk kader aan bod komt.

15 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, 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

16 Wet van 11 september 1962 betreffende de in-, uit- en doorvoer van goederen en de daaraan verbonden technologie, B.S. 27 oktober 1962 (IUD-wet)

17 Art. 1, 2de lid wet van 5 augustus 1991, zie voor een toelichting bij de context: S. TAVERNIER, H. VERVENNE en C. WILLE, ‘Wapenhandel en wapenbezit’, in G. VERMEULEN (ed.), m.m.v F. DHONT, *Aspecten van Europees materieel strafrecht*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2002, p. 145

18 Art. 3 e.v. Wet van 5 augustus 1991



Zolang geen gewestelijke wetgeving wordt aangenomen, geldt deze federale wetgeving als basis van het beleid van de Gewesten ter zake<sup>19</sup>.

## 1.2.2 Het wettelijk kader voor controle op illegale wapenhandel, inclusief tussenhandel

Op 7 juli 2003 werden in het Belgisch Staatsblad twee wetten tot wijziging van de wet van 1991 gepubliceerd. Door de wet van 25 maart 2003 werd aan de wet van 1991 een titel III toegevoegd: “Bestrijding van de illegale handel in wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik dienstig materieel en daaraan verbonden technologie”<sup>20</sup>. De benaming van de wet werd overeenkomstig aangepast door de toevoeging van “en de bestrijding van de illegale handel in”<sup>21</sup>. De wet van 26 maart 2003 breidde o.m. het toepassingsgebied “voor militair gebruik” uit naar “voor militair gebruik of ordehandhaving”<sup>22</sup>. Daarmee werd een bestaande praktijk wettelijk verankerd<sup>23</sup> (verder in de tekst verwijst ‘militair materieel’ naar beide categorieën van wapens, die ‘voor militair gebruik’ en die voor ‘ordehandhaving’, inclusief munitie en daaraan verbonden technologie).

---

19 Momenteel is een Vlaams decreet in voorbereiding. Zie: VLAAMSE REGERING, Regeerakkoord 2009, Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden. Voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving, 15 juli 2009, p. 85; het vorige regeerakkoord van 2004 had ook al de intentie om een eigen Vlaams decreet te maken: VLAAMSE REGERING, Regeerakkoord 2004-2009, Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen, juli 2004, p. 77; zie ook: VLAAMSE REGERING, *Vijfde jaarlijks verslag en elfde halfjaarlijks verslag aan het Vlaams Parlement over de verstrekte en geweigerde vergunningen voor wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik dienstig materieel en daaraan verbonden technologie*, periode 1 januari 2008 tot 31 december 2008, p. 4, te vinden op: [http://iv.vlaanderen.be/nlapps/data/docattachments/20090312\\_Jaarverslag\\_2008.pdf](http://iv.vlaanderen.be/nlapps/data/docattachments/20090312_Jaarverslag_2008.pdf)

20 Art. 15 Wet van 25 maart 2003 tot wijziging van de wet van 5 augustus 1991 betreffende de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, B.S. 7 juli 2003 (p. 36095 e.v.)

21 Art. 2 Wet van 25 maart 2003

22 Art. 4 Wet van 26 maart 2003 tot wijziging van de wet van 5 augustus 1991 betreffende de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, B.S. 7 juli 2003 (p. 36106 e.v.). Om in overeenstemming te blijven met de wet, werd het uitvoeringsbesluit van 8 maart 1993 gewijzigd door het KB van 2 april 2003 door (1) het toepassingsgebied in art. 1 uit te breiden naar wapens voor ordehandhaving en (2) aan de lijst in bijlage een categorie wapens voor ordehandhaving toe te voegen, KB van 2 april 2003 tot wijziging van het KB van 8 maart 1993 tot regeling van de in-, uit-, en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik dienstig materieel en de daaraan verbonden technologie, B.S. 7 juli 2003 (p. 36108 e.v.)

23 Wetsvoorstel van 16 oktober 2002 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 dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, *Parl. St. Kamer*, 2002-2003, nr. 2083/1, p. 3

Het is belangrijk op te merken dat deze wijzigingen werden aangebracht enkele maanden vóór de overheveling van de bevoegdheden inzake IU&D van het federale niveau naar de Gewesten (resp. in maart en augustus 2003). De bevoegdheid m.b.t. de bestrijding van de illegale handel werd evenwel niet mee overgeheveld. Dit is een federale materie gebleven. De bepalingen m.b.t. de bestrijding van de illegale handel voerden een nieuw type van vergunning in – met name de voorafgaande vergunning - voor verschillende categorieën van personen die handel drijven in militair materieel of die handel faciliteren (tussenhandel).

#### 1.2.2.1 Vergunningsplicht voor tussenhandelaars volgens de wet van 1991 (militair materieel)

### Maatregelen

Militair materieel mag sinds de invoering van Titel III in de wet van 1991 niet meer worden verhandeld, uitgevoerd naar of geleverd in het buitenland of met dat doel voorhanden zijn zonder een geldige vergunning. Dit geldt ook voor wie als tussenpersoon optreedt bij dergelijke transacties.

De vergunningsplicht geldt voor Belgen en voor vreemdelingen die in België verblijven of er handel drijven. Het heeft geen belang of de transactie al dan niet tegen vergoeding gebeurt, wat de herkomst en de bestemming van de goederen zijn, en of ze al dan niet fysiek op het grondgebied van België komen. (art. 10 1ste lid).

De aanvragen kunnen ingediend worden voor een onbepaald duur of betrekking hebben op een “*nader omschreven operatie*” (art. 10, 1ste lid).

### Definities

De wet omschrijft een tussenpersoon als (art. 10, 2de lid):

“een ieder die, tegen een vergoeding of om niet de voorwaarden creëert voor het sluiten van een overeenkomst met als voorwerp het verhandelen, de uitvoer of de levering in het buitenland of het met dat doel voorhanden hebben van wapens, munitie of speciaal voor militair gebruik dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, ongeacht de herkomst en de bestemming van de goederen en ongeacht of zij op het Belgisch grondgebied komen”

Is ook een tussenpersoon:

“een ieder die een dergelijke overeenkomst sluit wanneer het vervoer door een derde wordt verricht”

In deze omschrijving worden de activiteiten van tussenpersonen duidelijk onderscheiden van die van wapenhandelaars en vervoerders: tussenpersonen staan niet zelf in voor de handel in, de uitvoer, de levering of het vervoer van wapens, ze creëren de voorwaarden voor het sluiten van een overeenkomst of ze sluiten een overeenkomst, maar laten de materiële handeling of de uitvoering ervan over aan een derde partij<sup>24</sup>.

## Voorwaarden<sup>25</sup>

De Minister van Justitie reikt de vergunningen uit, onder de voorwaarden die de wet bepaalt. Een vergunning kan alleen worden toegekend aan door de wet erkende wapenhandelaars, die:

- op het ogenblik van de aanvraag voldoen aan alle wettelijke voorwaarden om erkend te kunnen worden als wapenhandelaar (art. 10, 3de lid, 1°). Die erkenning gebeurt op basis van de zogenaamde wapenwet<sup>26</sup> (zie *infra*, 1.2.2.2)
- voldoen aan de moraliteitsvoorwaarden die noodzakelijk zijn voor de betrokken activiteiten en die geen feiten hebben gepleegd die een ernstige tekortkoming van de beroepsdeontologie uitmaken, waardoor het vertrouwen in de aanvrager wordt aangetast; het is daarbij van geen belang of de aanvrager daarvoor al dan niet strafrechtelijk werd veroordeeld (art. 10, 3de lid, 2°).

De aanvrager dient bovendien een waarborg te betalen (art. 10, 3de lid, 3°). De modaliteiten hiervan zijn omschreven in het KB van 16 mei 2003<sup>27</sup>. Het bedrag van de waarborg verschilt naargelang het een vergunning voor onbepaalde duur (10 000 €) of voor een specifieke transactie betreft (% van de waarde, met een minimum van 1000 €). Het betaalde bedrag dient als borg voor een correcte uitvoering van de betrokken operatie en de naleving van de wettelijke bepalingen die van toepassing zijn. De terugbetaling gebeurt na de volledige afhandeling van de vergunde operatie en nadat het behoorlijk ingevuld *end user* certificaat werd afgeleverd (i.g.v. een vergunning voor een welbepaalde transactie), of bij de vrijwillige stopzetting van een vergunning van onbepaalde duur.

De Minister van Justitie kan bij gemotiveerde beslissing de vergunning beperken, schorsen of intrekken en de waarborg in beslag laten nemen, indien de betrokkene (art. 10, 4de lid):

- niet langer voldoet aan de vereiste vergunningsvoorwaarden;
- de toepasselijke regelgeving niet naleeft;

---

24 Zie voor de discussies omtrent de formulering van de omschrijving van een tussenpersoon, o.m. het Verslag namens de Commissie voor de buitenlandse betrekkingen van 7 februari 2001 bij het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 5 augustus 1991, *Parl. St. Kamer* 2000-2001, nr. 431/7, p. 4

25 De voorwaarden die in de wet van 1991 zoals gewijzigd in 2003, zijn opgenomen, zijn niet eenduidig. Op de interpretatiemogelijkheden en de praktische problemen die daaruit volgen bij de toepassing van de procedures, wordt in dit beschrijvend deel niet ingegaan, maar dit wordt wel uitvoerig besproken bij de analyse in sectie 2.3.3

26 Wet van 8 juni 2006 houdende regeling van economische en individuele activiteiten met wapens, *B.S.* 9 juni 2006

27 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, *B.S.* 7 juli 2003

- gedurende meer dan een jaar geen gebruik gemaakt heeft van de vergunning;
- andere activiteiten uitoefent, die in combinatie met de vergunde activiteiten, de openbare orde dreigen te verstoren;
- de vergunning heeft verkregen op grond van onjuiste inlichtingen.

De modaliteiten hiervoor zijn nader omschreven in artikel 6 van het KB van 16 mei 2003 (zie *infra* bij de beschrijving van de procedure, 1.2.2.3 b)).

Het Belgisch regime inzake de controle op illegale tussenhandel, is dus gebaseerd op het controleren van tussenpersonen en niet op de individuele transacties die ze verrichten, zelfs in het geval van een aanvraag voor één specifieke transactie.

Er is tot slot een aparte bepaling gewijd aan het verbod voor handelaars en tussenpersonen om te verhandelen, uit te voeren of te leveren, indien die activiteiten een schending vormen van een embargo dat België of een internationale organisatie waarvan België lid is, heeft ingesteld (art. 11).

## Controle op financiële transacties

De wet van 25 maart 2003 breidde bovendien de controle op de financiële transacties van wapenhandel uit naar de activiteiten van tussenpersonen. Krediet- en verzekeringsinstellingen mogen enkel aan vergunde handelaars en tussenpersonen een krediet of een verzekering toestaan<sup>28</sup>. Op aanvraag van de bevoegde autoriteiten moeten alle inlichtingen worden verstrekt en moet inzage worden verleend in documenten, correspondentie en andere stukken, op basis waarvan de naleving van de wet van 1991 kan worden gecontroleerd. Deze bepaling geldt zowel voor in-, uit-, doorvoerders en hun personeel, handelaars en tussenpersonen, krediet- en verzekeringsinstellingen en hun personeel en alle andere personen die rechtstreeks of zijdelings betrokken zijn bij het verhandelen, uitvoeren, leveren van militair materieel of bij activiteiten van tussenhandel<sup>29</sup>.

## Toepassingsgebied qua type wapens

De bepalingen van titel III gelden enkel voor militair materieel, niet voor *dual-use* goederen (zie *infra* voor de regelgeving inzake *dual-use items*, sectie 1.2.3). De goederen die tot militair materieel behoren, zijn bij KB vastgelegd<sup>30</sup>, nl. in de bijlage bij het KB van 8 maart 1993<sup>31</sup>. De meest recente herziening van de lijst dateert van 2003. Het KB van 2 april 2003<sup>32</sup> zorgde voor de uitbreiding van militair materieel met wapens voor ordehandhaving

<sup>28</sup> Art. 14 Wet van 5 augustus 1991, zoals gewijzigd door art. 10 van de wet van 25 maart 2003

<sup>29</sup> Art. 15 Wet van 5 augustus 1991, zoals gewijzigd door art. 11 van de wet van 25 maart 2003

<sup>30</sup> Art. 1, b) Wet van 5 augustus 1991

<sup>31</sup> 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

<sup>32</sup> Zie *supra*, voetnoot 22

en aanpassingen naar analogie met de Europese Gemeenschappelijke lijst van 13 juni 2000<sup>33</sup>. De bestaande lijst werd op dat moment integraal vervangen door een nieuwe.

De Belgische wetgeving maakt een onderscheid tussen militair materieel:

- waarvan de IU&D verboden zijn: de 1ste categorie van de bijlage (art. 3, 1ste lid)<sup>34</sup>;
- waarvan de uit- en doorvoer worden toegelaten onder de voorwaarde van een vergunningsplicht: de 2de categorie, afdeling 1 van de bijlage (art. 3; 2de lid)<sup>34</sup>;
- waarvan de invoer wordt toegelaten onder de voorwaarde van een vergunningsplicht: de 2de categorie, afdeling 2 van de bijlage (art. 3; 2de lid).

De verboden goederen van de 1ste categorie omvatten o.m. chemische en biologische wapens, milieuveranderingstechnieken, en verboden wapens en munitie die krachtens de wapenwet verboden zijn (zie ook *infra*, 1.2.2.2). Dergelijk materieel mag niet verhandeld worden, m.a.w. daarvoor kan ook geen erkenning of vergunning als handelaar of tussenpersoon worden toegekend.

De goederen die in de 2de categorie zijn opgenomen, waarvoor een invoer- of uitvoervergunning vereist is, zijn de goederen waarvoor de handelaars en tussenpersonen bovendien een voorafgaande vergunning van de Minister van Justitie nodig hebben (cf. art. 10).

## Sancties

De wet stelt strafsancties in op de overtredingen en pogingen tot overtreding van de artikelen 10 en 11 en de corresponderende uitvoeringsbepalingen van het KB van 16 mei 2003 (art. 12): een gevangenisstraf van 1 maand tot 5 jaar en/of een geldboete van 10 000€ tot 1 miljoen €. De rechter kan bovendien een tijdelijk verbod uitspreken om de betreffende transacties nog te verrichten, zelfs voor rekening van iemand anders. Het vonnis of arrest dat de sancties oplegt, wordt ter kennis gebracht van de Minister van Justitie.

De algemene bepalingen m.b.t. misdrijven en hun bestraffing van boek I van het strafwetboek zijn ook van toepassing op de inbreuken op deze titel<sup>35</sup>. Op de niet-naleving van de bepalingen m.b.t. de controle op financiële transacties van wapenhandel en tussenhandel, inclusief de poging daartoe, staan dezelfde sancties<sup>36</sup>.

## Extraterritorialiteit

Tot slot voorziet de wet in de bevoegdheid van de Belgische gerechten om te oordelen over misdrijven die in het buitenland gepleegd zijn, indien de verdachte in België gevonden wordt. Er hoeft daarvoor geen klacht of officieel bericht te zijn ingediend bij de Belgische

---

33 Zie: het Verslag aan de Koning bij het KB van 2 april 2003, B.S. 7 juli 2003, p. 36109

34 Zie ook: art. 2 Wet van 5 augustus 1991

35 De bepalingen van Boek I betreffen de algemene bepalingen m.b.t. misdrijven en hun bestraffing.

36 Resp. de straffen van art. 12 voor het verhandelen, de uitvoer, de levering en de activiteiten van tussenhandel; die van art. 8 voor IU&D



overheid. Bovendien geldt de bevoegdheid van de Belgische gerechten ongeacht of het desbetreffende feit al dan niet strafbaar is in het land waar het werd gepleegd (art. 13).

Met deze bepaling, evenals door de omschrijving van een tussenpersoon, oefent België op een dubbele manier extraterritoriale jurisdictie uit.

Door als basis voor de vervolging van illegale wapenhandel (art. 13) én als voorwaarde voor legale tussenhandel (de vergunning van art. 10) een personeel en niet een territoriaal criterium in te stellen worden ook activiteiten buiten het grondgebied van België gereguleerd en indien nodig bestraft.

## Beoordelingscriteria

De wet van 26 maart 2003 voorzag o.m. in de vervanging van het oorspronkelijk artikel 4 (van de wet van 1991), waarbij het aantal beoordelingscriteria voor de vergunningsaanvragen voor uit- en doorvoer aanzienlijk werd uitgebreid<sup>37</sup>. Gezien de wet van 25 maart 2003 een vergunningsstelsel heeft ingevoerd voor (tussen)personen en niet voor hun activiteiten en gezien de bewoordingen van het nieuwe artikel 4, zijn deze beoordelingscriteria enkel van toepassing op uit- en doorvoer en niet op andere activiteiten van wapenhandel, zoals tussenhandel.

Voor tussenhandelstransacties geldt als beoordelingscriterium dus voorlopig enkel artikel 11, dat betrekking heeft op embargo's (onder voorbehoud van de bedenkingen in de analyse, zie *infra*, sectie 2.3.2.2).

Hetzelfde geldt voor de bepalingen die de wet van 26 maart invoerde m.b.t. informatie-uitwisseling over geweigerde vergunningen (nieuw art. 4bis) en m.b.t. de informatie die de regering in een verslag dient over te maken aan het federaal parlement (bestaand art. 17 vervangen)<sup>38</sup>. Deze verplichtingen tot informatie-uitwisseling en rapportage aan het parlement zijn dus niet van toepassing op tussenhandel, gezien de overheid in dit geval geen specifieke transactie beoordeelt, maar de persoon die deze transactie faciliteert.

---

<sup>37</sup> De oorspronkelijke criteria hadden enkel betrekking op de externe belangen van België, de internationale doelstellingen die België nastreeft, respect voor de rechten van de mens en een aantal aspecten m.b.t. de situatie van het land van bestemming (oorspronkelijk art. 4). De uitbreiding in het nieuwe art. 4 betreft criteria m.b.t. de internationale verplichtingen van België, inclusief de naleving van wapenembargo's; de nationale veiligheid van lidstaten van de EU, bevriende landen en bondgenoten; het gevaar op terrorisme en internationaal georganiseerde criminaliteit; en het gevaar voor afwending.

<sup>38</sup> Resp. artt. 3 en 5 wet van 26 maart 2003

#### 1.2.2.2 Voorafgaande erkenning van tussenpersonen volgens de wapenwet van 2006 (wapens)

Zowel in het kader van de regulering van de in-, uit- en doorvoer van strategisch belangrijke goederen in functie van het buitenlands beleid (wet van 1991), als in de regulering van binnenlandse wapenhandel en wapenbezit (wapenwet van 2006), wordt gesproken van tussenpersonen. De erkenningsmodaliteiten voor tussenpersonen in beide domeinen zijn geregeld in de wapenwet van 2006<sup>39</sup>. Immers, om als tussenpersoon een vergunning te bekomen van de FOD Justitie op basis van de wet van 1991, dient de aanvrager voorafgaand te “voldoen aan alle wettelijke voorwaarden om op het ogenblik van de aanvraag erkend te kunnen worden als wapenhandelaar”(art. 10).<sup>40</sup> De voorwaarden en de procedure voor deze erkenning zijn vastgelegd in de wapenwet van 2006.

Hierna volgt een beschrijving van de voorwaarden op basis van de wapenwet. De verhouding tussen beide procedures (op basis van de wet van 1991 en de wapenwet) wordt verder uitvoerig besproken en becommentarieerd bij de analyse van de interne coherentie van de Belgische regelgeving (2.3.3.).

### Definities

De wapenwet omschrijft een tussenpersoon als volgt (art. 2, 2°):

“eenieder die, tegen een vergoeding of om niet, de voorwaarden creëert voor het sluiten van een overeenkomst met als onderwerp de vervaardiging, de herstelling, de wijziging, het aanbod, de verwerving, de overdracht of enige andere vorm van terbeschikkingstelling van vuurwapens, onderdelen ervan of munitie ervoor, ongeacht de herkomst en de bestemming ervan en ongeacht of de goederen op het Belgische grondgebied komen, of die een dergelijke overeenkomst sluit wanneer het vervoer door een derde wordt verricht”

De definitie van tussenpersoon van de wapenwet is dus ruimer dan die van de wet van 1991 op de IU&D en illegale handel in wapens.

De geïllustreerde handelingen van de wapenwet omvatten de vervaardiging, de herstelling, de wijziging, het aanbod, de verwerving, de overdracht of enige andere vorm van terbeschikkingstelling van vuurwapens, onderdelen ervan of munitie ervoor<sup>41</sup>. Voor al deze activiteiten is een erkenning als tussenpersoon door de gouverneur vereist.

39 Wet van 8 juni 2006 houdende regeling van economische en individuele activiteiten met wapens, B.S. 9 juni 2006

40 De voorwaarden die in de wet van 1991 zoals gewijzigd in 2003, zijn opgenomen, zijn niet eenduidig. Op die onduidelijkheid wordt in dit beschrijvend deel niet ingegaan, maar die wordt wel besproken bij de analyse in sectie 2.3.3

41 De samenvatting bij het wetsontwerp vermeldt expliciet het vervoer als een activiteit van tussenhandel, zie Memorie van toelichting bij de Wapenwet, o.c., p. 3

De wet van 1991 viseert drie types van handelingen: het verhandelen, de uitvoer en de levering van militair materieel (of het met dat doel voorhanden hebben). Voor deze activiteiten is bijkomend een vergunning, afgeleverd door de Minister van Justitie vereist. De verschillende omschrijvingen van een tussenpersoon weerspiegelen de verschillende finaliteit van beide wetten, nl. controle op het bezit, de dracht en de binnenlandse handel in wapens (wapenwet)<sup>42</sup>, versus controle op de buitenlandse handel in militair materieel (wet van 1991).

Dat niet alle personen die een erkenning volgens de wapenwet nodig hebben, tevens verplicht worden een vergunning bij Justitie aan te vragen, was trouwens de uitdrukkelijke wil van de wetgever<sup>43</sup>.

## Toepassingsgebied

Het toepassingsgebied van de wapenwet – van belang voor de interpretatie van het type (tussen)personen en het type (tussen)handel waarvoor een erkenning vereist is – verschilt ook van dat van de wet van 1991. De wapenwet viseert immers vnl. ‘vuurwapens’<sup>44</sup> (zie ook in de definitie van wapenhandelaar en tussenpersoon), terwijl de wet van 1991 van toepassing is op ‘militair materieel’.

De wapenwet maakt een onderscheid tussen verboden wapens, vrij verkrijgbare wapens en vergunningsplichtige wapens (art. 3, §1, §2 en §3).

Op de lijst van verboden wapens in artikel 3 §1, maakt artikel 27 §3 een uitzondering voor 2 categorieën, die wel mogen worden vervaardigd, hersteld, verkocht, ingevoerd, opgeslagen en vervoerd door erkende wapenfabrikanten die licentiehouder zijn van die wapens, met uitsluiting van de tussenpersonen. De uitzondering op het verbod geldt dus niet voor tussenpersonen.

Het betreft:

---

<sup>42</sup> Zie Memorie van toelichting bij de Wapenwet, o.c., p. 7 e.v.

<sup>43</sup> Aanvullend verslag van 7 mei 2002 namens de Commissie voor de buitenlandse betrekkingen en voor de landsverdediging, bij het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 5 augustus 1991, *Parl. St. Senaat*, nr. 851/7, p. 3-4: “Toch heeft het wetsontwerp, hoogstwaarschijnlijk volstrekt ongewild, gevolgen voor het wapenbezit. Het voorgestelde artikel 15 bepaalt immers dat niemand wapens kan voorhanden hebben, verhandelen, uitvoeren naar of leveren in het buitenland zonder daartoe vooraf een vergunning te hebben gekregen van de minister van Justitie. Die vergunning kan alleen worden gegeven aan wettelijk erkende wapenhandelaars. Met andere woorden, alleen wapenhandelaars zullen nog wapens mogen hebben. Dat is wellicht niet de bedoeling van de wetgever. De bedoeling is wellicht wel dat niemand nog wapens mag verhandelen, uitvoeren naar of leveren in het buitenland, of voorhanden hebben met het oog op de verhandeling ervan, de uitvoer of de levering in het buitenland, zonder daartoe vooraf een vergunning van de minister van Justitie te hebben gekregen. Amendement nr. 16 van de heer Colla tracht die bedoeling beter tot uiting te laten komen.”

<sup>44</sup> maar ook andere ‘wapens’, zoals blijkt uit de lijst van verboden wapens (art. 3, §1), waar o.m. werpmessen en werpsterren in vermeld staan

Artikel 3, §1, 3°: Wapens ontworpen voor uitsluitend militair gebruik, zoals automatische vuurwapens, lanceertoestellen, artilleriestukken, raketten, wapens die gebruik maken van andere vormen van straling dan die bedoeld onder het 1° (antipersoonsmijnen e.d.), munitie die specifiek is ontworpen voor die wapens, bommen, torpedo's en granaten; (...)

Artikel 3, §1, 15°: Vuurwapens uitgerust met de volgende onderdelen en hulpstukken, evenals de volgende onderdelen en hulpstukken afzonderlijk:

Geluidsdempers;

Laders met een grotere capaciteit dan de normale capaciteit zoals bepaald door de minister van Justitie voor een bepaald model vuurwapen;

Richtapparaat voor vuurwapens die een straal projecteert op het doel en nachtkijkers

Mechanismen die toelaten een vuurwapen om te vormen tot een automatisch vuurwapen;

Tot de vergunningsplichtige wapens behoren alle vuurwapens die niet verboden zijn en niet vrij verkrijgbaar zijn. Bij KB kunnen hieraan andere wapens (dan vuurwapens) worden toegevoegd<sup>45</sup>.

De erkenningen worden afgegeven voor onbepaalde duur, tenzij de aanvraag slechts voor een bepaalde duur was gedaan of de gouverneur een beperkte geldigheidsduur oplegt bij gemotiveerde beslissing, om redenen van vrijwaring van de openbare orde (art. 32, 1ste lid).

Eens per 5 jaar neemt de gouverneur het initiatief om bij alle houders van de erkenningen en vergunningen, te onderzoeken of zij de wet naleven en zij nog steeds voldoen aan de voorwaarden voor het verkrijgen van een erkenning.

## Ontvankelijkheidsvoorwaarden van de erkenningsaanvragen

Niet elke aanvraag tot erkenning als wapenhandelaar of tussenpersoon is ontvankelijk. Een aantal categorieën van personen worden uitgesloten van de mogelijkheid een erkenning te krijgen (art. 5, §4 wapenwet):

- Personen die strafrechtelijk veroordeeld zijn of geïnterneerd zijn op basis van de regelgeving m.b.t. abnormalen, gewoontemisdadigers en seksuele delinquenten;
- Personen die als dader of medeplechtige veroordeeld zijn wegens misdrijven bepaald in de wapenwet van 1933 en haar uitvoeringsbesluiten, wegens bepaalde categorieën misdrijven volgens:
  - het strafwetboek;
  - het militair strafwetboek,

---

<sup>45</sup> art. 3, §3 van de wapenwet: "§ 3. Als vergunningsplichtige wapens worden beschouwd: 1° alle overige vuurwapens; 2° andere wapens die (na advies van de in artikel 37 bedoelde Adviesraad) door de Koning bij deze categorie worden ingedeeld."

- het Tucht- en Strafwetboek voor de koopvaardij en de zeevisserij,
- de wet die de private milities verbiedt (1934),
- de regelgeving m.b.t. ontplofbare en voor deflagratie vatbare stoffen en mengsels en daarmee geladen tuigen (1956),
- de IU&D-wet van 1962;
- de wet op de private en bijzondere veiligheid (1990);
- de wet op de privé-detectives (1991);
- de wet van 5 augustus 1991 op de IUD van militair materieel en de bestrijding van de illegale wapenhandel;
- de regelgeving op de jacht en het sportschieten;
- Rechtspersonen die voor de opgesomde misdrijven zijn veroordeeld (zelf of hun bestuurders);
- Personen die in het buitenland zijn geïnterneerd of als dader of mededader zijn veroordeeld voor de opgesomde misdrijven;
- Minderjaren en verlengd minderjarigen
- Onderdanen van staten die geen lid zijn van de EU en de personen die hun hoofdverblijfplaats niet hebben in een EU lidstaat.

De erkenning door de gouverneur kan worden beperkt tot bepaalde verrichtingen of tot bepaalde soorten van wapens en munitie (art. 7, §1).

De erkenning kan eveneens door de gouverneur worden geschorst voor een periode van 1 tot 6 maanden, ingetrokken, beperkt tot bepaalde verrichtingen of tot bepaald soorten wapens of munitie of beperkt tot een bepaalde duur, indien de houder (art. 7, §2):

- behoort tot de personen wiens aanvraag onontvankelijk is (zie *supra*);
- de wapenwet en de uitvoeringsbesluiten niet naleeft;
- de erkenning verkregen heeft op basis van onjuiste inlichtingen;
- gedurende een jaar de activiteiten waarop de erkenning betrekking heeft niet uitoefent;
- activiteiten uitoefent die in combinatie met de erkende activiteiten, de openbare orde kunnen verstoren.

De modaliteiten hiervan zijn bepaald bij KB<sup>46</sup>.

Alle andere bepalingen van de wapenwet zijn niet van toepassing op de buitenlandse handel, inclusief de tussenhandel in militair materieel. Artikel 27, §1 sluit hen uitdrukkelijk uit van het toepassingsgebied van de wapenwet. Enkel de bepalingen m.b.t. de erkenning van handelaars en tussenpersonen zijn van toepassing op militair materieel omdat de wet van 5 augustus 1991 in artikel 10 er zelf naar verwijst. Door deze verwijzing is de procedure voor erkenning van tussenpersonen die werken in een intra-Belgische context normatief voor de tussenhandelaars die werken in een internationale context.

---

46 Art. 3 van het KB van 20 september 1991 tot uitvoering van de Wapenwet, B.S. 21 september 1991, zoals gewijzigd door art. 5 van het KB van 16 oktober 2008 tot wijziging van diverse uitvoeringsbesluiten van de Wapenwet, B.S. 20 oktober 2008



Artikel 27. § 1. De bepalingen van deze wet zijn niet van toepassing op de bestellingen van wapens of van munitie voor de Staat of voor de openbare besturen en de publiek-rechtelijke musea, op de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en de daaraan verbonden technologie, evenals de technologie voor dubbel gebruik.

## Controle op de naleving

Artikel 29 van de wapenwet voorziet in de bevoegdheid van de politie om inbreuken op de regelgeving op te sporen. Ze mag daarvoor: (1) zich ten allen tijde toegang verschaffen tot alle plaatsen waar de erkende personen hun activiteiten uitoefenen, (2) zich alle documenten, stukken, registers, boeken en voorwerpen die zich in die plaatsen bevinden of die hun activiteiten betreffen, doen voorleggen. Gezien de bevoegdheid geldt voor de controle op “erkende personen”, is dit van toepassing op erkende handelaars én erkende tussenpersonen, hetgeen ook de bedoeling was van de wetgever<sup>47</sup>.

## Sancties

Artikel 23 van de wapenwet voorziet in strafsancties in het geval van niet-naleving van de voorschriften van de wet en haar uitvoeringsbesluiten. Overtredingen kunnen gestraft worden met een gevangenisstraf van één maand tot vijf jaar en/of met een geldboete van 100 tot 25 000 €. Net als de voor de wet van 1991 gelden daarnaast ook nog de algemene bepalingen van Boek I van het Strafwetboek.

### 1.2.2.3 Wettelijke voorschriften m.b.t. de erkennings- en vergunnings-procedure

#### a De erkenningsprocedure voor tussenpersonen, op basis van de wapenwet

De procedure voor de erkenning als tussenpersoon verloopt als volgt:

Niemand mag op het Belgisch grondgebied activiteiten als wapenhandelaar of als tussenpersoon in de zin van de wapenwet uitoefenen, of zich als dusdanig bekend maken, zonder daartoe vooraf erkend te zijn door de bevoegde gouverneur, d.i. de gouverneur van de vestigingsplaats (art. 5, §1).

---

<sup>47</sup> Memorie van toelichting bij de Wapenwet, o.c., p. 16

Indien de aanvrager reeds in een andere EU lidstaat als wapenhandelaar erkend is, houdt de gouverneur bij de beoordeling van de aanvraag tot erkenning in België rekening met de waarborgen die in de andere EU lidstaat verstrekt zijn.

De aanvrager moet de volgende zaken kunnen aantonen (art. 5, §2):

- Het bewijs van zijn beroepsbekwaamheid voor de activiteit die hij wenst uit te oefenen: dit omvat kennis van de na te leven regelgeving, van de beroepsdeontologie en van de techniek en het gebruik van wapens;
- De herkomst van de voor zijn activiteit aangewende financiële middelen (bv. door bankdocumenten of financiële overeenkomsten<sup>48</sup>).

Aanwijzingen van inbreuken hierop brengt de bevoegde gouverneur ter kennis van de procureur des Konings (art. 5, §2, 2de lid).

De gouverneur doet uitspraak binnen de 4 maanden na de ontvangst van de aanvraag (art. 31, 1°) en na ontvangst van het met redenen omkleed advies van (art. 5, §3):

- de procureur des Konings;
- de burgemeester bevoegd voor de vestigingsplaats en voor de woonplaats van de aanvrager (indien de woonplaats verschillend is van de vestigingsplaats, wordt dus het advies gevraagd van twee burgemeesters).

De erkenning kan alleen geweigerd worden om redenen die verband houden met de handhaving van de openbare orde. In geval van weigering moet de gouverneur zijn beslissing motiveren (art. 5, §3, 2de lid).

Artikel 30 voorziet in de mogelijkheid om beroep in te stellen bij de minister van Justitie tegen de beslissing van de gouverneur.

Artikel 50 van de wapenwet bepaalt de hoogte van de retributie voor de aanvragen.

## Bewijs van beroepsbekwaamheid

Met het oog op het bewijs van de beroepsbekwaamheid, werd aan de Federale Wapendienst bij het Ministerie van Justitie opgedragen hiervoor een examen te organiseren.

De Federale Wapendienst is een nieuwe dienst bij Justitie, opgericht volgens artikel 36 van de wapenwet.

Het KB van 16 oktober 2008 tot regeling van het statuut van de wapenhandelaar<sup>49</sup> regelt de modaliteiten van het examen m.b.t. de beroepsbekwaamheid, de beroepsdeontologie, en omschrijft beroepsplichten en verantwoordelijkheden van de wapenhandelaars.

In geen enkele bepaling is er evenwel sprake van tussenpersonen.

---

<sup>48</sup> Volgens de modaliteiten bepaald in art. 2 van het KB van 20 september 1991, zoals gewijzigd door art. 4, 2° van het KB van 16 oktober 2008

<sup>49</sup> B.S. 20 oktober 2008

## **b De vergunningsprocedure voor tussenpersonen, op basis van de wet van 1991**

Het KB van 16 mei 2003<sup>50</sup> beschrijft de te volgen procedure voor het bekomen van een vergunning voor handelaars en tussenpersonen, in de zin van artikel 10 van de wet van 1991.

De vergunning wordt aangevraagd via een aangetekend schrijven, gericht aan de Minister van Justitie (art. 1, 1ste lid). De aanvrager moet duidelijk vermelden of zijn aanvraag betrekking heeft op een vergunning voor onbepaalde duur of voor een welbepaalde operatie (art. 1, 2de lid).

De aanvrager voegt bij zijn aanvraag (art. 3, 3de lid):

- Een kopie van het getuigschrift van de hiervoor beschreven erkenning volgens de wapenwet, indien hij daaronder valt,
- Een getuigschrift van goed zedelijk gedrag, dat maximum een maand voordien werd opgemaakt<sup>51</sup>,
- Documenten die de identificatie van de aanvrager en zijn activiteiten mogelijk maken.

De Minister van Justitie doet uitspraak binnen de 4 maanden na de ontvangst van de aanvraag en alle vereiste stukken (art. 2, 1ste lid).

De Minister vraagt vooraf het gemotiveerd advies van volgende personen of diensten (art. 2, 2de lid):

- de Procureur des Konings van het arrondissement waar de aanvrager gevestigd is;
- de gouverneur die de eventuele erkenning als wapenhandelaar heeft afgegeven;
- de Veiligheid van de Staat;
- de federale politie;
- en de dienst vergunningen van de FOD Economie, sinds 2003 is het evenwel niet langer deze dienst maar zijn het de regionale bevoegde diensten (Dienst Controle Wapenhandel voor Vlaanderen), die in de procedure betrokken dienen te worden.

Indien de Minister oordeelt dat de vergunning kan worden afgeleverd, nodigt hij de aanvrager uit om de waarborg te storten (zie *supra*, 1.2.2.1) en de corresponderende retributie te betalen (art. 2, 3de lid). Die bedraagt 1000€ voor een vergunning van onbepaalde duur en 60€ voor een vergunning voor een specifieke operatie (art. 4).

De vergunning wordt opgemaakt volgens het model in bijlage bij het KB van 16 mei 2003 (art. 5, 1ste lid).

---

<sup>50</sup> KB van 16 mei 2003 betreffende de vergunning bedoeld in artikel 10 van de wet van 5 augustus 1991, B.S. 7 juli 2003

<sup>51</sup> Wanneer het om een rechtspersoon gaat, is een getuigschrift van goed zedelijk gedrag vereist voor iedere bestuurder, zaakvoerder, commissaris en elke bevoegde bijzondere gemachtigde van de rechtspersoon (art. 1, 4de lid KB van 16 mei 2003)

Ze wordt de betrokken persoon toegestuurd bij aangetekend schrijven met ontvangstbewijs. Hij moet het document steeds kunnen voorleggen aan de controlerende overheden en het nummer van de vergunning steeds vermelden in alle briefwisseling met de overheid (art. 5, 3de lid).

Alle adviesverlenende overheden krijgen een afschrift van de vergunning (art. 5, 2de lid). Wanneer er zich feiten voordoen die aanleiding kunnen geven tot schorsing, beperking of intrekking van de vergunning, zijn de adviesverlenende overheden verplicht om onmiddellijk de Minister van Justitie daarover te informeren (art. 6, 2de lid). Wanneer de minister daartoe overgaat, informeert hij de houder van de vergunning bij aangetekend schrijven met ontvangstbewijs over zijn beslissing (art. 6, 1ste lid). De adviesverlenende overheden worden van de beslissing in kennis gesteld (art. 6, 2de lid).

Als gevolg van de beslissing, moet de houder zijn vergunning binnen de 8 dagen terug sturen. De minister kan de politie bevelen om de vergunning bij de betrokkene terug te nemen (art. 6, 3de lid).

### 1.2.3 Het wettelijk kader voor controle op handel in *dual-use* goederen

*Dual-use items* of goederen voor tweëerlei gebruik zijn goederen die zowel voor civiele als voor militaire toepassingen kunnen gebruikt worden. Sinds 1994 bestaat er hierover een Europese Verordening, waarvan de bepalingen rechtstreeks van toepassing zijn in België. Vanaf 2000, gold de Verordening 1334/2000; vanaf 27 augustus 2009 is een nieuwe Verordening in werking getreden, die de vorige volledig vervangt: Verordening 428/2009. Een groot deel van de bestaande voorschriften inzake (vnl. communautaire) export worden met de nieuwe Verordening uitgebreid naar o.m. tussenhandel.

Handel in *dual-use* goederen is sinds de bijzondere wet van 2003 een regionale bevoegdheid. Ook hiervoor heeft Vlaanderen nog geen eigen regelgeving uitgewerkt. In afwachting daarvan zijn de relevante bepalingen in België (naast die van de Europese Verordening) terug te vinden in twee wetten.

Tot goederen voor tweëerlei gebruik behoren nucleaire en niet-nucleaire goederen. De wettelijke basis voor de implementatie van de Europese *Dual-use* Verordeningen is de algemene IU&D-wet van 1962 en haar uitvoeringsbesluiten. Het daarin vervatte vergunningsstelsel is van toepassing op alle *dual-use items*, zowel nucleaire goederen als alle andere.

De handel in (d.i. export van) nucleair materiaal is bovendien onderworpen aan een voorafgaande machtiging. Dit is geregeld in de wet van 9 februari 1981 houdende de voorwaarden voor de export van kernmaterialen en kernuitrustingen<sup>52</sup>, alsmede van technologische gegevens, en het KB van 12 mei 1989 betreffende de overdracht aan niet-kernwapenstaten van kernmaterialen, kernuitrustingen, technologische kerngegevens en hun afgeleiden<sup>53</sup>. Deze wet werd aangenomen “*met het oog op de uitvoering van de internationale akkoorden betreffende de niet-verspreiding van kernwapens*”<sup>54</sup>.

Geen van beide wetten bevat bepalingen m.b.t. de tussenhandel in *dual-use* goederen. Bovendien hebben de vergunningen voor tussenpersonen, verstrekt door de Minister van Justitie op basis van de wet van 1991, geen betrekking op *dual-use* goederen, gezien het toepassingsgebied van de bepalingen van de wet van 1991 beperkt is tot militair materieel. Dit betekent dat er tot voor kort in België geen enkele vorm van controle werd uitgeoefend op de tussenhandel in *dual-use items*.

Vanaf 27 augustus 2009 is daar verandering in gekomen, doordat de bepalingen van de nieuwe verordening rechtstreeks van toepassing zijn in België. De nieuwe verordening komt uitvoerig aan bod bij de bespreking van de EU-instrumenten in het rapport “*Het internationale kader voor controle op tussenhandel in militaire en dual-use goederen*”<sup>55</sup>.

Hierna volgt een opsomming van alle relevante bepalingen m.b.t. tussenhandel in *dual-use* goederen, die in België gelden vanaf 27 augustus 2009.

Tussenhandeldiensten zijn volgens artikel 2, 5. van Verordening 428/2009:

**Tussenhandeldiensten:**

“het onderhandelen over of regelen van transacties met het oog op de aankoop, verkoop of levering van producten voor tweeeërlei gebruik door een derde land van/aan een ander derde land, of het verkopen of aankopen van producten voor tweeeërlei gebruik in derde landen met het oog op de overbrenging ervan naar een ander derde land”.

Tussenhandelaars zijn volgens artikel 2,6.:

**Tussenhandelaar:**

“een natuurlijke persoon of rechtspersoon of partnerschap, verblijvend of gevestigd in een lidstaat van de Gemeenschap, die of dat vanuit de Gemeenschap diensten als gedefinieerd in punt 5, verricht die gericht zijn op het grondgebied van een derde land”

---

<sup>52</sup> B.S. 10 maart 1981

<sup>53</sup> B.S. 15 juni 1989

<sup>54</sup> Art. 1 wet van 9 februari 1981

<sup>55</sup> K. VAN HEUVERSWYN, *Het internationale kader voor controle op tussenhandel*, o.c.

## Het toepassingsgebied

De omschrijving van “producten voor tweeeërlei gebruik” is niet gewijzigd<sup>56</sup> t.o.v. de vorige Verordening. Alle *dual-use* producten die onder het toepassingsgebied vallen van Verordening 428/2009 zijn opgenomen in de lijst in Bijlage I<sup>57</sup>.

## Vergunningsplicht

Verordening 428/2009 legt geen systematische vergunningsplicht op voor tussenhandel. Er is een vergunning vereist voor tussenhandeldiensten indien de tussenhandelaar door de bevoegde autoriteit van het land waar hij inwoner (ingezetene) of gevestigd is, in kennis is gesteld dat de goederen kunnen bestemd zijn voor massavernietigingswapens (cf. art. 4, 1<sup>58</sup>). Indien de tussenhandelaar hier zelf van op de hoogte is, moet hij de bevoegde autoriteiten daarover informeren, zodat ze kunnen beslissen of er al dan niet een vergunning vereist is.

De lidstaten beslissen zelf of ze deze regeling uitbreiden naar goederen die niet op de lijst van Bijlage I staan, in het geval de goederen kunnen bestemd zijn voor massavernietigingswapens (cf. art. 4, 1.<sup>60</sup>) voor militaire producten op nationale lijsten, bedoeld voor landen onder embargo (art. 4, 2.<sup>59</sup>) of uitgevoerd met miskenning van de nationale vergunningsprocedure (art. 4, 3.). Lidstaten zijn ook vrij om de vergunningsplicht uit te breiden naar transacties waarvan een vermoeden bestaat dat de producten bestemd kunnen zijn voor massavernietigingswapens (art. 4, 5., de zogen. *suspicion clause*).

## Extracommunautair standpunt

Deze bepalingen gelden enkel voor tussenhandeldiensten m.b.t. derde landen vanuit communautair standpunt: m.a.w. aan de EG derde landen en niet aan de lidstaten derde landen; en wanneer de handelaar EG-onderdaan of in de EG gevestigd is. Over intracommunautair standpunt wordt niet gesproken.

---

56 Art. 2, 1. Verordening 428/2009: “producten, met inbegrip van programmatuur en technologie, die zowel een civiele als een militaire bestemming kunnen hebben, met inbegrip van alle goederen die voor niet-explosieve doeleinden gebruikt kunnen worden en op enige manier bijdragen in de vervaardiging van nucleaire wapens of andere nucleaire explosiemiddelen”

57 De lijst is gebaseerd op de lijsten van het Wassenaar Arrangement, het Missile Technology Control Regime, de Groep van Nucleaire Exportlanden, de Australiëgroep en het Verdrag inzake chemische wapens. Wanneer deze lijsten worden bijgewerkt volgt daaruit ook de verplichting om de lijst van *dual-use* items van Bijlage I ermee in overeenstemming te brengen (art. 15, 1.).

58 “(...) dat de producten in kwestie geheel of gedeeltelijk bestemd zijn of kunnen zijn voor gebruik in verband met de ontwikkeling, de productie, de behandeling, de bediening, het onderhoud, de opslag, de opsporing, de herkenning of de verspreiding van chemische, biologische of nucleaire wapens of andere nucleaire explosiemiddelen, of voor de ontwikkeling, de productie, het onderhoud of de opslag van raketten die dergelijke wapens naar hun doel kunnen voeren.”

59 “In dit lid wordt verstaan onder militair eindgebruik: a) de verwerking in militaire producten die voorkomen op de militaire lijsten van de lidstaten; b) het gebruik van productie-, test- of onderzoeksapparatuur en onderdelen daarvan voor de ontwikkeling, de productie of het onderhoud van militaire producten die op de voornoemde lijsten voorkomen; het gebruik van onafgewerkte producten in een fabriek voor de fabricage van militaire producten die op de voornoemde lijsten voorkomen.”

nautaire tussenhandel (tussen EG-lidstaten) bepaalt de Verordening niets. *Dual-use items* die door een “EG-tussenhandelaar” vanuit het grondgebied van een EG land naar een EG-derde land worden verhandeld, vallen ook niet onder deze bepalingen. Dit is immers vanuit communautair standpunt uitvoer<sup>60</sup>.

Verordening 428/2009 voorziet m.b.t. *dual-use* goederen niet, in tegenstelling tot het Gemeenschappelijk Standpunt inzake *brokering* van wapens, in de mogelijkheid voor de lidstaten om de regels inzake extracommunautaire tussenhandel uit te breiden naar nationaalrechtelijke tussenhandel.

De Verordening is ook niet van toepassing op diensten of technologie die worden overgedragen door fysieke verplaatsing van personen van binnen naar buiten de EG (art. 7).

## Vergunningsmodaliteiten

Artikel 10 bepaalt de modaliteiten van de vergunningen voor tussenhandeldiensten (art. 10, 1.):

- dergelijke vergunningen worden afgegeven door de bevoegde autoriteit van de lidstaat waar de tussenhandelaar ingezetene of gevestigd is;
- ze worden afgegeven voor een bepaalde hoeveelheid specifieke producten die tussen twee of meer derde landen worden verplaatst;
- de plaats van het product in het (derde) land van herkomst, de eindgebruiker en de precieze plaats waar die zich bevindt, moeten duidelijk vaststaan;
- de vergunningen zijn geldig in de hele Gemeenschap.

Tussenhandelaars verstrekken de bevoegde autoriteiten alle informatie die vereist is om de aanvraag van de vergunning te beoordelen (art. 10, 2.):

- nadere bijzonderheden over de plaats waar de producten zich in het derde land van herkomst bevinden;
- een duidelijke beschrijving van de aard en het aantal producten;
- de bij de transactie betrokken derde partijen;
- het derde land van bestemming;
- de eindgebruiker in het land van bestemming en de precieze plaats waar die zich bevindt.

---

60 Zie ook: M. QUENTIN, *The European Union Export Control Regime: Comment on the Legislation: article-by-article*, mei 2009, p. 32, te vinden op: <http://iv.vlaanderen.be/nlapps/data/docattachments/Quentin.pdf>,

De vergunningen worden behandeld binnen de termijn die de nationale wetgeving of praktijk bepaalt (art. 10, 3.).

## Beoordelingscriteria

De lidstaten dienen bij de aanvragen tot vergunning, zowel voor uitvoer als voor tussenhandeldiensten, rekening te houden met alle ter zake dienende overwegingen, waaronder (art. 12):

- “a de verplichtingen en verbintenissen waarmee ieder van hen heeft ingestemd als partij bij de internationale regimes inzake non-proliferatie en uitvoercontrole of door de bekrachtiging van de desbetreffende internationale verdragen;*
- b hun verplichtingen in het kader van sancties uit hoofde van een door de Raad vastgesteld gemeenschappelijk standpunt of gemeenschappelijk optreden of uit hoofde van een besluit van de OVSE, dan wel krachtens een bindende resolutie van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties;*
- c overwegingen van nationaal buitenlands en veiligheidsbeleid, met inbegrip van overwegingen uit hoofde van 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;*
- d overwegingen omtrent het voorgenomen eindgebruik en het onttrekkingsgevaar.”*

Dezelfde beoordelingscriteria zijn dus van toepassing voor uitvoervergunningen als voor vergunningen voor tussenhandeldiensten. De lijst omvat een aantal objectieve voorwaarden (waaraan al dan niet voldaan is, zoals in a) en een aantal subjectieve criteria. De lijst is niet limitatief<sup>61</sup>.

## No undercut

Artikel 13, 1. en 2. schrijven voor dat lidstaten vergunningen voor tussenhandeldiensten (net als voor uitvoer) kunnen weigeren, nietig verklaren, schorsen of intrekken. De weigeringen worden na 3 jaar opnieuw bekeken, waarna de beslissing wordt bevestigd of gewijzigd. Telkens worden de andere lidstaten en de Commissie daarover geïnformeerd. Die informatie-uitwisseling is van belang voor het zogenaamde *no-undercut* principe, zoals in artikel 13, 5. omschreven. Het verplicht de lidstaten om vooraleer een vergunning toe

---

<sup>61</sup> Zie ook: M. QUENTIN, o.c., p. 67



te staan, rekening te houden met weigeringen van andere lidstaten voor een “wezenlijk identieke transactie”.

Indien dergelijke weigeringen bestaan, vindt eerst overleg plaats tussen de bevoegde autoriteit die de aanvraag in beoordeling neemt, en de bevoegde autoriteit(en) van de lidstaat(en) die eerder weigerde(n). Als de vergunning alsnog wordt toegekend, worden de andere lidstaten en de Commissie daarover geïnformeerd en wordt alle relevante informatie verstrekt om de beslissing toe te lichten.

Het doel van deze bepaling is zo veel mogelijk te vermijden dat een lidstaat vergunningen toekent voor activiteiten die recent door andere lidstaten geweigerd werden. Omdat een aantal criteria een subjectieve beoordeling inhouden, is een dergelijk risico niet ondenkbaar. Deze bepaling moet voorkomen dat landen met een soepele interpretatie het striktere beleid van andere landen zouden ondermijnen.

## Andere modaliteiten

De Verordening stelt dat het verstrekken van raadgevingen (zowel) aan tussenhandelaars (als aan exporteurs) een verantwoordelijkheid is van de lidstaten waar ze ingezet en gevestigd zijn (art. 19, 5.)

Vergunningen voor tussenhandeldiensten dienen schriftelijk of langs elektronische weg afgegeven te worden (net als individuele en globale uitvoervergunningen, art. 14). Bijlage IIIter bevat het modelformulier voor tussenhandeldiensten. De nationale formulieren moeten minstens alle elementen en in dezelfde volgorde vermelden als die voorgeschreven door het model.

## Controlemaatregelen

De Verordening voorziet in een aantal controlemaatregelen:

Tussenhandelaars in *dual-use items* dienen (net als exporteurs) registers of dossiers bij te houden over hun vergunningsplichtige activiteiten, volgens de bepalingen van de nationale wetgeving of volgens de gebruikelijke methodes in hun land (art. 20, 1.). Voor tussenhandelaars geldt dat zij op verzoek een beschrijving moeten kunnen geven van de *dual-use* producten, de periode dat die producten het voorwerp vormden van hun diensten en de bestemming en de landen waar die diensten plaatsvonden (art. 20, 2.).

De registers of dossiers en bescheiden dienen gedurende minstens 3 jaar (na het einde van het kalenderjaar waarin de tussenhandeldiensten plaatsvonden) bewaard te worden. Zij dienen op verzoek te worden voorgelegd aan de bevoegde autoriteit van de lidstaat waarin de tussenhandelaar gevestigd is of verblijft (art. 20, 3.).

## Sancties

De lidstaten dienen tot slot de nodige maatregelen te nemen om te waarborgen dat de bevoegde autoriteiten in staat zijn een correcte toepassing van de controlemaatregelen te controleren (art. 21) en een correcte naleving te waarborgen door inbreuken op de verordening en haar uitvoeringsbepalingen te bestraffen. Deze sancties dienen doeltreffend, evenredig en afschrikkend te zijn (art. 24).

## Informatie aan de Commissie

De lidstaten bezorgen de Commissie een lijst met de autoriteiten die gemachtigd zijn om vergunningen voor tussenhandeldiensten af te geven. De Commissie publiceert de lijst in de C-reeks van het Publicatieblad van de EU (art. 10, 4.).

Alle lidstaten dienen de Commissie op de hoogte te houden van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die genomen worden in uitvoering van de Verordening. De Commissie zorgt ervoor dat die inlichtingen aan de andere lidstaten worden meegedeeld (art. 25).

## Directe werking van de Verordening

Ook al is een verordening rechtstreeks van toepassing in de interne rechtsorde van de lidstaten, en hoeft ze (mag ze zelfs) niet in nationaal recht te worden omgezet, dit verhindert niet dat er nog (vergelijkbaar met een nationale wet) uitvoeringsbesluiten kunnen nodig zijn<sup>62</sup>.

Dit is ook het geval met Verordening 428/2009. Het betreft vnl. een aantal concrete modaliteiten zoals de vergunningsprocedure op zich, de manier waarop de tussenhandelaar de bevoegde overheid de vereiste informatie verstrekt, de termijn waarbinnen vergunningen dienen behandeld te worden, de manier waarop de overheid raadgevingen verstrekt aan tussenhandelaars, evt. eigen nationale formulieren voor het verstrekken van de vergunning, en de manier waarop tussenhandelaars registers of dossiers dienen bij te houden.

Bij decreet<sup>63</sup> dienen bovendien doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties te worden bepaald en kan eventueel het toepassingsgebied qua goederen worden uitgebreid.

---

62 R. BARENTS en L.J. BRINKHORST, *Grondlijnen van het Europees Recht*, Kluwer Deventer 2006, p. 185

63 Bij decreet omdat *dual-use items* sinds 2003 tot de bevoegdheid van de Gewesten behoort. Ook strafsancities kunnen bij decreet worden vastgelegd omdat volgens art. 14 van de Grondwet en art. 11, 1ste lid van de Bijzondere wet tot hervorming van de instellingen (1980) de strafrechtelijke bevoegdheid de bevoegde materies volgt (dit is een zogenaamde parallelle bevoegdheid), zie ook: Advies nr. 36.631/1 van 16 maart 2004, in bijlage bij het 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. Vl. Parlement*, 2007-2008, nr. 1555-2, p. 20

## 1.2.4 Interdepartementaal overleg

In 1999 werd met het oog op coördinatie in de strijd tegen illegale wapenhandel in België een ‘Interdepartementaal Coördinatiecomité ter bestrijding van illegale wapentransfers’, ICIW, opgericht<sup>64</sup>.

De ministers bevoegd voor het verlenen van uit- en doorvoervergunningen oefenden het covoorzitterschap van het ICIW uit (art. 2). Het Comité was samengesteld uit de Nationaal Magistraat en vertegenwoordigers van:

- Het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking;
- Het Ministerie van Justitie;
- Het Ministerie van Economische zaken;
- Het Ministerie van Binnenlandse Zaken;
- Het Ministerie van Financiën;
- Het Ministerie van Landsverdediging;
- De Rijkswacht;
- De Proefbank voor Vuurwapens.

Deskundigen op het gebied van illegale wapentransfers konden als technici worden uitgenodigd om deel te nemen aan de vergaderingen van het ICIW.

De taak van het ICIW bestond eruit te komen tot een betere coördinatie en informatie-uitwisseling tussen alle betrokken diensten, zodat zij beter de hun toegekende bevoegdheden m.b.t. de strijd tegen illegale wapenhandel zouden kunnen uitoefenen (art. 3). Het KB legde geen periodiciteit van de vergaderingen op. Sinds 2001 is het Comité niet meer samengekomen<sup>65</sup>.

---

64 KB van 9 februari 1999 tot oprichting van het Interdepartementaal Coördinatiecomité ter bestrijding van illegale wapentransfers, B.S. 26 mei 1999

65 Zie: *Hand. Vl. Parl.* 2004-2005, 30 juni 2005, p. 9-10

## 1.3

# Controle op tussenhandel in de praktijk

Om een volledig beeld te krijgen van de organisatie van de controle op de tussenhandel in België is het relevant om na te gaan of zich aanvullend op de wettelijke context in de praktijk bepaalde gebruiken ontwikkeld hebben. Volgende aspecten komen aan bod: de vergunningsprocedure, de actualisering van de lijst met goederen waarop het controlestelsel van toepassing is en het overleg tussen de betrokken instanties.

### 1.3.1 Vergunnings- en erkenningsprocedure

#### 1.3.1.1 De adviesprocedure binnen de vergunningsprocedure volgens de wet van 1991

Uit navraag bij de betrokken diensten blijkt dat er geen *aanvullende* praktijken bestaan op de wettelijk voorgeschreven procedures. Eerder integendeel, de procedures worden in werkelijkheid niet helemaal gevolgd.

Uit contacten met de provinciale diensten die de erkenningsaanvragen behandelen op basis van de wapenwet, blijkt bv. dat ze niet betrokken worden in de adviesprocedure die het KB van 16 mei 2003 voorschrijft. Artikel 2, 2de lid van dit KB bepaalt dat de Minister van Justitie bij de beoordeling van de aanvragen tot een voorafgaande vergunning het gemotiveerd advies dient te vragen van een aantal personen en diensten (zie ook *supra*, 1.2.2.3.b.). Geen van de vijf provinciale diensten had kennis van een adviesaanvraag in het kader van de vergunningsprocedure van een eerder door hen erkende tussenpersoon. De Federale wapendienst<sup>66</sup> bevestigt dat de provincies niet om advies gevraagd worden, om reden “dat de provincies zelf de voorafgaande erkenningen uitreiken”. De dienst stelt ook dat de Gewesten niet om advies gevraagd worden, “omdat de uitgereikte vergunningen precies bedoeld zijn om nadien aan de Gewesten over te maken”. Hoewel beide argumenten logisch klinken, is het strikt gezien in strijd met artikel 2, 2de lid van het KB van 16

---

66 De Federale wapendienst werd opgericht n.a.v. de nieuwe Wapenwet (art. 36) en behoort tot het Ministerie van Justitie. Deze dienst reikt ook de voorafgaande vergunning als wapenhandelaar (wet van 1991) uit.

mei 2003 om niet het advies van de provincies en de Gewesten te vragen. Bovendien gaat het argument dat de voorafgaande vergunningen bestemd zijn voor de Gewesten enkel op voor wapenhandelaars wiens IU&D-activiteiten nadien door de Gewesten beoordeeld worden. Voor tussenpersonen is de vergunningsprocedure bij Justitie de enige procedure, gezien er momenteel geen beoordeling van individuele transacties gebeurt.

In de praktijk verloopt de procedure chronologisch eerder omgekeerd dan in het KB omschreven. Veelal vragen handelaars – in de praktijk uitsluitend wapenhandelaars en exporteurs van militair materiaal – niet spontaan een voorafgaande vergunning aan bij Justitie. Die verplichting blijkt nauwelijks bekend. Het zijn meestal de diensten van Douane of van de Gewesten, die naar aanleiding van dossiers die zij behandelen, vaststellen dat de betrokken handelaar geen voorafgaande vergunning bezit. Zij verwijzen die persoon dan door naar Justitie.

#### 1.3.1.2 Het 'succes' van de erkennings- en vergunningsprocedure voor tussenpersonen

Alle provinciale diensten beschouwen de erkenning als tussenpersoon (volgens de wapenwet) als een hoogst uitzonderlijke procedure. Sommige diensten hebben sinds 2003 geen enkele erkenningsaanvraag gekregen (West-Vlaanderen), andere slechts één of enkele aanvragen.

Dat er niet alleen weinig erkenningsaanvragen zijn voor tussenpersonen, maar in het algemeen weinig aanvragen voor een erkenning als wapenhandelaar op basis van de wapenwet, bevestigt ook het overzicht dat is opgenomen in het activiteitenverslag 2006-2008 van de Federale wapendienst. De cijfers maken geen onderscheid naargelang het type handelaar dat een erkenning vraagt.

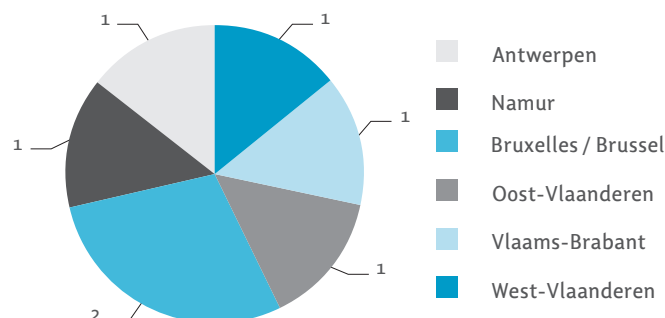
Hieronder wordt een overzicht gegeven van de aanvragen tot erkenning als handelaar op basis van de wapenwet (Bron: Federale wapendienst, Activiteitenverslag 2006-2008, p. 10<sup>67</sup>).

	Ingediend	Aanvaard	Geweigerd	Onontvankelijk / opgegeven / teruggestuurd
2006	1	0	1	0
2007	3	0	2	1
2008	3	0	2	0
totaal	7	0	5	1

---

67 Te vinden op: [http://www.just.fgov.be/img\\_justice/publications/pdf/264.pdf](http://www.just.fgov.be/img_justice/publications/pdf/264.pdf)

aantal erkenningsaanvragen ingediend per provincie



In hetzelfde activiteitenverslag van de Federale wapendienst zijn geen cijfers opgenomen over de door Justitie verstrekte vergunningen op basis van de wet van 1991. Nochtans is het ook deze instantie die de vergunningen op basis van artikel 10 van de wet van 1991 toekent<sup>68</sup>.

Uit de voorstelling van het team van de wapendienst blijkt dat er twee administratief medewerkers zijn die o.a. aanvragen tot 'voorafgaande' vergunningen behandelen (p. 28). 'Voorafgaande vergunning' (of internationale licentie) is de term die de Federale wapendienst gebruikt voor de vergunningen op basis van artikel 10 van de wet van 1991 om het onderscheid te maken met de transactie-vergunningen voor in-, uit- en doorvoer die de Gewesten toekennen. Navraag bij de Federale wapendienst bevestigt dat er sinds 2003 geen enkele procedure is opgestart om een tussenpersoon een dergelijke voorafgaande vergunning te verlenen.

### 1.3.1.3 Kennis van de procedures voor tussenpersonen

Dat de verplichting om als persoon een voorafgaande vergunning te bekomen (wet van 1991) bij wapenhandelaars weinig bekend is, wordt in de praktijk opgevangen doordat andere diensten, Douane of de Gewestelijke wapendiensten, hun toelating of vergunning "opschorten" totdat de betrokkene de vergunning van Justitie bekomen heeft. Voor tussenpersonen ontbreekt een dergelijk vangnet. De huidige bepalingen in de Belgische regelgeving leggen immers enkel op om de tussenhandelaars als *personen* te controleren, en niet hun *activiteiten*. Door het gebrek aan controle op hun activiteiten, kunnen tussenhandelaars die ongestoord blijven uitoefenen, zonder dat een instantie in de mogelijkheid is om hen op te sporen en na te gaan of zij over een voorafgaande vergunning van Justitie beschikken.

<sup>68</sup> Zie o.m. een rondschrĳven van 17 juli 2003 waarin door de Federale Wapendienst toelichting gegeven wordt bij de nieuwe vergunningsplicht van art. 10 van de wet van 1991, te vinden op: [http://www.just.fgov.be/index\\_nl.htm](http://www.just.fgov.be/index_nl.htm) (Via Justitie van A tot Z – Wapens – Vergunning voor uitvoer en doorvoer van wapens – document: Informatie (pdf))

Dat er sinds 2003 geen enkele aanvraag tot voorafgaande vergunning als tussenpersoon is ingediend bij Justitie, zou er op kunnen wijzen dat er in België geen tussenpersonen (sinds 2003 meer) actief zijn of dat ze niet geneigd zijn hun activiteiten spontaan aan te melden. Gezien er voor tussenpersonen (in tegenstelling tot wapenhandelaars) niet direct consequenties (enkel strafsancities) verbonden zijn aan het niet bezitten van de voorafgaande vergunning, kan men veronderstellen dat de motivatie ontbreekt om een aanvraag in te dienen en zich op die manier bij de bevoegde instanties bekend te maken.

Niet alleen wapenhandelaars en tussenpersonen zijn weinig vertrouwd met de bepalingen die in 2003 werden toegevoegd aan de wet van 1991, ook de Federale wapendienst, net als de provinciale diensten blijken nauwelijks rekening te houden met het feit dat er naast wapenhandelaars, ook tussenpersonen als een tweede, specifieke categorie van personen sinds 2003 een erkenning en/of vergunning nodig hebben. Dit blijkt bv. uit de FAQ die de Federale dienst op de website van Justitie publiceert en waarin er enkel sprake is van een vergunning voor handelaars<sup>69</sup>. Er wordt in het document geen enkel keer vermeld dat de informatie ook geldt voor tussenpersonen.

De beperkte aandacht voor tussenpersonen blijkt ook uit de bewoordingen van het KB van 16 oktober 2008 m.b.t. het statuut van wapenhandelaar in het kader van de wapenwet. Daarin worden de modaliteiten beschreven van het examen voor beroepsbekwaamheid, de beroepsdeontologie en de plichten en verantwoordelijkheden van een wapenhandelaar. Ondanks het feit dat artikel 10 van de wet van 1991 het afleveren van een vergunning zowel voor handelaars als voor tussenpersonen afhankelijk stelt van deze voorwaarden, wordt in het KB niet één keer tussenpersonen vermeld.

Tot slot moet worden opgemerkt dat de erkenningsprocedure op basis van de wapenwet in de praktijk maar heel recent verloopt zoals wettelijk voorgeschreven, onder meer omdat pas in maart 2009 de eerste beroepsbekwaamheidsexamens werden georganiseerd. Tot dan waren de wettelijke voorwaarden louter theoretisch, niet alleen voor tussenpersonen, maar ook voor wapenhandelaars. Aan het beroepsbekwaamheidsexamen in 2009 hebben wel tussenpersonen in de zin van de wapenwet deelgenomen. Om rekening te houden met de specificiteit van hun activiteiten, heeft de Federale wapendienst in aparte vragen voor hen voorzien.

---

69 Te vinden op: [http://www.just.fgov.be/index\\_nl.htm](http://www.just.fgov.be/index_nl.htm) (Via Justitie van A tot Z – Wapens – Vergunning voor uitvoer en doorvoer van wapens -FAQ)

### 1.3.2 Actualisering van de lijst met goederen

Om het materieel toepassingsgebied van de geldende wetgeving af te bakenen zijn er drie relevante lijsten: de gemeenschappelijke EU-lijst van conventionele wapens, de lijst van militair materieel in bijlage bij het KB van 1993 (uitvoeringsbesluit bij de wet van 1991), die het materieel toepassingsgebied bepaalt voor de voorafgaande vergunning door Justitie, en de lijst van wapens waarop de nieuwe wapenwet van 2006 van toepassing is, die het materieel toepassingsgebied bepaalt voor de erkenning door de gouverneur.

De lijst in bijlage bij het KB van 1993 werd laatst gewijzigd en aangepast aan de gemeenschappelijke EU-lijst in 2003 (KB van 2 april 2003). Deze lijst bepaalt niet alleen het materieel toepassingsgebied van de voorafgaande vergunning door Justitie, maar ook die van de IU&D-vergunningen die de Gewesten uitreiken.

Zoals blijkt uit de Jaarverslagen<sup>70</sup> houdt Vlaanderen, dat nog steeds gebonden is door de wet van 1991 en haar uitvoeringsbesluiten, in afwachting van de adoptie van eigen regelgeving<sup>71</sup>, wel reeds *de facto* rekening met de actualiseringen van de EU-lijst sinds 2003. Vlaanderen baseert zich in de praktijk op de geactualiseerde EU-lijst en volgt in haar rapportering de opdeling in de 22 hoofdcategorieën en de corresponderende 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 vergunningsplichtig zijn volgens de bijlage bij het KB van 1993 (ML 23 en ML 26<sup>72</sup>). De 2 overige categorieën omvatten goederen die aan de EU-lijst zijn toegevoegd door gebruik te maken van de *catch all* bepaling in de Bijlage, 2e Categorie, Afdeling 1 punt

---

70 Zie: de rubriek 'Methodologie' in de Jaarverslagen, die te vinden zijn op de website van de Vlaamse Dienst Controle Wapenhandel: <http://iv.vlaanderen.be/nlapps/docs/default.asp?id=35>

71 Vijfde Jaarlijkse Verslag en Elfde Halfjaarlijkse Verslag van de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement over de verstrekte en geweigerde vergunningen voor wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, periode 1 januari 2008 tot 31 december 2008, p. 3 (verder vermeld als Vijfde Jaarlijkse Verslag), te vinden op: de website van de Vlaamse Dienst Controle Wapenhandel: <http://iv.vlaanderen.be/nlapps/docs/default.asp?id=35>

72 ML 23: Geweren en munitie, zoals niet voorzien in ML 1, ML 2 en ML 3  
ML 26: Ordehandhavingsmateriaal



A.19<sup>73</sup> van het KB van 1993 (ML 24 en ML 25<sup>74</sup>)<sup>75</sup>. Dit is een *ad hoc* benadering, waarbij de minister per individueel geval van goederen die niet op de bestaande lijsten (EU, KB) voorkomen kan beslissen om die onder vergunning te plaatsen, als die goederen kunnen gebruikt worden voor militaire doeleinden<sup>76</sup>.

Door deze praktijk zou het risico kunnen ontstaan dat Justitie geen voorafgaande vergunning toekent (omdat de goederen niet voorkomen op de lijst in bijlage bij het KB van 1993), waardoor ook de Vlaamse Dienst geen IU&D-vergunning zou kunnen afgeven, ook al komen de goederen wel voor op de *de facto* lijst die Vlaanderen hanteert. Dergelijke impasses worden opgevangen door de eerder beschreven praktijk waarbij handelaars niet chronologisch eerst een voorafgaande vergunning aanvragen bij Justitie, maar door Douane of de Gewesten, naar aanleiding van een IU&D, of een vergunningsaanvraag, naar Justitie worden doorverwezen.

Het zijn dus de *de facto* lijsten van goederen die de Gewesten hanteren, die bepalen wie er een voorafgaande vergunning van Justitie nodig heeft<sup>77</sup>.

### 1.3.3 Overleg tussen de betrokken diensten

In de beschrijving van het wettelijk kader op de tussenhandel in België werd het ICIW vermeld, het Interdepartementaal Coördinatiecomité ter bestrijding van illegale wapentransfers (zie *supra*, sectie 1.2.4). Hoewel het KB, dat het ICIW oprichtte,

---

73 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

74 ML 24 (catch all): visualisatieschermen  
ML 25 (catch all): 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

75 Zie: Voorstel van decreet van 6 maart 2008 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. Vl. Parlement, 2007-2009, nr. 1591-1, p. 4

76 Het mag opgemerkt dat deze praktijk niet helemaal transparant is, er kon geen enkel officieel document gevonden worden waarin verduidelijkt wordt hoe – op welke juridische basis – Vlaanderen rekening houdt met de regelmatige updates van de EU-lijst, noch over de manier waarop in Vlaanderen gebruik gemaakt wordt van de *catch all* bepaling van het KB van 1993. De informatie die hierover opgenomen is in het onderzoek is gebaseerd op (mondelinge) toelichting van de bevoegde ambtenaren van de Vlaamse Dienst Controle Wapenhandel.

77 In het Waals Gewest is de *catch all* bepaling van het KB de juridische basis om alle goederen die in de (geactualiseerde) EU-lijst voorkomen en niet in de bijlage bij het KB van 1993, op te vangen.

nooit is opgeheven of vervangen, is het Comité na de regionalisering in 2003 niet meer samengekomen.

Uit navraag bij de betrokken diensten blijkt dat er op een informele manier verder overleg gepleegd wordt, vanuit dezelfde doelstelling die het KB vooropstelt, nl. zorgen voor onderlinge informatie-uitwisseling tussen de diensten die eenzelfde doel – bestrijding van de illegale wapenhandel – nastreven, zodat elke dienst zijn specifieke bevoegdheden beter zou kunnen uitoefenen.

Het aantal diensten dat bij hierbij betrokken wordt, is beperkter dan de leden van het voormalig ICIW. Het zijn vooral de gewestelijke en provinciale diensten bevoegd voor de controle op wapenhandel en de Federale wapendienst die op regelmatige basis samenkomen of informatie uitwisselen. Ook met Buitenlandse Zaken, Douane en de Staatsveiligheid wordt informeel overlegd.

## 1.4

# Samenvattend overzicht van het Belgisch kader de *lege* en *de facto*

### Controle op tussenhandel in militair materieel in België

#### Bindend karakter

De controle op tussenhandelaars is wettelijk geregeld; de procedures worden in de praktijk niet helemaal nageleefd.

#### Maatregelen en beoordelingscriteria voor militair materieel

België heeft ervoor gekozen om een vergunning, uitgereikt door Justitie, op te leggen voor tussenpersonen in de handel van militair materieel. Activiteiten van tussenhandel worden niet aan een vergunningsplicht onderworpen.

Wie als tussenpersoon optreedt bij de (buitenlandse) handel in vuurwapens, moet – in principe – bovendien voldoen aan voorwaarden om erkend te worden door de provinciegouverneur (in principe, want zoals zal blijken uit de analyse is de toepassing van deze voorwaarden voor interpretatie vatbaar).

De beoordeling in het kader van de vergunningsaanvragen is bedoeld als een screening van de ‘eerbaarheid’ van de tussenhandelaar.

### **Omschrijving van tussenhandelaars en hun activiteiten**

Voor de erkenningsprocedure en de vergunningsprocedure voor militair materieel bestaan er afzonderlijke definities van ‘tussenpersoon’, resp. in de wapenwet en de wet van 1991 op de bestrijding van de illegale wapenhandel.

### **Toepassingsgebied**

Voldoen aan de *erkennings*voorwaarden als tussenpersoon is vereist voor de goederen die onder de wapenwet vallen; de voorafgaande *vergunning* is vereist voor de goederen op de lijst van militair materieel die is vastgelegd in bijlage bij het KB van 1993. De facto worden de 22 categorieën van de EU-lijst met militaire goederen gevolgd, uitgebreid voor Vlaanderen, met 4 extra categorieën (ML 23 tot ML 26).

## **Controle op tussenhandel in *dual-use* goederen in België**

### **Bindend karakter**

De controle op tussenhandel is Europees geregeld bij Verordening, en rechtstreeks toepasselijk in de Belgische rechtsorde. Sinds 27 augustus 2009 gelden de bepalingen van de EG Verordening 428/2009.

### **Maatregelen en beoordelingscriteria voor *dual-use* items**

Indien de goederen waarop de EG-tussenhandeldiensten betrekking hebben voor massavernietigingswapens kunnen gebruikt worden, is er een vergunning nodig. De Verordening legt voor vergunningen voor tussenhandel dezelfde (4 types van) beoordelingscriteria op als voor uitvoer.

De toepassing van het no-undercut beginsel wordt uitgebreid naar tussenhandel. Tussenhandelaars dienen minstens 3 jaar registers of dossiers bij te houden. Overtredingen dienen adequaat bestraft te worden.

### **Omschrijving van tussenhandelaars en hun activiteiten**

Verordening 428/2009 definieert zowel tussenhandelaars als tussenhandeldiensten. Het betreft EG-tussenhandel, tussen EG-derde landen.

### **Toepassingsgebied**

De lijst van de *dual-use* producten waarop het controlestelsel van toepassing is, zijn bepaald in Bijlage I van Verordening 428/2009.

## Overzicht van de Belgische wetgeving

België	
BE	Bijzondere wet van 12 augustus 2003 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (art. 2)
BE	Wet van 5 augustus 1991 <sup>80</sup> 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 (Titel III, art. 10 t.e.m. 13)
BE	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
BE	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
BE	Wet van 8 juni 2006 houdende regeling van economische en individuele activiteiten met wapens
BE	KB van 16 oktober 2008 tot regeling van het statuut van de wapenhandelaar

## Samenvattend overzicht van het type bepalingen m.b.t. tussenhandel in de Belgische wetgeving

Bron	Maatregelen	Beoordel. Criteria	Definitie brokering	Definitie brokers	Type wapens
BE Wet van 1991, Titel III	Ja	Ja	Nee	Ja	Militair materieel, Bijlage KB 1993
BE wapenwet	Ja	Ja	Nee	Ja	Vuurwapens (volgens de wapenwet)

<sup>78</sup> Zoals gewijzigd door de wetten van 25 en 26 maart 2003

# 2

## *Analyse van het Belgisch controlestelsel op tussenhandel*

## 2.1 Inleiding

Op basis van de voorgaande beschrijving van het wetgevend kader en de administratieve praktijk analyseren we in dit hoofdstuk de Belgische wetgeving m.b.t. de controle op tussenhandel in militaire en *dual-use* goederen.

De analyse zoekt het antwoord op twee complementaire onderzoeksvragen:

- In welke mate is het Belgisch stelsel in overeenstemming met bovennationale juridische, politieke of morele verplichtingen? Waaraan voldoet België, waar schiet België eventueel tekort of waar gaat België eventueel verder dan hetgeen bovennationale instrumenten opleggen?
- Hoe efficiënt, d.i. hoe sluitend is de controle op tussenhandel in België geregeld? Om die vraag te beantwoorden, behandelt de analyse drie deelvragen:
  - Wie is in België bevoegd voor de controle op tussenhandel? Maakt tussenhandel deel uit van de omschrijving ‘in-, uit- en doorvoer van militair materieel’, of valt het onder de algemene omschrijving van ‘de bestrijding van de illegale wapenhandel’? M.a.w. is de controle op tussenhandel een gewestelijke, een federale of eventueel een gemengde bevoegdheid? Geldt dezelfde bevoegdheidsopdeling voor militaire en *dual-use* goederen?
  - In welke mate is de huidige Belgische regeling intern coherent (in het licht van de bevoegdheidsverdeling terzake): in welke mate wordt er gewaakt over de afstemming van de controlemaatregelen en de voorgeschreven procedures?
  - In welke mate is het huidig controlestelsel doeltreffend, d.i. in welke mate is de controle op de naleving verzekerd en slagen de voorschreven maatregelen erin om de doelstellingen van de wetgever te realiseren?

Alle vragen hebben betrekking op de controle op tussenhandel in militaire en in *dual-use* goederen.

## 2.2

# Analyse van de overeenstemming met bovennationale verplichtingen

### 2.2.1 Overzicht van de bovennationale verplichtingen per type wapens

Om te kunnen beoordelen in welke mate België aan zijn bovennationale verplichtingen voldoet, wordt eerst een overzicht gegeven van alle maatregelen en hun rechtskracht. Voor een exhaustief overzicht en volledige titulatuur van de internationale initiatieven inzake controle op tussenhandel, wordt verwezen naar Bijlage 2 bij dit rapport. In onderstaand overzicht wordt, naar analogie met het toepassingsgebied van de bovennationale instrumenten, een onderscheid gemaakt naargelang het gaat om conventionele wapens, met kleine en lichte wapens als een subcategorie, en *dual-use items* die kunnen gebruikt worden voor massavernietigingswapens.

Het samenvattend overzicht omvat volgende aspecten per type goederen:

- **De maatregelen:** de tabel geeft per type goederen weer welke maatregelen bovennationale documenten voorschrijven;
- **De bron:** per type maatregel geeft de tabel aan welke documenten dit voorschrijven;
- **Omschrijving:** voor elke bron wordt verkort vermeld hoe de maatregel omschreven is, d.i. wat die precies inhoudt en hoe dwingend hij omschreven is (als te overwegen, of verplicht, al dan niet in de nationale wetgeving of het beleid op te nemen, enz.). Omschrijvingen die een verplichting inhouden zijn *vet* weergegeven, bepalingen die slechts vragen een bepaalde maatregel te overwegen zijn *schuin* weergegeven.
- **Bindend karakter van het document:** het overzicht maakt een onderscheid naargelang de bron een politiek, juridisch bindend of *soft law* instrument is.<sup>79</sup>

---

79 Door de toenemende diversificatie van instrumenten op internationaal vlak gedurende de laatste decennia, heeft zich een vorm van *soft law* ontwikkeld. *Soft law* verwijst naar een heterogene verzameling van documenten en bepalingen die al dan niet een juridische grondslag hebben, en toch niet als volwaardige wetgeving of *hard law* kunnen bestempeld worden. De typologie en de onderscheidende criteria worden toegelicht in: K. VAN HEUVERSWYN, *Het internationale kader voor controle op tussenhandel*, o.c.

Conventionele wapens, inclusief SALW			
Type maatregelen	Volgens bron:	Omschrijving (als een verplichting (vet) of te overwegen (schuin))	Bindend karakter
Wetgevend kader voor de controle op tussenhandel in wapens	WA Verklaring Tussenhandel	<b>Continue inspanningen om wetgeving verder uit te werken</b>	Politiek
	WA Elementen Tussenhandel	<b>Controle door adequate wet- en regelgeving aan te nemen en toe te passen</b>	Politiek
	EU GS 2008/944/GBVB	<b>Verplichting het nationaal beleid aan te passen aan de voorschriften van het GS</b>	Soft law
	EU GS 2003/468/GBVB Tussenhandel	<b>Een duidelijk rechtskader scheppen voor legale EU-tussenhandel en alle nodige maatregelen nemen om toezicht te houden op EU-tussenhandel die op het eigen grondgebied plaatsvindt</b> <i>Eventueel uit te breiden (zie bij de vergunningen)</i>	Soft law
Illegale tussenhandel en overtredingen strafbaar stellen	WA Verklaring Tussenhandel	<b>Overleggen over maatregelen om de controles te doen naleven</b>	Politiek
	WA Elementen Tussenhandel	<b>Adequate sancties en administratieve maatregelen, inclusief strafsancties, om de controles te doen naleven</b>	Politiek
	EU GS 2003/468/GBVB Tussenhandel	<b>Elke lidstaat voorziet in passende sancties, incl. strafrechtelijke</b>	Soft law
Registratie van tussenhandelaars	WA Verklaring Tussenhandel	<i>Te overwegen (geen precisering m.b.t. het grondgebied)</i>	Politiek
Vergunning/toelating van tussenhandelaars	WA Verklaring Tussenhandel	<i>Overwegen om het aantal vergunde tussenhandelaars te beperken</i>	Politiek
	WA Elementen Tussenhandel	<i>Overwegen om het aantal vergunde tussenhandelaars te beperken</i>	Politiek
	EU GS 2003/468/GBVB Tussenhandel	<i>Eventueel de betrokken personen of entiteiten zelf een schriftelijke machtiging opleggen om als tussenhandelaar op te treden (bovenop en niet ter vervanging van de vergunning van activiteiten)</i>	Soft law



Type maatregelen	Volgens bron:	Omschrijving (als een verplichting (vet) of te overwegen (schuin))	Bindend karakter
Vergunning/ toelating voor activiteiten van tussenhandel	WA Verklaring Tussenhandel	<i>Te overwegen</i>	Politiek
	WA Elementen Tussenhandel	<b>Minstens een vergunning of schriftelijke toelating voor tussenhandel tussen derde landen, door de overheid waar de activiteiten plaatsvinden, ongeacht de nationaliteit of de verblijfplaats van de tussenhandelaar</b>  <i>Eventueel ook een vergunning ongeacht de plaats waar tussenhandelactiviteiten plaatsvinden of uitbreiding naar gevallen waarbij de export vanuit het eigen grondgebied gebeurt</i>	Politiek
	EU GS 2008/944/ GBVB	<b>Verplichting om extracommunautaire tussenhandel aan een vergunning te onderwerpen</b>	Soft law
	EU GS 2003/468/ GBVB Tussenhandel	<b>Minstens een vergunning of schriftelijke machtiging, verleend door de nationale bevoegde autoriteiten van de plaats waar de activiteiten van tussenhandel plaatsvinden.</b>  <i>Eventueel uitgebreid naar nationaal-rechtelijke tussenhandel; naar tussenhandel waarbij de goederen vanuit het eigen grondgebied worden uitgevoerd, of naar activiteiten buiten het grondgebied door eigen onderdanen die er verblijven of gevestigd zijn</i>	Soft law
Beoordelingscriteria legaal versus ongeoorloofd	WA Elementen Tussenhandel	<b>Toetsing van aanvragen aan de beginselen en doelstellingen, zoals weergegeven in de officiële WA Documenten</b>	Politiek
	EU GS 2008/944/ GBVB	<b>Dezelfde 8 beoordelingscriteria (m.b.t. veiligheid en mensenrechten) voor aanvragen voor activiteiten van EG-tussenhandel en EG-export. Vergunningen mogen enkel toegekend worden op basis van betrouwbare, voorafgaande kennis over het eindgebruik</b>	Soft law
	EU GS 2003/468/ GBVB Tussenhandel	<b>Beoordeling van de aanvragen op basis van de EU Gedragscode (nu GS 2008/944)</b>  <i>Eventueel rekening houdend met de betrokkenheid van de verzoeker bij illegale activiteiten in het verleden</i>	Soft law

Type maatregelen	Volgens bron:	Omschrijving (als een verplichting (vet) of te overwegen (schuin))	Bindend karakter
Registers bijhouden over tussenhandelaars (door de bevoegde overheid)	WA Elementen Tussenhandel	<b>Bijhouden van lijsten (records) over individuen en bedrijven die een rechtmatige vergunning bekomen hebben,</b> <i>Eventueel een register over tussenhandelaars</i>	Politiek
	EU GS 2003/468/GBVB Tussenhandel	<b>Verplicht gedurende 10 jr. een register van alle personen en entiteiten die een vergunning verkregen hebben</b> <i>Eventueel een register van tussenhandelaren invoeren</i>	Soft law
	WA Verklaring Tussenhandel	<i>Te overwegen om informatie vrij te geven over namen en locaties van tussenhandelaars</i>	Politiek
	WA Elementen Tussenhandel	<b>Bevorderen van onderlinge samenwerking en transparantie tussen de deelnemende staten door: informatie uit te wisselen over activiteiten</b>	Politiek
Onderlinge informatie-uitwisseling (tussen de "lidstaten" <sup>82</sup> )	EU GS 2008/944/GBVB	<b>Over geweigerde vergunningen door andere lidstaten, en overleg over weigeringen van de afgelopen 3 jaar, afwijkende beslissing motiveren (no undercut beginsel)</b> <b>De lidstaten streven naar betere samenwerking en meer convergentie van hun beleid; o.m. door jaarverslagen, nationale rapporten en gezamenlijke evaluaties van eindgebruikers</b>	Soft law
	EU GS 2003/468/GBVB Tussenhandel	<b>Over tussenhandel, o.m. m.b.t.: wetgeving; evt. geregistreerde tussenhandelaren; gegevens over tussenhandelaars; evt. weigeringen van verzoeken om registratie en verzoeken om vergunningen.</b>	Soft law
	EU GS 2008/944/GBVB	<b>Uitwisseling van ervaring met niet EU-landen</b>	Soft law
	EU GS 2003/468/GBVB Tussenhandel	<i>Eventueel uitwisseling met derde landen</i>	Soft law
Internationale samenwerking	EU GS 2008/944/GBVB	<b>Uitwisseling van ervaring met niet EU-landen</b>	Soft law
	EU GS 2003/468/GBVB Tussenhandel	<i>Eventueel uitwisseling met derde landen</i>	Soft law

## SALW

Type maatregelen	Volgens bron:	Omschrijving (als een verplichting (vet) of te overwegen (schuin))	Bindend karakter
Tussenhandelaars en hun activiteiten aan regulering onderwerpen	VN Vuurwapens Protocol	<b>Wettelijke of andere maatregelen</b>	Juridisch
	VN Actieprogramma	<b>Aangepaste nationale maatregelen nemen: wettelijke of bestuurlijk</b>	Politiek
	WA Beste Praktijk Richtlijnen	<b>In adequate wetgeving of administratieve procedures voorzien</b>	Politiek
	OVSE Document SALW	<i>Te overwegen</i>	Politiek
	OVSE Beginselen Tussenhandel	<b>Alle noodzakelijke maatregelen, inclusief het uitwerken van een wetmatig kader voor legale tussenhandel</b>	Politiek
	Richtlijn 91/477/EEG (wijz. 2008/51)	<i>Te overwegen om een systeem voor het reguleren van de activiteiten van makelaars in te voeren</i>	Juridisch
Illegale tussenhandel d.m.v. wetgeving strafbaar stellen	VN Vuurwapens Protocol	<b>Verplicht</b>	Juridisch
	VN Actieprogramma	<b>Strafbaar stellen van illegale activiteiten van tussenhandel op het grondgebied van de lidstaat</b>	Politiek
	WA Beste Praktijk Richtlijnen	<b>Voorzien in gepaste sancties</b>	Politiek
	OVSE Beginselen Tussenhandel	<b>Voorzien in aangepaste sancties, inclusief stransancties</b>	Politiek
Bevoegde autoriteiten	VN Actieprogramma	<b>Dezelfde autoriteiten zijn bevoegd voor wapenhandel en tussenhandel</b>	Politiek
Registratie van tussenhandelaars	VN Vuurwapens Protocol	<i>Te overwegen voor de tussenhandelaars die actief zijn op het grondgebied van de regulerende lidstaat</i>	Juridisch
	VN Actieprogramma	<i>Één van de mogelijke maatregelen</i>	Politiek
	OVSE Document SALW	<i>Te overwegen (idem als Vuurwapens Protocol)</i>	Politiek
	Richtlijn 91/477/EEG (wijz. 2008/51)	<i>Registratie van makelaars overwegen</i>	Juridisch
Tussenhandelaars aan een vergunning onderwerpen	WA Elementen MANPADS	<b>Geen tussenhandel in MANPADS zonder vergunning of toelating</b>	Politiek
	OVSE Beginselen Tussenhandel	<i>Eventueel bovenop de toelating voor activiteiten (imperatief) een schriftelijke toelating voor tussenhandelaars opleggen</i>	Politiek

Type maatregelen	Volgens bron:	Omschrijving (als een verplichting (vet) of te overwegen (schuin))	Bindend karakter
Activiteiten van tussenhandel aan een vergunning of machtiging onderwerpen	VN Vuurwapens Protocol	<i>Te overwegen</i>	Juridisch
	VN Actieprogramma	<i>Één van de mogelijke maatregelen</i>	Politiek
	OVSE Document SALW	<i>Te overwegen (idem als Vuurwapens Protocol)</i>	Politiek
	OVSE Beginselen Tussenhandel	<b>Minstens vergunningen of geschreven toelatingen voor elke afzonderlijke transactie, verstrekt door de overheid waar de activiteiten plaatsvinden</b>	Politiek
		<i>Eventueel uitgebreid naar:</i> – tussenhandel met export vanuit het eigen grondgebied – de activiteiten van tussenhandelaars die op het grondgebied gevestigd zijn of er verblijven <i>Eventuele vrijstelling voor transfers tussen deelnemende staten.</i>	Politiek
	EU GO 2002/589 SALW	<b>Alleen leveringen aan regeringen zijn toegestaan, hetzij rechtstreeks, hetzij via behoorlijk gemachtigde instanties</b>	Politiek
	Richtlijn 91/477 (wijzigingen: 2008/51)	<i>Te overwegen om een vergunning of machtiging voor intracommunautaire makelaarsactiviteiten te verplichten</i>	Juridisch
Beoordelingscriteria voor vergunningen voor activiteiten van tussenhandel	VN Vuurwapens Protocol	<b>Te bepalen in de nationale wetgeving (algemene verplichting, inclusief voor tussenhandel)</b>	Juridisch
	OVSE Beginselen Tussenhandel	<b>Vergunningen voor transacties dienen aan dezelfde (3 categorieën van) beoordelingscriteria als export te worden onderworpen.</b>  <i>Eventueel rekening houden met de betrokkenheid van de aanvrager in het verleden bij illegale activiteiten</i>	Politiek
Registers bijhouden over vergunde activiteiten	OVSE Beginselen Tussenhandel	<b>Registers over alle toegekende vergunningen en schriftelijke toelatingen van de afgelopen 10 jaar</b>	Politiek
Registers bijhouden over tussenhandelaars	VN Vuurwapens Protocol	<i>Lidstaten worden aangemoedigd om gedurende 10 jaar een register bij te houden over tussenhandelaars</i>	Juridisch
	OVSE Beginselen Tussenhandel	<i>Eventueel registers bijhouden over vergunde tussenhandelaars</i>	Politiek
	Richtlijn 91/477 (wijz. 2008/51)	<i>Te overwegen voor 'makelaars', actief op het grondgebied van de lidstaat</i>	Juridisch

Type maatregelen	Volgens bron:	Omschrijving (als een verplichting (vet) of te overwegen (schuin))	Bindend karakter
Onderling (tussen de “lidstaten” <sup>83</sup> ) informatie uitwisselen	VN Vuurwapens Protocol	<i>Te overwegen om informatie over tussenhandelaars, namen en locaties vrij te geven</i>	Juridisch
		<i>Lidstaten worden aangemoedigd informatie uit te wisselen over tussenhandelaars</i>	Juridisch
	OVSE Document SALW	<b>Over internationale tussenhandelaars in wapens en over de controle op internationale tussenhandel</b>	Politiek
	OVSE Beginselen Tussenhandel	<i>Te overwegen: over wetgeving, geregistreerde tussenhandelaars, evt. registers van tussenhandelaars, geweigerde registratie-aanvragen en geweigerde vergunningsaanvragen</i>	Politiek
Internationale samenwerking	VN Actieprogramma	<b>Werken aan common understanding</b>	Politiek

#### Dual-use goederen

Type maatregelen	Volgens bron:	Omschrijving (als een verplichting (vet) of te overwegen (schuin))	Bindend karakter
Tussenhandel controleren d.m.v. wetgeving	VN Resolutie 1540	<b>Binnenlandse, grens- en export-controles organiseren en doen naleven d.m.v. wetgeving</b>	Juridisch bindend (betwist)
	Dual-use Verordening 2009	<b>Rechtstreeks in de Lidstaten toepasselijke bepalingen. De nationale wetgeving dient aanvullend in een aantal (controle)maatregelen te voorzien: registers, controle op de naleving en sancties.</b>	Rechtstreeks toepasselijk
Sancties in geval van niet-naleving	VN Resolutie 1540	<b>Civiele en penale sancties op de niet-naleving van regelgeving m.b.t. exportcontrole, waartoe ook activiteiten van tussenhandel behoren</b>	Juridisch bindend (betwist)
	Dual-use Verordening 2009	<b>Gepaste sancties die doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn</b>	Rechtstreeks toepasselijk

81 Verschillend naargelang de organisatie die dergelijke maatregelen voorschrijft

Type maatregelen	Volgens bron:	Omschrijving (als een verplichting (vet) of te overwegen (schuin))	Bindend karakter
Vergunningen voor activiteiten van tussenhandel	Dual-use Verordening 2009	<b>Vereist voor tussenhandeldiensten, indien de tussenhandelaar in kennis is of is gesteld dat de goederen bestemd kunnen zijn voor massavernietigingswapens.</b>	Rechtstreeks toepasselijk
		<i>Een catch all bepaling en een suspicion clause maken uitbreidingen door de lidstaten mogelijk</i>	
		<b>Vergunningen voor tussenhandel voor een bepaalde hoeveelheid specifieke producten die tussen twee of meer derde landen worden verplaatst worden afgegeven door de bevoegde autoriteit van de lidstaat waar de tussenhandelaar ingezetene of gevestigd is; de vergunningen zijn geldig in de hele Gemeenschap</b>	
Beoordelingscriteria	VN Resolutie 1540	<b>Bepaald in de nationale wetgeving, die in overeenstemming moet zijn met het internationaal recht</b>	Juridisch bindend (betwist)
	Dual-use Verordening 2009	<b>De plaats van de product in het (derde) land van herkomst, de eindgebruiker en de precieze plaats waar die zich bevindt, moeten duidelijk vaststaan; De aanvragen worden beoordeeld in het licht van internationale verbintenissen m.b.t. non-prolifera-tie; van EU-, OVSE- of VN-sancties; van de Europese Wapencode (nu GS 2008/944), en overwegingen m.b.t. eindgebruik en onttrekkingsgevaar. Dezelfde criteria als voor uitvoer</b>	Rechtstreeks toepasselijk
Informatieverstrekking	Dual-use Verordening 2009	<b>Tussenhandelaars informeren de overheid als ze weten dat de goederen bestemd zijn voor massavernietigingswapens. Tussenhandelaars verstrekken de overheid de opgelegde informatie om de aanvragen te kunnen beoordelen De overheid verstrekt raadgevingen aan de tussenhandelaars</b>	Rechtstreeks toepasselijk
Dossiers/registers over de activiteiten	Dual-use Verordening 2009	<b>Tussenhandelaars dienen zelf dossiers of registers over hun vergunningsplichtige activiteiten bij te houden, gedurende 3 jaar</b>	Rechtstreeks toepasselijk
Onderlinge informatie-uitwisseling (tussen de lidstaten)	Dual-use Verordening 2009	<b>Informatie-uitwisseling en overleg tussen de lidstaten over geweigerde vergunningen (no undercut)</b>	Rechtstreeks toepasselijk

## 2.2.2 Analyse-instrument voor de toetsing van de bovennationale maatregelen

Vooraleer de analyse aan te vatten is het nodig om in kaart te brengen hoe alle bovennationale verplichtingen zich tegenover elkaar verhouden, om te kunnen bepalen waaraan België *in concreto* dient te voldoen.

### 2.2.2.1 Onderlinge verhouding van de bovennationale maatregelen

#### Algemene bepalingen

In het algemeen benadrukken alle instrumenten het belang van een wettelijke kader of bestuurlijke praktijken voor de controle op tussenhandel, inclusief de nood om in aangepaste sancties te voorzien. De meeste documenten leggen dit expliciet op<sup>82</sup>. Alle instrumenten beschouwen de controle op tussenhandel als één van de maatregelen van een holistische aanpak van de bestrijding van de illegale wapenhandel in al zijn aspecten. In de meeste documenten blijkt dit uit het feit dat de bepalingen m.b.t. tussenhandel zijn opgenomen in een hele reeks van voorschriften m.b.t. de controle op wapentransfers, zoals in-, uit- en doorvoercontroles, markering van wapens, e.d. In de EU-regelgeving blijkt deze omvattende benadering uit het feit dat recent het bestaand regime m.b.t. de controle op de IU&D van militaire en *dual-use* goederen werd uitgebreid naar tussenhandel<sup>83</sup>. Ook de instrumenten die specifiek de problematiek van tussenhandel viseren benadrukken dat deze bepalingen deel uitmaken van de strijd tegen illegale wapenhandel en complementair aan maatregelen zoals de controle op IU&D, dezelfde doelstelling dienen, nl. een kader scheppen voor legale transfers en/of vermijden dat embargo's omzeild worden en/of vermijden dat wapens in ongeoorloofde handen vallen, e.d.<sup>84</sup>

Op het vlak van de concrete maatregelen (vergunningen, registers, enz.) om tussenhandel te controleren geeft het overzicht aan dat voor militaire zowel als voor *dual-use* goederen de EU-regelgeving ruimere en strikter verwoorde bepalingen omvat dan de voorschriften van de VN, het WA *Arrangement* en de OVSE. De EU-instrumenten en de daarin opgenomen

---

82 Het VN Vuurwapens Protocol schrijft in art. 15 slechts voor om regelgeving op tussenhandel te overwegen, maar verplicht in art. 5, 2.a. om typische activiteiten van tussenhandel die ongeoorloofd zijn d.m.v. wetgeving strafbaar te stellen. Het OVSE Document over SALW van 2000 schrijft voor om regelgeving op tussenhandel te overwegen, in latere documenten legt de OVSE wel expliciet de verplichting op om wetgeving aan te nemen.

83 Resp. Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB voor militaire goederen (de nieuwe EU-‘Gedragcode’) en Verordening nr. 428/2009 m.b.t. *dual-use* goederen.

84 Zie: de inleiding bij de WA Elementen voor doeltreffende wetgeving op tussenhandel in wapens, de inleiding bij de OVSE Beginselen over de controle op tussenhandel in SALW (dat in art. 1, 1. uitdrukkelijk stelt “*determined to improve the control of arms-brokering in order ... to reinforce the export control of SALW*”) en het Gemeenschappelijk Standpunt 2003/468/GBVB over het toezicht op de tussenhandel in wapens

bepalingen zijn bovendien juridisch dwingender dan andere internationale en regionale voorschriften. Dit geldt zowel voor controlemaatregelen, beoordelingscriteria, definities en omschrijving van het materieel en het territoriaal toepassingsgebied. Deze laatste betreffen het type goederen, respectievelijk het grondgebied waarop de controlemaatregelen van toepassing zijn.

Elk aspect van de bovennationale maatregelen wordt hierna kort toegelicht.

### **Controlemaatregelen:**

De EU-regelgeving houdt meer verplichtingen in, terwijl de andere bovennationale instrumenten hun lidstaten vaak slechts aansporen om concrete maatregelen te *overwegen*.

In alle relevante teksten ligt de nadruk op het controleren van de activiteiten van tussenhandel door transactie-vergunningen en het verplichten tot bijhouden van registers over transacties, eerder dan op de controle van de tussenhandelaars die veelal in facultatieve termen wordt aangereikt.

Enkel het VN Actieprogramma SALW legt een extra (politieke) verplichting op, nl. dat de bevoegdheid inzake wapenhandel en tussenhandel onder dezelfde autoriteit dient te ressorteren.

### **Beoordelingscriteria:**

De EU-regelgeving legt voor alle types van goederen duidelijk omschreven criteria vast om aanvragen voor vergunningen te beoordelen. Dezelfde criteria gelden voor uitvoer en voor activiteiten van tussenhandel. Enkel de WA Elementen (wapens) en de OVSE Beginselen (SALW) leggen eveneens beoordelingscriteria op. Alleen de OVSE past identieke criteria toe op export en tussenhandel.

### **Definities:**

De EU geeft als enige definities van activiteiten van tussenhandel (GS 2003/468/GBVB) én van een tussenhandelaar (*Dual-use* Verordening 428/2009) of een wapenmakelaar (Richtlijn 91/477). Deze definities van tussenhandel zijn even ruim omschreven als de twee andere internationaal omschreven definities, die van de WA Elementen (wapens) en de OVSE Beginselen (SALW)<sup>85</sup>.

---

85 Zie voor een overzicht van alle definities van activiteiten van tussenhandel en tussenhandelaar: K. VAN HEUVERSWYN, *Het internationale kader voor controle op tussenhandel* o.c., Bijlage 1



## Materieel toepassingsgebied:

De EU-lijsten met goederen waarop de maatregelen van toepassing zijn, overlappen de andere lijsten. Op de gemeenschappelijke EU-lijst met militaire goederen komen SALW voor in de categorieën ML1, ML2 en deels in ML3.

De *Dual-use* Verordening geeft als enig instrument een lijst met *dual-use items* die in aanmerking komen voor massavernietigingswapens<sup>86</sup>.

## Territoriaal toepassingsgebied:

Alle instrumenten hebben gemeenschappelijk dat de controle wordt uitgeoefend door de bevoegde autoriteit van het land waar de activiteiten plaats hebben. In de regel betreft het activiteiten die betrekking hebben op transfers tussen derde landen. Twee instrumenten, de OVSE Beginselen SALW en het GS 2003/468/GBVB, voorzien in twee mogelijke uitbreidingen die kunnen *overwogen* worden: de controle op export vanuit het eigen grondgebied of op elders uitgevoerde activiteiten van tussenhandelaars (al dan niet eigen onderdanen) die op het grondgebied verblijven of er gevestigd zijn.

Bij het territoriaal toepassingsgebied dient een belangrijke bemerking te worden gemaakt. De EU-regelgeving is enkel van toepassing op extracommunautaire (tussen)handel, m.a.w. voor transfers tussen EU-derde landen. Enkel Richtlijn 91/477 m.b.t. wapens geldt voor intracommunautaire tussenhandel, de richtlijn legt evenwel geen verplichte controle op tussenhandel op.

### 2.2.2.2 Analyse-instrument

Voor de analyse geldt daarom dat België voor extracommunautaire tussenhandel in wapens (inclusief SALW) dient te voldoen aan de bepalingen van de EU-regelgeving én één extra bepaling van het VN Actieprogramma, nl. dat dezelfde autoriteiten voor de controle op tussenhandel en wapenhandel dienen bevoegd te zijn.

Voor de 'intracommunautaire' controle op tussenhandel in wapens gelden de bepalingen van de andere bovennationale instrumenten. Richtlijn 91/477 (SALW), schrijft enkel voor om regulering te overwegen, net zoals het Gemeenschappelijk Standpunt m.b.t. Tussenhandel de lidstaten de mogelijkheid laat om het extracommunautair regime uit te breiden naar tussenhandel vanaf het grondgebied van een andere lidstaat (art. 2. 3. 2de lid).

---

86 De *dual-use*-lijst van de Verordening is gebaseerd op de lijsten van het *Wassenaar Arrangement*, het *Missile Technology Control Regime*, de Groep van Nucleaire Exportlanden, de Australiëgroep en het Verdrag inzake chemische wapens

Voor *dual-use* goederen gelden voor extracommunautaire tussenhandel de bepalingen van Verordening 428/2009. Die voorziet niet in een mogelijkheid tot uitbreiding naar intracommunautaire handel, bijgevolg gelden daarvoor enkel de bepalingen van de VN Resolutie 1540.

Dit geeft volgend beeld van de verplichtingen waaraan België dient te voldoen:

	"Intracommunautair"	Extracommunautair
Conventionele Wapens	WA Verklaring WA Elementen	CS 2003/468/CBVB CS 2008/944/CBVB
SALW	VN VuurwapensProtocol VN Actieprogramma WA Beste Praktijk Richtlijn WA MANPADS OVSE Document OVSE Beginselen Richtlijn 91/477	GO 2002/589 AI.4 VN Actieprogramma
Dual use items	VN Resolutie 1540	Dual use Verordening 2009

*Overzicht van de bovennationale regelgeving m.b.t. tussenhandel waardoor België gebonden is.*

Opmerking: 'intracommunautair' verwijst in dit schema niet naar de gelding van de documenten die eronder vermeld zijn, maar naar de verplichtingen waaraan België moet voldoen voor tussenhandel, waarvan de activiteiten in België plaatsvinden en betrekking hebben op transfers tussen EU-lidstaten (intracommunautaire handel) of tussen een EU-lidstaat en een EU-derde land (communautaire uitvoer). Beide situaties vallen buiten het toepassingsgebied van de (dwingende) Europese regelgeving, die geldt voor extracommunautaire tussenhandel.

Dit overzicht geldt als analyse-instrument voor de hierna volgende toetsing van de Belgische regelgeving op *compliance* met de bovennationale verplichtingen. Achtereenvolgens komen aan bod: enkele algemene vaststellingen (2.2.3), de *compliance* analyse van de voorschriften m.b.t. wapens, inclusief SALW (2.2.4) en m.b.t. *dual-use* goederen (2.2.5).

## 2.2.3 Algemene vaststellingen bij de compliance analyse

### Verhouding tussenhandel en IU&D in de bestrijding van de illegale wapenhandel

België heeft door de IU&D te regionaliseren, met uitzondering van de bepalingen m.b.t. de bestrijding van de illegale wapenhandel (en de uitvoer m.b.t. leger en politie), een onderscheid in het leven geroepen dat geen enkele bovennationale organisatie maakt. Op bovennationaal vlak bestaat de bestrijding van de illegale handel uit een brede waaier aan maatregelen, **waaronder** de controle op de in- uit- en doorvoer van vnl. militair materieel (inclusief *dual-use* goederen op basis van de EU-regelgeving), de markering van wapens, informatie-uitwisseling, enz. **én maatregelen m.b.t. tussenhandel**.

België handelt op dit vlak dus niet in lijn met de bovennationale visie.

### Controle op tussenhandelaars of activiteiten van tussenhandel

België heeft gekozen om 'de illegale wapenhandel te bestrijden' door de personen die in wapenhandel en tussenhandel actief zijn aan een vergunning te onderwerpen. De beoordeling van de aanvragen heeft tot doel de betrouwbaarheid of de eerbaarheid van deze personen na te gaan. Daarmee heeft België in 2003 gekozen voor een aanpak die misschien toen toonaangevend was<sup>87</sup> (omdat er in die tijd nog maar weinig landen enige wettelijke bepaling op dat vlak hadden); zonder bijkomend toezicht op de activiteiten van tussenhandel is dit evenwel niet meer in overeenstemming is met de bovennationaal voorgeschreven aanpak.

Dat de Belgische aanpak ten gronde niet zó toonaangevend was in 2003, blijkt onder meer uit de Duitse wetgeving, die al sinds 1978 controle op activiteiten van tussenhandel had ingevoerd<sup>88</sup>. Bovendien was de Belgische aanpak niet lang toonaangevend, omdat

---

87 Vooral de Belgische politici zelf waren daarvan overtuigd, de wet van 26 maart 2003 werd "met veel fierheid door de Belgische vertegenwoordigers op de Eerste evaluatieconferentie betreffende de lichte wapens in New York van 7 tot en met 11 juli 2003 voorgesteld als een modelwet", zie: Verslag namens de Commissie voor de institutionele aangelegenheden van 25 juli 2003 bij het Ontwerp van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *Parl. St. Senaat*, BZ 2003, nr. 89/3, p. 8

88 Zie voor Duitsland: FEDERAL OFFICE OF ECONOMICS AND EXPORT CONTROL (BAFA, Duitsland), *Information leaflet on trafficking and brokering*, 29 mei 2006, 11 p., te vinden op: [http://www.bafa.de/bafa/en/export\\_control/publications/export\\_control\\_information\\_leaflet\\_trafficking\\_brokering.pdf](http://www.bafa.de/bafa/en/export_control/publications/export_control_information_leaflet_trafficking_brokering.pdf), zie voor andere landen: SAFERWORLD, *Weapons under Scrutiny, Implementing arms export controls and combatting small arms proliferation in Bulgaria*, Center for the Study of Democracy, 2004, p. 10-11, p. 32-33, webpublicatie te vinden op: [http://www.smallarmssurvey.org/files/portal/issueareas/transfers/transfers\\_pdf/2004\\_CSD\\_Saferworld.pdf](http://www.smallarmssurvey.org/files/portal/issueareas/transfers/transfers_pdf/2004_CSD_Saferworld.pdf); en H. ANDERS, 'Controlling arms brokering, Next steps for EU member states', GRIP, januari 2004, p. 21 e.v. te vinden op: [http://www.iansa.org/issues/documents/controlling%20arms\\_brokering.pdf](http://www.iansa.org/issues/documents/controlling%20arms_brokering.pdf)

die 3 maanden later reeds achterhaald was door de publicatie van het Gemeenschappelijk Standpunt 2003/468 m.b.t. Tussenhandel (juni 2003)<sup>89</sup>. Dit GS stond al een tijdje op de Europese agenda<sup>90</sup>, m.a.w. parallel aan de voorbereiding van de Belgische wetgeving was er Europese regelgeving in voorbereiding, zonder dat de Belgische wetgever daarmee rekening gehouden heeft<sup>91</sup>.

Met de beoordeling van de betrouwbaarheid van tussenhandelaars gaat België nog steeds verder dan bovennationale instrumenten voorschrijven, vermits dit daarin slechts als een optionele, te overwegen, maatregel wordt beschouwd. Een minimale controle dient evenwel in de eerste plaats de **activiteiten** van tussenhandel te controleren en hierin schiet België volledig tekort.

## Onderscheid naargelang het type wapens

België hanteert het onderscheid tussen militaire en *dual-use* goederen, naar analogie met de EU-reglementering. Op internationaal en regionaal vlak worden eerder initiatieven genomen m.b.t. SALW (een subcategorie van militaire goederen) en *dual-use* goederen die bestemd kunnen zijn voor massavernietigingswapens (Resolutie 1540), evenwel vaak zonder enige verduidelijking van welke goederen daartoe behoren voor wat deze laatste categorie betreft (d.i. zonder definitie in de tekst zelf of een lijst in bijlage). De Europese en de Belgische bepalingen m.b.t. militaire en *dual-use* goederen hebben dus een ruimer materieel toepassingsgebied dan de meeste internationale en regionale documenten.

## Territorialiteit van de controle

België heeft gekozen voor een extraterritoriale gelding en gaat daarmee verder dan hetgeen de meeste instrumenten voorschrijven. Enkel de OVSE Beginselen (SALW) en het EU GS 2003/468 Tussenhandel voorzien in de *mogelijkheid* om activiteiten buiten het grondgebied van de regulerende staat te controleren, evenwel nog steeds beperkt tot tussenhandelaars (al<sup>92</sup> dan niet<sup>93</sup> onderdanen) die op het eigen grondgebied gevestigd zijn of er verblijven.

---

89 Zie ook V. MOREAU, 'Pour un réel contrôle des courtiers en armes en Belgique', Brussel, Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la sécurité (GRIP), 31 augustus 2009, p. 2, te vinden op: <http://www.grip.org>.

90 Zie de verslaggeving over de vooruitgang van de voorbereiding in het vierde jaarverslag over de EU-Gedragcode van december 2002

91 Zie over het feit dat het in België een structureel probleem is om geen anticiperend beleid te voeren op EU-regelgeving, waardoor men quasi-systematisch te laat is met de omzetting of de aanpassing van de Belgische wetgeving: K. VAN HEUVERSWYN, *Leven in de risicomaatschappij Deel 2. Kritische analyse van de Belgische wetgeving: welzijn op het werk, civiele veiligheid, Sevesorisico's*, Antwerpen, Garant, 2009, p. 417 en p. 430

92 EU GS 2003/468 Tussenhandel

93 OVSE Beginselen SALW

Ondanks het vooruitstrevend karakter van de Belgische extraterritorialiteit, zijn er bij de praktische draagwijdte van de bepaling een aantal substantiële bedenkingen te maken. Hierop wordt ingegaan bij de analyse van de efficiëntie van het Belgisch regime (zie *infra*).

## 2.2.4 Specifieke vaststellingen m.b.t. militaire goederen

### 2.2.4.1 Compliance met EU-regelgeving (extracommunautaire tussenhandel)

#### **Algemene compliance**

België heeft een aantal EU-instrumenten of bepalingen daarvan niet omgezet in haar nationaal beleid. Inzake militaire goederen gaat het om de nieuwe verplichtingen, zoals bepaald in het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB en de voorschriften van het Gemeenschappelijk Standpunt 2003/468/GBVB over het toezicht op de tussenhandel in wapens. Beide schrijven voor om *activiteiten* van tussenhandel te controleren.

België voldoet enkel aan de optie die artikel 4 van het GS Tussenhandel biedt om van tussenhandelaren een schriftelijke machtiging te eisen. Artikel 4 stelt verder dat *“registratie of machtiging om als tussenhandelaar op te treden in geen geval betekent dat de eis vervalt om voor elke transactie de noodzakelijke vergunning of schriftelijke machtiging te verkrijgen”*.

De lidstaten zijn verplicht volgens het EU-verdrag om hun nationaal beleid aan de bepalingen van een Gemeenschappelijk Standpunt aan te passen.

Concreet voldoet België deels wel (wat betreft controle op tussenpersonen) en deels niet (wat betreft controle op activiteiten van tussenhandel) aan de volgende, imperatieve bepalingen:

- een rechtskader scheppen voor legale tussenhandel en alle nodige maatregelen nemen om toezicht te houden op EU-tussenhandel vanop het Belgisch grondgebied (GS 2003/468);
- voorzien in passende sancties, inclusief strafrechtelijke (GS 2003/468).

België schiet volledig tekort in de volgende imperatieve bepalingen:

- een vergunning of schriftelijke machtiging voor activiteiten van EU-tussenhandel die op het grondgebied van België plaatsvinden (GS 2008/944 en GS 2003/468);
- een beoordeling van de vergunningsaanvragen (voor tussenhandelstransacties) op basis van dezelfde criteria als voor exportvergunningen, nl. de 8 criteria van GS 2008/944 zoals opgelegd door het GS 2003/468, vergunningen mogen enkel worden toegekend op basis van betrouwbare, voorafgaande kennis over het eindgebruik (GS 2008/944);
- gedurende 10 jaar een register bijhouden van tussenhandelaars die een vergunning voor activiteiten van tussenhandel bekomen hebben (GS 2003/468);
- informatie uitwisselen met andere lidstaten over geweigerde vergunningen van de afgelopen 3 jaar, overleggen en de afwijkende beslissing motiveren (dit is het *no undercut* beginsel van GS 2008/944);
- informatie uitwisselen met andere lidstaten o.m. over wetgeving, geregistreerde tussenhandelaren (indien van toepassing), gegevens over tussenhandelaren, weigeringen van verzoeken om registratie (indien van toepassing) en verzoeken om vergunningen (GS 2003/468);
- uitwisseling van ervaring met derde landen (GS 2008/944).

Tot de optionele maatregelen waarin België deels wel (m.b.t. tussenpersonen), deels niet (m.b.t. activiteiten) de Europese regelgeving volgt, behoren:

- uitbreiding van de controle naar nationaalrechtelijke of ‘intracommunautaire’ tussenhandel (GS 2003/468);
- uitbreiding van de controle naar tussenhandel waarbij de goederen vanuit het eigen grondgebied worden uitgevoerd (GS 2003/468)<sup>94</sup>;
- uitbreiding naar activiteiten die buiten het eigen grondgebied plaatsvinden door eigen onderdanen die er verblijven of er gevestigd zijn (GS 2003/468)<sup>95</sup>;
- bij de beoordeling van de aanvragen rekening houden met de eerdere betrokkenheid van de verzoeker bij illegale activiteiten (GS 2003/468)<sup>96</sup>.

Tot de optionele maatregelen die België niet volgt, behoort:

- de invoering van een register van (vergunde) tussenhandelaars (GS 2003/468).

Tot slot dient hieraan de enige ruimere internationale verplichting aan toegevoegd die het VN Actieprogramma voorschrijft, nl. dat dezelfde instanties export- en tussenhandelvergunningen dienen af te leveren. Ook hierin is België niet gevolgd.

---

94 België voldoet hieraan niet voor wat de controle op activiteiten betreft, wel voor de controle op personen, omdat de definitie van tussenhandelaar geldt ongeacht of de goederen al dan niet op Belgisch grondgebied komen

95 Dezelfde opmerking geldt als hiervoor: België oefent geen extraterritoriale controle uit op activiteiten van tussenhandel, maar voorziet wel in een beperkte extraterritoriale controle in art. 13 van de wet van 1991, over de draagwijdte van die extraterritorialiteit, zie *infra*

96 Idem, België doet dit wel bij de controle op personen, maar niet voor activiteiten van tussenhandel

## Het toepassingsgebied qua wapens

Bij de aanpassing van de Belgische wetgeving aan de twee Gemeenschappelijke Standpunten, zal België de gemeenschappelijke EU-lijst als referentie moeten nemen. Deze lijst is niet automatisch van toepassing in de lidstaten, maar dient aan de basis te liggen van de nationale lijsten, zoals artikel 12 van het GS 2008/944 uitdrukkelijk voorschrijft.

De lijst van militaire goederen is momenteel vastgelegd in de bijlage bij het KB van 8 maart 1993. De meest recente herziening van de lijst, dateert van 2003. Het KB van 2 april 2003 zorgde voor de uitbreiding van militair materieel met wapens voor ordehandhaving en aanpassingen naar analogie met de Europese Gemeenschappelijke lijst van 13 juni 2000. De bestaande lijst werd integraal vervangen door een nieuwe. Sinds 2003, sinds de regionalisering, is er geen enkele aanpassing aan de Belgische lijst meer aangebracht, noch door één van de Gewesten, noch door de federale staat.

Zoals in de beschrijving van het Belgisch stelsel vermeld, (zie *supra*, sectie 1.3.2) volgt de Vlaamse overheid *de facto* de meest recente Europese lijst (uitgebreid met 4 categorieën). De Raad van State heeft nochtans al herhaaldelijk opgemerkt dat het bepalen van het materieel toepassingsgebied niet bij delegatie aan de uitvoerende macht kan worden overgelaten. *A fortiori*, kan dit ook niet op basis van een bestuurlijke praktijk<sup>97</sup>. De Raad van State baseert zich voor haar stelling op de algemene rechtsbeginselen, *in casu* het legaliteitsbeginsel, die de verhouding tussen de uitvoerende en de wetgevende macht bepaalt<sup>98</sup>. Daarnaast is ongetwijfeld ook het algemeen rechtsbeginsel van rechtszekerheid<sup>99</sup>, een belangrijke reden om een juridische basis uit te werken voor de geactualiseerde EU-lijst en een oplossing te vinden om regelmatige *updates* van de lijst op een soepele manier in de Belgische regelgeving op te nemen.

---

97 De Raad van State heeft in een advies gesteld dat “het bepalen van het toepassingsgebied van de regeling, weliswaar door middel van het aanpassen van een Europese lijst” van *in casu* militaire goederen, niet zomaar kan overgelaten worden aan de Vlaamse Regering, zonder de beginselen te schenden die de verhouding tussen de decreetgevende en de uitvoerende macht beheersen. Volgens die beginselen moet de decreetgever zelf de basisregels of de essentie ervan vastleggen. Zie: Advies nr. 44.665/1 van de Afdeling wetgeving 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.* VI. Parlement, 2005-2006, nr. 834-2, p. 7, zie ook Advies nr. 36.628/1 Raad van State, o.c., p. 6-7 en p. 9 en Advies nr. 36.629/1 Raad van State, o.c., p. 8 en p. 11.

98 Het legaliteitsbeginsel houdt enerzijds in dat de overheid slechts kan optreden wanneer daar een wettelijke basis voor is en anderzijds dat de overheid zelf in overeenstemming met de wet moet optreden, zie o.m.: P. POPELIER, *De wet juridisch bekeken*, Tijdschrift voor Wetgeving, Brugge, Die Keure, 2004, p. 53 e.v.

99 Volgens het Grondwettelijk Hof vereist het rechtszekerheidsbeginsel o.m. dat wetten voorzienbaar en toegankelijk moeten zijn, zie: P. POPELIER, o.c., p. 48, zie ook: M. VANDAMME en A. WIRTGEN, ‘Het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel’, in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (eds.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Die Keure, Administratieve Rechtsbibliotheek, Algemene reeks nr. 1, 2006, p. 315 e.v.

#### 2.2.4.2 Compliance met internationale regelgeving ('intracommunautaire' tussenhandel)

Gezien de EU-regelgeving enkel van toepassing is op extracommunautaire transfers, blijft er inzake wapens (zowel als voor *dual-use* goederen, zie infra, sectie 2.2.5), zelfs als België zou voldoen aan de zonet beschreven EU-regelgeving, nog steeds een vacuüm bestaan voor activiteiten van tussenhandel m.b.t. import-exporttransacties tussen de EU-lidstaten en vanuit een EU-lidstaat naar een derde land.

Ook al is de controle op wapentransfers binnen de EU, en uitvoer vanuit de EU streng gereguleerd, illegale 'intracommunautaire' transfers door toedoen van tussenhandelaars die EU-onderdaan zijn, er gevestigd zijn of er verblijven zijn niet volledig uit te sluiten. Bovendien is er een specifieke rechtsgrond nodig om illegale tussenhandelaars te vervolgen en te bestraffen (wil men niet aangewezen zijn op misdrijven van gemeen recht, zoals valsheid in geschrifte, omkoping, e.d.). Volledigheidshalve dient vermeld dat dit vacuüm alle EU-lidstaten behalve Luxemburg omvat omdat België met Luxemburg een ééngemaakte douane-unie vormt, de BLEU. Luxemburg is daardoor geen derde land in het kader van de Belgische buitenlandse handel. Voor IU&D geldt het grondgebied van beide landen als één enkel territoriaal gebied<sup>100</sup>. In Benelux verband dient België bovendien met Nederland (minstens) overleg te plegen om te waken over een geharmoniseerd beleid<sup>101</sup>.

Om aan dit 'intracommunautair'<sup>102</sup> vacuüm te verhelpen heeft België twee opties. Een eerste optie bestaat erin gebruik te maken van de mogelijkheid die het GS Tussenhandel (art. 2.3., 2de lid) en de Richtlijn 91/477 (art. 4ter) bieden om de controle op tussenhandel uit te breiden naar, resp. in te voeren voor 'intracommunautaire' tussenhandel. Dit zou een eenvormig stelsel invoeren voor 'intra'- en extracommunautaire tussenhandel.

Indien België daar niet voor zou kiezen, moet ze in principe nog steeds voldoen aan de internationale verplichtingen terzake. Gezien nogal wat instrumenten slechts voorschrijven om concrete maatregelen te *overwegen*, zijn de enige bindende bepalingen de volgende<sup>103</sup>:

- de controle op tussenhandel organiseren door adequate wetgeving of bestuurlijke praktijken (o.m. WA Elementen tussenhandel);

---

<sup>100</sup> Zie: G. CASTRYCK, S. DEPAUW en N. DUQUET, o.c., p. 58 e.v., zie ook: VLAAMS VREDESINSTITUUT, Advies van 16 januari 2009 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. Parlement, 2007-2008, nr. 1555-3, p. 7

<sup>101</sup> Zie ook VLAAMS VREDESINSTITUUT, Advies van 16 januari 2009, o.c., p. 7

<sup>102</sup> Ter herinnering, 'intracommunautair' wordt in dit onderzoek niet bedoeld in zijn gebruikelijke betekenis (binnen de EG-grenzen), maar verwijst naar tussenhandel die niet onder de EU-regelgeving valt (EG-tussenhandel), d.i. tussenhandel tussen EU-lidstaten (zuiver intracommunautaire tussenhandel) en tussen één EU-lidstaat en een derde land (eigenlijk communautaire uitvoer).

<sup>103</sup> Per weergegeven aspect zijn er soms meerdere instrumenten die dit voorschrijven, zie daarvoor het volledig overzicht op p. 3. Tussen haakjes wordt telkens slechts één instrument vermeld, bij wijze van voorbeeld. In de regel is steeds één van de of het meest dwingende instrument(en) vermeld.



- voorzien in adequate sancties, inclusief strafrechtelijke, om de controles te doen naleven (o.m. WA Elementen tussenhandel);
- minstens een vergunninging of schriftelijke toelating eisen voor tussenhandel tussen derde landen, voor de activiteiten die op het eigen grondgebied plaatsvinden, ongeacht de nationaliteit of de verblijfplaats van de tussenhandelaar (o.m. WA Elementen tussenhandel);
- beoordeling van de aanvragen aan de beginselen en de doelstellingen zoals weergegeven in de officiële documenten van het WA Arrangement (o.m. WA Elementen tussenhandel);
- beoordeling van de aanvragen op basis van dezelfde criteria die gelden voor exportvergunningen (OVSE Beginselen SALW);
- lijsten bijhouden van individuen en bedrijven die een rechtmatige vergunning bekomen hebben (o.m. WA Elementen tussenhandel);
- onderlinge informatie-uitwisseling tussen de deelnemende staten van internationale of regionale organisaties;
- werken aan *common understanding* over de tussenhandel in SALW (VN Actieprogramma);
- dezelfde instanties die instaan voor exportvergunningen dienen ook bevoegd te zijn voor de vergunningen voor tussenhandel (VN Actieprogramma).

## 2.2.5 Specifieke vaststellingen m.b.t. *dual-use* goederen

### 2.2.5.1 Compliance met EU-regelgeving (extra-communautaire tussenhandel)

Voor de controle op de tussenhandel in *dual-use* goederen geldt vanaf 27 augustus 2009 de rechtstreeks toepasselijke Verordening 428/2009. Ondanks de rechtstreekse werking, dient België, net als alle andere lidstaten, nog een aantal uitvoeringsbepalingen nationaal vast te leggen om aan de Verordening volledige uitwerking te geven. Het betreft vnl. een aantal concrete modaliteiten zoals de vergunningsprocedure op zich, de manier waarop de tussenhandelaar de bevoegde overheid de vereiste informatie verstrekt, de termijn waarbinnen vergunningen dienen behandeld te worden, de manier waarop de overheid raadgevingen verstrekt aan tussenhandelaars, evt. opmaak van eigen nationale formulieren voor het verstrekken van de vergunning, en de manier waarop tussenhandelaars registers of dossiers dienen bij te houden.

In de nationale regelgeving dienen bovendien doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties te worden bepaald en kan eventueel het toepassingsgebied qua goederen worden uitgebreid<sup>104</sup>.

België had bij het afsluiten van dit onderzoek (november 2009) de nodige uitvoeringsbepalingen nog niet genomen. Of dit tot de verantwoordelijkheid van de Gewesten of van de federale overheid behoort is op basis van de bevoegdheidsverdelende bepalingen niet helemaal duidelijk. Bij de regionalisering in 2003 werd immers de IU&D van militair materieel en goederen voor tweërlei gebruik overgeheveld naar de Gewesten en is de bestrijding van de illegale wapenhandel een federale materie gebleven. Gezien de activiteiten van tussenhandel verschillen van IU&D, maar wel thuishoren bij de bestrijding van de illegale wapenhandel, lijkt volgens een letterlijke interpretatie de federale overheid bevoegd. Of dit ook strookt met de geest van de wetgeving, wordt uitvoerig besproken in het tweede deel van de analyse (zie *infra*, 2.3).

#### 2.2.5.2 Compliance met internationale regelgeving (‘intracommunautaire’ tussenhandel)

Dezelfde vaststelling als voor militair materieel geldt voor de controle op de ‘intracommunautaire’ tussenhandel in *dual-use* goederen: de Verordening is daarop niet van toepassing. De Verordening voorziet ook niet – in tegenstelling tot de twee GS inzake militair materieel – uitdrukkelijk in de mogelijkheid om de voorgeschreven bepalingen uit te breiden naar nationaalrechtelijke tussenhandel en dus bestaan er geen EU-voorschriften m.b.t. de controle op tussenhandelstransacties tussen een EU-lidstaat en een derde land en tussen EU-lidstaten onderling.

De Verordening sluit een dergelijke uitbreiding ook niet uitdrukkelijk uit. Indien een lidstaat hiervoor kiest, zal ze wel naar analogie met de bepalingen m.b.t. vergunningen voor intracommunautaire ‘overbrenging’ (export tussen EU-lidstaten) moeten rekening houden met de dwingende vereisten van het vrij verkeer van goederen binnen de Gemeenschap (cf. art. 22, er mogen bv. geen controles komen aan de binnengrenzen en de eisen mogen niet strenger zijn voor EU-transfers dan voor transfers tussen derde landen). Indien België niet zou kiezen voor een uitbreiding van de Verordening naar intracommunautaire tussenhandel, zijn de enige internationale voorschriften waardoor België gebonden is de bepalingen van de VN Resolutie 1540. Die schrijft enkel voor om:

---

<sup>104</sup> Zie *supra* bij de beschrijving van het Belgisch stelsel m.b.t. de controle op *dual-use* goederen, en de toelichting bij de directe werking van de *Dual-use* Verordening, sectie 1.2

- (binnenlandse)<sup>105</sup>, grens- en exportcontroles te organiseren en te doen naleven d.m.v. regelgeving;
- in sancties te voorzien op de niet-naleving van de regelgeving;
- in de nationale wetgeving criteria te bepalen voor legale tussenhandel, deze criteria dienen in overeenstemming te zijn met het internationaal recht.

## 2.2.6 Besluit m.b.t. de compliance analyse

De *compliance* analyse toont een fundamentele tekortkoming aan in de Belgische wetgeving. Om in overeenstemming te zijn met de bovennationale verplichtingen inzake de controle op tussenhandel in militaire én *dual-use* goederen dient België dringend werk te maken van een controlestelsel op de *activiteiten* van tussenhandel.

Voor extracommunautaire tussenhandel in wapens dient België haar regelgeving aan te passen aan de voorschriften van het Gemeenschappelijke Standpunt 2003/468 m.b.t. tussenhandel en de nieuwe verplichtingen van de EU-Gedragscode, zoals bepaald in het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944.

Voor ‘intracommunautaire’ tussenhandel heeft België de keuze tussen een eenvormig stelsel door de uitbreiding van de voorschriften m.b.t. extracommunautaire tussenhandel of de implementatie van de minimale bepalingen die internationale en regionale documenten opleggen.

Voor de extracommunautaire tussenhandel in *dual-use* goederen zijn vanaf 27 augustus 2009 de bepalingen van Verordening 428/2009 rechtstreeks toepasselijk. België dient enkel nog een aantal uitvoerende maatregelen te nemen<sup>106</sup>. Het ontbreken van uitvoeringsmaatregelen houdt evenwel de toepassing van de Verordening niet tegen (omwille van het rechtstreeks toepasselijk karakter ervan)<sup>107</sup>.

---

<sup>105</sup> Naar analogie met de bepalingen van de *Dual-use* Verordening m.b.t. IU&D, zal er ook voor intracommunautaire tussenhandel bij de keuze van het controlestelsel rekening moeten gehouden worden met de dwingende vereisten van het vrij verkeer van goederen binnen de Europese Gemeenschap.

<sup>106</sup> Zoals eerder vermeld, hoeft een Verordening – in tegenstelling bv. tot een Richtlijn – niet in nationaal recht te worden omgezet. Ze mag zelfs niet worden omgezet, de bepalingen van de Verordening zijn in de nationale rechtsorde van toepassing alsof het nationale regelgeving betrof. Europa kan evenwel beslissen bepaalde aspecten niet in de Verordening te regelen, in dit geval bv. de procedurele aspecten, en voor sommige zaken heeft Europa ook geen bevoegdheid, bv. om zelf de strafmaat te bepalen (de strafrechtelijke bevoegdheid is een nationale aangelegenheid). Voor dergelijke aspecten dienen de lidstaten zelf nog bijkomende maatregelen te nemen.

<sup>107</sup> Het verzwakt wel aanzienlijk de effectiviteit van de bepalingen van de Verordening, ten eerste doordat er geen duidelijkheid is omtrent de te volgen procedures om aan de vereisten van de Verordening te voldoen, maar vooral omdat er bij gebrek aan sancties ook geen mogelijkheid is tot vervolging en bestrafing voor wie de bepalingen van de Verordening niet naleeft.

Voor de ‘intracommunautaire’ tussenhandel in *dual-use* goederen geldt dezelfde optie als voor militair materieel: een uitbreiding van het extracommunautair regime of de implementatie van de (enige internationale) verplichtingen van de VN Resolutie 1540.

Voor ‘intracommunautaire’ tussenhandel, zowel in militair als in *dual-use* items, moet er rekening gehouden worden met de dwingende voorschriften van het vrij verkeer van goederen binnen de Europese Gemeenschap.

## 2.3

# Analyse van de efficiëntie van het Belgische controlestelsel op tussenhandel

Het tweede deel van de analyse betreft de efficiëntie van de Belgische regelgeving en de bestuurlijke praktijk op het vlak van de controle op tussenhandel.

Dit omvat drie onderscheiden aspecten:

- Wie is in België bevoegd voor de controle op tussenhandel?
- Hoe doeltreffend is de huidige regelgeving?
- Hoe coherent is de het huidig controlestelsel?

### 2.3.1 Bevoegdheidsaspecten van de controle op tussenhandel

#### 2.3.1.1 Algemene bevoegdheidsaspecten

Zoals vermeld bij de *compliance* analyse heeft België in maart 2003 een artificiële splitsing ingevoerd tussen enerzijds de in-, uit- en doorvoer van militaire en *dual-use* goederen en

anderzijds de bestrijding van de illegale wapenhandel (zie ook *supra*)<sup>108</sup>. De opsplitsing doet de indruk ontstaan dat de controle op IU&D en de bestrijding van de illegale wapenhandel twee afzonderlijke bevoegdheidspakketten zijn met een onderscheiden doelstelling. Het feit dat de controle op IU&D enkele maanden later geregionaliseerd werd en de bestrijding van de illegale wapenhandel een federale materie is gebleven, versterkt bovendien die indruk. Zoals bij de *compliance*-analyse benadrukt, strookt dit niet met de internationale visie op de problematiek van illegale wapenhandel, die voor de bestrijding ervan in al zijn aspecten een reeks van maatregelen beoogt, waaronder exportcontroles, markering van wapens, informatie-uitwisseling, controle op tussenhandel en/of tussenhandelaars e.d.

De genoemde – en artificiële – opdeling maakt het onmogelijk om éénduidig uit te maken of de controle op tussenhandel in militaire en *dual-use* goederen tot de gewestelijke of tot de federale bevoegdheid behoort. Alles hangt af van wat men onder IU&D, resp. bestrijding van de illegale wapenhandel begrijpt. Men zou kunnen argumenteren dat alleen IU&D uitdrukkelijk zijn overgedragen aan de Gewesten en dat alle andere aspecten van de bestrijding van de illegale wapenhandel, inclusief de controle op activiteiten van tussenhandel (die verschillend zijn van IU&D) een federale aangelegenheid gebleven zijn<sup>109</sup>. Toenmalig minister van Buitenlandse Zaken Louis Michel lichtte de omschrijving van IU&D in 2003 immers toe als volgt: “Met de in-, uit- en doorvoer bedoelt het ontwerp het grensoverschrijdende verkeer van goederen en technologieën van en naar het grondgebied van het Koninkrijk”<sup>110</sup>.

Men kan ook argumenteren dat de controle op tussenhandel een complementaire maatregel is die ertoe dient om de controle op IU&D sluitend te maken, o.m. door erover te waken dat legale uitvoer (vanuit om het even welk land), door de activiteiten die tussenhandelaars in België uitoefenen, niet ergens buiten het grondgebied van België wordt afgeleid naar ongeoorloofde bestemmingen. In die zin is de controle op activiteiten van tussenhandel onlosmakelijk verbonden met de controle op IU&D en kan het tot de bevoegdheid van de Gewesten gerekend worden op basis van de theorie van de “*implied powers*”<sup>111</sup>.

---

108 Andere aspecten die niet geregionaliseerd werden zijn: de in- en uitvoer m.b.t. leger en politie, de binnenlandse handel in wapens, het wapenbezit, de wapendracht en de productie van wapens. In het kader van dit onderzoek is voornamelijk de verhouding tussen de in-, uit- en doorvoer van militair materieel en de bestrijding van de illegale wapenhandel van belang als twee complementair luiken van de wetgeving op de buitenlandse handel die vóór de regionalisering in één wettekst geregeld werden, nl. de wet van 1991.

109 Zie o.m. het Advies nr. 36.630/1 van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State van 26 maart 2004 bij het voorstel van decreet 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, *Parl. St. VI. Parlement*, 2003-2004, nr. 1979-2, p. 6, dat stelt dat de bijzondere wet van 8 augustus 1980 “enkel de genoemde aspecten, en niet de gehele aangelegenheid van de internationale wapenhandel aan de gewesten overdraagt”.

110 Verslag namens de Commissie voor de institutionele aangelegenheden van 25 juli 2003, o.c., p. 2

111 De Raad van State heeft er aan herinnerd dat het Arbitragehof er reeds meerdere malen heeft op gewezen dat het evenredigheidsbeginsel moet in acht genomen worden bij de uitoefening van toegewezen bevoegdheden, om erover te waken dat het een andere wetgever niet overdreven moeilijk of onmogelijk gemaakt wordt om haar bevoegdheden uit te oefenen, zie Advies nr. 44.666/1 Raad van State, o.c., p. 13 en Advies nr. 36.629/1 Raad van State, o.c., p. 7

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*”<sup>112</sup>.

Voor geen van beide argumenten is er een doorslaggevend houvast te vinden in de bevoegdheidsverdelende bepalingen en ook de adviezen van de Raad van State<sup>113</sup> en de parlementaire voorbereidingen bij de bijzondere wet van 2003, noch die bij de wetten van 25 en 26 maart 2003, noch die bij de nieuwe wapenwet van 2006 brengen hierover verheldering<sup>114</sup>. Integendeel, ze bevatten allemaal dezelfde onnauwkeurigheden en contradicties vnl. door de controle op verschillende categorieën personen die betrokken zijn bij wapenhandel te verwarren of gelijk te stellen met de controle op de wapenhandel, waardoor men geen rekening heeft gehouden met het feit dat er verschillende categorieën van activiteiten bestaan.

Ondanks de goede bedoelingen van de wetgever door in 2003 bepalingen m.b.t. de controle op tussenpersonen aan te nemen, is door de manier waarop het bestaande wettelijk kader is aangepast ongewild een interpretatieprobleem m.b.t. de bevoegdheidsverdeling tussen het federale niveau en de Gewesten ontstaan<sup>115</sup>. Omdat die bepalingen enkel betrekking hebben op militair materieel, wordt in de volgende paragrafen eerst hierop ingegaan, vervolgens worden de implicaties bekeken voor *dual-use* goederen.

---

112 Artikel 10 van de Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot Hervorming der Instellingen, B.S. 15 augustus 1980, dat aanvullend-impliciete bevoegdheden betreft, zie: J. DUJARDIN en J. VANDE LANOTTE, *Inleiding tot het publiek recht, Deel I Basisbegrippen*, Brugge, Die Keure, 1994, p. 141 en p. 223; M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge: regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 782 en p. 813 e.v.; F. DELPÉRÉE en S. DEPRÉ, *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: R. SENELLE, *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*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Brussel, 1980, p. 133 e.v.

113 Zie o.m. Advies nr. 44.666/1 Raad van State, o.c., p. 11-12, waarin de Raad van State uitdrukkelijk stelde dat de bepalingen m.b.t. de bestrijding van de illegale wapenhandel een federale materie gebleven zijn. Het advies werd verleend bij een voorstel van decreet dat tot doel had de bepalingen van de wet van 1991 te vervangen door een Vlaams decreet. Het voorstel had letterlijk de bepalingen van Titel III van de wet van 1991 overgenomen (art. 10 t.e.m. 13), en omvatte m.a.w. ook alleen de controle op wapenhandelaars en tussenpersonen. Uit de stelling van de Raad van State kan bijgevolg niet worden opgemaakt of een controle op **activiteiten van tussenhandel** een federale bevoegdheid (want behorend tot de bestrijding van de illegale wapenhandel) of een gewestelijke bevoegdheid is (want horend bij de controle op in-, uit- en doorvoer). De Raad van State beschouwt ook het feit dat de illegale wapenhandel de territoriale bevoegdheid van de Gewesten overschrijft als een bijkomend argument voor de federale bevoegdheid.

114 Ontwerp van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *Parl. St. Senaat*, BZ 2003, nr. 89/1

115 Ook indien de IU&D niet geregionaliseerd waren, had de opsplitsing tussen IU&D en de bestrijding van de illegale wapenhandel in de titel van de wet van 1991 tot interpretatieproblemen geleid en gezorgd voor een gebrek aan criteria om alle andere aspecten dan de controle op IU&D en de controle op personen betrokken bij de handel in militair materieel (bestrijding van de illegale wapenhandel) éénduidig als bevoegdheid toe te wijzen. Zonder regionalisering was de discussie wellicht gevoerd tussen twee federale departementen: de FOD Economie en de FOD Justitie. Zie ook *infra* voor een meer uitvoerige argumentatie.

### 2.3.1.2 Bevoegdheidsaspecten m.b.t. de controle op militair materieel

Het onderscheid dat Belgische wetgeving maakt tussen IU&D en de bestrijding van de illegale wapenhandel betreft enkel de handel in militair materieel, gezien het de wet van 1991 is (betreffende de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik dienstig materieel en daaraan verbonden technologie) die in haar titel de buitenlandse handel hierin opsplitst.

Een verklaring voor het onderscheid is te vinden in de toelichting bij het initieel wetsvoorstel van 9 februari 2000 dat tot doel had om ‘bestrijding van de illegale wapenhandel’ toe te voegen aan de wet van 5 augustus 1991, zij het dat die verklaring tussen de lijnen door moet gelezen worden<sup>116</sup>.

De enkele bepalingen die de Belgische regelgeving momenteel kent m.b.t. de controle op tussenhandel, nl. de verplichte vergunning door Justitie voor tussenhandelaars (art. 10), het verbod om embargo's te schenden (art. 11), de specifieke strafsancties bij niet-naleving (art. 12) en de extraterritoriale bevoegdheid van de Belgische gerechten (art. 13), zijn er gekomen na de vaststelling in een aantal rapporten dat België “*al te vaak gebruikt wordt als uitvalsbasis voor illegale wapenhandel*”<sup>117</sup>.

De toelichting schetste het probleem aan de hand van het voorbeeld van een cargobedrijf met zetel in Oostende, dat in Oekraïne wapens ophaalt en ze van daaruit naar hun eindbestemming brengt. Omdat de goederen niet op Belgisch grondgebied kwamen, was er geen sprake van export en was er op basis van de wet van 5 augustus 1991 die de IU&D van wapens reguleert, geen voorafgaande controle op dergelijke activiteiten mogelijk, noch vervolging of bestraffing in geval van een vermoeden van of bewijsbare illegale activiteiten<sup>118</sup>. M.a.w. er bestond vóór 2003 geen rechtsgrond om *ex ante* of *ex post* op te treden tegen activiteiten, waarbij de goederen niet op Belgisch grondgebied komen.

Voornamelijk om te vermijden dat met dergelijke activiteiten wapenembargo's zouden worden omzeild, viseerde het wetsvoorstel om “... *elke activiteit in de sector van de wapenhandel te onderwerpen aan een voorafgaande vergunning. De minister van Justitie zal de voorwaarden bepalen waaraan de personen die dergelijke vergunning wensen moeten voldoen*...”<sup>119</sup>. Deze passage geeft meteen al een contradictie weer: men wou elke **activiteit** controleren ... door bijkomende voorafgaande voorwaarden op te leggen aan de **personen** die dergelijke activiteiten uitoefenen. Uiteindelijk is er geen vergunning gekomen voor activiteiten

---

<sup>116</sup> Het zijn niet zozeer de toelichtingen bij het wetsvoorstel op zich die verduidelijking brengen, maar wel de toelichting geplaatst in een chronologisch perspectief van de opeenvolgende wijzigingen van de Belgische wetgeving én geplaatst tegen de context van de kenmerken van de problematiek van illegale wapenhandel en tussenhandel, zoals die vnl. blijkt uit internationale documenten en regelgeving.

<sup>117</sup> Wetsvoorstel van 9 februari 2000 tot wijziging van de wet van 5 augustus 1991 betreffende de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik dienstig materieel en daaraan verbonden technologie en tot aanvulling van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering, *Parl. St. Kamer* 1999-2000, nr. 431/1, p. 1 en p. 3 (verder vermeld als wetsvoorstel van 9 februari 2000), Zie ook: V. MOREAU, *l.c.*, p. 6-7

<sup>118</sup> Wetsvoorstel van 9 februari 2000, *o.c.*, p. 3

<sup>119</sup> Wetsvoorstel van 9 februari 2000, *o.c.*, p. 4

van tussenhandel, enkel voor de personen; waardoor het ‘voorafgaand’ karakter van de vergunning enkel opging voor wapenhandelaars, die een IU&D-vergunning nodig hadden.

De motivatie voor de keuze van een vergunning voor personen is wellicht te verklaren door de diversiteit en de specificiteit van de mogelijks ongeoorloofde activiteiten. Zoals de toelichting stelt: *“Het is natuurlijk niet voldoende de illegale handel te bestrijden naar die gebieden die onder embargo staan. Het is belangrijk iedereen te controleren die zich in de schemerzone tussen legale en illegale wapenhandel beweegt: de tussenpersonen, de vervoerders, de lobbyisten...”* Deze passage geeft bovendien een tweede contradictie aan: illegale handel omvat meer dan transfers naar gebieden onder embargo, toch is in de aangenomen tekst geen enkel ander beoordelingscriterium opgenomen. Enkele regels verder staat: *“Bovendien riskeert elk bedrijf dat of elke persoon die wapenembargo’s overtreedt een definitieve en onherroepelijke intrekking van zijn vergunning”*<sup>126</sup>. Dit illustreert opnieuw beide contradicties: men wou illegale handelaars uit het circuit halen, en voorzag daarvoor in een procedure die de ‘betrouwbaarheid’ of ‘eerbaarheid’ van die personen controleert, zonder controle op hun activiteiten (voor tussenhandelaars); en de vergunning zou enkel worden ingetrokken in het geval van schending van een embargo (hetgeen wellicht getuigt van oneerbaar *gedrag*, maar in de eerste plaats een illegale *activiteit* is).

De moeilijkheid om illegale IU&D, die niet via Belgisch grondgebied verloopt, te reguleren heeft men proberen op te vangen door een controle op de ‘betrouwbaarheid’ van de personen die dergelijke activiteiten uitoefenen. En omdat het geen in-, uit- of doorvoer betreft, zijn deze bepalingen onder een andere noemer, die van ‘bestrijding van de illegale wapenhandel’ aan de wet van 1991 toegevoegd.

Eigenlijk dekte de vlag in 2003 de lading niet, om volgende redenen:

- Titel III ‘bestrijding van de illegale wapenhandel’ omvat in werkelijkheid slechts *enkele specifieke aspecten* van de bestrijding van de illegale wapenhandel: de controle op de betrouwbaarheid van wapenhandelaars en tussenhandelaars, een verbod om de activiteiten van wapenhandelaar en tussenhandelaar uit te oefenen met schending van een wapenembargo, de extraterritoriale bevoegdheid van de Belgische gerechten in welbepaalde gevallen (zie uitgebreider *infra*).
- De controle op de reguliere IU&D maakt ook deel uit van de bestrijding van de illegale wapenhandel.
- Ook andere maatregelen, zoals de markering van wapens, stockbeheer, informatie-uitwisseling, (strafrechtelijke) sancties, enz. maken deel uit van de bestrijding van de illegale wapenhandel.

Indien men de benaming van Titel III zou herleiden naar - of interpreteren in de zin van - de betekenis die strookt met de doelstelling en de draagwijdte van de bepalingen die eronder vallen, nl. ‘*enkele specifieke aspecten van de bestrijding van de illegale wapenhandel*’, of ‘*de controle op personen betrokken bij de handel in militair materieel*’, zou men wel een werk-bare basis verkrijgen om de bevoegdheidsverdeling tussen de Gewesten en de federale overheid te beoordelen.



Dit leidt tot de cruciale vaststelling dat België in werkelijkheid geen globaal beleid ter bestrijding van de illegale wapenhandel *in al zijn aspecten* voert, met name de controle op de activiteiten van tussenhandel vallen strikt gezien noch onder de omschrijving IU&D, noch onder Titel III m.b.t. de specifieke aspecten van de bestrijding van de illegale wapenhandel. De reden hiervoor is te vinden in het feit dat België slechts *ad hoc* rekening heeft gehouden met veranderende omstandigheden in en inzichten over internationale wapenhandel, en op geen enkel moment de problematiek op een globale manier heeft herbekeken<sup>120</sup>. De *ad hoc* benadering blijkt onder meer uit de volgende chronologie:

Tot 2003 was de wapenhandel uitsluitend federaal geregeld in de wet van 1991 voor buitenlandse handel, in de wet van 1933 voor de binnenlandse wapenhandel. De wet van 1991 had militair materieel uit de algemene (federale) IU&D-wet gehaald omwille van hun specificiteit.

Wanneer vanaf de jaren '90 stilaan aan het licht komt dat er een andere vorm van wapenhandel bestaat die noch tot buitenlandse, noch tot binnenlandse handel behoort, maar toch de doelstellingen van legale wapenhandel doorkruist, nl. tussenhandel, en wanneer rapporten vanaf 1997 de rol van België daarin blootleggen, wordt in maart 2003 de wet van 1991 aangepast, onder de voluntaristische, maar ongelukkig gekozen noemer van 'bestrijding van de illegale wapenhandel'.

Enkele maanden later, in augustus 2003, worden IU&D (officieel) omwille van de samenhang tussen 'economische belangen, aspecten van tewerkstelling en aspecten van het afzet- en uitvoerbeleid' geregionaliseerd<sup>121</sup>. De beoordeling in het kader van de 'eerbaarheidsvergunning' van personen voor binnenlandse, zowel als voor buitenlandse handel, wordt omwille van de samenhangende aspecten van wapenhandel gecentraliseerd bij de Minister van Justitie<sup>122</sup>.

Dat er ook samenhang bestaat tussen de controle op de binnenlandse handel en die op buitenlandse handel enerzijds, en samenhang tussen de beoordeling van personen en de beoordeling van activiteiten anderzijds, wordt alleen opgemerkt door de Raad van State en enkele hoogleraren internationaal strafrecht. Vóór de regionalisering stelde prof.

---

120 Zie over het structureel gebrek aan een overkoepelende visie over alle aspecten van een te reguleren problematiek: K. VAN HEUVERSWYN, *Leven in de Risicomaatschappij Deel 3: Aanbevelingen voor doeltreffend risicoreguleringsmanagement*, Antwerpen, Garant, 2009, p. 69-88 (verklaring voor de afwezigheid van visie), en p. 125 e.v. (aanbevelingen om overzicht te herstellen)

121 Memorie van toelichting bij het ontwerp van bijzondere wet van 22 juli 2003 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *Parl. St. Senaat*, BZ 2003, nr. 89/1, p. 2

122 Memorie van toelichting het wetsontwerp van 7 februari 2006 houdende regeling van economische en individuele activiteiten met wapens, *Parl. St. Kamer*, 2005-2006, nr. 51-2263/01, p. 7 "De eerste doelstelling van dit ontwerp van wet (de nieuwe Wapenwet) bestaat erin de volledige wapenproblematiek in België, met uitzondering van het probleem van licenties voor in- en uitvoer, te centraliseren bij de Minister van Justitie, zulks met het oog op de samenhang" (verder vermeld als Memorie van toelichting bij de Wapenwet)

Eric David in een advies bij een voorstel tot wijziging van de wet van 1991 dat het wenselijk zou zijn “*dat de wetgever ooit zou overwegen die teksten (de wet van 1991 en de wet van 1933) samen te voegen of te coördineren, teneinde dit instrument tot één coherent geheel te maken*”<sup>123</sup>.

Na de regionalisering heeft de Raad van State meermaals gewaarschuwd voor mogelijke conflicten en geadviseerd om een samenwerkingsakkoord te sluiten<sup>124</sup>. De Raad van State heeft gewezen op twee gevallen waarin het toepassingsgebied van de twee wetten elkaar kunnen overlappen: ten eerste, m.b.t. de lijst van verboden wapens, ten tweede m.b.t. de machtigingen op basis van de wet van 1933 (de toenmalige wapenwet) en de invoervergunningen op basis van de wet van 1991<sup>125</sup>.

Die aanbevelingen zijn anno 2010 nog steeds - en meer dan ooit - actueel, omdat de bovennationale bepalingen, die opleggen om activiteiten van tussenhandel te controleren d.m.v. regelgeving of bestuurlijke praktijken, België verplichten om de bestrijding van de illegale wapenhandel *in al zijn aspecten* te bekijken en om te evalueren wie, welk bestuursniveau voor elk specifiek aspect bevoegd is. Bovendien verplicht het VN-Actieprogramma om tussenhandel en wapenhandel door dezelfde instanties te laten controleren.

### 2.3.1.3 Bevoegdheidsaspecten m.b.t. de controle op *dual-use* goederen

Voor *dual-use* goederen bestaat enkel de bepaling in de bijzondere wet van 2003 dat de controle op IU&D ervan regionaliseert. Er zijn geen vergelijkbare bepalingen m.b.t. de bestrijding van de illegale handel in *dual-use* goederen en er is ook geen Belgische regelgeving op de personen die *dual-use items* verhandelen of de handel ervan faciliteren. Nochtans, gezien hun potentieel gebruik voor massavernietigingswapens, maakt de controle op de (tussen)handel in *dual-use* goederen wel degelijk deel uit van de problematiek van illegale wapenhandel. Ook voor deze goederen blijft de vraag wie bevoegd is,

---

123 Adviezen van deskundigen bij het wetsvoorstel van 28 mei 2001 tot wijziging van de wet van 5 augustus 1991 betreffende de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik dienstig materieel en daaraan verbonden technologie en tot aanvulling van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering, *Parl. St. Kamer*, 2000-2001, nr. 431/9, p. 17

124 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*, 2005-2006, nr. 2263/O1, p. 72; zie ook het Advies nr. 36.360/O1 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. Vl. R.*, 2003-2004, nr. 1979-1, p. 9. 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 Raad van State, o.c., p. 14

125 Zie: voetnoot 12 bij het Advies nr. 38.231/VR/4 van de Raad van State, o.c., p. 72, zie ook: voetnoot 6 bij het Advies nr. 36.360/1 van de Raad van State, o.c., p. 9 en voetnoot 4 bij het Advies nr. 36.629/1 van de Afdeling wetgeving van de Raad van State van 26 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. Parlement*, 2003-2004, nr. 1824-2, p. 8: ook omwille van de verwevenheid met de douanewetgeving en het feit dat de federale overheid ook bevoegd blijft voor andere in-, uit- en doorvoervergunningen (leger en politie) vindt de Raad van State een samenwerkingsakkoord aangewezen

*in concreto* om uitvoering te geven aan de nieuwe bepalingen van Verordening 428/2009 m.b.t. tussenhandel, op basis van de bevoegdheidsverdelende bepalingen strikt juridisch gezien onbeantwoord.

Met het oog op de implementatie van de voorschriften inzake tussenhandel in *dual-use* goederen, hebben de betrokken Belgische instanties in de loop van 2009 overlegd om uit te maken wie hiervoor zou instaan. De federale overheidsdienst Buitenlandse zaken, de diensten van de Douane en de drie Gewestelijke controlediensten hebben in onderlinge overeenstemming beslist om de implementatie hiervan aan de Gewesten toe te vertrouwen. Als juridische grondslag gebruiken ze het territorialiteitscriterium: de definitie in de *Dual-use* verordening omschrijft een tussenhandelaar als een natuurlijke of rechtspersoon die *verblijft of gevestigd* is op het grondgebied van de regulerende lidstaat. Op zich is deze redenering correct, op voorwaarde dat men tevens de federale bevoegdheid inzake de bestrijding van de illegale wapenhandel in enge zin interpreteert, cf. de toelichting bij de bevoegdheid inzake militair materieel (zie *supra*).

## 2.3.2 Doeltreffendheid van de Belgische regelgeving

Naast de vraag wie in België bevoegd is om activiteiten van tussenhandel te controleren, en los van de noodzaak om activiteiten van tussenhandel te reguleren, onderzoekt de analyse of aspecten die momenteel wettelijk geregeld zijn, ook doeltreffend zijn. Dit behelst de vraag of de overheid met de huidige voorschriften in staat is om de doelstellingen van de wetgever, nl. de bestrijding van de illegale wapenhandel, en in het bijzonder de controle op tussenhandelaars, waar te maken.

Achtereenvolgens worden de 4 artikelen van Titel III van de wet van 1991 op hun doeltreffendheid getoetst.

### 2.3.2.1 Doeltreffendheid van het stelsel van de voorafgaande vergunning (art. 10)

In de beschrijving van het Belgisch stelsel *de facto* werd reeds vermeld dat de provincies slechts zelden een aanvraag tot erkenning als tussenpersoon in de zin van de wapenwet ontvangen, en in het verslag 2006-2008 van de Federale wapendienst werd geen statistisch materiaal m.b.t. tussenpersonen opgenomen. De Federale wapendienst van Justitie

bevestigt dat ze sinds 2003 aan geen enkele tussenpersoon een voorafgaande vergunning in de zin van artikel 10 van de wet van 1991 heeft toegekend<sup>126</sup>.

Het is dan ook niet duidelijk of de door de provinciegouverneurs erkende tussenpersonen alleen wapens verhandelen binnen België, die onder toepassing van de wapenwet vallen of dat die tussenpersonen hebben nagelaten een vergunning bij Justitie aan te vragen. Het is evenmin duidelijk of het feit dat Justitie geen aanvragen krijgt, erop wijst dat er geen tussenhandelaars in militair materieel in België (meer) actief zijn.

Zoals in de beschrijving van het Belgisch controlestelsel vermeld, is de vereiste van een voorafgaande vergunning bij wapenhandelaars niet voldoende bekend. Daardoor vragen exporteurs van militair materieel niet eerst een vergunning aan bij Justitie, zoals de regeling het voorschrijft, maar worden ze door de diensten van Douane of de Gewesten naar Justitie doorverwezen. Doordat er in België geen controle is op de activiteiten van tussenhandelaars, is er geen enkele instantie die er voor hen over waakt dat deze personen voorafgaand door Justitie vergund zijn.

Dat er door tussenhandelaars geen spontane aanvragen bij Justitie worden ingediend, kan er op wijzen dat die vereiste ook bij hen niet gekend is, of dat ze gewoon nalaten om het te doen. In beide veronderstellingen, kan men ervan uitgaan dat het huidige systeem niet werkt omdat het niet toelaat om tussenpersonen 'te vatten' en de procedure van de voorafgaande vergunning toe te passen.

### 2.3.2.2 Doeltreffendheid van de sancties (art. 11-12)

Titel III van de wet van 1991 voorziet in artikel 12 in sancties op de niet-naleving van de bepalingen van artikel 10 (vereiste van een voorafgaande vergunning) en artikel 11 (verplichting om embargo's na te leven). Door de beperkte mogelijkheid tot preventieve controle op tussenhandelaars (omdat er geen mechanisme bestaat om hen te vatten of hen aan te zetten om een voorafgaande vergunning aan te vragen) bieden de strafsancities van artikel 12 de enige mogelijkheid om tegen malafide tussenhandelaars en hun illegale activiteiten op te treden. Deze strafsancities zijn evenwel slechts een stok achter de deur, die *a posteriori* kan vermijden dat illegale transacties ongestraft blijven.

Artikel 12, in combinatie met artikel 10, maakt vervolging en veroordeling mogelijk voor het uitoefenen van activiteiten van tussenhandel, zonder een voorafgaande vergunning. Gezien het een formele vereiste betreft, zal de bewijslast hiervoor niet problematisch zijn. Als tussenhandelaars alleen zouden kunnen vervolgd worden wegens het gebrek aan een vergunning, spreekt het voor zich dat dit een uiterst zwak bestraffingsstelsel zou zijn, waarvan nauwelijks een afschrikwekkend effect kan verwacht worden. Daaraan komt

---

<sup>126</sup> Zie ook: V. MOREAU, *l.c.*, p. 11

artikel 12, in combinatie met artikel 11 tegemoet, door in de mogelijkheid te voorzien om tussenhandelaars te bestraffen omwille van het illegaal karakter van hun activiteiten, nl. het schenden van een embargo. De naleving van deze bepaling kan in de praktijk evenwel moeilijk gecontroleerd worden zonder een beoordeling *in concreto* van de uitgevoerde activiteiten en een dergelijke beoordeling maakt geen deel uit van de screening van de ‘eerbaarheid’ of de ‘betrouwbaarheid’ van de betrokken handelaars.

De vraag is bovendien of deze bepaling wel thuishoort onder genoemde Titel III ‘*bestrijding van de illegale wapenhandel*’. Voor de activiteiten van wapenhandelaars zijn de Gewesten, op basis van de vergunningsprocedure voor IU&D, als enige geplaatst om die beoordeling te maken. Voor de activiteiten van tussenhandel, waarvoor alsnog geen procedure bestaat om de individuele transacties te beoordelen, stelt zich de vraag wie in staat is om de conformiteit met artikel 11 te beoordelen en die informatie over te maken aan Justitie, die ermee rekening zou moeten houden bij de uitreiking van de vergunning aan tussenpersonen, of aan het parket, met het oog op vervolging op basis van artikel 11.

M.a.w. de effectieve meerwaarde van de sancties van artikel 12 is in de praktijk beperkt tot een middel, de vergunning van personen, terwijl de uiteindelijke doelstelling, nl. de bestrijding van illegale tussenhandel, bij gebrek aan controle op activiteiten van tussenhandel, niet vervolgbaar is.

### 2.3.2.3 Doeltreffendheid van de extraterritorialiteit (art. 13)

Artikel 13 van de wet van 1991 schrijft het volgende voor: “*De Belgische gerechten zijn bevoegd om kennis te nemen van de in deze titel bedoelde misdrijven die buiten het Belgische grondgebied werden gepleegd, zo de verdachte in België wordt gevonden, zelfs al heeft de Belgische overheid van de buitenlandse overheid geen klacht of officieel bericht ontvangen en zelfs al is het feit niet strafbaar in het land waar het werd gepleegd.*”.

De extraterritoriale gelding van deze bepaling is door de plaats van artikel 13 (op het eind van Titel III) en de bewoordingen ervan veel beperkter van betekenis dan op het eerste zicht kan lijken: ze geldt immers slechts voor de ‘in deze titel bedoelde misdrijven’, m.a.w. voor het verhandelen van militair materieel zonder als handelaar of tussenpersoon over een vergunning te beschikken, en voor het verhandelen – als vergunde persoon – in schending van een wapenembargo waardoor België gebonden is.

Dit zijn strikt gezien de enige twee misdrijven waarvoor de extraterritorialiteit geldt<sup>127</sup>. Het zijn immers de “in artikel 10 bedoelde personen” die artikel 11 verbiedt om embargo's te schenden, en voor bv. een schending van de mensenrechten of een bijdrage aan terroristische activiteiten of een van de andere criteria van de EU Gedragscode is er geen extra-territoriale gelding.

Volgens het initieel wetsvoorstel van februari 2000 lijkt dit laatste in ieder geval de bedoeling van de wetgever geweest te zijn: “er een extra-territoriale wetgeving moet komen die het schenden van wapenembargo's beteugelt”<sup>128</sup>. De analyse stelt de vraag of deze extra-territoriale gelding niet te beperkt geformuleerd is in het licht van de doelstelling van Titel III, nl. de bestrijding van de illegale wapenhandel, die meer omvat dan het naleven van wapenembargo's<sup>129</sup>.

### 2.3.3 Interne coherentie van de Belgische regelgeving

Als laatste aspect onderzoekt de analyse of het Belgisch controlestelsel intern coherent is: met ander woorden of de verschillende procedures die in België bestaan op elkaar zijn afgestemd. Volledigheidshalve wordt eraan herinnerd dat de voorafgaande vergunningsprocedure enkel van toepassing is op militair materieel en niet op *dual-use* goederen.

Gezien de vaststelling dat er sinds 2003 geen aanvragen door tussenpersonen op basis van de wet van 1991 zijn ingediend, omvat dit deel van de analyse een louter theoretische denkoefening. Toch blijft het relevant om de interne coherentie van de bestaande procedures te beoordelen, vanuit de vraag of de bestaande procedures logisch zijn uitgewerkt en op elkaar zijn afgestemd om een doeltreffende controle mogelijk te maken, *gesteld dat*

---

127 De extraterritorialiteit van art. 13 wordt trouwens vaak verkeerd begrepen en voorgesteld in de literatuur. Men looft ‘de extraterritoriale gelding van de Belgische wetgeving’, zonder te verduidelijken wat die in concreto inhoudt: zie o.m.: H. ANDERS, ‘Controlling arms brokering’, *l.c.*, p. 10; H. ANDERS, ‘European Union standards on the control of arms brokering’, GRIP/ IANSA, presentatie op VN Workshops over illegale tussenhandel in SALW, mei-juni 2005, p. 7, te vinden op: <http://disarmament.un.org/CAB/brokering/Presentation%20UN%20brokering%20workshop%20-%20HA%2028.06.pdf>; S. CATTANEO en S. PARKER, *Implementing the United Nations Programme of Action on Small Arms and Light Weapons, Analysis of the National Reports submitted by States from 2002 to 2008*, UNIDIR, 2008, p. 79 en p. 70; X, ‘Best practice in the regulation of arms brokering’, Saferworld paper gericht aan de Group of Governmental Experts on Brokering, maart 2007, p. 4, te vinden op: <http://www.saferworld.org.uk/publications>

128 Wetsvoorstel van 9 februari 2000, o.c., p. 3

129 Zie ook E. CLEGG, o.c., p. 12, die stelt dat wapenembargo's pas als een sanctie worden opgelegd “after the situation in a particular country or sub-region has deteriorated to the extent that the international community feels compelled to act”. M.a.w. er gaat met het oog op internationale veiligheid en stabiliteit geen enkele preventieve werking uit van embargo's.

men een oplossing zou vinden om tussenpersonen ook daadwerkelijk 'te vatten'.

In hetgeen volgt worden achtereenvolgens bedenkingen geformuleerd bij het bestaan van verschillende definities, de mate waarin de huidige procedure (geen) rekening houdt met de verschillen tussen de activiteiten van wapenhandelaars en tussenpersonen, het bestaan van verschillende materiële toepassingsgebieden en het verloop in de praktijk van de adviesprocedure bij de aanvraag tot vergunning.

### 2.3.3.1 Afstemming van de definities van tussenpersoon

Zoals bij de beschrijving van het Belgische controlestelsel vermeld, kent België een (voorafgaande) vergunningsprocedure voor tussenpersonen op basis van de wet van 1991 en een erkenningsprocedure voor tussenpersonen op basis van de wapenwet. Beide wetten definiëren tussenpersonen, de definities hebben gemeenschappelijk dat ze vermelden *“ongeacht of de goederen op het Belgische grondgebied komen”*, hetgeen zowel voor binnenlandse als voor buitenlandse handel voor verwarring kan zorgen. Vanuit het perspectief van de wapenwet is het verwonderlijk dat de tussenhandel betrekking kan hebben op goederen die niet op het Belgisch grondgebied komen, omdat de wapenwet de binnenlandse handel reguleert. Wellicht werd hier bedoeld: zonder dat tussenpersonen zelf in het bezit zijn van de goederen die ze verhandelen. In het kader van de wet van 1991, kan men zich de vraag stellen of een transactie waarbij de goederen in België fysiek aanwezig zijn, niet thuishoort onder de douanekwalificatie van in-, uit- of doorvoer. Immers, dergelijke transacties op Belgisch grondgebied vallen onder het controlestelsel van IU&D (wapenhandel) en behoren strikt gezien niet tot tussenhandel (handel tussen derde landen)<sup>130</sup>.

Een tweede aspect betreft het verschil tussen beide definities van tussenpersoon<sup>131</sup> wat de omschrijving van de activiteiten van tussenhandel betreft. De definitie van de wapenwet geeft een ruimere omschrijving (meer activiteiten) dan die van de wet van 1991, hetgeen te verklaren is door de verschillende finaliteit van beide wetten, resp. controle op de binnenlandse handel *versus* controle op de buitenlandse handel. Toch kan het gebruik van dezelfde terminologie, met een verschillende betekenis naargelang de wettekst waarin ze voorkomt, verwarrend zijn.

---

<sup>130</sup> Zie ook: V. MOREAU, *l.c.*, p. 8

<sup>131</sup> Art. 10, 2de lid wet van 1991: *“een ieder die, tegen een vergoeding of om niet de voorwaarden creëert voor het sluiten van een overeenkomst met als voorwerp het verhandelen, de uitvoer of de levering in het buitenland of het met dat doel voorhanden hebben van wapens, munitie of speciaal voor militair gebruik dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, ongeacht de herkomst en de bestemming van de goederen en ongeacht of zij op het Belgisch grondgebied komen”*

Art. 2, 2° Wapenwet: *“eenieder die, tegen een vergoeding of om niet, de voorwaarden creëert voor het sluiten van een overeenkomst met als onderwerp de vervaardiging, de herstelling, de wijziging, het aanbod, de verwerving, de overdracht of enige andere vorm van terbeschikkingstelling van vuurwapens, onderdelen ervan of munitie ervoor, ongeacht de herkomst en de bestemming ervan en ongeacht of de goederen op het Belgische grondgebied komen, of die een dergelijke overeenkomst sluit wanneer het vervoer door een derde wordt verricht”*

### 2.3.3.2 Procedures op maat van de wapenhandelaar

Bij de invoering van de bepalingen m.b.t. de bestrijding van de illegale wapenhandel, heeft men er gemakkelijkschalve (?) voor gekozen om een bestaande procedure, die van erkenning op basis van de wapenwet, uit te breiden. Men heeft daarbij niet consequent twee verschillende categorieën van personen, nl. wapenhandelaars en tussenpersonen, die twee totaal verschillende types van activiteiten uitoefenen, voor ogen gehouden.

De algemene verplichting om een vergunning bij Justitie aan te vragen geldt volgens art. 10, 1ste lid van de wet van 1991 zowel voor wapenhandelaars als tussenpersonen. Artikel 10, 2de lid definieert “*een tussenpersoon*”. Vanaf het 3de lid is men de tussenpersonen vergeten. Daarin worden de voorwaarden bepaald waaraan iemand moet voldoen om de vergunning te kunnen verkrijgen, en die zijn alleen beschreven voor de “*overeenkomstig de wet erkende wapenhandelaars*”. Volgens een strikte interpretatie zijn er dus verder geen modaliteiten en voorwaarden bepaald voor tussenpersonen (geen erkenning nodig, geen moraliteitsvoorwaarden, geen waarborg).

Indien het de bedoeling was van de wetgever dat de voorwaarden van artikel 10, 3de lid, zowel voor tussenpersonen als voor wapenhandelaars zouden gelden, stelt zich de vraag hoe tussenpersonen *in concreto* aan de opgelegde voorwaarden kunnen voldoen.

Artikel 10, 3de lid, 1. bepaalt dat er moet voldaan worden “*aan alle wettelijke voorwaarden om op het ogenblik van de aanvraag erkend te kunnen worden als wapenhandelaar*”.

De erkenning is geregeld in de wapenwet. Zowel wapenhandelaars als tussenpersonen hebben op basis van artikel 5, §1 van de wapenwet een erkenning nodig voor handel m.b.t. de wapens die onder het toepassingsgebied van de wapenwet vallen. Artikel 5, § 2 van de wapenwet bepaalt dat de “*aanvrager*”, dit slaat zowel op wapenhandelaars als op tussenhandelaars, o.m. zijn beroepsbekwaamheid moet kunnen aantonen. De modaliteiten van het beroepsbekwaamheidsexamen zijn geregeld in het KB van 16 oktober 2008. Dit KB regelt evenwel alleen het statuut van de wapenhandelaar. In geen enkele bepaling worden tussenpersonen vermeld. Strikt gezien gelden deze voorschriften dus niet voor tussenpersonen. Alle andere bepalingen van het KB van 16 oktober 2008 m.b.t. de beroepsdeontologie, plichten en verantwoordelijkheden zijn duidelijk gericht op de activiteiten van een wapenhandelaar, zodat bezwaarlijk kan worden aangenomen dat tussenpersonen *impliciet* onder het toepassingsgebied van het KB van 16 oktober 2008 vallen.

Het is bijgevolg niet duidelijk hoe een tussenpersoon kan voldoen aan artikel 5, §2 om zijn beroepsbekwaamheid te bewijzen, en een erkenning als tussenpersoon op basis van de wapenwet te bekomen, noch hoe een tussenpersoon zou kunnen voldoen aan de voorwaarden om een erkenning te bekomen, indien men artikel 10, 3de lid interpreteert in de zin dat er geen formele erkenning nodig is.



### 2.3.3.3 Verschillende materiële toepassingsgebieden

Gelijkaardige interpretatieproblemen als hiervoor beschreven volgen bovendien uit het verschillend materieel toepassingsgebied van de wapenwet en de wet van 1991. Wie als wapenhandelaar of als tussenpersoon in de zin van de wet van 1991 een aanvraag tot vergunning indient bij Justitie, dient *“een kopie van zijn getuigschrift van erkenning inzake wapens en munitie”* cf. de wapenwet voor te leggen *“indien hij activiteiten uitoefent bedoeld door voornoemde wet”*<sup>132</sup> (de wapenwet). Het materieel toepassingsgebied van de wapenwet is evenwel beperkter qua militair materieel dan de wet van 1991. Dit impliceert dat er bepaalde categorieën van wapens bestaan waarvoor tussenpersonen en wapenhandelaars een vergunning nodig hebben van Justitie op basis van de wet van 1991, terwijl het toepassingsgebied van de wapenwet voor hen geen erkenning voorschrijft.

Ook hier is het niet duidelijk of dit betekent dat er voor die wapens (die voorkomen op de lijst in bijlage bij het KB van 1993 en die niet onder de wapenwet vallen) moet voldaan worden aan alle wettelijke voorwaarden om erkend te kunnen worden, zonder dat er formeel een erkenning nodig is. Het uitvoeringsKB van 16 mei 2003 lijkt dit te bevestigen door te stellen dat er een kopie van het getuigschrift van erkenning gevraagd wordt, *“indien hij daaronder valt”* (art. 3, 3de lid). Dan blijft de vraag wat er gebeurt indien hij daar niet onder valt: is er dan nog een toetsing (zonder formele erkenning) of is er helemaal geen toetsing?

### 2.3.3.4 Het verloop van de adviesprocedure

Volgens de bij het KB van 16 mei 2003 voorgeschreven procedure is de Federale wapendienst verplicht bij een vergunningsaanvraag het gemotiveerd advies te vragen van: de Procureur des Konings van het arrondissement waar de aanvrager gevestigd is; de gouverneur die de eventuele erkenning als wapenhandelaar heeft afgegeven; de veiligheid van de Staat, de federale politie en de dienst vergunningen van de FOD Economie. Sinds 2003 is het niet langer de FOD Economie, maar zijn het de regionale bevoegde diensten (Dienst Controle Wapenhandel voor Vlaanderen) die in de procedure dienen betrokken te worden.

Uit de beschrijving van de bestuurlijke praktijken bleek dat de bij KB opgelegde procedure minstens deels niet gevolgd wordt en in werkelijkheid chronologisch omgekeerd te werk gegaan wordt. Wapenhandelaars wenden zich niet eerst tot Justitie en vragen dan na het bekomen van een voorafgaande vergunning een IU&D-vergunning aan. In de praktijk zijn het de diensten van de Douane of de Gewesten die wapenhandelaars doorsturen naar Justitie. Voor tussenhandel bestaat er geen enkele dienst die de activiteiten van tussenhandelaars controleert, bijgevolg is er ook niemand die hen naar Justitie doorverwijst. Gezien de voorgeschreven procedure niet wordt nageleefd omdat ze in de praktijk niet

---

<sup>132</sup> Art. 1., 1° KB 16 mei 2003

werkbaar wordt geacht, is er reden om ze in vraag te stellen en opnieuw te evalueren, o.m. in functie van ervaringen sinds 2003.

## 2.3.4 Besluit m.b.t. de efficiëntie van het Belgische controlestelsel op tussenhandel

Om de efficiëntie van de Belgische controle op tussenhandelaars te controleren, werden drie aspecten onderzocht: de bevoegdheidsverdeling ter zake, de doeltreffendheid en de interne coherentie. Door tal van onnauwkeurige formuleringen in de bepalingen van Titel III '*bestrijding van de illegale wapenhandel*' die voornamelijk beoogde om tussenhandel te controleren, mist de wet van 1991 zoals aangepast in 2003, ondanks de goede intenties, zijn doel.

Vooreerst dekt de benaming van de wet en Titel III die ze invoert, nl. 'bestrijding van de illegale wapenhandel' niet de lading. Slechts enkele specifieke aspecten worden geregeld. Door die veel te ruime omschrijving in verhouding tot de draagwijdte van de bepalingen is verwarring ontstaan over de bevoegdheid om activiteiten van tussenhandel te controleren. Strikt gezien vallen die niet onder gewestelijke bevoegdheid inzake IU&D omdat de activiteiten verschillend zijn, en vallen ze ook niet onder Titel III, dat een federale bevoegdheid gebleven is.

Ook de verwarrende formulering van de voorwaarden om een vergunning te bekomen volgens artikel 10, het feit dat tussenpersonen soms wel, soms niet in de uitvoeringsbepalingen vermeld worden, de onduidelijkheid over de implicaties van het verschillend materieel toepassingsgebied van de wapenwet en de wet van 1991, de beperkte formulering van de extraterritoriale gelding van artikel 13 en de twijfels bij de mogelijkheid om de verplichting op de naleving van embargo's te controleren (art. 11), geven aan dat de huidige bepalingen geen coherent geheel vormen en al helemaal geen doeltreffende controle mogelijk maken. Het lijkt alsof men bij de uitvoeringsbepalingen nauwelijks nog tussenpersonen voor ogen had.

Bovendien hebben strafsancties bij gebrek aan een mechanisme om tussenpersonen te vatten voor de voorafgaande vergunning, en het ontbreken van een procedure om activiteiten van tussenhandel te controleren, geen preventieve en slechts een zeer beperkte repressieve meerwaarde. Het hoeft dan ook niet te verwonderen dat er sinds 2003 aan geen enkele tussenpersoon een voorafgaande vergunning werd uitgereikt.

Deze vaststelling op zich was al voldoende geweest om de efficiëntie van het huidige stelsel in vraag te stellen.

## 2.4 Besluit bij de analyse

De bevindingen van de analyse van de Belgische regelgeving en bestuurlijke praktijk m.b.t. de controle op tussenhandel in militair en *dual-use* materieel kunnen als volgt worden samengevat.

### 2.4.1 Samenvattend overzicht van de bevindingen van de analyse

#### **M.b.t. de compliance met bovenationale verplichtingen**

België voldoet nauwelijks aan de verplichte en te overwegen maatregelen die door boven-nationale instrumenten worden voorgeschreven. De voornaamste lacune is het gebrek aan controle op de activiteiten van tussenhandel, waardoor ook tal van andere bepalingen die daarmee samenhangen niet geregeld zijn. Dit geldt sinds augustus 2009 nog enkel voor militair materieel, gezien EG Verordening 428/2009 een rechtstreeks toepasselijk controlestelsel m.b.t. *dual-use* goederen heeft ingevoerd.

#### **M.b.t. de efficiëntie van het Belgisch controlestelsel**

Drie vaststellingen zijn van belang. Ze hebben – op het bevoegdheidsaspect na - uitsluitend betrekking op de controle op tussenhandel in militair materieel, gezien er inzake *dual-use* goederen geen eigen Belgische regelgeving bestaat.

Ten eerste, het feit dat de huidige bevoegdheidsverdelende bepalingen niet toelaten om éénduidig uit te maken of tussenhandel tot de gereguleerde materie van in-, uit-

of doorvoer behoort, of een federale bevoegdheid is gebleven die thuishoort onder ‘de bestrijding van de illegale wapenhandel’.

Ten tweede, de analyse van de doeltreffendheid van het huidige controlestelsel toont duidelijk aan dat de in 2003 toegevoegde bepalingen hun doel, nl. het controleren van tussenpersonen, volledig missen. Er is sinds 2003 nog niet één keer gebruik gemaakt van de procedure. Aan de oorzaak ligt het gebrek aan een mechanisme om tussenhandelaars te vatten of hen spontaan aan te zetten een voorafgaande vergunning aan te vragen. De sancties waarin de wet voorziet voor het niet bezitten van een dergelijke vergunning, zijn het enige aspect dat enige meerwaarde heeft. Daardoor is het mogelijk repressief tegen tussenhandelaars op te treden en hen te bestraffen. De meerwaarde van de sancties is anderzijds beperkt doordat het in de praktijk nauwelijks mogelijk is om een tussenhandelaar voor de schending van een embargo te vervolgen, zonder een mechanisme dat toelaat om de activiteiten van tussenhandel te controleren en op te volgen.

Tot slot toont de analyse m.b.t. de interne coherentie van de Belgische wetgeving aan dat er nauwelijks rekening gehouden is

- met de specificiteit van activiteiten van tussenhandel;
- en met het verschil in problematiek van controle op tussenpersonen in respectievelijk binnen- en buitenlandse tussenhandel.

## 2.4.2 Evaluatie van de bevindingen van de analyse op samenhang

Alle afzonderlijke bevindingen, zowel die inzake *compliance* als m.b.t. de efficiëntie leiden tot de vaststelling dat België onvoldoende inzicht heeft in de specifieke problematiek van tussenhandel en bovendien in de loop der jaren geen globale of holistische visie<sup>133</sup> heeft ontwikkeld over de bestrijding van de illegale wapenhandel in al zijn aspecten. Daartoe behoren enerzijds de buitenlandse wapenhandel d.m.v. in-, uit- en doorvoer en andere activiteiten, zoals tussenhandel; anderzijds de binnenlandse handel. Tot de te regelen aspecten behoren: definities van activiteiten en de personen die ze uitvoeren, controlemaatregelen (inclusief beoordelingscriteria en een correcte procedure) en aangepaste sancties. Al deze aspecten zouden als één coherent geheel moeten geregeld worden.

---

<sup>133</sup> Zie over de nood aan een holistische visie als de fundamentele eerste stap voor het uitstippelen van een doeltreffend beleid: K. VAN HEUVERSWYN, *Leven in de risicomaatschappij Deel 1, Negen basisvereisten voor doeltreffend risicomanagement*, Antwerpen, Garant, 2009, p. 330 e.v.; zie over het gebrek aan holistische visie in België: K. VAN HEUVERSWYN, *Leven in de risicomaatschappij Deel 2, o.c.*, p. 441 en p. 469 e.v.; zie aanbevelingen m.b.t. een holistische visie: K. VAN HEUVERSWYN, *Leven in de risicomaatschappij Deel 3, o.c.*, p. 21, p. 30, p. 69 en p. 127

# 3

## *Aanbevelingen voor de controle op tussen- handel in België*

Hoofdstuk 3 maakt de synthese van de twee voorgaande hoofdstukken, vertrekkend van de vaststellingen van de analyse van het Belgisch stelsel, de maatregelen die bindende bovenationale instrumenten opleggen, en aangevuld met de inzichten en richtlijnen uit goede praktijken en internationale aanbevelingen<sup>134</sup>.

Vooreerst wordt een samenvatting gegeven van de sterke en zwakke kanten van het huidige controlestelsel in België, zoals die blijken uit de analyse.

Vervolgens worden concrete aanbevelingen aangereikt om het wettelijk kader op de controle op tussenhandel in België te optimaliseren.

De aanbevelingen hebben betrekking op:

- de nood aan duidelijkheid omtrent de bevoegdheidsverdeling;
- het belang van inzicht in de problematiek, als uitgangspunt voor een sluitend wettelijk kader op de controle op tussenhandel;
- het belang van een ondubbelzinnig toepassingsgebied: definities, type goederen, (extra)territorialiteit;
- de keuze tussen verplichte en optionele controlemaatregelen;
- mogelijke mechanismen om de naleving en de controle daarop te verzekeren;
- de nood aan binnenlandse én internationale samenwerking en informatie-uitwisseling;
- de nood aan overleg om coherentie te bewaken en afstemming te verzekeren.

---

<sup>134</sup> Voor een exhaustief overzicht van de internationale initiatieven en goede praktijken inzake controle op tussenhandel, zie: K. VAN HEUVERSWYN, *Het internationale kader voor controle op tussenhandel in militaire en dual-use goederen*, Vlaams Vredesinstituut, 2010

## 3.1

# De sterke en zwakke kanten van het Belgisch controlestelsel samengevat

### 3.1.1 Sterke kanten

- (1) België heeft sinds 2003 een wettelijk kader op de controle op tussenhandel in militair materieel en behoort daarmee wereldwijd tot een kleine kopgroep van een 40-tal landen.
- (2) De Belgische wetgeving voorziet in een wettelijke basis om de betrouwbaarheid van tussenhandelaars in militair materieel te beoordelen.
- (3) De Belgische wetgeving voorziet in sancties voor het niet vervullen van de wettelijke verplichtingen (vergunning voor tussenhandel in militair materieel) en het niet-naleven van embargo's.
- (4) De Belgische wetgeving heeft een extraterritoriale gelding, door vervolging mogelijk te maken van eenieder die zich schuldig maakt aan illegale wapenhandel, ongeacht de nationaliteit, de verblijfplaats of de vestigingsplaats.
- (5) De bevoegde instanties op federaal en gewestelijk niveau overleggen regelmatig met het oog op een coherente toepassing van het beleid inzake wapenhandel binnen België.

### 3.1.2 Zwakke kanten

- (1) België oefent geen controle uit op de *activiteiten* van tussenhandel in militair materieel. Daarmee voldoet het niet aan bovennationale instrumenten, waarvan sommige benadrukken dat de controle op tussenhandelaars eerder een extra maatregel is, die geenszins de controle op activiteiten kan vervangen.

- (2) Het Belgisch stelsel mist in de praktijk zijn doel. Het werd ingevoerd nadat internationale rapporten erop hadden gewezen dat tussenhandelaars ongestraft illegale activiteiten vanuit België konden uitoefenen. Sinds 2003 heeft geen enkele tussenpersoon de voorgeschreven procedure doorlopen. De wettelijke regeling slaagt er dus niet in om tussenpersonen te controleren, vnl. door een gebrek aan maatregelen om tussenhandelaars te vatten.
- (3) Het mogelijk effect van de voorziene strafsancities is heel beperkt omwille van het gebrek aan controle op de activiteiten van tussenhandel. In België actieve tussenhandelaars kunnen bestraft worden wegens een formele vereiste, nl. het niet bezitten van een voorafgaande vergunning. Het is evenwel niet duidelijk hoe de niet-naleving van een embargo kan worden afgedwongen zonder controle op de activiteiten van tussenhandel. Bovendien omvat illegale wapenhandel meer dan het niet naleven van embargo's.
- (4) Ook de meerwaarde van de extraterritorialiteit is beperkter dan ze op het eerste zicht lijkt. Ze geldt ook slechts voor het niet-ervullen van een formele vereiste, nl. de vergunning, en het niet-naleven van embargo's. Dezelfde praktische problemen stellen zich als voor de toepassing van de strafsancities.
- (5) Een theoretische evaluatie (bij gebrek aan voorbeelden van toepassing in de praktijk) van de huidige vergunningsprocedure voor militair materieel wijst onder meer uit dat er een gebrek is aan afstemming tussen de definities van de wet van 1991 en van de wapenwet. Ten tweede blijkt dat de wettelijk bepaalde modaliteiten van de procedure geen rekening houden met de specificiteit van activiteiten van tussenhandel en dat in de uitvoeringsbepalingen de tussenpersonen niet aan bod komen. Ten derde zijn de actualisering van het materieel toepassingsgebied gebaseerd op een bestuurlijke praktijk, die noch rechtszekerheid, noch garantie biedt op een afgestemd beleid tussen de drie Gewesten en de federale overheid. Ten vierde wordt de adviesprocedure voor voorafgaande vergunningen (momenteel enkel toegepast op wapenhandelaars) *de facto* niet gevolgd, omdat ze niet aansluit bij de praktijk.
- (6) Ondanks de goede bedoelingen van de wetgever door in 2003 bepalingen m.b.t. de controle op tussenpersonen aan te nemen, is door de manier waarop het bestaande wettelijk kader is aangepast, ongewild een interpretatieprobleem m.b.t. de bevoegdheidsverdeling tussen het federale niveau en de Gewesten ontstaan. Sinds de bijzondere wet van 2003 is niet duidelijk of tussenhandel behoort tot de in-, uit- en doorvoer, die geregionaliseerd werden, of tot de 'bestrijding van de illegale wapenhandel' dat een federale materie gebleven is. Voor *dual-use* goederen geldt dezelfde vraag, gezien in 2003 ook enkel de in-, uit- en doorvoer werden overgedragen aan de Gewesten.
- (7) Tot slot geldt m.b.t. *dual-use* goederen dat België te laat is met het nemen van uitvoeringsbepalingen voor de volledige implementatie van Verordening 428/2009. Ook al schort dit het rechtstreeks toepasselijk karakter van de Verordening niet op, vooral het ontbreken van strafsancities ontnemt de Verordening haar effect.



## 3.2 Aanbevelingen

Gezien de lijst met zwakke punten, is er ruimte voor substantiële aanbevelingen.

De volgende aanbevelingen zijn vnl. gebaseerd op de verplichtingen en optionele maatregelen die bovennationale instrumenten voorschrijven, aangevuld met niet-dwingende richtlijnen uit internationale rapporten en aanbevelingen.

Voor één aspect, nl. het proactief verzekeren van de naleving van de wettelijk voorschriften, waarvoor onvoldoende informatie in de literatuur voorhanden was, worden aanbevelingen door de auteur geformuleerd.

### 3.2.1 Gemeenschappelijke aanbevelingen m.b.t. de bevoegdheid inzake tussenhandel in militaire en *dual-use* goederen

België dient een globale visie op de (il)legale wapenhandel ‘in al zijn aspecten’ te ontwikkelen. Dit is een fundamentele voorwaarde voor een kwalitatief wetgevend beleid<sup>135</sup> én bovendien vereist om duidelijkheid te brengen in de bevoegdheidsverdeling tussen de Gewesten en het federaal niveau.

Op basis van de huidige omschrijvingen zijn argumenten te vinden om de controle op tussenhandel te beschouwen als een impliciete gewestelijke bevoegdheid – als een activiteit complementair aan wapenhandel d.m.v. in-, uit- en doorvoer; zowel als voor federale bevoegdheid – behorend tot de residuaire bevoegdheid van bestrijding van de illegale wapenhandel.

---

<sup>135</sup> Zie: K. VAN HEUVERSWYN, *Leven in de risicomaatschappij Deel 3, o.c.*, p. 21, p. 30, p. 69 en p. 127

De huidige impasse zou kunnen doorbroken worden door:

- De benaming ‘bestrijding van de illegale wapenhandel’ in de titel van de wet van 1991 en als benaming voor titel III te vervangen door ‘controle op tussenhandelaars en wapenhandelaars’; dit sluit beter aan bij de doelstelling en de draagwijdte van de bepalingen die eronder ressorteren;
- Parallel daaraan een politieke keuze te maken omtrent *alle* aspecten van de bestrijding van de illegale wapenhandel en de bevoegdheid voor alle aspecten duidelijk te omschrijven in de Bijzondere wet. Daartoe behoren:
  - wapenhandel en handel in *dual-use* goederen d.m.v. in-, uit- en doorvoer;
  - ondersteunende en gerelateerde activiteiten van dergelijke handel, zoals technische dienstverlening, financiële dienstverlening, verzekeringen, opleiding, enz.
  - handel in wapens en *dual-use* goederen tussen derde landen, ‘georganiseerd’ vanuit België, d.i. tussenhandel;
  - ondersteunende en gerelateerde activiteiten van tussenhandel.

Bij de toewijzing van de bevoegdheden kan er rekening gehouden worden met volgende overwegingen:

- Het VN Actieprogramma en niet-dwingende aanbevelingen schrijven voor om de controle op wapenhandel en op tussenhandel (omwille van de link) aan dezelfde instanties toe te kennen;
- Omwille van de complexiteit van de problematiek van illegale tussenhandel, en de link met andere illegale activiteiten, zijn er meerdere ministeriële departementen die allen slechts een deel van de relevante kennis bezitten. De keuze voor één vergunnende instantie is op zich onvoldoende voor een sluitende controle, indien er niet in samenwerking met andere bevoegde instanties voorzien wordt. Dit impliceert dat er kan gekozen worden voor het departement dat de meeste *know how* heeft inzake wapenhandel, zowel als voor een overheid die een eerder coördinerende rol vervult en de *know how* van andere betrokken instanties centraliseert. Overleg en samenwerking zijn ongeacht welke keuze er gemaakt wordt, onontbeerlijk.

## 3.2.2 Aanbevelingen m.b.t. de controle op tussenhandel in militaire goederen

### 3.2.2.1 Aanbevelingen voor een sluitend wettelijk kader

België is volgens het Gemeenschappelijk Standpunt 2003/468GBVB m.b.t. tussenhandel verplicht om een duidelijk rechtskader te scheppen voor legale tussenhandel en voor de controle op activiteiten van tussenhandel die op zijn grondgebied plaatsvinden.

Om een sluitende wettelijke basis uit te werken voor de controle op tussenhandel dient België:

Rekening te houden met juridische en politiek bindende bovennationale voorschriften.

- Duidelijk de doelstelling voor ogen te houden, d.i. het creëren van een legaal kader voor tussenhandel en het vermijden dat door middel van tussenhandel militair materieel in ‘ongeoorloofde’ handen terecht komt. ‘Ongoorloofde’ handen zijn personen, groeperingen of landen die een bedreiging vormen voor de internationale veiligheid en het respect voor de mensenrechten.
- Rekening te houden met de link tussen tussenhandel en wapenhandel: de problematiek van illegale tussenhandel kan niet los gezien worden van wapenhandel door middel van in-, uit- en doorvoer. Malafide tussenhandelaars maken immers gebruik van de afwezigheid van of de minder strenge in-, uit- en doorvoercontroles in bepaalde landen om hun goederen op een ‘ongoorloofde’ bestemming te krijgen.
- Rekening te houden met het feit dat de activiteiten van malafide tussenhandelaars zich meestal niet beperken tot illegale handel in wapens, maar vaak ook betrokken zijn bij andere activiteiten van grensoverschrijdende misdaad.
- Rekening te houden met de specifieke kenmerken van tussenhandel: tussenhandelaars opereren per definitie als onderhandelaar of bemiddelaar vanuit een bepaald land, tussen een producent, een koper of een verkoper, waarbij ze zelf de goederen niet fysiek in hun bezit hebben of er juridisch eigenaar van zijn, en de verplaatsingen van de goederen situeren zich in andere landen dan die waar de activiteiten van tussenhandel plaats vinden of waar de tussenhandelaar gevestigd is of verblijft.
- Rekening te houden met het type tussenhandelaars en hun activiteiten op het Belgisch grondgebied: hierover bestaat er bij de bevoegde diensten voor wapenhandel en tussenhandel momenteel geen informatie.

Een wettelijk kader op de controle op tussenhandel wordt daarom best geïntegreerd in een wettelijke regeling die de ‘illegale wapenhandel in al zijn aspecten’ omvat en beperkt tot aanvullende bepalingen die specifiek betrekking hebben op de problematiek eigen aan tussenhandel.

### 3.2.2.2 Aanbevelingen m.b.t. toepassingsgebied voor militair materieel

Het legaliteitsbeginsel in strafzaken vereist dat sancties gekoppeld worden aan duidelijke wettelijke voorschriften. De geviseerde personen dienen ondubbelzinnig te kunnen uitmaken of de voorgeschreven bepalingen op hen van toepassing zijn. Dit vereist duidelijke definities, en een duidelijk omschreven materieel en territoriaal toepassingsgebied.

Omwille van de internationale dimensie van tussenhandel, dienen deze drie aspecten in lijn te zijn met andere landen. Zolang dit niet het geval is, kunnen tussenhandelaars immers blijven gebruik maken van de verschillen in de nationale wetgeving om door de mazen van het net hun 'ongeoorloofde' activiteiten op een legale of minstens straffeloze manier verder te zetten. Vandaar het belang om de nationale wetgeving conform de bovennationale verplichtingen aan te passen.

#### 3.2.2.2.1 Definities

Om verwarring met andere activiteiten, zoals in-, uit- en doorvoer te vermijden, worden de definities van tussenhandelaar en activiteiten van tussenhandel best beperkt tot de essentiële kenmerken, nl. 'bemiddelende' activiteiten m.b.t. wapenhandel, waarvan de eigenlijke transacties tussen derde landen plaatsvinden. Die essentiële kenmerken zijn terug te vinden in de definitie van tussenhandel van het GS 2003/468/GBVB, waardoor België gebonden is.

Om verwarring te vermijden tussen tussenhandel in de zin van buitenlandse handel en van binnenlandse handel worden best twee verschillende benamingen gebruikt, naar analogie met de Europese regelgeving. Voor intracommunautaire handel (binnenlandse handel vanuit EU standpunt) spreekt Richtlijn 91/477 van een wapenmakelaar<sup>136</sup>. Binnenlandse tussenhandel heeft immers geen betrekking op handel in derde landen, het verschil met eigenlijk wapenhandel betreft hier het feit dat de makelaar niet zelf de goederen bezit of er juridisch eigenaar van is en ze niet zelf fysiek verhandelt.

Een definitie van tussenhandelaar en van activiteiten van tussenhandel is niet onontbeerlijk, één van de twee kan volstaan om zowel de geviseerde personen als hun activiteiten te identificeren.

België dient de bestaande definities in de wet van 1991 en in de wapenwet te herbekijken.

---

<sup>136</sup> De definitie van EG-makelaar maakt geen verwijzing naar het grondgebied waarop de goederen verhandeld worden, hetgeen meteen ook tegemoet komt aan de eerste opmerking.

### 3.2.2.2.2 Materieel toepassingsgebied

Voor de aflijning van het materieel toepassingsgebied, d.i. het type militaire goederen waarop de controlemaatregelen van toepassing zijn, is België gebonden door het GS 2008/944/GBVB, dat België verplicht om de gemeenschappelijke EU-lijst van militair materieel als referentie te nemen voor de nationale lijst.

De 2003-versie van deze lijst is opgenomen in de bijlage bij het KB van 8 maart 1993, dat bovendien ook nog materieel voor ordehandhaving omvat. Het KB van 1993 werd laatst aangepast in 2003. Met de actualisering van de EU-lijst sinds 2003 houden de Gewesten *de facto* rekening, zonder formele aanpassingen aan de officiële lijst. Dit gebeurt op basis van een bestuurlijke praktijk, die verschilt naargelang het Gewest. Hoewel dit tot nu toe heeft geresulteerd in een quasi-identieke lijst, sluit het verschillen binnen België, naargelang het Gewest niet uit.

Om de rechtszekerheid te bevorderen dient gezocht naar een betere juridische basis, die soepele aanpassingen aan de regelmatige *updates* van de Europese lijst mogelijk maakt. Er is bovendien nood aan een mechanisme, bv. door formele samenwerking of overleg, om een éénvormig toepassingsgebied binnen België<sup>137</sup> te verzekeren.

### 3.2.2.2.3 Territoriaal toepassingsgebied

Het territoriaal aanknopingspunt voor de controle op tussenhandel is de plaats waar de activiteiten van tussenhandel plaatsvinden. Dit wordt verplicht opgelegd door het GS 2003/468/GBVB. Het GS voorziet in twee mogelijke uitbreidingen: naar tussenhandel waarbij de goederen vanuit het grondgebied van de regulerende staat worden uitgevoerd, of naar activiteiten van tussenhandel die in het buitenland worden uitgevoerd door op hun grondgebied verblijvende of gevestigde onderdanen.

In tegenstelling tot het GS en andere documenten die een uitbreiding *vanuit het grondgebied* als een optie voorstellen, met het oog op een zo groot mogelijk bereik van het controlesysteem, lijkt dit niet zonder meer aanbevelenswaardig. Ten eerste, omdat het de kans van samenlopende jurisdictie met andere landen vergroot; ten tweede omdat tussenhandel met uitvoer van goederen vanuit hetzelfde grondgebied als waar de activiteiten plaatsvinden, onder de douanekwalificatie uitvoer valt, en onder het stelsel van wapenhandel gecontroleerd wordt. Rekening houdend met één van de eerder vermelde aanbevelingen, nl. om de wettelijke regeling van de controle op tussenhandel te beperken tot de specifieke aspecten die niet reeds elders geregeld zijn, heeft een dergelijke uitbreiding geen meerwaarde.

---

137 Rekening houdend met de BLEU en de BENELUX

Het controlestelsel dat het GS 2003/468/GBVB aan België oplegt, is enkel van toepassing op EG-tussenhandel, met name tussen EG-derde landen. Om controle mogelijk te maken op in België opererende, gevestigde of verblijvende tussenhandelaars, waarbij de goederen vanuit een EG-lidstaat of tussen EG-lidstaten verhandeld worden, is een uitbreiding van het toepassingsgebied naar nationaalrechtelijke tussenhandel wenselijk. Het GS voorziet trouwens zelf in die mogelijkheid. Indien België daar niet voor zou kiezen, moet het voor 'intracommunautaire' tussenhandel minstens de (minder strenge) voorschriften van internationaalrechtelijke instrumenten implementeren.

### 3.2.2.3 Aanbevelingen m.b.t. controlemaatregelen voor militair materieel

Een controlestelsel kan uit een getrapt systeem van drie opeenvolgende controles bestaan: (1) de registratie of voorafgaande vergunning van tussenhandelaars; (2) het vergunnen van elke individuele transactie; en (3) de controle *ex post* op het eindgebruik. Niet alle types van controles worden als even imperatief of noodzakelijk beschouwd voor een sluitende controle.

Wel imperatief is een duidelijke omschrijving van de voorgeschreven maatregelen en de modaliteiten van de procedures (zie ook *infra*). Gezien er sancties verbonden worden aan de niet-naleving van de vereisten, geldt ook hier volgens het legaliteitsbeginsel dat de wettelijke bepalingen voldoende duidelijk en voorzienbaar moeten zijn.

#### 3.2.2.3.1 Controle op tussenhandelaars

Het GS 2003/468/GBVB beschouwt de schriftelijke machtiging voor personen of entiteiten om als tussenhandelaar te mogen optreden als een optionele maatregel, die de vergunning van individuele transacties geenszins kan vervangen. Ook internationale instrumenten beschouwen dit niet als imperatief.

Met de voorafgaande vergunning die de wet van 1991 oplegt, heeft België dus gekozen voor een optionele maatregel als enig controlemechanisme. Voor een zo sluitend mogelijk controlestelsel, wordt deze maatregel best behouden, ook indien België er in de toekomst voor kiest om ook activiteiten van tussenhandel aan controle te onderwerpen.

Om de huidige regelgeving te optimaliseren, dient best overwogen te worden of een aparte procedure voor tussenpersonen niet meer aangewezen is. Indien er vast gehouden wordt aan een uitbreiding van de bestaande procedures, moet er minstens gewaakt worden over afstemming van de definities, van de voorwaarden, de modaliteiten en het territoriaal en materieel toepassingsgebied.

#### 3.2.2.3.2 Controle op activiteiten van tussenhandel

Wel verplicht en te beschouwen als een *core* controlemaatregel is de schriftelijke vergunning van individuele transacties. Zowel het GS 2003/468/GBVB als het GS 2008/944/GBVB leggen dit op.

Aanvragen voor dergelijke vergunningen dienen beoordeeld te worden op basis van dezelfde 8 beoordelingscriteria die het GS 2008/944/GBVB oplegt voor export van militair materieel. Deze criteria hebben betrekking op internationale veiligheid en mensenrechten. Vergunningen mogen bovendien enkel worden toegekend op basis van betrouwbare, voorafgaande kennis over het eindgebruik. In de bewoordingen van het GS 2008/944, dat deze voorwaarde oplegt, gaat het om een *ex ante* controle, bij de beoordeling van de aanvragen en niet om een *ex post* controle, nadat de transactie is uitgevoerd.

Het is vooral deze lacune, de vergunning van activiteiten van tussenhandel, die België in het huidige stelsel dient op te vullen.

#### 3.2.2.3.3 Bijhouden van registers

Het GS 2003/468/GBVB verplicht de bevoegde overheden om gedurende 10 jaar alle vergunde personen en entiteiten bij te houden in een register. Eventueel kan een tweede algemeen register van tussenhandelaars worden bijgehouden, als een soort van ‘instituteel geheugen’<sup>138</sup>.

#### 3.2.2.3.4 Optionele controlemaatregelen

Tot de maatregelen die slechts worden aanbevolen en niet verplicht in bovennationale instrumenten worden voorgeschreven, behoren:

- Het bijhouden van registers door de tussenhandelaars zelf;
- Verplichte jaarlijkse rapportering door de tussenhandelaars aan de bevoegde instanties;
- De meldingsplicht voor wie reeds een vergunning heeft als wapenhandelaar en ook activiteiten van tussenhandel wenst uit te voeren;
- Het beperken van de geldigheid van de registratie en van de vergunning in de tijd;
- De verplichting voor tussenhandelaars om zelf wijzigingen tijdens de duur van de registratie of vergunning te melden;

---

<sup>138</sup> Zie: S. CATTANEO, ‘National systems of licensing and registration’, Chapter 2 in *Developing a Mechanism to Prevent Illicit Brokering in Small Arms and Light Weapons – Scope and Implications*, United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR), 2007, p. 87

- De toekenning aan iedere geregistreerde tussenhandelaar van een registratienummer dat op alle officiële documenten moet vermeld worden;
- De expliciete vermelding in de regelgeving dat vergunningen persoonlijk en niet overdraagbaar zijn;
- De mogelijkheid om vrijstellingen toe te kennen voor bepaalde bestemmingen, zoals witte lijsten, of voor bepaalde categorieën van tussenhandelaars, bv. publieke instanties.

### 3.2.2.4 Aanbevelingen m.b.t. de naleving

#### 3.2.2.4.1 Aanbevelingen om de implementatie in de praktijk te verzekeren

De focus van bovennationale verplichtingen, aanbevelingen en richtlijnen ligt op het uitwerken van een wettelijk kader en het voorzien in strafsancities om de naleving ervan af te dwingen. Uit de analyse van Belgisch controlestelsel blijkt dat het bestaan van een wettelijke regeling, inclusief sancties, geen garantie biedt op controle in de praktijk. Er is dus bovendien en vooral nood aan een mechanisme om tussenhandelaars op te sporen, hen te vatten of aan te zetten om de voorgeschreven controlemaatregelen na te leven.

Bij gebrek aan aandacht hiervoor in de besproken documenten, zijn de hierna opgesomde aanbevelingen door de auteur uitgewerkt.

Omdat de activiteiten van ‘*Belgische brokers*’<sup>139</sup> per definitie moeilijk opspoorbaar zijn, doordat hun activiteiten in België eerder virtueel zijn en de fysiek traceerbare activiteiten van in-, uit- en doorvoer, waarbij ze bemiddelen, zich afspelen in andere landen, is regionale en internationale samenwerking cruciaal om *brokers* op te sporen. Mogelijke maatregelen zijn:

- intensieve samenwerking en afspraken met buitenlandse douanediens ten en bevoegde instanties die in-, uit- en doorvoervergunningen uitreiken, opdat zij informatie zouden overmaken aan de Belgische instanties, wanneer zij kennis hebben van het feit dat een Belgische *broker* betrokken is bij transfers op hun grondgebied;
- In een gelijkaardige samenwerking voorzien en afspraken maken met binnenlandse veiligheidsdiensten (en via hen met buitenlandse veiligheidsdiensten), zodat ze proactief informatie overmaken aan de vergunnende overheid over mogelijke Belgische *brokers*;
- Een proactief beleid overwegen om *brokers* via politie- of inspectiediensten op te sporen.

---

<sup>139</sup> Belgische *brokers* verwijst niet naar hun nationaliteit maar naar het feit dat ze onder het toepassingsgebied van de Belgische wetgeving vallen



Een tweede optie kan erin bestaan om de sancties op activiteiten van tussenhandel zonder vergunning zodanig hoog te maken, dat het minstens voor tussenhandelaars die aan de toekenningscriteria voldoen, voldoende motivatie is om boven water te komen en een aanvraag tot registratie of vergunning in te dienen. Men kan dit koppelen aan een omkering van de bewijslast<sup>140</sup>: wie tussenhandel drijft zonder vergunning of registratie wordt vermoed aan illegale tussenhandel te doen (d.i. niet voldoen aan de beoordelingscriteria van de vergunning), tenzij hij zelf het tegenbewijs kan leveren, bv. aan de hand van certificaten van eindbestemming voor in-, uit- en doorvoertransacties waarbij hij als tussenhandelaar bemiddeld heeft. Op die manier heeft de dreiging van hoge repressieve sancties een preventieve werking, en zorgt de omkering van de bewijslast op basis van een vermoeden van illegaliteit bovendien voor een soepeler bewijslast in geval van vervolging.

Gezien een vermoeden van illegaliteit slechts als een uitzonderingsmaatregel kan gezien worden, die omwille van de belangen van internationale veiligheid kan gerechtvaardigd worden, moeten wel alle mogelijk garanties gegeven worden door de bevoegde overheid om legitieme tussenhandelaars in de mogelijkheid te stellen om aan de voorwaarden te voldoen. Dit betekent concreet dat met alle mogelijk middelen bekendheid moet gegeven worden aan het bestaan van een verplichting voor tussenhandelaars om een registratie of vergunning aan te vragen en aan de procedure, de voorwaarden en de modaliteiten om die te bekomen. Dergelijke *outreach* activiteiten in het controlebeleid voor handel in strategisch belangrijke goederen, zijn trouwens in het algemeen aan te bevelen.

#### 3.2.2.4.2 Strafbaarstelling

Het GS 2003/468/GBVB verplicht, net als de meeste andere bovennationale instrumenten, om aangepaste sancties, inclusief strafrechtelijke, te voorzien. De primaire doelstelling van deze verplichting is het tegengaan van de straffeloosheid van illegale activiteiten van tussenhandel. Zoals net beschreven kan er van sancties ook een preventieve werking uitgaan.

Gezien de complexiteit om in de praktijk tussenhandel te controleren en om een dubbele, repressieve zowel als preventieve, functie mogelijk te maken, kan er in een *mix* aan sancties voorzien worden voor:

- het niet-naleven van de formele vereisten zoals de registratie en de vergunning;
- onregelmatigheden bij het doorlopen van de procedure;
- het niet-naleven van embargo's en andere illegale activiteiten die de internationale veiligheid bedreigen, cf. de beoordelingscriteria van de aanvraag.

De bestraffing kan bestaan uit een combinatie van sancties op basis van het strafwetboek, voor zogenaamde misdrijven van gemeen recht, zoals valsheid in geschrifte e.d., al

---

<sup>140</sup> Naar analogie met het voorzorgsbeginsel voor o.m. milieu- en gezondheidsrisico's, zie: COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, *Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel*, COM(2000)1 def., Brussel, 2 februari 2000, p. 22-23

dan niet in combinatie met bijzondere sancties, omschreven in de wet op de wapenhandel:

- Burgerrechtelijke: bv. verbeurdverklaring van goederen;
- Administratieve: bv. de intrekking of schorsing van de registratie of vergunning;
- Strafrechtelijke: boetes en/of gevangenisstraf.

### 3.2.2.5 Aanbevelingen m.b.t. samenwerking en informatie-uitwisseling

Samenwerking en informatie-uitwisseling zijn onontbeerlijk, zowel met binnenlandse als met buitenlandse instanties.

Het GS 2003/468/GBVB schrijft onderlinge informatie-uitwisseling tussen de lidstaten voor m.b.t. wetgeving, geregistreerde tussenhandelaars (indien van toepassing), gegevens over tussenhandelaars, en m.b.t. weigeringen om verzoeken tot registratie (indien van toepassing) en verzoeken om vergunningen. Het GS 2008/944/GBVB verplicht bijkomend tot de toepassing van het *no undercut* beginsel op tussenhandel. Dit houdt in dat er overlegd dient te worden met andere lidstaten over geweigerde vergunningen van de afgelopen drie jaar en dat afwijkende beslissingen dienen gemotiveerd te worden. Dit beginsel wil vermijden dat de lidstaten elkaars beleid ondermijnen. Bovendien legt het GS 2008/944 de lidstaten op om te streven naar betere samenwerking en meer convergentie van hun beleid, o.m. door jaarverslagen, nationale rapporten en gezamenlijke evaluaties van eindgebruikers.

Deze voorschriften beogen zowel de versterking van de capaciteit van de lidstaten op algemeen regulerend vlak, op het vlak van de implementatie van het wettelijk kader als met het oog op bestrafing en vervolging. Zoals reeds vermeld, is er om *brokers* te kunnen vatten ook meer nood aan proactieve samenwerking tussen (lid)staten, door elkaar te informeren over EG-*brokers* die op hun grondgebied actief zijn. Gezien de internationale dimensie van tussenhandel, vindt dergelijke informatie-uitwisseling en samenwerking *idealiter* plaats op internationaal niveau.

Op binnenlands vlak werd reeds samenwerking en overleg vermeld tussen alle Belgische instanties met *know how* terzake, omdat een vergunnende overheidsinstantie onmogelijk alle relevante kennis zelf of alleen kan genereren<sup>141</sup>.

---

<sup>141</sup> Eerder werd als één van de maatregelen om tussenhandelaars proactief te vatten, naar analogie met de suggesties van een Brits onderzoeksrapport (van de House of Commons) aanbevolen om de samenwerking en informatie-uitwisseling met veiligheidsdiensten te versterken. Een ander Brits onderzoek heeft aangetoond dat de Britse veiligheidsdiensten evenwel niet alleen het 'buitenlands veiligheidsbeleid' van de UK dienen, maar dat hun informatie "*has helped facilitate the sale of UK-developed and manufactured arms to third countries, often via commercial agents, and has helped in protecting those markets from the manufacturers of rival exporting countries through covert action*". Dergelijk risico op vermenging van belangen kan een extra argument zijn voor de bevoegde dienst die vergunningen beoordeelt om niet van de informatie van één enkele instantie af te hangen en bij voorkeur input te krijgen van meerdere departementen of van een interdepartementaal comité. Zie over de werking van de veiligheidsdiensten in de UK: R. DOVER, 'For Queen and Company: The Role of Intelligence in the UK's Arms Trade', in *Political Studies*, vol. 55, 2007, p. 683-708

Nog op binnenlands vlak is samenwerking tussen alle vergunnende overheden vereist om een coherent beleid te verzekeren (zie ook *infra*).

Binnenlands overleg tussen alle betrokken instanties gebeurt momenteel op een informele manier. Toch verdient een formeel georganiseerd overleg de voorkeur. Dit kan bv. door het Interdepartementaal Coördinatiecomité dat tot 2001 actief was, in een aangepaste vorm nieuw leven in te blazen. Dit zou ook kunnen op basis van een samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de Gewesten, met het oog op degelijke afspraken die uitvoering geven aan een holistisch beleid inzake de bestrijding van de illegale wapenhandel in al zijn aspecten.

#### 3.2.2.6 Aanbevelingen m.b.t. interne coherentie en afstemming

Zolang meerdere samenhangende aspecten van wapenhandel tot verschillende bestuursniveaus of meerdere departementen binnen eenzelfde bestuurslaag behoren, bestaat het risico op overlapping, inconsequente procedures, enz. In het huidige stelsel is onder meer nood aan afstemming tussen de definities en procedures op basis van de wapenwet en de wet op de buitenlandse handel in wapens van 1991.

Vooraleer de wetgeving aan te passen, verdient het zeker aanbeveling om de huidige dubbele procedure op basis van de wapenwet en de wet van 1991 in vraag te stellen, temeer daar specifieke modaliteiten voor tussenpersonen in de uitvoeringsbesluiten vergeten zijn. Ook hiervoor is formeel overleg, al dan niet op basis van een samenwerkingsakkoord, aangewezen. De Raad van State heeft al in dezelfde zin geadviseerd.

### 3.2.3 Aanbevelingen m.b.t. de controle op tussenhandel in *dual-use* goederen

Bij gebrek aan aanbevelingen en onderzoeksrapporten die bijkomende richtlijnen aanbrengen voor *dual-use* goederen, zijn de enige referenties voor aanbevelingen de Europese *Dual-use* Verordening 428/2009 en enkele bepalingen van de VN Resolutie 1540.

De bepalingen van de EG Verordening zijn sinds 27 augustus 2009 rechtstreeks toepasselijk in de Belgische rechtsorde en behoeven geen omzetting in nationaal recht. De VN Resolutie legt geen bijkomende verplichtingen op.

### 3.2.3.1 Specifieke aanbevelingen m.b.t. *dual-use* compliance

Het volstaat als aanbeveling om erop te wijzen dat België nog enkele uitvoeringsbesluiten moet nemen om de volledige implementatie van EG Verordening 428/2009 mogelijk te maken. Het betreft vnl. een aantal concrete modaliteiten zoals de vergunningsprocedure op zich, de manier waarop de tussenhandelaar de bevoegde overheid de vereiste informatie verstrekt, de termijn waarbinnen vergunningen dienen behandeld te worden, de manier waarop de overheid raadgevingen verstrekt aan tussenhandelaars, evt. eigen nationale formulieren voor het verstrekken van de vergunning, en de manier waarop tussenhandelaars registers of dossiers dienen bij te houden. In de nationale regelgeving dienen bovendien doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties te worden bepaald en kan eventueel het toepassingsgebied qua goederen worden uitgebreid.

### 3.2.3.2 Aanbevelingen naar analogie met militair materieel

Een aantal van de aanbevelingen voor militair materieel gaan *mutatis mutandis* ook op voor *dual-use* goederen, het betreft:

- De territoriale gelding van de *Dual-use* Verordening, die tussenhandel omschrijft als EG-tussenhandel, tussen EG-derde landen. Hoewel de Verordening niet expliciet in die mogelijkheid voorziet, sluit ze ook niet uitdrukkelijk een uitbreiding ervan naar nationaalrechtelijke tussenhandel uit. Dit omvat tussenhandel vanuit een EG-lidstaat naar een EG-derde land of tussen EG-lidstaten onderling. Hiervoor dient wel rekening gehouden te worden met dwingende bepalingen m.b.t. het vrij verkeer van goederen binnen de Europese Unie.
- De nood aan aandacht voor de praktische implementatie van de Verordening, en met name de nood aan een mechanisme om tussenhandelaars aan te zetten om de voorgeschreven procedure te volgen, geldt ook voor *dual-use* goederen. In tegenstelling tot de Europese regelgeving m.b.t. militair materieel schrijft de *Dual-use* Verordening geen systematische maar een voorwaardelijke vergunningsplicht voor, die afhankelijk is van de kennis over het mogelijk gebruik van de goederen voor massavernietigingswapens. De Verordening voorziet daarvoor trouwens uitdrukkelijk in de plicht van de bevoegde overheden om raadgevingen te verstrekken aan tussenhandelaars.
- Ook voor *dual-use* goederen is samenwerking met diverse binnenlandse en buitenlandse diensten een noodzaak.

## 3.3

# Besluit bij de aanbevelingen

De rode draad doorheen de vaststellingen aan de basis van de aanbevelingen, is zowel op het vlak van *compliance* met bovennationale bepalingen als van efficiëntie (bevoegdheid, doeltreffendheid en coherentie) als volgt samen te vatten:

- Het Belgisch controlestelsel op tussenhandel in militair materieel is niet in lijn met hetgeen bovennationale documenten voorschrijven, zelfs niet met de minimale verplichtingen waarover op internationaal, regionaal en Europees vlak consensus bestaat;
- België heeft onvoldoende inzicht in de kenmerken van illegale wapenhandel in het algemeen, en de bevoegde instanties hebben helemaal geen zicht op de (huidige) omvang van het specifieke problematiek van tussenhandel in België;
- België heeft daardoor tot nu toe een partieel beleid gevoerd m.b.t. de bestrijding van de illegale wapenhandel, het ontbreekt de Belgische wetgever aan een globale visie op de problematiek in al zijn aspecten;
- Het Belgisch beleid m.b.t. de controle op tussenhandel is vooral een symbolisch beleid, door wetgeving aan te nemen heeft men de problematiek van de politieke agenda kunnen verwijderen, in de praktijk heeft de wetgeving haar doelstelling, nl. tussenpersonen controleren en bestraffing van illegale tussenhandel mogelijk maken, niet kunnen waarmaken.

Deze structurele vaststellingen kunnen als uitgangspunt dienen bij het overwegen van de aanbevelingen en het maken van gefundeerde keuzes om het huidig stelsel te optimaliseren.

# BESLUIT

Dit onderzoeksrapport analyseert het Belgisch controlestelsel op tussenhandel in militair materieel en goederen voor tweeeërlei gebruik vanuit een veelvoudig perspectief. Na een beschrijving van de wettelijke bepalingen en de administratieve praktijk, bekijkt het in welke mate de Belgische wetgeving voldoet aan bovennationale verplichtingen terzake. Vervolgens analyseert het rapport of de Belgische wetgeving en aanvullende bestuurlijke praktijken efficiënt zijn. Dit omvat drie aspecten: (1) is de bevoegdheidsverdeling sluitend; (2) slaagt de wetgeving in haar doelstelling, nl. tussenhandel aan controle onderwerpen; (3) in welke mate is de interne coherentie en afstemming met andere wettelijk geregelde aspecten van wapenhandel verzekerd?

Tussenhandel in militair materieel en goederen voor tweeeërlei gebruik (*dual-use* goederen) vormt een aparte dimensie in de gehele keten van wapenhandel. Tussenhandel onderscheidt zich van buitenlandse wapenhandel in de strikte zin (van in-, uit- en doorvoer van goederen) doordat de transfers van goederen zich situeren in andere landen dan die waar de tussenhandelaars hun activiteiten uitoefenen. Tussenhandelaars bemiddelen tussen een producent, koper of verkoper, zonder dat ze zelf de goederen in hun bezit hebben of er juridisch eigenaar van zijn. Militaire goederen omvatten handvuurwapens en lichte wapens, zowel als andere conventionele wapens. Tot *dual-use* goederen behoren goederen waarvan de toepassingen zowel civiel als militair kunnen zijn. Beide categorieën van goederen worden in de nationale en internationale wetgeving apart behandeld.

Sinds de jaren '90 is er internationaal aandacht voor de problematiek van illegale tussenhandel in wapens, naar aanleiding van een aantal rapporten die de rol van tussenhandelaars aan het licht brachten bij de schending van wapenembargo's. Daaruit bleek dat tussenhandelaars voor de transfers van goederen landen uitkiezen die geen of minder strenge exportcontroles opleggen, waardoor ze binnen de krijtlijnen van de geldende wetten ongehinderd en ongestraft hun goederen naar ongeoorloofde bestemmingen of bestemmingen kunnen verhandelen. Ongeoorloofde bestemmingen of bestemmingen vallen onder embargo of vormen een bedreiging voor o.m. de regionale of internationale veiligheid of leggen het respect voor de mensenrechten naast zich neer. Naar aanleiding van die vaststellingen zijn er op internationaal, regionaal en Europees vlak

initiatieven genomen om illegale tussenhandel te bestrijden. De Verenigde Naties, het *Wassenaar Arrangement*, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa en de Europese Unie hebben juridisch of politiek bindende documenten in die zin aangenomen. Internationaal bestaat een consensus over de nood aan nationale wetgeving, om tussenhandelaars in het land waar ze hun activiteiten uitoefenen aan controle te onderwerpen. Daardoor wordt tevens een rechtskader voor legale tussenhandel gecreëerd. Tevens bestaat er consensus over de nood aan sancties opdat malafide tussenhandelaars niet ongestraft zouden weggelaten worden. Als controlemaatregel bestaat er een principiële voorkeur voor vergunning van activiteiten, eerder dan vergunningen van personen.

België heeft in 2003 de wet op de buitenlandse handel in militair materieel van 5 augustus 1991 gewijzigd, naar aanleiding van een aantal rapporten waarin de rol van België als draaischijf in tussenhandel werd blootgelegd. Een Titel III '*bestrijding van de illegale wapenhandel*' werd aan de wet van 1991 toegevoegd, met 4 artikelen die (1) tussenhandelaars en wapenhandelaars aan een voorafgaande vergunning onderwerpen (2) een verbod opleggen om wapenembargo's te schenden (3) strafsancities bepalen voor de niet naleving van de bepalingen van Titel III en (4) voorzien in een extraterritoriale gelding. België heeft ervoor gekozen om personen betrokken bij tussenhandel (en wapenhandel) te controleren en niet de activiteiten van tussenhandel. De voorafgaande vergunning geldt enkel voor tussenhandelaars in militair materieel en niet voor personen die de handel in *dual-use* goederen faciliteren. Voor deze laatste categorie gelden sinds 27 augustus 2009 de rechtstreeks toepasselijke bepalingen van de EG Verordening 428/2009. België heeft nog geen uitvoeringsmaatregelen genomen, noch in sancties voorzien, maar dit staat de toepassing van de Verordening niet in de weg.

Het Belgisch controlestelsel wordt sinds 2003 als toonaangevend beschouwd. Onterecht, want nauwelijks drie maand na de publicatie ervan was de Belgische wetgeving reeds achterhaald door het Gemeenschappelijk Standpunt 2003/468/GBVB van de EU. Dat legt op om *activiteiten* van tussenhandel aan een vergunning te onderwerpen en benadrukt dat een vergunning van *personen* nooit die van activiteiten kan vervangen. Sinds 2008 verplicht het Europese GS 2008/944 bovendien om de beoordeling van in-, uit- en doorvoer van militair materieel aan de hand van 8 criteria uit te breiden naar activiteiten van tussenhandel. Dit ligt in de lijn van de internationale visie: de controle op tussenhandel vormt een soort van tweedelijnsmaatregel, om de mazen in het net van de controle op transacties van in-, uit- en doorvoer te dichten. Bij voorkeur gebeuren die controles dan ook door dezelfde instanties. Ook hierin is België de internationale visie niet gevolgd. De controle op in- uit en doorvoer van militaire en *dual-use* goederen werd enkele maanden na de wetwijziging geregionaliseerd, de controle op tussenhandelaars (en wapenhandelaars) is een federale materie gebleven. Sindsdien is niet duidelijk of de controle op activiteiten van tussenhandel een gewestelijke, een federale of een gemengde bevoegdheid is. Er zijn voor alle interpretaties juridische argumenten te vinden.

Deze onduidelijkheid – zelfs impasse – noopt ertoe de hele problematiek van de bestrijding van de illegale wapenhandel politiek te herbekijken vanuit al zijn aspecten en juri-

dische keuzes te maken m.b.t. de controle op alle deelaspecten, inclusief tussenhandel, rekening houdend met specifieke kenmerken enerzijds en de inhoudelijke samenhang van sommige aspecten anderzijds. Dat dit niet gebeurd is in 2003 blijkt bovendien uit het feit dat er sinds de wetswijziging geen enkele tussenpersoon de wettelijke procedure om een voorafgaande vergunning te bekomen, heeft doorlopen. De bevoegde dienst bij Justitie heeft niet één aanvraag behandeld. De wet van 2003 heeft m.a.w. slechts een symbolische waarde, ze is er in de praktijk niet in geslaagd om tussenhandelaars aan controle te onderwerpen. Bovendien is het niet duidelijk of dit betekent dat er geen tussenhandelaars in België meer actief zijn sinds 2003 of dat ze nagelaten hebben om een aanvraag in te dienen. Zelfs indien er aanvragen waren binnengekomen, is het maar de vraag volgens welke procedure tussenhandelaars effectief hadden kunnen gecontroleerd worden. Er is in 2003 geopteerd voor een koppeling aan de erkenningsprocedure op basis van de wapenwet, maar de manier waarop de erkennings- en vergunningsprocedure elkaar aanvullen, de concrete voorwaarden waaraan tussenhandelaars moeten voldoen, de afstemming van de definities en de toepassingsgebieden, enz. zorgen voor onduidelijkheid en verwarring. Ze garanderen geen effectieve controle, zelfs niet op papier.

Conclusie is dat het Belgisch controlestelsel voor tussenhandel in militaire en *dual-use* goederen niet werkt: geen *compliance*, geen toepassing van de wetgeving in de praktijk, en zelfs geen procedure die een toetsing op haar sluitend karakter doorstaat. Het Belgisch controlestelsel op tussenhandel is met andere woorden vatbaar voor substantiële verbeteringen. Voorliggend rapport brengt daarom in laatste instantie ook aanbevelingen aan gebaseerd op een globale visie op de bestrijding van de illegale wapenhandel in het algemeen en vanuit inzicht in de specifieke kenmerken van tussenhandel in het bijzonder.



## Bijlage 1: Overzicht bindende bovennationale instrumenten voor België

Voor een exhaustief overzicht van de internationale initiatieven en goede praktijken inzake controle op tussenhandel, zie bijlage 2 en zie het rapport “*Het internationale kader voor controle op tussenhandel in militaire en dual-use goederen*”<sup>142</sup>.

Org.	Naam instrument	Bindend karakter voor België
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)	Ondertekend op 12 december 2000 en geratificeerd op 11 augustus 2004 <sup>145</sup> ,
	Actieprogramma inzake handvuurwapens en lichte wapens (juli 2001)	Als lid van de Verenigde Naties
	Veiligheidsraad Resolutie 1540 m.b.t. de handel in massavernietigingswapens door niet-statelijke actoren (april 2004)	
WA	Beste Praktijken voor SALW Export (december 2002)	Als lid van het Wassenaar Arrangement
	Verklaring van Overeenstemming over tussenhandel in wapens (dec. 2002)	
	Elementen voor maatregelen voor toezicht op de uitvoer van MANPADS(dec. 2003)	
	Elementen voor doeltreffende wetgeving op tussenhandel in wapens (dec. 2003)	
OVSE	Document over Handvuurwapens en Lichte wapens (november 2000)	Als lid van de OVSE
	Beginnelsen over de controle op de tussenhandel in SALW (november 2004)	
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)	Art. 14 EU-Verdrag: een GO bindt België, als lidstaat, bij het innemen van standpunten en bij verder optreden.
	Gemeenschappelijk Standpunt 2003/468/GBVB over het toezicht op de tussenhandel in wapens (juni 2003)	Art. 15 EU-Verdrag: een GS verplicht België, als lidstaat er zorg voor te dragen dat haar nationaal beleid ermee overeenstemt.
	Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB met gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie (december 2008)	

<sup>142</sup> K. VAN HEUVERSWYN, *Het internationale kader voor controle op tussenhandel in militaire en dual-use goederen*, Vlaams Vredesinstituut, 2010

<sup>143</sup> Zie: [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XVIII-12&chapter=18&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12&chapter=18&lang=en)

Org.	Naam instrument	Bindend karakter voor België
EG	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)	Art. 249 EG-Verdrag: België dient een Richtlijn om te zetten in nationaal recht, het resultaat is bindend, de vorm en de middelen zijn vrij te kiezen. Een Verordening bindt België in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in de Belgische rechtsorde
	Verordening nr. 428/2009 tot instelling van een communautaire regeling voor controle op de uitvoer, de overbrenging, de tussen handel en de doorvoer van producten voor tweërlei gebruik (mei 2009)	

## Bijlage 2: Overzicht van internationale initiatieven en goede praktijken inzake controle op tussenhandel

### Chronologisch overzicht per bron

Verenigde Naties	
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)
Wassenaar Arrangement	
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	Document over Handvuurwapens en Lichte wapens (november 2000)
OVSE	Beginnelsen over de controle op de tussenhandel in SALW (november 2004)
Europese Unie	
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)
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 tussen handel en de doorvoer van producten voor tweemaal gebruik (mei 2009)

## Overzicht van het type bepalingen per document

Bron	Rechtskracht	Maatregelen	Beoordel. Criteria	Definitie brokering	Definitie brokers	Type wapens
VN Vuurwapens Protocol	Juridisch bindend	Ja	Nee	Nee	Nee	SALW <sup>144</sup> (definitie)
VN Actieprogramma	Politiek bindend	Ja	Nee	Nee	Nee	SALW (geen definitie)
VN Resolutie 1540	Juridisch bindend	Ja	Ja	Nee	Nee	NBC <sup>145</sup> en <i>dual-use</i> voor MVW <sup>146</sup> (geen definitie)
WA Richtlijnen SALW export	Politiek bindend	Ja	Nee	Nee	Nee	SALW (geen definitie)
WA Verklaring tussenhandel	Politiek bindend	Ja	Nee	Nee	Nee	Conventionele wapens, Control List
WA Elements MANPADS	Politiek bindend	Ja	Nee	Nee	Nee	MANPADS <sup>147</sup> , Control List
WA Elements tussenhandel	Politiek bindend	Ja	Ja	Ja	Nee	Conventionele wapens, Control List
OVSE Document SALW (2000)	Politiek bindend	Ja	Nee	Nee	Nee	SALW (instrumentele definitie)
OVSE Beginselen tussenhandel	Politiek bindend	Ja	Ja	Ja	Ja	SALW (instrumentele definitie)
EU GS 2003 tussenhandel	Soft law	Ja	Ja	Ja	Nee	Conventionele wapens – EU lijst
EU GO 2002 SALW	Politiek bindend	Ja	Nee	Nee	Nee	SALW (instrumentele definitie)
EU Richtlijn 91/477 (2008/51)	Juridisch bindend	Ja	Nee	Nee	Ja	SALW cf. definities VN Protocol
EU GS 2008 ‘Gedragscode’	Soft law	Ja	Ja	Impliciet	Nee	Conventionele wapens – EU lijst
EU <i>Dual-use</i> Verordening 2009	Rechtstreekse werking	Ja	Ja	Ja	Ja	<i>Dual-use</i> items van Bijlage I

<sup>144</sup> SALW: Kleine en lichte wapens

<sup>145</sup> NBC: Nucleair, Biologisch, Chemisch

<sup>146</sup> MVW: Massavernietigingswapens

<sup>147</sup> MANPADS: Man-portable Air Defense Systems

# *Literatuurlijst*

## Literatuur

ANDERS H., 'Controlling arms brokering, Next steps for EU member states', GRIP, januari 2004, 34 p., te vinden op: <http://www.iansa.org>

ANDERS H., 'European Union standards on the control of arms brokering', GRIP/IANSA, presentatie op VN Workshops over illegale tussenhandel in SALW, mei-juni 2005, 8 p., te vinden op: <http://disarmament.un.org>

BARENTS R. en BRINKHORST L.J., *Grondlijnen van het Europees Recht*, Kluwer Deventer 2006, 646 p.

BUSINESS AND ENTERPRISE, DEFENCE, FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL DEVELOPMENT COMMITTEES, *Scrutiny of Arms Export Controls (2009): UK Strategic Export Controls Annual Report 2007, Quarterly Reports for 2008, licensing policy and review of export control legislation, First Joint Report of Session 2008-09*, House of Commons, 19 augustus 2009, 173 p.

CASTRYCK G., DEPAUW S. en DUQUET N., *Het Vlaams wapenexportbeleid: een analyse van de juridische context*, Brussel, Vlaams Vredesinstituut, oktober 2006, 139 p., te vinden op: <http://www.vlaamsvredesinstituut.eu>

CASTRYCK G., DEPAUW S. en DUQUET N., *Een vergelijkende studie van het wapenexportbeleid: Vlaanderen en zijn burens*, Brussel, Vredesinstituut, maart 2007, p. 77-92, te vinden op: <http://www.vlaamsvredesinstituut.eu>

CATTANEO S., 'National systems of licensing and registration', Chapter 2 in *Developing a Mechanism to Prevent Illicit Brokering in Small Arms and Light Weapons – Scope and Implications*, United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR), 2007, p. 65-99

CATTANEO S. en PARKER S., *Implementing the United Nations Programme of Action on Small Arms and Light Weapons, Analysis of the National Reports submitted by States from 2002 to 2008*, UNIDIR, 2008, 165 p.

CLEGG E. en CROWLEY M., 'Controlling Arms Brokering and Transport Agents: Time for International Action', Briefing 8, Basic – International Alert, Saferworld, februari 2001, 24 p., te vinden op: <http://www.saferworld.org.uk>

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, *Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel*, COM(2000)1 def., Brussel, 2 februari 2000, 30 p.

DANSAERT P. en JOHNSON-THOMAS B., 'Illicit brokering of SALW in Europe: lacunae in Eastern European arms control and verification regimes', in *Disarmament Forum*, Antwerpen, International Peace Information Service, 2009, p. 35-42, te vinden op: <http://www.ipisresearch.be/arms-trade.php>

DELPÉRIÉE F. en DEPRÉ S., *Le système constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 1998, 342 p.

DOVER R., 'For Queen and Company: The Role of Intelligence in the UK's Arms Trade', in *Political Studies*, vol. 55, 2007, p. 683-708

DUJARDIN J. en VANDE LANOTTE J., *Inleiding tot het publiek recht, Deel I Basisbegrippen*, Brugge, Die Keure, 1994, 272 p.

DUPLESSIS I., 'Soft international labour law: The preferred method of regulation in a decentralized society', in *Governance, International law & Corporate Social Responsibility*, Genève, ILO Research Series 116, 2008, p. 7-36

ELLIOTT J., HEESTERBEEK S., LUKENSMEYER C.J., SLOCUM N., *Participatieve methoden, Een gids voor gebruikers*, Nederlandse uitgave door het Vlaams Instituut voor Wetenschappelijk en Technologisch Aspectenonderzoek, januari 2006, p. 113-124

FEDERAL OFFICE OF ECONOMICS AND EXPORT CONTROL (BAFA, Duitsland), *Information leaflet on trafficking and brokering*, 29 mei 2006, 11 p., te vinden op:

[http://www.bafa.de/bafa/en/export\\_control/publications/export\\_control\\_information\\_leaflet\\_trafficking\\_brokering.pdf](http://www.bafa.de/bafa/en/export_control/publications/export_control_information_leaflet_trafficking_brokering.pdf)

GRADUATE INSTITUTE OF INTERNATIONAL STUDIES GENEVA, 'Chapter 3: Fuelling the Flames: Brokers and Transport Agents', in *Small Arms Survey 2001, Profiling the Problem*, Oxford University Press, 2001, p. 106, te vinden op: <http://www.smallarmssurvey.org>

HSU S.S., 'Man Indicted in Plot to Ship Jet Parts to Iran', in *The Washington Post*, 3 september 2009

MOREAU V., 'Pour un réel contrôle des courtiers en armes en Belgique', Brussel, Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la sécurité (GRIP), 31 augustus 2009, 16 p. te vinden op:

<http://www.grip.org>

ORGANISATIONS FOR SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE- OSCE, 'Best Practice Guide on National Control of Brokering Activities', Hoofdstuk IV in *OSCE Handbook of Best Practices on Small Arms and Light Weapons*, 19 september 2003, 21 p.

POPELIER P., *De wet juridisch bekeken*, Tijdschrift voor Wetgeving, Brugge, Die Keure, 2004, 424 p.

QUENTIN M., *The European Union Export Control Regime: Comment on the Legislation: article-by-article*, mei 2009, 170 p., te vinden op:

<http://iv.vlaanderen.be/nlapps/data/docattachments/Quentin.pdf>

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*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Brussel, 1980, 298 p.

TAVERNIER S., VERVENNE H. en WILLE C., 'Wapenhandel en wapenbezit', in G. VERMEULEN (ed.), m.m.v F. DHONT, *Aspecten van Europees materieel strafrecht*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2002, p. 135-167

TIMMERMAN G., 'Verbrande spionnen zijn waardeloos', in *De Standaard*, 4 september 2009

VN Rapporten m.b.t. Small Arms and Light Weapons zijn te vinden op:

<http://disarmament.un.org/CAB/salw-sggarep.htm>

UYTTENDAELE M., *Précis de droit constitutionnel belge: regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruxelles, Bruylant, 2001, 986 p.

VANDAMME M. en WIRTGEN A., 'Het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel', in OPDEBEEK I. en VAN DAMME M. (eds.), *Beginselen van behoorlijk bestuur, Die Keure, Administratieve Rechtsbibliotheek*, Algemene reeks nr. 1, 2006, p. 315-362

VAN GERVEN W., *Hoe blauw is het bloed van de prins?*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1984, 89 p.

VAN HEUVERSWYN K., *Leven in de risicomaatschappij Deel 1, Negen basisvereisten voor doeltreffend risicomanagement*, Antwerpen, Garant, 2009, 396 p.

VAN HEUVERSWYN K., *Leven in de risicomaatschappij Deel 2, Kritische analyse van de Belgische wetgeving: welzijn op het werk, civiele veiligheid, Sevesorisico's*, Antwerpen, Garant, 2009, 503 p.

VAN HEUVERSWYN K., *Leven in de Risicomaatschappij Deel 3: Aanbevelingen voor doeltreffend risicoreguleringsmanagement*, Antwerpen, Garant, 2009, 147 p.

VAN HEUVERSWYN K., 'ALARA: van wetenschappelijk naar juridisch beginsel', in *Werk & Welzijn* nr. 2, Brussel, Prevent, 2001, p. 9-15

VAN HEUVERSWYN K., *Het internationale kader voor controle op tussenhandel in militaire en dual-use goederen*, Brussel, Vlaams Vredesinstituut, 2010, 166p.

WOOD B., 'Strengthening enforcement of UN arms embargoes', Amnesty International, 4 p., te vinden op: <http://www.iansa.org/un/documents/Strengthening-enforcement-of-UN-arms-embargoes.pdf>

WOOD B. en PELEMAN J., *The Arms Fixers, Controlling the Brokers and Shipping Agents*, Oslo, International Peace Research Institute, PRIO Studies 3/99, november 1999, 139 p., te vinden op: <http://www.prio.no/NISAT/Publications/The-Arms-Fixers-Controlling-the-Brokers-and-Shipping-Agents/>



WOOD B., 'The prevention of illicit brokering of small arms and light weapons: framing the issue', in *Developing a Mechanism to Prevent Illicit Brokering in Small Arms and Light Weapons – Scope and Implications*, United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR), 2007, 64 p.

X, 'Belg gearresteerd in VS wegens wapenhandel met Iran', in *De Standaard*, 3 september 2009;

X, 'H'et einde van de veldmaarschalk', in *De Standaard*, 4 september 2009

X, 'Belg pleit onschuldig aan wapenhandel met Iran', in *De Standaard*, 11 september 2009

## Reglementering (chronologisch)

### Europese regelgeving (en gerelateerde documenten)

Richtlijn 91/477/EEG van 18 juni 1991 inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens, *PB L* 256 van 13 september 1991, p. 51-58

Gemeenschappelijk Optreden 1999/34/GBVB van 17 december 1998 inzake de bijdrage van de Europese Unie aan de bestrijding van de destabiliserende accumulatie en verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens, *PB L* van 15 januari 1999, p. 1-5

EG Verordening Nr. 1334/2000 van de Raad van 22 juni 2000 tot instelling van een communautaire regeling voor controle op de uitvoer van producten en technologie voor tweeeërlei gebruik, *PB L* 159 van 30 juni 2000, p. 1-215

Gemeenschappelijk Optreden 2000/0401/GBVB van de Raad van 22 juni 2000 inzake de controle op technische bijstand in verband met bepaalde vormen van militair eindgebruik, *PB L* 159 van 30 juni 2000, p. 216-217

Gemeenschappelijk Optreden 2002/589/GBVB van 12 juli 2002 inzake de bijdrage van de Europese Unie aan de bestrijding van de destabiliserende accumulatie en verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens, *PB L* 191 van 19 juli 2002, p. 1-4

Gemeenschappelijk Standpunt 2003/468/GBVB van de Raad van 23 juni 2003 over het toezicht op de tussenhandel in wapens, *PB L* 156 van 25 juni 2003, p. 79-80

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, User's Guide to Council Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing the control of exports of military technology and equipment, Brussel, 29 april 2009, 113 p., te vinden op:

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st09/st09241.en09.pdf>

EG Verordening 1236/2005 van de Raad van 27 juni 2005 m.b.t. de controle op goederen die gebruikt kunnen worden voor het uitvoeren van de doodstraf, foltering, of andere wrede, onmenselijke en ontterende behandeling, *PB L 200* van 30 juli 2005, p. 1-19

Richtlijn 2008/51/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 tot wijziging van Richtlijn 91/477/EEG van de Raad inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens, *PB L 179* van 8 juli 2008, p. 5-11

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 335* van 13 december 2008, p. 99-103

Gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen door de Raad aangenomen op 23 februari 2009, goederen waarop Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie van toepassing is, *PB C 65* van 19 maart 2009, p. 1-34.

EG Verordening nr. 428/2009 van de Raad van 5 mei 2009 tot instelling van een communautaire regeling voor controle op de uitvoer, de overbrenging, de tussen handel en de doorvoer van producten voor tweëerlei gebruik, *PB L 134* van 29 mei 2009, p. 1-269

Richtlijn 2009/43/EG van 6 mei 2009 betreffende de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de Gemeenschap, *PB L 146* van 10 juni 2009, p.1-36

Europese regelgeving is te vinden op:

<http://www.eur-lex.europa.eu>

## **VN Resoluties**

UN Resolution 55/25 (of the General Assembly) on the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 15 november 2000, A/RES/55/25 van 8 januari 2001, 51 p.

UN Resolution 55/255 (of the General Assembly) on the Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 31 mei 2001, A/RES/55/255 van 8 juni 2001, 11 p.

UN Programme of Action to prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects, A/CONF.192/15, juli 2001, p. 13-23

UN Resolution (of the Security Council) 1540 (2004) on non-proliferation of weapons of mass destruction, S/RES/1540 (2004) van 28 april 2004, 4 p.

UN Resolution (of the Security Council) 1810 (2008) on non-proliferation of weapons of mass destruction, S/RES/1810 van 25 april 2008, 4 p.

UN Resolution (of the Security Council) 1887 (2009) on Maintenance of international peace and security: Nuclear non-proliferation and nuclear disarmament, S/RES/1887 (2009) van 24 september 2009, 6 p.

Alle Resoluties van de VN Veiligheidsraad zijn te vinden op:

<http://www.un.org/documents/scres.htm>

Alle Resoluties van de Algemene Vergadering van de VN zijn te vinden op:

<http://www.un.org/documents/resga.htm>

## **Beslissingen van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa - OVSE**

OSCE Forum for Security Co-operation, OSCE Document on Small Arms and Light Weapons, FSC.DOC/1/00, 24 november 2000, 14 p.

OSCE Forum for Security Co-operation, Decision 5/03 Best Practice Guides on Small Arms and Light Weapons, 19 september 2003, 1 p.

OSCE Forum for Security Co-operation, Decision 3/04 OSCE Principles for Export controls of Man-Portable Defence Systems (MANPADS), 26 mei 2004, 5 p.

OSCE Forum for Security Co-operation, Decision N° 8/04, OSCE Principles on the Control of brokering in Small Arms and Light Weapons, van de Forum for Security Co-operation van de OSCE, FSC.DEC/8/04, 24 november 2004, 4 p.

OSCE MINISTERIAL COUNCIL, Decision N° 7/04 OSCE Principles on the Control of brokering in Small Arms and Light Weapons, MC.DEC/7/04, 7 december 2004, 1 p.

Alle documenten van de OVSE (OSCE) zijn te vinden op:

<http://www.osce.org>

## **Documenten van het Wassenaar Arrangement**

WASSENAAR ARRANGEMENT, Best Practices Guidelines for Export on Small Arms and Light Weapons, Vienna, 2002, 4 p.

WASSENAAR ARRANGEMENT, Statement of understanding on Arms Brokerage, Vienna, 2002, 1 p.

WASSENAAR ARRANGEMENT, Elements for Effective Legislation on Arms Brokering, Vienna, 2003, 2 p.

WASSENAAR ARRANGEMENT , Elements for Export Controls of Man-Portable Air Defence Systems (MANPADS), Vienna, 2003, 4 p.

Alle documenten van het Wassenaar Arrangement zijn te vinden op:  
<http://www.wassenaar.org>

## **Belgische wetgeving en parlementaire voorbereidingen**

Wet van 11 september 1962 betreffende de in-, uit- en doorvoer van goederen en de daaraan verbonden technologie, *B.S.* 27 oktober 1962

Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, *B.S.* 15 augustus 1980

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

KB van 9 februari 1999 tot oprichting van het Interdepartementaal Coördinatiecomité ter bestrijding van illegale wapentransfers, *B.S.* 26 mei 1999

Advies nr. 29.005/VR van de Raad van State van 8 april 1999 bij het ontwerp van decreet houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, *Parl. St. Vlaams Parlement*, 1999-2000, nr. 312/1, p. 29-52

Wetsvoorstel van 9 februari 2000 tot wijziging van de wet van 5 augustus 1991 betreffende de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik dienstig materieel en daaraan verbonden technologie en tot aanvulling van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering, *Parl. St. Kamer* 1999-2000, nr. 431/1, 8 p.

Verslag namens de Commissie voor de buitenlandse betrekkingen van 7 februari 2001 bij het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 5 augustus 1991, *Parl. St. Kamer* 2000-2001, nr. 431/7, 15 p.

Adviezen van deskundigen van 28 mei 2001 bij het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 5 augustus 1991, *Parl. St. Kamer*, 2000-2001, nr. 431/9, 43 p.

Aanvullend verslag van 7 mei 2002 namens de Commissie voor de buitenlandse betrekkingen en voor de landsverdediging, bij het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 5 augustus 1991, *Parl. St. Senaat* 2001-2002, nr. 851/7, 33 p.

Wetsvoorstel van 16 oktober 2002 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 dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, *Parl. St. Kamer*, 2002-2003, nr. 2083/1, 14 p.

Advies nr. 35.098/4 van de afdeling wetgeving van de Raad van State van 20 maart 2003 bij het KB van 2 april 2003 tot wijziging van het KB van 8 maart 1993, *B.S.* 7 juli 2003, p. 36110-36111

Wet van 25 maart 2003 tot wijziging van de wet van 5 augustus 1991 betreffende de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, *B.S.* 7 juli 2003

Wet van 26 maart 2003 tot wijziging van de wet van 5 augustus 1991 betreffende de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, *B.S.* 7 juli 2003

KB van 2 april 2003 tot wijziging van het KB van 8 maart 1993 tot regeling van de in-, uit-, en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik dienstig materieel en de daaraan verbonden technologie, *B.S.* 7 juli 2003

Advies 35.458/2 van 14 mei 2003 van de afdeling wetgeving van de Raad van State bij het KB van 16 mei 2003 betreffende de vergunning bedoeld in artikel 10 van de wet van 5 augustus 1991, *B.S.* 7 juli 2003

KB van 16 mei 2003 betreffende de vergunning bedoeld in artikel 10 van de wet van 5 augustus 1991, *B.S.* 7 juli 2003

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, *B.S.* 7 juli 2003

Memorie van toelichting bij het ontwerp van bijzondere wet van 22 juli 2003 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *Parl. St. Senaat*, BZ 2003, nr. 89/1, 13 p.

Verslag namens de Commissie voor de institutionele aangelegenheden van 25 juli 2003 bij het ontwerp van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *Parl. St. Senaat*, BZ 2003, nr. 89/3, 28 p.

Bijzondere wet van 12 augustus 2003 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *B.S.* 20 augustus 2003

Advies nr. 36.628/1 van de Raad van State van 16 maart 2004 bij het voorstel van decreet van 8 september 2003 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. Parlement*, 2002-2003, nr. 1815-2, 16 p.

Advies nr. 36.630/1 van de Raad van State van 16 maart 2004 bij een voorstel van Decreet houdende wijziging van de wet van 5 augustus 1991, *Parl. St. Vl. R.*, 2003-2004, nr. 1979/2, 11 p.

Advies nr. 36.631/1 van 16 maart 2004, in bijlage bij het Advies nr. 44.666/1 van de Raad van State van 1 juli 2008, 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. Vl. Parlement*, 2007-2008, nr. 1555-2, p. 9-23

Wet van 24 juni 2004 houdende instemming met de volgende internationale akten: (...) 4° het Aanvullend Protocol tegen de ongeoorloofde vervaardiging van en handel in vuurwapens, de onderdelen, componenten en munitie ervan, bij het Verdrag van de Verenigde Naties tegen transnationale georganiseerde misdaad, gedaan te New York op 31 mei 2001, *B.S.* 13 oktober 2004

VLAAMSE REGERING, Regeerakkoord 2004-2009, Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen, juli 2004, p. 77

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, *Parl. St. Kamer* 2005-2006, nr. 2263/1, p. 66-80

Memorie van toelichting bij het wetsontwerp van 7 februari 2006 houdende regeling van economische en individuele activiteiten met wapens, *Parl. St. Kamer*, 2005-2006, nr. 2263/1, p. 7-41  
Wet van 8 juni 2006 houdende regeling van economische en individuele activiteiten met wapens, *B.S.* 9 juni 2006

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, *B.S.* 20 december 2007

Voorstel van Decreet van 6 maart 2008 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. Vl. Parlement*, 2007-2009, nr. 1591-1, 8 p.

Advies nr. 36.629/1 van de Raad van State van 26 maart 2004 bij het voorstel van Decreet van 24 september 2003 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. Parlement*, 2003-2004, nr. 1824-2, 18 p.

Advies nr. 36.630/1 van de Raad van State van 26 maart 2004 bij het voorstel van decreet houdende de 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, *Parl. St. Vl. Parlement*, 2003-2004, nr. 1979-2, 11 p.

Advies nr. 44.665/1 van 1 juli 2008 van Afdeling wetgeving van de Raad van State bij het voorstel van decreet van 5 mei 2006 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. Parlement*, 2005-2006, nr. 834-2, 12 p.

Advies nr. 44.666/1 van de Raad van State van 1 juli 2008 bij het voorstel van decreet van 20 februari 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. Vl. Parlement*, 2007-2008, nr. 1-5552, 23 p.

KB van 16 oktober 2008 Koninklijk besluit tot aanpassing aan de wapenwet van 8 juni 2006 van de modellen van verschillende formulieren en documenten, *B.S.* 20 oktober 2008

VLAAMSE REGERING, Vijfde jaarlijks verslag en elfde halfjaarlijks verslag aan het Vlaams Parlement over de verstrekte en geweigerde vergunningen voor wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, periode 1 januari 2008 tot 31 december 2008, p. 4, te vinden op:

[http://iv.vlaanderen.be/nlapps/data/docattachments/20090312\\_Jaarverslag\\_2008.pdf](http://iv.vlaanderen.be/nlapps/data/docattachments/20090312_Jaarverslag_2008.pdf)

VLAAMS VREDESINSTITUUT, Advies van 16 januari 2009 bij het voorstel van decreet van 10 juli 2008 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, *Parl. St. Vl. Parlement*, 2007-2008, nr. 1555-3, 10 p.

VLAAMSE REGERING, Regeerakkoord 2009, Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden. Voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving, 15 juli 2009, p. 85

De Belgische wetgeving is te vinden op de website van de FOD Justitie:

<http://www.just.fgov.be>

Vorbereidende documenten bij wetten zijn te vinden op:

<http://www.dekamer.be> en <http://www.senate.be>

Vorbereidende documenten bij Vlaamse decreten zijn te vinden op:

<http://www.vlaamsparlement.be>

Alle hyperlinks werden laatst gecontroleerd op 25 november 2009





## Colofon

### Auteur:

Kathleen Van Heuverswyn

### Projectbegeleiding Vlaams Vredesinstituut:

Geert Castryck

### Eindredactie:

Tomas Baum

Wies De Graeve

### Lay-out:

Wendy Guns, Gramma nv

### Drukwerk:

Drukkerij Artoos

Brussel, 2 maart 2010

ISBN: 9789078864288



Vlaams Vredesinstituut

Leuvenseweg 86

1000 Brussel

tel. +32 2 552 45 91

[vredesinstituut@vlaamsparlement.be](mailto:vredesinstituut@vlaamsparlement.be)

[www.vlaamsvredesinstituut.eu](http://www.vlaamsvredesinstituut.eu)