

Doorvoer van strategische goederen

*Het wettelijk kader en de bestuurlijke praktijk
in het Vlaamse Gewest en de naburige stelsels*

Kathleen Van Heuverswyn, i.s.m. Nils Duquet

Doorvoer van strategische goederen

***Het wettelijk kader en de bestuurlijke praktijk in
het Vlaamse Gewest en de naburige stelsels:
Nederland, Frankrijk, Duitsland en het Verenigd
Koninkrijk***

Inhoudstafel

SYNTHESE	5
1	INLEIDING 8
2	SPECIFIEKE UITDAGINGEN VOOR CONTROLE OP DOORVOER 11
2.1	Doorvoer in de context van de bestrijding van de illegale handel in strategische goederen 11
2.2	Specifieke kenmerken van doorvoer 13
2.2.1	Definitie van doorvoer 13
2.2.2	Ratio legis doorvoercontrole: het risico op afwending 14
2.2.3	Controle op doorvoer in het doorvoerland en/of het exportland 16
2.2.4	Bijkomende overwegingen 17
2.2.5	Controle op doorvoerders: een juridische constructie 17
2.2.6	Mogelijke controlemaatregelen 19
2.2.7	Praktische haalbaarheid van doorvoercontroles 19
2.3	De belangrijkste kenmerken van doorvoer samengevat 21
3	HET INTERNATIONAAL EN EUROPEES JURIDISCH KADER INZAKE DOORVOER VAN STRATEGISCHE GOEDEREN 23
3.1	Internationale en regionale regimes 23
3.1.1	Doorvoer van militair materieel 24
3.1.2	Doorvoer van kleine en lichte wapens (SALW) 26
3.1.3	Doorvoer van massavernietigingswapens en <i>dual-use</i> producten 30
3.1.4	Gemengd toepassingsgebied: het Wassenaar Arrangement 36
3.1.5	Samenvattend overzicht en besluit bij de internationale voorschriften met betrekking tot doorvoer 37
3.2	Het Europees juridisch kader inzake doorvoer 42
3.2.1	EU-voorschriften met betrekking tot doorvoer van militair materieel 43
3.2.2	De EU en massavernietigingswapens, inclusief <i>dual-use</i> producten 49
3.2.3	De Europese douanereglementering 54
3.2.4	Twee bijzondere unies: BLEU en Benelux 59
3.2.5	Samenvattend overzicht en besluit bij de Europese voorschriften met betrekking tot doorvoer 61
4	CONTROLE OP DOORVOER IN BELGIË: DE AANPAK VAN DE DRIE GEWESTEN 65
4.1	Doorvoercontrole in België, augustus 2003-juni 2012 67
4.1.1	Het wapenhandelbeleid in de drie Gewesten 67
4.1.2	Het wettelijk kader met betrekking tot doorvoer van strategische goederen 68

4.1.3	Bevoegde overheden en overlegmechanismen	70
4.1.4	Omschrijving doorvoer	72
4.1.5	Afbakening toepassingsgebied	73
4.1.6	Controlemaatregelen doorvoer	76
4.1.7	Transparantie over doorvoer	89
4.1.8	Doorvoer in cijfers	91
4.1.9	De andere kant van de praktijk: de ervaring van Vlaamse doorvoerders	109
4.1.10	Handhaving en sanctionering	115
4.2	Doorvoer van militair materieel in het Vlaams Wapenhandeldecreet (2012)	120
4.2.1	Vlaamse beleidsdoelstellingen	120
4.2.2	Het wettelijk kader	120
4.2.3	Bevoegde overheden	120
4.2.4	Omschrijving doorvoer	121
4.2.5	Afbakening toepassingsgebied	122
4.2.6	Controlemaatregelen doorvoer	124
4.2.7	Handhaving en sanctionering	129
4.3	Samenvattend overzicht Belgische controlestelsels	131
5	CONTROLE OP DOORVOER VAN STRATEGISCHE GOEDEREN IN DE BUURLANDEN	133
5.1	Nederland	135
5.1.1	Doorvoer in de context van het algemeen exportcontrolebeleid	136
5.1.2	Het wettelijk kader met betrekking tot doorvoer	136
5.1.3	Bevoegde overheden en overlegmechanismen	138
5.1.4	Omschrijving doorvoer	140
5.1.5	Afbakening toepassingsgebied	140
5.1.6	Controlestelsel doorvoer	143
5.1.7	Toezicht en sanctionering	150
5.1.8	Samenvattend overzicht belangrijkste kenmerken Nederlands controlestelsel	151
5.2	Frankrijk	152
5.2.1	Doorvoer in de context van het algemeen exportcontrolebeleid	152
5.2.2	Het wettelijk kader met betrekking tot doorvoer	153
5.2.3	Bevoegde instanties en overlegmechanismen	155
5.2.4	Omschrijving doorvoer	156
5.2.5	Afbakening toepassingsgebied	157
5.2.6	Controlestelsel doorvoer	158
5.2.7	Toezicht en sanctionering	162
5.2.8	Samenvattend overzicht belangrijkste kenmerken Frans controlestelsel	163
5.3	Duitsland	164
5.3.1	Doorvoer in de context van het algemeen exportcontrolebeleid	165
5.3.2	Het wettelijk kader met betrekking tot doorvoer	165
5.3.3	Bevoegde instanties en overlegmechanismen	166

5.3.4	Omschrijving doorvoer	168
5.3.5	Afbakening toepassingsgebied	168
5.3.6	Controlestelsel met betrekking tot doorvoer	170
5.3.7	Toezicht en sanctionering	174
5.3.8	Samenvattend overzicht belangrijkste kenmerken Duits controlestelsel	174
5.4	Het Verenigd Koninkrijk	176
5.4.1	Doorvoer in de context van het algemeen exportcontrolebeleid	176
5.4.2	Het wettelijk kader met betrekking tot doorvoer	177
5.4.3	Bevoegde instanties en overlegmechanismen	179
5.4.4	Omschrijving doorvoer	181
5.4.5	Afbakening toepassingsgebied	182
5.4.6	Controlestelsel doorvoer	185
5.4.7	Toezicht en sanctionering	191
5.4.8	Samenvattend overzicht belangrijkste kenmerken Brits controlestelsel	192
5.5	Besluit bij België en de buurlanden	193
6	ANALYSE VAN HET VLAAMS CONTROLESTELSEL OP DOORVOER VAN STRATEGISCHE GOEDEREN	196
6.1	Compliance analyse	196
6.1.1	Overzichttabellen bovennationale verplichtingen	197
6.1.2	Toelichting bij de mate van <i>compliance</i>	201
6.1.3	Globale evaluatie van <i>compliance</i>	205
6.2	Analyse efficiëntie en effectiviteit	206
6.2.1	Effectiviteitsanalyse	208
6.2.2	Efficiëntieanalyse	212
6.3	Verklaring voor de continue daling van doorvoer in het Vlaamse Gewest	228
6.4	Samenvattend overzicht van de aanbevelingen	229
7	BESLUIT	235
8	BIBLIOGRAFIE	240
	EINDNOTEN	257

Lijst met afkortingen

Adw: Algemene Douanewet (Nederland)
AL: Ausfuhrliste - Exportlijst (Duitsland)
AW Gesetz: Außenwirtschaftsgesetz - Wet op de Buitenlandse Handel (Duitsland)
AWV: Außenwirtschaftsverordnung - Besluit op de Buitenlandse Handel (Duitsland)
BAFA: Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle - Federaal Agentschap voor Economie en Exportcontrole (Duitsland)
Besluit SG: Besluit Strategische Goederen (Nederland)
BZ: Buitenlandse Zaken (Nederland)
CDIU: Centrale Dienst voor In- en Uitvoer (Nederland)
Dual-use Verordening: Verordening (EG) nr. 428/2009 van de Raad van de Europese Unie van 5 mei 2009 tot instelling van een communautaire regeling voor controle op de uitvoer, de overbrenging, de tussenhandel en de doorvoer van producten voor tweeërlei gebruik, *PB L 134* van 29 mei 2009 (Europese Unie)
EC Act: Export Control Act (Verenigd Koninkrijk)
ECO: Export Control Organisation (Verenigd Koninkrijk)
EL&I: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie (Nederland)
EVA: Europese Vrijhandelsassociatie
FIOD-ECD: Economische Controledienst van de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdiensten (Nederland)
GS: Gemeenschappelijk Standpunt (Europese Unie)
GS 2008/944/GBVB: 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 (Europese Unie)
IU&D: in-, uit- en doorvoer (België)
IAEA: International Atomic Energy Agency
KB: Koninklijk Besluit (België)
KWKG: Kriegswaffenkontrollgesetz - Wet Oorlogswapens (Duitsland)
KWL: Kriegswaffenliste - Lijst Oorlogswapens (Duitsland)
MB: Ministerieel Besluit (België)
MVW: MassaVernietigingsWapens
NBC-wapens: Nucleaire, Biologische, Chemische wapens
NPV: Non-ProliferatieVerdrag
OVSE: Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
Richtlijn 2009/43/EG: 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 (Europese Unie)
SALW: Small Arms and Light Weapons
Team POSS: Team Precursoren, Oorsprongsbescheiden, Strategische goederen en Sanctiewetgeving (Nederland)
Uitvoeringsregeling SG: Uitvoeringsregeling Strategische Goederen (Nederland)
VK: Verenigd Koninkrijk
VN: Verenigde Naties
WHD: Wapenhandeldecreet
WMD: Weapons of Mass Destruction

Synthese

De controle op doorvoer van strategische goederen (wapens, militair materieel en *dual-use* goederen) maakt deel uit van het nationaal exportcontrolebeleid dat primair beoogt om de illegale handel in die goederen tegen te gaan. Men wil vermijden dat militair materieel en massavernietigingswapens terecht komen op ongeoorloofde bestemmingen en bij ongewenste bestemmingen, buiten de nationale jurisdictie.

De doelstellingen van het controlebeleid op doorvoer op nationaal vlak liggen dan ook in de lijn van die van exportcontrole, als een tweedelijsmaatregel om exportcontrole sluitend te maken.

Doorvoer is als transactie evenwel intrinsiek verschillend van export door het volume en de snelheid van de transacties. Dit bemoeilijkt het toezicht op en de handhaving van het doorvoerbeleid. Doorvoer kent bovendien specifieke risico's, verschillend van export, met name het risico op afwending van de goederen naar de binnenlandse markt (in een context van internationaal terrorisme) en de bedreiging van onveiligheid binnen de eigen jurisdictie voor mens en milieu. Deze aspecten van politionele en civiele veiligheid zijn als beleidsdoelstellingen in België (de drie Gewesten) niet aanwezig. In sommige buurlanden houdt men hiermee *de facto* wel rekening (Duitsland, Frankrijk).

Op internationaal vlak kan men algemeen stellen dat er (beperkte) aandacht is voor doorvoer, zonder een volwaardig controlestelsel op te leggen. Er is beperkte aandacht voor de nood aan fysieke beveiliging. Ook hier primeert de doelstelling van internationale veiligheid en zijn de maatregelen erop gericht om afwending naar ongeoorloofde bestemm(ing)en tegen te gaan.

De Europese Unie legt bij Verordening 428/2009 een uniform controlestelsel op voor handel in *dual-use* producten. Ze voorziet in een brede juridische basis die *ad hoc* controle van verdachte doorvoer mogelijk maakt, onder meer omwille van de overweging dat door het volume aan doorvoertransacties een systematische controle in de praktijk onmogelijk is. Voor militair materieel ligt de keuze om al dan niet systematisch of *ad hoc* bepaalde doorvoer te controleren bij de lidstaten. Indien ze een controlestelsel uitwerken zijn ze gebonden door de bepalingen van het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB. Het GS legt voornamelijk uniforme beoordelingscriteria op, verplicht de lidstaten om rekening te houden met elkaars weigeringen en om de gemeenschappelijke EU lijst met militair materieel als referentie te nemen voor het materieel toepassingsgebied. Sinds Richtlijn 2009/43/EG mag intracommunautaire doorvoer van militair materieel niet langer aan een vergunningplicht onderworpen worden.

Het Vlaams controlestelsel is grotendeels *compliant* met die bovenationale bepalingen. Enkel aan de verplichtingen om in fysieke beveiligingsmaatregelen te voorzien (VN Vuurwapenprotocol en VN Resolutie 1540) en om doorvoer bij de aanvraag van een uitvoervergunning te controleren (VN Vuurwapenprotocol) voldoet het Vlaams doorvoercontrolestelsel niet.

De bevoegde overheden voor exportcontrole in België, de drie Gewestelijke diensten, passen voor *dual-use* producten de bepalingen van de *Dual-use* Verordening toe, en zijn daardoor EU *compliant* en in lijn met het beleid van de buurlanden. In de praktijk valt doorvoer van *dual-use* producten moeilijk te controleren, en is mogelijks verdachte doorvoer bijzonder moeilijk te identificeren omwille van de beperkte toezichtsmogelijkheden van Douane. De ruime categorieën van de

douanenomenclatuur, en de beperkte informatie op de douaneaangiftes zijn daarvoor verantwoordelijk. Ook de buurlanden ondervinden dezelfde beperkingen op het vlak van toezicht, doordat de douanereglementering Europees bepaald is.

Voor militair materieel beperken de Belgische overheden de controle *de lege* tot doorvoer met overlading, omdat men ervan uitgaat dat daar het grootste risico op afwending bestaat. In de praktijk wordt de controle om pragmatische redenen nog eens beperkt tot zee- en luchthavens. De systematische controle van doorvoer met overlading geldt voor dezelfde categorieën van goederen als voor de exportcontrole, en vergunningsaanvragen worden aan de hand van dezelfde criteria beoordeeld. De systematische controle van doorvoer met overlading in België verschilt van de aanpak in de buurlanden. De vier beschreven stelsels, van Nederland, Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, voorzien in een brede omschrijving van doorvoer, waarbij overlading niet relevant is voor de bepaling van het toepassingsgebied. Overlading is wel van belang als onderscheidend criterium op te bepalen welk type doorvoer er een systematische vergunningplicht wordt opgelegd. Alle buurlanden beperken de systematische controle tot doorvoer (al dan niet met overlading) van bepaalde categorieën van goederen, in combinatie met een brede juridische basis, die ten allen tijde *ad hoc* controle van verdachte doorvoer mogelijk maakt. Een dergelijk juridisch vangnet bestaat in België niet voor doorvoer waar geen overlading mee gepaard gaat. Bovendien voorzien de buurlanden (inclusief het Waals Gewest) *de facto* of *de lege* (Nederland) in een soepeler behandeling van doorvoer van of naar bevriende landen, opnieuw in combinatie met een juridische basis die *ad hoc* controle van verdachte doorvoer mogelijk maakt, bijvoorbeeld bij gewijzigde politieke omstandigheden.

Het aantal doorvoertransacties dat voor controle in aanmerking komt is in de buurlanden dus beduidend lager dan in België. Dit zou een verklaring kunnen zijn waarom in Vlaanderen de afgelopen jaren, het aantal aanvragen voor een doorvoervergunning systematisch gedaald is. Navraag bij Vlaamse doorvoerders wees immers uit dat hun klanten soms afhaken om Antwerpen als doorvoerlocatie te kiezen als ze weten dat er een vergunning vereist is. Bovendien sluiten sommige doorvoerders zelf bepaalde types van doorvoer van strategische goederen uit (bepaalde categorieën van goederen, bepaalde types van klanten of bepaalde bestemm(ing)en), omwille van de economische risico's die eraan verbonden zijn. Ze zijn zelf immers afhankelijk van de goede trouw van hun klant, terwijl de douane hen als eerstelijnsverantwoordelijke kan aanspreken voor onregelmatigheden, die ze zelf maar moeilijk kunnen verhalen op de uiteindelijk primair verantwoordelijke partij, nl. de exporteur. Bij gebrek aan extra-territoriale werking van het nationaal recht, blijft een *malafide* exporteur buiten schot.

Het lijkt een theoretisch probleem aangezien er in geen van de onderzochte landen veroordelingen bekend zijn wegens illegale doorvoer. Nochtans is het moeilijk aan te nemen dat er geen illegale doorvoer van strategische goederen zou bestaan. De afwezigheid van strafrechtelijke veroordelingen geeft wel aan dat de huidige nationale controlestelsels er niet in slagen om illegale doorvoer te detecteren. Net als voor *dual-use* producten, zijn ook voor militair materieel de toezichtsmogelijkheden van douane niet optimaal om verdachte doorvoer te identificeren. Het voorkomen van illegale handel is dan wel de bevoegdheid van de instanties bevoegd voor exportcontrole, het opsporen en vervolgen van frauduleuze praktijken niet. Naast douane, die instaat voor het eerstelijns-toezicht, opsporing, en een beperkt vervolgingsinitiatiefrecht heeft, zijn de politie- en inlichtingendiensten (opsporing) en de parketten (vervolging) daarvoor verantwoordelijk.

Een efficiënt doorvoercontrolebeleid is met andere woorden niet alleen het resultaat van doordachte controlemaatregelen (liefst een brede juridische basis om alle mogelijks verdachte doorvoer te vatten), maar ook sterk afhankelijk van samenwerking met andere bevoegde diensten en met name met douane voor het toezicht en met politionele diensten voor inzicht in de *modus operandi* van illegale handelaars (zowel doorvoerders als exporteurs). Het is trouwens opvallend hoe weinig publicaties er voorhanden zijn over illegale doorvoer, wat nochtans een noodzakelijke bron van informatie is, zowel voor het bepalen van het beleid als voor de evaluatie van de gekozen controlemaatregelen. Bijkomend onderzoek hiernaar is een *must*.

Gezien doorvoer per definitie een grensoverschrijdende transactie is, kan een dergelijke samenwerking tussen de overheden bevoegd voor exportcontrole, toezicht, politionele veiligheid en liefst ook voor de beveiliging van het vervoer van strategische goederen, niet beperkt blijven tot het intrastatelijk niveau.

Dit onderzoek draagt vanuit de vergelijkende analyse van de onderzochte controlestelsels efficiëntieverhogende aanbevelingen aan voor een volwaardig doorvoercontrolestelsel.

1 Inleiding

Vlaanderen is door zijn centrale ligging en uitgebreide logistieke infrastructuur een belangrijk doorvoer gebied voor industriële producten. Vooral de haven van Antwerpen is een omvangrijke doorvoerlocatie, zowel nationaal als Europees. In 2011 behandelde de haven van Antwerpen 178 miljoen ton goederen (een stijging met 4,6% t.o.v. 2010) en werden recordcijfers inzake containeroverslag genoteerd. Ook de haven van Gent kende de afgelopen jaren een erg sterke groei, 2011 was het tweede recordjaar op rij, met een goederenoverslag van 48 miljoen ton (2010) en 50 miljoen ton (2011).¹

Ook militair materieel wordt via het Vlaamse Gewest getransporteerd naar verschillende bestemmingslanden wereldwijd. Indien bij dit transport sprake is van een overlading, een verandering van transportmiddel of wanneer een bewerking of andere handeling op de lading plaatsvindt, is deze 'doorvoer' van militaire goederen vergunningplichtig en dient de 'doorvoerder' een doorvoervergunning aan te vragen bij de Vlaamse overheid. Er zijn uitzonderingen voor de doorvoer van of naar de Benelux en EU-lidstaten, en voor transporten in het kader van de NAVO gelden nog eens speciale regels.

Het aantal doorvoervergunningen is de voorbije jaren stelselmatig afgenomen: van 136 Nederlandstalige, federale, doorvoervergunningen in 1999 (toen informatie over deze vergunningen voor het eerst werd vrijgegeven) naar slechts 18 Vlaamse doorvoervergunningen in 2010. De vaststelling dat eind jaren negentig een groot aantal doorvoervergunningen werd aangevraagd en goedgekeurd, toont aan dat logistieke knooppunten in Vlaanderen kunnen gebruikt worden om militair materieel door te voeren. Dat de laatste jaren slechts een beperkt aantal doorvoervergunningen werden aangevraagd is dan ook opmerkelijk. In 2011 is er voor het eerst weer een stijging. Er werden 31 doorvoervergunningen uitgereikt, wat een stijging van 72% betekent ten opzichte van het daljaar 2010.

Deze vaststellingen vormden het uitgangspunt om het controlestelsel op doorvoer nader te bekijken: hoe wordt doorvoer in Vlaanderen gedefinieerd, welke transacties worden onder vergunningplicht geplaatst en hoe verloopt de controle in de praktijk?

Omwillen van het *in se* grensoverschrijdend karakter van doorvoer is een vergelijking met de naburige doorvoercontrolestelsels aangewezen. Ondanks de voortschrijdende harmonisering in het exportcontrolebeleid op wapenhandel van de EU-lidstaten, staat het doorvoerbeleid immers nog ver af van harmonisatie. In een beleidsdomein waar er vaak evenveel uitzonderingen zijn als regels is het overzicht zoek. Een geactualiseerd beeld van de manier waarop de ons omringende regio's en landen hun doorvoerbeleid vorm geven, kan inspirerend zijn voor het Vlaamse en het Belgische beleid. Bovendien is het in een context van meer vrijhandel voor militair materieel binnen de EU niet onbelangrijk om te streven naar een gelijkvormige controle op doorvoertransacties naar landen buiten de EU.

De klemtoon van dit onderzoek ligt op doorvoer van militair materieel – ook defensiegerelateerde producten genoemd – maar ook doorvoer van civiele goederen met potentieel militair gebruik, de zogenoemde *dual-use* producten wordt in specifieke situaties aan een doorvoercontrole onderworpen. Een beschrijving van de wetgeving en beleidspraktijk inzake doorvoer van *dual-use* producten wordt daarom ook opgenomen in het onderzoek.

Onderzoeksdoelstellingen en -resultaten

Deze publicatie omvat vooreerst een uitgebreide beschrijving van de regelgeving en de bestuurlijke praktijk met betrekking tot de controle op doorvoer van strategische goederen in België (de drie Gewesten) en de buurlanden: Nederland, Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Op het vlak van regelgeving worden ook internationale en Europese verplichtingen in kaart gebracht. Die zijn bindend voor alle besproken landen. De beschrijving van het wettelijk kader op nationaal vlak wordt telkens aangevuld met relevante aspecten uit de bestuurlijke praktijk. Niet alle landen hanteren immers een even formeel legalistische benadering en in België hebben de drie gewesten sinds de regionalisering van deze materie in 2003 tot juni 2012 geleidelijk aan *de facto* andere accenten gelegd, in de uitvoering van éénzelfde federale wetgeving. Vanaf juni 2012 bestaat er een afzonderlijk, decretaal kader in het Vlaamse en het Waals Gewest.

Het beschrijvend gedeelte vormt de basis voor een kritische analyse van het controlestelsel met als onderzoeksvragen: 1) in welke mate voldoet het Vlaamse Gewest aan internationale en Europese verplichtingen (*compliance*); 2) in welke mate is het Vlaamse regime efficiënt en effectief en 3) bestaan er in de buurlanden goede praktijken die eventueel inspiratie voor verbetering kunnen bieden? De analyse zoekt ook naar een mogelijke verklaring voor het dalend aantal doorvoervergunningen in het Vlaamse Gewest.

Het Vlaams Wapenhandeldecreet van 2012 vormt niet het uitgangspunt van de analyse omdat er nog geen bestuurlijke praktijk voorhanden is en dus geen retrospectieve analyse mogelijk is. Er wordt wel onderzocht in welke mate het decreet tegemoet komt aan de zwaktes die uit de analyse van het federaal stelsel naar voor komen.

De drievoudige focus (*compliance*, efficiëntie/effectiviteit en identificatie van goede praktijken) levert tot besluit een aantal vaststellingen en aanbevelingen op, vanuit een nationaal en boven-nationaal perspectief. Doorvoer is immers per definitie een grensoverschrijdend fenomeen, waardoor nationale overheden aangewezen zijn op informatie-uitwisseling en samenwerking om hun *eigen* stelsel sluitend te maken.

Afbakening van de scope

Enkel het *algemeen* controlestelsel op doorvoer van strategische goederen behoort tot de *scope* van dit onderzoek. Specifieke controlemaatregelen, die gelden bovenop het algemeen kader, worden niet besproken. De sanctiemaatregelen tegen Iran bijvoorbeeld, uitzonderingsregelingen voor doorvoer van militair materieel van de NAVO-troepen, of wapens gedragen door militairen en dergelijke komen niet aan bod.

Zowel internationale, regionale als nationale controlestelsels viseren *grosso modo* dezelfde categorieën van strategische goederen¹, namelijk goederen die voor militaire doeleinden of voor de vervaardiging van massavernietigingswapens kunnen gebruikt worden. Het onderzoek belicht de controlestelsels voor beide categorieën.

¹ De term 'strategische goederen' is niet in alle onderzochte landen gebruikelijk. Voor dit onderzoek wordt het als verzamelbegrip gebruikt voor militair materieel en *dual-use* producten voor militair eindgebruik of voor massavernietigingswapens.

Methodologische aspecten

Dit onderzoek is gebaseerd op informatie verkregen op basis van literatuurstudie, de studie van wetgeving en bestuurlijke documenten, en een bevraging van ambtenaren bevoegd voor exportcontrole (alle landen), diverse douanediensden (alle landen), de FOD Justitie, de havenautoriteit in Antwerpen, doorvoerders (enkel Vlaanderen) en de Vlaamse federatie van havenbedrijven.

We wensen alle personen te danken die bereid waren om hun medewerking te verlenen.

Van de geraadpleegde documenten getuigt de uitgebreide bibliografie in bijlage². Voor de bevraging van de bevoegde overheden werd naar analogie met de Delphi-methode gewerkt in drie fasen: een eerste telefonische of schriftelijke enquête, een tweede bevraging tijdens een interview en een terugkoppeling naar alle respondenten van de belangrijkste bevindingen van de analyse³.

Weergave van de onderzoeksresultaten

Doorvoer van strategische goederen is een complexe materie. Sommige landen kennen volledig gescheiden stelsels, met onderscheiden bevoegde overheden, naargelang het gaat om militair materieel en *dual-use* producten. In andere landen is er éénzelfde wettelijk kader en één enkele bevoegde instantie. In alle landen is er een sterke verwevenheid tussen het exportcontrolebeleid en de douanereglementering. In België was er tot juni 2012 éénzelfde wettelijke (federale) basis voor het controlebeleid in de drie gewesten. In de loop van 2012 hebben het Vlaamse en het Waals Gewest eigen regelgeving aangenomen, in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is een Ordonantie in voorbereiding.

Om het geheel op een zo overzichtelijk mogelijke en vlot leesbare manier weer te geven zijn de onderzoeksresultaten als volgt opgebouwd:

Eerst wordt toelichting gegeven bij de problematiek van doorvoer in de context van de bestrijding van de illegale wapenhandel en worden de belangrijkste kenmerken verduidelijkt die doorvoer onderscheiden van in- en uitvoer (Hoofdstuk 2). Daarna volgt een overzicht van internationale, regionale en Europese verplichtingen terzake (Hoofdstuk 3).

Hoofdstuk 4 beschrijft het Belgisch controlestelsel, op basis van de federale wetgeving voor de periode 2003-2012. Waar relevant wordt de verschillende bestuurlijke praktijk in de drie Gewesten toegelicht. Volledigheidshalve wordt ook het doorvoercontrolestelsel van het Vlaams Wapenhandeldecreet (van toepassing vanaf juni 2012) beschreven.

Hoofdstuk 5 omvat een beschrijving van het doorvoercontrolestelsel in de buurlanden: Nederland, Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.

Hoofdstuk 6 omvat de analyse van het Vlaams controlestelsel, met drie onderdelen: 1) de mate van *compliance* met internationale en Europese verplichtingen, 2) de efficiëntie en de effectiviteit van het Vlaams doorvoercontrolestelsel, 3) een mogelijke verklaring voor de continue daling van het aantal doorvoervergunningen in het Vlaamse Gewest. Alle aanbevelingen worden weergegeven in een samenvattend overzicht.

Tot slot worden de belangrijkste bevindingen samengevat in het besluit (Hoofdstuk 7).

2 Specifieke uitdagingen voor controle op doorvoer

Vooraleer we overgaan tot een beschrijving van de verschillende bovennationale verplichtingen met betrekking tot de regelgeving rond doorvoer van strategische goederen en een analyse van het nationaal stelsel van de onderzochte EU-lidstaten, gaan we eerst dieper in op de specifieke kenmerken van doorvoertransacties en de specifieke uitdagingen die daaruit voortvloeien voor het beleid en de wetgeving.

2.1 Doorvoer in de context van de bestrijding van de illegale handel in strategische goederen

De ‘buitenlandse handel in strategische goederen’ omvat een brede waaier aan handelsactiviteiten, die betrekking hebben op verschillende categorieën van goederen. Tot de primaire handelsactiviteiten behoren uitvoer, invoer, doorvoer en tussenhandel^{1,4}. Daarnaast bestaan er ondersteunende activiteiten zoals bijvoorbeeld technische en financiële dienstverlening. Strategische goederen omvatten in de eerste plaats militaire goederen, zoals geweren, munitie en ontstekingsmechanismen, militaire vervoermiddelen (tanks, gevechtshelicopters) en dergelijke. Binnen de militaire goederen nemen de zogenaamde ‘kleine en lichte wapens’, als subcategorie, een aparte plaats in. Een breed gamma aan andere goederen, die niet specifiek ontworpen, bedoeld of op zich geschikt zijn voor oorlogsvoering, kunnen ook een strategisch belang hebben. Tot deze categorie, de zogenoemde goederen voor tweëerlei gebruik of *dual-use* producten, behoren civiele goederen, die *in se* bestemd zijn voor civiel gebruik, maar waarvan de toepassing ook kan dienen voor militaire doeleinden of voor de aanmaak of het gebruik van massavernietigingswapens. Daaronder vallen naast chemische en biologische stoffen en nucleair materiaal, ook electronica, telecommunicatie, computers en tal van andere goederen.

Om ongewenst gebruik te voorkomen en illegale activiteiten te bestrijden onderwerpt men de handelsactiviteiten met betrekking tot deze goederen aan controle.⁵ Controlestelsels zijn onder meer ingegeven om een destabiliserende toename van wapens, en het risico op ontwrichting van de regionale of de internationale veiligheid in te perken. Dit geldt voornamelijk voor conventionele wapens en kleine en lichte wapens. Voor nucleaire, biologische en chemische (NBC) wapens, beoogt men te vermijden dat zogenaamde *rogue states*⁶ die in handen zouden krijgen. De handel daarin is verboden. De handel in producten die kunnen dienen voor de aanmaak ervan, evenals de goederen en technologie die vereist zijn voor de ontwikkeling en de infrastructuur van voornamelijk NBC-wapenprogramma's staan onder strenge controle.

¹ Tussenhandel of *brokering* vormt een aparte categorie van handel in strategische goederen waarbij tussenhandelaars bemiddelend en faciliterend optreden bij transacties tussen producenten, kopers of verkopers. De belangrijkste onderscheidende kenmerken van tussenhandel zijn het feit dat de tussenhandelaars niet zelf in het bezit komen van de goederen en de transfers zich situeren in andere (derde) landen dan die waar de tussenhandelaars hun activiteiten uitoefenen. Tussenhandelaars kunnen bij elk van de primaire wapenhandelactiviteiten (uitvoer-doorvoer-invoer) bemiddelen.

Nationale controlestelsels waren er historisch op gericht om de export van hun eigen wapen-producenten te controleren om te voorkomen dat de goederen zouden uitgevoerd worden naar - vanuit nationaal veiligheidsperspectief - ongewenste bestemmingen.⁷ Omdat nationale controlestelsels per definitie jurisdictioneel beperkt zijn tot het eigen grondgebied, zijn er op internationaal vlak initiatieven ontstaan om het grensoverschrijdend fenomeen van de illegale wapenhandel aan te pakken. Vanaf de jaren '90 zijn internationale initiatieven er vooral op gericht om straffeloosheid tegen te gaan: handelaars die er 'ongeoorloofde' activiteiten op na hielden dienen gevat te worden en bestraft. Onder ongeoorloofde, *illegal* of *illegitimate* activiteiten verstaat men de productie van verboden wapens of het verhandelen, leveren, enz. aan ongeoorloofde bestemmingen of bestemmingen. De kwalificatie 'ongeoorloofd' weerspiegelt het perspectief van de regulerende instantie (nationaal of internationaal). Bij gebrek aan een volwaardige internationale rechtsorde, zijn daarvoor nationale controlestelsels vereist, die voorzien in een wettelijk kader met duidelijke voorschriften omtrent toegelaten activiteiten, gekoppeld aan afschrikwekkende, bij voorkeur strafrechtelijke sancties in geval van overtreding. Een wettelijk kader dat wapenhandel aan voorwaarden onderwerpt, is bovendien een noodzaak om legale handel mogelijk te maken. Het opleggen van wettelijke voorwaarden en modaliteiten creëert een ruimte voor legale handel die de internationale veiligheidsvereisten respecteert. Hoe meer landen zich aan dezelfde afspraken houden, hoe meer ook de onderlinge concurrentie gevrijwaard wordt.⁸

Sinds de toegenomen aandacht voor het internationaal terrorisme, voornamelijk na 2001, beogen regulerende instanties ook niet-statelijke actoren aan controle te onderwerpen.⁹

In die context zijn de voorbije decennia voorwaarden voor een doeltreffend controlestelsel door diverse internationale fora uitgewerkt. Naargelang de status van de organisatie en het gekozen instrument vormen deze bepalingen een verplichting of een aanbeveling voor de lidstaten of deelnemende landen. Aspecten waarover men gezamenlijke afspraken tracht uit te werken hebben onder meer betrekking op:

- gemeenschappelijke lijsten met te controleren goederen;
- de vereiste van een nationaal vergunningsstelsel (vaak imperatief voor export, minder dwingend voor import, tussenhandel of doorvoer);
- uniforme vergunningsvoorwaarden, zoals het naleven van embargo's, internationale verplichtingen, het voorleggen van een certificaat van eindgebruik en dergelijke;
- de nood aan fysieke (grens)controles.

De kenmerken, de problematiek (de motieven, het profiel van de daders, hun *modus operandi*)¹⁰ en bijgevolg ook de vereiste aanpak, verschillen naar gelang het gaat om illegale handel in militair materieel, met kleine en lichte wapens als een aparte subcategorie, en massavernietigingswapens, inclusief *dual-use* producten.

Juridisch hebben er zich zowel internationaal als nationaal twee gelijkaardige maar toch grotendeels gescheiden controlestelsels ontwikkeld.

Internationale controleregimes leggen vooral de nadruk op de nood aan exportcontroles. Er is recent meer aandacht voor tussenhandel.¹¹ Voor doorvoer- en importcontroles is dat veel minder het geval. Nochtans kunnen nationale controlestelsels die uitsluitend export reguleren slechts doeltreffend zijn indien wereldwijd alle landen uniforme exportvoorwaarden zouden opleggen, toepassen en handhaven. Vooral het uniform karakter is van belang: elk verschil op het vlak van het personeel en materieel toepassingsgebied, op het vlak van de voorwaarden die de handel in wapens toelaten, de interpretatie en de toepassing ervan, of van de mogelijkheid tot vervolging en effectieve strafbaarstelling creëert lacunes waar malafide handelaars gebruik van kunnen maken.¹²

Daarom is het belangrijk om zicht te hebben op het hele proces van wapenhandelsactiviteiten en af te wegen welke controlemaatregelen, op elk van de afzonderlijke activiteiten, gezamenlijk een optimale controle mogelijk maken. Elke keten is zo sterk als zijn zwakste schakel, en gezien de keten met betrekking tot buitenlandse wapenhandel doorheen verschillende jurisdicties loopt, creëert dat specifieke risico's. Nationale autoriteiten verliezen immers hun controle over de goederen eens ze hun eigen land verlaten. Ze zijn aangewezen op informatie van elders om te kunnen nagaan of de vereisten die ze hebben opgelegd ook na het vertrek worden gerespecteerd. Voornamelijk afwending (*diversion*),¹³ bijvoorbeeld door vervalsing van documenten, omkoping van ambtenaren of misbruik van zwakkere controlestelsels in andere landen, kunnen op weg naar de eindbestemming de effectiviteit van het eigen nationaal beleid ondermijnen.

Exportcontrole *alleen* kan er met andere woorden niet in slagen een sluitende controle op de illegale handel te waarborgen. De belangrijkste redenen daartoe zijn:

- Het risico op afwending of diefstal onderweg, voornamelijk van belang bij doorvoer;
- Het risico op afwending of illegaal eindgebruik na aankomst bij de bestemming of de eindgebruiker, voornamelijk van belang bij invoer en wederuitvoer;
- De betrokkenheid van andere personen die niet rechtstreeks bij wapenhandelsactiviteiten betrokken zijn, de zogenoemde tussenhandel.

Een niet onbelangrijke, bijkomende factor is het feit dat illegale wapenhandel vaak het actieterrein is van criminele organisaties of individuen die zich ook bezighouden met drugsmokkel, handel in mineralen of andere kostbare grondstoffen, vrouwenhandel, witwaspraktijken, enz.¹⁴

In een dergelijke context is het duidelijk dat de controle op doorvoer een belangrijke schakel vormt in het sluitend maken van de exportcontrole op strategische goederen. Het is daarbij van belang om rekening te houden met de intrinsieke kenmerken van doorvoer, dit is met wat doorvoer onderscheidt van export, om geschikte, specifieke, aan export complementaire controlemaatregelen te kunnen uitwerken.

2.2 Specifieke kenmerken van doorvoer

Omwille van de ketenbenadering die een doeltreffende controle op illegale handel in strategische goederen vereist, kan de controle op doorvoer niet los gezien worden van de controle op andere types van wapenhandelsactiviteiten. Dit geldt zowel voor wat betreft de motivatie om (al dan niet) te reguleren, het type goederen waarop doorvoercontrole wordt toegepast, de voorwaarden waaraan legale doorvoer dient te voldoen, en het handhavingsbeleid om de wettelijke voorwaarden te doen toepassen en naleven.

In wat volgt lichten we de specifieke kenmerken van doorvoer toe, die bepalend zijn voor de doeltreffendheid van een nationaal controlestelsel. Zowel feitelijke als juridische aspecten zijn daarbij van belang.

2.2.1 Definitie van doorvoer

Doorvoer is geen juridisch begrip met een éénduidige betekenis. In het courant taalgebruik, omvat het elk vervoer van goederen doorheen een bepaald grondgebied. Juridisch is men voor de afbakening ervan gebonden aan het grondgebied waarover de regulerende overheid jurisdictie

heeft: in de meeste gevallen het nationaal grondgebied, soms uitgebreid op basis van verdragsrechtelijke overeenkomsten (bijvoorbeeld in Duitsland), of meerdere nationale territoria omwille van de bevoegdheidsoverdracht aan een supranationale organisatie (momenteel enkel het geval voor de Europese Unie).

Juridisch kan een begrip worden afgebakend t.o.v. de courante betekenis ervan indien de bevoegde overheid bijvoorbeeld slechts één of meerdere specifieke subactiviteiten of aspecten wenst te reguleren. Dit is het geval voor doorvoer dat juridisch verschillende betekenissen kan hebben naargelang de regelgevende autoriteit en de correspondendere finaliteit van het bevoegdheidsdomein:

- **Op internationaal vlak** worden *transit* en *transshipment* in diverse documenten vermeld, zonder een verduidelijking van wat er onder dient begrepen te worden. Dit is op zich nefast voor een wereldwijd sluitend (doorvoer)beleid omdat het de keuze van een definitie of omschrijving van doorvoer overlaat aan de nationale instanties, hetgeen verschillen tot gevolg heeft, waar malafide handelaars gebruik kunnen van maken.
- **De regelgeving van de Europese Unie** hanteert meerdere definities, afhankelijk van de finaliteit van het bevoegdheidsdomein. In de context van wapenhandel wordt doorvoer soms omschreven als doorvoer algemeen (alle *transit* doorheen het EU grondgebied), of beperkt tot doorvoer met overlading of verandering van transportmiddel. In de context van de ééngemaakte Europese markt, bestaat de term doorvoer douanetechnisch niet. Douane-vervoer¹ en douane-entrepot zijn de enige juridische kwalificaties op Europees niveau die betrekking hebben op doorvoeractiviteiten en waarvoor de douaneautoriteiten over de bevoegdheid en de middelen beschikken om controle uit te oefenen. Alle andere vormen van doorvoer zijn vanuit een fiscale/douanefinaliteit niet relevant (zie ook verder bij de praktische haalbaarheid van controles, p. 19).
- **Op nationaal niveau** kent men dezelfde dualiteit tussen wetgeving met betrekking tot exportcontrole en met betrekking tot douane. Voor alle EU landen geldt dat in de mate dat de nationale omschrijving van doorvoer in de exportcontrolewetgeving ruimer uitvalt dan de douanetechnische begrippen er eigenlijk geen middelen voorhanden zijn om doorvoer te controleren (zie ook verder bij de praktische haalbaarheid van doorvoercontroles, p. 19).

2.2.2 Ratio legis doorvoercontrole: het risico op afwending

“Transit controls provide opportunities to strengthen state control at a stage when arm shipments are particularly vulnerable to diversion to illicit markets”
P. Holtom, M. Bromley¹⁵

¹ Douane-vervoer is een douaneregeling voor goederen die onder opschorting van fiscale en/of handelspolitieke maatregelen transiteren doorheen het EU douanegebied. Er zijn 3 mogelijke scenario's: 1) niet-communautaire goederen komen vanuit een derde land de EU binnen en worden doorgevoerd naar een EU lidstaat waar ze in het vrij verkeer worden gebracht (en de status communautaire goederen krijgen); 2) de omgekeerde beweging, communautaire goederen worden vanuit een EU-lidstaat uitgevoerd en transiteren over het grondgebied van andere lidstaten (als communautaire goederen) alvorens de EU te verlaten en niet-communautaire goederen te worden bij het overschrijden van de buitengrens; 3) niet-communautaire goederen worden vanuit een derde land, via de EU doorgevoerd naar een ander derde land, deze goederen veranderen niet van status en blijven niet-communautaire goederen. Zie ook uitgebreid *infra*

Het risico op afwending als primaire motivatie

Doorvoer situeert zich in het wapenhandelsproces tussen export en import. Om de exportcontrole sluitend te maken, dient doorvoer aan identieke voorwaarden te voldoen als export. De initiële controle op een legale transfer wordt in principe gemaakt in het exporterende land.

Doorvoercontroles zijn daarom in de eerste plaats secundair en ondersteunend, in de zin dat ze dienen te verzekeren dat het verdere vervoer van de goederen onder dezelfde voorwaarden gewaarborgd wordt.

Elk type transactie kent specifieke risico's. Voor doorvoer is het belangrijkste risico: afwending¹⁶ (*diversion*) van de initieel, dit is bij export, goedgekeurde bestemming, al dan niet in combinatie met gemeenrechtelijke¹ misdrijven zoals valsheid in geschrifte, omkoping van ambtenaren, of het omzeilen van fysieke (grens)controles.

Afwending houdt in dat de goederen onderweg worden afgeleid naar ongeoorloofde bestemmingen of eindgebruikers. Om dit te vermijden is er in principe controle nodig vanaf het ogenblik dat de lading het land van uitvoer verlaat tot op het ogenblik dat de goederen op hun bestemming, resp. bij hun eindgebruiker aankomen. Doorvoercontrole speelt daarin een cruciale rol, om erover te waken:

1. dat de goederen ten allen tijde blijven voldoen aan de voorwaarden van de toegestane uitvoervergunning;
2. onderweg geen bestemmingswijziging krijgen naar ongeoorloofde ontvangers;
3. onderweg niet gemanipuleerd worden, bijvoorbeeld om een deel van de lading op de binnenlandse markt binnen te halen (bezorgdheid van interne veiligheid voor landen met terroristische dreiging) of andere, illegale goederen met de legale vracht worden meegesmokkeld.

Nationale controlestelsels viseren voornamelijk doorvoer met overlading of verandering van transportmiddel, omdat wordt aangenomen dat daar het grootste risico op afwending bestaat.

Nochtans bestaat het risico dat de focus op overlading doorvoer zonder overlading net aantrekkelijker maakt voor manipulatie door *malafide* personen omdat het niet aan controle onderworpen is.

Een doorvoerland dat wapenhandel controleert heeft baat bij doorvoercontroles om zich ervan te verzekeren dat ze als doorvoerland niet misbruikt worden en dat de goederen in doorvoer aan dezelfde voorwaarden voldoen als de eigen export. Maar ook voor een exporterend land dat wapenhandel controleert zijn doorvoercontroles elders van belang, om er zeker van te zijn dat de goederen of begeleidende documenten onderweg niet gemanipuleerd worden, waardoor ze niet meer aan hun initiële exportvoorwaarden zouden voldoen.

Mogelijke controlemaatregelen in functie van de finaliteit

De motivatie tot controle geeft meteen aan wat een controlestelsel met betrekking tot doorvoer mogelijk kan inhouden. Er zijn namelijk twee types van overwegingen, die omwille van een eigen finaliteit, totaal verschillend zijn en daardoor specifieke controlemaatregelen vereisen (die bovendien niet noodzakelijk tot éénzelfde bevoegde instantie behoren):

¹ Dit zijn misdrijven die niet specifiek een inbreuk vormen op de exportcontrolewetgeving en strafbaar zijn volgens algemeen strafrechtelijke bepalingen.

1. **De finaliteit van internationale veiligheid:** voorkomen dat de goederen bij ongewenste bestemmingen terecht komen (internationale veiligheid, algemeen), voorkomen van afwending (specifiek voor doorvoer). Hier ligt de focus op het vrijwaren van uniforme exportvoorwaarden, met als mogelijke scenario's:
 - controle van doorvoer op het vrijwaren van de initiële exportvoorwaarden, indien die gelijk zijn aan de voorwaarden van het doorvoerland: de goederen komen overeen met hetgeen vergund werd, geen wijzigingen met betrekking tot bestemming, eindgebruik en dergelijke;
 - doorvoer tegenhouden om eventueel bijkomende (vergunnings)voorwaarden op te leggen, in het geval van geen of minder strenge initiële exportvoorwaarden dan de eigen nationale vereisten, of omdat er veranderingen plaats vinden met betrekking tot de lading, de bestemming of het eindgebruik;
2. **De finaliteit van binnenlandse en civiele veiligheid:** bescherming van de eigen bevolking staat hier centraal, met ook hier twee mogelijke scenario's:
 - controle om te voorkomen dat de goederen binnen de eigen grenzen van de radar verdwijnen of gestolen worden door organisaties die actief zijn op het eigen grondgebied - criminele organisaties, terroristen, separatistische bewegingen die terreur gebruiken en dergelijke.
 - fysieke controle op de lading, op de beveiliging van gevaarlijke goederen (bijvoorbeeld explosieven) die rechtstreeks de veiligheid van de eigen bevolking en het milieu in gevaar kunnen brengen¹⁷.

Waar de eerste twee motiverende overwegingen voornamelijk gericht zijn op een consequent exportbeleid (het verzekeren van identieke voorwaarden voor de eigen en de transiterende export) en een imago van betrouwbaarheid ("ons grondgebied kan niet misbruikt worden"), zijn de laatste twee dus vooral gericht op de binnenlandse veiligheid. In een wereld met constante dreiging van terrorisme, waarin gewelddaden en aanslagen niet langer territoriaal voorspelbaar zijn, zou ook de aandacht voor afwending, als mogelijke bedreiging van de binnenlandse veiligheid, bij doorvoer aan belang moeten winnen.

Het 'risico op afwending' neemt in drie van de vier scenario's een centrale plaats in, beveiligingsmaatregelen om het 'risico op gevaar' te beperken – belangrijk voor het vierde scenario – kunnen evenwel ook afwending bemoeilijken.

2.2.3 Controle op doorvoer in het doorvoerland en/of het exportland

Een efficiënt controlestelsel op doorvoer kan er baat bij hebben om op twee sporen te werken: door niet alleen controle uit te oefenen in de doorvoerlanden zelf, maar door reeds bij de evaluatie van de aanvraag voor een uitvoervergunning informatie op te vragen over de geplande doorvoerlanden. Zo kan op het ogenblik van de evaluatie van de aanvraag de betrouwbaarheid van de aanvrager en/of het risico op afwending in bepaalde minder betrouwbare of minder strenge doorvoerlanden tijdig worden ingeschat en als overweging worden meegenomen bij de evaluatie van een aanvraag om een exportvergunning te bekommen.

2.2.4 Bijkomende overwegingen

Veiligheids- versus economische afwegingen

Bij exportcontrole is het zoeken naar een evenwicht tussen voornamelijk internationale veiligheids-overwegingen en het vrijwaren van de concurrentiepositie van de eigen (defensie- en civiele) industrie een belangrijk onderdeel van de vergunningsprocedure. Ook het vinden van een werkbaar compromis tussen controles en de administratieve belasting voor de exporteurs is een bekommernis van de nationaal bevoegde autoriteiten.

Economische afwegingen in de context van doorvoercontrole zoeken naar een compromis tussen de economische belangen van voornamelijk havens en luchthavens en het vermijden van disproportionele administratieve lasten, zoals het uitvoeren van dubbele controles, in het land van herkomst en in alle doorvoerlanden.

Diplomatieke overwegingen

Bepaalde (export- of chronologisch voorafgaande doorvoer)landen (strenger) beoordelen kan als een signaal van wantrouwen worden geïnterpreteerd. Sommige landen nemen daarom diplomatieke overwegingen expliciet op in de beoordelingsprocedure, of opteren voor een standaard benadering voor alle landen, met een *de facto* soepeler behandeling van doorvoer vanuit of naar “bevriende” landen. Deze laatste benadering laat ten allen tijde bijsturing of herziening toe in geval van nieuwe ontwikkelingen.

2.2.5 Controle op doorvoerders: een juridische constructie

Door de territoriale begrenzing van nationale jurisdicties, kunnen doorvoerlanden geen rechtstreekse controle uitoefenen op de uitvoerders, die per definitie in een ander land gevestigd zijn. Nationale autoriteiten dienen een territoriaal aanknopingspunt te vinden, nl. een partij die gevestigd is binnen de eigen jurisdictie, een ‘doorvoerder’, die er verantwoordelijkheid voor draagt dat de goederen binnen het eigen grondgebied conform de nationale vereisten worden doorgevoerd. Tot de geviseerde doorvoerders in nationale controlestelsels behoren voornamelijk expediteurs, douaneagentschappen en transportbedrijven, m.a.w. handelaars wiens business niet uit wapenhandel bestaat.¹⁸ De ‘doorvoerder’ is dus vanuit het standpunt van de controle op wapenhandel een ‘juridische constructie’, omdat doorvoerders geen wapenhandelaars zijn. Het overzicht in de tabel verduidelijkt het profiel van doorvoerders.

Tabel 1: Het profiel van doorvoerders aan de hand van voornaamste activiteiten¹⁹

Type organisatie	Activiteiten
Scheepsagent	De scheepsagent is de vertegenwoordiger of aangestelde van één of meerdere rederijen, in wiens naam en voor wiens rekening hij (contractueel) optreedt. Scheepagenten zoeken ladingen voor het schip van de rederij. ²⁰
Expediteur	Expediteurs worden ook de architecten van het vervoer genoemd. Ze worden door de (ver)koper ingeschakeld om het vervoer te organiseren. Daarvoor doen ze zelf meestal beroep op meerdere tussenpersonen om de goederen tot op hun bestemming te krijgen. Tot hun taken behoren: contact houden met overzeese scheepsagenten, legalisatie van documenten, opmaak van verschepingsdocumenten, <i>bill of lading</i> en dergelijke, regelen van de borgstelling voor douane, enz. ²¹ In de Algemene Belgische expeditie voorwaarden wordt een onderscheid gemaakt tussen 2 categorieën ²² :
Commissionair-expediteur	Wiens “opdracht bestaat onder meer uit het verzenden van goederen hetzij in eigen naam, hetzij in naam van diens opdrachtgever, doch voor diens rekening en derhalve uit het uitvoeren van alle daartoe noodzakelijke diensten, het vervullen van alle vereiste formaliteiten en het sluiten van de ertoe benodigde overeenkomsten”
(Expediteur) Vervoers-commissionair of Commissionair-expediteur¹	“in de gevallen zoals hieronder bepaald, en in geen andere gevallen, wordt de expediteur beschouwd als vervoerscommissionair: a) wanneer hij het transport van goederen in eigen naam met zijn eigen middelen uitvoert, b) wanneer hij een transportdocument uitstelt in eigen naam, c) wanneer expliciet uit de opdracht valt af te leiden dat de expediteur zich in die zin verbindt.”
Vervoers-commissionair	Een vervoerscommissionair is niet altijd tevens expediteur. Het zijn de contractuele of ‘papieren’ vervoerders, die er zich tegenover hun mede-contractant toe verbinden om de goederen te vervoeren, maar dit vervoer in eigen naam door derden laat uitvoeren. ²³
Douane-expediteur	Douane-expediteurs of douane-agenten vormen een specifieke categorie van expediteurs. Ze zijn traditioneel de schakel tussen het bedrijfsleven en de douane. Ze verzorgen het administratief proces met betrekking tot de in-, uit- en doorvoer van goederen. Volgens de website van douane ²⁴ is de douane-expediteur in de internationale toeleveringsketen verantwoordelijk voor: <ul style="list-style-type: none"> - de toepassing van de voorschriften inzake de vertegenwoordiging bij het plaatsen van goederen onder een douaneregeling; - ingeval van onrechtstreekse vertegenwoordiging, de juistheid en de tijdige indiening van de douaneaangifte of de summiere aangifte.

De ‘juridische constructie’ van een extra partij van bij wapenhandel betrokken handelaars heeft het voordeel om *malafide* praktijken te bemoeilijken. Niet alleen wordt de uitvoerder gecontroleerd in zijn land van vestiging, hij dient in alle doorvoerlanden een partner te vinden die zijn lading goederen, conform de geldende nationale vereisten, het land weet door te voeren. Malafide uitvoerders dienen m.a.w. *malafide* of minstens onwetende doorvoerders te vinden voor hun illegale lading en/of illegale bestemming.

De focus van de controle op doorvoer met overlading zal in de praktijk geen specifieke moeilijkheden opleveren voor professionele transportfirma’s om te verzekeren dat de vervoerde lading conform de nationale vereisten het land wordt doorgevoerd. Dat ligt anders voor

¹ Ook freight Forwarder, Spediteur, Transitair genoemd, zie T. KEGELS, *l.c.*, p. 11

expediteurs of douane-agenten wiens activiteiten voornamelijk gericht zijn op het afhandelen van de administratieve formaliteiten van een zending. Voor beiden geldt dat ze sterk afhankelijk zijn van de betrouwbaarheid van de informatie over de goederen die de exporteur-klant hen doorgeeft.²⁵

2.2.6 Mogelijke controlemaatregelen

Net als voor export, behoren een verbod en een vergunningplicht tot de mogelijke controlemaatregelen. Gezien het grote volume aan doorvoer, viseren de meeste landen prioritair een bepaald type van problematisch geachte of gevoelige doorvoer, op een systematische basis of *ad hoc*. Vanuit de finaliteit om exportcontrole te ondersteunen en sluitend te maken is het logisch dat dezelfde goederen en ongeoorloofde bestemmingen, als voor export, als uitgangspunt genomen worden.

2.2.7 Praktische haalbaarheid van doorvoercontroles

Transportmodaliteiten

De controle op doorvoer stelt praktisch een aantal problemen, naargelang het type transportmiddel:

- Van doorvoer per schip in de territoriale wateren of in het luchtruim, waarbij er niet gestopt wordt onderweg, wordt aangenomen dat het heel moeilijk te controleren is;
- De controle op doorvoer via de weg of het spoor is voor landen met een beperkt grondgebied moeilijk te controleren als er vooraf geen voldoende gedetailleerde aanmelding is van het transport (zie ook hierna bij de mogelijkheden tot controle door de douanediens ten). Dit is zeker het geval voor België, met een relatief klein grondgebied, dat bovendien administratief nog eens is opgesplitst in drie gewesten.
- Zee-, binnen- en luchthavens waar de goederen ‘landen’ en evt. overgeladen worden, zijn in de praktijk de enige locaties waar een effectieve en systematische controle mogelijk is

Toezicht door douane

Voor de controle op de naleving van het exportcontrolebeleid zijn de bevoegde overheden aangewezen op de douanediens ten. Het zijn de eerstelijns-douanediens ten die bevoegd zijn om fysieke en documentaire controles uit te oefenen bij het binnenkomen en uitgaan van de goederen. Omwille van de verschillende finaliteit tussen het exportcontrolebeleid en het douanebeleid, bestaan er in de praktijk een aantal beperkingen op de toezichtsmogelijkheden van douane. Doordat douane een EU-bevoegdheid is, die volledig Europees geregeld wordt, gelden de hierna vermelde beperkingen in alle EU-landen:

- Doorvoer wordt in de douanereglementering beschouwd als douane-vervoer. Douane-vervoer is een douaneregeling voor goederen die onder opschorting van fiscale en/of handelspolitieke maatregelen transiteren doorheen het EU douanegebied. Er zijn voornamelijk¹ 3 mogelijke

¹ Andere mogelijke scenario's zijn: het vervoer binnen de EU tussen twee douane-entrepots, het vervoer binnen de EU van communautaire goederen met een passage via Zwitserland, e.a.

scenario's: 1) niet-communautaire goederen komen vanuit een derde land de EU binnen en worden doorgevoerd naar een EU lidstaat waar ze in het vrij verkeer worden gebracht (en de status communautaire goederen krijgen); 2) de omgekeerde beweging, communautaire goederen worden vanuit een EU-lidstaat uitgevoerd en transiteren (als communautaire goederen) over het grondgebied van andere lidstaten alvorens de EU te verlaten (en de status van niet-communautaire goederen krijgen bij het overschrijden van de buitengrens), enkel bij uitvoer naar EVA-landen, transiteren ze onder douane-vervoer; 3) niet-communautaire goederen worden vanuit een derde land, via de EU doorgevoerd naar een ander derde land, deze goederen veranderen niet van status en blijven niet-communautaire goederen. Wanneer de goederen de EU binnenkomen zal er in afwachting dat ze een douanebestemming krijgen (waarvan douane-vervoer er één is^I) een summiere aangifte worden opgemaakt. De douanebestemming douane-vervoer kan worden toegekend via het indienen van een aangifte, waarop slechts beperkte informatie dient vermeld te worden, bijvoorbeeld alleen een omschrijving van de goederen. Er is geen verplichting om gebruik te maken van de goederencode volgens de douanenomenclatuur. Dergelijke aangiftes gebeuren elektronisch via het NCTS, het *New Computerized Transit System*. Omwille van het volume aan transacties, en de onmogelijkheid om alles te controleren wordt sedert enkele jaren gebruik gemaakt van risicoanalyses, waarbij de elektronische aangiftes gescreend worden op een aantal parameters. Eén daarvan is de goederencode. Doordat er voor douanevervoer geen verplichting bestaat om de code in te vullen (een omschrijving van de goederen volstaat), is de kans klein dat het systeem er 'verdachte' of 'te controleren' doorvoer uit haalt. De beperkte informatie met betrekking tot douane-vervoer is vanuit een fiscale douanefinaliteit begrijpelijk omdat er in principe geen fiscale heffingen^{II} verschuldigd zijn, de goederen genieten opschorting van heffing, totdat ze eventueel onder een andere regeling vallen (en bijvoorbeeld toch in het vrij verkeer zouden gebracht worden). Voor alle andere finaliteiten (handelspolitieke maatregelen) vormt de beperkte informatie wel een probleem, bijvoorbeeld in het geval van doorvoercontrole van strategische goederen om met zekerheid te kunnen uitmaken of de goederen al dan niet aan een vergunning onderworpen zijn.

- Zelfs indien de doorvoerder/aangever vrijwillig de goederencode volgens de douanenomenclatuur vermeldt, blijft de identificatie van strategische goederen die vergunningplichtig zijn problematisch. Behalve voor conventionele wapens zijn de goederencodes die douane hanteert vanuit het perspectief van exportcontrole niet voldoende gedetailleerd om de identificatie van strategische goederen mogelijk te maken, dit is vooral het geval voor onderdelen van militair materieel en voor *dual-use* producten. Navraag bij douane leert dat naar schatting 80% van de goederencodes subcategorieën bevatten die voor dubbel gebruik (*dual-use*) in aanmerking komen. Voor deze goederen (die van bijlage I van de EG *Dual-use* Verordening 428/2009) bestaat er evenwel geen specifieke code binnen de douanenomenclatuur^{III}.

Het adresseren van de moeilijkheid die douanediens ten op het terrein ondervinden om goederen effectief te kunnen controleren is nochtans cruciaal voor een sluitend doorvoer- en exportcontrolebeleid. Zonder daadwerkelijk toezicht en controle, bestaat een controlestelsel immers slechts op papier.

^I De meest gebruikte douanebestemming is 'plaatsen onder een douaneregeling', naast 'overbrengen naar een vrije zone of vrij entrepot', 'wederuitvoer uit de EU', 'vernietiging', en 'afstaan aan de schatkist'. Douane-vervoer is één van de mogelijke douaneregelingen die behoren tot 'plaatsen onder een douaneregeling', de 7 andere zijn: 'in het vrije verkeer brengen', 'douane-entrepot', 'actieve veredeling', 'behandeling onder douanetoezicht', 'tijdelijke invoer', 'passieve veredeling', en 'uitvoer'.

^{II} De douanereglementering en praktijk heeft nog steeds primair een fiscale finaliteit, die moet toelaten uit te maken of er in- of uitvoerrechten, BTW, accijnzen en dergelijke verschuldigd zijn.

^{III} De aangever dient zelf aan te geven of het *dual-use* producten betreft aan de hand van een bijkomende code.

2.3 De belangrijkste kenmerken van doorvoer samengevat

Doorvoer kent juridisch meerdere betekenissen. In de context van exportcontrole zijn er twee vormen van doorvoer:

- algemene doorvoer, tussen twee buitengrenzen van een nationaal grondgebied of het Europees douanegebied;
- doorvoer met overlading van de goederen, al dan niet met verandering van transportmiddel.

Douanetechnisch bestaat er in de EU-landen enkel de kwalificatie douane-vervoer voor goederen die 'onder opschorting van fiscale heffingen en/of handelspolitieke maatregelen' transiteren doorheen het EU-douanegebied. Doordat dergelijke goederen vanuit een fiscale finaliteit niet interessant zijn, verplicht de douanereglementering hiervoor slechts om beperkte informatie op te geven in de aangifte. Daardoor zijn de controlemogelijkheden op strategische goederen die onder vergunningplicht staan beperkt, voornamelijk omdat de identificatie ervan problematisch is.

De doelstellingen van doorvoercontrole zijn deels identiek aan die van exportcontrole, nl. voorkomen dat strategische goederen bij ongeoorloofde bestemmingen en eindgebruikers terecht komen omwille van overwegingen van internationale veiligheid. In die zin is doorvoercontrole voornamelijk een tweedelijnscontrole om ervoor te zorgen dat het exportcontrolebeleid sluitend is. Hiervoor is het van belang dat dezelfde categorieën van goederen aan dezelfde voorwaarden als export worden onderworpen.

Specifieke doelstellingen, eigen aan doorvoercontrole, hebben te maken met de binnenlandse politionele, zowel als civiele veiligheid. Hiervoor zijn de vereisten minder van administratieve aard, het zijn vooral fysieke controles en controles op de fysieke beveiliging van de goederen die hier centraal staan, omwille van de bescherming van de eigen bevolking en het milieu. De alomtegenwoordige dreiging van terrorisme maakt deze overwegingen tot een groeiend aandachtspunt bij doorvoer van goederen die kunnen ingezet worden bij terreuraanslagen.

Mogelijke scenario's, elk met hun specifieke focus, zijn:

- het land van herkomst, waar de initiële uitvoervergunning werd toegekend, hanteert even strenge exportcontrolevoorwaarden: doorvoercontrole beoogt dan dat de goederen **blijvend voldoen** aan de goedgekeurde voorwaarden bij het vertrek door controle op de authenticiteit van de documenten en afwezigheid van manipulatie;
- het land van herkomst hanteert minder strenge voorwaarden: doorvoercontrole beoogt dergelijke doorvoer te verbieden of **bijkomende voorwaarden** in een doorvoervergunning op te leggen;
- in het land van doorvoer vinden er **wijzigingen** plaats met betrekking tot de lading en/of de bestemming en/of het eindgebruik: doorvoercontrole gaat na of de initiële exportvoorwaarden nog gelden, indien niet, kunnen bijkomende voorwaarden worden opgelegd via een vergunningsprocedure.
- Bijkomend kan er, ongeacht de voorwaarden in het land van herkomst, nood zijn aan **fysieke controles** om de binnenlandse veiligheid te waarborgen.

Bij het kiezen van de meest geschikte controlemaatregelen, zal telkens een afweging vereist zijn tussen meerdere belangen, waaronder:

- Internationale veiligheid *versus* economische overwegingen en administratieve belasting van de legale handel;
- Diplomatieke relaties.

Deze afwegingen, evenals de praktische haalbaarheid van doorvoercontroles (omwille van het volume, naargelang het transportmiddel en dergelijke) beïnvloedt ook de keuze tussen systematische controle van een bepaald type doorvoer of *ad hoc* controle van mogelijks problematische of gevoelige doorvoer.

3 Het internationaal en Europees juridisch kader inzake doorvoer van strategische goederen

Nationale wetgeving is in vele domeinen gebonden of beïnvloed door bovennationale regulering, richtlijnen of aanbevelingen. Dat geldt ook voor de bestrijding van de illegale handel in strategische goederen. Men zou kunnen stellen dat alle documenten die het in het algemeen hebben over *transfers*, of *trade*, of *trafficking*,²⁶ niet alleen export viseren, en ook impliciet van toepassing zijn op andere *transfer*-activiteiten, waaronder doorvoer. Bij het lezen van internationale regelgeving en achtergronddocumenten valt evenwel op, hoe zelden *transit* en/of *transshipment* expliciet vermeld worden. Nog minder vaak vindt men voor dit type handel concrete verplichtingen en voorschriften, evenmin als een omschrijving of definitie. De focus ligt voornamelijk op exportcontrole.

De opvallende afwezigheid van concrete bepalingen met betrekking tot doorvoer laat vermoeden dat er geen politieke wil of consensus bestaat om *transit* of *transshipment* strikt te controleren en een juridische verankering in de nationale wetgeving daarvoor op te leggen.

De Europese Unie vormt hierop een uitzondering. Zowel voor militair materieel als voor *dual-use* producten bestaat er (afzonderlijke) Europese regelgeving, met concrete voorschriften voor een nationaal controlestelsel. Initieel uitgewerkt voor export, werd het toepassingsgebied van de bepalingen in 2008 voor militair materieel, en in 2009 voor *dual-use* producten uitgebreid naar onder meer doorvoer.

Voor de beoordeling van een nationaal controlestelsel is een overzicht van bovennationale verplichtingen relevant om twee redenen. Naargelang het type organisatie, het type document of het type bepaling zijn een aantal voorschriften juridisch of politiek bindend voor de lidstaten of deelnemende landen. Voor die bepalingen bestaat er dus een verplichting om eraan te voldoen (*compliance*). Ten tweede verwijzen alle nationale controlestelsels die verder aan bod komen zelf naar internationale verplichtingen als één van de criteria waaraan legale handel in strategische goederen dient te voldoen.

Hierna volgt een overzicht van de voorschriften en aanbevelingen op internationaal en regionaal vlak. Nadien volgt een uitvoeriger bespreking van de Europese regelgeving.

3.1 Internationale en regionale regimes

Diverse internationale fora hebben vanuit hun algemene of specifiek toegewezen opdracht aandacht voor het fenomeen van illegale wapenhandel. De meeste organisaties leggen zich toe op militair materieel of massavernietigingswapens, of werken daarvoor voorschriften uit in afzonderlijke documenten.²⁷ Het *Wassenaar Arrangement* vormt daarop een uitzondering.

In de bespreking hierna komen volgende organisaties en exportcontroleregimes aan bod:²⁸ de Verenigde Naties en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), het *Wassenaar Arrangement* (WA), de *Australia Group* (AG), de *Nuclear Supplier Group* (NSG) en het *Zangger Committee* (ZC)¹. Bij gebrek aan aandacht voor doorvoer wordt niet ingegaan op de activiteiten van het *Missile Technology Control Regime*. Relevante bepalingen zijn ook te vinden in de volgende verdragen: het Non-proliferatieverdrag, het Verdrag inzake Chemische Wapens, het Verdrag inzake Biologische en Toxine wapens. De recente VN Resolutie (april 2013) die betrekking heeft op het *Arms Trade Treaty* wordt volledigheidshalve vermeld.

In het overzicht van de voorschriften en bepalingen die betrekking hebben op doorvoer hanteren we het onderscheid op basis van het materieel toepassingsgebied, zoals dat op internationaal vlak gebruikelijk is: 1) militair materieel (ook conventionele wapens), met kleine en lichte wapens (SALW) als een subcategorie; 2) massavernietigingswapens; met *dual-use* producten al dan niet inbegrepen, en 3) een gemengd toepassingsgebied (militair én *dual-use*).

3.1.1 Doorvoer van militair materieel

Voor militair materieel bestonden er tot voor kort geen expliciete internationale verplichtingen om doorvoer te controleren. Al kan men stellen dat die verplichting impliciet vervat zit in alle wapenembargo's,²⁹ die een verbod inhouden om een bepaald(e) type(s) van conventionele wapens, naar een bepaald(e) gebied(en) uit te voeren of aan een bepaalde bestemming (een staat) of een publieke of private organisatie te leveren.

Embargo's zijn niet automatisch op nationaal niveau van toepassing en afdwingbaar. Ze dienen overgenomen te worden in nationale wetgeving om effect te kunnen ressorteren.³⁰ De lidstaten die gebonden zijn door een embargo dienen, naargelang de organisatie die ze oplegt, de VN, de OVSE of de EU:³¹

- de bepalingen van de Resolutie of de beslissing zelf na te leven;
- de nodige maatregelen te nemen om het embargo binnen hun jurisdictie te doen respecteren.

Voor doorvoer geldt net als voor de andere wapenhandelsactiviteiten dat nationale wetgeving ervoor dient te zorgen dat dergelijke handel wapenembargo's respecteert. Het juridisch belang van een wapenembargo ligt in het feit dat ze een bepaald type transactie, zoals in de beslissing nader omschreven aan de hand van het type wapens en de bestemming, *illicit* of ongeoorloofd maken. Omgezet in nationale wetgeving, biedt de omschrijving van een wapenembargo's een onderscheidend criterium tussen legale en illegale wapenhandel.

3.1.1.1 Het Internationaal Wapenhandelverdrag

In december 2006 keurde de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties Resolutie 61/89 goed, *Towards an arms trade treaty: establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms*.³² Daarmee werd de basis gelegd voor de voorbereiding van een algemeen en bindend wapenhandelverdrag, met gemeenschappelijke internationale normen voor de import, export en transfer van alle soorten conventionele wapens.

¹ Omwille van de focus van dit onderzoek, nl. een analyse van het Vlaams controlebeleid, worden in de bovennationale context enkel die organisaties en documenten besproken waardoor het Vlaamse Gewest en België gebonden zijn. De verplichtingen die worden in kaart gebracht gelden eveneens voor alle andere besproken landen: Nederland, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk.

Van 2 tot 27 juli 2012 werden in New York onderhandelingen gevoerd met het oog op een dergelijk verdrag. De VN Conferentie is er evenwel niet geslaagd om alle wereldleiders achter éénzelfde tekst te scharen. Verschillende staten, waaronder de Verenigde Staten, Rusland en China hebben op de laatste dag van de conferentie de ondertekening van de voorliggende tekst geblokkeerd.³³ In november 2012 werd beslist om in maart 2013 een nieuwe VN Conferentie te houden. Ondertussen werd er verder onderhandeld.³⁴

Na het afspringen van de onderhandelingen over een Algemeen Wapenhandelverdrag, werd er binnen de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties wel voldoende consensus bereikt om de tekst van het verdrag als een Resolutie aan te nemen (2 april 2013).³⁵

Doorvoer en overlading worden er op één lijn gezet met andere wapenhandeltransacties. Alle bepalingen betreffende ‘transfers’ worden zo expliciet ook op doorvoer en overlading van toepassing. Specifieke bepalingen met betrekking tot doorvoer betreffen onder meer de verplichting voor exporterende staten om op vraag van de doorvoerlanden informatie over de vergunning mee te delen, en om in maatregelen te voorzien om doorvoer over het eigen grondgebied te reguleren conform internationale verplichtingen. Ook doorvoerlanden worden verplicht om mee te werken om het risico op afwending tegen te gaan. De deelnemende landen worden bovendien verplicht om informatie over doorvoer en overlading gedurende 10 jaar bij te houden in registers.

Omdat de Resolutie momenteel nog niet nationaalrechtelijk afdwingbaar is (in afwachting van het vereiste aantal ratificaties) wordt hierop verder niet ingegaan.

3.1.1.2 Informatie-uitwisseling op basis van het VN Wapenregister

Op basis van het VN Wapenregister wordt informatie bijgehouden over transacties over doorvoer van conventionele wapens. Dit specifiek instrument voor het centraliseren van informatie werd in 1991 ingevoerd, op basis van VN Resolutie 43/36L van de Algemene Vergadering.³⁶ De resolutie spoort de lidstaten aan om jaarlijks gegevens met betrekking tot bepaalde importen en exporten van conventionele wapens over te maken aan de Secretaris-Generaal van de VN. Die gegevens worden bijgehouden in een Register¹.

De gegevens worden overgemaakt volgens een bepaald *format*³⁷ en omvatten met betrekking tot import informatie over het land van herkomst. Gegevens over export vermelden het land van bestemming én het land van herkomst, in het geval van doorvoer. Daartoe behoort zowel algemene doorvoer als doorvoer met overlading.

Een belangrijke vaststelling die men op basis van deze rapportering maakt met betrekking tot doorvoer is dat er ondanks het bestaan van richtlijnen herhaaldelijk onduidelijkheden en tegenstrijdigheden blijven bestaan over de gerapporteerde “*transfers*”. Daardoor kan ook het cijfermateriaal niet éénduidig worden beoordeeld. De verschillen die op nationaal vlak bestaan in de omschrijving of definities van *transfers* of transacties zijn daarvoor verantwoordelijk.³⁸ Daarom worden de rapporterende staten gevraagd om hun nationale criteria met betrekking tot transfers te verduidelijken.

¹ De gevraagde informatie heeft betrekking op 7 categorieën van zware conventionele wapens: 1. gevechtstanks; 2. pantsergevechtsvoertuigen; 3. zware artilleriesystemen; 4. gevechtsvliegtuigen; 5. gevechtshelikopters; 6. oorlogsbodems; 7. raketten en raketwerpers.

3.1.2 Doorvoer van kleine en lichte wapens (SALW)

Internationaal en regionaal is er verder wel bijzonder veel aandacht voor de problematiek van kleine en lichte wapens (*Small Arms and Light Weapons* – SALW). Twee VN-initiatieven die specifiek gericht zijn op SALW, omvatten ook expliciete bepalingen met betrekking tot doorvoer: het VN Vuurwapenprotocol en het VN Actieprogramma inzake SALW. Ook de OVSE heeft daaromtrent voorschriften uitgewerkt.

3.1.2.1 Het VN Vuurwapenprotocol (2001)

Diverse rapporten van deskundigen³⁹ wijzen systematisch op de samenhang tussen illegale wapenhandel en andere vormen van transnationaal georganiseerde misdaad, zoals drugshandel, mensenhandel, smokkel van migranten en witwaspraktijken. Omwille van die link werd op 31 mei 2001 door de Algemene Vergadering van de VN een resolutie aangenomen die een Protocol toevoegde aan de *UN Convention on Transnational Organized Crime* (15 november 2000⁴⁰): het Protocol tegen de ongeoorloofde vervaardiging van en de handel in vuurwapens, de onderdelen, componenten en munitie ervan.⁴¹ Het Aanvullend Protocol trad in werking op 3 juli 2005. Het is, net als de Conventie waaraan ze is toegevoegd, internationaalrechtelijk bindend voor de 52 lidstaten die het geratificeerd hebben. De bepalingen zijn ook dwingend geformuleerd (*shall adopt*). Het Protocol geniet een grote morele autoriteit, gezien tal van andere regionale en internationale teksten er stevast naar refereren. Het is dus een belangrijk internationaal instrument in de bestrijding van de illegale wapenhandel.

De doelstelling van het Protocol is het promoten, faciliteren en versterken van de samenwerking tussen de lidstaten met het oog op de preventie, de bestrijding en het uitroeien van ongeoorloofde productie van en de handel in vuurwapens, hun onderdelen en munitie (art. 2).

Ongeoorloofde handel omschrijft het Protocol als import, export, aankoop, verkoop, levering, verplaatsing (*movement*) of overbrenging (*transfer*), van of door het territorium van een lidstaat naar dat van een andere lidstaat, waarbij één van de lidstaten daartoe geen toelating gegeven heeft conform dit Protocol, of wanneer de wapens niet gemarkeerd zijn op de wijze die het Protocol voorschrijft (art. 3, e)).

Zonder de term *transit* expliciet te vernoemen, zijn er wel twee van de opgesomde handelsactiviteiten die overeenkomen met de betekenis van doorvoer: *movement* en *transfer, door het territorium* van een lidstaat.

Het Protocol viseert zowel de preventie van ongeoorloofde productie en handel als het opsporen en vervolgen van transnationale strafbare feiten, gepleegd door georganiseerde criminelen (art. 4, 1.). Het Protocol verplicht de lidstaten om de nodige wetgevende of andere maatregelen te nemen om onder meer intentioneel ongeoorloofde handel in vuurwapens strafbaar te stellen, inclusief de poging tot, deelname aan en tal van ondersteunende activiteiten (art. 5). Nog om straffeloosheid tegen te gaan, schrijft het Protocol voor om in de nationale regelgeving in maatregelen te voorzien die inbeslagname en vernietiging van de in beslag genomen illegale goederen mogelijk maken (art. 6). Deel II. van het Protocol is gewijd aan preventie en omvat maatregelen zoals het bijhouden van registers (art. 7), algemene vereisten voor export-, import- en **transit**vergunningen of toelatingen (art. 10), beveiligings- en preventieve maatregelen (art. 11), uitwisseling van informatie (art. 12) en bilaterale, regionale en internationale samenwerking (art. 13).

Specifieke voorschriften van *transit* zijn te vinden in diverse bepalingen, in het overzicht wordt consequent de Engelse term *transit* aangehouden, zonder definitie is het immers niet duidelijk welk type doorvoer hiermee geïmplementeerd wordt:

- De verplichting om minstens gedurende 10 jaar informatie bij te houden, onder meer over **transitlanden** (art. 7). Het Protocol legt deze verplichting op aan de lidstaten zonder te verduidelijken of het aan de bevoegde overheden zelf is of aan de exporteurs en doorvoerders om die informatie bij te houden. Die beslissing komt de lidstaten toe.
- Elke lidstaat dient een effectief toelatings- of vergunningsstelsel uit te werken of in stand te houden voor export en import; en te voorzien in **maatregelen met betrekking tot internationale transit**. De vereisten met betrekking tot *transit* zijn m.a.w. minder formeel (art. 10, 1.).
- Vooraleer een exportvergunning of –toelating toe te kennen of toelating te geven tot het vervoer (*shipment*), dienen de lidstaten onder meer na te gaan dat de **transitstaten** minstens door middel van een schriftelijke kennisgeving bevestigd hebben geen bezwaar te maken tegen de *transit* (onder voorbehoud van bilaterale of multilaterale afspraken ten gunste van niet-kuststaten) (art. 10, 2.).
- De export- en importvergunning of –toelating, samen met de begeleidende documenten dienen minstens de volgende informatie te omvatten: de plaats en de datum van de uitgifte, de vervaldatum, het exportland, het importland, de uiteindelijke bestemming, een beschrijving van de goederen evenals vermelding van hun aantal, en eventuele **transitlanden**. De informatie die vervat is in de importvergunning dient vooraf aan de **transitlanden** te worden overgemaakt (art. 10, 3.).
- Iedere lidstaat dient, binnen beschikbare middelen, de nodige maatregelen te nemen om te verzekeren dat de vergunnings- of toelatingsprocedures veilig zijn en dat de authenticiteit van de documenten kan worden gecontroleerd en bevestigd (art. 10, 5.).
- Voor de tijdelijke import, export en *transit* van bepaalde types van goederen voor wettelijk toegelaten doeleinden, zoals de jacht, sport, evenementen en dergelijke kan er in vereenvoudigde procedures worden voorzien (art. 10, 6.).
- Het Protocol schrijft twee types van beveiligings- (*security*) en preventieve maatregelen voor met het oog op het ontdekken, het voorkomen en het uitsluiten van diefstal, verlies of afwending, en illegale productie en handel: de lidstaten dienen geschikte maatregelen te nemen 1) voor de beveiliging van de goederen bij de productie, de import, de export en de **transit** en 2) om de effectiviteit van import-, export en **transitcontroles** te verhogen, inclusief waar nodig, door middel van grenscontroles en grensoverschrijdende samenwerking tussen politie en douane (art. 11).
- De lidstaten dienen onderling *case*-specifieke informatie uit te wisselen (op een manier die verenigbaar is met hun eigen wettelijk en administratief stelsel) over vergunde producenten, handelaars (*dealers*), importeurs, exporteurs en indien mogelijk over vervoerders (*carriers*), evenals over georganiseerde criminele bendes waarvan bekend is of vermoed wordt dat ze zich met illegale productie en handel inlaten, over een reeks operationele aspecten zoals door georganiseerde misdaad gebruikte methodes en manieren, plaatsen van verzending en gebruikelijke routes.
- Lidstaten dienen de steun en de medewerking te verkrijgen van wapenhandelaars, inclusief van commerciële vervoerders, met het oog op het voorkomen en ontdekken van illegale activiteiten (art. 13).

3.1.2.2 Het VN Actieprogramma SALW (2001)

Het *Programme of Action to prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects* werd aangenomen op een VN Conferentie die doorging in New York van 9 tot 20 juli 2001.⁴²

Het Actieprogramma is geen internationaalrechtelijk, afdwingbaar document met juridische verplichtingen voor de aan de conferentie deelnemende staten. Het is eerder een intentieverklaring, met politieke engagementen, die weliswaar moreel bindend zijn, maar waartegenover geen enkele sanctie staat in geval van niet-naleving.

Het VN-Actieprogramma herneemt grotendeels de bepalingen met betrekking tot doorvoer van het VN Vuurwapenprotocol, zei het in minder dwingende bewoordingen. Enkele bepalingen gaan inhoudelijk verder dan het protocol, nl.:

- Een expliciete vermelding van het gebruik van geautoriseerde certificaten van eindgebruik, als maatregel om een doeltreffende export en *transit*controle toe te laten (II.12.);
- De expliciete verwijzing naar embargo's opgelegd door de VN Veiligheidsraad en de vereiste om daarvoor op nationaal vlak in geschikte maatregelen te voorzien tegen inbreuken (II.15.).

Net als het VN Vuurwapenprotocol omvat het VN Actieprogramma bepalingen met betrekking tot *transit*, zonder definitie of omschrijving.

3.1.2.3 OVSE Document over Handvuurwapens en Lichte wapens (2000)

In diezelfde periode nam ook de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa een aantal documenten aan met het oog op de bestrijding van de illegale handel in SALW. Op 24 november 2000 nam de Plenaire vergadering van het OVSE Forum voor Veiligheidssamenwerking het *OSCE Document on Small Arms and Light Weapons* aan.⁴³ De deelnemende staten engageren zich om ongeoorloofde handel in SALW in al zijn aspecten te bestrijden door middel van nationale controle. Daartoe behoren: controle op de vervaardiging, het markeren van wapens en bijhouden van een register om ten allen tijde wapens te kunnen volgen, doeltreffende exportcontroles, grens- en douanemechanismen, en samenwerking en informatie-uitwisseling op nationaal, regionaal en internationaal niveau (Section I, 3. (i)).

Het SALW Document bevat een reeks van politieke beslissingen (Section VI, 6.) – normen, principes en maatregelen – met betrekking tot kleine en lichte wapens (SALW), vervaardigd of ontworpen voor militair gebruik. Het is bedoeld om de veiligheid en het wederzijds vertrouwen van de deelnemende Staten te versterken (preambule, overweging 3.). Het document omvat een intentieverklaring van de OVSE-lidstaten.

Het Document vermeldt *transit* in één adem,⁴⁴ samen met import en export voor wat betreft de procedures en documentatie onder de hoofding “*combatting illicit trafficking in all its aspects, common export criteria en export controls*”.

Met betrekking tot de procedures zijn de deelnemende staten het erover eens dat alle vervoer (*shipments*) van SALW die naar of van hun grondgebied geïmporteerd of geëxporteerd wordt, aan doeltreffende nationale vergunnings- of toelatingsprocedures moet worden onderworpen, met het oog op het uitoefenen van een toereikende controle over dergelijke transfers en om te voorkomen dat SALW zouden worden afgewend naar andere bestemmingen dan deze die werden opgegeven. Met betrekking tot *transit* laat het Document het aan elke staat afzonderlijk over om te beslissen of er aparte nationale procedures nodig zijn om *transit* op hun grondgebied te controleren (III, (B), 2.). In geval van *transit* door een staat die daarvoor een toelating vereist, is het is aan de exporterende staat om erover te waken dat die toelating is toegekend (III, (B), 3.). In de bijlage, die aan het Document is toegevoegd met het oog op informatie-uitwisseling, is ook voorzien om informatie over *transit*landen op te nemen.

3.1.2.4 Aanbevelingen in het OVSE Handboek Beste Praktijken SALW (2002)

De algemene vaststelling bij de tot nu toe besproken instrumenten is dat er op internationaal niveau wel een beperkte aandacht is voor doorvoer maar onvoldoende concrete verplichtingen worden opgelegd aan de nationale autoriteiten om een wereldwijd controlesysteem op doorvoeringang te doen vinden. Net als voor export geldt ook voor doorvoer dat nationale controlestelsels slechts sluitend zijn als in principe alle landen volgens dezelfde voorwaarden controle uitoefenen.

Bij gebrek aan internationale verplichtingen daaromtrent is het nuttig om te bekijken in hoeverre internationale aanbevelingen daarin verder gaan en wat ze precies voorschrijven. Enkel de OVSE heeft tot nu toe aanbevelingen met betrekking tot doorvoer uitgewerkt in het *Handbook of Best Practices on Small Arms and Light Weapons* van 2003.⁴⁵ Het handboek is bedoeld als leidraad voor de deelnemende landen voor hun nationaal beleid (wetgeving, controle, administratieve uitvoering en afdwingbaarheid), en beoogt tevens een hogere gemeenschappelijke standaard voor nationale praktijken te bevorderen (p. 2-3).

Doorvoer komt aan bod in Hoofdstuk 5, dat de Gids omvat met betrekking tot Beste Praktijken over exportcontrole van SALW. De Gids met betrekking tot exportcontrole omvat richtlijnen met betrekking tot export, waar relevant uitgebreid naar import en doorvoer (*transit*).

De Gids verwijst naar tal van andere internationale en regionale verplichtingen en afspraken, genomen binnen de VN (het Vuurwapen Protocol, het Actieprogramma), de Europese Unie, het *Wassenaar Arrangement*, en de Organisatie van Amerikaanse Staten (OAS) en voegt zelf geen substantieel vernieuwende elementen toe. De waarde van de Gids ligt voornamelijk in het gestructureerd overzicht van alle relevante aspecten die een doeltreffend exportbeleid, inclusief *transit*, dient te omvatten. Het is een verzameling van beste praktijken, zonder dwingend karakter voor de deelnemende staten, noch juridisch, noch politiek.

Hierna volgt een overzicht van de relevante bepalingen, algemeen en impliciet van toepassing op doorvoer, en specifieke bepalingen die expliciet gelden voor doorvoer.

— Nationale wetgeving:

- dient aan internationale verplichtingen te voldoen;
- met betrekking tot de controle op export en *transit* dient volgende aspecten te omvatten:
 - de gevallen waarin een vergunning vereist is;
 - mogelijke uitzonderingen;
 - de omstandigheden waarin een vergunning wordt toegekend;
 - de vergunningsprocedure;
 - de rechten en verantwoordelijkheden van de nationaal bevoegde autoriteit en van de exporteur;
 - de onderlinge relaties tussen de overheden die betrokken zijn in de vergunningsprocedure;
 - de lijst van goederen waarop het stelsel van toepassing is;
 - effectieve sancties met een bestraffend en afschrikwekkend effect voor overtredingen.
- Dezelfde criteria die gelden voor export, zouden van toepassing moeten zijn op *transit* (de criteria die de Gids opsomt zijn ook in andere, meer bindende documenten terug te vinden zijn, bijvoorbeeld in de EU regelgeving, de bespreking daarvan komt verder aan bod).

— Procedures:

- Zowel export als *transit* mogen alleen worden toegestaan indien ze vergund zijn door een bevoegd orgaan. De Gids somt drie *mogelijke* scenario's op om een vergunning te eisen: 1) om onderhandelingen op te starten of een offerte te maken, 2) voor export en/of import, 3) voor *transit*. M.a.w. het blijft de beoordeling van de vergunnende staat om te bepalen in welke gevallen een doorvoervergunning van toepassing is.
- Exporteurs dienen in hun vergunningsaanvraag een aantal documenten over te maken aan de vergunningverlenende overheid. Daartoe kunnen behoren: een geschreven aanvraag, een origineel eindgebruikerscertificaat, een correcte importvergunning of een andere officiële toelating, een correcte toelating voor *transit*, e.a.
- De gids beveelt aan om bij de bevoegde instanties in één enkel aanspreekpunt voor de exporteur te voorzien. De vergunningsprocedure zou moeten beschouwd worden als een inter-agentschapproces. Hetgeen ook impliceert dat er op nationaal vlak mechanismen dienen uitgewerkt om het beleid en beslissingen te coördineren en er in samenwerking moet voorzien worden tussen de instanties die betrokken zijn bij de export en *transit*procedures.
- De gids somt ook een aantal procedurele voorwaarden op, waaronder in het geval van *transit*: het verkrijgen van een toelating door de *transit*staat of minstens het informeren van die staat over de geplande doorvoer:

“If the State of transit requires a shipment of small arms and associated technology to be authorized, the exporter, or the authorities of the exporting State, should ensure that the appropriate authorization has been issued. If not, the transit State should still be informed.”

- De vergunning zelf dient een aantal gegevens te omvatten, zoals de plaats en datum van uitgifte, de vervaldatum, het land van export en het land van import, de uiteindelijke bestemming, een beschrijving van de hoeveelheid goederen, de waarde van de goederen en indien mogelijk ook de *transit*landen.
- De Gids omvat verder nog een aantal richtlijnen met betrekking tot een certificaat van eindgebruik, wederuitvoer, informatie en opleiding voor exporteurs.

— Handhaving van exportcontroles:

- Douaneautoriteiten spelen een cruciale rol in de handhaving van export en *transit*controles.
- Nationale wetgeving dient te voorzien in bepalingen die het onderzoeken, het vervolgen en het bestraffen van overtredingen met betrekking tot exportcontrole mogelijk maken.
- Er dient te worden voorzien in doeltreffende sancties met een afschrikwekkend en een bestraffend effect in het geval van overtredingen.

3.1.3 Doorvoer van massavernietigingswapens en *dual-use* producten

Op internationaal vlak bestaan er geen afzonderlijke documenten met betrekking tot *dual-use* producten. Uit de bespreking verder zal blijken dat de aandacht voor dubbel gebruik zich richt naar civiele goederen die voor gebruik in massavernietigingswapens in aanmerking komen. Er wordt hierna telkens aangegeven welke specifieke voorschriften daarvoor gelden.

3.1.3.1 NBC-verdragen

Drie internationale verdragen stellen een verbod in op de handel van massavernietigingswapens: nucleaire, biologische en chemische wapens (NBC). Het verbod dient om te voorkomen dat dergelijke wapens terechtkomen bij 'ongeoorloofde' bestemmingen en eindgebruikers. De bepalingen zijn algemeen geformuleerd en dus ook van toepassing op doorvoer (ook al is er in geen enkel verdrag een expliciete vermelding van doorvoer).

3.1.3.1.1 Het Non-proliferatieverdrag (NPV)

Het Non-proliferatieverdrag⁴⁶ legt sinds 5 maart 1970⁴⁷ een algemeen kader vast om de verspreiding van massavernietigingswapens tegen te gaan. Het verdrag stoelt op drie doelstellingen: 1) de verspreiding van kernwapens tegengaan door een verbod op de overdracht van kennis en materieel over nucleaire wapens aan niet-kernwapenlanden, 2) een verplichting voor kernwapenstaten om te ontwapenen en 3) toegang tot nucleaire energie/technologie voor vreedzame doeleinden.

Om de NPV-doelstelling met betrekking tot het verbod op de overdracht aan niet-kernwapenstaten te realiseren, wordt vooral de nadruk gelegd op doeltreffende exportcontroles. Diverse organisaties zijn daarop werkzaam, zowel voor het bepalen van het materieel toepassingsgebied (lijsten van goederen waarop het NPV van toepassing isⁱ) als voor het uitwerken van maatregelen om een doeltreffende exportcontrole mogelijk te maken: de Groep van Nucleaire Exportlanden (NSG), het Zangger Comité (ZC) en het Internationaal Agentschap voor Atoomenergie (IAEA).

Uit het verslagen van het eerste NSG internationaal seminarie over de rol van exportcontroles in nucleaire non-proliferatie (1997) blijkt dat de organisatie wel aandacht had voor de problematiek van doorvoer,⁴⁸ maar meer dan aandacht is het niet. Richtlijnen of aanbevelingen met betrekking tot doorvoer zijn niet terug te vinden in de documenten die het NSG publiceert.

Dat geldt nog minder voor het Zangger Comité, waarvan in geen enkel officieel document, verklaring of artikel over de werking van de organisatie een verwijzing naar doorvoer te vinden is. De focus ligt uitsluitend op exportcontrole.

3.1.3.1.2 Het verdrag inzake Biologische en Toxinwapens (BTWC)

De *Biological and Toxin Weapons Convention* van 1972⁴⁹ is een juridisch bindend verdrag dat een verbod behelst om biologische en toxinwapens, en de overbrengingsmiddelen daarvoor, te ontwikkelen, te produceren, daarvan een voorraad aan te leggen of deze te verwerven of in bezit te hebben. De partijen bij het verdrag behouden wel het recht op mogelijke uitwisseling van uitrusting, materialen en informatie dienaangaande, ten behoeve van vreedzame doeleinden.

De Conventie heeft het in het algemeen over *transfers*, en vermeld geen enkel type handelsactiviteit expliciet (ook niet export). In de BTWC zelf is geen uitvoerige opsomming van de bedoelde producten opgenomenⁱⁱ.

ⁱ Het NPV bevat geen omschrijving of lijsten van goederen, waarop de verdragsbepalingen van toepassing zijn. Een omschrijving van basismaterialen of bijzondere splijtbare materialen is te vinden in het Statuut van de Internationale Organisatie voor Atoomenergie. Nucleaire producten en technologieën, al dan niet voor tweeërlei gebruik, zijn te vinden in de controlelijsten van de Groep van Nucleaire Exportlanden en van het Zangger Comité, alsmede in de EU-lijst van militaire goederen (categorie ML7.a) en in de bijlage bij EG *Dual-use* Verordening 428/2009 (zie verder voor een bespreking)

ⁱⁱ De toepasselijke informatie is te vinden in de EU-lijst van militaire goederen (categorie ML 7), in de controlelijsten van de Australiëgroep en in Bijlage I van de EG *Dual-use* Verordening 428/2009.

3.1.3.1.3 Het verdrag inzake Chemische wapens (CWC)

De *Chemical Weapons Convention* van 1992⁵⁰ is eveneens een juridisch bindend verdrag dat de ontwikkeling, de productie, de aanleg van voorraden en het gebruik van chemische wapens verbiedt, en gebiedt dat deze wapens zo spoedig mogelijk worden vernietigd. Het verdrag stelt nadrukkelijk dat de verdragsstaten het recht hebben deel te nemen aan internationale uitwisseling van wetenschappelijke informatie, stoffen en apparatuur voor doeleinden die het verdrag niet verbiedt.

Ook de bewoordingen van de CWC zijn algemeen, zonder een expliciete vermelding van het type transfer.

3.1.3.1.4 Voorkomen van afwending van NBC-materiaal voor vreedzaam gebruik

De voornoemde verdragen stellen een verbod in op de handel van NBC-wapens. De handel in nucleair materiaal, chemische en biologische agentia voor vreedzaam gebruik is wel toegelaten, evenwel onder voorwaarden en controle, omwille van de mogelijke afwending.

Het NPV bijvoorbeeld heeft een eigen controlesysteem ingesteld op de handel in nucleair materiaal voor vreedzame doeleinden. Export kan worden toegestaan mits passende waarborgen. Het Internationaal Atoomagentschap, IAEA, ziet daarop toe. Het IAEA waakt erover dat nucleair materiaal voor vreedzame doeleinden niet wordt afgewend naar militair gebruik, dit is niet wordt onttrokken aan de vreedzame splijtstofcyclus. Het IAEA-inspectiesysteem controleert dan ook installaties (die onder *safeguard* staan), en controleert geen bewegingen van goederen.

Het Agentschap heeft richtlijnen gepubliceerd, die ook op doorvoer van toepassing zijn: “*The physical protection of nuclear material and nuclear facilities*”.⁵¹ De aanbevelingen betreffen fysieke beveiliging van nucleair materiaal tijdens het transport en schrijven onder meer voor om in de nationale regelgeving en het vergunningsstelsel maatregelen in die zin te voorzien. Omdat het hier enkel over transporten van materiaal voor vreedzaam gebruik gaat, wordt hierop verder niet in gegaan.

Voor de controle op de handel in chemische en biologische agentia is de *Australia Group* –AG opgericht. De AG bestaat uit 41 landen die beide conventies ondertekend hebben en op informele basis bijeenkomen. De prioritaire aandacht van de organisatie gaat uit naar een doeltreffend vergunningsstelsel, om te voorkomen dat chemische en biologische agentia en *dual-use* chemische en biologische productie-installaties en –apparatuur in de handen van *would be proliferators* terechtkomen en zo kunnen bijdragen tot de proliferatie van chemische en biologische wapenprogramma’s. De nadruk ligt vooral op exportvergunningen, met het oog op harmonisatie ervan.⁵² Een van de resultaten van de besprekingen binnen de AG is een gemeenschappelijke controlelijst, met goederen, waarvoor een strikt controlebeleid noodzakelijk geacht wordt.⁵³

Uit de toelichting op de website, blijkt ook hun aandacht voor doorvoer met overlading: “*The Australia Group is an informal arrangement which aims to allow exporting or transshipping countries to minimise the risk of assisting chemical and biological weapon (CBW) proliferation.*”. De AG gaat niet zover als het voorschrijven of aanbevelen van vergunningen voor doorvoer. De *Guidelines for Transfers of Sensitive Chemical or Biological Items* (januari 2009) vermelden enkel dat de deelnemende landen bij de evaluatie van exportaanvragen dienen rekening te houden met een niet-limitatieve lijst van factoren, waaronder: “*f. the extent and effectiveness of the export control system in the recipient state as well as any intermediary states;*”. Omwille van de informele basis van de AG, hebben de *Guidelines* evenwel geen verplicht karakter voor de deelnemende landen.

3.1.3.2 VN Resolutie 1540

Een belangrijk document in de bestrijding van de verspreiding van massavernietigingswapens is Resolutie 1540 van de VN Veiligheidsraad.⁵⁴ Ze werd op 28 april 2004 aangenomen en viseert expliciet de handel in massavernietigingswapens door niet-statelijke actoren, welke de Resolutie (in voetnoot) omschrijft als: *“individual or entity, not acting under the lawful authority of any State in conducting activities which come within the scope of this resolution”*. Het aannemen van deze resolutie dient gezien binnen de context ‘post 9/11’ en de wereldwijde bezorgdheid over de omvang van terroristische dreigingen.

VN Resolutie 1540 verplicht de lidstaten om zich te weerhouden van enige vorm van steun aan niet-statelijke actoren, die erop gericht is om nucleaire, chemische of biologische wapens (NBC) en hun overbrengingsmiddelen te ontwikkelen, te verwerven, te vervaardigen, te bezitten, **te vervoeren of te verplaatsen** (art. 1). De lidstaten dienen in overeenstemming met hun nationale procedures dergelijke activiteiten voor niet-statelijke actoren te verbieden, inclusief, pogingen daartoe, deelname en medeplichtigheid aan, en ondersteuning of financiering van dergelijke activiteiten. Daartoe dienen de lidstaten gepaste en doeltreffende wetgeving aan te nemen en te doen naleven (art. 2).

Verplichtingen met betrekking tot doorvoer

Naast wetgeving die dergelijke activiteiten verbiedt, worden de lidstaten verplicht om de nodige maatregelen te nemen om binnenlandse controles te organiseren en te doen naleven om de proliferatie van NBC-wapens, hun overbrengingsmiddelen en gerelateerde materialen¹ te voorkomen (art. 3). Met het oog op dergelijke controles, dienen de lidstaten maatregelen te nemen:

- om de productie, het gebruik, de opslag en het **transport te beveiligen** (art. 3(a);
- doeltreffende **fysische beveiligingsmaatregelen** te nemen (art. 3 (b);
- doeltreffende **grenscontroles en wettelijke maatregelen** te nemen en te handhaven om illegale handel en tussenhandel op te sporen, te ontmoedigen, te voorkomen en te bestrijden (3 (c);

Art. 3 (d) omschrijft heel uitvoerig het type nationale controles en benadrukt op meerdere manieren het belang van de controle op doorvoer (*transit*) en op doorvoer met overlading (*trans-shipment*). Op de lidstaten rusten volgende verplichtingen:

- om te voorzien in geschikte en doeltreffende nationale controles met betrekking tot export en *trans-shipment*, die te ontwikkelen, op te volgen en te evalueren en in stand te houden,
 - daartoe behoren geschikte wetten en regelgeving om export, *transit*, *trans-shipment* en wederuitvoer te controleren, evenals de controle op activiteiten die voorzien in fondsen en zorgen voor dienstverlening met betrekking tot export en overlading, zoals financiering en transport;
- om in controles te voorzien met betrekking tot eindgebruik;
- om inbreuken te bestraffen met geschikte strafrechtelijke of burgerrechtelijke sancties.

¹ Gerelateerde materialen zijn (cf. voetnoot bij VN Resolutie 1540): materialen, uitrusting en technologie die onder de toepasselijke multilaterale verdragen en regelingen vallen, of op nationale controlelijsten zijn opgenomen, en die kunnen worden gebruikt voor het ontwerpen, ontwikkelen, vervaardigen of gebruiken van nucleaire, chemische of biologische wapens en hun overbrengingsmiddelen.

Andere artikels roepen voornamelijk op tot samenwerking en het promoten van de naleving van deze Resolutie (artikel 3(d)).

Draagwijdte van VN Resolutie 1540

Er was in de voorbereidingsfase nogal wat bezorgdheid over de draagwijdte en de internationaal-rechtelijke implicaties van Resolutie 1540,⁵⁵ voornamelijk omdat de resolutie een regulerend karakter heeft en de VN Veiligheidsraad zich daarmee als internationale wetgever opstelt, die bindende voorschriften oplegt aan alle VN-lidstaten. Sommige landen waren voorstander om dergelijke bepalingen in een verdrag op te nemen, omdat daaraan brede onderhandelingen vooraf gaan en de tekst dan enkel bindend is voor de ratificerende landen. Het aannemen van de Resolutie is wel voorafgegaan door een *open Security Council* (hetgeen een uitzonderlijke procedure is) waarin meer dan 30 landen het woord namen. De Resolutie werd door de Veiligheidsraad met unanimité van de 15 leden aangenomen. Ze is gebaseerd op hoofdstuk VII van het VN Handvest en is daardoor bindend voor alle VN-lidstaten.

Toch blijft het volgens sommige auteurs⁵⁶ een a-typische Resolutie van de Veiligheidsraad omdat ze veeleer een reactie is op een maatschappelijk fenomeen, nl. terroristische dreiging, eerder dan op een concrete manifestatie daarvan, bijvoorbeeld een recente aanslag of terroristische actie. Enkel in 2001 werd een gelijkaardige Resolutie aangenomen, nl. Resolutie 1373, die kort na 9/11 werd aangenomen maar ook meer inhoudt dan een reactie op een specifieke gebeurtenis. De anti-terrorisemaatregelen die erin zijn opgenomen gaan verder en hebben een breder anticipatief karakter.

Opvolging van de Resolutie

Om de naleving van de Resolutie op te volgen werd een Comité opgericht met een mandaat van twee jaar (art. 4), dat reeds drie maal werd verlengd. De laatste verlenging geldt voor een periode van 10 jaar, tot 25 april 2021.⁵⁷

De lidstaten werden opgeroepen om informatie over de naleving van de Resolutie aan het Comité over te maken. Vanaf 19 mei 2006 is op de website van het Comité een '*legislative database*' beschikbaar met informatie over nationale regimes en andere maatregelen met betrekking tot de naleving van de Resolutie.⁵⁸

Het Comité publiceerde reeds 3 rapporten over de naleving van Resolutie 1540.⁵⁹ In het tweede rapport wordt het onderscheid tussen *transit* en *transshipment* verduidelijkt:

"A number of States also reported addressing the issue of goods in transshipment, which varies slightly from transit in that the trans-shipment of goods involves a change in the means of transport during the journey."

Dat er wel degelijk een juridisch verschil is tussen *transit* en *transshipment* blijkt ook uit de rapportage van de cijfers. De rapporten geven een overzicht van het aantal landen dat maatregelen heeft uitgewerkt en maken daarbij een onderscheid tussen beide types van doorvoer.

Het meest recente rapport van 2011 toont aan dat er sinds 2008 steeds meer landen stappen hebben ondernomen om niet alleen export maar ook algemene doorvoer (*transit*) en doorvoer met overlading (*transshipment*) aan controle te onderwerpen.⁶⁰ Behalve voor wat betreft de hand-

havingsmiddelen voor *transshipment* van biologische wapens, is er voor alle andere aspecten een stijging van nationale maatregelen vast te stellen.

Tabel 2: Evolutie 2008-2011 van controlemaatregelen volgens het rapport van 2011 (S/2011/579)

Type goederen ⇨ Type maatregel ↓	Nucleaire wapens		Chemische wapens		Biologische wapens	
	2008	2011	2008	2011	2008	2011
Wetgeving transit	81	100	80	104	81	100
Handhaving transit	52	80	56	91	52	80
Wetgeving transshipment	62	77	66	84	62	77
Handhaving transshipment	35	65	43	72	36	35

Belang van de Resolutie

Het belang van Resolutie 1540 (algemeen en met betrekking tot doorvoer) situeert zich op volgende vlakken:

- het is de eerste Resolutie van de VN Veiligheidsraad die specifiek gericht is op het voorkomen van WMD-leveringen aan niet-statelijke actoren;
- in één enkel document worden niet alleen NBC-wapens, maar ook hun overbrengingsmiddelen en aanverwante materialen geïdentificeerd;
- het is het enige internationaal document met betrekking tot WMD dat expliciet *transit* én *transshipment* naast export vermeldt, en daarmee benadrukt dat controle op wapenhandel meer is dan exportcontrole alleen;
- naast de primaire doelstelling, nl. non-proliferatie, is er ook aandacht voor de nood aan fysieke beveiliging;
- het bindend karakter van de Resolutie voor alle VN-lidstaten.

De verdienste van Resolutie 1540 is ongetwijfeld dat ze een lacune in het internationaal verdragsrecht opvult, enerzijds door niet-statelijke actoren te viseren en anderzijds door een bredere omschrijving van de geïdentificeerde goederen, nl. niet alleen NBC-wapens (het voorwerp van de bestaande verdragen), maar ook hun overbrengingsmiddelen en aanverwante materialen. Tezelfdertijd blijkt net uit de omschrijving van het materieel en personeel toepassingsgebied dat de internationale gemeenschap nog niet op één lijn zit. De drie begrippen, niet-statelijke actoren, overbrengingsmiddelen en aanverwante materialen, worden immers niet in de tekst zelf verduidelijkt maar in voetnoten omschreven, hetgeen eerder ongebruikelijk is. Bovendien zal de concrete implementatie in de praktijk de juiste draagwijdte van Resolutie 1540 moeten uitwijzen. De bepalingen zijn immers bindend voor alle VN-lidstaten, terwijl heel wat van de landen die erdoor gebonden zijn geen lid zijn van de NBC-verdragen en de daaraan gekoppelde exportcontrole regimes. Het is niet alleen twijfelachtig of er bij al die niet-verdragrechtelijk gebonden landen een draagvlak bestaat, maar zelfs als dat zo is, of ook de kennis en de middelen voorhanden zijn om de naleving te kunnen verzekeren. De omschrijvingen van de Resolutie zelf zijn immers te vaag om er concrete elementen voor een volwaardig nationaal controlestelsel uit af te leiden⁵⁵.

Aanbevelingen in het OVSE Handboek Beste Praktijken mbt Resolutie 1540 (2009)

Op 30 september 2009 nam het OVSE Forum, naar analogie met de SALW Gids van 2003, een Gids met Beste Praktijken aan, specifiek gericht op massavernietigingswapens en goederen van tweeërlei gebruik.⁶¹ De titel van de Gids is voluit: *Best Practices Guide on UN Security Council Resolution (UNSCR) 1540 export controls and transshipment*.⁶² De richtlijnen in de Gids komen in grote lijnen overeen met die met betrekking tot exportcontrole van SALW in het OVSE Handboek van 2003. In een aantal algemene bepalingen, zoals in de inleiding, met betrekking tot actuele internationale verbintenissen en procedures vermeldt zet de Gids *transit* en *trans-shipment* als onderdeel van een sluitende exportcontrole op WMD en *dual-use* producten. De focus ligt evenwel overduidelijk op export.

Zo stelt de Gids 5 sleutelementen voor, die elk apart worden uitgewerkt en die betrekking hebben op het voorzien in rechtsmacht (1), de bevoegdheid om export te controleren (2), bestraffing, onderzoek en vervolging (3), verantwoordelijkheden van regeringen en partijen (resp. 4 en 5).

Enkel in het 1^{ste} element wordt vermeld dat het voorzien in een wettelijk kader ook op *transit* en *transshipment* van toepassing dient te zijn, evenwel zonder verdere uitwerking.

Een vergelijkbare bepaling als in het SALW Handboek schrijft voor dat exporteurs bij hun aanvraag informatie dienen te verschaffen over onder meer de hoeveelheid goederen, de waarde van de goederen, maar bijvoorbeeld niet over eventuele doorvoerlanden (p. 11). Ook met betrekking tot de informatie in de vergunning zelf, wordt voor WMD en *dual-use* producten niet aanbevolen daarin informatie over *transit*landen op te nemen (p. 12).

Deze Gids viseert doorvoer dan wel explicieter in de titel, maar is uiteindelijk minder verregaand in de concreet aanbevolen beste praktijken dan de SALW Gids.

3.1.4 Gemengd toepassingsgebied: het Wassenaar Arrangement

Het *Wassenaar Arrangement* legt zich toe op exportcontrole van zowel militair materieel als van *dual-use* producten. Het is het enige controleregime dat beide categorieën van goederen viseert. Het WA is voornamelijk van belang voor de controlelijsten die ze uitwerkt en die zowel op Europees als op nationaal niveau de belangrijkste bron vormen voor de controlelijsten, die ook voor de afbakening van het materieel toepassingsgebied van doorvoer gelden. Slechts twee documenten van het WA hebben aandacht voor het aspect doorvoer. Meer dan aandacht is niet, gezien het niet-bindend karakter van beide documenten.

Naar aanleiding van de Plenaire meeting in 2004, werd een verklaring aangenomen die verwijst naar VN Veiligheidsraad Resolutie 1540 en benadrukt dat de bepaling daarin die de lidstaten aanspoort tot het instellen, uitwerken en handhaven van een geschikt en doeltreffend controlesysteem voor export en doorvoer met overlading (*transshipment*), ook één van de hoofddoelstellingen van het Wassenaar Arrangement is:

“Participating States noted that the resolution decides that all states shall establish, develop and maintain appropriate and effective export and trans-shipment controls, which is also a primary objective of the Wassenaar Arrangement.”

Ondanks die stelling, komt controle op doorvoer met overlading maar in één enkel ander WA document voor. In 2007 nam de Plenaire meeting een document aan met *Best Practices to Prevent Destabilising Transfers of Small Arms and Light Weapons (SALW) through Air Transport*. Zoals de titel van het document aangeeft ligt de focus op de handel van kleine en lichte wapens via luchttransport. In één van de bepalingen worden de deelnemende staten gevraagd om acties te ondernemen om het omzeilen van nationale controles tegen te gaan, waaronder het op vrijwillige basis uitwisselen van informatie over doorvoer en doorvoer met overlading, die zouden kunnen bijdragen tot een destabiliserende toename van SALW of tot een mogelijke bedreiging van de veiligheid en stabiliteit in de regio van bestemming. Hiermee benadrukt het WA dat maatregelen met betrekking tot doorvoer nodig zijn om exportcontrole sluitend te maken.

*1.4. Participating States may take appropriate action to prevent circumvention of national controls and scrutiny, including **exchange of information on a voluntary basis** about exporters, air carriers and agents that failed to comply with the requirements of 2.1 and 2.3 above when requested to do so, and about **cases of transit or transshipment by air of SALW that may contribute to a destabilising accumulation or be a potential threat to security and stability in the region of destination.***

Dit document werd in november 2008 integraal overgenomen door het Forum for Security Co-Operation van de OVSE.⁶³

3.1.5 Samenvattend overzicht en besluit bij de internationale voorschriften met betrekking tot doorvoer

Het huidige internationaal kader biedt slechts een heel beperkte aanzet tot doorvoercontrole, onder meer omdat er geen algemeen aanvaarde omschrijving bestaat van doorvoer en omdat er enkel voor kleine en lichte wapens en voor (goederen bruikbaar voor) massavernietigingswapens verplichtingen zijn uitgewerkt. Bepaalde specifieke aspecten waarin nationale controlestelsels gebruikelijk voorzien krijgen tot nu toe internationaal geen aandacht, bijvoorbeeld:

- het personeel toepassingsgebied: wie komt er als doorvoerder voor controle in aanmerking?
- het materieel toepassingsgebied: al dan niet dezelfde lijsten als voor exportcontrole?
- de beoordelingscriteria om legale van illegale doorvoer te onderscheiden: al dan niet dezelfde criteria als voor export?

Een uniforme benadering van deze drie aspecten, samen met de omschrijving van het type doorvoer, zijn nochtans cruciale aspecten voor een doeltreffend controlestelsel. Verwijzend naar de eerdere toelichting bij de algemene kenmerken van wapenhandel en de specifieke kenmerken van doorvoer creëert elk nationaal verschil op het vlak van het type gecontroleerde transactie, het (territoriaal, personeel en materieel) toepassingsgebied, en de criteria van legale handel, juridische lacunes waar malafide handelaars gebruik van kunnen maken.

Gebrek aan een omschrijving van doorvoer

Als eerste vaststelling geldt dat er geen algemeen aanvaarde definitie of omschrijving bestaat van doorvoer. In internationale documenten worden verschillende termen als synoniem door elkaar gebruikt: *trade*, *trafficking*, *transfers*, zonder dat daarbij verduidelijkt wordt over welk type transactie het gaat. Men kan stellen dat doorvoer impliciet onder dergelijke algemene bewoordingen valt.

Transit wordt, als het al vermeld wordt, in één adem mee vernoemd met voornamelijk uitvoer, evenwel met minder formele verplichtingen: nationale “maatregelen” volstaan, een formele toelating of vergunning is niet altijd vereist.

De meeste documenten hebben het over *transit*, enkel VN Veiligheidsraad Resolutie 1540 vermeldt zowel *transit* en *transshipment*, nl. bij de vereiste van een nationaal controlestelsel met betrekking tot uitvoer en *transshipment*, inclusief geschikte wet- en regelgeving op uitvoer, *transit* en *transshipment*.

Voorschriften met betrekking tot de doorvoer van SALW

Het VN Vuurwapenprotocol en het VN Actieprogramma SALW (PoA) zijn bindende documenten (resp. juridisch en politiek bindend) waarin doorvoer van SALW aan bod komt. Beide verplichten om nationale maatregelen met betrekking tot (internationale) *transit* aan te nemen. Het PoA schrijft voor dit door middel van regelgeving of administratieve procedures te doen. Beide documenten verplichten de lidstaten ook om te voorzien in strafsancties, al is dit algemener geformuleerd, nl. voor illegale handel of bewegingen (*transfers*).

Het VN Vuurwapenprotocol vereist bovendien dat *transit*landen voorafgaand aan het verlenen van een exportvergunning geen bezwaar maken tegen de *transit*, dat de exportvergunning zelf informatie omvat met betrekking tot *transit*landen en dat de importvergunning vooraf ter informatie wordt overgemaakt aan de *transit*landen. Nog volgens het VN Vuurwapenprotocol is er nood aan beveiligingsmaatregelen tijdens de doorvoer en aan grenscontroles en grensoverschrijdende samenwerking tussen politie en douane. Het VN Vuurwapenprotocol zet de lidstaten ook aan tot informatie-uitwisseling, inclusief over doorvoer en tot het zoeken naar de medewerking van de betrokken handelaars, inclusief vervoerders.

Het OVSE Document SALW laat het aan elke staat afzonderlijk over om te beslissingen of er aparte nationale procedures nodig zijn om *transit* op hun grondgebied te controleren. In geval van *transit* door een staat die daarvoor een toelating vereist, is het is aan de exporterende staat om erover te waken dat die toelating is toegekend. In de bijlage, die aan het Document is toegevoegd met het oog op informatie-uitwisseling, is ook voorzien om informatie over *transit*landen op te nemen.

Tabel 3: Overzicht internationale voorschriften met betrekking tot doorvoer van SALW

Item	Omschrijving	Bron	Rechtskracht
Motieven regulering	- Interstatelijke samenwerking versterken met betrekking tot de bestrijding illegale wapenhandel	VN Vuurwapenprotocol	Juridisch bindend
	- Voorkomen van illegale wapenhandel	VN Actie-programma (PoA)	Politiek bindend
	- Versterken van het vertrouwen en de veiligheid tussen de deelnemende landen - Afwending naar ongewenste bestemmingen tegengaan tijdens het vervoer	OVSE Doc SALW	Politiek
Omschrijving doorvoer	<i>Movement</i> en <i>transfer</i> door het nationaal territorium - geen definitie	VN VWProtocol	Juridisch
	<i>Transit</i> - geen definitie	VN PoA OVSE Doc SALW	Politiek
Personeel toepassingsgebied			
Materieel toepassingsgebied	Omschrijving SALW i.p.v. lijsten	VN VWProtocol	Juridisch
Verboden doorvoer	Ongeoorloofde doorvoer = doorvoer zonder nationale toelating of markering	VN VWProtocol	Juridisch
	Doorvoer in strijd met embargo's	VN PoA	Politiek
Controle-maatregelen doorvoer	- Nationale maatregelen met betrekking tot doorvoer (niet noodzakelijk wetgeving)	VN VWProtocol VN PoA	Juridisch, Politiek
	- Informatie over <i>transit</i> landen meenemen in de beoordeling van de exportvergunningsaanvraag - Bij de beoordeling van de exportvergunning nagaan of <i>transit</i> landen geen bezwaar maken - Informatie in de importvergunning overmaken aan <i>transit</i> landen - Beveiligingsmaatregelen transport vereist	VN VWProtocol	Juridisch
	- Controle op het vervoer (<i>shipment</i>) - Indien een doorvoervergunning vereist is, dient de exporterende staat erover te waken dat de toelating is gegeven	OVSE Doc SALW	Politiek
Vereiste documenten	- Schriftelijke kennisgeving dat <i>transit</i> landen geen bezwaar maken - Info over <i>transit</i> landen in de exportvergunning - Geautoriseerde certificaten van eindgebruik	VN VWProtocol VN PoA	Juridisch Politiek
Beoordelings-criteria	- Nationaal bepaald a.d.h.v. een vergunningstelsel - Markering wapens	VN VWProtocol	Juridisch
Andere aspecten	Informatie bijhouden gedurende 10 jaar, onder meer over <i>transit</i> landen (zonder verduidelijking wie: de overheid, of de doorvoerders zelf)	VN VWProtocol	Juridisch
Toeziets-mechanisme	- Authenticiteit documenten moet kunnen gecontroleerd worden - Controles (o.a. grenscontroles, grensoverschrijdende samenwerking) - Interstatelijke informatie- uitwisseling over onder meer vervoerders en criminele organisaties en hun <i>modus operandi</i> - Medewerking verzekeren van onder meer vervoerders om illegale activiteiten op te sporen	VN VWProtocol	Juridisch
	- Onderlinge informatie-uitwisseling over <i>transit</i>	OVSE Doc SALW	Politiek
Sancties	- Te voorzien in de wetgeving	VN VWProtocol	Juridisch
	- Nood aan strafrechtelijke sancties (algemeen geformuleerd), en nationale maatregelen voor schending van embargo's - Handhavingsmaatregelen nemen	VN PoA	Politiek

Voorschriften met betrekking tot de doorvoer van goederen bruikbaar voor massavernietigingswapens

Met het oog op de non-proliferatie van massavernietigingswapens heeft enkel VN Resolutie 1540 aandacht voor doorvoer van NBC-wapens, hun overbrengingsmiddelen en aanverwante materialen. De lidstaten dienen te voorzien in geschikte en doeltreffende nationale controles met betrekking tot export en doorvoer met overlading, die te ontwikkelen, op te volgen, te evalueren en in stand te houden. Daartoe behoren geschikte wetten en regelgeving om export, doorvoer, doorvoer met overlading en wederuitvoer te controleren, evenals de controle op activiteiten die voorzien in fondsen en zorgen voor dienstverlening met betrekking tot export en overlading, zoals financiering en transport. De lidstaten zijn ook verplicht om het eindgebruik te controleren en doeltreffende fysieke beveiligingsmaatregelen te nemen. Tot slot zijn er vereisten met betrekking tot grenscontroles en handhavingsmaatregelen en de verplichting om te voorzien in geschikte sancties voor inbreuken.

Volledigheidshalve kunnen drie internationale verdragen vermeld worden, die een verbod instellen op de handel in massavernietigingswapens, nl. het Non-Proliferatieverdrag (1970) voor nucleaire wapens, het verdrag inzake Biologische en Toxinewapens (1972) en het verdrag inzake Chemische wapens (1992). Zonder in specifieke maatregelen voor *transit* te voorzien, zijn de algemene bepalingen van deze verdragen impliciet ook relevant voor doorvoer.

Tabel 4: Overzicht internationale voorschriften met betrekking tot doorvoer van goederen bruikbaar voor MWV, inclusief dual-use producten

Type maatregel	Omschrijving	Bron	Rechtskracht
Motieven Regulering	- Vermijden dat NBC wapens bij ongeoorloofde bestemmingen/gebruikers terechtkomen	NBC-verdragen	Juridisch bindend
	- Vermijden dat (goederen bruikbaar voor) massavernietigingswapens in handen komen van niet-statelijke actoren	VN Res. 1540	Juridisch bindend
Omschrijving Doorvoer	- NBC wapens vervoeren of verplaatsen - <i>Transit</i> en <i>transshipment</i> - geen definitie	VN Res. 1540	Juridisch bindend
Personeel toepassingsgebied			
Materieel toepassingsgebied	- Lijsten opgesteld door exportcontrole regimes, complementair aan de NBC-verdragen	NBC-verdragen als juridische basis	Politiek bindend
	- NBC-wapens, hun overbrengingsmiddelen en aanverwant materiaal (geen omschrijving of verwijzing naar bestaande lijsten)	VN Res. 1540	Juridisch bindend
Verboden doorvoer	- Verbod op handel in NBC-wapens	NBC-verdragen	Juridisch bindend
	- Verbod op handel met niet-statelijke actoren van NBC-wapens, hun overbrengingsmiddelen en aanverwant materiaal	VN Res. 1540	Juridisch bindend
Controlemaatregelen doorvoer	- Wet- en regelgeving om doorvoer en doorvoer met overlading te controleren, inclusief financiering en transport - (Fysieke) beveiligingsmaatregelen transport en opslag - Controles met betrekking tot eindgebruik	VN Res. 1540	Juridisch bindend
Vereiste documenten			
Beoordelingscriteria			
Toezichtsmechanisme	Doeltreffende grenscontroles	VN Res. 1540	Juridisch bindend
Sancties	Inbreuken doeltreffend bestraffen, strafrechtelijk en burgerrechtelijk	VN Res. 1540	Juridisch bindend

Beperkte internationale aandacht voor doorvoervan strategische goederen

Waarom doorvoer op internationaal vlak zo weinig aandacht krijgt is niet helemaal duidelijk. Een mogelijke verklaring kan te vinden zijn in de moeilijkheid om nationale visies op elkaar af te stemmen en de ongelijke capaciteit die er op nationaal niveau bestaat tussen de staten onderling op het vlak van haalbaarheid om een volwaardig doorvoercontrolestelsel uit te werken, effectief te implementeren en te handhaven.

Men kan bovendien veronderstellen dat er wordt vanuit gegaan dat exportcontrole, waarbij het eindgebruik gecontroleerd wordt, evt. in combinatie met invoercontrole, volstaat. M.a.w. als van bij de uitvoeraanvraag het begin- en eindpunt gecontroleerd worden, nl. de exporteur en de eindbestemming, dan is de hele keten onder controle en is er tussenin geen specifieke controle op doorvoer nodig. Een dergelijke redenering is niet alleen reactief, en laat pas bij aankomst toe om vast te stellen of alle voorwaarden gerespecteerd werden, ze laat noodgedwongen schendingen en inbreuken ongestraft, bij gebrek aan een extra-territoriale jurisdictie en een internationale rechtsorde. Een dergelijke benadering houdt bovendien geen rekening met de specifieke kenmerken van doorvoer, nl. het risico op afwending, dat niet alleen voor internationale maar ook voor de binnenlandse veiligheid een bedreiging vormt. In een wereld met constante dreiging van terrorisme, waarin gewelddaden en aanslagen niet langer territoriaal voorspelbaar zijn, zou ook de aandacht voor binnenlandse veiligheid bij doorvoer aan belang moeten winnen in internationale afspraken. Enkel het VN-vuurwapenprotocol en VN Resolutie 1540 met betrekking tot MVW omvatten momenteel maatregelen die tegemoet komen aan wat de dubbele motivatie van het exportcontrolebeleid zou moeten zijn: non-proliferatie o.w.v. internationale veiligheid en controle, inclusief fysieke beveiliging omwille van binnenlandse veiligheid.

3.2 Het Europees juridisch kader inzake doorvoer

Bij de oprichting van de Europese Gemeenschap(pen)⁶⁴ in de jaren '50, kreeg de organisatie een supranationaal karakter, door de transfer van nationale bevoegdheden naar het Europees niveau. Daardoor kon ze rechtstreeks ingrijpen in de nationale rechtsorde van de lidstaten, en regelgeving aannemen die rechten en plichten creëert voor de EG-onderdanen, zonder tussenkomst van de nationale wetgevers. Op dit vlak onderscheidde de Europese Gemeenschap zich van andere regionale en internationale organisaties, die slechts beslissingen kunnen nemen die (juridisch of politiek) bindend zijn ten aanzien van de deelnemende staten en omgezet dienen te worden in nationaal recht om effect te ressorteren voor de burgers.

De voorbije decennia is de organisatie geëvolueerd naar een gemengde structuur, met zowel supranationale als intergouvernementele bevoegdheden.⁶⁵ Ook het aantal rechtsinstrumenten is toegenomen, hun draagwijdte reflecteert die evolutie. Op Europees niveau zijn voor dit onderzoek twee onderscheiden aspecten van belang, die overeenkomen met twee afzonderlijke bevoegdheidsdomeinen, elk met hun specifieke finaliteit. Het betreft enerzijds het economische perspectief, communautair geregeld in het douanewetboek, anderzijds het perspectief van internationale veiligheid (buitenlands beleid). Sinds de totstandkoming van de interne markt op 1 januari 1993, is er immers vrij verkeer van goederen binnen het Europees douanegebied, ook – behoudens enkele uitzonderingen - voor strategische goederen. Om de nationale veiligheidsbelangen van de lidstaten te vrijwaren voorzagt het toen geldende EG-verdrag namenlijk in uitzonderingsbepalingen (art. 30 en art. 296), op basis waarvan de lidstaten nationale controlemaatregelen kunnen nemen. Hierna worden beide aspecten toegelicht: de douanereglementering en de regelgeving op doorvoer, als onderdeel van het exportcontrolebeleid.

Volledigheidshalve kunnen in deze context ook EU embargo's en specifieke verordeningen vermeld worden. EU embargo's kunnen door de EU zelf, of in uitvoering van een Resolutie van de VN Veiligheidsraad worden opgelegd.⁶⁶ De EU legt de lidstaten bovendien door specifieke verordeningen complementaire voorschriften op voor specifieke categorieën van goederen of met specifieke beperkende maatregelen voor bepaalde bestemmingen. Ze stellen een bijzonder regime in waarvan de afwijkende bepalingen primeren op de algemene regelgeving (zoals bv. de EG *Dual-use* Verordening 428/2009). Een voorbeeld van de 1^{ste} categorie is Verordening (EG) nr. 1236/2005 voor goederen die kunnen gebruikt worden voor de doodstraf, foltering of andere wrede, onmenselijke of ontterende behandeling of bestraffing. Een voorbeeld van de 2^{de} categorie is EU Verordening 961/2010 met betrekking tot sancties tegen Iran.⁶⁷ Sommige landen integreren deze aanvullende bepalingen in de wetgeving op exportcontrole, andere landen voorzien in afzonderlijke reglementaire bepalingen, complementair aan die op exportcontrole. Ongeacht de keuze, maken beiden samen deel uit van het globaal exportcontrolestelsel, ook met betrekking tot doorvoer.

In het kader van dit onderzoek wordt er op deze specifieke maatregelen niet ingegaan, de focus ligt op het algemeen doorvoercontrolestelsel.

De bespreking van de regelgeving met betrekking tot strategische goederen volgt het onderscheid dat Europa maakt tussen militair materieel (of conventionele wapens) en *dual-use* producten. Kleine en lichte wapens behoren als subcategorie tot militair materieel. Met betrekking tot massavernietigingswapens is er geen specifieke Europese regelgeving, gezien dit internationaal

geregeld is in verdragen (zie eerder, p. 31 e.v.). De EU heeft wel een beleid terzake en eigen regelgeving op *dual-use* producten. De *scope* ervan is evenwel ruimer dan civiele goederen die voor gebruik in massavernietigingswapens in aanmerking komen, ook een reeks civiele goederen die een conventionele militaire toepassing kunnen hebben vallen onder het *dual-use* controlestelsel. Bijvoorbeeld encryptiesystemen, niet-militaire nachtkijkers, onbemande luchtvaartuigen en dergelijke behoren daartoe.

3.2.1 EU-voorschriften met betrekking tot doorvoer van militair materieel

De intracommunautaire handel in militair materieel is vanuit economisch perspectief vrij (geen binnengrenzen). Op basis van art. 346¹ van het EU Werkingsverdrag⁶⁸ kunnen de lidstaten evenwel eigen nationale controlemaatregelen nemen om hun wezenlijke veiligheidsbelangen te bewaken. Art. 346 bepaalt: *“elke lidstaat kan de maatregelen nemen die hij noodzakelijk acht voor de bescherming van de wezenlijke belangen van zijn veiligheid en die betrekking hebben op de productie van of de handel in wapens, munitie en oorlogsmaterieel; die maatregelen mogen de mededingingsverhoudingen op de gemeenschappelijke markt niet wijzigen voor producten die niet bestemd zijn voor specifiek militaire doeleinden.”*

De bereidheid van de lidstaten om hun nationaal beleid op elkaar af te stemmen is de afgelopen jaren geleidelijk aan toegenomen. De overwegingen die daarbij een rol spelen worden hierna per initiatief verduidelijkt.

Op 26 juni 1997 nam de Raad het EU-programma ter voorkoming en bestrijding van illegale handel in conventionele wapens aan. De EU en haar lidstaten verbonden er zich toe om enerzijds zelf gecoördineerd op te treden, en anderzijds andere landen te helpen bij het voorkomen en het bestrijden van de illegale handel in conventionele wapens. Het Programma was eerder een algemene intentieverklaring en was vooral belangrijk omdat er werd overeengekomen om jaarlijks de situatie op te volgen en te evalueren. Het bood daardoor een kader voor permanent overleg.⁶⁹

In die context werd op 5 juni 1998 een EU Gedragscode betreffende Wapenuitvoer aangenomen.⁷⁰ De Gedragscode was politiek bindend voor de EU lidstaten en legde hen gemeenschappelijke criteria op voor de beoordeling van de nationale vergunningsaanvragen voor de uitvoer van militair materieel. De Gedragscode was enkel van toepassing op uitvoer, niet op doorvoer. Ze omvatte onder meer 11 operationele bepalingen, die de lidstaten voorschreven op welke manier de code diende geïmplementeerd te worden. Eén daarvan (5) hield in dat de lidstaten zouden samenwerken om een gemeenschappelijke lijst met militaire goederen op te stellen. Deze lijst werd op 13 juni 2000 voor het eerst aangenomen. Ze is gebaseerd op de ‘*Munitions List*’ van het *Wassenaar Arrangement* en wordt op regelmatige basis geactualiseerd.⁷¹ De Europese lijst omvat 22 categorieën van conventionele wapens en definieert een aantal specifieke begrippen. De EU-lijst met militaire goederen is op zich niet juridisch bindend voor de lidstaten, tenzij er naar verwezen wordt in een document dat wel bindend is (zie ook verder).

3.2.1.1 Het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB

Op 8 december 2008 nam de Raad van de Europese Unie een Gemeenschappelijk Standpunt (GS) aan tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van

¹ Het vroegere art. 296 van het EG(oprichtings)Verdrag

militaire goederen en technologie, GS 2008/944/GBVB.⁷² Het GS vervangt de Gedragscode van 1998 en is een juridisch bindend instrument voor de lidstaten, in de zin dat ze hun nationaal beleid dienen aan te passen conform de bepalingen van het GS 2008/944/GBVB.

Er heerst evenwel geen unanimité omtrent de juiste rechtskracht van een Gemeenschappelijk Standpunt. Men kan stellen dat het eerder een *soft law*⁷³ instrument is en dat de bewoordingen van elke bepaling afzonderlijk concreet aangeven hoe bindend de bepaling is, nl. in functie van de ruimte die aan de lidstaten wordt overgelaten bij de omzetting ervan.

Inhoudelijk neemt het GS 2008/944/GBVB grotendeels de bepalingen van de Gedragscode over, met enkele verfijningen en uitbreidingen.

Het GS 2008/944/GBVB introduceert geen uniform vergunningsstelsel in de EU-lidstaten. Het blijft een nationale bevoegdheid om al dan niet in een vergunningplicht te voorzien voor uitvoer, doorvoer en andere handelstransacties. Inleidende overweging 5 verduidelijkt de doelstelling en motivatie van de lidstaten: *“De lidstaten zijn voornemens nauwer samen te werken en convergentie op het gebied van de uitvoer van militaire goederen en technologie te bevorderen in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid (GBVB).”*

Het GS 2008/944/GBVB verplicht de lidstaten wel om (binnen hun nationaal controlestelsel) dezelfde beoordelingscriteria te hanteren bij de evaluatie van de nationale vergunningsaanvragen die betrekking hebben op goederen die op de gemeenschappelijke EU-lijst voorkomen (art. 1.1.).

Tot aanvragen voor uitvoervergunning behoren ook aanvragen voor “doorvoer” en “overlading” (art. 1. 2.). Daarmee breidt het GS 2008/944/GBVB het toepassingsgebied qua handelstransacties uit t.o.v. de Gedragscode.

Omschrijving doorvoer

Zowel doorvoer als overlading worden tussen aanhalingstekens vermeld, zonder dat verder een omschrijving, definitie of een verwijzing naar een andere document wordt gegeven. Die zijn wel terug te vinden in de Gebruikersgids, die de lidstaten toelichting geeft bij de toepassing van het GS 2008/944/GBVB. De Gebruikersgids omschrijft doorvoer als *“bewegingen waarbij de goederen (militair materieel) uitsluitend door het grondgebied van een lidstaat worden vervoerd”* en overlading als *“doorvoer waarbij goederen uit de transportmiddelen van invoer worden gelost en (in het algemeen) worden overgeladen in een ander transportmiddel ten behoeve van de uitvoer”*.⁷⁴

Aangezien het GS 2008/944/GBVB geen vergunningsstelsel oplegt aan de lidstaten zijn deze definities te interpreteren als suggesties: doorvoer die in de nationale wetgeving aan voorwaarden wordt onderworpen kan zowel in de betekenis van doorvoer algemeen als doorvoer met overlading gereguleerd worden. De beslissing is aan de nationale autoriteiten.

Materieel toepassingsgebied

De eerder vermelde gemeenschappelijke EU-lijst (zie *supra*, 3.2.1) dient als referentie voor het opstellen van de nationale lijsten. Ze komt niet automatisch in de plaats ervan (art. 12), de lidstaten dienen zelf de nodige maatregelen te nemen om de lijst als toepassingsgebied van hun nationaal controlestelsel aan te nemen^I.

De EU-lijst is onderverdeeld in 22 categorieën van goederen.

Beoordelingscriteria vergunningsaanvragen

Gezamenlijke criteria

Het GS 2008/944/GBVB somt in artikel 2 een reeks criteria op waaraan sinds 2008 ook vergunningsaanvragen met betrekking tot doorvoer en overlading dienen getoetst te worden^{II}.

Nationale vergunningen voor doorvoer en overlading van militaire goederen^{III}, dienen dus aan dezelfde 8 criteria te voldoen als voor uitvoer. Dit is, indien de nationaal bevoegde autoriteit beslist om een dergelijke vergunning in te voeren, hetgeen tot haar discretionaire bevoegdheid behoort, omdat het GS 2008/944/GBVB niet voorschrijft in welke gevallen een vergunning verplicht is.

Tabel 5: criteria in GS 2008/944/GBVB

Criterium	Korte omschrijving
Criterium 1	Naleving van de internationale verplichtingen en verbintenissen van de lidstaten, in het bijzonder de door de VN-Veiligheidsraad of de Europese Unie aangenomen sancties, overeenkomsten ter zake van non-proliferatie en andere onderwerpen, alsmede andere internationale verplichtingen (...)
Criterium 2	Eerbiediging van de mensenrechten in het land van eindbestemming en naleving van het internationaal humanitair recht door dat land (...)
Criterium 3	Interne situatie van het land van eindbestemming ten gevolge van spanningen of gewapende conflicten (...)
Criterium 4	Handhaving van vrede, veiligheid en stabiliteit in de regio (...)
Criterium 5	Nationale veiligheid van de lidstaten, van de gebieden waarvan een van de lidstaten de buitenlandse betrekkingen behartigt, alsmede van bevriende landen of bondgenoten (...)

^I De gemeenschappelijke EU-lijst is wel bindend als toepassingsgebied van Richtlijn 2009/46/EG (zie verder voor een toelichting bij de richtlijn).

^{II} Naast de 27 EU lidstaten zijn er 6 andere landen die op vrijwillige basis de Europese criteria toepassen: Bosnië-Herzegovina, Canada, Kroatië, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië (FYROM), IJsland en Noorwegen

^{III} De beoordelingscriteria en de raadplegingsprocedure met betrekking tot geweigerde vergunningen zijn ook van toepassing op de lijst van goederen voor tweërlei gebruik vermeld in Bijlage I van de EG *Dual-use* Verordening 1334/2000, "wanneer er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat de eindgebruikers van dergelijke goederen en technologie de strijdkrachten, de binnenlandse veiligheidsdienst of vergelijkbare eenheden in het ontvangende land zijn". Die bepaling (art. 6 van het GS 2008/944/GBVB) is inmiddels bekrachtigd door de in 2009 herziene EG *Dual-use* Verordening 428/2009, die zelf expliciet verwijst naar de criteria van het GS 944/2008/GBVB, waarmee ook voor de beoordeling van vergunningsaanvragen voor *dual-use items* dient rekening gehouden te worden.

Criterium 6	Gedrag van het land dat militaire goederen of technologie koopt jegens de internationale gemeenschap, met name de houding van dat land tegenover terrorisme, de aard van zijn bondgenootschappen en de eerbiediging van het internationaal recht (...)
Criterium 7	Gevaar dat de militaire goederen of technologie in het kopende land een andere bestemming krijgen of onder ongewenste voorwaarden opnieuw worden uitgevoerd (...)
Criterium 8	Compatibiliteit van de uitvoer van militaire goederen of technologie met de technische en economische capaciteit van het ontvangende land, rekening houdend met de wenselijkheid dat de staten aan hun legitieme behoeften inzake veiligheid en defensie voldoen met zo gering mogelijk aanwending van menselijk en economisch potentieel voor bewapening (...)

Deze 8 criteria zijn verder onderverdeeld in subcriteria en factoren.

Voor de concrete toepassing ervan laat art. 10 toe dat de lidstaten bij de beoordeling van de aanvragen rekening houden met het effect van de geplande transactie op hun economische, sociale, commerciële en industriële belangen, zonder dat deze overwegingen van invloed mogen zijn op de toepassing van de gezamenlijke criteria.

Het GS 2008/944/GBVB omvat net als de Gedragscode een aantal uitvoeringsbepalingen en herbevestigt dat de lidstaten vrij zijn om strengere regels toe te passen (art. 3). De meeste lidstaten maken hiervan gebruik om enerzijds goederen aan de gemeenschappelijke EU-lijst toe te voegen of in de mogelijkheid te voorzien om *ad hoc* goederen onder vergunning te plaatsen en/of om in bijkomende of een strengere verwoording of toepassing van de criteria van het GS 2008/944/GBVB te voorzien.

Bewijs van eindgebruik

Het GS 2008/944/GBVB omvat ook voorschriften met betrekking tot de beoordeling van het eindgebruik (art. 5). Vergunningen mogen enkel worden toegekend op basis van betrouwbare, voorafgaande kennis met betrekking tot het eindgebruik. Een grondig gecontroleerd eindgebruikerscertificaat, of passende documentatie en/of een officiële machtiging door het land van eindbestemming zijn daartoe vereist. Ingeval van uitvoer bestemd voor productie in derde landen, moeten de lidstaten bij hun beoordeling rekening houden met het potentieel gebruik van het eindproduct en met het risico dat het eindproduct kan worden afgeleid of uitgevoerd naar een ongewenste eindgebruiker.

No-undercut beginsel

De lidstaten worden bovendien verplicht om informatie uit te wisselen over vergunningen die geweigerd werden op grond van de voorgeschreven criteria, en over de reden van weigering (art. 4). Indien een lidstaat een vergunning wil verlenen voor een transactie die in de drie jaar daarvoor in één of meerdere lidstaten werd geweigerd, moet die lidstaat vooraf overleg plegen. Wanneer die vergunning dan toch wordt toegekend, dienen de lidstaten die eerder weigerden daarvan op de hoogte gebracht te worden, evenals van de motivering daartoe. Dit is het zogenaamde *no-undercut* beginsel, dat moet vermijden dat lidstaten elkaars beleid onderuit halen.

Het besluit om de overdracht van militaire goederen en technologie al dan niet toe te staan is een nationale bevoegdheid (art. 4, 2.). De weigeringen en raadplegingen daarover zijn vertrouwelijk, de lidstaten mogen er geen voordeel uit halen (art. 4, 3.).

Het *no-undercut* beginsel zorgt *de facto* voor een harmonisatie binnen de EU en was een belangrijke beweegreden voor de lidstaten om een Europees kader aan te nemen.

Door de algemene bewoordingen van art. 5, resp. art. 4, 1., nl. van toepassing op aanvragen voor uitvoervergunningen, in combinatie met de definities in art. 1, 2. (aanvragen voor uitvoervergunningen omvatten ook aanvragen voor doorvoer en overlading) zijn de bepalingen met betrekking tot het eindgebruik en met betrekking tot het *no undercut* beginsel ook van toepassing op doorvoer en overlading. Die interpretatie wordt bevestigd in de Gebruikersgids, die de lidstaten toelichting geeft bij de toepassing van het GS 2008/944/GBVB.⁷⁵

Andere vormen van informatie-uitwisseling

Het GS 2008/944/GBVB omvat verder nog een aantal bepalingen met betrekking tot samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de lidstaten. De lidstaten stellen vertrouwelijke jaarverslagen op voor de andere lidstaten over hun uitvoer en de uitvoering van het GS (art. 8, 1.). Jaarlijks wordt een jaarverslag van de EU, gebaseerd op de bijdragen van de lidstaten, voorgelegd aan de Raad en in het Publicatieblad gepubliceerd (art. 8, 2.). Iedere lidstaat stelt ook een nationaal rapport op over export van goederen op de militaire lijst (art. 8, 3.). Uit het laatst gepubliceerde jaarverslag in 2011, het zogenoemde COARM-rapport,⁷⁶ over de toepassing van het GS 2008/944/GBVB blijkt dat er enkel over uitvoer informatie wordt uitgewisseld en gepubliceerd en niet over doorvoer.⁷⁷

Het belang van GS 2008/944/GBVB

Het belang van het GS 2008/944/GBVB kan als volgt worden samengevat:

- Het beleid *in globo* met betrekking tot de grensoverschrijdende handel in wapens, en met name de beslissing om een doorvoervergunning te vereisen, blijft een nationale aangelegenheid. Het GS 2008/944/GBVB schrijft niet voor in welke gevallen, dit is voor welk type doorvoer een vergunning vereist.
- Waar er een nationale vergunningplicht bestaat, zijn de lidstaten voor de beoordeling van de aanvragen gebonden aan de 8 gezamenlijk afgesproken criteria. Dit geldt voor vergunningsaanvragen met betrekking tot goederen die op de gemeenschappelijke EU-lijst voorkomen¹.
- De lidstaten kunnen daarin verder gaan door bijvoorbeeld eigen of strengere criteria te hanteren of door het materieel toepassingsgebied uit te breiden.
- Om te vermijden dat de lidstaten elkaars beleid zouden doorkruisen (*no undercut*), hebben ze zich ertoe verbonden om informatie uit te wisselen en elkaar te consulteren met betrekking tot geweigerde vergunningen.
- Met de uitbreiding van het toepassingsgebied van het GS 2008/944/GBVB (t.o.v. dat van de Gedragscode) naar andere wapenhandelactiviteiten, waaronder overlading en doorvoer (en ook tussenhandel en immateriële overdracht) zet dit instrument aan tot een meer consequente aanpak op verschillende opeenvolgende of samenlopende fasen in wapenhandelstransfers.

¹ en voor de EU lijst van *dual-use items* in bijlage bij EG *Dual-use Verordening 428/2009*

3.2.1.2 Richtlijn 2009/43/EG met betrekking tot de overdracht van defensiegerelateerde producten

Ondanks het feit dat de lidstaten op basis van art. 346 van het Verdrag van Wapens het recht hebben voorbehouden om, omwille van veiligheidsoverwegingen, voor wapens een eigen nationaal beleid te voeren is er in 2009 toch consensus bereikt om een richtlijn aan te nemen met betrekking tot de overdracht van defensiegerelateerde producten. Richtlijn 2009/43/EG betreffende de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de Gemeenschap⁷⁸ heeft tot doel om *“de regels en procedures te vereenvoudigen die van toepassing zijn op de intra-communautaire overdracht van defensiegerelateerde producten, ten einde de behoorlijke werking van de interne markt te waarborgen”* (art. 1). De achterliggende doelstelling is het versterken van de Europese defensie-industrie.

De richtlijn voorziet in administratieve vereenvoudiging voor de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de EU. Ze benadrukt dat ze daarmee geenszins de bevoegdheid van de lidstaten wil inperken om een eigen beleid te bepalen en niet wil raken aan de nationale beoordelingsbevoegdheid met betrekking tot het uitvoerbeleid (inleidende overwegingen 6 en 7).

Richtlijn 2009/43 viseert intracommunautaire handel, en is in deze context relevant omdat ze een definitie geeft van doorvoer, om die te kunnen onderscheiden van overdracht, en omdat ze *de facto* een impact heeft op het toepassingsgebied van het zonet besproken Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB.

Overdracht omschrijft de richtlijn als *“elke overbrenging of verplaatsing van een defensiegerelateerd product van een leverancier naar een afnemer in een andere lidstaat”* (art. 3,2.), m.a.w. export en import tussen lidstaten.

Doorvoer betreft volgens de richtlijn *“producten die geen andere douanebestemming dan de regeling extern douanevervoer hebben of die enkel in een vrije zone of in een vrij entrepot worden opgeslagen, waar geen goedgekeurde voorraadadministratie daarvoor hoeft te worden gehouden.”* (art. 3,7.)¹.

Art. 4.1. schrijft met betrekking tot doorvoer en overdracht het volgende voor: *“De overdracht van defensiegerelateerde producten tussen lidstaten is slechts toegestaan na voorafgaande toestemming. Er mag geen andere toestemming worden vereist voor de doorvoer door lidstaten of voor de toegang tot het grondgebied van de lidstaat waar de afnemer is gevestigd, van defensiegerelateerde producten, onverminderd de toepassing van bepalingen die noodzakelijk zijn om redenen van openbare veiligheid of openbare orde, zoals onder meer veilig vervoer”*.

Dit betekent dat er vanaf 1 juli 2012 (art. 18) voor intracommunautaire invoer en doorvoer geen toelating meer mag worden vereist, enkel nog een voorafgaande toestemming voor de overdracht (intracommunautaire export) naar een andere lidstaat. Nationale vereisten inzake de beveiliging van transport op hun grondgebied blijven wel toegestaan.

¹ Zie *infra* (3.2.3.1) voor een toelichting bij het begrip extern douane-vervoer, bij de bespreking van de Europese douanereglementering

3.2.1.3 EU-beleid inzake handvuurwapens en lichte wapens (SALW)

Net als op internationaal vlak, voorziet ook de EU in een specifieke behandeling voor kleine en lichte wapens (in de terminologie van Europa: handvuurwapens en lichte wapens), als een sub-categorie van militair materieel. Daartoe werden verschillende documenten aangenomen. Volledigheidshalve geven we een overzicht, de meeste instrumenten omvatten geen concrete voorschriften met betrekking tot doorvoer of zijn niet van toepassing op militaire handvuurwapens, maar geven wel de krijtlijnen weer van het Europees beleid terzake dat, impliciet, ook een kader creëert voor doorvoer.

- Het 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 wapens⁷⁹ biedt een raamwerk om het EU-beleid inzake SALW te coördineren en te versterken, het werd in 2002 vervangen door het Gemeenschappelijk Optreden 2002/589/GBVB.
- De EU Strategie met betrekking tot handvuurwapens en lichte wapens van 15 en 16 december 2005⁸⁰ omvat een gemeenschappelijke intentieverklaring van de lidstaten waarin de wil wordt uitgedrukt om een bijdrage te leveren aan de implementatie van het VN Actieprogramma SALW. In de algemene visie en bij de voorgestelde maatregelen ligt de nadruk op export en tussenhandel. Doorvoer en overlading worden niet vermeld.
- Richtlijn 91/477/EEG van 18 juni 1991 inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens,⁸¹ gewijzigd bij Richtlijn 2008/51/EG van 21 mei 2008.⁸² Deze Richtlijn beoogt een intracommunautaire regeling voor de verwerving, het voorhanden zijn en de overbrenging van wapens tussen de lidstaten. Ze is niet van toepassing op wapens voor militair en politieel gebruik en ook niet op commerciële transacties voor oorlogsdoeleinden (art. 2). De richtlijn beoogt geen militaire vuurwapens en er zijn geen bepalingen met betrekking tot doorvoer en overlading.
- Op 14 maart 2012 werd de zogenoemde Vuurwapenverordening aangenomen,⁸³ bedoeld om art. 10 van het VN-Vuurwapenprotocol om te zetten. Deze bepaling omvat een aantal algemene vereisten met betrekking tot een nationaal controlestelsel. Ook deze verordening is niet van toepassing op vuurwapens en munitie die voor militair gebruik bestemd zijn. De Verordening is in deze context interessant omwille van twee definities. Doorvoer wordt omschreven als: *“het vervoer van goederen die het douanegebied van de Unie verlaten, over het grondgebied van één of meer derde landen met een eindbestemming in een ander derde land”* (art. 2. 12.); overlading als *“doorvoer waarbij goederen uit de invoerende transportmiddelen worden gelost en voor wederuitvoer worden overgeladen, in het algemeen in een ander transportmiddel”* (art. 2. 13.).

3.2.2 De EU en massavernietigingswapens, inclusief dual-use producten

In juni 2003 lanceerde de EU een eerste Actieplan tegen de proliferatie van massavernietigingswapens, de zogenaamde *Thessaloniki Declaration*.⁸⁴ Op 12 december 2003 werd de EU Strategie ter bestrijding van de verspreiding van massavernietigingswapens (MVW) aangenomen.⁸⁵ Het doel ervan is *“zorgwekkende proliferatieprogramma’s wereldwijd te voorkomen, te ontmoedigen, tegen te houden en waar mogelijk geheel te doen verdwijnen”*.

De EU Strategie omvat naast een algemene visie op de problematiek en de manier waarop die volgens de EU het meest efficiënt kan worden aangepakt, ook een lijst met concrete maatregelen waarop de EU zich in het bijzonder wil toelagen. Het is bedoeld als een “levend actieplan”, waarvan de toepassing in de praktijk heel dicht zal worden opgevolgd.

Het actieplan omvat zes maatregelen om het multilateralisme doeltreffender te maken door een krachtig optreden tegen wie zich schuldig maakt aan proliferatie. Maatregel 6 betreft betere opsporing, controle en onderschepping van illegale handel. Daaronder vallen drie actiepunten:

- 1) Aanneming door de lidstaten van een gemeenschappelijk beleid inzake strafrechtelijke sancties voor illegale export, tussenhandel en smokkel van materiaal dat verband houdt met massavernietigingswapens;
- 2) Overwegen van maatregelen voor de controle op de **doorvoer** en de **overlading** van gevoelig materiaal;
- 3) Steun voor internationale initiatieven die gericht zijn op het opsporen, controleren en onderscheppen van illegale ladingen.

Doorvoer en overlading van MVW-gevoelig materiaal behoeven volgens de EU Strategie niet noodzakelijk een verplichte of systematische controle. Deze visie is terug te vinden in de zogenaamde *dual-use* verordeningen (zie hierna voor een bespreking).

Verder vermeldt de EU Strategie nog een aantal concrete maatregelen met betrekking tot het bevorderen van een stabiele regionale en internationale context.

3.2.2.1 De EG Dual-use Verordeningen

Dual-use producten en de Europese regelgeving daarop worden als een aparte categorie besproken omwille van hun gemengd karakter. Tot *dual-use* goederen behoren immers civiele goederen die kunnen gebruikt worden voor militaire doeleinden, zowel als voor de productie van of als overbrengingsmiddel voor massavernietigingswapens.⁸⁶

Sinds 1994 bestaat er bij Verordening een communautaire regeling voor producten en technologie voor tweëerlei gebruik of *dual-use* producten.⁸⁷ De controle op de uitvoer van dergelijke goederen dient vooral om de verspreiding van MVW te voorkomen. Reeds vóór de VN in 2004 Resolutie 1540 met dezelfde doelstelling aannam, had Europa dus een wettelijk kader ter zake uitgewerkt, dit om te voldoen aan de verdragsrechtelijke verbintenissen die volgen uit het Non-Proliferatieverdrag (zie eerder voor een bespreking van het NPV, p. 31).⁸⁸

Het controlebeleid op de handel in *dual-use* producten is *in se* een Europese bevoegdheid. Omdat een verordening rechtstreeks ingrijpt in de nationale rechtsorde van de lidstaten (zonder dat er omzettingsmaatregelen vereist zijn), is regelgeving bij verordening enkel mogelijk waar de EG de volle bevoegdheid heeft. Voor civiele goederen staat die bevoegdheid in principe niet ter discussie. Artikel 36 van het EU Werkingsverdrag⁸⁹ voorziet in de mogelijkheid om nationale maatregelen te nemen om redenen van openbare veiligheid, maar de draagwijdte ervan is heel wat beperkter dan art. 346, dat in een brede uitzonderingsbasis voorziet voor militair materieel.

Art. 36 Werkingsverdrag (oud artikel 30 EG Verdrag):

“De bepalingen van de artikelen 34 en 35 (met betrekking tot kwantitatieve in- en uitvoerbeperkingen) vormen geen beletsel voor verboden of beperkingen van invoer, uitvoer of doorvoer, welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van de openbare zedelijkheid, de openbare orde, de openbare veiligheid, de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten, het nationaal artistiek historisch en archeologisch bezit of uit hoofde van bescherming van de industriële en commerciële eigendom. Deze verboden of beperkingen mogen echter geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen.”

Net omwille van het duaal karakter van sommige civiele goederen, waardoor ze in aanmerking komen voor gebruik in massavernietigingswapens of militaire doeleinden, hebben de lidstaten lang weerstand geboden tegen een communautaire regelgeving. Vanaf 1994 zijn geleidelijk aan steeds meer aspecten met betrekking tot de handel in *dual-use* producten Europees geregeld.⁹⁰ De meest recente verordening van 2009 verwoordt de motivatie als volgt: *“Het instellen van een controleregime is ingegeven door overwegingen van internationale veiligheid; de nood aan een gemeenschappelijke regeling heeft te maken met het vrij verkeer van goederen en het waarborgen van gelijke spelregels binnen de Gemeenschap”*.⁹¹

Sinds 2009 vallen ook doorvoer en overlading onder de EG *Dual-use* Verordening 428/2009, onder meer om in overeenstemming te zijn met VN Resolutie 1540 dat beide expliciet viseert.⁹² Voor doorvoer zijn verschillende opties afgewogen. Omwille van het grote volume aan doorvoer doorheen de EU, is er voor gekozen om geen systematische controle in te stellen. Dat werd *“ondoenbaar en buitengewoon lastig”* geacht. Er is geopteerd om de mogelijkheid te creëren om doorvoer te controleren, indien er redelijke aanwijzingen op illegale proliferatie zijn.⁹³ De beslissing om al dan niet doorvoercontrole uit te oefenen blijft *in se* een nationale bevoegdheid (net als voor de overdracht van goederen op de lijst van gevoelige producten in Bijlage IV⁹⁴).

Omschrijving doorvoer

Doorvoer omschrijft de *Dual-use* Verordening als *“vervoer van niet-communautaire producten voor tweërlei gebruik die in het douanegebied van de Gemeenschap worden binnengebracht en door dat gebied worden vervoerd met een bestemming buiten de Gemeenschap”* (art. 2, 6.). Het betreft *“producten die geen andere douanebestemming dan extern douanevervoer hebben of die uitsluitend in een vrije zone of een vrij entrepot worden opgeslagen en waarvan geen erkend voorraadregister hoeft te worden bijgehouden”*.⁹⁵

Het betreft dus extra-communautaire doorvoer van niet-communautaire goederen vanuit of met bestemming een EU derde land. Of er al dan niet overlading of verandering van transportmiddel plaats vindt is van geen belang als criterium voor het algemeen toepassingsgebied van de Verordening. De *Dual-use* Verordening voorziet m.a.w. door deze ruime omschrijving in een brede wettelijke basis om doorvoer (*ad hoc*, zie verder) te controleren.

Omschrijving materieel toepassingsgebied

Artikel 2, 1. van Verordening 428/2009 omschrijft ‘producten voor tweërlei gebruik’ als volgt: *“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”*.

Het materieel toepassingsgebied voor de voorschriften met betrekking tot doorvoer is bepaald in Bijlage I. 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 *dual-use* lijst van Bijlage I ermee in overeenstemming te brengen (art. 15, 1.).

Controlemaatregelen

De lidstaten wordt de mogelijkheid geboden om “*op ad-hoc basis de doorvoer van niet-communautaire producten voor tweërlei gebruik te verbieden, indien zij op grond van inlichtingen of op basis van informatie uit andere bronnen redenen hebben om te vermoeden dat de producten volledig of gedeeltelijk bestemd zijn of kunnen zijn voor de verspreiding van massa-vernietigingswapens of hun overbrengingsmiddelen*” (inleidende overweging 16).

Lidstaten waar doorvoer van producten van Bijlage I plaatsvindt kunnen die verbieden indien ze bestemd zijn of zouden kunnen zijn voor bepaalde doeleinden, nl. voor MVW. De verordening omschrijft het als volgt “*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*” (art. 4, lid 1).

Wanneer de lidstaten tot een dergelijk verbod beslissen, respecteren ze daarbij de internationale verplichtingen op het vlak van non-proliferatie. Lidstaten kunnen ook beslissen (in plaats van een verbod) om in individuele gevallen een vergunningplicht op te leggen (art.6.2.). De Verordening voorziet verder in een *catch all* bepaling met betrekking tot doorvoer (art. 6.3.): de lidstaten kunnen het verbod van doorvoer uitbreiden naar goederen die niet op de lijst in Bijlage I voorkomen, in geval van militair eindgebruik of militaire bestemmingen onder embargo (zoals bepaald in art. 4, lid 2). Lidstaten die dergelijke beslissingen nemen, informeren de Commissie over de genomen maatregelen, en vermelden de exacte redenen daarvoor (art. 8, 2.). Ze informeren de Commissie tevens over eventuele latere wijzigingen (art. 8,3.). De Commissie publiceert deze maatregelen in de C-serie van het Publicatieblad van de Europese Unie (art. 8,4.).⁹⁶

Beoordelingscriteria

Europese criteria

Artikel 12 dat de criteria omschrijft waaraan legale handel dient te voldoen¹, vermeldt geen doorvoer, alleen uitvoer en tussenhandel. Dat de Commissie de voorwaarden voor legale export niet expliciet van toepassing heeft gemaakt op doorvoer wijst erop dat men vooral een rechtsbasis heeft willen creëren voor de lidstaten om doorvoer te controleren, zonder de bedoeling te hebben om het exportcontrole regime in al zijn aspecten op doorvoer toe te passen.

No undercut

Het *no undercut* beginsel is wel expliciet van toepassing op doorvoer. Vermijden dat de lidstaten elkaars beleid ondermijnen was immers een belangrijke motivatie om communautaire regelgeving aan te nemen.

De *Dual-use* Verordening verplicht de lidstaten om, vooraleer een vergunning toe te staan, rekening te houden met weigeringen van andere lidstaten voor een ‘wezenlijk identieke transactie’

¹ Deze criteria hebben betrekking op 1) internationale verbintenissen met betrekking tot non-proliferatie, 2) internationale sancties, 3) overwegingen van buitenlands- en veiligheidsbeleid, inclusief de 8 criteria van GS 2008/944/GBVB en 4) overwegingen met betrekking tot het voorgenomen eindgebruik en het onttrekkingsgevaar.

(art. 13, 5.)¹. 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. Deze bepaling geldt zowel voor uitvoer, tussenhandel als voor doorvoer.

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 ondenkbeeldig. Deze bepaling moet voorkomen dat landen met een soepele interpretatie het striktere beleid van andere landen ondermijnen. In de praktijk is het belang van het *no undercut* beginsel voor doorvoer veel kleiner dan voor uitvoer omdat en zolang niet alle lidstaten een doorvoercontrolebeleid hebben (er is in die landen immers geen juridisch kader voorhanden om met die informatie rekening te houden).

Andere bepalingen

Andere bepalingen hebben enkel op uitvoer of op tussenhandel betrekking en maken geen vermelding van doorvoer. Dit geldt onder meer voor de douaneprocedures (artt. 16-18); administratieve samenwerking en uitwisseling van informatie (art. 19) en specifieke controlemaatregelen, waaronder de verplichting voor exporteurs en tussenhandelaars om registers of dossiers van hun transacties bij te houden (art. 20-21).

Sancties

Artikel 24 stelt in algemene bewoordingen dat de lidstaten passende maatregelen dienen te nemen om de correcte toepassing van alle bepalingen van deze verordening te waarborgen, inclusief het bepalen van sancties voor inbreuken. Deze sancties dienen doeltreffend, evenredig en afschrikkend te zijn. Die verantwoordelijkheid ligt bij de lidstaten omdat de EU geen bevoegdheid heeft voor strafrechtelijke aspecten.

Draagwijdte van de bepalingen met betrekking tot doorvoer

Twee aspecten tonen aan dat Europa niet de bedoeling had om een volwaardig kader voor nationale doorvoercontrole uit te werken, nl. uit het feit dat de beoordelingscriteria voor vergunningaanvragen enkel gelden voor uitvoer en tussenhandel en dat tal van ondersteunende maatregelen, zoals douaneprocedures, administratieve samenwerking en het bijhouden van registers, niet van toepassing zijn op doorvoer.

Vooraf het niet-aanzetten tot douanesamenwerking is een gemiste kans omdat doorvoer douanetechnisch een moeilijk te controleren transactie is (zie uitgebreid hierna).

Men kan hieruit afleiden dat de EU vooral de mogelijkheid, de juridische basis, heeft willen creëren voor een nationaal doorvoercontrolestelsel, zonder een dergelijk stelsel exhaustief te willen uitwerken en uniform opleggen aan de lidstaten. Consequent daarmee verkiest de EU een *ad hoc*

¹ “waarmee wordt bedoeld een product met wezenlijk identieke parameters of technische kenmerken met dezelfde eindgebruiker of ontvanger, is geweigerd”

controle bij verdachte doorvoer, eerder dan een systematische controle voor een bepaald type van doorvoer.

3.2.3 De Europese douanereglementering

De inleidende overwegingen van EG *Dual-use* Verordening 428/2009 verwijzen naar het Communautair douanewetboek,⁹⁷ waarvan de bepalingen onverminderd van toepassing zijn. Dit is ook zo voor militair materieel.

De douanereglementering is relevant in de context van doorvoercontrole omdat op nationaal vlak het toezicht op de naleving van de exportcontroleregelgeving in handen is van de douanediens ten. Omdat alle hierna besproken landen gebonden zijn door een uniforme kader, het Communautair douanewetboek, worden de relevante aspecten daarvan hier besproken.

3.2.3.1 Doorvoer in de douanewetgeving

De relevante bepalingen met betrekking tot douane zijn te vinden in de Europese Verordening nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek.⁹⁸ Voor doorvoer bestaat er douanetechnisch enkel de kwalificatie douane-vervoer (art. 91).

Van zodra goederen bijvoorbeeld in de haven van Antwerpen binnenkomen, staan ze onder douanetoezicht. Vooraleer ze de haven binnenkomen dient er een prenotificatie te gebeuren voor de goederen die zullen worden binnengebracht. Op deze prenotificatie kan al een eerste risicoanalyse worden uitgevoerd. Nadien, bij de werkelijke binnenkomst in de haven, dient de summier aangifte te gebeuren, waarbij de gehele lading van het schip wordt kenbaar gemaakt aan de havenautoriteiten. Hierbij wordt eerder beperkte informatie meegedeeld, zoals het aantal colli, het brutogewicht, en een summier omschrijving van de goederen volgens de courante handelsbenaming (en/of de goederencode). In de haven zelf kunnen ze 45 dagen (vervoer over zee) of 20 dagen (ander vervoer) voorlopig opgeslagen worden (tijdelijke opslag) vooraleer een definitieve douanebestemming wordt gegeven, bijvoorbeeld douane-entrepot of douane-vervoer (dit zijn douaneregelingen, die vallen onder douanebestemming).

Douane-entrepot is de douaneregeling waaronder goederen kunnen worden opgeslagen totdat ze een definitieve douanebestemming krijgen, bijvoorbeeld in het vrij verkeer brengen, verder doorvoeren onder douane-vervoer of de douane-unie opnieuw verlaten om te worden vervoerd naar een bestemming in een derde land. Van deze regeling wordt gebruik gemaakt indien de goederen bij binnenkomst in de haven nog geen definitieve eindbestemming hebben gekregen. Onder de douaneregeling douane-entrepot worden de heffingen en andere maatregelen voorlopig opgeschort. Aan de opslag in een douane-entrepot zijn geen termijnen verbonden.

Douanevervoer⁹⁹ of extern douane-vervoer (art. 91 Verordening) betreft goederen die vanuit een derde land de douane-unie binnenkomen, met als bestemming een EU-lidstaat of omgekeerd, vanuit een EU-lidstaat naar een EVA^I-land^{II}, of doorgevoerd worden doorheen het EU-douanegebied, van een derde land naar een (ander) derde land. Voor het vervoer van deze goederen tot de plaats van bestemming of het laatste kantoor van uitgang aan de buitengrens wordt gebruik gemaakt van de regeling douane-vervoer. Deze regeling viseert de *transit* van niet-

^I Europese Vrijhandelsassociatie, die momenteel bestaat uit: IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland

^{II} Bij vertrek vanuit een EU-lidstaat met bestemming derde landen, betreft het uit- en geen doorvoer

communautaire goederen, onder opschorting van fiscale heffingen of handelspolitieke maatregelen.

Voor de aangifte van niet-communautaire goederen onder de regeling douane-vervoer worden zogenoemde T1-documenten gebruikt. Sinds enkele jaren gebeurt de verwerking daarvan elektronisch, in het NCTS of *New Computerized Transit System*. De T1-aangifte omvat gegevens zoals de omschrijving van de goederen, het douanekantoor van vertrek en bestemming, wie de aangever is, het vervoermiddel, de geldigheidsduur, enz.

Om een correcte uitvoering van dit douane-vervoer te garanderen wordt een borgstelling geëist.¹⁰⁰ Van zodra de voorwaarden van het douane-vervoer vervuld zijn wordt de borgstelling door de douane opnieuw vrijgegeven (dit is wanneer de goederen in het EU-land van bestemming in het vrij verkeer worden gebracht of wanneer de goederen aan de buitengrens het douanegebied verlaten). De borgstelling dient voornamelijk als waarborg voor het geval de goederen aan het douane-vervoer zouden 'onttrokken' worden, bijvoorbeeld door ze onder opschorting van heffingen de EU binnen te brengen om ze dan later in een EU land toch te verkopen zonder het vervullen van de formaliteiten voor het in het vrij verkeer brengen, dit is voornamelijk zonder betaling van invoerrechten of andere heffingen.

3.2.3.2 Mogelijkheden voor controle van doorvoer door douane

Zowel de summier aangifte als het T1-document omvatten weinig precieze informatie over de goederen. Dit is omdat de goederen onder een opschortingsregeling vallen. Zolang ze geen bestemming krijgen waaraan fiscale heffingen verbonden zijn, is die informatie voor de douanediens niet relevant. De finaliteit van de douanewetgeving is immers in de eerste plaats fiscaal en economisch, nl. omdat er invoerrechten, heffingen en dergelijke verschuldigd zijn of er invoerbeperkingen of andere handelsmaatregelen gelden. Voor uitsluitend niet-communautaire goederen gelden deze regelingen niet. Wel kunnen er vanuit andere wetgeving voorwaarden worden opgelegd op het 'binnenbrengen van goederen in de gemeenschap', bijvoorbeeld om redenen van volksgezondheid, milieu, of zoals in de context van dit onderzoek, omwille van overwegingen van nationale of internationale veiligheid.

De complexiteit van de controle van deze niet-fiscale maatregelen vloeit voornamelijk voort uit het feit dat niet voor alle transacties (douaneregelingen) even nauwkeurige informatie aan de douane dient te worden gegeven. Een relatieve nauwkeurige omschrijving en informatiestroom dient aan de douane te worden verstrekt wanneer de goederen bijvoorbeeld in het vrije verkeer worden gebracht. Voor andere douaneregelingen volstaat meestal een summier omschrijving van de goederen. Voor goederen in doorvoer zijn de vereisten nog soepeler en kan een eenvoudige handelsbenaming op een summier aangifte reeds volstaan. En die informatie volstaat niet voor alle strategische goederen om uit te maken of er al dan niet een doorvoervergunning vereist is. Dat de uitbreiding van de toezichtsfunctie van de douanediens, naar niet-fiscale doeleinden, specifieke uitdagingen met zich meebrengt, waarop de huidige procedures niet optimaal zijn afgestemd erkent ook de Europese Commissie in een recente mededeling (zie ook verder).¹⁰¹

Voor wapens en *dual use* producten die vanuit economisch (en fiscaal) perspectief onder het vrij verkeer vallen, maar onderhevig zijn aan een nationaal vergunningsbeleid vanuit het perspectief van exportcontrole, kan dit geïllustreerd worden aan de hand van de volgende scenario's.

Scenario 1: goederen afkomstig van derde landen, die via België worden 'doorgevoerd' naar hun bestemming binnen de EU

Uitvoer derde land ➡	Doorvoer door België ➡	Bestemming EU-lidstaat
Niet-communautair goed, al dan niet onder uitvoervergunning in het land van vertrek	Niet communautair goed met als status douane-vervoer T1-document – beperkt douane-toezicht inclusief borgstelling	Worden in het vrij verkeer gebracht in de EU lidstaat van bestemming, worden communautaire goederen
Douanetoezicht Wanneer goederen het grondgebied van de EU worden binnengebracht vallen die verplicht onder toezicht van de douane, eerst op basis van een summier aangifte, later op basis van de aangifte met betrekking tot de effectieve douanebestemming, in dit geval douane-vervoer tot in het EU-land van bestemming waar ze worden ingeklaard en in het vrij verkeer worden gebracht (einde douane-vervoer). Voor de hele duur dat de goederen onder douane-vervoer staan is er een borgstelling vereist, die wordt vrijgegeven van zodra de goederen worden aangezuiverd. De douane beschikt op basis van het T1-document over beperkte informatie over de goederen (omschrijving) en over de bestemming (EU lidstaat). Bij elke wijziging die betrekking heeft op de goederen of op de bestemming, dienen nieuwe documenten opgemaakt te worden. Dit biedt telkens de mogelijkheid om te controleren (zie ook verder).		
Vereiste van een doorvoervergunning (exportcontrolebeleid): <ul style="list-style-type: none"> - Indien het militair materieel betreft is er naargelang het nationaal beleid terzake een <i>ad hoc</i> of systematische vergunning vereist. In België bijvoorbeeld is er systematisch een vergunning vereist in geval van overlading of verandering van transportmiddel; - Indien het <i>dual-use</i> goederen betreft is er een <i>ad hoc</i> vergunning vereist indien er een vermoeden is van mogelijk gebruik voor MVW of militair eindgebruik (overlading of verandering van transportmiddel zijn niet relevant) 		

Scenario 2: goederen afkomstig van een EU-lidstaat, die via België naar een derde land worden uitgevoerd

Hier kunnen 2 subscenario's onderscheiden worden:

- De goederen worden uitgevoerd vanuit het land van vertrek maar behouden de status van communautaire goederen tot ze aan de buitengrens effectief de douane-unie verlaten => scenario uitvoer EU-lidstaat
- Indien de goederen worden uitgevoerd naar EVA-landen, gebeurt dit onder de regeling douane-vervoer

'Uitvoer' EU-lidstaat ➡	Doorvoer door België ➡	Bestemming derde land
Vertrekken uit de EU-lidstaat als communautaire goederen onder een uitvoerregime	'Transiteren' als goederen in uitvoer (T2-document o.w.v. de communautaire status) – beperkt douanetoezicht, geen borgstelling	Verlaten als niet-communautaire goederen de EU
Douanetoezicht & vereiste van een doorvoervergunning (exportcontrolebeleid): Idem als scenario 1		

Scenario 3: goederen afkomstig van en naar derde landen, die via België worden doorgevoerd		
Uitvoer derde land ➡	Doorvoer door België ➡	Derde land
Niet-communautaire goederen, al dan niet onder uitvoervergunning	Blijven niet-communautaire goederen waarvoor alleen een summier aangifte nodig is igv douane-entrepot, een T1-aangifte igv douane-vervoer. Beperkt douane-toezicht inclusief borgstelling	Niet-communautaire goederen
Douanetoezicht Voorafgaand aan het binnenbrengen wordt er inzake <i>security</i> een <i>Entry Summary Declaration</i> (ENS) ingediend door de <i>carrier</i> of zijn aangestelde. Bij het binnenbrengen wordt er een summier aangifte gedaan om goederen onder de regeling tijdelijke opslag te plaatsten. Later kunnen de goederen bijvoorbeeld in een douane-entrepot worden geplaatst om nadien terug te vertrekken als wederuitvoer, richting derde land. De aangifte wederuitvoer zal in de meeste gevallen gecombineerd worden met een aangifte douane-vervoer, waardoor douanetoezicht (met borgstelling) mogelijk is voor het vervoer tussen het entrepot en de haven van vertrek. Ze kunnen ook 'onmiddellijk' (20 tot 45 dagen de tijd om te beslissen) worden doorgevoerd naar derde landen, dan vallen ze onder het toezicht zoals omschreven in scenario 1. Indien de bestemming buiten de douane-unie ligt, zijn er geen Europese rechten of heffingen te betalen en is het douanetoezicht dus beperkt tot de controle dat de goederen niet aan de douaneregeling douane-vervoer onttrokken worden met het oog op de ontduiking van de fiscale heffingen.		
Vereiste van een doorvoervergunning (exportcontrolebeleid): Idem als scenario 1		

De Douaneverordening voorziet ook in de mogelijkheid om bij het lossen of overladen van de goederen controle uit te oefenen: dergelijke handelingen mogen niet verricht worden zonder toestemming van de douaneautoriteiten (art. 46). Bij elke overlading en elke verandering van vervoermiddelen dienen nieuwe handelsdocumenten te worden opgemaakt (en zijn er eventueel politieke handelsmaatregelen van toepassing).

Selectieve controles op basis van risicoanalysetechnieken

Sinds enkele jaren worden de eerstelijnscontroles van douane (toezicht op de regelmatigheid van de verrichtingen/naleving van de regelgeving) aangestuurd door risicoanalyses. Dat gebeurt elektronisch, op basis van een aantal parameters zoals de goederencode, het land van bestemming en dergelijke. Voor de in het NCTS ingebrachte elektronische aangiftes voor 'doorvoer' hebben dergelijke risicoanalyses evenwel weinig nut, gezien er geen verplichting bestaat om de goederencode in te vullen. Het systeem kan hoogstens registreren dat er geen gegevens zijn over de goederen, in het geval van een blanco veld of dat er een foutieve goederencode werd ingevuld. Dit weerspiegelt de lage prioriteit van doorvoercontroles voor douane.

3.2.3.3 Verhouding douaneregeling en exportcontrolebeleid

De toepassing van de algemene douanewetgeving kent geen verschillende behandeling van de onderscheiden categorieën van strategische goederen, militair materieel of *dual use* producten. Voor beide geldt binnen de douaneunie het vrij verkeer van goederen. De douanecontrole op strategische goederen, vanuit het perspectief van veiligheidsbelangen, zoals geregeld in de regelgeving op IU&D is wel verschillend voor beide categorieën, om drie redenen: 1) het bestaan van verschillende definities met betrekking tot doorvoer, 2) de al dan niet gedetailleerdheid van de toegepaste goederencodes en 3) omwille van verschillen op het vlak van het nationaal gevoerde beleid.

De definities in de regelgeving op exportcontrole

Terwijl er voor het douanebegrip eenzelfde definitie van toepassing is in de hele Europese Unie, gelden er zowel voor militair materieel als voor *dual-use* producten *de lege* of *de facto* verschillende nationale definities. Het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB met betrekking tot militair materieel definieert immers doorvoer niet en laat die keuze over aan de lidstaten.

De Belgische (federale) exportcontroleregeling bijvoorbeeld verwijst naar de douanewetgeving, die zoals net beschreven, enkel douane-vervoer vermeldt. In de praktijk wordt door de vergunning-verlenende overheden doorvoer met overlading als doorvoer beschouwd.

De omschrijving van doorvoer in de *Dual-use* Verordening is ruim geformuleerd, in principe geldt iedere passage van goederen van en naar derde landen, over het grondgebied van een van de lidstaten als doorvoer, ongeacht of er onderweg al dan niet gestopt wordt of overgeladen wordt. Er geldt evenwel geen verplichting voor de lidstaten om doorvoer systematisch te controleren, ook hiervoor is het aan de lidstaten om concreet te bepalen welk type doorvoer, volgens welke criteria zal beoordeeld worden. Tot 2009 gold in België (bij MB bepaald) dat ook voor *dual use* producten doorvoer dient begrepen te worden als doorvoer met overlading. Sinds 2009 wordt de algemene omschrijving van doorvoer van de *Dual-use* Verordening gehanteerd, overlading is geen criterium en de controle gebeurt slechts *ad hoc*, in geval van vermoeden van illegale bestemming. Een systematische controle in de zin van de Verordening, nl. alle doorvoer, ongeacht of er al dan niet overlading mee gepaard gaat, zou om praktische redenen eenvoudig weg niet haalbaar zijn, voornamelijk omwille van het grote volume van doorgevoerde *dual use* producten. De Commissie spreekt zelf van *ondoenbaar* en *"buitengewoon lastig"* (zie ook *supra*, p. 51).¹⁰²

Het gebruik van de goederencodes van de douanenomenclatuur

Wanneer er gebruik zou gemaakt worden van de douanenomenclatuur (hetgeen voor een summier aangifte of T1-aangifte mogelijk is op vrijwillige basis, indien dit voor een betere omschrijving zorgt van de aangegeven goederen), dan is de codering voor militair materieel *as such* voldoende gedetailleerd om uit te maken of de goederen al dan niet onder controle vallen. Voor aan wapens gerelateerde producten is dat iets minder het geval, voor *dual-use* goederen nog minder. Voor *dual-use* goederen zijn de door douane gehanteerde categorieën te ruim om met zekerheid vast te stellen of er binnen een bepaalde categorie toch niet bepaalde goederen voor controle vanuit het perspectief van illegale wapenhandel in aanmerking komen. De categorieën die voor de vergunningverlenende overheden relevant zijn, zijn douanetechnisch, op basis van de beschikbare goederencodes, vaak niet te identificeren.

Verschillen in nationaal beleid

Zowel militair materieel als civiele items die voor dubbel gebruik in aanmerking komen worden in het vrij verkeer gebracht als ze bestemd zijn voor toepassing of gebruik binnen de douane-unie. Op beleidsvlak bestaat er nochtans een substantieel verschil tussen beide. Voor *dual-use* producten heeft Europa quasi de volheid van bevoegdheid om een uniform beleid te bepalen waardoor de lidstaten gebonden zijn. Voor militair materieel is de bevoegdheid op basis van art. 346 van het EU verdrag nationaal gebleven. Ook Richtlijn 2009/43/EG met betrekking tot de overbrenging van defensiegerelateerde goederen binnen de Unie, doet hieraan geen afbreuk. De richtlijn brengt een aantal administratieve vereenvoudigingen met zich mee (eerder te beschouwen als procedurele aspecten), maar tast de soevereiniteit van de lidstaten om een eigen beleid te bepalen niet aan. Dit heeft als gevolg dat iedere lidstaat met betrekking tot militair materieel een eigen nationaal beleid voert, met specifieke voorwaarden, waarvan de douanediens ten de controle op de naleving dienen uit te oefenen, zonder dat er nog middelen (douaniers) beschikbaar zijn aan de binnengrenzen. Voor *dual-use* producten stelt zich hetzelfde probleem om *ad hoc* controles uit te voeren in het geval er een vermoeden bestaat van gebruik voor MVW of militair eindgebruik

Europese initiatieven om douanetoezicht te optimaliseren.

De drie vermelde aspecten, in het perspectief van de douanereglementering, illustreren de complexiteit van het uitoefenen van controle op doorvoer van strategische goederen in de praktijk. De aangehaalde zwakheden van het huidige stelsel werden recent in een Mededeling van de Commissie samengevat en met name de moeilijkheid om de goederen exact te identificeren binnen de huidige nomenclatuur en het gebrek aan passende informatie om het elektronisch systeem van risicobepaling en –evaluatie optimaal te laten werken. Andere punten die de Commissie aanhaalt, betreffen onder meer de nood om de werkelijke partijen achter de verrichtingen te identificeren, de ongelijke capaciteit binnen de EU om de douaneprocedures op een uniforme manier toe te passen, de nood aan informatie-uitwisseling en afstemming met andere overheden, zowel binnen de EU als op internationaal vlak, en de nood aan samenwerking met het bedrijfsleven (o.a. op basis van de certificatie van *Autorized Economic Operator*, zie ook verder bij de visie van doorvoerders, p. 109).¹⁰³

3.2.4 Twee bijzondere unies: BLEU en Benelux

België is lid van twee unies waarbinnen specifieke regels gelden, inclusief inzake wapenhandel. Die primeren boven andere internationale afspraken. Als eerste is er de Belgisch Luxemburgse Economische Unie, afgekort BLEU. De tweede unie betreft de Benelux Unie.¹⁰⁴ Binnen beide unies geldt een volledige handelsvrijheid. Daarmee zijn ze verregaander dan de Europese Unie, die op basis van de artt. 36 en 346 van het Verdrag uitzonderingen op de éénge-maakte markt toelaat omwille van onder meer veiligheidsoverwegingen.

De BLEU omvat sinds 1921 onder meer een douane- en accijnsunie, met voor beide landen volledig gemeenschappelijke wet- en regelgeving. Bijgevolg bestaat er juridisch geen buitenlandse handel tussen Luxemburg en België. In-, uit- en doorvoer worden gedefinieerd in functie van het gezamenlijk grondgebied van beide lidstaten. De regelgeving die daarop betrekking heeft is gemeenschappelijk, bijgevolg dienen binnen het gezamenlijk douanegebied dezelfde voorwaarden en uitvoeringsmodaliteiten te gelden, evenals een eenvormige toepassing.

De Benelux Economische Unie is ontstaan in 1958, met een duurtijd van 50 jaar. In 2008 werd een nieuw verdrag gesloten en kwam, met ingang van 1 januari 2012, de Benelux Unie tot stand. 'Economische' werd in de benaming weggelaten, omwille van de uitbreiding van de samenwerking naar niet-economische materies.

De unie met de Benelux is in het algemeen minder verregaand dan de BLEU, inclusief met betrekking tot buitenlandse handel. De Benelux Economische Unie streefde eerder naar samenwerking, coördinatie en het gezamenlijk wegwerken van belemmeringen. De focus lag meer op een gemeenschappelijk beleid dan op uniforme regelgeving. In het oorspronkelijk verdrag van 1958 stond er een specifiek bepaling daaromtrent, nl.: *"de vergunningen- en contingentenstelsels voor in-, uit- en doorvoer zijn gelijk"*. In de context van de doelstellingen van de Benelux werd dit geïnterpreteerd als dat de stelsels van beide landen op elkaar waren afgestemd en inhoudelijk inwisselbaar. Die interpretatie volgt ook uit een overeenkomst die in 1969 werd afgesloten en waarin bepaald werd dat vergunningen die door een van de Benelux-overheden zijn afgegeven, bij het gebruik in een andere lidstaat, eenzelfde waarde hebben alsof ze door een overheid van dat land zelf waren verstrekt.¹⁰⁵

In het Benelux verdrag van 2008 is er geen expliciete vermelding meer van een gezamenlijke doelstelling met betrekking tot in-, uit- en doorvoer. In het algemeen is het nieuwe verdrag eerder een raamverdrag, met minder gedetailleerde bepalingen en minder concrete afspraken.

De drie landen engageren zich voornamelijk tot samenwerking op gebieden waar de Europese Unie niet in voorziet: *"a) het voortbestaan en de verdere ontwikkeling van een economische unie, die een vrij verkeer van personen, goederen, kapitaal en diensten omvat en die een afgestemd beleid op economisch, financieel en sociaal gebied betreft, met inbegrip van een gezamenlijk beleid in de economische relaties met derde landen; b) de duurzame ontwikkeling (...), c) de samenwerking op de gebieden van justitie en binnenlandse zaken"* (art. 2).

Om die doelstellingen te realiseren zullen meerjarige Gemeenschappelijke Werkprogramma's worden afgesloten. Het Gemeenschappelijke Werkprogramma betreft onder meer *"de vervolmaking van de interne Benelux markt en de verwezenlijking van de Benelux Economische Unie"*.

De handel tussen de drie Benelux-landen is dankzij de Economische Unie vrij, met inbegrip van handel in materieel met een militaire toepassing. Ook buitenlandse handel van of naar één van de Benelux-landen wordt door de twee andere landen niet aan controle of vergunningplicht onderworpen.

Het Vlaamse Gewest is betrokken partij bij de 2 unies. Voor de BLEU is dat sinds 2002 op basis van een gewijzigd protocol. Voor de Benelux gebeurt dat sinds 1994 via het overlegmechanisme dat is overeengekomen in een Samenwerkingsakkoord.¹⁰⁶

De relevantie van de BLEU en de Benelux voor doorvoer kan als volgt worden samengevat:

- Op basis van de verdragen dient er met Luxemburg een uniform beleid gevoerd te worden, met Nederland een geharmoniseerd beleid. Hieruit volgt de impliciete verplichting voor de drie Gewesten om een uniform beleid te voeren;
- Tussen de drie landen is er vrij verkeer van strategische goederen, er is een wederzijdse erkenning van elkaars uitvoer- en doorvoervergunningen, m.a.w. eens een vergunning aan één van de buitengrenzen is toegekend, wordt die door de andere landen gerespecteerd.

3.2.5 Samenvattend overzicht en besluit bij de Europese voorschriften met betrekking tot doorvoer

Op basis van de BLEU en de Benelux dient België met Luxemburg een uniform, resp. met Nederland een geharmoniseerd exportcontrolebeleid te voeren, inclusief voor doorvoer.

Binnen de Europese Unie, zijn de lidstaten lange tijd weigerachtig gebleven om een controlestelsel op strategische goederen Europees te regelen. Ze konden zich daarvoor beroepen op een aantal bepalingen in het oorspronkelijk EG Verdrag, die in een uitzonderingsregime voorzagen, omwille van veiligheidsbelangen. Door het wegvallen van de binnengrenzen in een ééngemaakte markt (1993), waardoor ook de systematische (douane)controle aan die binnengrenzen verviel, heeft men geleidelijk aan de noodzaak aan een meer geharmoniseerd beleid ingezien. De eerste regelgeving, zowel voor militair materieel als voor *dual use* producten, viseerde enkel exportcontrole. Respectievelijk in 2008 en 2009 werd het controleregime uitgebreid naar doorvoer, zonder evenwel daarvoor in een systematische controleplicht te voorzien. De Europese regelgeving heeft veeleer geopteerd voor een juridische basis die doorvoercontrole mogelijk maakt.

Militair materieel

Voor militair materieel bepalen de lidstaten zelf of ze al dan niet doorvoer controleren. Indien ze dat doen, dan zijn ze verplicht in hun beleid de nodige maatregelen te nemen om de harmoniserende maatregelen die Europa voorschrijft te volgen. Die hebben voornamelijk betrekking op de volgende aspecten:

- Een gemeenschappelijke lijst met goederen;
- Uniforme beoordelingscriteria;
- Controle op het eindgebruik;
- Uitwisseling van informatie met betrekking tot geweigerde vergunningen (*no uncut*).

Tabel 6: Overzicht GS 2008/944/GBVB

Conventionele wapens Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB	
Rechtskracht	Bindend (verplicht om te zetten in het nationaal beleid), <i>Soft law</i>
Motieven voor regulering	- Nauwere samenwerking (algemeen) - Specifiek met betrekking tot doorvoer: het Europees beleid inzake exportcontrole versterken
Omschrijving doorvoer	Doorvoer en overlading – geen definities Twee mogelijke omschrijvingen in de Gebruikersgids (de keuze is aan de lidstaten): doorvoer: <i>“bewegingen waarbij de goederen (militair materieel) uitsluitend door het grondgebied van een lidstaat worden vervoerd”</i> overlading: <i>“doorvoer waarbij goederen uit de transportmiddelen van invoer worden gelost en (in het algemeen) worden overgeladen in een ander transportmiddel ten behoeve van de uitvoer”</i>
Territoriaal toepassingsgebied	Het grondgebied van de lidstaten Uitsluiting van intracommunautaire doorvoer op basis van Richtlijn 2009/43/EG

Personeel toepassingsgebied	-
Materieel toepassingsgebied	Nationale lijsten, waarvoor de gemeenschappelijke EU-lijst als referentie geldt, en de lijst in Bijlage I bij de EG <i>Dual-use</i> Verordening 428/2009
Verboden doorvoer	-
Controlestelsel doorvoer	De lidstaten bepalen zelf of ze doorvoer al dan niet onder controle plaatsen en welk type doorvoer
Vereiste documenten	- Eindgebruikerscertificaat - of passende documentatie - en/of een officiële machtiging door het land van eindbestemming
Beoordelingscriteria	Als er een nationale vergunningplicht bestaat, geldt voor de beoordeling van de aanvragen dat de lidstaten: - gebonden zijn door dezelfde 8 criteria, die ook gelden voor export en betrekking hebben op onder meer veiligheid en mensenrechten; - mogen rekening houden economische, sociale, commerciële en industriële belangen zonder afbreuk te doen aan de 8 criteria; - een bewijs van geoorloofd eindgebruik dienen te eisen; - dienen rekening te houden met eerdere weigeringen van andere lidstaten (<i>no-undercut</i>).
Toezicht-mechanisme	-
Sancties	-

Dual-use producten

Voor doorvoer van *dual-use* producten heeft de EG *Dual-use* Verordening 428/2009 voornamelijk in een juridische basis willen voorzien om *ad hoc* controle uit te oefenen, indien er aanwijzingen zijn dat de goederen zouden kunnen gebruikt worden voor massavernietigingswapens of voor militair eindgebruik. Ook hier laten de Europese bepalingen een grote beslissingsmarge aan de lidstaten, die voornamelijk gebonden zijn door:

- De verplichting in een juridische basis te voorzien om *ad hoc* verdachte doorvoer te verbieden of onder controle te plaatsen;
- De gemeenschappelijke lijst met goederen in bijlage bij de Verordening;
- Het *no-undercut* beginsel dat hen oplegt om informatie uit te wisselen over geweigerde vergunningen;
- Internationale verbintenissen als beoordelingscriterium.

Tabel 7: Overzicht EG *Dual-use* Verordening 428/2009

Dual-use producten EG <i>Dual-use</i> Verordening 428/2009	
Rechtskracht	Rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten
Motieven voor regulering	- voorkomen van de verspreiding van massavernietigingswapens (nood aan regulering) - en gelijke spelregels op de ééngemaakte markt waarborgen (nood aan een gemeenschappelijke regeling)

Omschrijving doorvoer	Doorvoer = “ <i>vervoer van niet-communautaire producten voor tweëerlei gebruik die in het douanegebied van de Gemeenschap worden binnengebracht en door dat gebied worden vervoerd met een bestemming buiten de Gemeenschap</i> ”
Territoriaal toepassingsgebied	Het douanegebied van de Gemeenschap
Personeel toepassingsgebied	-
Materieel toepassingsgebied	- Producten voor tweëerlei gebruik, gedefinieerd in art. 2, en opgesomd in Bijlage I - <i>Catch all</i> bepaling
Verboden doorvoer	De Verordening biedt een juridische basis om doorvoer te verbieden, als ze bestemd zijn voor bepaalde doeleinden: - nl. voor massavernietigingswapens; - of voor militair eindgebruik of bestemd voor landen onder embargo.
Controlestelsel doorvoer	De Verordening biedt een juridische basis om <i>ad hoc</i> basis doorvoer onder vergunning te plaatsen, als ze bestemd zijn voor ‘strategische doeleinden’.
Vereiste documenten	-
Beoordelings-criteria	Internationale verplichtingen De lidstaten dienen rekening te houden met elkaars weigeringen (<i>no undercut</i>)
Toezicht-mechanisme	De lidstaten dienen passende maatregelen te nemen om de toepassing van de verordening te waarborgen
Sancties	De lidstaten dienen in doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties te voorzien voor inbreuken

Beperkte harmonisering

Hoewel harmonisatie en gelijke spelregels binnen de ééngemaakte markt belangrijke beweegredenen waren voor de lidstaten om in te stemmen met Europese regelgeving met betrekking tot exportcontrole, is de harmoniserende impact ervan in de praktijk eerder beperkt.

Ten eerste, omdat er geen verplichting bestaat om in systematische controles te voorzien. Voor militair materieel wordt de keuze om al dan niet te controleren volledig overgelaten aan de lidstaten, voor *dual-use* producten voorziet EG *Dual-use* Verordening 428/2009 in een juridische basis voor *ad hoc* controles. Door de eigen marge die de lidstaten behouden, zijn de spelregels binnen de Europese Unie *de facto* ongelijk.

Ten tweede, omdat Europa de lidstaten met een doorvoercontrolestelsel slechts verplicht tot uniformiteit op een beperkt aantal aspecten (een gemeenschappelijke lijst, beoordelingscriteria (voor *dual-use* producten enkel internationale verbintenissen), *no-undercut*). Voornamelijk de vrijheid die de lidstaten behouden om het begrip doorvoer te definiëren zorgt voor grote verschillen in het nationaal gevoerde beleid. Zoals verder zal blijken bij de beschrijving van de nationale stelsels, verschilt daardoor de *scope* van het controlebeleid aanzienlijk.

Ten derde is de impact en de doeltreffendheid van de concrete voorschriften, zoals met name van het *no-undercut* beginsel voor doorvoer heel beperkt, zolang niet alle lidstaten een nationaal controlebeleid hebben: bij gebrek aan een controlestelsel is er logischerwijs slechts éézijdige informatie-uitwisseling over weigeringen en is er ook in de niet-controlerende landen geen juridisch kader voorhanden om met gecommuniceerde weigeringen rekening te houden. Deze vaststelling geldt voornamelijk voor militair materieel.

De onderlinge verschillen op nationaal vlak zullen verder duidelijk worden bij de bespreking van de controlestelsels in België en de buurlanden, die allen nochtans dezelfde Europese bepalingen als referentiekader hebben.

Verwevenheid exportcontrole en douanetoezicht

Naast de Europese regelgeving op internationale veiligheid, is ook het communautair douanewetboek van belang. Het zijn immers de douanediensden die in de praktijk op de naleving van het doorvoercontrolebeleid toezien. En die toezichtsmogelijkheden waarover men op nationaal niveau beschikt worden rechtstreeks bepaald door de Europese douanereglementering. Omwille van de voornamelijk nog fiscale focus daarvan, blijken de mogelijkheden om doorvoer van strategische goederen te controleren beperkt. Enerzijds hanteert men voor doorvoer andere definities, anderzijds laat de douanenomenclatuur momenteel niet toe om alle geïmporteerde categorieën te identificeren. Vooral het opsporen van onderdelen van militair materieel en *dual use* producten is problematisch. Het belangrijkste obstakel evenwel is het feit dat doorvoeraangiften niet voldoende informatie bevatten om verdachte doorvoer te identificeren (omdat er geen verplichting is om de goederen aan te geven volgens de douanenomenclatuur en een omschrijving van de goederen volstaat).

Bij de bespreking van de nationale controlestelsels zal bovendien blijken dat ook de toepassing van de douanereglementering, hoewel uniform en verplicht voor alle lidstaten, in de praktijk niet uniform verloopt. Ook dit is nefast voor de harmoniserende werking die de Europese regelgeving beoogt.

4 Controle op doorvoer in België: de aanpak van de drie Gewesten

De hoofdstukken 4 en 5 omvatten een beschrijving van een aantal nationale controlestelsels met betrekking tot doorvoer van strategische goederen, dat van de drie gewesten in België (Hoofdstuk 4) en van vier buurlanden: Nederland, Frankrijk, Duitsland en het Verenigde Koninkrijk (Hoofdstuk 5).

Voor de keuze voor deze ruime beschrijving zijn er twee redenen. Ten eerste werd voor dit onderzoek, met het oog op de analyse van de efficiëntie van het Vlaams controlestelsel, als uitgangspunt genomen dat er mogelijks beïnvloeding kan uitgaan van het beleid in de aangrenzende landen, omwille van het grensoverschrijdend karakter van doorvoer. Voor het Vlaamse Gewest komen daarvoor niet alleen de buurlanden in aanmerking, maar ook het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, gezien de in- uit en doorvoer van strategische goederen sinds 2003 een geregionaliseerde bevoegdheid zijn. Een eigen beleid, of eigen accenten door middel van de bestuurlijke praktijk zijn sindsdien mogelijk in de drie gewesten, met dien verstande dat douane – een federale dienst – een cruciale rol blijft spelen. Ten tweede is er gekozen om op basis van een vergelijkende sterkte/zwakte analyse van meerdere nationale stelsels aanbevelingen en verbeteropportunities voor een optimaal nationaal controlestelsel te identificeren.

Per stelsel komen volgende aspecten aan bod: het wettelijk kader, de bevoegdheidsverdeling terzake, de omschrijving van doorvoer en de afbakening van het territoriaal, personeel en materieel toepassingsgebied, de controlemaatregelen, inclusief de procedurele aspecten, de organisatie van het toezicht en de sancties. Waar mogelijk wordt per stelsel het relatief belang van doorvoer in het exportcontrolebeleid toegelicht aan de hand van cijfermateriaal.

Omwille van de doelstelling van dit onderzoek, nl. de analyse van de efficiëntie van het Vlaams controlestelsel, gaan we uitgebreider in op de beschrijving van de doorvoercontrole in België. Ook de doorvoerpraktijk in het Vlaamse Gewest, zoals de doorvoerders die ervaren, wordt toegelicht.

Net als op Europees niveau wordt een onderscheid gemaakt tussen militaire goederen, inclusief kleine en lichte wapens (SALW) en *dual-use* producten, omdat ook nationale stelsels voor beide, deels of volledig, een afzonderlijk stelsel en/of wettelijke bepalingen hebben uitgewerkt.

Controle in België op doorvoer, vóór en na juni 2012

Voor de beschrijving van het Vlaams controlestelsel op doorvoer dient met betrekking tot militair materieel een onderscheid gemaakt te worden tussen twee periodes: vanaf augustus 2003 tot 15 juni 2012 en erna. In augustus 2003 werd immers de federale bevoegdheid inzake in-, uit- en doorvoer van strategische goederen geregionaliseerd. De bestaande federale wetgeving met betrekking tot militair materieel bleef in de drie gewesten van kracht zolang er geen eigen gewestelijke regelgeving werd aangenomen¹⁰⁷. Op 15 juni 2012 nam Het Vlaamse Gewest een eigen Wapenhandeldecreet aan, dat op 30 juni 2012 uitwerking kreeg. Het Waals Gewest nam op 21 juni 2012 een eigen decreet aan. Wetgeving van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG) was

bij het afsluiten van dit onderzoek in voorbereiding. Enkel voor het BHG blijft de federale wetgeving voorlopig nog van toepassing. De gewestelijke decreten viseren enkel militair materieel.

Het beschrijvend gedeelte maakt een onderscheid tussen het doorvoercontrolestelsel op basis van de federale wetgeving (aug. 2003-juni 2012) en doorvoer in het Vlaams Wapenhandeldecreet (vanaf 30 juni 2012).

Voor de analyse van het in het Vlaamse Gewest gevoerde beleid met betrekking tot militair materieel zal het wettelijk kader van vóór 30 juni 2012 als basis genomen worden: de federale wet van 5 augustus 1991 met betrekking tot militair materieel. Drie onderzoeksvragen hebben daarop betrekking: 1) een retrospectieve analyse van het Vlaams controlestelsel op *compliance* met bovennationale bepalingen 2) een retrospectieve analyse van de efficiëntie en de effectiviteit van het wettelijk kader, zowel als van de implementatie ervan in de praktijk, 2) en een poging een verklaring te vinden voor de recente evolutie, *in casu* de systematische daling van het aantal toegekende doorvoervergunningen in het Vlaamse Gewest. Om de efficiëntie-analyse te vervolledigen zal het nieuw Vlaams Wapenhandeldecreet (2012) worden meegenomen in het analytisch deel (Hoofdstuk 6), vanuit de vraagstelling in welke mate de bepalingen van het nieuwe decreet afwijken van de federale wetgeving met betrekking tot militair materieel en welke impact dit kan hebben op de efficiëntie van de controle op doorvoer in de toekomst.

Voor *dual-use* goederen bestond er op het ogenblik van de regionalisering geen federale wetgeving meer. Daarvoor gelden vanaf 1994 Europese verordeningen, die rechtstreeks toepasselijk zijn.

Strategische goederen in België

In België maakt men voor strategische goederen juridisch het onderscheid tussen meerdere categorieën. Tot 'militair materieel' behoren de zogenaamde defensiegerelateerde producten, en andere goederen die een militaire toepassing kunnen hebben (*catch all*). Daartoe behoren ook vuurwapens bedoeld voor militair gebruik (*Small Arms and Light Weapons*). Militair materieel voor ordehandhaving vormt een aparte categorie, net als civiele vuurwapens. Deze laatste behoren niet tot de scope van dit onderzoek. Naar al deze goederen wordt verder verkort verwezen als 'militair materieel' tenzij anders gespecificeerd. 'Goederen voor massavernietigingswapens' (MVW) komt als begrip niet voor in de Belgische regelgeving. Deze goederen zijn enerzijds geregeld in de federale wetgeving met betrekking tot kernmateriaal en nucleair materiaal bestemd voor kernwapens, anderzijds in de federale en gewestelijke in-, uit- en doorvoerwetgeving voor wat het verbod op chemische en biologische wapens betreft.

Dual-use producten vormen een aparte categorie, omwille van het potentieel gebruik in MVW of mogelijke militaire toepassing.

4.1 Doorvoercontrole in België, augustus 2003-juni 2012

4.1.1 Het wapenhandelbeleid in de drie Gewesten

Gezien het wapenhandelbeleid sinds 2003 een regionale bevoegdheid is, zijn de beleidsdoelstellingen met betrekking tot de controle op strategische goederen terug te vinden in de beleidsdocumenten van de drie gewestregeringen.

Daaruit vinden we de volgende krijtlijnen:

- De Vlaamse hoofdlijnen van in-, uit- en doorvoercontrole omvatten een verantwoord vergunningsbeleid voor strategische goederen, binnen een eigen Vlaams kader, gebaseerd op Europese en internationale regels, dat tevens een correcte en verantwoorde basis biedt om de legale handel efficiënt te laten verlopen;¹⁰⁸ het Vlaams controlebeleid beoogt een evenwichtige en verantwoorde afweging van ethische, economische en veiligheidselementen;¹⁰⁹
- De Waalse regering werkt sinds 2003 aan een continue optimalisering van de controles, waarbij ze de belangen van de eigen, Waalse industrie beoogt te verzoenen met internationale en Europese verplichtingen, het respect voor ethiek en mensenrechten;¹¹⁰
- Voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn er geen beleidslijnen gepubliceerd, bijvoorbeeld in het Regeerakkoord¹¹¹ is er geen toelichting bij het exportcontrolebeleid op strategische goederen terug te vinden. Dit is wellicht te wijten aan het gering aandeel van in-, uit- en doorvoer in het BHG, in vergelijking met de andere Gewesten (zie ook *infra*).

Als specifieke kenmerken die verschillen naar gelang het gewest en een invloed hebben op het beleid, kunnen we het volgende vermelden:

Voor het Vlaamse Gewest:

- De haven van Antwerpen is een belangrijke Europese doorvoerhaven dankzij meer dan 300 lijndiensten naar 800 bestemmingen wereldwijd, het is een van de snelst groeiende containerhavens van de Hamburg-Le Havre *range*, en de tweede chemische cluster op wereldvlak (na Houston, US);
- De haven van Zeebrugge is één van de belangrijkste Europese havens voor roro-verkeer¹ (12,5 miljoen ton op een totale overslag van 50 miljoen ton in 2010);
- De internationale luchthavens van Zaventem, in 2009 29^{ste} op een totaal van 1350 cargo luchthavens volgens de ACI ranking; en Oostende, in 2009 29^{ste} vrachtluchthaven in Europa, 94^{ste} wereldwijd volgens de ACI ranking.¹¹²

Voor het Waals Gewest:

- De belangrijkste doorvoerlocatie in het Waals Gewest is de luchthaven van Bierset, nabij Luik;
- Belangrijke wapenproducenten zijn gevestigd op Waals grondgebied: in de eerste plaats de Herstal-groep (in handen van de Waalse overheid), met merknamen als FN Herstal, Browning en Winchester; en de Amerikaanse fabrikant Smith & Wesson, die op Waals grondgebied een Europees distributiecentrum heeft, e.a.
- Wallonië heeft traditioneel een andere cultuur voor wat het gebruik en bezit van wapens betreft.

¹ Roro of roll-on/roll-off verwijst naar het type scheepstransport: schepen met één of meerdere open dekken waar rollende lading zoals auto's rechtstreeks aan boord kunnen rijden in tegenstelling tot het lossen en laden van andere goederen (containers) door middel van hijsen.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest krijgt zelden met doorvoer van strategische goederen te maken.

4.1.2 Het wettelijk kader met betrekking tot doorvoer van strategische goederen

Wettelijk kader militair materieel

De wettelijke basis voor de controle op doorvoer van militair materieel in België was tot juni 2012 exclusief geregeld in de wet van 5 augustus 1991 en het uitvoeringsbesluit van 8 maart 1993. Met de wet van 1991 werd militair materieel uit de algemene in-, uit- en doorvoerwet van 1962¹¹³ gehaald.¹¹⁴

De wet van 5 augustus 1991 stelt een vergunningplicht in voor in-, uit- en doorvoer (verder verkort vermeld als IU&D) van militair materieel en omschrijft de beoordelingscriteria waaraan vergunningsaanvragen dienen getoetst te worden.¹¹⁵ Het Koninklijk Besluit van 8 maart 1993 legt de technische en procedurele voorwaarden vast.¹¹⁶

Net vóór de regionalisering, in maart 2003, werd in de federale wet van 1991 een onderscheid gemaakt tussen de controle op wapenhandel, waartoe IU&D behoren, en de bestrijding van de illegale wapenhandel. Een nieuwe titel III voerde met het oog op de bestrijding van illegale activiteiten een voorafgaande vergunning in voor *personen* betrokken bij wapenhandel¹¹⁷. Ook doorvoerders van militair materieel vallen onder deze verplichting.

In juni 2012 namen het Vlaamse en het Waals Gewest een eigen decreet aan. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is eigen regelgeving in voorbereiding, in afwachting daarvan blijft de federale wetgeving van kracht.

Overzicht belangrijkste wetteksten met betrekking tot militair materieel in België

Belangrijkste wetgeving met betrekking tot militair materieel tot juni 2012:

- 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
- Koninklijk Besluit van 8 maart 1993 tot regeling van de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en de daaraan verbonden technologie, *B.S.* 6 april 1993
- Koninklijk besluit 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 illegale handel in wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, *B.S.* 7 juli 2003

Vanaf juni 2012:

- Vlaamse Gewest: Decreet van 15 juni 2012 betreffende de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal, ordehandhavingsmateriaal, civiele vuurwapens, onderdelen en munitie (verkort: Wapenhandeldecreet), *B.S.* 4 juli 2012

- Besluit van 20 juli 2012 van de Vlaamse Regering tot uitvoering van het Wapenhandeldecreet van 15 juni 2012, (verkort Wapenhandelbesluit), B.S. 9 oktober 2012
- Waals Gewest: Decreet van 21 juni 2012 betreffende de invoer, uitvoer, doorvoer en overdracht van civiele wapens en van defensiegerelateerde producten, B.S. 5 juli 2012

Wettelijk kader dual-use producten

De buitenlandse handel van kernmateriaal, kernuitrusting en kerntechnologische gegevens kent in België een specifieke regeling sinds 1981. Tot dan bestond er een algemene vergunningplicht voor deze goederen, op basis van de algemene IU&D-wet van 1962. Het toekennen van deze vergunningen was de bevoegdheid van de ministers van Economische Zaken en Buitenlandse Handel.¹¹⁸ In 1981 komt daar een voorafgaande machtiging bij voor uitvoer, toegekend door de minister van Energie, na advies van een interministeriële adviescommissie, de “Commissie van advies voor de niet-verspreiding van kernwapens”, afgekort CANVEK¹.

Het KB van 12 mei 1989 bepaalt de voorwaarden, de procedure en de goederen waarop de voorafgaande machtiging van toepassing is.¹¹⁹ Zoals de titel van de wet aangeeft, ‘de voorwaarden voor export van kernmaterialen en kernuitrustingen, alsmede van technologische gegevens’, werd enkel de controle op uitvoer geïntroduceerd, waarvoor voorafgaand aan de vergunning een bijkomende machtiging werd opgelegd. In de tekst zelf en in het KB van 1989 is er sprake van overdracht, in deze context betekent dit uitvoer, niet doorvoer.

Deze wetgeving omvat zowel materiaal voor vreedzame nucleaire doeleinden, opgenomen in lijst I van het KB van 1989, als zogenaamde ‘meervoudig toepasbare uitrustingen, technologische gegevens en hun afgeleiden zowel voor nucleaire als niet-nucleaire doeleinden’, waarvan de toepassing niet alleen vreedzaam maar ook militair kan zijn. Het materiaal voor tweërlei gebruik is opgesomd in lijst II van het KB van 1989.¹²⁰

Sinds 1994 is een bij verordening opgelegde communautaire regeling voor producten en technologie voor tweërlei gebruik van toepassing.¹²¹ Vanaf 2009 voorziet de EG *Dual-use* Verordening 428/2009 voor het eerst in een (*ad hoc*) controlestelsel op doorvoer. België had er wel reeds van bij de eerste communautaire regeling voor gekozen om de Europese bepalingen met betrekking tot de controle op uitvoer van *dual-use* producten op een identieke manier toe te passen op doorvoer. Zowel in 1995¹²² als in 2000¹²³ werd een Ministerieel Besluit in die zin aangenomen.

Sinds de regionalisering in augustus 2003 zijn de gewesten en niet langer de FOD Economie bevoegd voor het vergunnen van transacties met betrekking tot *dual-use* producten. Net als voor militair materieel blijven ze gebonden door de federale bepalingen, zolang ze geen eigen wetgeving hebben aangenomen. Het was dus aan de gewesten om in 2009 een keuze te maken met betrekking tot beleid t.a.v. de doorvoer van *dual-use* producten: men kon ervoor kiezen om het uitvoerregime op een identieke manier te blijven toepassen op doorvoer (de Verordening laat wel extra nationale maatregelen toe) of men kon bij een uitvoeringsbesluit kiezen voor het minder verregaand controlestelsel van de Verordening.

Door de expliciete verwijzing naar EG *Dual-use* Verordening 1334/2000 is in ieder geval het federale MB geen geldige juridische basis meer. Bij de bespreking van het controlestelsel lichten we

¹ Inhoudelijk is deze wetgeving niet relevant omdat ze geen handel met militaire doeleinden viseert, procedureel wel omdat de overlegprocedure op basis van die wetgeving nog steeds wordt toegepast (CANVEK)

toe op welke manier de controle op doorvoer van *dual-use* producten sinds 2003 en vooral sinds 2009, benaderd wordt in de drie gewesten.

Overzicht belangrijkste wetteksten met betrekking tot *dual-use* producten

- 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 tweeërlei gebruik, *PB L 134* van 29 mei 2009
- Wet van 9 februari 1981 houdende de voorwaarden voor de export van kernmaterialen en kernuitrustingen, alsmede van technologische gegevens, *B.S. 10 maart 1981*
- KB van 12 mei 1989 betreffende de overdracht aan nietkernwapenstaten van kernmaterialen, kernuitrustingen, technologische kerngegevens en hun afgeleiden, *B.S. 15 juni 1989*

4.1.3 Bevoegde overheden en overlegmechanismen

Doorvoer maakt samen met invoer, uitvoer en tussenhandel deel uit van de buitenlandse handel in strategische goederen.¹²⁴ Tot 2003 was dit een exclusief federale bevoegdheid, geregeld in de wet van 5 augustus 1991. In augustus 2003 werd deze materie deels geregionaliseerd. Artikel 2 van de bijzondere wet van 12 augustus 2003¹²⁵ hevelde deze bevoegdheid in de volgende bewoordingen over naar de Gewesten:

“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 tweeërlei 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”.

De Gewesten zijn sindsdien bevoegd voor doorvoer van militair materieel, en producten en technologieën voor tweeërlei gebruik.

De bevoegde diensten in de drie gewesten zijn:

- Voor het Vlaamse Gewest: de Dienst Controle Strategische goederen, de deel uit maakt van het Departement Internationaal Vlaanderen van het Vlaams ministerie van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid;
- Voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest: de Cel Vergunningen van de Directie Externe Betrekkingen, van het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bevoegd voor Externe Betrekkingen;
- Voor het Waals Gewest: de Directie Vergunningen Wapens (*Direction des Licenses d'armes*) van het Waals Ministerie van Economie, KMO's, Buitenlandse Handel en Nieuwe Technologieën.

De drie gewestelijke diensten zijn bevoegd voor alle categorieën van strategische goederen. In het Vlaamse en het Waals Gewest is het de Minister President die de vergunning toekent, in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Minister bevoegd voor Externe Betrekkingen (sommige dossiers komen op de agenda van de Ministerraad).

Op basis van een delegatiebesluit kan de Secretaris-generaal van het departement Internationaal Vlaanderen zelf een aantal vergunningen verlenen, zoals invoervergunningen en verlengingen van in-, uit en doorvoervergunning.¹²⁶

Nucleair materiaal voor vreedzaam gebruik is een federale materie gebleven van de FOD Energie; evenals de in- en uitvoer van militair materieel rechtstreeks bestemd voor leger en politie, dat tot de bevoegdheid van de FOD Economie behoort.

Het toekennen van de voorafgaande vergunning om als persoon of organisatie te mogen uit- en doorvoeren is van 2003 tot 2012 een federale bevoegdheid van de FOD Justitie gebleven.

Ook de FOD Buitenlandse Zaken speelt een rol, op basis van hun algemene bevoegdheid inzake buitenlands beleid en internationale veiligheid. De gewesten kunnen voor de beoordeling van doorvoeraanvragen een beroep doen op informatie waarover de FOD Buitenlandse Zaken beschikt (zie ook hierna).

Tot slot zijn ook de bevoegdheden van het Ministerie van Financiën in deze context van belang. Op basis van hun algemene bevoegdheid controleren de douanediensdiensten handelstransacties met betrekking tot wapens en *dual-use* producten op hun wettelijke conformiteit (wetgeving en vergunningen). Binnen het Ministerie van Financiën, zijn de centrale en regionale diensten van de Administratie der Douane en Accijnzen, die instaan voor toezicht en opsporing, in deze context van belang.

Informatie-uitwisseling en overleg

N.a.v. de regionalisering van de exportcontrole werden in 2007 een aantal afspraken tussen het federaal niveau, voornamelijk de FOD Buitenlandse Zaken (FOD Buza) en de drie vergunningverlenende overheden in de Gewesten geformaliseerd in een Samenwerkingsakkoord.¹²⁷ Het akkoord regelt onder meer de informatie-uitwisseling met betrekking tot landenanalyses (FOD Buza), doorstroming van informatie over geweigerde vergunningen van en naar andere EU-lidstaten, in toepassing van het Europese *no-undercut* beginsel, samenwerking met de Belgische diplomatieke posten voor de authenticatie van certificaten van eindbestemming en de Belgische vertegenwoordiging in Europese werkgroepen en regionale exportcontroleregimes.

Andere samenwerkingsmodaliteiten zijn sinds eind 2007 ook formeel geregeld in het Samenwerkingsakkoord omtrent de uitvoering van de overeenkomst tot verbod van de ontwikkeling, de productie, de aanleg van voorraden en het gebruik van chemische wapens en inzake de vernietiging van deze wapens.¹²⁸

Een formele overlegprocedure in het kader van vergunningsaanvragen, waarbij de aanvraag voor advies wordt voorgelegd aan een vaste Commissie (vergelijkbaar met de CANVEK-procedure op federaal niveau voor nucleair materieel, zie *infra*) of aan een vooraf bepaald aantal instanties (zoals in het kader van de voorafgaande vergunning door de FOD Justitie), bestaat er op gewestelijk niveau enkel in Wallonië. In 2004 werd een adviescommissie opgericht, momenteel samengesteld uit 6 leden: naast een vertegenwoordiger van de dienst vergunningen van het Ministerie van Economie, zijn er 5 vertegenwoordigers van verschillende diensten van *Bruxelles-Wallonie International*, bevoegd voor externe betrekkingen, de analyse van de buitenlandse politiek en voor internationale organisaties (afgevaardigde in Genève). In 2010 is deze commissie 9 keer samengekomen, om advies te geven over 72 gevoelige aanvragen, hetgeen 3,7% bedraagt van het totaal aantal dossiers. Het jaarverslag vermeldt niet of daar ook doorvoerdossiers bij waren.¹²⁹

In het Vlaamse Gewest is er niet in een externe adviesprocedure voorzien, het is de samenstelling van de Dienst Controle Strategische Goederen die moet verzekeren dat alle vereiste expertise voor de beoordeling van de dossiers intern aanwezig is¹.

De ambtenaren van de drie gewestelijke instanties komen informeel om de twee maand samen om overleg te plegen en er is wekelijks telefonisch contact tussen hen. Op een informele manier is er ook overleg met tal van andere instanties, naar gelang het dossier, met de douane, politie, veiligheids- en/of inlichtingendiensten.

Specifiek overleg met betrekking tot nucleaire *dual-use* producten

Met betrekking tot nucleaire *dual-use* producten bestaat er op federaal vlak een formele overlegprocedure in het kader van de voorafgaande machtiging. Deze voorafgaande machtiging wordt verleend door de Minister bevoegd voor Energie,¹³⁰ na advies van een interministeriële adviescommissie, de “Commissie van advies voor de niet-verspreiding van kernwapens”, afgekort CANVEK.¹³¹ De CANVEK is samengesteld uit vertegenwoordigers van de federale ministeries van Energie, Economie, Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel, Wetenschapsbeleid, Volksgezondheid, Defensie, Leefmilieu in het nucleaire domein, het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle en de Staatsveiligheid. Sinds 2008 maakt ook de Douane er deel van uit. De Gewestelijke overheden nemen sinds 2004 deel aan de bijeenkomsten als waarnemer. Dossiers met betrekking tot doorvoer van nucleaire *dual-use* producten komen *de facto* op de CANVEK ter sprake, ook al is deze wettelijk voorgeschreven procedure in principe beperkt tot uitvoer, gezien de MB’s alleen de Europese regelgeving hebben uitgebreid naar doorvoer en niet de nationale wetgeving ter zake.

4.1.4 Omschrijving doorvoer

Omschrijving doorvoer in de federale wetgeving

De wet van 1991 is van toepassing op in-, uit- en doorvoer. Voor een omschrijving van deze verichtingen verwijst de wet naar de douanewetgeving.¹³² De geldende douaneregeling is sinds 1992 in de EU uniform geregeld bij Verordening (Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek). Zoals eerder toegelicht bij de Europese context (zie *supra*, p. 54) bestaat douanetechnisch enkel het begrip douane-vervoer, hetgeen niet alle vormen van doorvoer dekt.

Omdat de douanewetgeving sinds 1 januari 1993 geen bruikbare omschrijving meer inhoudt van doorvoer werd in de praktijk doorvoer steeds gebruikt in de betekenis van doorvoer met overlading. Zo staat het ook vermeld in het verslag aan de Koning bij het KB van 8 maart 1993.¹³³

Naar aanleiding van de *Dual-use* verordeningen (sinds 1994) heeft men bij ministerieel besluit het begrip doorvoer gedefinieerd en beperkt tot doorvoer met overlading of doorvoer met verandering van vervoermiddel.¹³⁴ Ook voor militair materieel is men deze definitie *de facto* als criterium blijven gebruiken.

¹ De dienst CSG is samengesteld uit één diensthoofd, drie juristen, een politiek analist, twee ingenieurs, een chemisch expert, en drie administratieve medewerkers (Jaarverslag 2010)

De formulering van het MB strookte evenwel niet met de intentie en de bestaande praktijk van de bevoegde overheden. Omdat ervaring had uitgewezen dat er voornamelijk bij een onderbreking van het transport en bij overlading een risico bestond op verandering van bestemming, wou men vooral *de mogelijkheid creëren* om dit type transactie aan controle te onderwerpen. Het is nooit de bedoeling geweest iedere doorvoer met overlading systematisch te controleren, nochtans de formulering van het MB, dat het controlestelsel op uitvoer, zoals geregeld in de *Dual-use* Verordening, van toepassing maakte op doorvoer. Volgens de bevoegde diensten is er in de praktijk, vanaf 1995, voor *dual-use* producten ook nooit effectief een systematische controle van doorvoer met overlading geweest.

Omschrijving doorvoer in de Dual-use Verordening

Sinds 2009 geeft de *Dual-use* Verordening zelf een, veel ruimere, definitie van doorvoer, maar voorziet daarvoor enkel in een mogelijke en niet in een systematische vergunningplicht. De Verordening omschrijft doorvoer als *“vervoer van niet-communautaire producten voor tweeterlei gebruik die in het douanegebied van de Gemeenschap worden binnengebracht en door dat gebied worden vervoerd met een bestemming buiten de Gemeenschap”* (art. 2, 6.).

Zich baserend op het facultatief karakter van een nationale doorvoervergunning (de Verordening verplicht immers niet om op nationaal niveau doorvoer systematisch te controleren), zijn de Gewesten de omschrijving van doorvoer met overlading blijven hanteren. Het voordeel van de Europese definitie is wel dat er voor *dual use* producten ten allen tijde een juridische basis voorhanden is om ook doorvoer zonder overlading *ad hoc* onder controle (verbod of vergunning) te plaatsen.

Controle naargelang het transportmiddel (militair en dual-use)

Controle van wegvervoer, luchtvrachten die overvliegen zonder te stoppen en doorvaart in de territoriale wateren worden geacht niet te controleren te zijn. In de praktijk gaat de aandacht dan ook naar schepen en vliegtuigen die een zee- of luchthaven aandoen, daar stoppen, bijvoorbeeld om te tanken (onderbreking van het vervoer) of te lossen en (over) te laden.

4.1.5 Afbakening toepassingsgebied

4.1.5.1 Afbakening territoriaal & personeel toepassingsgebied

Als algemene regel geldt dat een staat alleen jurisdictie kan uitoefeningen op haar eigen grondgebied. Sinds België in 1980 hervormd werd tot een federale structuur zijn de Gewesten bevoegd voor plaatsgebonden bevoegdheden. Sinds de regionalisering van het wapenhandelbeleid in 2003, zijn de gewesten bevoegd voor het exportcontrolebeleid van strategische goederen. Die bevoegdheid is beperkt tot hun respectievelijk grondgebied.

De federale wetgeving op wapenhandel, die na 2003 van kracht is gebleven, gold voor gans België en had één centrale vergunningverlenende instantie, de FOD Economie. Op basis van die wetgeving was er voor de gewesten geen juridische basis voorhanden om het aanknopingspunt te bepalen: al dan niet territoriaal of personeel. Een doorvoer via de haven van Antwerpen begint op het Vlaamse

Gewest, kan een doorvoerder hebben die gevestigd is in het Waals Gewest (bijvoorbeeld als de maatschappelijke zetel van de expediteur zich daar bevindt), en de overlading kan plaatsvinden in het Brussels Gewest. Wie is dan bevoegd? Het Vlaamse Gewest omwille van doorvoer op haar grondgebied? Of het Waals Gewest omdat de doorvoerder daar gevestigd is? Of het Brussels Gewest waar de overlading (het criterium om doorvoer al dan niet te controleren) plaats vindt? De gewesten hebben steeds de maatschappelijke zetel van de aanvrager als criterium genomen (zie ook verder bij het personeel toepassingsgebied). In het geciteerde voorbeeld is dus het Waals Gewest bevoegd.

Lacune in de territoriale wateren sinds de regionalisering

Indien men alle (verdachte) doorvoer zou willen controleren cf. de definitie van de EG *Dual-use* Verordening is het momenteel onduidelijk wie er bevoegd is voor doorvoer door de territoriale wateren voor de Vlaamse kust. Die zijn immers federaal 'grondgebied', de gewesten hebben daar geen jurisdictie. En op federaal niveau is enkel nog wapenhandel bestemd voor leger en politie behouden. Bij de regionalisering in 2003 werd met dit scenario geen rekening gehouden, omdat 'overlading' het toen geldende criterium was voor controle (zowel voor militair materieel als voor *dual-use* producten). Indien men momenteel gebruik zou willen maken van de brede juridische basis van de *Dual-use* Verordening om verdachte doorvoer van *dual-use* producten te controleren (waarbij overlading geen criterium van belang is) is niet duidelijk of het Vlaamse Gewest dit kan doen op basis van een impliciete bevoegdheid, of het aan de federale overheid is (en welke federale overheidsdienst) op basis van haar residuaire bevoegdheid.

Doorvoer naar Nederland en Luxemburg

Omwille van de afspraken in het kader van de BLEU en de Benelux wordt doorvoer van en naar Luxemburg en Nederland toegestaan op voorlegging van een uit- of invoervergunning van de Luxemburgse of Nederlandse autoriteiten. Deze praktijk werd in het Vlaams Wapenhandeldecreet verankerd.

Territoriaal & personeel toepassingsgebied doorvoer militair materieel

Bij doorvoer is per definitie de primair verantwoordelijke partij voor de goederen, de uitvoerder, een persoon of organisatie die gevestigd is in het buitenland. Om doorvoer te controleren is het nodig om een aanspreekpartner te vinden op het eigen grondgebied. Zowel vervoerders, expediteurs of douaneagenten kunnen daarvoor in aanmerking komen (zie ook de toelichting in de inleiding bij het profiel van doorvoerders, p. 17).

Noch de federale wet, noch de uitvoeringsbesluiten (KB vergunningen, KB voorafgaande vergunning) omschrijven wie als doorvoerder in aanmerking komt om een vergunningsaanvraag in te dienen.

In de praktijk blijken er twee types van organisaties bij de FOD Justitie een voorafgaande vergunning te bekomen: enerzijds organisaties die instaan voor het vervoer van de goederen (scheepsagenten, luchtvrachtvervoerders, expediteurs) en anderzijds douaneagentschappen, die instaan voor het vervullen van de douane- en andere formaliteiten. Doorvoerders zijn m.a.w. organisaties die geen wapenhandel als dusdanig als business hebben. In Wallonië is er daarop één

belangrijke uitzondering, nl. de fabrikant van vuurwapens, Smith & Wesson, die op Waals grondgebied een Europees distributiecentrum heeft.

Zoals net beschreven heeft men op basis van de federale wetgeving steeds een territoriaal aanknopingspunt toegepast: het is de vestigingsplaats van de doorvoerder die bepaalt bij welke gewestelijke overheid hij zijn aanvraag moet indienen.

Territoriaal & personeel toepassingsgebied doorvoer dual-use producten

Voor *dual-use* producten wordt hetzelfde profiel van handelaars geviseerd als voor militair materieel. Er zijn geen specifieke vereisten qua profiel om een doorvoervergunning voor *dual-use* producten aan te vragen (ook niet in de *Dual-use* Verordening). Zowel vervoerders als douaneagenten zorgen daarvoor. Het aanknopingspunt is ook voor *dual-use* producten de vestigingsplaats van de doorvoerder.

4.1.5.2 Afbakening materieel toepassingsgebied

Materieel toepassingsgebied militair materieel

Controlelijst

De federale bepalingen met betrekking tot de wapenhandel zijn van toepassing op een bij KB bepaalde lijst van “*wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie*”.

Deze lijst is opgenomen in de bijlage bij het KB van 8 maart 1993. De meest recente herziening van deze lijst dateert van 2003.¹³⁵ De bestaande lijst werd toen integraal vervangen door een nieuwe, die werd uitgebreid naar wapens voor ordehandhaving en aangepast aan de Europese Gemeenschappelijke lijst van 13 juni 2000 (zie *supra* bij de bespreking van de Europese Gemeenschappelijke lijst)¹. Sindsdien is er geen enkele herziening of actualisering meer geweest.

Het KB omschrijft goederen waarvan de IU&D verboden zijn of onderworpen aan een vergunningplicht.

Catch all

Naast een beschrijvende opsomming van goederen omvat het KB (2^{de} categorie in afdeling 1) ook een zogenaamde *catch all* bepaling: “*A.19 andere uitrustingen en ander materieel, bestemd voor het ondersteunen van militaire acties*”. Op basis hiervan kunnen goederen die niet op de lijst voorkomen op *ad hoc* basis toch onder vergunning geplaatst worden. Samen gelezen met de daaropvolgende bepalingen gaat het niet alleen over materieel, ook daaraan gerelateerde onderdelen, programmatuur, technologie, machines en dergelijke kunnen onder de *catch all* bepaling vallen. De motivatie voor een dergelijke bepaling ligt in de noodzaak om te kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen en onvoorziene omstandigheden, waarvoor de bestaande lijst (nog) geen basis biedt om controle uit te oefenen.

¹ Zoals bij de EU besproken zijn de lidstaten gebonden door deze lijst, in de zin dat ze er in hun nationale wetgeving rekening mee dienen te houden, zie *supra*

Bestuurlijke praktijk om het materieel toepassingsgebied te actualiseren

België is gebonden door de Europese Gemeenschappelijke lijst, die het type wapens omvat waarop het controlestelsel van toepassing is. De laatste federale lijst dateert van 2003, terwijl de Europese lijst ongeveer jaarlijks wordt aangepast.

In het Vlaamse Gewest heeft men zich steeds *de facto* gebaseerd op de Europese lijst, aangevuld met 2 categorieën die deel uitmaken van de bijlage bij het KB van 1993 en die niet op de Europese lijst voorkomen:

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

ML 26: Ordehandhavingmateriaal

Gebruik makend van de *catch all* bepaling in de bijlage van het KB van 1993 heeft men daaraan 2 extra categorieën toegevoegd:¹³⁶

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

In Wallonië baseert men zich uitsluitend op de *catch all* bepaling van de bijlage van het KB van 1993 om de lijst uit te breiden naar nieuwe goederen op de Europese lijst. In de praktijk zijn de omschrijvingen van de categorieën (zowel op de nationale lijst als op de Europese) voldoende ruim, zodat de *catch call* clause zelden voor *updates* dient ingeroepen.

Materieel toepassingsgebied dual-use producten

Het materieel toepassingsgebied voor de controle op *dual-use* producten is vastgelegd in Bijlage I van EG *Dual-use* Verordening 428/2009.

De Verordening voorziet bovendien zelf in een *catch all* clause specifiek voor doorvoer (art. 6, 3.): indien de goederen bestemd zijn voor massavernietigingswapens kunnen de lidstaten het verbod van doorvoer uitbreiden naar goederen die niet op de lijst in Bijlage I voorkomen en naar producten voor tweëerlei gebruik voor militair eindgebruik of militaire bestemmingen onder embargo (zoals bepaald in art. 4, lid 2).

Lidstaten die dergelijke beslissingen nemen, informeren de Commissie over de genomen maatregelen, en vermelden de exacte redenen daarvoor (art. 8, 2.). Ze informeren de Commissie tevens over eventuele latere wijzigingen (art. 8, 3.). De Commissie publiceert deze maatregelen in de C-serie van het Publicatieblad van de Europese Unie (art. 8, 4.).¹³⁷

De gewestelijke overheden hebben van deze mogelijkheid formeel nog geen gebruik gemaakt. De ruime formulering van de *catch all* bepaling in het KB van 1993 met betrekking tot het materieel toepassingsgebied voor militair materieel liet evenwel reeds toe civiele goederen ook *ad hoc* onder vergunning te plaatsen omwille van mogelijk militair eindgebruik.¹³⁸

4.1.6 Controlemaatregelen doorvoer

Het Belgisch doorvoercontrolestelsel verschilt naargelang het gaat om militair materieel of *dual-use* producten, voor wat betreft de gevallen waarin doorvoer gecontroleerd wordt, de voorwaarden en de beoordelingscriteria. Doorvoer van militair materieel wordt systematisch onder vergunningplicht geplaatst indien daar overlading mee gepaard gaat. Voor *dual-use* producten gebeurt dit *ad hoc*, er is geen automatische vergunningplicht. Naast de doorvoervergunning, bestaat er een bijkomende verplichting voor doorvoerders van militair materieel om een voorafgaande vergunning van de Minister van Justitie te bekomen. Indien de doorvoerder ook

wapenhandelaar is, dient hij bovendien een erkenning te bekomen op basis van de wapenwet. De voorafgaande vergunning en de erkenning zijn niet van toepassing op doorvoer van *dual-use* producten.

De beoordelingscriteria verschillen naargelang het type toelating, omwille van een verschillende finaliteit. In het kader van een doorvoervergunning zijn vooral de beoordeling van de bestemming en het eindgebruik van belang, voor de voorafgaande vergunning staat de moraliteit van de handelaar centraal, bij de erkenning spelen vooral de beroepsbekwaamheid als wapenhandelaar, de fysieke beveiliging van de wapens en de regulariteit van financiële transacties een rol. We lichten hierna de belangrijkste aspecten afzonderlijk toe.

Doorvoer zonder overlading	Doorvoer met overlading	
	Militair materieel	Dual-use producten
Geen vergunning	In sommige gevallen een erkenning vereist van de FOD Justitie (voor wapenhandelaars)	
	Altijd een voorafgaande vergunning als organisatie vereist, van de FOD Justitie	
	Systematische doorvoervergunning voor individuele transacties, door de Gewesten	Ad hoc doorvoervergunning voor individuele transacties, door de Gewesten
	De facto alleen voor overlading in zee- en luchthavens	

4.1.6.1 Verboden en vergunningplichtige doorvoer

Verboden en vergunningplichtige doorvoer militair materieel

De federale wetgeving maakt een onderscheid¹³⁹ tussen militair materieel:

- waarvan de IU&D verboden zijn: de 1ste categorie van de bijlage;
- waarvan de uit- en doorvoer worden toegelaten onder de voorwaarde van een vergunningplicht: de 2de categorie, afdeling 1 van de bijlage;
- waarvan de invoer wordt toegelaten onder de voorwaarde van een vergunningplicht: de 2de categorie, afdeling 2 van de bijlage.

De verboden goederen van de 1ste categorie omvatten onder meer chemische en biologische wapens, milieuveranderingstechnieken, en wapens en munitie die krachtens de wapenwet¹ verboden zijn. Dergelijk materieel mag niet verhandeld worden, m.a.w. daarvoor kan ook geen doorvoervergunning noch een voorafgaande vergunning als doorvoerder worden toegekend. Tot de verboden goederen behoren ook nucleaire wapens op basis van de wet van 1981.

De goederen die in de 2de categorie, afdeling 1 van de bijlage zijn opgenomen, waarvoor een uitvoer- of doorvoer vergunning vereist is, zijn de goederen waarvoor de handelaars, inclusief doorvoerders, bovendien zowel een gewestelijke doorvoervergunning als een persoonlijke, voorafgaande, vergunning van de Minister van Justitie nodig hebben (zie verder bij de bespreking

¹ Wet van 2006 op de binnenlandse handel van wapens

van art. 10 van de wet). Zoals eerder toegelicht gaat het in de praktijk alleen over doorvoer met overlading in zee- en luchthavens.

Vanaf 1 juli 2012 mag er geen doorvoervergunning meer geëist worden voor intracommunautair verkeer (op basis van Richtlijn 2009/43/EG, zie *supra* p. 48).

Een doorvoervergunning is steeds een individuele vergunning voor een bepaalde transactie.

Verboden en vergunningplichtige doorvoer van dual-use producten

Vóór 2009

Voor *dual-use* producten gold sinds 1995 de praktijk dat doorvoer met overlading kan worden verboden of onder vergunningplicht geplaatst. Art. 2 van het MB van 28 september 2000 bepaalt dat de doorvoer van *dual-use* producten onderworpen is aan dezelfde voorschriften als die waarin Verordening 1334/2000 voorziet voor uitvoer en *“Onder dezelfde voorwaarden als deze voorzien voor de uitvoer is een vergunning vereist voor de doorvoer.”*.

Art. 3 maakt hierop een uitzondering in 3 gevallen:

- 1) voor doorvoer naar Luxemburg en Nederland;
- 2) voor doorvoer zonder overlading of verandering van vervoermiddel en
- 3) voor doorvoer van goederen waarvoor een communautaire uitvoervergunning bestaat.

Art. 3 vermeldt bovendien dat *“De aanvragen tot doorvoervergunning moeten vergezeld zijn van een verbintenis waarbij de aanvrager er zich toe verplicht aan de betrokken producten en technologie voor tweërlei gebruik een bestemming te geven overeenkomstig zijn aanvraag tot machtiging.”*

Ondanks de bewoordingen van de MB's van 1995 en 2000 was het enkel de bedoeling een context te creëren om doorvoer met overlading te kunnen controleren, zonder daar een systematische vergunningplicht, identiek aan uitvoer, aan te koppelen. Alle vergunningverlenende overheden zijn het eens met de inschatting dat de controle op alle doorvoer van *dual-use* producten, zelfs alleen die met overlading, niet haalbaar is omwille van het volume en ook geen nut zou hebben.

Vanaf 2009

Sinds 2009 gelden de bepalingen m.b.t. doorvoer van de *Dual-use* Verordening rechtstreeks. Op basis daarvan kan *ad hoc* doorvoer verboden worden of onder vergunning geplaatst worden. Gezien België sinds 1995 reeds op basis van nationale wetgeving doorvoer kon controleren, verandert er in de praktijk eigenlijk niets¹⁴⁰ en blijft het voorgaande stelsel in gebruik.

4.1.6.2 Bijkomende voorwaarden: voorafgaande vergunning, evt. erkenning

Sinds 2003 bestaat er in België een verplichting voor personen die bij wapenhandel betrokken zijn om voorafgaand aan de vergunning van de transactie een persoonlijke toelating te bekomen. Militair materieel mag sinds de invoering (in 2003) van Titel III in de wet van 1991 *“niet meer worden verhandeld, uitgevoerd naar of geleverd in het buitenland of met dat doel voor-handen zijn zonder een geldige vergunning”*. De vergunningplicht 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). Gezien het toepassingsgebied van de wet van 1991, nl. militair materieel, is de

voorafgaande vergunning enkel vereist als voorafgaande voorwaarde voor het bekomen van een doorvoervergunning voor militair materieel, niet voor *dual-use* producten.

Het is de federale minister van Justitie die de voorafgaande vergunning uitreikt. De voorwaarden hebben voornamelijk betrekking op de betrouwbaarheid en de moraliteit van de aanvrager. Hij mag bijvoorbeeld niet strafrechtelijk veroordeeld zijn. 'De aanvrager' omvat zowel de organisatie als rechtspersoon, als individuele personen binnen de organisatie. Indien de aanvrager activiteiten uitoefent die onder de wapenwet van 2006 vallen, heeft hij bovendien een erkenning nodig cf. de bepalingen van deze wet. Zoals eerder toegelicht bij het profiel van de doorvoerders, zal er zelden een erkenning als wapenhandelaar nodig zijn.

Naar analogie met de douanewetgeving voorziet de wet voor sommige gevallen in het betalen van een waarborg. 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 ingevulde certificaat van eindgebruik werd afgeleverd (i.g.v. een vergunning voor een welbepaalde transactie), of bij de vrijwillige stopzetting van een vergunning van onbepaalde duur. In de praktijk werd deze borgstelling nog nooit gevraagd in het kader van een doorvoerdossier.

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; 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; of de vergunning heeft verkregen op grond van onjuiste inlichtingen.

4.1.6.3 Beoordelingscriteria

Zoals eerder aangegeven verschillen de beoordelingscriteria, naargelang het type goederen - militaire of *dual-use* - en naargelang de finaliteit - beoordeling van de transactie of de persoon. Zoals verder uit de criteria blijkt is om een correcte beoordeling te maken veel informatie nodig, en vooral veel (informeel) overleg: met de douanediens ten, federale politie, Veiligheid van de Staat, de militaire inlichtingendiensten, Buitenlandse Zaken, buitenlandse collega's, enz.

Beoordelingscriteria aanvragen doorvoervergunning militair materieel

Belgische criteria

De beoordelingscriteria voor de aanvragen voor een doorvoervergunningen voor militair materieel zijn in de federale wet vastgelegd (art. 4). De criteria zijn negatief geformuleerd, dit is, een vergunning dient verworpen te worden indien de levering aan één van de opgesomde voorwaarden voldoet. De meeste voorwaarden gelden expliciet voor uitvoer én doorvoer:

- Doorvoer in strijd zijn met de externe belangen, met internationale doelstellingen van België (4.1.), met internationale verplichtingen van België en de verbintenissen die voortvloeien uit de verplichting om VN, EU en OVSE embargo's te respecteren (4.2.);
- Doorvoer die de nationale veiligheid in het gedrang brengt van EU lidstaten, van de gebieden wiens buitenlandse betrekkingen die lidstaten behartigen, van bevriende landen en bondgenoten (4.3.);

- Doorvoer kan niet worden toegestaan in bepaalde gevallen, die verband houden met de toestand in het land van bestemming (4.4.). Bij het specificeren van de criteria die met deze voorwaarde verband houden, wordt doorvoer niet altijd uitdrukkelijk vermeld:
 - Volgende criteria gelden zowel voor uitvoer als voor doorvoer:
Wanneer de levering kan bijdragen tot een klaarblijkelijke schending van de mensenrechten, wanneer vast staat dat kindsoldaten worden ingezet in het geregeld leger, bij vergunningen voor landen waar de VN, de Raad van Europa of de EU ernstige schendingen van de mensenrechten hebben vastgesteld – bij dit laatste criterium hoeft de vergunning niet automatisch geweigerd te worden maar dient men zorgvuldig te werk te gaan.
 - Bij deze criteria is er enkel vermelding van uitvoer:
Uitvoer die bijdraagt bij tot een duidelijk risico dat het ontvangende land de levering zal gebruiken voor agressie jegens een ander land of er kracht mee wil bijzetten aan territoriale afspraken, het bestaan van een duidelijk risico dat de beoogde uitvoer gebruikt wordt voor binnenlandse onderdrukking, uitvoer die gewapende conflicten uitlokt, of verlengt, bestaande spanningen of conflicten in het land van eindbestemming verergert, uitvoer naar een land in burgeroorlog - hiervoor geldt als bijkomend element dat men dient na te gaan wat de aard van de situatie is en rekening dient te houden met steun aan democratische regimes wiens bestaan bedreigd wordt.
 - Bij twee criteria worden uitvoer noch doorvoer vermeld, waardoor men kan aannemen dat ze op beide van toepassing zijn:
In geval van steun aan of aanmoediging van terrorisme en internationaal georganiseerde misdaad, i.g.v. ernstig gevaar voor afwending binnen het land of indien het land bewezen heeft de clause van niet-wederuitvoer niet na te leven.

Naast een opsomming van criteria waarbij de doorvoervergunning moet worden geweigerd, schrijft de wet ook voor om rekening te houden met de technische en economische capaciteit van het ontvangende land, met de legitieme behoeften van een land inzake veiligheid en defensie en met de wenselijkheid om hieraan te voldoen met zo gering mogelijke aanwending van menselijk en economisch potentieel voor bewapening (art. 4, §2).

Europese criteria

Bij de beoordelingscriteria dient ook het Europees Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie te worden vermeld. De bijzondere wet van 2003 legde n.a.v. de regionalisering de gewesten de verplichting op om de criteria van de Europese Gedragscode na te leven. De Gedragscode was een politiek instrument dat door de verwijzing ernaar in de bijzondere wet bindend werd voor de vergunningverlenende overheden in de drie gewesten.¹⁴¹ Inmiddels is de Gedragscode vervangen door het Europees Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB, dat weliswaar juridisch bindend is, maar toch omzetting behoeft in het nationaal beleid. De 8 criteria van het GS 2008/944/GBVB zijn van toepassing op uitvoer en doorvoer. De meeste zijn geïntegreerd in de Belgische criteria, waarvan de bewoordingen in 2003 (net vóór de regionalisering) werden aangepast om conform te zijn met de toen geldende Gedragscode¹.

¹ Een actualisering naar de gewijzigde formulering van de criteria in het GS 2008/944/GBVB is er gezien de regionalisering in 2003 nooit geweest.

Eindgebruik

Met het oog op de beoordeling van het eindgebruik zijn er in de federale wetgeving geen specifieke bepalingen opgenomen. De beoordeling daarvan zit vervat in de omschrijving van de Belgische criteria (art. 4 §1.4.), die de vergunningverlenende overheid verplicht om rekening te houden met de gevolgen van het gebruik van de goederen in het 'land van bestemming', 'het land van eindbestemming', 'het ontvangende land' en bepaalde omstandigheden in deze landen. Bij gebrek aan een wettelijke definitie van al deze begrippen is het niet altijd duidelijk in welke mate ze van elkaar verschillen.¹⁴²

No undercut

Als bijkomend criterium van belang bij de beoordeling kan hier ook het *no-undercut* beginsel vermeld worden omdat het de EU-lidstaten verplicht om rekening te houden met elkaars beslissingen, *in casu* de geweigerde doorvoervergunningen. De meeste lidstaten passen immers eigen, nationale criteria toe en zelfs voor identieke criteria hebben de nationaal bevoegde overheden een appreciatiemarge.

In 2003 werd in de federale wet een art. 4bis ingevoegd om te voldoen aan de *no-undercut* verplichting van de toenmalige Europese Gedragscode. De wet verplicht om via diplomatieke weg details te verspreiden over vergunningen die geweigerd worden op grond van de Gedragscode en de reden van weigering toe te lichten.

Indien bij de aanvraag blijkt dat een of meerdere EU lidstaten een gelijkaardige transactie hebben geweigerd in de afgelopen drie jaar, omwille van een reden die voorkomt in art. 4 van de wet, en waarvoor die lidstaat(en) een officiële mededeling heeft verschaft, dient die lidstaat(en) te worden geraadpleegd. Indien na die raadpleging toch besloten wordt om de vergunning te verlenen, dan wordt de betrokken lidstaat(en) daarover geïnformeerd met een gedetailleerde motivering. Zowel de weigeringen als de raadplegingen zijn vertrouwelijk. Er mag rekening gehouden worden met de impact op de economische, sociale, commerciële en industriële belangen van België, dergelijke overwegingen kunnen evenwel geen afbreuk doen aan de voorwaarden inzake internationale veiligheid van art. 4.

Omdat er sinds de regionalisering in 2003 in België drie bevoegde overheden zijn, werd onderling afgesproken om het *no-undercut* beginsel ook op hun beslissingen toe te passen.¹⁴³

Beoordelingscriteria aanvragen voorafgaande vergunning militair materieel

De beoordelingscriteria om een doorvoerder als persoon voorafgaand een vergunning te verlenen, hebben voornamelijk betrekking op diens moraliteit.

Beoordelingscriteria aanvragen doorvoervergunning dual-use producten

Zoals eerder vermeld bij de bespreking van de bepalingen van de EG *Dual-use* Verordening 428/2009 (zie *supra*, p. 50), legt deze de beoordelingscriteria van art. 12 voor uitvoer en tussenhandel niet op voor de evaluatie van doorvoervergunningen. Het is dus aan de nationale overheden om te bepalen of ze al dan niet dezelfde criteria als voor uitvoer hanteren.

Zowel in het Waals als in het Vlaamse Gewest wordt voor de beoordeling van *dual-use* doorvoer de inhoudelijke afweging gemaakt op basis van dezelfde criteria (van art. 12 van de Verordening).

De Verordening legt wel op om bij een doorvoervergunning internationale verbintenissen na te leven en verplicht de lidstaten ook om rekening te houden met elkaars weigeringen (*no undercut* bepaling van art. 13 van de Verordening). Net als voor militair materieel geldt de verplichting van het *no undercut* beginsel ook tussen de gewesten onderling.¹⁴³

4.1.6.4 Procedurele aspecten

De wetgeving voorziet in twee procedures, één voor het bekomen van een toelating van de geplande transactie, dit is de gewestelijke doorvoervergunning¹⁴⁴ en één voor het bekomen van een toelating als organisatie om wapenhandeltransacties uit te voeren, dit is de voorafgaande vergunning van de FOD Justitie.¹⁴⁵ Indien de doorvoerder ook wapenhandelaar is, dient hij vooreerst een erkenning daarvoor te bekomen.

Omdat de erkenningsprocedure in België maar voor één organisatie van belang is (Smith & Wesson in Wallonië), wordt deze niet mee opgenomen in de verdere bespreking.

Eerst: bekomen van een voorafgaande vergunning bij Justitie

⇐ Evt. voorafgaand daaraan: erkenningsprocedure op basis van de wapenwet doorlopen



Pas na het verkrijgen van een voorafgaande vergunning bij Justitie kan aan de Gewesten een doorvoervergunning worden aangevraagd.

Hierna volgt een beschrijving van elke procedure afzonderlijk. Achtereenvolgens komen de wettelijke bepalingen aan bod met betrekking tot de federale voorafgaande vergunning (alleen militair materieel) en de gewestelijke doorvoervergunning (militaire en *dual use* goederen); en een toelichting bij de verschillende praktijk die de gewesten hebben ontwikkeld op het vlak van de procedure voor het toekennen van een doorvoervergunning (alleen voor militair materieel).

Volgens de wettelijk beschreven procedures heeft een doorvoerder eerst als persoon een voorafgaande vergunning nodig vooraleer hij een doorvoervergunning kan aanvragen. In werkelijkheid worden doorvoerders veelal door de gewestelijk bevoegde diensten, n.a.v. hun aanvraag om een doorvoervergunning naar de FOD Justitie doorgestuurd.¹⁴⁶

Wettelijke procedure voorafgaande vergunning militair materieel

De vereiste van een voorafgaande vergunning geldt enkel voor militair materieel. De voorafgaande vergunning wordt aangevraagd via een aangetekend schrijven, gericht aan de Minister van Justitie (art. 1, 1ste lid KB 2003). 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):

1. Een kopie van het getuigschrift van de erkenning volgens de wapenwet, indien hij daarvoor valt;
2. Een getuigschrift van goed zedelijk gedrag, dat maximum een maand voordien werd opge maakt; 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);

3. 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). Volgens het KB dient de minister vooraf het gemotiveerd advies te vragen van een aantal personen en 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 bevoegd voor de doorvoervergunningen. In werkelijkheid wordt deze vereiste pragmatisch benaderd en wordt bijvoorbeeld de procureur niet om advies gevraagd indien de aanvrager ook erkend is op basis van de wapenwet (omwille van een dubbele vereiste), worden de federale politie, de gouverneur en de gewestelijke diensten niet geconsulteerd als het geen wapenhandelaar betreft (omwille van niet relevant, resp. dubbele vereiste).¹⁴⁷

Indien de Minister oordeelt dat de vergunning kan worden afgeleverd, dient de aanvrager een retributie te betalen en een waarborg te storten (art. 2, 3de lid). In de praktijk wordt er geen waarborg gevraagd, de retributie 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). 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).

Wettelijke procedure doorvoervergunning militair materieel

Preadvies militair materieel

Doorvoerders kunnen met betrekking tot een geplande transactie een schriftelijke vaag stellen bij de bevoegde (sinds 2003, gewestelijke) overheid om te weten te komen of voor een specifieke markt een vergunningplicht geldt (art. 5, §4). De bevoegde overheid oordeelt daarover binnen de 15 dagen, op basis technische informatie met betrekking tot de goederen en informatie met betrekking tot de eindbestemming en het eindgebruik. Het antwoord geeft alleen een indicatie over de al dan niet vergunningplicht van de beoogde transactie en houdt geen inhoudelijke beoordeling ervan in. Deze procedure werd in het Vlaamse Gewest sinds de regionalisering in 2003 niet toegepast.

Vanaf juni 2012 bestaat in het Vlaamse Gewest, op basis van het Wapenhandeldecreet, de mogelijkheid om een voorafgaand advies te verkrijgen (zie *infra*, p. 128).

Doorvoervergunning militair materieel

Aanvragen voor doorvoervergunningen voor militair materieel worden ingediend bij de territoriaal bevoegde gewestelijke dienst, dit is die het van gewest waar hij als doorvoerder gevestigd is. De aanvragen dienen vergezeld te zijn van een document, waarin de bevoegde autoriteiten van het land van herkomst van deze goederen verklaren dat ze akkoord gaan met de uitvoer naar het aangegeven land van bestemming (art. 5, §2). Bovendien dient de aanvrager een ondertekende verbintenis bij te voegen, waarin hij verklaart de goederen in overeenstemming met de

aangevraagde vergunning door te voeren (art. 5, §3). De federale wetgeving stelt geen specifieke vereisten met betrekking tot het voorgenomen eindgebruik.

Aanvragen tot het verkrijgen van een doorvoervergunning worden door de bevoegde dienst dadelijk voorgelegd aan de Minister die gemachtigd is om de vergunning te verlenen (art. 6, 1ste lid).

Sommige aanvragen komen in aanmerking voor een vereenvoudigde en versnelde administratieve procedure. Dit is het geval indien er cumulatief aan vier criteria wordt voldaan (art. 6, 3^{de} lid):

1. voor het type materieel dat voorkomt in bijlage bij het KB;
2. indien de eindgebruiker een overheid is;
3. het betreft definitieve en tijdelijke vergunningen of verlengde vergunningen;
4. het land van bestemming komt voor op een lijst die wordt vastgelegd door de Ministers van Buitenlandse Zaken, Economische Zaken en Buitenlandse Handel, na advies van de Interministeriële Economische Commissie.

In de praktijk werd deze procedure op Vlaams niveau niet toegepast. Het behandelen van deze dossiers verloopt *in se* wel vlotter, omdat ze minder gevoelig zijn; een formeel vereenvoudigde procedure bestaat er evenwel niet. Het Waals Gewest kent wel een specifieke procedure voor 'bevriende' landen (zie verder).

De toekenning van een doorvoervergunning *kan* door de uitreikende overheid afhankelijk worden gesteld van een verklaring waarbij de doorvoerder zich ertoe verbindt binnen een termijn van drie dagen voor het vervoer, zaterdagen, zondagen en wettelijke feestdagen niet inbegrepen, mede te delen:

- 1° de wijze van vervoer van de goederen;
- 2° het uitklaringskantoor; en
- 3° de dag, het uur en de plaats van uitgang uit het grondgebied (art. 9).

Voor het geval er onregelmatigheden vermoed worden, kunnen de gewesten op basis van deze informatie beslissen om de douanediensten te verwittigen om ter plaatse controle uit te oefenen. Volgens de bevoegde diensten werd van deze mogelijkheid vóór 2003 slechts 3 maal gebruik gemaakt op federaal niveau, na 2003 heeft geen enkel gewest hierop nog beroep gedaan.

Vervoersmodaliteiten militair materieel

Specifiek met betrekking tot het vervoer van militair materieel gelden volgende voorwaarden:

- Een schip of vaartuig mag een Belgische haven niet verlaten indien niet eerst een reisplan is voorgelegd aan de douaneoverheid. Daarin worden alle voorziene aanleghavens en de haven van eindbestemming opgegeven (art. 10, §1);
- Luchtvaartuigen die militair materieel vervoeren mogen pas opstijgen nadat aan de douaneoverheid een goederenmanifest is voorgelegd waarin naast de nationaliteits- en inschrijvings-tekens, ook de plaatsen van laden en lossen, en alle aanleghavens worden opgegeven.

Procedurele aspecten met betrekking tot doorvoer van dual-use producten

De gewesten zaten sinds 2000 eerder verveeld met het MB van 2000 omdat de bewoordingen niet strookten met de intentie van de overheden. Naar aanleiding van de nieuwe *Dual-use* Verordening in 2009 werd dan ook de stelling ingenomen dat het MB van 2000 niet meer van toepassing was, omwille van de expliciete verwijzing naar EG *Dual-use* Verordening 1334/2000 die niet in een regeling voor doorvoer voorzag. Sinds 2009 wordt de filosofie van de nieuwe *Dual-use* Verordening gevolgd, dit is de mogelijkheid om te controleren bestaat wanneer er een gefundeerd vermoeden

is voor bepaalde ongeoorloofde bestemmingen of ongeoorloofd eindgebruik. Bovendien is op basis van de Verordening de controle op doorvoer tussen EU lidstaten ook weggefallen, hetgeen tot nu toe wel gecontroleerd werd als er overlading was. Volgens de Vlaamse Dienst Controle Strategische Goederen is er een besluit van de Vlaamse Regering in voorbereiding om die praktijk en de modaliteiten daarvan juridisch te regelen.

Richtlijnen of verduidelijkingen bij de procedure met betrekking tot doorvoer van *dual-use* producten zijn niet terug te vinden, noch in de vorm van publicaties, noch als informatie op de website van de bevoegde diensten.

De Dienst Controle Strategische goederen vermeldt op de website dat *dual-use* goederen in doorvoer door de douane kunnen geblokkeerd worden als er een vermoeden is van gebruik voor massavernietingswapens. In de praktijk maken sommige doorvoerders zelf de analyse of een (deel van de) lading eventueel voor dubbel gebruik in aanmerking komt. Bij twijfel leggen ze de vraag voor aan de bevoegde overheid. Eens er zekerheid is dat de goederen onder vergunningplicht vallen, worden *mutatis mutandis* dezelfde documenten en dezelfde procedures gevolgd als de hiervoor beschreven procedures met betrekking tot doorvoer van militair materieel.

4.1.6.5 De procedures in de praktijk

Alle hierna beschreven procedurele aspecten hebben enkel betrekking op doorvoer van militair materieel.

De procedure in de praktijk in het Vlaamse Gewest

Om de beoordeling van een voorgenomen doorvoer te kunnen maken vraagt de Dienst Controle Strategische goederen¹⁴⁸ van de doorvoerder een ingevuld aanvraagformulier en een aantal documenten.

Het aanvraagformulier is standaard voor IU&D, specifiek met betrekking tot doorvoer zijn volgende rubrieken relevant:

- identificatiegegevens van de aanvrager en of er al dan niet via een vertegenwoordiging gewerkt wordt;
- gegevens met betrekking tot de afzender, de bestemming en de eindgebruiker van de goederen;
- het land van afzending of herkomst (van waaruit de goederen worden verzonden) en het land van oorsprong (waar de goederen werden geproduceerd), het land van bestemming (naar waar de goederen worden uitgevoerd), evt. het land van eindgebruik, indien er heruitvoer is vanuit het land van bestemming;
- technische gegevens van de goederen, met vermelding in welke ML categorie van de Europese lijst ze thuishoren. Naast de vermelding van het type (ML categorie en subcategorie), dient de aanvrager ook een omschrijving van de goederen op te geven;
- de goederencode, het aantal, de waarde en het gewicht;
- de aanwending van het goed door de ontvanger en/of de eindgebruiker;
- de aanwending waarvoor het goed ontworpen werd;
- vermelding of de aanvrager beschikt over de voorafgaande vergunning van de FOD Justitie, inclusief opgave van de geldigheidsduur;
- bij te voegen bewijsstukken, waaronder:

- een kopie van de uitvoervergunning, afgeleverd door de overheid van het land van afzending;
 - een kopie van het certificaat van eindbestemming, opgemaakt door de ontvanger of een kopie van de invoervergunning;
 - een kopie van de voorafgaande vergunning, afgeleverd door de FOD Justitie;
- een ondertekende verklaring waarbij de aanvrager zich ertoe verbindt om:
- de wettelijke en bijzonder opgelegde voorwaarden na te leven;
 - aan de goederen een bestemming te geven overeenkomstig deze aanvraag;
 - bij de aanvraag van een doorvoervergunning met een bestemming buiten de Europese Unie, het bewijs van aankomst in het land van bestemming aan de dienst CSG te bezorgen;
 - te verklaren dat alle gegevens in het aanvraagformulier naar waarheid zijn ingevuld en een bevestiging van de juistheid van de inhoud van alle bijgevoegde stukken.

Gezien de eindbestemming en het eindgebruik belangrijke criteria zijn bij de beoordeling, stelt de Vlaamse overheid daarover extra informatie ter beschikking op haar website.¹⁴⁹ Hoe gedetailleerder de informatie over de eindbestemming, hoe vlotter de beoordeling door de bevoegde administratie kan worden gemaakt. Indien de spontaan overgemaakte informatie niet voldoende is, kunnen bijkomende gegevens worden gevraagd, bijvoorbeeld in de vorm van een verklaring van de klant.¹⁵⁰

Een (internationaal) invoercertificaat¹

Een (internationaal) invoercertificaat is een document dat wordt opgesteld door de overheid van het land van invoer, dit is het land waar de ontvangende klant gevestigd is. In dit document bevestigt deze overheid dat zij op de hoogte is van het feit dat de goederen haar grondgebied zullen worden binnengebracht, dat zij zich hiertegen niet verzet en dat de goederen na invoer onder de vigerende nationale regelgeving van deze overheid vallen.

Een certificaat van eindbestemming

Een certificaat van eindbestemming is een document dat in eer en geweten wordt opgemaakt door de klant in het ontvangende land met een omschrijving van het voorgenomen gebruik van de goederen. Het certificaat van eindbestemming moet bekrachtigd worden door de plaatselijke Belgische ambassade.

De Vlaamse bevoegde dienst stelt dat er algemeen een evolutie merkbaar is naar het eisen van een eindgebruikerscertificaat als voorwaarde.

¹ Voor volgende landen is bij uit- en doorvoer een (internationaal) invoercertificaat vereist : Andorra, Australië, Bosnië en Herzegovina, Canada, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Hongkong, Ierland, Italië, IJsland, Japan, Kroatië, Letland, Liechtenstein, Litouwen, Macedonië, Maleisië, Malta, Montenegro, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Oostenrijk, Polen, Portugal, Servië, Singapore, Slovenië, Slovakije, Spanje, Tsjechië, Turkije, Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten, Zuid-Korea, Zweden, Zwitserland.

Voor alle andere landen is een certificaat van eindbestemming vereist.

De praktijk in het Brussels Hoofdstedelijk gewest

Brussel vraagt in eerste instantie een kopie van de uitvoervergunning. Als de gegevens daarop onvoldoende zijn, dan wordt gebruik gemaakt van een verbintenisformulier en wordt een eindgebruikerscertificaat gevraagd.

Verschillende praktijk in het Waalse gewest, voornamelijk in de behandeling van bevriende landen

Vereiste documenten

Het Waalse Gewest hanteert in bepaalde gevallen een soepeler regime, het Vlaamse Gewest tot nu toe niet. De vereiste documenten bij de aanvraag in Wallonië verschillen naargelang het land van herkomst. Voor 'betrouwbare' landen van herkomst, zoals NATO landen, volstaat het in principe om een kopie van de exportlicentie voor te leggen waarop het land van bestemming vermeld is. Dat is in de meeste gevallen voldoende om een doorvoervergunning toe te kennen, omdat men ervan uitgaat dat men wederzijds vertrouwen moet kunnen hebben in 'gelijkgestemde' landen. Uitzonderlijk wordt een dergelijke doorvoervergunning geweigerd.

Voor doorvoeraanvragen vanuit andere landen wordt een kopie van de exportlicentie gewoon mee opgenomen in het dossier, maar op zich is het niet voldoende. Net als bij uitvoer worden documenten gevraagd waaruit de eindgebruiker blijkt, de naam van de exporteur en de Belgische transporteur. Men gaat dus zelf alle betrokken partijen (exporteur – transporteur/ doorvoerder – eindgebruiker) controleren indien men niet zeker is dat aan de door België opgelegde voorwaarden is voldaan van bij het vertrek in het land van herkomst. Dezelfde procedure wordt ook gevolgd indien 'betrouwbare' landen geen exportlicentie toe kennen, bijvoorbeeld omdat de bewuste goederen niet op hun nationale lijst voorkomen.

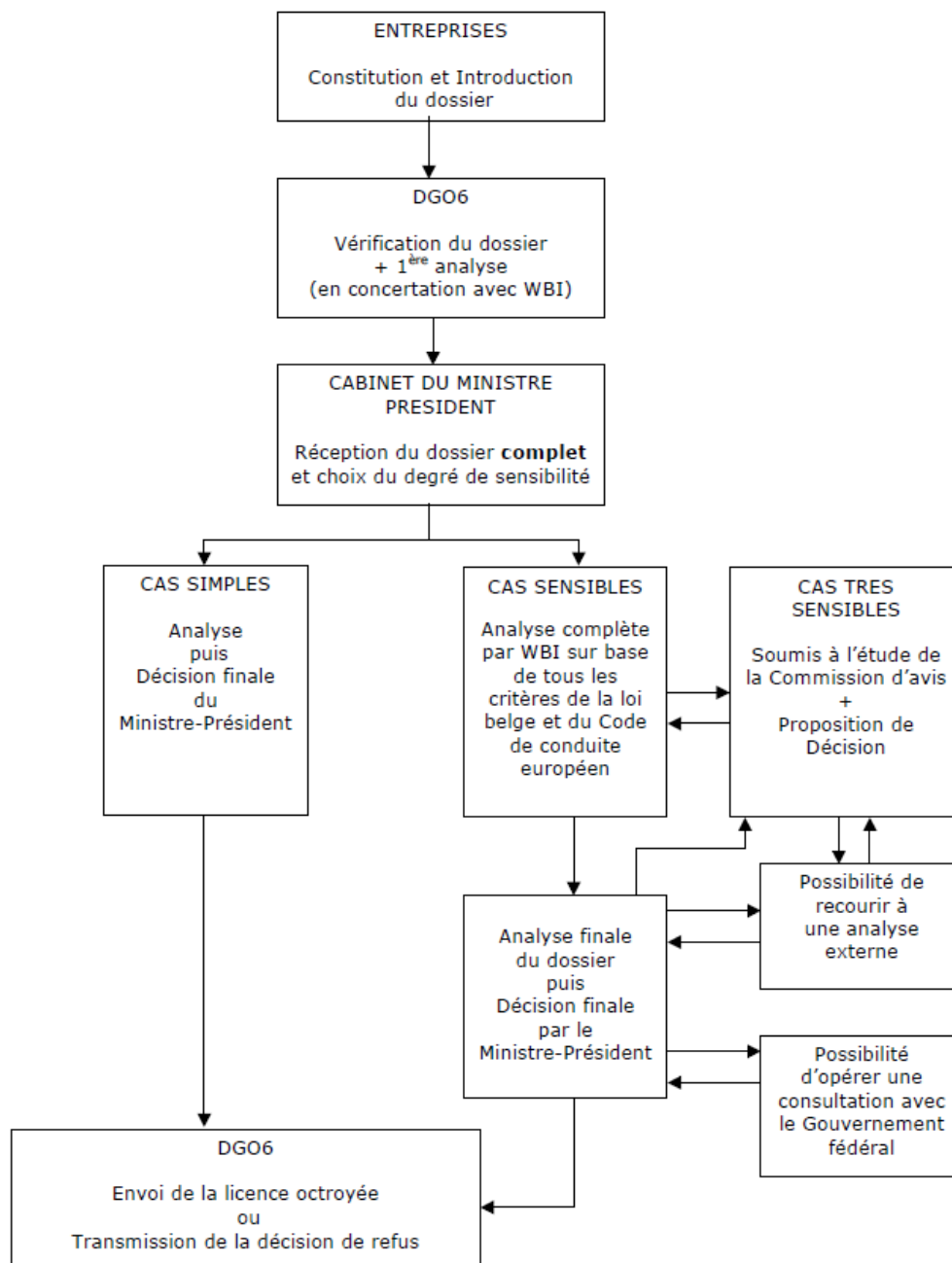
Daarnaast wordt ook steeds een verklaring gevraagd van de doorvoerder waarin hij zich ertoe verbindt om te handelen overeenkomstig de doorvoervergunning (cf. art. 5, §3 KB 8 maart 1993).

Behandelingsprocedure aanvraag

In het Waals Gewest wordt ook een verschillende procedure gevolgd naargelang het gaat om een eenvoudig, een gevoelig of een zeer gevoelig dossier. Eenvoudige dossiers worden zonder meer overgemaakt aan het kabinet van de minister-president voor ondertekening. Gevoelige dossiers worden vooraf door *Bruxelles-Wallonie International* beoordeeld, voornamelijk aan de hand van de Europese criteria van GS 2008/944/GBVB. Voor zeer gevoelige dossiers wordt een bijkomend advies gevraagd van de eerder vermelde adviescommissie (zie *supra*, p. 71). Ook extern advies kan worden gevraagd.

Om een idee te geven van de omvang: in 2010 werden 76,4 % eenvoudige dossiers, 19,9 % gevoelige dossiers en 3,7% zeer gevoelige dossiers behandeld. Dit zijn globale percentages, specifieke cijfers over doorvoer zijn er niet.¹⁵¹ Ook de criteria die gehanteerd worden om dit onderscheid te maken zijn niet gepubliceerd.

Hierna volgt een overzicht stap voor stap van de in het Waals Gewest gevolgde procedure.



Behandelingsprocedure in het Waals Gewest (Rapport annuel 2010)

Verschillende praktijk in het Vlaamse Gewest bij verandering van bestemming

Doorvoer met verandering van bestemming wordt in het Vlaamse Gewest als een nieuwe transactie beschouwd en als uitvoer behandeld. Daarmee treedt de Vlaamse overheid eigenlijk in de plaats van het initieel exporterende land dat zich wellicht ook zelf bevoegd oordeelt over uitvoervergunningen waarvan na uitgifte een of meer van de goedgekeurde initiële voorwaarden worden gewijzigd.

In het Waals Gewest is er daarover geen praktijk ontwikkeld omdat een dergelijk scenario zich nog nooit heeft voorgedaan.

Behandelingstermijnen

In het Vlaamse Gewest rekenen doorvoerders gemiddeld op 4 tot 6 weken om voor 'gewone' dossiers een doorvoervergunning te bekomen. Moeilijke dossiers kunnen maanden aanslepen.

In het Waals Gewest is 3 tot 4 weken de gemiddelde doorlooptijd voor de eenvoudige dossiers, die ongeveer 75% van het aantal aanvragen uitmaken.

4.1.6.6 Modaliteiten

De federale wetgeving¹⁵² voorzagt in tal van bepalingen met betrekking tot toekennings- en gebruiksvoorwaarden en in de mogelijkheid tot schorsing, intrekking, weigering of tijdelijke uitsluiting in geval van niet-naleving van de wettelijke of bij vergunning opgelegde voorwaarden. De voornaamste scenario's waarop dergelijke maatregelen van toepassing zijn omvatten:

- doorvoer zonder geldige vergunning;
- doorvoer van verboden materieel;
- verantwoordelijk zijn of meewerken aan ombuiging van het handelsverkeer;
- verstrekken van onjuiste inlichtingen.

Zowel de voorafgaande vergunning (als organisatie) als de doorvoervergunning (per transactie) kunnen geschorst, beperkt of ingetrokken worden.

Voor *dual-use* doorvergunningen is niet in vergelijkbare bepalingen voorzien. De *Dual-use* Verordening voorziet enkel voor uitvoer en voor tussenhandel in de mogelijkheid om vergunningen te weigeren, nietig te verklaren, te schorsen of in te trekken.

4.1.7 Transparantie over doorvoer

Artikel 17 van de Belgische wet van 1991 stipuleert dat de regering zesmaandelijks verslag uitbrengt over de verstrekte en geweigerde vergunningen voor goederen die onder deze wet vallen, met per land het totaal bedrag en het aantal vergunningen, ingedeeld per categorie van bestemming en per categorie van materieel. Sinds de regionalisering van de bevoegdheid over buitenlandse wapenhandel zijn de gewesten in België bevoegd voor de transparantie over de uitgereikte en geweigerde vergunningen. Ondanks de vaststelling dat deze transparantie tot recentelijk gebaseerd was op hetzelfde wettelijk kader, kunnen sterke verschillen tussen de gewesten vastgesteld worden.

Transparantie in het Vlaamse Gewest

Van de drie gewesten rapporteert de Vlaamse Regering op de meest transparante wijze. Sinds 2005 geeft de Vlaamse Regering voor elke verstrekte en geweigerde vergunning informatie over:

- de aard van de goederen (aan de hand van de categorisering van gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen);
- de waarde van deze goederen;
- het land van herkomst;
- het land van bestemming;
- en de type bestemming.

Indien de bestemming niet de eindgebruiker van de goederen is wordt ook het type eindgebruiker en het land van de eindgebruik vermeld (indien dit verschillend is van het land van bestemming).

De Vlaamse Regering gaat in haar transparantie over deze materie dus beduidend verder dan strikt wettelijk bepaald. Deze verhoogde transparantie wordt ook meegenomen in het Vlaams Wapenhandeldecreet.

Transparantie in het Waals Gewest

De Waalse regering gaf in de eerste jaren na de bevoegdheidsoverdracht enkel informatie over het jaarlijks aantal verstrekte en geweigerde doorvoervergunningen. De afgelopen jaren werd de transparantie over deze vergunningen verhoogd, hoewel ze nog steeds, in tegenstelling tot Vlaanderen, niet verder gaat dan strikt wettelijk bepaald. Sinds 2008 geeft de Waalse Regering informatie over de verstrekte en geweigerde doorvoervergunningen per bestemmingsland. Sinds 2010 wordt per bestemmingsland vermeld hoeveel en voor welke waarde doorvoervergunningen werden uitgereikt per type van producten (aan de hand van de categorisering van gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen).

Transparantie in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

De Brusselse Regering reikt nauwelijks doorvoervergunningen uit (zie *infra*). De informatie over de doorvoervergunningen in het halfjaarlijks verslag van de Regering aan haar Parlement bestaat, net als in het Waals Gewest, uit een overzicht van het aantal uitgereikte vergunningen per bestemmingsland. Daarbij wordt wel vermeld welke types goederen het betreft en de totale waarde van de vergunningen per bestemmingsland.

Geen van de gewesten verstrekt informatie over de doorvoerlocatie, noch over het gebruikte transportmiddel.

Tabel 8: Overzicht van transparantie op vlak van doorvoervergunningen in het (half)jaarlijks verslag van de regering aan het parlement, per gewest

	Vlaamse Gewest	Waals gewest	Brussels Hoofdstedelijk Gewest
Analyseniveau	Per vergunning (sinds 2005)	Per land van bestemming (sinds 2008)	Per land van bestemming
Informatie over:			
Aard van de goederen	Ja	Ja	Ja
Hoeveelheid	Nee	Nee	Nee
Waarde vergunning(en)	Ja	Ja	Ja
Land van herkomst	Ja	Nee	Nee
Land van bestemming	Ja	Ja (sinds 2008)	Ja
Type bestemming	Ja	Nee	Nee
Type eindgebruiker	Ja	Nee	Nee
Land van eindgebruik	Ja	Nee	Nee
Vervoermiddel	Nee	Nee	Nee
Motivering van de geweigerde vergunningen	Nee	Nee	Nee
Doorvoerlocatie	Nee	Nee	Nee
Transportmiddel	Nee	Nee	Nee

4.1.8 Doorvoer in cijfers

4.1.8.1 Vergunde doorvoer militair materieel in België, 2003-2011

Tussen de zomer van 2003 en 2011 werden in België 750 vergunningen voor de doorvoer van militair materieel uitgereikt door de gewestelijke overheden. Deze vergunningen hebben betrekking op goederen met een waarde van 1,4 miljard euro.

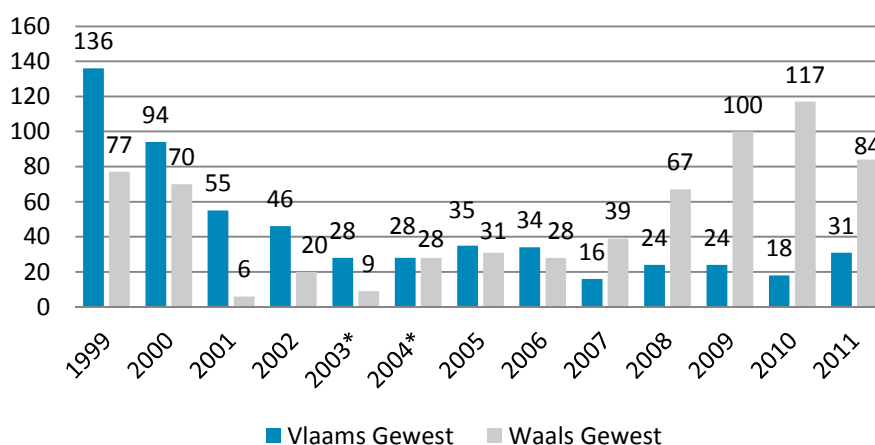
De meest doorvoervergunningen worden uitgereikt in het Waals Gewest (zie tabel 9). De waarde van de vergunde doorvoer ligt daarentegen beduidend lager dan in het Vlaamse Gewest, dat instaat voor 86% van de totale waarde van de vergunde doorvoer. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden nauwelijks doorvoervergunningen uitgereikt.

Tabel 9: Overzicht van aantal en waarde van uitgereikte doorvoervergunningen, per gewest, per jaar, in de periode september 2003-2011

Jaar	Vlaamse Gewest		Waals gewest		Brussels Hoofdstedelijk Gewest	
	Aantal	Waarde	Aantal	Waarde	Aantal	Waarde
Sept 2003-2004	53	52.439.0722,22	36	21.373.825,00	2	5.000.000,00
2005	35	20.783.983,37	31	10.236.328,00	0	-
2006	34	142.324.101,44	28	7.854.730,00	0	-
2007	16	35.277.380,24	49	9.227.414,00	0	-
2008	24	235.938.153,56	67	15.689.134,00	0	-
2009	24	42.301.084,41	100	67.406.018,00	1	2.722.900,00
2010	18	75.818.892,44	117	38.095.286,00	0	-
2011	31	85.181.896,19	84	15.490.821,00	0	-
TOTAAL	235	1.162.016.213,87	512	169.882.735,00	3	7.722.900,00

Het aantal doorvoervergunningen dat de afgelopen jaren werd uitgereikt kent een opmerkelijke evolutie. Na de eeuwwisseling is het aantal doorvoervergunningen drastisch gedaald in België: van 213 vergunningen in 1999 naar slechts 61 vergunningen in 2001. Na de bevoegdheidsverdeling bleven deze cijfers in het Vlaamse Gewest jaarlijks schommelen tussen 16 en 35 vergunningen. In het Waals gewest zijn de cijfers sinds 2007 sterk en exponentieel beginnen toenemen (zie figuur 2).

Figuur 1: Overzicht van aantal uitgereikte Vlaamse en Waalse doorvoervergunningen, 1999-2011¹



¹ De cijfers van voor de bevoegdheidsoverdracht in 2003 hebben betrekking op de Nederlandstalige en Franstalige aanvragen voor een doorvoervergunning bij de federale overheid. De Waalse cijfers voor 2003 ontbreken. De Vlaamse cijfers voor 2003 en 2004 zijn geschatte waarden op basis van de beschikbare cijfergegevens.

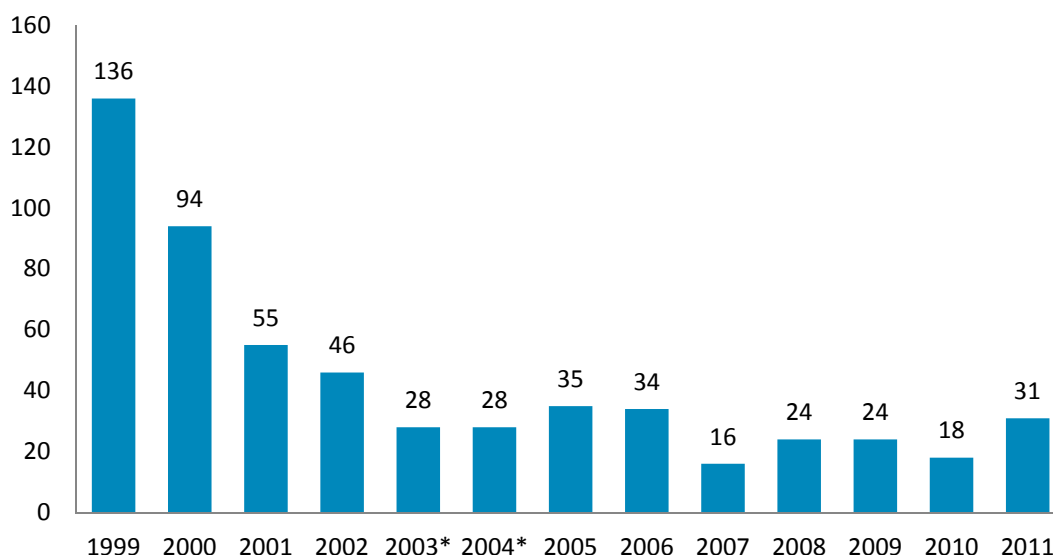
In de volgende secties analyseren we de kenmerken van de doorvoervergunningen, uitgereikt door de drie Belgische gewesten.

4.1.8.2 Vlaamse doorvoer militair materieel, 2003-2011

In het Vlaamse Gewest werden sinds de zomer van 2003 235 vergunningen, met een gezamenlijke waarde van 1.162 miljoen euro, uitgereikt voor de doorvoer van militair materieel. De waarde van deze vergunde doorvoer fluctueert sterk van jaar tot jaar en wordt regelmatig sterk beïnvloed door een beperkt aantal transacties. In 2006 was 72% van de doorvoer toe te schrijven aan de doorvoervergunningen voor militaire voertuigen vanuit Zweden naar Liberia en nadien naar Zweden (102,2 miljoen euro). In 2008 had zelfs 97% van de waarde van de doorvoer betrekking op slechts één vergunning: de doorvoer van luchtafweergeschut en bijhorende munitie vanuit Zwitserland bestemd voor de krijgsmacht van Saoedi-Arabië (217 miljoen euro). Daarom wordt ervoor geopteerd om in de volgende analyses in deze sectie vooral te focussen op het aantal uitgereikte doorvoervergunningen in plaats van de waarde van deze vergunningen.

Het aantal vergunningen dat jaarlijks wordt uitgereikt voor de doorvoer van militair materieel via het Vlaamse Gewest kende de afgelopen 13 jaar een opvallende evolutie: terwijl in 1999 nog 136 vergunningen werden aangevraagd voor de doorvoer van militair materieel, ligt dit aantal in 2011 op slechts 31 vergunningen. In periode 2007-2010 schommelde het jaarlijks aantal uitgereikte doorvoervergunningen zelfs tussen 16 en 24. Sinds 1999 kent het aantal uitgereikte doorvoervergunningen dus een stelselmatige daling. Het is nog te vroeg om vast te stellen of de cijfers van 2011 een trendbreuk betekenen of enkel een toevallige fluctuatie.

Figuur 2: Overzicht van aantal uitgereikte Vlaamse doorvoervergunningen, 1999-2011¹



¹ De cijfers van voor de bevoegdheidsoverdracht in 2003 hebben betrekking op de Nederlandstalige aanvragen voor een doorvoervergunning bij de federale overheid. De cijfers voor 2003 en 2004 zijn geschatte waarden op basis van de beschikbare cijfergegevens.

De stelselmatige daling van het aantal doorvoervergunningen kwam ook meermaals in het Vlaams Parlement aan bod. Zo vroeg een volksvertegenwoordiger in 2008 in de subcommissie Wapenhandel aan de bevoegde minister een antwoord en stelde: *“De subcommissie heeft een tijd geleden de douanediensdiensten in de haven van Antwerpen bezocht. Die mensen zeiden dat niet te begrijpen. De haventrafiek neemt immers voortdurend toe, maar de doorvoer van wapens via onze havens zou afnemen. Ze hadden daar geen verklaring voor en vonden dat trouwens ook vrij ongeloofwaardig. Zou het dus kunnen dat er gewoon nog net zoveel doorvoer is als vroeger, en misschien zelfs meer, maar dat er gewoon geen vergunning meer wordt aangevraagd, omdat wapens gewoon mee worden doorgevoerd tussen de containers met bananen en dergelijke? (...) De spreker vindt het erg verdacht: de wapenhandel neemt wereldwijd voortdurend toe, maar die doorvoer via de tweede grootste haven van Europa zou zo dramatisch dalen. Dat is volgens hem niet geloofwaardig. Hij stelt dat dit eens heel ernstig en nauwgezet moet worden onderzocht.”*¹⁵³

In haar antwoord verklaarde de bevoegde minister dat de daling van het aantal doorvoervergunningen mogelijk gekaderd dient te worden in het strenge doorvoerbeleid van het Vlaamse Gewest. Ze antwoordde dat *“men niet mag onderschatten hoeveel men opziet tegen het Vlaamse vergunningstelsel. In het Vlaamse Gewest zijn veel meer goederen vergunningsplichtig dan elders en zelfs een gewone doorvoer moet het Vlaamse systeem, vergunningstelsel en vergunningenbeleid helemaal doorlopen. Het gaat om de Vlaamse catalogisering van goederen die in andere landen heel anders bekeken worden. Dit is maar een hypothese, maar men weet natuurlijk wel waar doorvoervergunningen nodig zijn en waar niet, en men weet ook waar doorvoervergunningen geweigerd worden en waar niet, volgens de minister. (...) De minister neemt aan dat het in de wereld rondgaat in welke havens geen vergunning nodig is, en in welke havens wel. Als men ziet op welke wijze in Vlaanderen met een doorvoervergunning wordt omgegaan, dus voor goederen waarvoor alleen de doorvoer wordt verleend, dan is het denkbaar dat Vlaanderen af en toe als bemoeial en als een betuttelend land kan worden beschouwd”*.¹⁵⁴

Die inschatting van het Vlaams (en Belgisch) beleid wordt ook onderschreven door de Vlaamse doorvoerders zelf (zie verder, p. 109 e.v.).

Aard van de producten

De analyses naar de aard van de vergunde doorvoer hebben betrekking op de periode 2005-2011^I. In deze periode werden 181 vergunningen uitgereikt met een totale waarde van 637,6 miljoen euro. De meeste vergunningen hebben betrekking op militaire voertuigen, zwaar gepantserde 4x4 voertuigen en/of voertuigonderdelen (58 vergunningen) en vuurwapens en munitie (63 vergunningen^{II}). Verder werden vergunningen uitgereikt voor de doorvoer van luchtvaarttuigen (en onderdelen), vaartuigen (en onderdelen), “zware” wapens zoals kanonnen, zware ontploffingsmechanismen, energetische materialen, elektronica, ordehandhavingmateriaal, gepantserde/beschermende kledij en militaire uitrustingsstukken (zie tabel 10).

Tabel 10: Overzicht van het type (aard van de producten) en het aantal uitgereikte doorvoervergunningen, gerangschikt volgens waarde, voor de periode 2005-2011

^I In de periode september 2003-december 2004 hanteerde de Vlaamse Regering in haar verslagen aan het parlement een rapporteringswijze die beduidend minder transparant was. Hierdoor kunnen we deze gegevens niet meenemen in onze gedetailleerde analyses.

^{II} Het betreft 23 vergunningen voor vuurwapens (ML1), 27 vergunningen voor munitie (ML3), 9 vergunningen voor vuurwapens en toebehoren die niet onder ML 1, 2 of 3 vallen (ML23) en 4 vergunningen voor een combinatie van vuurwapens (ML1) en munitie (ML3).

Aard van de vergunde producten	Aantal	Waarde
Ordehandhavingsmateriaal ML 26	4	213.071,80
Gepantserde / beschermende kledij (ML 13)	2	690.339,49
Energetische materialen (ML 8)	7	750.579,96
Elektronica (ML 11)	3	1.642.730,86
Vuurwapens en toebehoren, zoals niet voorzien in ML1,2 e, 3 (ML 23)	9	1.715.489,87
Zware ontploffingsmechanismen (ML 4)	9	3.333.063,05
Vaarttuigen en onderdelen (ML 9)	4	9.193.468,00
Catch-all (ML 25)	11	17.658.872,77
“Zware” wapens (ML 2)	4	23.235.889,09
Militaire uitrustingsstukken (ML 17)	1	29.932.303,50
Vuurwapens (ML 1)	23	44.897.475,85
Munitie (ML 3)	27	47.085.301,76
Luchtvaartuigen en onderdelen (ML 10)	6	48.333.492,16
Voertuigen en onderdelen (ML 6)	58	135.331.615,54
Combinaties	14	273.611.797,95
Totaal	182	637.625.491,65

Opvallend is ook dat de afgelopen jaren 11 vergunningen werden uitgereikt voor de doorvoer van goederen die niet op de Europese of Belgische lijst van militaire goederen staan, maar onder de *catch-all* clause vallen. Dit kan soms verregaande consequenties hebben. Zo werd in 2006 een vergunning verleend voor de doorvoer van gefabriceerde bouwwerken en constructiematerialen voor de bouw van huis- en toiletblokken bestemd voor Sierra Leone. Het Indisch ministerie van Defensie had beslist om deze goederen te schenken aan het ministerie van Defensie van Sierra Leone. Deze doorvoervergunning verliep echter niet van een leien dakje, mede omwille van het feit dat het geen zuivere militaire producten betrof: *“De doorvoer van drie en zes containers was voorzien. Er was echter geen uitvoervergunning uit India, zij het wel een MoU tussen India en Sierra Leone, wat evenwel niet volstaat voor doorvoer. De goederen lagen een tijd in een Antwerps depot en tot het in orde kwam, heeft India voor de opslag moeten betalen. Dat heeft maanden aangesleept.”*¹⁵⁵

Bestemming van doorvoer

De analyses naar de bestemming van de vergunde doorvoer hebben betrekking op de volledige periode waarvoor gegevens beschikbaar zijn (sept. 2003 – dec. 2011). We kunnen bij de vergunde doorvoertransacties een onderscheid maken tussen drie types:

- 1) doorvoer afkomstig uit een EU-lidstaat en bestemd voor een niet-EU-lidstaat;
- 2) doorvoer afkomstig uit een niet-EU-lidstaat en bestemd voor een EU-lidstaat;
- 3) doorvoer afkomstig en bestemd voor niet-EU-lidstaten.

Cijfersgegevens over EU-EU doorvoer zijn niet voorhanden.

Er werden sinds 2005 ook zes vergunningen uitgereikt waarbij zowel het herkomst- als het bestemmingsland een EU-lidstaat is. Voor één vergunning bevond de uiteindelijke eindgebruiker

zich buiten de Europese Unie, *in casu* de krijgsmacht van Zuid-Korea. Bij de overige vijf vergunningen was dit echter niet het geval.

In het Vlaamse Gewest worden sinds 2005 vooral vergunningen aangevraagd voor de doorvoer van militaire goederen die bestemd zijn voor een land buiten de Europese Unie: 67 vergunningen voor doorvoer van goederen afkomstig uit EU-lidstaten en 69 vergunningen voor goederen afkomstig uit landen die niet tot de Europese Unie behoren. Voor de doorvoer van goederen die bestemd zijn voor EU-lidstaten werden minder vergunningen uitgereikt (zie tabel 5). Ook in termen van waarde kunnen we eenzelfde tendens vaststellen.

Tabel 11: *Overzicht volgens waarde van het type (herkomst-bestemming) en het aantal uitgereikte doorvoervergunningen, 2005-2011*

Doorvoertransactie	Aantal	Waarde vergunningen
Van niet-EU naar EU	40	129.208.375,15
Van EU naar niet-EU	67	176.102.390,03
Van niet-EU naar niet-EU	69	312.473.341,47

Bestemming binnen de Europese Unie

Voor de doorvoer van goederen afkomstig van buiten de Europese Unie maar bestemd voor een EU-lidstaat werden de afgelopen jaren 40 vergunningen aangevraagd in het Vlaamse Gewest. Deze vergunningen hebben betrekking op 13 bestemmingslanden (zie tabel 12). In termen van waarde betreft het vooral doorvoer bestemd voor Zweden (voertuigen afkomstig uit Liberia), het Verenigd Koninkrijk (munitie afkomstig uit Zwitserland) en Frankrijk (voornamelijk militaire vliegtuigen en kleine en lichte wapens uit de Verenigde Staten bestemd voor respectievelijk de Franse defensiegerelateerde industrie en handelaars).

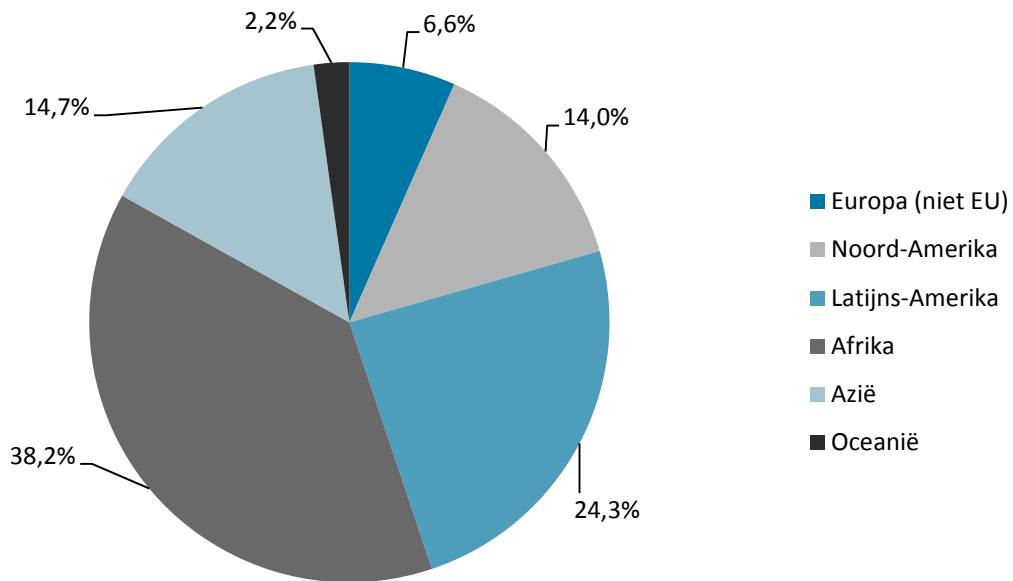
Tabel 12: *Overzicht van het aantal uitgereikte doorvoervergunningen per EU-land van bestemming, geranschikt volgens waarde, voor de periode 2005-2011*

Land van bestemming	Aantal vergunningen	Waarde vergunningen
Bulgarije	1	00
Hongarije	1	800,00
Duitsland	3	63.476,24
Griekenland	1	278.093,26
Spanje	4	376.505,51
Italië	4	2.284.839,85
Finland	3	3.691.912,12
Nederland	8	5.231.932,17
Ierland	1	6.590.878,00
Portugal	2	7.986.087,00
Frankrijk	8	22.762.177,59
Verenigd Koninkrijk	3	31.136.260,17
Zweden	1	48.805.413,24
Totaal	40	129.208.375,15

Bestemming buiten de Europese Unie

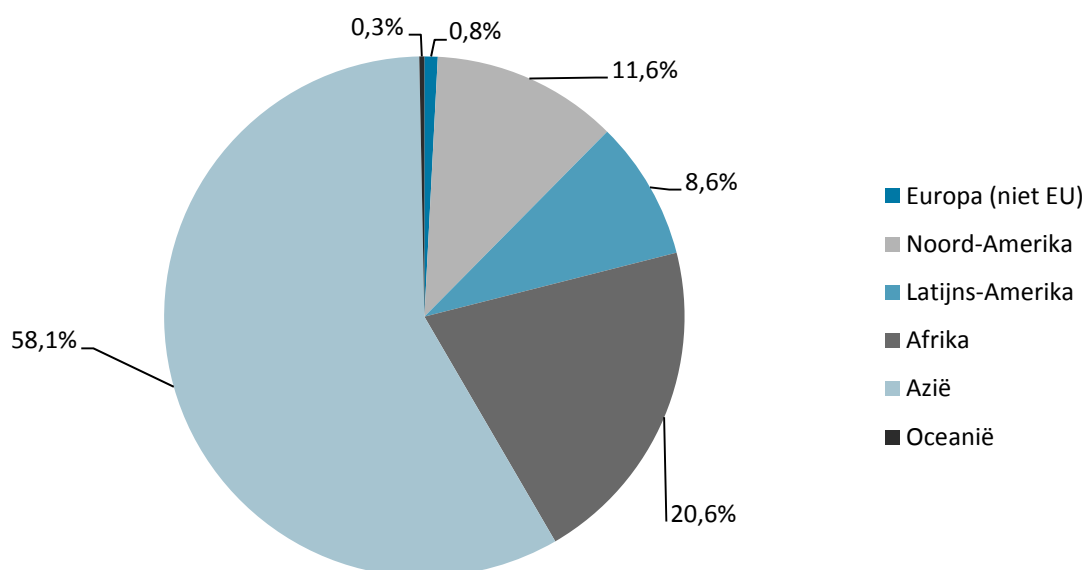
De meeste Vlaamse vergunningen voor doorvoer buiten de EU worden uitgereikt voor defensieproducten bestemd voor landen in **Afrika**. In 2005-2011 werden 52 vergunningen uitgereikt voor in totaal 20 Afrikaanse bestemmingslanden. Dit komt neer op bijna 40% van alle uitgereikte doorvoervergunningen in deze periode (zie figuur 7). Deze vergunningen hebben een gezamenlijke waarde van 100,4 miljoen euro. Deze doorvoer bestaat vooral uit militaire voertuigen, maar ook uit bijvoorbeeld vuurwapens en munitie, legervliegtuigen, ordehandhavingsmateriaal, springstoffen, uitrusting voor zware ontploffingsmechanismen, en vrije goederen op basis van *catch-all* clause. Vooral voor de doorvoer naar Sierra Leone werden de afgelopen jaren veel vergunningen uitgereikt (10), met als eindgebruikers de overheid, het leger van Sierra Leone en internationale organisaties aanwezig in het land. Het betreft meer bepaald vergunningen voor de doorvoer van militaire voertuigen, onderdelen van vuurwapens, en bouwmaterialen (*catch-all*). De belangrijke Afrikaanse bestemmingslanden in termen van waarde van de uitgereikte doorvoervergunningen zijn Liberia (53,6 miljoen), Tsjaad (18,1 miljoen euro) en Marokko (9,9 miljoen euro). Het betreft hierbij voornamelijk doorvoer van voertuigen.

Figuur 3: Overzicht van aantal uitgereikte Vlaamse doorvoervergunningen per regio van bestemming buiten de EU, 2005-2011



Een derde belangrijke regio van bestemming buiten de EU is **Latijns-Amerika**. Deze regio staat in voor een kwart van de uitgereikte doorvoervergunningen en bijna 10% van de waarde van de vergunde doorvoer tussen 2005-2011. Het betreft vooral doorvoer van militaire voertuigen, vuurwapens en munitie. Tot de overige voor doorvoer vergunde militaire goederen behoren onder andere vliegtuigen, kanonnen, granaten, springstoffen en helmen. Het belangrijkste bestemmingsland is Brazilië, zowel in aantal als waarde van de vergunde doorvoer. De militaire goederen bestemd voor Brazilië zijn voornamelijk afkomstig van Europese landen (bijvoorbeeld Zwitserland, Duitsland en Zweden) en zijn doorgaans militaire voertuigen. Ook naar Chili (vooral munitie uit Noorwegen) en Uruguay (vooral voertuigen uit Duitsland) worden regelmatig militaire goederen verscheept vanuit Vlaanderen.

Figuur 4: Overzicht van de waarde van de uitgereikte Vlaamse doorvoervergunningen per regio van bestemming buiten de EU, 2005-2011



Een derde belangrijke regio van bestemming buiten de EU is **Azië**. In 2005-2011 reikte de Vlaamse overheid voor deze regio van bestemming 20 doorvoervergunningen met een gezamenlijke waarde van 283,8 miljoen euro uit. Hiermee staat deze regio in voor bijna 60% van de totale waarde van de vergunde doorvoer in deze periode (zie figuur 4). Zeker in termen van waarde betreft het vooral doorvoer van militair materieel naar landen in het Midden-Oosten. Gezien de enorm hoge waarde van de enige doorvoervergunning naar het land, kan Saoedi-Arabië beschouwd worden als het belangrijkste bestemmingsland in deze regio. Het betreft de doorvoer afkomstig uit Zwitserland van kanonnen, zware munitie en wapenvizieren, ter waarde van 217,1 miljoen euro. De overige militaire goederen die via Vlaanderen naar bestemmingslanden in Azië werden doorgevoerd zijn vuurwapens, munitie, voertuigen, schepen, vliegtuigen en *catch-all* goederen. Andere bestemmingslanden in het Midden-Oosten zijn Jordanië, Israël, Qatar, de Verenigde Arabische Emiraten en Turkije. Buiten het Midden-Oosten werden ook vergunningen uitgereikt voor doorvoer naar Singapore, Pakistan en India.

Doorvoer bestemd voor **Noord-Amerika** bestaat hoofdzakelijk uit vergunningen voor militaire goederen bestemd voor de Verenigde Staten. Het betreft technische veldapparatuur voor gebruik in een gevechtszone, vliegtuigen, voertuigen, vuurwapens, bommen en energetische materialen. Deze goederen zijn steeds afkomstig uit Europese landen zoals Bulgarije, Frankrijk en Duitsland. De vergunde doorvoer naar Canada is relatief kleinschalig in omvang en bestaat uit vuurwapens en munitie bestemd voor handelaars.

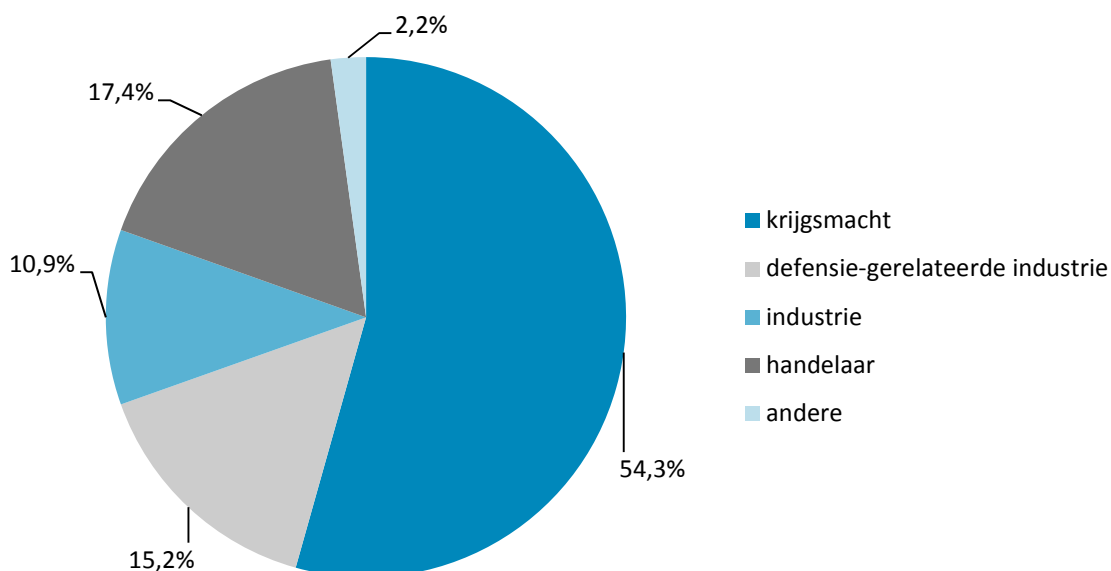
Doorvoervergunningen voor militaire goederen bestemd voor de Europese landen die niet tot de EU behoren komt niet zo vaak voor in Vlaanderen. De afgelopen jaren werden enkel doorvoervergunning uitgereikt voor goederen bestemd voor Noorwegen, Rusland en Zwitserland.

Eindgebruikers van de doorgevoerde goederen

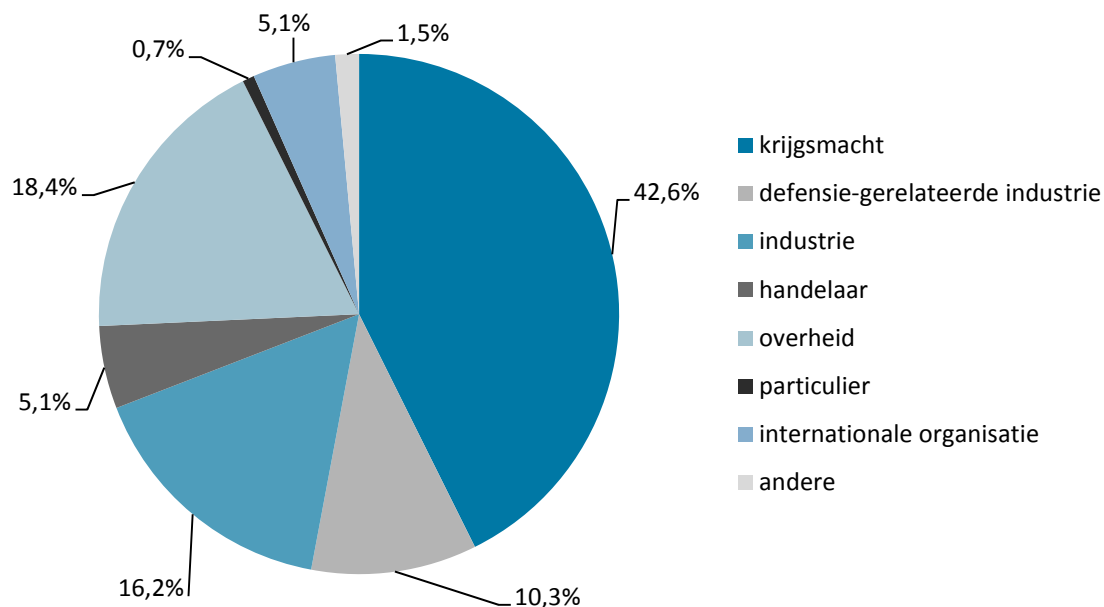
De doorvoervergunningen die in het Vlaamse Gewest worden uitgereikt hebben vooral betrekking op goederen die bestemd zijn voor de krijgsmacht van het bestemmingsland: dit is het geval voor meer dan de helft van de doorvoervergunningen naar EU-lidstaten (54%) en bijna de helft van de doorvoervergunningen naar landen die geen deel uitmaken van de Europese Unie (43%) (zie figuur 9). De industrie neemt ongeveer een kwart van de uitgereikte doorvoervergunningen voor haar rekening (als eindgebruiker).

Opvallend bij de doorvoer bestemd voor EU-lidstaten is dat er regelmatig doorvoervergunningen voor militaire goederen worden uitgereikt bestemd voor handelaars (17%). Bij de vergunde doorvoer naar landen buiten de EU zijn het vaak vergunningen voor de overheid van het land van bestemming (18%) en voor internationale organisaties (5%). In dit laatste geval betreft het vrijwel steeds doorvoer naar Afrikaanse landen waarop een wapenembargo van kracht was of nog steeds is, bijvoorbeeld de Democratische Republiek Congo en Liberia (zie figuur 10).

Figuur 5: Verdeling van het aantal uitgereikte Vlaamse doorvoervergunningen bestemd voor EU-lidstaten, per type bestemming, 2005-2011



Figuur 6: Verdeling van het aantal uitgereikte Vlaamse doorvoervergunningen bestemd voor landen buiten de EU, per type bestemming, 2005-2011



Geweigerde vergunningen

De Vlaamse Regering weigerde sinds de regionalisering van de bevoegdheid 15 doorvoervergunningen. Tabel 11 geeft een overzicht van de geweigerde doorvoervergunningen.

Tabel 13: Chronologisch overzicht van geweigerde doorvoervergunningen, sept. 2003-2011

Periode	Herkomst	Producten	Bestemming	Bedrag
Sept. 2003-Feb. 2004	n.b.	Licht materieel	Industrie India	963.598,48
Maart-Aug. 2004	n.b.	Helikopter	Industrie Israël	26.216,00
Jan.-Juni 2005	Rusland	Helikopter en vliegtuigonderdelen (ML10.b)	Krijgsmacht Ethiopië	204.941,45
Juli-Sept. 2005	België	Kustwachtboten (ML9.a)	Overheid Saoedi-Arabië	2.509.000,00
Nov. 2005	Spanje	Patronen en granaten, lanceerbuizen voor granaten, kogelvrije vesten (ML3.a, ML4 & ML13.d)	Overheid Saoedi-Arabië	31.395,00
Dec. 2005	Frankrijk	Kustwachtboten (ML9.a)	Overheid Saoedi-Arabië	2.509.000,00
Maart 2006	Duitsland	Uitrusting voor ontploffingsmechanismen (ML4.b)	Krijgsmacht Griekenland	16.785.000,00

Juli-Aug. 2006	Verenigde Staten	Voertuigonderdelen (ML6.a)	Industrie Italië	36.533,00
Juli-Aug. 2006	Verenigde Staten	Voertuigonderdelen (ML6.a)	Industrie V.K.	301.000,00
Maart 2008	Israël	Ordehandhavingsmateriaal (ML26)	Overheid Nigeria	3.250.000,00
April 2008	Verenigde Staten	Wapens met gladde loop met een kaliber < 20 mm (ML1.b)	Handelaar Ghana	582.323,55
Nov. 2008	Tsjechië	Machinegeweren (ML1.a)	Krijgsmacht Sri Lanka	2.227.104,00
April 2011	Turkije	9mm pistolen (ML1.a)	Overheid Gambia	14.500,00
Mei 2011	Frankrijk	Metaalpersen voor productie van munitieonderdelen voor grote kalibers (ML18.a)	Def. industrie Egypte	8.189.604,00
Dec. 2011	Israël	Geweren (ML1.a)	Krijgsmacht Honduras	4.300.799,33

In de verslagen van de Vlaamse Regering wordt de achterliggende motivering voor de weigering van doorvoervergunningen niet opgenomen. Uit de activiteiten in het Vlaams Parlement is het echter wel mogelijk voor de meeste weigeringen de achterliggende motivering te achterhalen.¹⁵⁶ In een aantal gevallen lagen administratieve redenen aan de basis van de weigeringen, bijvoorbeeld bij de geweigerde doorvoervergunningen uit 2006 voor voertuigonderdelen afkomstig uit de Verenigde Staten en bestemd voor Italië en het Verenigd Koninkrijk.

Bij de meeste dossiers lagen echter inhoudelijke overwegingen, verbonden aan de situatie in het land van bestemming, aan de basis van de weigering:

- de doorvoer van een helikopter naar Israël werd geweigerd omwille van het gevaar dat de goederen het bestaande conflict zouden verergeren en omwille van een ernstig gevaar op afwending (art 4 §1 4° b, e);
- de doorvoer van helikopter- en vliegtuigonderdelen naar Ethiopië werd geweigerd omwille van het gevaar dat deze goederen de spanningen in het land zouden verergeren en omwille van een ernstig gevaar op afwending (art 4 §1 4° b, e);
- de doorvoer van munitie en kogelvrije vesten naar Saoedi-Arabië werd geweigerd omwille van de mensenrechtensituatie in het land (art. 4 §1 4° a, b);
- de doorvoer van 10 kustwachtboten naar Saoedi-Arabië werd geweigerd omdat de Vlaamse doorvoerder niet beschikte over de vereiste voorafgaande vergunning van de FOD Justitie en omwille van de mensenrechtensituatie in het land;
- de doorvoer van onderdelen voor productieapparatuur voor munitie bestemd voor een defensiegerelateerd bedrijf in Egypte werd geweigerd tijdens de Arabische lente en omwille van de politieke ontwikkelingen in het land;
- de doorvoer van pistolen bestemd voor de Gambiaanse politie werd geweigerd omwille van de mensenrechtensituatie in het land en het risico dat deze wapens zouden worden ingezet voor interne onderdrukking;
- de doorvoer van aanvalsgeweren en onderdelen bestemd voor de krijgsmacht van Honduras werd geweigerd omwille van de mensenrechtensituatie in het land en het risico dat deze geweren bestaande conflicten kunnen verergeren of conflicten kunnen uitlokken.

Het aandeel geweigerde doorvoervergunningen ligt in het Vlaamse Gewest beduidend hoger dan het aandeel geweigerde uitvoervergunningen. Dit is gedeeltelijk het gevolg van verschillen in aard van de producten en de (eind)bestemming ervan.

Tabel 14: Overzicht van het aantal en de totale waarde van geweigerde doorvoervergunningen, september 2003-2011

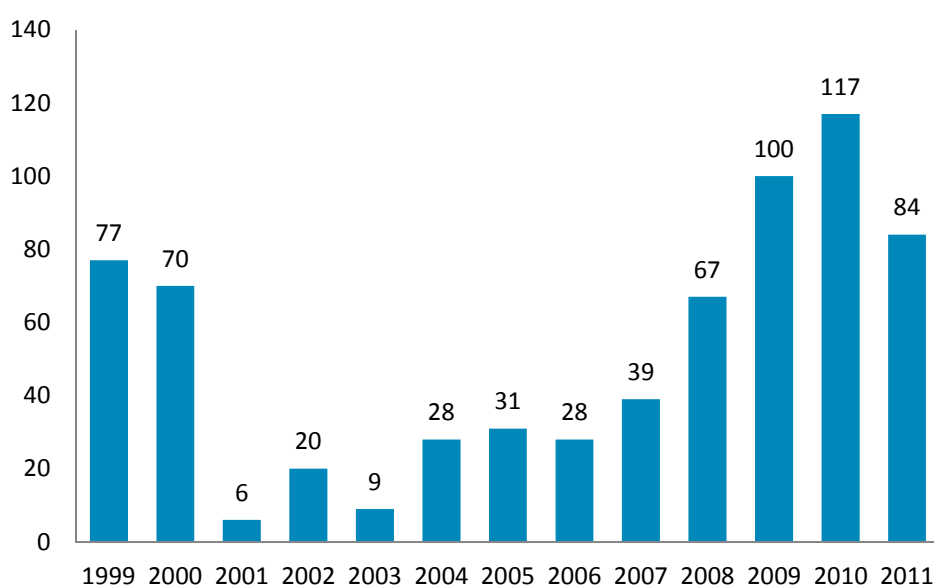
	Aantal vergunningen	% totaal	Waarde vergunningen	% totale waarde
Sept 2003-04	2	3,6%	989.814,48	0,2%
2005	4	10,3%	5.254.336,45	20,2%
2006	3	8,1%	17.122.533,00	10,7%
2007	0	-	-	-
2008	3	11,1%	6.059.427,55	2,5%
2009	0	-	-	-
2010	0	-	-	-
2011	3	8,8%	12.531.803,33	12,8%

In de volgende secties analyseren we de aard van de vergunde doorvoer in het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

4.1.8.3 Waalse doorvoer militair materieel, 2003-2010

De afgelopen jaren kent het Waals Gewest een sterke stijging van het aantal uitgereikte doorvoervergunningen (zie figuur 12). Deze stijging is het gevolg van de economische activiteiten van een bedrijf gevestigd in Wallonië dat dienst doet als distributiecentrum voor de Europese markt van een belangrijke Amerikaanse vuurwapenproducent.

Figuur 7: Overzicht van aantal uitgereikte Waalse doorvoervergunningen, 1999-2011¹



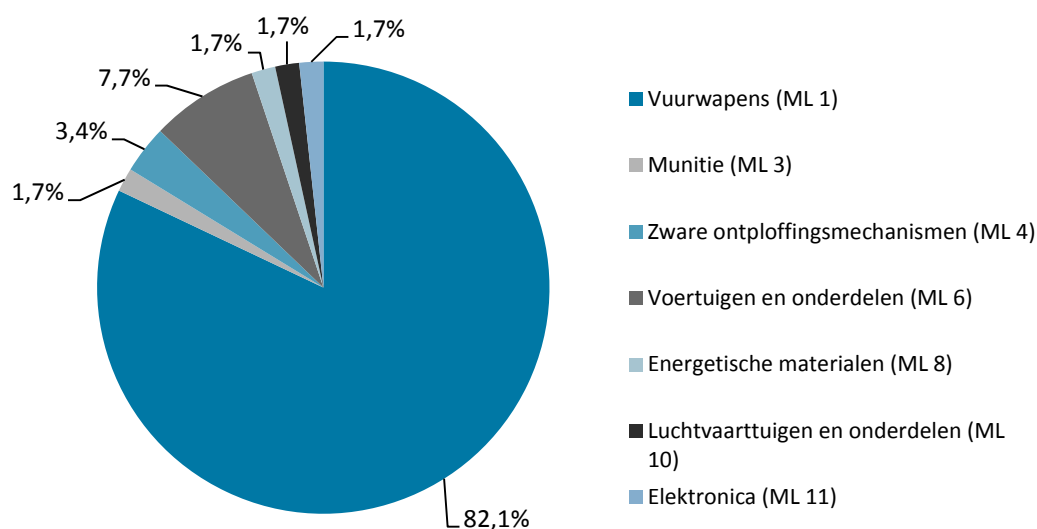
¹ De cijfers van vóór de bevoegdheidsoverdracht in 2003 hebben betrekking op de Franstalige aanvragen voor een doorvoervergunning bij de federale overheid.

De Waalse rapporteringswijze over de uitgereikte en geweigerde doorvoervergunningen kende de afgelopen jaren een toenemende mate van transparantie. Tot en met 2007 gaf de Waals Regering in haar verslag aan het parlement enkel informatie over het totaal aantal uitgereikte doorvoervergunningen van het voorbije jaar en de totale waarde van deze vergunningen. In 2008, 2009 en 2011 werden deze cijfers opgesplitst per land van bestemming. In 2010 wordt per land van bestemming het aantal en de waarde van de doorvoervergunningen meegedeeld per categorie van militaire goederen (op basis van EU-lijst). Dit betekent dat we voor een analyse van de bestemming van de vergunde doorvoer cijfers hebben voor de periode 2008-2011 (386 vergunningen) en voor een analyse van de aard van de producten waarvoor een doorvoervergunning werd uitgereikt enkel cijfers hebben voor 2010 (117 vergunningen).

Aard van producten

De doorvoervergunningen die in het Waals Gewest worden uitgereikt hebben in de grote lijn betrekking op gelijkaardige goederen als in het Vlaamse Gewest. Het betreft de doorvoer van vuurwapens, munitie, zware ontploffingsmechanismen, energetische materialen, voertuigen, luchtvaarttuigen en elektronica (zie figuur 8). Het aandeel van de verschillende goederencategorieën in de verdeling van de vergunde doorvoer verschilt echter sterk met het Vlaamse Gewest. Het gros van de doorvoervergunningen in het Waals Gewest worden aangevraagd voor vuurwapens. Dit komt omdat de meeste Waalse doorvoervergunningen worden aangevraagd door een bedrijf gevestigd in Wallonië dat dienst doet als distributiecentrum voor de Europese markt van een belangrijke Amerikaanse vuurwapenproducent. Ongeveer 85% van de doorvoervergunningen worden door dit bedrijf aangevraagd.¹⁵⁷ In termen van waarde valt, net zoals in het Vlaamse Gewest, vooral de doorvoer van militaire voertuigen op (zie tabel 15).

Figuur 8: Verdeling van het aantal uitgereikte doorvoervergunningen, per aard van de producten, 2010



Bovendien is het opmerkelijk dat in het Waals Gewest geen enkele doorvoervergunning wordt uitgereikt op basis van de *catch-all* clausule.

Tabel 15: *Overzicht volgens de waarde van het aantal uitgereikte doorvoervergunningen, per aard van de producten, 2010*

Aard van producten	Aantal vergunningen	Waarde vergunningen
Elektronica (ML 11)	2	124.200
Energetische materialen (ML 8)	2	166.348
Zware ontploffingsmechanismen (ML 4)	4	1.495.194
Munitie (ML 3)	2	3.701.057
Vuurwapens (ML 1)	96	8.251.542
Luchtvaarttuigen en onderdelen (ML 10)	2	9.840.820
Voertuigen en onderdelen (ML 6)	9	14.516.125
Totaal	117	38.095.286

Bestemming van doorvoer

Aangezien in de verslaggeving van de Waalse Regering aan haar parlement geen herkomstlanden worden vermeld bij de doorvoervergunningen is het onmogelijk om, zoals voor het Vlaamse Gewest, een onderscheid te maken in de verschillende soorten doorvoertransacties in het Waals Gewest. Wel kunnen we een onderscheid maken naar regio van bestemming.

Tabel 16: *Overzicht van aantal en waarde van uitgereikte doorvoervergunningen, per regio van bestemming, 2008-2011*

Bestemming	Aantal vergunningen	Waarde vergunningen
Europese Unie	272	51.261.439
Buiten Europese Unie	96	85.419.822

Het valt op dat het gros van de vergunningen worden aangevraagd voor de doorvoer van goederen die bestemd zijn voor de Europese Unie. In termen van waarde ligt het zwaartepunt echter op de doorvoer naar landen die geen deel uitmaken van de Europese Unie.

Bestemming binnen de Europese Unie

De doorvoervergunningen die werden uitgereikt in periode 2007-2011 hadden betrekking 22 bestemmingslanden binnen de Europese Unie. De belangrijkste bestemmingslanden zijn Frankrijk, Duitsland, Portugal, Italië en Spanje (zie tabel 17). Op basis van de gegevens van 2010 kunnen we vaststellen dat het voornamelijk de doorvoer van vuurwapens betreft. Enkel bij de doorvoer bestemd voor Frankrijk en Duitsland waren in 2010 naast vuurwapens ook andere types van goederen betrokken, (zware ontploffingsmechanismen, voertuigen en elektronica bestemd voor Frankrijk en voertuigen, energetische materialen en luchtvaarttuigen bestemd voor Duitsland).

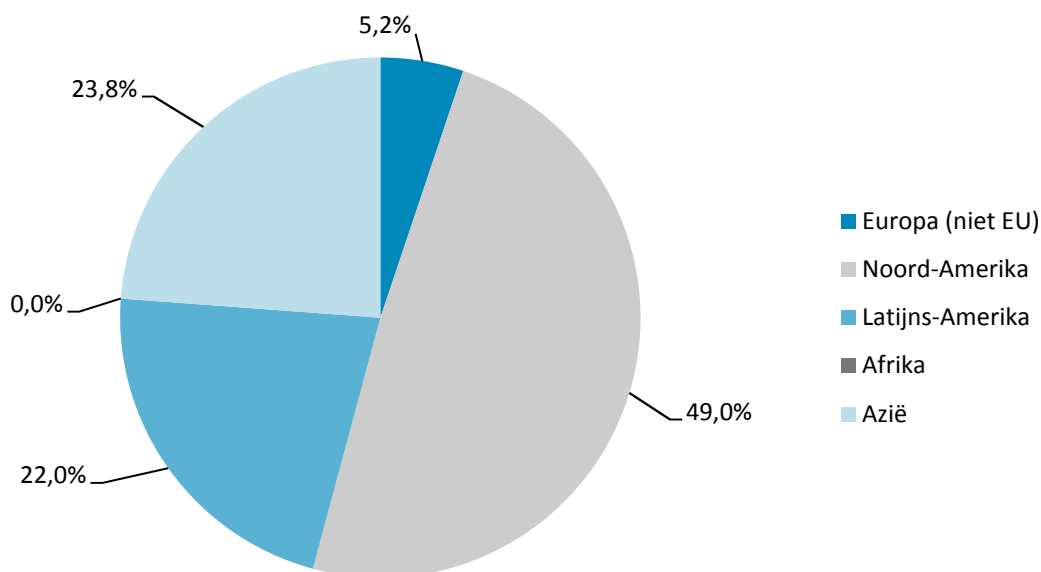
Tabel 17: Overzicht van aantal en waarde van uitgereikte Waalse doorvoervergunningen bestemd voor EU lidstaten, per land van bestemming, 2008-2011

Land van bestemming	Aantal vergunningen	Waarde vergunningen
Letland	1	2.619
Luxemburg	1	4.968
Estland	9	123.775
Ierland	3	133.329
Malta	10	236.001
Roemenië	12	280.447
Hongarije	13	393.541
Denemarken	6	484.308
Verenigd Koninkrijk	10	549.913
Slovenië	13	568.152
Slovakije	12	663.080
Polen	12	681.558
Bulgarije	12	738.746
Finland	17	1.050.226
Tsjechië	13	1.089.509
Griekenland	8	1.335.173
Oostenrijk	20	1.453.584
Spanje	17	3.872.038
Portugal	17	7.686.200
Italië	19	8.455.933
Duistland	23	10.162.606
Frankrijk	24	11.295.733
Totaal	272	51.261.439

Bestemming buiten de Europese Unie

De doorvoer van militaire goederen via het Waals Gewest naar landen buiten de Europese Unie is bestemd voor een eerder beperkt aantal landen (12 bestemmingslanden in 2008-2011).

Figuur 9: Overzicht van waarde uitgereikte Waalse doorvoervergunningen per regio van bestemming, 2008-2011



De belangrijkste regio van bestemming is Noord-Amerika met ongeveer de helft van de waarde van vergunde doorvoer. Het betreft doorvoer naar de Verenigde Staten, waaronder luchtvaartuigen en energetische materialen. Ook Latijns-Amerika (Mexico en Brazilië) en het Midden-Oosten (Saoedi-Arabië en Israël) zijn belangrijke regio's van bestemming van de doorvoer van militaire goederen via het Waals Gewest. De doorvoer naar Latijns-Amerika bestaat onder meer uit vuurwapens en voertuigen. De doorvoer naar Israël bestaat uit munitie en voertuigen. De doorvoer naar Saoedi-Arabië onder meer uit vuurwapens.

Geweigerde doorvoer

In het Waalse gewest werd sinds de regionalisering van de bevoegdheid in de zomer van 2003 slechts één vergunningsaanvraag voor de doorvoer van militair materieel geweigerd. Deze weigering vond plaats in 2005. Over deze weigering werd in het betreffende jaarverslag van de Waalse Gewestregering enkel vermeld dat het ging om goederen met een waarde van 156.441 euro.¹⁵⁸

4.1.8.4 Brusselse doorvoer van militair materieel, 2003-2012

In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden nauwelijks doorvoervergunningen uitgereikt. Sinds de regionalisering van de bevoegdheid in de zomer van 2003 werden slechts drie doorvoervergunningen uitgereikt door de Brusselse overheid. Geen enkele vergunningsaanvraag werd geweigerd. De drie uitgereikte vergunningen hebben betrekking op de doorvoer van 'zwaar militair materieel' bestemd voor een 'andere' bestemming in Duitsland (2.500.000 euro in 2004), 'zwaar militair materieel' bestemd voor een 'andere' bestemming in Griekenland (2.500.000 euro in 2004) en 'zwaar militair materieel' bestemd voor de overheid van Equatoriaal Guinea (2.722.900 euro in 2009). De specifieke aard van de goederen noch de herkomst ervan worden meegedeeld in

de verslagen van de Brusselse Hoofdstedelijke Gewestregering aan haar parlement. Ook in het parlementair debat in het Brussels Parlement kwamen deze transacties niet ter sprake.

4.1.8.5 *Cijfers over doorvoer van dual-use producten in België*

Cijfergegevens en informatie over *dual-use* doorvoer zijn nauwelijks voorhanden. Het gaat in de praktijk om slechts enkele doorvoervergunningen voor de periode 2003-2012, zowel in het Vlaamse als in het Waals Gewest. Er heeft zich voor *dual-use* doorvoer dan ook nauwelijks een bestuurlijke praktijk ontwikkeld.

4.1.8.6 *Vaststellingen op basis van de cijfergegevens*

De vergunde doorvoer in België bestaat vooral uit militaire voertuigen en vuurwapens, maar ook vliegtuigen, schepen, kanonnen, elektronica, springstoffen en andere militaire goederen. De praktijk van doorvoervergunningen verschilt sterk in de drie Belgische gewesten. Hoewel er meer doorvoervergunningen worden uitgereikt in het Waals Gewest ligt de waarde van de vergunde doorvoer beduidend lager dan in het Vlaamse Gewest. Dit is grotendeels het gevolg van de verschillende aard van de doorvoer in de twee gewesten. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden nauwelijks doorvoervergunningen uitgereikt.

In het Vlaamse Gewest vindt vooral doorvoer plaats van militaire goederen die hun bestemming hebben buiten de Europese Unie. Het betreft, in tegenstelling tot de Vlaamse wapenuitvoer, niet zozeer componenten van wapensystemen, maar voornamelijk volledig afgewerkte wapensystemen zoals voertuigen, luchtvaarttuigen, vuurwapens en luchtafweergeschut. In het Waals gewest worden doorvoervergunningen vooral aangevraagd voor doorvoer bestemd voor EU-lidstaten. Het gros van deze doorvoer via het Waals Gewest bestaat uit vuurwapens en vindt plaats in het kader van de activiteiten van één bedrijf dat dienst doet als distributiecentrum voor de Europese markt van een grote Amerikaanse vuurwapenproducent. De doorvoer bestemd voor landen die geen deel uitmaken van de Europese Unie hebben in het Waals Gewest een eerder beperkt aantal bestemmingslanden. Deze doorvoer is vooral bestemd voor de Verenigde Staten, het Midden-Oosten en Latijns-Amerika. In het Vlaamse Gewest heeft de doorvoer bestemd voor buiten de Europese Unie een veel groter aantal bestemmingslanden. Doorvoer via het Vlaamse Gewest is in belangrijke mate bestemd voor landen in Afrika (vooral militaire voertuigen) en in het Midden-Oosten (vooral Saoedi-Arabië). Ook doorvoer naar Noord-Amerika en Latijns-Amerika komt regelmatig voor in Vlaanderen.

Deze verschillen in aard van de doorvoer tussen het Vlaamse en het Waals Gewest hebben ook een impact op de mate waarin vergunningen worden geweigerd. Een geweigerde doorvoervergunning is uitzonderlijk in het Waals Gewest (sinds 2003 slechts 1 weigering), terwijl er in het Vlaamse Gewest regelmatig vergunningsaanvragen voor doorvoer worden geweigerd. Het aandeel geweigerde doorvoervergunningen ligt in het Vlaamse Gewest omwille van de aard van de producten en de (eind)bestemming ervan ook beduidend hoger dan het aandeel geweigerde uitvoervergunningen. In een aantal gevallen lagen administratieve redenen aan de basis van een geweigerde doorvoervergunning, maar meestal betreft het inhoudelijke redenen zoals bijvoorbeeld de mensenrechtensituatie in het land, het risico dat de levering van deze goederen bestaande spanningen in het land verergeren of het risico op afwending.

Nog een belangrijk verschil tussen de doorvoerpraktijk in het Vlaamse Gewest en de overige twee gewesten is dat in het Vlaamse Gewest de afgelopen jaren ook doorvoervergunningen werden uitgereikt op basis van de *catch-all* clause (11 vergunningen sinds 2003).

Een opmerkelijke vaststelling is verder de verschillende evolutie van het aantal uitgereikte doorvoervergunningen in het Vlaamse en het Waals Gewest. Terwijl dit aantal de afgelopen jaren in het Waals Gewest sterk toenam (omwille van de activiteiten in kader van de Europese distributie van vuurwapens), is dit in het Vlaamse Gewest (vooralsnog) niet het geval.

Een laatste vaststelling is dat er een aantal vaste doorvoerroutes lijken te bestaan in het Vlaamse Gewest, bijvoorbeeld de doorvoer van munitie uit Noorwegen naar Chili. Ook in het Waals Gewest weten we dat de vuurwapens die bestemd zijn voor Europese landen hoofdzakelijk uit de Verenigde Staten afkomstig zijn.

4.1.9 De andere kant van de praktijk: de ervaring van Vlaamse doorvoerders

Om een volledig beeld te krijgen van de bestuurlijke praktijk werden 14 organisaties gecontacteerd, die een voorafgaande vergunning van de FOD Justitie hebben bekomen. Het betreft voornamelijk expediteurs, douaneagentschappen en scheepsagenten (zie *supra* voor een overzicht van het profiel van doorvoerders, p. 18). Slechts één bedrijf voor luchtvrachtvervoer, gevestigd in Zaventem, werd gecontacteerd. De vaststellingen hebben vooral betrekking op doorvoer in de haven van Antwerpen, waar de meeste organisaties gevestigd zijn. Over doorvoer in de havens van Oostende, Gent en Zeebrugge is minder bekend.

Enkele doorvoerders gaven te kennen dat ze ooit voor één of enkele transacties een vergunning bij de FOD Justitie hebben aangevraagd, maar al jaren geen militair materieel of *dual-use* producten meer behandelen. In de meeste gevallen betreft het een bewuste keuze omdat de commerciële en juridische risico's van dergelijke dossiers niet opwegen tegen de verdiensten (zie ook verder). Uit de bevraging blijkt ook dat kleinere organisaties er zelf niet aan beginnen of beroep doen op een erkende doorvoerder indien ze éénmalig of sporadisch een aanvraag voor doorvoer van strategische goederen binnen krijgen. Er is het voorbeeld van een expediteur (zelf niet vergund als doorvoerder) die bij een scheepsagent in de haven van Antwerpen aanklopt om via hem een doorvoervergunning te vragen. In Antwerpen zijn slechts 3 scheepsagenten¹ actief die over een voorafgaande machtiging (van de FOD Justitie) beschikken.

Risico's

Doorvoerders zelf zijn dan ook niet verwonderd over het continu dalend aantal doorvoervergunningen in het Vlaamse Gewest. De nog actieve doorvoerders erkennen dat het voor hen een relatief klein aantal dossiers of klanten betreft, en dat ze zelf doorvoeropdrachten van strategische goederen bewust beperkt houden omwille van de daaraan verbonden risico's. Sommigen sluiten doorvoer van militair materieel uit, anderen doorvoer van *dual use* producten, sommigen weren een bepaalde profiel van klanten, bijvoorbeeld particulieren, anderen werken juist alleen in opdracht van een bepaald type klant, bijvoorbeeld overheids- of internationale organisaties.

¹ Op een totaal van 15 tot 20 grote scheepsagenten en een aantal kleinere agenten.

Interne procedures dienen risicovolle dossiers te detecteren en uit te sluiten. De belangrijkste overwegingen daarbij betreffen voornamelijk de volgende aspecten:

- het is een complexe materie die intern specifieke, *up to date* kennis vereist om uit te maken welke goederen vergunningplichtig zijn, dit vereist een continue investering;
- doorvoerders zijn grotendeels afhankelijk van de informatie die de klant overmaakt met betrekking tot de goederen, het is niet mogelijk om de authenticiteit daarvan te controleren wegens gebrek aan tijd, kennis en/of fysieke controlemogelijkheden;¹⁵⁹
- De procedures zijn omslachtig, kunnen daardoor duur uitvallen, en vooral duur in verhouding tot de verdiensten van een dergelijk dossier; onzekere behandelingstermijnen kunnen bovendien extra kosten met zich meebrengen;
- Het risico als iets fout loopt weegt niet op tegen de kostprijs van een dossier: doordat douanediens tenen hen als eerstelijns-contactpersoon hoofdelijk kunnen aanspreken voor alles wat er misloopt, zijn ze zeer kwetsbaar.¹⁶⁰ Ze kunnen aangesproken worden voor boetes of zelf opdraaien voor extra kosten, die niet steeds op de klant verhaald kunnen worden, bijvoorbeeld extra opslagkosten in geval van inbeslagname van de goederen door douane.

Hierna worden de belangrijkste risico's afzonderlijk toegelicht: de moeilijkheid om vergunningplichtige goederen te identificeren, de objectieve aansprakelijkheid en de daaraan verbonden kwetsbaarheid van doorvoerders, de lange behandelingstermijnen in het Vlaamse Gewest en de keuzemogelijkheden qua doorvoerlocatie (*shopping*).

Problematische identificatie van goederen

Voor alle genoemde organisaties omvatten de vereisten met betrekking tot exportcontrole aspecten waarop zij zelf weinig vat hebben. Zowel de goederenlijst, als de exportvergunning, het certificaat van eindgebruik of het invoercertificaat zijn documenten die hen door de klant worden overgemaakt. Of de goederen al dan niet in het Vlaamse Gewest onder vergunning staan, beoordelen ze in eerste instantie zelf, aan de hand van de omschrijving van de goederen die de klant hen overmaakt. Indien het om militair materieel gaat, wordt de vergunning systematisch aangevraagd. Indien het *dual-use* producten betreft, wordt veelal de bevoegde overheid gecontacteerd om uitsluitel te krijgen of er al dan niet een vergunning vereist is. In het verleden zijn er correlatietabellen opgemaakt die toelieten om *dual-use* producten te identificeren binnen de ruime douanenomenclatuur.¹⁶¹ Die tabellen worden evenwel niet meer bijgewerkt, waardoor alle belanghebbenden (leveranciers, doorvoerders én douane) zelf dienen na te gaan of bepaalde goederen voorkomen in de bijlage van de *Dual-use* Verordening.

Net als voor de douanediens tenen is het voor doorvoerders niet evident om te achterhalen of civiele goederen evt. voor MVW of voor militair gebruik in aanmerking komen: één gepantserde wagen met bestemming Afrika, bestemd voor privé gebruik; een watertank bedoeld voor een humanitair project; 'groene' personenwagens, textiel, dat in aanmerking komt voor verwerking in kogelwerende vesten... bij sommige goederen is twijfel terecht, voor vele andere is er geen aanwijsbare reden om het civiel gebruik in vraag te stellen. De meeste doorvoerders hebben interne procedures waarbij rekening gehouden wordt met de aard van de goederen, het profiel van de klant en/of het land van bestemming. Eén doorvoerder laat systematisch een document ondertekenen waarin de klant verklaart dat de goederen niet voor dubbel gebruik in aanmerking komen. Om te garanderen dat de verklaarde aard van de goederen ook de werkelijk aard is, m.a.w. dat de juiste goederencodes vermeld staan op de documenten, bestaat er voor scheepsvrachten een standaard clause in de vrachtbrief '*said to contain*'. Deze clause wordt wereldwijd door rederijen gebruikt om de verantwoordelijkheid i.v.m. verklaringen over de goederen bij de klant te

leggen. Rederijen hebben immers niet de mogelijkheid om fysiek alle vrachten op authenticiteit te controleren. Of de clause voldoende is in het geval er 'iets misloopt' om de aansprakelijkheid terug te leggen bij diegene die primair verantwoordelijk is voor de lading is twijfelachtig (zie ook verder).¹⁶² Er zijn geen precedents bekend waarbij de clause het voorwerp van discussie vormde. Doorvoerders gaan er doorgaans wel van uit dat bij frauduleuze vrachten waarvan zij het slachtoffer worden, de *malafide* klant wellicht niet meer te vinden is (onder meer door het gebruik van zogenaamde Matryoshka-poppenstructuren¹⁶³ om het werkelijke eigenaarschap te verdoezelen).

Eerstelijns-, objectieve aansprakelijkheid

Doorvoerders en douaneagenten zijn eerstelijnsaanspreekpartner van douane als het gaat om boetes en dergelijke, ook al zijn zij niet de primair verantwoordelijke partij. Het betreft een objectieve en hoofdelijke aansprakelijkheid voor de hele logistieke keten, ongeacht of de 'fraude' intentioneel was of niet en ongeacht of er op hen een persoonlijke 'schuld' of medeplichtigheid weegt.¹⁶⁴ In de praktijk is het diegene die het makkelijkst te vatten is of diegene die het meest solvabel is die effectief vervolgd wordt. Nadien bestaat er burgerrechtelijk wel de mogelijkheid in geval van onschuld of gedeelde verantwoordelijkheid om de boetes te verhalen op de werkelijk, resp. andere verantwoordelijke partij. Maar zoals net vermeld, is die vaak niet meer te vinden of te vatten, waardoor het uiteindelijk de doorvoerders zijn die voor alles opdraaien. Uit navraag bij de opsporingsdiensten van douane blijkt dat het principe van de objectieve aansprakelijkheid wel meer en meer in vraag wordt gesteld.¹⁶⁵

De kwetsbaarheid van doorvoerders

Door de commerciële en juridische risico's (extra kosten, resp. objectieve aansprakelijkheid) zijn doorvoerders zelf geen vragende partij om strategische goederen te behandelen. Ze voelen zich kwetsbaar, terwijl de *malafide* handelaars veilig buiten schot blijven doordat ze zich buiten de jurisdictionele sfeer bevinden van de bevoegde autoriteiten. De toenemende praktijk van certificering van douaneactiviteiten speelt daarin ook een rol.

Op Europees¹ niveau kunnen ondernemingen zich laten certificeren als *Authorized Economic Operator (AEO)*. Het certificaat brengt met zich mee dat douane hen beschouwt als een 'veilige' en 'betrouwbare' onderneming. Het AEO-concept werd door de Europese Commissie in 2005 bij Verordening¹⁶⁶ geïntroduceerd als tegenhanger van het Amerikaanse C-TPAT programma (*Customs and Trade Pact Against Terrorisme*). C-TPAT is gelanceerd na 9/11 als een van de maatregelen om de hele logistieke keten veiliger te maken door procedures die verhinderen dat er terrorismegevoelige producten aan boord gaan. Het omvat een samenwerking tussen de Amerikaanse en de lokale douanediensten.

Het belangrijkste voordeel van het certificaat is voorlopig de snellere inklaring van de goederen¹¹. De risicoanalyses die recent door douane gebruikt worden om meer gerichte controles uit te voeren (zie ook verder) houden ook rekening met het AEO-statuut (als één van de vele criteria). En waar er een wederzijdse AEO-erkenning bestaat zoals tussen de EU en Japan, kunnen gecertificeerde operatoren genieten van een zogenaamde '*green lane*', waardoor de goederenstroom sneller en met minder controles verloopt.

Deze voordelen maken gecertificeerde operatoren net kwetsbaarder want aantrekkelijker voor *malafide* handelaars, die beseffen dat de grootste barrière om te overwinnen de interne procedures van de doorvoerders zelf zijn. Nadien kunnen ze immers mee genieten van de reputatie en

¹ Inclusief China, Japan, Zwitserland en Noorwegen

¹¹ Er wordt verwacht dat in de toekomst enkel nog AEO-erkende ondernemingen zullen kunnen actief blijven.

de daaruit voortvloeiende soepeler douanebehandeling die de organisatie *as such* geniet. Omdat zowel de erkenningsprocedure als het continu sluitend houden van de interne procedures een immense investering vereist (de hele erkenningsprocedure kan tot 2 jaar duren), zijn weinig AEO-erkende doorvoerders geneigd de voordelen ervan in het gedrang te brengen omwille van risicovolle activiteiten waarop ze zelf weinig vat hebben. Doorvoerders hebben immers zelf in de praktijk weinig meer fysieke controlemogelijkheden dan de douanediens om de goederen op authenticiteit te controleren. Dit is één van de mogelijke verklaringen voor de daling van het aantal doorvoervergunningen voor strategische goederen in het Vlaamse Gewest, nl. dat de sector zelf doorvoer (van bepaalde categorieën van goederen, naar bepaalde bestemmingen) probeert te beperken.

De AEO-certificering levert voorlopig enkel een beperkt aantal voordelen op zoals prioritairere behandeling, lagere controlefrequentie, en vermindering van de borgstelling. Nochtans zou het perfect mogelijk zijn om daaraan zowel andere vereisten als andere voordelen te verbinden, bijvoorbeeld inzake exportcontrole¹⁶⁷. Alfaport, de vereniging die de belangen van de Antwerpse havengebonden operatoren behartigt, heeft daartoe al via de diverse overlegfora met de douane (zowel nationaal als regionaal) initiatieven genomen om in bijkomende facilitering voor AEO gecertificeerde ondernemingen te voorzien.

Uit navraag bij de ambtenaren van de Vlaamse Dienst Controle Strategische Goederen bleek dat ook zij niet helemaal weigerachtig staan tegenover een dergelijke evolutie, maar zolang ze zelf niet betrokken worden in de erkenningsprocedure zijn ze niet geneigd tot een soepeler behandeling van organisaties die enkel een betrouwbaarheidsassessment hebben doorlopen dat gericht is op een douanefinaliteit.

Kwalijke reputatie van (België en) het Vlaamse Gewest inzake lange behandelingstermijnen

Een terugkerende frustratie bij de doorvoerders betrof de lange behandelingstermijn voor doorvoeraanvragen. Zij rekenen gemiddeld op 2 tot 6 weken voor een normaal dossier. Moeilijke dossiers kunnen maanden aanslepen. Vanuit economisch perspectief is een dergelijke termijn voor sommige klanten niet aanvaardbaar. Vaak wordt de aanvraag al geïnitieerd vanaf het ogenblik dat de goederen vertrekkensklaar zijn in het land van herkomst. Meestal moeten ze dan nog enkele weken op de kade blijven vooraleer ze kunnen verder doorvervoerd worden: extra kosten van opslag, de klant die extra weken moet wachten op betaling (en de termijnen niet zelf in de hand heeft) ... het zijn redenen waarom er soms niet voor Antwerpen als doorvoerhaven gekozen wordt. Niet alleen voor de klanten, maar ook voor Vlaamse doorvoerders zelf is dat commercieel nefast, want zij zijn door hun vestiging gebonden aan de Antwerpse haven en kunnen hun klanten geen alternatief aanbieden (zie ook verder bij *shopping*).

De perceptie leeft dat vergelijkbare dossiers in de buurlanden doorgaans wel sneller behandeld worden, met een gemiddelde termijn van 2 weken. Als voorbeelden werden vaak Hamburg en Rotterdam aangehaald (in volgorde van soepelheid). De tragere behandeling betreft niet alleen de doorvoervergunning, ook de douaneformaliteiten zijn in België in de regel minder soepel en minder efficiënt dan in andere landen. In de ervaring van doorvoerders is een ééngemaakt Europa helemaal geen garantie op ééngemaakte procedures, er blijven grote verschillen bestaan in interpretatie en toepassing van eenzelfde regelgeving, naargelang het land. Dat het anders kan bewijst de praktijk in met name buurlanden zoals Nederland en Duitsland, die er wel in slagen om een vlotte, klantgerichte en stabiele dienstverlening te bieden.¹⁶⁸

Het standpunt van de Vlaamse administratie hierover is dat doorlooptijden moeilijk in te korten zijn, omdat elk dossier onderworpen wordt aan een evaluatieprocedure en het vergt standaard enige tijd om die grondig af te handelen.

Zoals verder uit de bespreking van de doorvoercontrolestelsels in de buurlanden zal blijken, zorgt vooral het beperkter toepassingsgebied van doorvoercontrole ervoor dat de meeste doorvoer in bijvoorbeeld Nederland en Duitsland, zonder enige formaliteit kan doorgaan (in Nederland omwille van de bestemming, in Duitsland omwille van de aard van de goederen). Het is dus niet zozeer de behandelingstermijn die verschilt, maar eerder het beperkter aantal gevallen van doorvoer onder controle, dat voor aanzienlijke verschillen zorgt tussen het Vlaamse beleid en dat van de buurlanden (zie ook verder bij de bespreking van Nederland en Duitsland).

Keuzemogelijkheden qua doorvoerlocatie (*Shopping*)

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest erkent dat voor eenzelfde transport soms 3 kopieën van de uitvoervergunning in circulatie zijn om een doorvoervergunning aan te vragen, terwijl het Vlaamse Gewest (met klem) ontkent dat er aan *shopping* wordt gedaan. Volgens de Vlaamse bevoegde dienst zijn de economische motieven voor de keuze van een route doorslaggevend en niet zozeer het vergunningsbeleid (slechts in uitzonderlijke gevallen wel). Met die argumentering gaat de Vlaamse administratie voorbij aan de economische impact, voornamelijk de extra kosten, die de (lange) controleprocedures met zich meebrengen.

Vlaamse doorvoerders zelf hebben weinig marge om te *shoppen*, zij zijn immers gebonden aan het havengebied waar ze opereren. Hun klanten daarentegen, de uitvoerders hebben wel de mogelijkheid om meerdere aanvragen in te dienen in verschillende landen. Niet alleen de al dan niet strenge formaliteiten, non-proliferatievoorwaarden of andere vereisten spelen daarin mee, maar ook de snelheid waarmee aanvragen worden afgehandeld en de efficiëntie van de (algemene) douaneprocedures. Zolang er op dat vlak geen volledige eenvormigheid bestaat, blijft *shopping* een realiteit.

Vlaamse doorvoerders stellen dat ondanks de strategische ligging van Antwerpen en de talrijke verbindingsmogelijkheden vanuit de haven, sommige klanten afhaken omwille van de ambtelijke procedures.

Andere vereisten voor doorvoer: fysieke beveiliging

De in het Vlaamse Gewest bevoegde overheid voor exportcontrole legt geen specifieke vereisten op met betrekking tot de fysieke beveiliging van de goederen. Dit is in andere landen ook niet het geval. Er bestaan wel degelijk voorschriften inzake beveiliging, die zijn veelal de bevoegdheid van meerdere overheden, onder meer bevoegd voor mobiliteit of transport of voor nucleaire veiligheid. Deze aspecten zijn ook veelal internationaal geregeld.

Zonder volledig te willen zijn, geven we enkele voorbeelden van (al dan niet wettelijke) verplichtingen met betrekking tot de beveiliging van het transport van gevaarlijke goederen:

- Algemeen: voorschriften met betrekking tot verpakking en etikettering van gevaarlijke stoffen
- Transport over de weg: de ADR-reglementering met betrekking tot het transport van gevaarlijke goederen (*Carriage of Dangerous Goods by Road*);
- Transport van wapens: FOD Justitie;
- Transport van explosieven: FOD Mobiliteit;
- Transport van vreedzaam nucleair materiaal: het Federaal Agentschap voor Nucleaire controle – FANC;

- *International Maritime Dangerous Goods (IMDG) Code* voor gevaarlijke stoffen (vereiste van een *Dangerous Goods Declaration (DGD)* en een *Container Packing Certificate* voor containers);
- Maritiem transport: regels van de IMO – *International Maritime Organisation*, regels i.v.m. scheeps- en havenbeveiliging, ISPS – *the International Ship and Port Facility Security Code*;
- Luchttransport: regels van het IATA – *International Air Transport Association*, bijvoorbeeld beperking van het volume (tot 50 kg munitie of gevaarlijke stoffen die met passagiersvluchten meegaan), vereisten met betrekking tot de verpakking, vermelding op de verpakking, en dergelijke.

Voor luchtvervoer dient het Ministerie van Mobiliteit vooraf een toelating te geven, zodat ook zij zicht krijgt op wat er binnen en buiten gaat en doorvervoerd wordt.

Suggesties vanuit de doorvoerpraktijk

Terwijl doorvoerders alle begrip hebben voor de noodzaak van een exportcontrolebeleid, inclusief voor doorvoer, is er veel minder begrip voor het gebrek aan inzicht in de economische impact van de opgelegde maatregelen. Vooral het gebrek aan een éénvormige behandeling in alle EU lidstaten, waarbij België in het algemeen en het Vlaamse Gewest in het bijzonder gekend staan voor een (veel) strenge(re) aanpak dan de buurlanden, en de inefficiëntie van de procedures worden als frustrerend ervaren door Vlaamse doorvoerders. De douane slaagt er momenteel niet in om twee schijnbaar tegengestelde belangen, enerzijds het faciliteren van de handelsstromen, anderzijds het controleren van diezelfde handelsstromen te verzoenen.¹⁶⁹ Nochtans kunnen enkele ingrepen op operationeel niveau al een substantiële bijdrage leveren, zonder dat er nieuwe, fundamentele beleidskeuzes aan te pas komen, zoals:

- De digitalisering van de aangiftes en elektronische procedures (naar het voorbeeld van Nederland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, zie verder);
- Een *single window approach*, met een integratie van vereisten van verschillende overheden (douane, mobiliteit, exportcontrole, ...), en douane als enig loket voor het aanleveren van de vereiste informatie en documentatie, van waaruit de verspreiding gebeurt naar de verschillende gespecialiseerde diensten;
- Een differentiatie in behandeling naargelang de gevoeligheid van het dossier, in plaats van standaard procedures voor alle doorvoer;
- Ambtelijke procedures die, in de mate van het mogelijke, rekening houden met de economische realiteit, in dit geval dan voornamelijk met de snelheid waarmee dergelijke transacties gewoonlijk plaatsvinden.

Een meer fundamentele ingreep die het overwegen waard is, is de integratie van de fysieke verificaties, met één enkele centrale (douane)dienst, een soort federaal Agentschap, dat zelf ook de nodige expertise in huis heeft om gespecialiseerde, niet-fiscale controles, uit te voeren (internationale veiligheid, voedselveiligheid, veterinaire keuringen, milieuaspecten, enz.).¹⁷⁰

4.1.10 Handhaving en sanctionering

4.1.10.1 Toezicht

Toezicht op doorvoer

Het toezicht op de naleving van de exportcontrolewetgeving, inclusief doorvoer, is voornamelijk de bevoegdheid van de federale douane, op basis van haar algemene opdracht, zowel als van specifieke bepalingen. Dit geldt voor alle strategische goederen.

De toezichtsmiddelen bij doorvoer zijn beperkt, zoals reeds eerder beschreven, enerzijds omwille van de beperkte informatie waarover douane in sommige gevallen van doorvoer beschikt en bij *dual-use* producten, omwille van de moeilijkheid om de goederen te identificeren binnen de douane-nomenclatuur.

Goederen die door douane gecontroleerd worden en waarbij er wordt vastgesteld dat de doorvoervergunning ontbreekt, of wanneer er een vermoeden is dat er een doorvoervergunning vereist is, worden door de douanediens ten tegengehouden totdat er uitsluit is van de bevoegde gewestelijke overheid.

Samenwerking met het oog op handhaving militair materieel

Het KB van 8 maart 1993 legt een aantal overheidsdiensten de verplichting op om mee te werken om overtredingen en de vermoedelijke daders ervan op te sporen, door vaststellingen of informatie waarover ze ter zake beschikken over te maken aan de bevoegde dienst (art. 11, §1 en 2):

- Diensten van de Administratie der Douane en Accijnzen;
- Die van de Economische Algemene Inspectie;
- Die van de Proefbank voor vuurwapens;
- Ieder openbaar bestuur dat over nuttige inlichtingen beschikt betreffende verrichtingen, pogingen tot verrichtingen of omkering van goederenverkeer die een overtreding vormen.

Toezicht op financiële transacties militair materieel

De wet van 1991 voorziet ook in controle op de financiële transacties van wapenhandel. Krediet- en verzekeringsinstellingen mogen enkel aan vergunde handelaars een krediet of een verzekering toestaan. De vergunning geldt als een opschortende voorwaarde om een krediet te kunnen bekomen¹. 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 alle categorieën van handelaars, 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 tussenhandel².

¹ Art. 14 Wet van 5 augustus 1991, zoals gewijzigd door art. 10 van de wet van 25 maart 2003

² Art. 15 Wet van 5 augustus 1991, zoals gewijzigd door art. 11 van de wet van 25 maart 2003

4.1.10.2 Sanctionering

Sanctionering militair materieel

De federale wet maakt op het vlak van de sanctionering een onderscheid naargelang het gaat om overtredingen op de vergunningsvoorwaarden (art. 8) of op de bepalingen met betrekking tot de voorafgaande vergunningen, inclusief de verplichting om embargo's na te leven (art. 12). Voor overtredingen of poging tot overtreding van de bepalingen van de wet met betrekking tot de vergunningsvoorwaarden verwijst ze naar de artt. 231, 249 t.e.m. 253 en 263 t.e.m. 284 van de algemene wet inzake douane en accijnzen. De gevangenisstraf bedraagt ten hoogste 5 jaar en de boete duizend tot 1 miljoen frank (nu Euro), bij herhaling worden de straffen verdubbeld.

Op de schending van een embargo en de overtredingen en pogingen tot overtreding van de bepalingen met betrekking tot de voorafgaande vergunning (artt. 10 en 11) en de corresponderende uitvoeringsbepalingen van het KB van 16 mei 2003 (art. 12) stelt de wet volgende straffen: 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 met betrekking tot misdrijven en hun bestraffing van boek I van het strafwetboek zijn ook van toepassing op de inbreuken op deze bepalingen (van Titel III).¹⁷¹

Op de niet-naleving van de bepalingen met betrekking tot de controle op financiële transacties, inclusief de poging daartoe (art. 14) en op de niet-naleving van de verplichting om inlichtingen en documentatie te verstrekken (art. 15), staan dezelfde sancties, naar gelang het geval ze betrekking hebben op de doorvoervergunning of op de voorafgaande vergunning.

Extraterritorialiteit

Sinds 2003 voorziet de federale wet (art. 13) ook 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 Belgisch 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.

Met deze bepaling 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 handel (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.

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 lijkt: 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 voorafgaande vergunning te beschikken, en voor het verhandelen – als vergunde persoon – in schending van een wapenembargo waardoor België gebonden is.¹⁷²

Sancties dual-use producten

De *Dual-use* Verordening voorziet zelf niet in sancties omdat de EU daarvoor niet bevoegd is. Het is aan de lidstaten om in gepaste en afschrikwekkende sancties te voorzien. De juridische basis voor de drie Gewesten is de federale wet van 11 september 1962 betreffende de IU&D van goederen en de daaraan verbonden technologie. *Dual-use* producten werden niet uitgezonderd en vallen daarom nog steeds onder de toepassing van deze wet. Tot de sancties behoren: gevangenisstraf van 4 maand tot maximum 5 jaar bij recidive; verbeurdverklaring van de goederen, en boetes navenant de waarde van de verhandelde goederen.

4.1.10.3 Toezicht en sanctionering in de praktijk

Afgescheiden maar complementaire activiteiten van de douanediens

Twee verschillende entiteiten binnen de Algemene administratie van Douane en Accijnzen (FOD Financiën) staan in voor het toezicht op de naleving van de wetgeving en de opsporing van illegale praktijken, enerzijds de diensten voor eerstelijns toezicht aan de buitengrenzen en anderzijds de Opsporingsdiensten. Hun activiteiten zijn complementair.

Toezicht staat in voor de controle op de naleving van wetgeving, door middel van fysieke en documentaire controles (van de aangiftes en de bijhorende documenten). Sinds enkele jaren worden dergelijke controles aangestuurd door risicoanalysetechnieken, om in de massa van aangiftes¹ gerichtere controles te kunnen uitoefenen. De resultaten van de risicoanalyse geven aan of goederen mogen geladen worden, dienen tegengehouden te worden, aan controle dienen onderworpen te worden. Voor doorvoer (douane-vervoer) stelt zich het probleem dat de aangiftes minder informatie bevatten dan bijvoorbeeld in- en uitvoer, waardoor een aantal parameters van de risicoanalyses niet kunnen worden afgedekt (voornamelijk doordat het gebruik van de goederencodes van de douanenomenclatuur niet verplicht is). Relevant voor het exportcontrolebeleid is bovendien dat de parameters van de risicoanalyses voornamelijk vanuit een fiscale finaliteit gekozen worden. Men gaat er wel van uit dat *“als er iets fout zit, er vaak over de hele lijn vanalles aan de hand is”*. Het werken met risicoanalyses wordt binnen Europa ondersteund door het *Risk Information Forum*, een informatienetwerk tussen de Europese douanediens, waar ze zonder veel formaliteiten (en bijvoorbeeld veel soepeler dan de politiediensten) onderling informatie kunnen uitwisselen.

De Opsporingsdiensten hebben als specifieke taak om ‘gekaracteriseerde fraude’ op te sporen, te onderzoeken en te vervolgen. Dat doen ze op basis van vertrouwelijke informatie die hen wordt aangeleverd via rechtstreeks operationeel contact met buitenlandse collega’s, via de douane attachés van EU lidstaten of derde landen (geaccrediteerd te Brussel), via inlichtingendiensten en/of van het parket². In principe zouden ze ook van de collega’s van Toezicht dergelijke informatie kunnen krijgen, op basis van hun eerste lijnsvaststellingen. Uit de interviews is gebleken dat dit in de praktijk zelden gebeurt. Hetgeen erop kan wijzen dat de toezichtsmogelijkheden *in se* te beperkt

¹ +/- 14 000 000 aangiftes per jaar (in-, uit- en doorvoer samen), in Antwerpen omvat de goederentrafiek bijvoorbeeld 8 000 000 containers per jaar

² De politiediensten hebben op basis van de politiereglementering geen verplichting om in geval van vermoeden van illegale activiteiten informatie aan de douanediens over te maken.

zijn om illegale activiteiten op te sporen, onder meer omwille van te summiere informatie en de snelheid waarmee doorvoer wordt afgehandeld.

Geen uniform douanebeleid in de praktijk binnen Europa

Meerdere aspecten zorgen voor een verschillende douanebehandeling binnen de Europese unie, waaronder de massale goederenstroom, de overdaad aan wetgeving en de verschillen in capaciteit op nationaal niveau om effectief toezicht uit te oefenen.¹⁷³ Omwille van de massale goederenstroom is de douane aangewezen op selectieve procedures (op basis van risicoanalyses) om prioriteiten te leggen in de fysieke controles. Doorvoer staat doorgaans niet hoog op de prioriteitenlijst. Noch in ons land, noch in de buurlanden. Ook de overdaad aan wetgeving brengt met zich mee dat de controlerende diensten aangewezen zijn op selectieve controles omwille van de onmogelijkheid om alles te controleren. Daarin kunnen alle landen verschillende accenten leggen, de Europese Commissie bevestigt dat dit in de praktijk ook effectief gebeurt.¹⁷⁴ Het gebruik van selectieve controles is gezien het volume aan doorvoer een noodzaak, maar zorgt er voor dat de pakkans bij overtreding gering is. Dit is zeker het geval voor doorvoer, waarvan in de eerste plaats de identificatie van mogelijks verdachte doorvoer structureel problematisch is.

Problematische identificatie van vergunningplichtige goederen

De Toezichts- en Opsporingsdiensten van Douane zijn niet alleen te beschouwen als uitvoerende buitendiensten van de FOD Financiën, maar *de facto* ook van andere overheidsdiensten die geen eigen permanente controlestructuur aan de buitengrenzen hebben, zoals de Vlaamse overheid bevoegd voor exportcontrole. De douanediensten zijn niet betrokken in het wetgevend beleid aangaande deze materie(s) en hebben terzake geen enkele interpretatiemarge, omdat het uiteindelijk beslissingsrecht bijvoorbeeld over het al dan niet verlenen van een vergunning bij de voogdijminister ligt van de departementen waaronder deze andere diensten ressorteren. Bovendien vereist de uitvoering van deze taken een zeer brede waaier aan competenties (veiligheid, milieu, voedsel, landbouw, enz.), die elk op zich vaak specialistische kennis omvatten. Dit is zeker het geval voor het exportcontrolebeleid met betrekking tot *dual-use* producten. Zowel de diensten bevoegd voor Toezicht als de Opsporingsdiensten hebben in eerste instantie een stop-functie om verdachte trafieken tegen te houden. Voor *dual-use* producten hebben de douanediensten niet de (technische) *know how* om voor elk *item* met zekerheid uit te maken of de goederen al dan niet voor dubbel gebruik in aanmerking komen en dus vergunningplichtig zijn. Het betreft immers een dubbele afweging: vallen de goederen onder het toepassingsgebied van de *dual-use* regelgeving en indien ja, is er *in concreto* sprake van dubbel gebruik, hetgeen afhangt van de bestemming en/of de eindgebruiker. De eerste beoordeling is al niet evident omdat de douanenomenclatuur een indeling in goederencategorieën omvat die te ruim is om *dual-use* producten louter op basis van de goederencode te identificeren. Tot in het recente verleden bevatte de administratieve onderrichting “Vergunningen” zgn. correlatietabellen, waarbij de bijlage van de DU Verordening als basis werd genomen. Deze instructie wordt vrijwel niet meer ge-update, waardoor betrokkenen momenteel zelf op basis van de nomenclatuur én de bijlage van de DU Verordening de identificatie dienen te maken. Wel is het zo dat vanuit de Centrale Administratie, via elektronische weg, regelmatig de aandacht wordt gevestigd op amenderende wijzigingen in de Basisverordening en hiermee gelieerde specifieke embargo-verordeningen (Iran – Syrië en andere zgn. “schurkenstaten”), en op specifieke risico’s in hoofde van welbepaalde economische operatoren of individuen. De tweede beoordeling, van het mogelijk gebruik, is voor de douanediensten veel moeilijker autonoom te maken, daarvoor dienen ze *de facto* beroep te doen op de Dienst Controle

Strategische Goederen en ondanks de daar aanwezige expertise is (volgens de gecontacteerde douanediens ten) ook het advies van die dienst niet altijd éénduidig.

Vervolgingsmogelijkheden voor inbreuken

In 2009 verklaarde de toenmalige bevoegde minister dat illegale doorvoertransacties niet vaak voorkomen. De pakkans ligt volgens haar erg hoog. Van zware sancties is er daarentegen geen sprake. Vaststellingen van doorvoer zonder vergunningen worden doorgaans in de minne geregeld: *“Het gebeurt regelmatig dat de douane meldt dat ze een partij goederen zonder vergunning heeft onderschept. Een dergelijke partij wordt altijd in beslag genomen. Daaruit kan de minister alleen maar afleiden dat mensen die zonder vergunning proberen door te voeren, tegen de lamp lopen. Natuurlijk kan niet met zekerheid worden gezegd of ze allemaal worden onderschept, maar in elk geval neemt de douane contact op als er een partij goederen staat zonder vergunning. Als men het fout doet, worden de goederen in beslag genomen en regelmatig worden goederen teruggestuurd naar de afzender. Ze moeten die dan opnieuw versturen volgens het Vlaamse vergunningssysteem”*.¹⁷⁵

Bij douanemisdrijven heeft de administratie der douane en accijnzen zelf een vervolgingsinitiatiefrecht (uitgeoefend door de territoriaal bevoegde Gewestelijk Directeur) en hoeven ze dus geen beroep te doen op het parket. Bij andere misdrijven blijft het parket de bevoegde instantie om vervolging te initiëren. Wanneer er een combinatie is van fiscale en economische misdrijven is het vaak ‘makkelijker’ om te vervolgen op basis van de douanewetgeving, ten eerste omwille van het eigen vervolgingsinitiatiefrecht, ten tweede, omdat bijvoorbeeld de exportcontrolewetgeving niet altijd voldoende rechtsgronden biedt om effectief te vervolgen. Douanediens ten hebben ook de mogelijkheid om schikkingen te treffen. In principe wordt een transactie aangeboden als er geen sprake is van een intentioneel opzet tot fraude, maar omdat bijvoorbeeld een uitvoervergunning, die wel degelijk voorhanden was, niet tijdig voorgelegd werd wegens disfuncties van één van de betrokken partijen in de logistieke keten. Beide praktijken kunnen verklaren waarom er geen strafrechtelijke cases voorhanden zijn van veroordelingen, specifiek omwille van inbreuken op de exportcontrolewetgeving. Ook andere respondenten bevestigden dat de benadering van exportcontrole vanuit economisch perspectief geen afdoende wettelijk kader aanreikt om criminele activiteiten te bestraffen, en eerder een belasting vormt van de legale handel dan een aangepast kader biedt, met specifieke instrumenten om de illegale handel, een criminele activiteit, aan te pakken.

4.2 Doorvoer van militair materieel in het Vlaams Wapenhandeldecreet (2012)

Op 15 juni 2012 nam het Vlaamse Gewest een eigen decreet aan voor de controle op in-, uit- en doorvoer van militair materieel. Hierna volgt een bespreking van de bepalingen met betrekking tot doorvoer. Er zal telkens worden aangegeven op welke aspecten het Vlaams decreet afwijkt van de federale wetgeving van 1991, waarom het anders geregeld is en wat de toekomstige impact daarvan is.

Voor de controle op *dual-use* producten verandert er op basis van dit Decreet niets. De uitvoeringsbesluiten, in aanvulling op EG *Dual-use* Verordening 428/2009 zijn nog steeds in voorbereiding.

4.2.1 Vlaamse beleidsdoelstellingen

Het Vlaams Wapenhandeldecreet (WHD) beoogt een samenhangend en allesomvattend geheel van spelregels te bieden die een efficiënte controle op wapenhandel mogelijk maken. Bij de uitwerking van het decreet is zoveel mogelijk rekening gehouden met ethische en economische parameters.¹⁷⁶

Zoals verder uit de bespreking zal blijken is er in het WHD meer aandacht voor de specifieke problematiek van doorvoer, en is er daaromtrent in duidelijker bepalingen voorzien.

4.2.2 Het wettelijk kader

De huidige juridische basis voor de controle op in-, uit- en doorvoer van militair materieel in het Vlaamse Gewest is het zogenoemde Wapenhandeldecreet, voluit het Decreet van 15 juni 2012 betreffende de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal, ordehandhavingsmateriaal, civiele vuurwapens, onderdelen en munitie (B.S. 4 juli 2012).

Het decreet trad in werking op 30 juni 2012. Op 20 juli keurde de Vlaamse Regering het zogenoemde Wapenhandelbesluit goed, met de uitvoeringsbepalingen op het decreet.¹⁷⁷

4.2.3 Bevoegde overheden

Het WHD verandert niets aan de bevoegdheidsverdeling inzake de controle op doorvoer van militair materieel. De bevoegde overheid is de Vlaamse regering, de bevoegde dienst, de Dienst Controle Strategische Goederen, van Departement Internationaal Vlaanderen.

Voor wat het toezicht op het WHD betreft, heeft de Vlaamse overheid ervoor gekozen om naast de algemene bevoegdheid van specifiek bevoegde diensten (waaronder de douanediens en de gerechtelijke politie), te voorzien in eigen toezichtsmogelijkheden voor Vlaamse ambtenaren. Omdat in de praktijk de douanediens een cruciale rol zullen blijven spelen, is er voorzien om hierover afspraken te maken in een samenwerkingsakkoord.¹⁷⁸ In de toekomst zullen er dus complementaire toezichtstaken worden uitgeoefend door ambtenaren van de DCSG en ambtenaren van douane. Het voorzien in eigen bevoegdheden kan aanvullend werken op de

toezichtstaken van de douanediensden, maar zolang er niet geïnvesteerd wordt in *specifieke* middelen om illegale doorvoer op het spoor te komen, zullen ook zij in de toekomst tegen dezelfde obstakels en problemen oplopen als de douane. Het betreft voornamelijk een gebrek aan informatie over illegale traffieken (alle strategische goederen) en mogelijkheden om *dual-use* producten die voor MVW en militaire doeleinden in aanmerking komen te identificeren.

De vervolgingsbevoegdheid voor inbreuken op het Decreet is geen Vlaams bevoegdheid en berust derhalve in de eerste plaats bij de parketten en in beperkte mate ook bij de opsporingsdiensten van douane en politie.

4.2.4 Omschrijving doorvoer

Het WHD heeft ervoor geopteerd om een instrumentele definitie van doorvoer op te nemen. Art. 2, 6° definieert doorvoer als volgt:

“het vervoer van goederen die uitsluitend het Belgische grondgebied worden binnengebracht om via dat gebied te worden vervoerd naar een ander land, met uitzondering van overbrengingen tussen twee lidstaten van de EU, en waarbij de goederen op een van de volgende manieren worden getransporteerd:

- a) ze worden overgeladen van het ene transportmiddel op een ander transportmiddel;*
- b) ze worden van een transportmiddel gelost en worden nadien opnieuw op hetzelfde transportmiddel geladen;”*

Uit de definitie volgt dat louter ‘*transit*’¹ van strategische goederen, dit is de passage over het grondgebied van het Vlaamse Gewest, waarbij er geen lossen en laden of overladen plaatsvindt, niet onder de toepassing valt van het Decreet, evenmin als de overbrenging tussen twee EU-lidstaten met een passage, al dan niet met lossen en (over)laden op Vlaams grondgebied. Voor dergelijke ‘*transit*’ is er geen controlestelsel uitgewerkt. Enkel transfers waarbij minstens één derde land betrokken is, met doorvoer met overlading in het Vlaamse Gewest, dit is *transit* met lossen en (over)laden op Vlaams grondgebied, worden gevisieerd.

Met deze omschrijving verhelpt het WHD een aantal zwakheden van de federale wetgeving. Ten eerste door niet meer te verwijzen naar de douanereglementering, waarin douane-vervoer de enige vorm van doorvoer is die daarin omschreven is, terwijl (zoals ook de Memorie van Toelichting motiveert¹⁷⁹), doorvoer in de context van exportcontrole, een specifieke betekenis heeft, nl. doorvoer, die gepaard gaat met overlading of verandering van transportmiddel. Daarmee verankert het WHD ook een bestaande praktijk, die van 1995 tot 2012, gebaseerd was op een MB dat juridisch enkel voor *dual-use items* gold.

Door doorvoer of overbrenging tussen twee EU lidstaten uit te sluiten van de definitie voldoet het WHD aan de vereisten van Richtlijn 2009/43/EG.

¹ Op te merken valt dat het begrip *transit* niet voorkomt in het Decreet. In het voorontwerp van 8 april 2011 was er oorspronkelijk enkel sprake van *transit* bij de verplichting voor de Vlaamse Regering om daarover te rapporteren aan het Vlaams Parlement (art. 50, §1, 3°). Daarbij werd verduidelijkt dat onder ‘*transit*’, vermeld in het eerste lid, punt 3°, diende te worden verstaan “het vervoer van goederen die vanuit een land buiten de Europese Unie het Belgische grondgebied worden binnengebracht om via dat gebied te worden vervoerd naar een ander land buiten de Europese Unie, met uitzondering van: 1° de gevallen vermeld in artikel 2, 4° (doorvoer); 2° het vervoer over de weg; 3° het vervoer door de territoriale wateren of het luchtruim zonder aanlanding;” (art. 50, §1, 2de lid Voorontwerp van Decreet van 8 april 2011). De Strategische Adviesraden SARIV en SERV en het Vredesinstituut hadden in hun adviezen aangedrongen om *transit* bij de definities op te nemen en daarover afspraken te maken met de federaal bevoegde instanties (Parl. St. p. 79 en p. 120). Vanaf het tweede voorontwerp van 15 juli 2011 is de term *transit* gewoon verdwenen uit de tekst en dus ook niet in de definitieve aangenomen tekst weerhouden.

In de analyse zal besproken worden of deze omschrijving al dan niet een efficiënte juridische basis biedt die erin slaagt om (ook) problematische doorvoer onder controle te brengen. Zowel algemeen, als tussen EU lidstaten had men de systematische controle kunnen beperken tot overlading, maar de definitie wel ruimer kunnen laten, waardoor er *ad hoc* nog steeds de mogelijkheid bleef bestaan om een problematische ‘doortocht’ tegen te houden, te verbieden of onder vergunning te plaatsen (zie ook verder bij de analyse, onder meer p. 214 en p. 219).

4.2.5 Afbakening toepassingsgebied

4.2.5.1 Personeel en territoriaal toepassingsgebied

Het WHD maakt een onderscheid tussen twee scenario’s (art. 4):

- De aanvrager is gevestigd in het Vlaamse Gewest, heeft er zijn woonplaats of maatschappelijke zetel: dan dient de doorvoervergunning aangevraagd te worden bij de Vlaamse Regering;
- De aanvrager heeft geen woonplaats of maatschappelijke zetel in België: dan dient de doorvoervergunning bij de Vlaamse Regering aangevraagd te worden indien de doorvoer plaatsvindt op het grondgebied van het Vlaamse Gewest.

Deze tweede bepaling wijkt af van het gebruik tot nu toe. In de federale wetgeving was er immers geen criterium gedefinieerd (wegens niet nodig, want alle bevoegde instanties waren federaal). In onderlinge afspraak met de andere Gewesten gold vanaf 2003 steeds de vestigingsplaats van de doorvoerder als aanknopingspunt om de bevoegde overheid te bepalen, een persoon of organisatie die niet in België gevestigd was kon dus geen aanvraag indienen.

Zoals in de inleiding en bij de ervaring van doorvoerders toegelicht, is omwille van de vereiste van vestiging in het doorvoerland de doorvoerder per definitie iemand die door de exporteur wordt aangezocht om ter plaatse de doorvoervergunning aan te vragen. Hij is dus slechts een tussenpersoon die louter de formaliteiten vervult (en quasi volledig afhankelijk is van de informatie die de exporteur hem verstrekt). Niet alle landen (zie verder bij de buurlanden) hanteren die vereiste, in sommige landen maakt het niet uit wie de aanvraag indient, zolang ze maar wordt ingediend en zolang de voorwaarden maar vervuld worden.

Het WHD voorziet nu ook in de mogelijkheid dat iemand die buiten België¹ gevestigd is, een doorvoervergunning kan aanvragen. In realiteit wordt het wegvallen van de vereiste van vestigingsplaats grotendeels teniet gedaan door het feit dat de voorafgaande vergunning wel nog gekoppeld is aan een vestiging in het Vlaamse Gewest.

4.2.5.2 Materieel toepassingsgebied

Het WHD groepeerde onder militaire strategische goederen 4 onderscheiden categorieën: de defensiegerelateerde producten, ordehandhavingsmateriaal, civiele vuurwapens, onderdelen en munitie en ander voor militair gebruik dienstig materiaal.

Defensiegerelateerde producten zijn de producten, met inbegrip van programmatuur en technologie die opgenomen zijn in de gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen (art. 2.,5°). Deze categorie komt grotendeels overeen met de “*wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik dienstig materieel en daaraan verbonden technologie*” van de federale wet van 1991.

¹ De uitzondering geldt voor wie niet in België gevestigd is (en niet voor wie niet in het Vlaamse Gewest gevestigd is) om te vermijden dat er *shopping* zou ontstaan tussen de drie Belgische Gewesten

‘Ander voor militair gebruik dienstig materiaal’, is de categorie die de *catch all* bepaling van de federale wet van 1991 vervangt. Art. 2 van het WHD geeft voor het eerst een juridische omschrijving aan deze categorie (art. 2., 2°): “Ander voor militair gebruik dienstig materiaal: goederen die alleen of in combinatie met elkaar of andere goederen, substanties of organismen ernstige schade kunnen toebrengen aan personen of goederen en die als middel tot geweldpleging ingezet kunnen worden in een gewapend conflict of een soortgelijke situatie van geweld”. Centraal in de omschrijving staat het mogelijk gebruik van de goederen (en niet de eindgebruiker). Daarmee heeft de Vlaamse decreetgever meer rechtszekerheid willen scheppen, voornamelijk om te vermijden dat alledaagse gebruiksvoorwerpen, voedsel en dergelijke, geen vergunning zouden kunnen bekomen, enkel omdat ze bestemd zijn voor een militaire eindgebruiker.¹⁸⁰ Nochtans werd de *catch all* bepaling vroeger (minstens in Wallonië) ook voor dergelijke gevallen ingeroepen. In de toekomst zal de *ad hoc* vergunning (op basis van de *catch all*) dus voor bepaalde categorieën van goederen, die niet aan de voormelde definitie voldoen, niet langer mogelijk zijn.

Ordehandhavingsmateriaal omvat volgens het WHD goederen die speciaal ontworpen of aangepast zijn voor ordehandhaving of oproerbeheersing (art. 2., 15°). De lijst van ordehandhavingsmaterieel waarvoor een doorvoervergunning nodig is werd in het Wapenhandelbesluit vastgelegd (art. 8, §1, 2^{de} lid). De lijst werd voornamelijk gebaseerd op de categorie goederen die in 2003 in de bijlage van het KB van 8 maart 1993 werd toegevoegd en op de lijst van uitrustingen die zouden kunnen worden gebruikt voor binnenlandse repressie, zoals voorzien in de richtlijnen van de Raad over de implementatie en de evaluatie van beperkende maatregelen in het kader van het Europees Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid.

Tot slot is het WHD ook van toepassing op civiele vuurwapens, onderdelen en munitie, die van ‘militaire vuurwapens’ onderscheiden worden op basis van een gekwalificeerd bestemmingscriterium, rekening houdend met de ‘actie’ en ‘werkwijze’ (art. 2., 4°).¹⁸¹ Het vergunningsstelsel van deze laatste categorie maakt niet het voorwerp uit van dit onderzoek, gericht op de controle op doorvoer van wapens en goederen voor militair gebruik.

Verder in de bespreking gebruiken we gemakkelijks halve verkort de gebruikelijke term ‘militair materieel’ voor de drie categorieën van goederen die tot de scope van het onderzoek behoren.

De omschrijving van het materieel toepassingsgebied is in het WHD op een aantal punten veel duidelijker omschreven dan in de federale wetgeving. Vooreerst omdat er een rechtstreekse verwijzing is naar de Europese lijst, waardoor automatisch de meest recente lijst van toepassing is. Het is in de toekomst dus niet meer nodig om voor *updates* van de Europese lijst gebruik te maken van de *catch all* om nieuwe *items* onder vergunning te plaatsen. Ten tweede omwille de omschrijving van de *catch all* bepaling. Die omschrijving zou in de toekomst wel met zich mee kunnen brengen dat de toepassingsmogelijkheden ervan beperkter zijn dan onder de federale wetgeving.

4.2.6 Controlemaatregelen doorvoer

4.2.6.1 Verboden en vergunningplichtige doorvoer

Doorvoer in het Vlaamse Gewest is verboden voor militair materieel waarvan de handelⁱ verboden is door of krachtens internationale verplichtingen en verbintenissen van het Vlaamse Gewest en België (art. 3, §1, 1^{ste} lid). De lijst van verboden materieel werd in het Wapenhandelbesluit vastgelegd (art. 3, §1, 3^{de} lid).

Doorvoer van niet-verboden militair materieel is aan een vergunningplicht onderworpen (art. 3, §1, 4^{de} lidⁱⁱ en §2), behalve voor materieel dat bestemd is voor of afkomstig is uit Nederland of Luxemburg. Dergelijke doorvoer wordt toegestaan op voorlegging van de vergunning die voor de in-, uitvoer of overbrenging van die goederen werd toegekend door de bevoegde Nederlandse of Luxemburgse autoriteiten (art. 3, §4, 2^{de} lid). Dit is een gevolg van de BLEU en BENELUX afspraken. Doorvoer tussen EU-lidstaten is van de vergunningplicht uitgesloten op basis van de definitie van doorvoer (zie *supra*), ook voor Nederland en Luxemburg slaat deze bepaling enkel op doorvoer waarbij een aan de EU derde land bij betrokken is.

Type vergunning

De doorvoervergunning voor militair materieel is steeds een individuele vergunning (art. 21) voor één specifiek geval van doorvoer, voor een welbepaalde hoeveelheid gespecificeerd militair materieel, in een of meer zendingen, naar één bestemming (art. 22).

De procedure voor de aanvraag en de toekenning van die vergunningen is nader bepaald in het Wapenhandelbesluit.

4.2.6.2 Bijkomende voorwaarde: voorafgaande machtiging

Het WHD behoudt de verplichting van een voorafgaande machtiging (art. 10). In gewijzigde vorm komt die overeen met de bepalingen van Titel III van de wet van 1991, met betrekking tot de voorafgaande vergunning door de FOD Justitie. De voorafgaande machtiging heeft dezelfde doelstelling, nl. een eerstelijnscontrole instellen op de personen betrokken bij wapenhandel. De machtiging is een voorafgaande voorwaarde om later een vergunning van transacties te kunnen bekomen. De criteria die bij een voorafgaande machtiging van belang zijn betreffen dan ook de moraliteit van de aanvrager. Dit wordt onder meer beoordeeld rekening houdend met door aanvrager gepleegde strafbare feiten, vastgesteld in een proces verbaal of waarvoor hij strafrechtelijk veroordeeld is (art. 10, §2, 2de lid). Eventueel kan ook het advies ingewonnen worden van de procureur des Konings van het arrondissement waar de aanvrager gevestigd is, van de Veiligheid van de Staat en van de federale politie.

De voorafgaande machtiging is onbeperkt geldig, nieuw is dat ze vanaf 2012 om de drie jaar geëvalueerd zal worden (art. 10, §3).

ⁱ Samengevatte vermelding van “het gebruik, de productie, de ontwikkeling of de overdracht”

ⁱⁱ Het 4^{de} lid viseert de situatie waarbij de buitenlandse handel in verboden goederen toch voor bepaalde doeleinden kan worden toegelaten. In die gevallen geldt hiervoor ook een vergunningplicht (zie Memorie van Toelichting WHD, p. 11)

Deze bevoegdheid behoorde op basis van de wet van 1991 toe aan de FOD Justitie (die nog steeds de voorafgaande machtigingen toekent voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en voor andere categorieën van handelaars dan uit- en doorvoerders, nl. de tussenhandelaars). De Vlaamse Dienst Controle Strategische Goederen neemt nu dus deze bevoegdheid over. De voorheen toegekende voorafgaande vergunningen van Justitie blijven geldig (art. 52), en zullen vanaf 2012 ook driejaarlijks door de Vlaamse bevoegde dienst geëvalueerd worden.

In een aantal gevallen heeft het WHD de voorafgaande machtiging overbodig gemaakt, omdat de betrouwbaarheid vaststaat, doordat de handelaar op basis van een andere procedure reeds gescreend is. Dat is het geval voor wapenhandelaars die erkend zijn op basis van de wapenwet, gecertificeerde personen, de EU, de NAVO, de VN, het IAEA of andere intergouvernementele organisaties, waarvan het Vlaamse Gewest of België lid is, overheidsorganen, of onderdelen van de strijdkrachten van een andere lidstaat van de EU of de NAVO (art. 10 §4).

De voorafgaande machtiging is op een aantal aspecten beduidend beter, voornamelijk coherenter geregeld dan in de federale wetgeving:

- De vereiste om ook te voldoen aan de voorwaarden van de federale wapenwet, om een voorafgaande machtiging te kunnen verkrijgen, is weggevallen, hetgeen logischer is. De meeste doorvoerders vallen immers niet onder het toepassingsgebied van die wet (omdat ze geen wapenhandelaar zijn) en de vereisten van de wapenwet hebben voor hen geen enkele relevantie (beroepsbekwaamheid als wapenhandelaar en dergelijke).¹⁸²
- Er is geen aparte verwijzing meer naar de verplichting om wapenembargo's na te leven, ook dit is logischer. Die vereiste zit sowieso vervat in de moraliteitsvoorwaarden (waaronder geen strafrechtelijke veroordelingen) en de beoordeling van het naleven van wapenembargo's zit ook vervat in de vergunningsprocedure voor individuele transacties.¹⁸²
- De adviesprocedure is niet langer verplicht maar facultatief en omvat de raadpleging van instanties die *aanvullende* informatie ter beschikking hebben. Deze benadering is logischer en efficiënter dan de voorgeschreven procedure onder de federale wet en sluit trouwens aan bij de (federale) praktijk (de formele procedure van de federale wet werd immers in de praktijk niet gevolgd omwille van onlogisch).¹⁸³
- Het WHD koppelt geen borgstelling meer aan het toekennen van een voorafgaande machtiging. Ook dit is een verankering van de praktijk. De federale wet voorzag daarin, maar er is in de periode 2003-2012 door de FOD Justitie nooit een borgstelling gevraagd.
- De vrijstelling van de voorafgaande machtiging voor een aantal categorieën van personen of organisaties verankert in een aantal gevallen een bestaande (federale) praktijk, de vrijstellingen verhogen de efficiëntie door dubbele procedures en extra administratieve lasten zonder toegevoegde waarde, te vermijden.¹⁸⁴
- De nieuwe vereiste van een 3-jaarlijkse evaluatie betekent ongetwijfeld een meerwaarde. Doordat niet alleen de organisatie maar ook haar bestuurders een moraliteitsonderzoek ondergaan biedt bij verloop van personeel de herziening meer zekerheid. Bovendien is het voor de bevoegde overheid een manier om zicht te houden op actieve doorvoerders (de FOD Justitie had er geen zicht op of uit- en doorvoerders die ooit erkend waren, nog actief waren). De Memorie van Toelichting verwijst naar art. 9, vijfde lid van Richtlijn 2009/43/EG voor wat de *ratio legis* van de evaluatie betreft: nl. controleren of de afnemer nog steeds voldoet aan de vereisten om een voorafgaande machtiging te bekomen en de voorwaarden die daaraan gekoppeld werden.¹⁸⁵
- Tot slot brengt het toekennen door éénzelfde instantie van de voorafgaande machtiging als organisatie/persoon en de doorvoervergunning voor individuele transacties, een centralisatie van kennis en inzicht in de 'markt' met zich mee.

4.2.6.3 Beoordelingscriteria

Bij iedere aanvraag tot doorvoer vanuit een land van herkomst waar voor de transactie een uitvoervergunning verplicht is wordt een document gevoegd waaruit blijkt dat de bevoegde autoriteiten van het land van herkomst van de goederen de uitvoer hebben toegestaan (art. 24, §4, 1^{ste} lid). Dit document is niet vereist voor doorvoer in het kader van opdrachten van de EU, de NAVO, de VN, het IAEA of een andere intergouvernementele organisatie waarvan het Vlaamse Gewest of België lid is, of als de doorvoer gekoppeld is aan humanitaire hulp bij een ramp of deel uitmaakt van een schenking in een noodgeval (art. 24, §4, 2de lid).

Zolang de doorvoervergunning geldig is rust op aanvrager (verkrijger) de plicht om de bevoegde dienst te informeren over doels- of bestemmingswijzigingen of wederuitvoer die betrekking heeft op de goederen die op basis van de vergunning effectief werden doorgevoerd (art. 24, §5).

De beoordelingsfase neemt net als voorheen op basis van de federale wetgeving, meerdere aspecten in overweging: de Europese criteria, eigen Vlaamse criteria, het eindgebruik en doorvoerweigeringen van andere lidstaten.

Europese criteria

Iedere aanvraag van doorvoer wordt getoetst aan 8 beoordelingscriteria, dezelfde als die van toepassing op de beoordeling van uitvoer. De criteria zijn gebaseerd op artikel 2 van het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB, ze nemen de Europese criteria volledig over en zijn voor bepaalde aspecten substantieel strenger. De verstrenging heeft soms betrekking op het inperken van de appreciatiemarge van de bevoegde overheid door een verbod in meer absolute termen op te leggen (bijvoorbeeld in het geval van schending van de mensenrechten of betrokkenheid bij een gewapend conflict, §4), een meer uitgebreide verplichting tot risicoanalyse, toevoeging van een extra weigeringsgrond (bijvoorbeeld in het geval van risico op bestemmingswijziging) of een algemene verplichting tot zorgvuldigheid (bijvoorbeeld voor landen of regio's waar spanningen heersen).¹⁸⁶

'Vlaamse' criteria

Het WHD voegt daarenboven zes eigen criteria toe (art. 28):

- 1° de externe belangen en internationale doelstellingen van het Vlaamse Gewest en België;
- 2° de rechten van het kind in het land van eindgebruik. Zo wordt een aanvraag geweigerd als vaststaat dat kindsoldaten ingezet worden in het geregelde leger;
- 3° de houding van het land van eindgebruik ten opzichte van de doodstraf;
- 4° de prevalentie van een hoge graad van doden ten gevolge van vuurwapengeweld in het land van eindgebruik;
- 5° de prevalentie van *gender*gerelateerd geweld, in het bijzonder verkrachting en andere vormen van seksueel geweld;
- 6° de aanwezigheid van *peacebuilding* initiatieven en reconciliatieprocessen.

Behalve de vereiste met betrekking tot kindsoldaten, zijn alle andere bepalingen, omwille van de algemene en ruime formulering niet als echte criteria of absolute uitsluitingsgronden te beschouwen, maar als overwegingen die bij de analyse van het dossier in acht genomen worden. Die overwegingen worden steeds gemaakt in functie van de specificiteit van de concrete doorvoertransactie en het direct of indirect verband ervan met de eindbestemming of de eindgebruiker.¹⁸⁷

Eindgebruik

De federale wetgeving voorzag niet in specifieke bepalingen met betrekking tot de controle op het eindgebruik. Het WHD definieert het begrip eindgebruiker, schrijft voor op welke manier het bewijs van eindgebruik kan worden geleverd en voorziet in specifieke bepalingen voor het geval van doels- of bestemmingswijziging.

Bij iedere aanvraag dient de aanvrager alle informatie over de eindgebruiker en het eindgebruik van de goederen in kwestie mee te delen. Hij doet dit tot op het moment van de beslissing over zijn aanvraag (art. 24, §1).

Een eindgebruiker is volgens art. 2, 7°: *"de op het moment van de beslissing over de vergunningsaanvraag laatst bekende natuurlijke persoon of rechtspersoon waaraan het gebruik van de over te brengen of uit of door te voeren goederen zal toevallen"*.

De aanvrager voegt bij zijn aanvraag een document dat de eindgebruiker en het eindgebruik vermeldt. Dat kan een internationaal invoercertificaat zijn of een kopie van de invoervergunning van het land van bestemming of een verklaring van de eindgebruiker (art. 24, §2). Als het land van eindgebruik geen lidstaat is van de EU of van de NAVO dient de aanvrager steeds een verklaring van de eindgebruiker voor te leggen, waarin deze zich er toe verbindt om bij een eventuele wederuitvoer de toestemming van de Vlaamse Regering te vragen, als de bevoegde dienst oordeelt dat er redenen zijn tot bezorgdheid. Het WHD somt 3 mogelijke situaties op:

- 1) omwille van bezorgdheid dat het doel of de bestemming zou gewijzigd worden in ongewenste zin, of een ongewenste wederuitvoer;
- 2) in geval van gevoelige goederen; of
- 3) wanneer het exportbeleid en de effectiviteit van het exportcontrolesysteem van het land van bestemming of het land van eindgebruik aanleiding kunnen geven tot bezorgdheid (art. 24, §3).

In de eerste twee gevallen behoudt de Vlaamse overheid zich eveneens de mogelijkheid tot controle voor bij intracommunautair verkeer (art. 19, §3, 2^{de} lid). Voor derde landen komt daar de factor onzekerheid of bezorgdheid over het exportcontrolebeleid of de effectiviteit van het exportcontrolesysteem van de ontvangende landen bij (art. 24, §3, 2de lid).

De bezorgdheid over deze factoren dient geen reden tot automatische weigering te zijn. De verklaring van de eindgebruiker dat hij bereid is om een eventuele doels- of bestemmingswijziging aan het oordeel van de Vlaamse overheid te onderwerpen dient net om die bezorgdheid weg te nemen.¹⁸⁸ Het WHD introduceert hiermee een nieuwe praktijk, in het verleden werd dit nooit eerder gevraagd.

In het Wapenhandelbesluit heeft de Vlaamse Regering een lijst opgenomen met lidstaten van het *Wassenaar Arrangement* waarop deze extra verplichting niet van toepassing is, het WHD voorziet in die mogelijkheid (art. 24, §3, 3de lid).

No undercut

In uitvoering van het GS 2008/944/GBVB voorziet het WHD in een consultatieprocedure voor uit- en doorvoervergunningen die door andere EU-lidstaten geweigerd worden. Deze verplichting geldt enkel voor weigeringen op grond van de Europese criteria, niet voor de weigeringen op basis van de eigen Vlaamse criteria. Weigeringen en de redenen daartoe worden aan de andere EU lidstaten gemeld (art. 27, 1ste lid). Bij een aanvraag voor een in wezen identieke transactie die in de afgelopen drie jaar door een of meerdere EU lidstaten werd geweigerd, wordt vooraleer een vergunning wordt toegekend die lidstaat of lidstaten geraadpleegd. Op basis van die raadpleging

wordt dan beslist om de vergunning alsnog toe te kennen of ook te weigeren. Wanneer de vergunning wordt toegekend worden de betrokken lidstaten daarvan op de hoogte gebracht, en wordt een gedetailleerde motivering gegeven (art. 27, 2de lid).

De weigeringen en raadplegingen blijven vertrouwelijk (art. 27, 3de lid).

4.2.6.4 Procedurele aspecten

Op basis van de federale wetgeving kon een potentiële aanvrager enkel bij de bevoegde overheid informeren of de goederen al dan niet onder vergunningplicht vielen. Het WHD voorziet in een echte voorafgaande (niet-bindende) adviesprocedure.

Het WHD voorziet in de mogelijkheid om bij de bevoegde dienst een preadvies te vragen over de toelaatbaarheid van een bepaalde doorvoer (art. 9). Het betreft een voorlopig advies, met een verklaring dat de details van de doorvoer werden onderzocht. Het advies is louter informatief. Het is niet bindend voor de Vlaamse overheid en kan niet beschouwd worden als een formele toestemming. De meerwaarde van een dergelijk advies is dat het een eerste indicatie geeft over de al dan niet toelaatbaarheid van de transactie en het bedrijven op basis daarvan een sterkere positie geeft bij commerciële onderhandelingen of buitenlandse overheidsopdrachten.¹⁸⁹

Daarnaast kunnen bedrijven ook informeren of hun goederen (indien die niet op de Vlaamse lijsten voorkomen) eventueel in aanmerking komen voor toepassing van de *catch all* clause (art. 9, §2). Deze 'schriftelijke bevestiging' is geldig gedurende 1 jaar en geldt als een officieel document dat aan douane kan worden voorgelegd. Hiermee kan vermeden worden dat de douanediens ten bepaalde goederen zouden blokkeren indien ze, op basis van de goederencode, twijfels of een vermoeden hebben dat er al dan niet een vergunningplicht bestaat.¹⁸⁹

4.2.6.5 Modaliteiten

Toekennings- en gebruiksvoorwaarden bij doorvoervergunningen.

De aanvrager kan bijkomende voorwaarden en beperkingen opgelegd krijgen die betrekking hebben op de toekenning of het gebruik van de vergunning. Die worden hem uiterlijk op het moment van de afgifte van de vergunning bekendgemaakt (art. 12 §2). Deze voorwaarden en beperkingen kunnen betrekking hebben op het eindgebruik, de wederuitvoer of de uitvoer na overbrenging, het vervoer en de in- of uitklaring van de goederen; de fysieke verificatie van de goederen; de rapportering over het gebruik van de vergunning (art. 12 §1, 2de lid). Beperkingen op het eindgebruik van de goederen dienen door de aanvrager onmiddellijk aan de bestemming gemeld te worden (art. 12, §2, 2de lid).

Naar analogie met de bepalingen in de federale wetgeving (art. 9 KB 8 maart 1993) hebben de voorwaarden met betrekking tot het vervoer en de in- of uitklaring betrekking op de wijze van vervoer, het uitklaringskantoor en de dag, het uur en de plaats van uitgang uit het grondgebied¹⁹⁰. Net zoals in toepassing van de federale wetgeving is dit een mogelijkheid en niet een systematisch onderdeel van de procedure.¹⁹⁰

De *ratio legis* van het opleggen van bijkomende voorwaarden of beperkingen is ervoor te zorgen dat eventuele bedenkingen bij een bepaalde aanvraag niet automatisch hoeven te leiden tot een weigering.¹⁹⁰

Schorsing, intrekking en beperking van vergunningen en machtigingen

Doorvoervergunningen en voorafgaande machtigingen kunnen geschorst of ingetrokken worden of beperkt worden in gebruik (art. 43. §1.). Het WHD voorziet in 3 scenario's:

- 1° de voorwaarden voor het toekennen ervan zijn niet langer vervuld zijn of de gebruiksvoorwaarden en beperkingen worden niet in acht genomen;
- 2° sinds de toekenning zijn er gewijzigde omstandigheden die een belangrijk effect kunnen hebben op de beoordelingen;
- 3° wanneer veiligheidsbelangen of redenen van openbare orde of veiligheid dat vereisen.

In uitzonderlijke omstandigheden, waarin dringende maatregelen vereist zijn, kan de geldigheid van lopende vergunningen voorlopig, voor een periode van maximaal zestig dagen, geschorst worden bij wijze van een eenvoudige kennisgeving (art. 43, §2). Deze bepaling viseert de situatie waar er voldoende informatie beschikbaar is, waaruit blijkt dat 1 van de 3 vermelde scenario's van toepassing is, en waarbij een onmiddellijke reactie van de overheid vereist is om de onwettige doorvoer te voorkomen of te stoppen.¹⁹¹

Tijdelijke uitsluiting

Personen kunnen ook tijdelijk, minimum 1 tot maximum 6 maand, uitgesloten worden van elke doorvoervergunning of voorafgaande machtiging, indien ze bepaalde handelingen gesteld hebben (art. 44 §1):

- doorvoer zonder de nodige vergunning of poging daartoe;
- doorvoer van verboden goederen of de poging daartoe;
- doorvoer in strijd met de gebruiksvoorwaarden van de toegekende vergunning of in strijd met de wetgeving;
- het verstrekken van onjuiste en onvolledige inlichtingen met het oog op het verkrijgen van een vergunning;
- het niet verstrekken van inlichtingen en documenten of het verstrekken in onjuiste of onvolledige vorm;
- schuldig zijn aan misdrijven op andere wetgeving, die een invloed hebben op de doelstellingen van het WHD (wapenwetgeving, geweldmisdrijven of valsheid in geschrifte).

In geval van een strafrechtelijk onderzoek, of veroordeling, kan de uitsluitingsmaatregel verlengd worden (art. 44, §3). De uitsluitingsmaatregel kan algemeen zijn of beperkt tot bepaalde activiteiten van doorvoer of tot bepaalde categorieën van goederen (art. 44, §4).

4.2.7 Handhaving en sanctionering

4.2.7.1 Toezicht

De douanediens (FOD Financiën) hebben algemene toezichtbevoegdheden op basis van de douanereglementering. Complementair daaraan voorziet het WHD om Vlaamse ambtenaren aan te wijzen om toezicht op de naleving van het WHD uit te oefenen. Daartoe krijgen ze een beperkt aantal toezichtsrechten, zoals inzage in documenten, zaken laten onderzoeken en inlichtingen inwinnen (art.46, §2). Het is de bedoeling dat er met de douane een samenwerkingsakkoord wordt afgesloten.¹⁹²

4.2.7.2 Strafsancties

Het WHD voorziet in een getrappt systeem van sanctionering¹⁹³ naargelang de zwaarte van de inbreuk op de legale wapenhandel. Doorvoer van goederen waarvan de handel internationaalrechtelijk verboden is en doorvoer naar embargolanden worden beschouwd als een misdadig en overeenkomstig zwaar bestraft met opsluiting van vijf tot tien jaar en een geldboete van ten minste 750 euro en ten hoogste 750.000 euro of het dubbel van de waarde van de goederen in kwestie, indien hoger (art. 47, §1, 2^{de} lid). Inbreuken op de Belgische en Vlaamse regelgeving, nl. verboden goederen, onvergunde transacties, het niet-naleven van de vergunningsvoorwaarden en dergelijke worden als wanbedrijf bestraft met een gevangenisstraf die ten hoogste vijf jaar bedraagt en/of een geldboete van ten minste 250 euro en ten hoogste 250.000 euro of het dubbel van de waarde van de goederen in kwestie, indien hoger (art. 47, §1, 3^{de} en 4^{de} lid).

Rechtspersonen kunnen bovendien het verbod krijgen om gedurende maximaal tien jaar, zelfs voor rekening van een ander, activiteiten van doorvoer voor alle of bepaalde categorieën van militair materieel uit te voeren (art. 47, §1, 5^{de} lid). Deze bepaling is nieuw t.o.v. de federale wetgeving en beoogt een rechtstreekse link met de overtreding te creëren en zodoende het afschrikking- en vergeldingseffect van de sanctionering te verhogen.¹⁹⁴

Bij herhaling worden alle vermelde straffen verdubbeld (art. 47, §1, 6^{de} lid). Ook pogingen tot overtreding worden bestraft (art. 47, §2).

Tot slot voorziet het WHD ook in de mogelijkheid om administratieve sancties op te leggen, nl. een geldboete of een tijdelijke verbod (art. 48). Ook deze bepaling is nieuw t.o.v. de federale wetgeving. Een juridische basis om zelf (als bevoegde overheid) administratieve sancties te kunnen opleggen wordt als een noodzaak beschouwd om ongewenste straffeloosheid van bepaalde overtredingen tegen te gaan. De Memorie van Toelichting verwijst specifiek naar inbreuken met betrekking tot intracommunautair verkeer en militaire vergunningplichten, die voor douane slechts een lage prioriteit vormen. In de gevallen waarin de bevoegde vervolgingsinstanties niet optreden en de Vlaamse overheid over informatie met betrekking tot de inbreuk beschikt, kan ze op basis van deze bepaling zelf sanctionerend optreden. Een bestuurlijke boete kan al dan niet cumulatief met een bestuurlijk activiteitenverbod worden opgelegd.¹⁹⁵

4.3 Samenvattend overzicht Belgische controlestelsels

Tot juni 2012 was doorvoer geregeld in de federale wetgeving, met drie gewestelijk bevoegde instanties sinds 2003.

De controle op doorvoer van strategische goederen is in de drie Gewesten beperkt tot doorvoer, met overlading of met verandering van transportmiddel (in de praktijk enkel in zee- of luchthavens). Dit geldt zowel voor militair materieel (*de facto* op basis van de federale wetgeving, verankerd in het WHD) als voor *dual-use* producten tot 2009. Sinds 2009 geldt de algemene, ruimere omschrijving van doorvoer van de EG *Dual-use* Verordening 428/2009.

Doorvoerders zijn in de praktijk personen en organisaties die het vervoer organiseren en/of de douaneformaliteiten vervullen.

Specifieke doelstellingen van het doorvoerbeleid zijn er in de beleidsdocumenten niet terug te vinden. Op basis van de verschillende aspecten van het doorvoercontrolestelsel kan worden vastgesteld dat doorvoercontrole beschouwd wordt als een verlengstuk van het exportcontrolebeleid, en bedoeld is om alle grensoverschrijdende handelstransacties met betrekking tot strategische goederen op een coherente manier aan dezelfde voorwaarden te onderwerpen. Zowel voor militair materieel (federale wet/WHD) als voor *dual-use* producten (*Dual-use* Verordening) geldt:

- Een zelfde materieel toepassingsgebied (dezelfde lijsten van goederen waarop de bepalingen van toepassing zijn);
- Dezelfde beoordelingscriteria;

Voor militair materieel komt daar de vereiste bij van een voorafgaande vergunning (federaal) of machtiging (WHD) als persoon vooraleer men een vergunning voor een doorvoertransactie kan bekomen.

De controle op doorvoer van militair materieel is systematisch, *dual-use* producten worden enkel *ad hoc* gecontroleerd, wanneer er een vermoeden bestaat van illegale bestemmingen of eindgebruik.

De vergunning wordt toegekend op individuele basis per doorvoertransactie. Er is één bevoegde instantie per Gewest, die de aanvragen voor alle types van strategische goederen, militair materieel én *dual-use* producten, behandelt.

Verschiedende bestuurlijke praktijken die zich in de loop der jaren ontwikkeld hebben, hebben voornamelijk betrekking op de overlegprocedure en de behandeling van bevriende landen. Het Waals gewest voorziet in een verschillende overlegprocedure met andere departementen naargelang de gevoeligheid van het dossier, het Vlaamse Gewest maakt een dergelijk onderscheid niet en heeft formeel geen externe overlegprocedure. Er werd geopteerd voor kennisopbouw binnen de eigen dienst. Het Waals Gewest voorziet in een soepeler procedure voor bevriende landen, het Vlaamse Gewest niet. In het Brussels hoofdstedelijk Gewest is er geen bestuurlijke praktijk omdat doorvoeraanvragen daar nauwelijks voorkomen. Ook in Vlaanderen en Wallonië gaat het om een beperkt aantal dossiers per jaar.

Vanaf juni 2012 zorgt het Vlaams Wapenhandeldecreet voor een nieuw wettelijk kader in het Vlaamse Gewest. De belangrijkste wijzigingen t.o.v. de federale wetgeving hebben betrekking op:

- Meer definities, zoals een instrumentele definitie van doorvoer en een omschrijving van *catch all*;
- Een verankering van een aantal bestaande praktijken;
- Betere *compliance* met bovennationale verplichtingen;
- Een intern coherenter controlestelsel.

In de praktijk blijkt doorvoer moeilijk te controleren en illegale doorvoer moeilijk te vatten. Het toezicht op de naleving van de regelgeving en de opsporing van frauduleuze praktijken zijn in handen van de parketten (algemeen) en de federale douanediensden (beperkte, specifieke bevoegdheid). Vanaf 2012 krijgen Vlaamse ambtenaren ook beperkte toezichtstaken. De toezichtsmogelijkheden blijken in de praktijk niet afgestemd op de complexiteit van exportcontrole van strategische goederen, anderzijds blijkt ook de exportcontrolewetgeving weinig rechtsgronden te bieden om illegale handelaars te vatten. Vaak dient men fiscale misdrijven in te roepen om hen alsnog te vervolgen, waardoor er zich geen *case law* met betrekking tot doorvoercontrole ontwikkelt.

Het effectief douanetoezicht verschilt bovendien grondig van land tot land, ondanks een ééngemaakt Europa en éénzelfde juridisch kader, nl. het communautair douanewetboek. Doorvoerders zijn daar zelf niet gelukkig mee omdat het weinig rechtszekerheid biedt. Vlaamse doorvoerders voelen zich bovendien benadeeld doordat België een slechte reputatie heeft inzake doorgedreven administratieve controles. De perceptie leeft dat de buurlanden vaak soepeler zijn in de interpretatie van de toepasselijke wetgeving. Als inefficiënt ervaren (douane)procedures, parallelle procedures met betrekking tot douane en exportcontrole (in tegenstelling tot geïntegreerd in de buurlanden) en veel langere wachttijden dan elders, zorgen niet alleen voor frustratie maar ook voor verlies aan klanten.

In de beschrijving van het wettelijk kader inzake doorvoercontrole en de bestuurlijke praktijk kan geen verklaring gevonden worden voor het continu dalend aantal Vlaamse doorvoervergunningen van de voorbije jaren. De ervaring van de Vlaamse doorvoerders geeft daarover wel enige indicaties. Enerzijds zorgen de commerciële en juridische risico's (kosten resp. objectieve aansprakelijkheid) er voor dat de doorvoerders zelf doorvoeraanvragen van strategische goederen slechts heel selectief aannemen. Anderzijds kiezen sommige potentiële klanten soms voor een andere Europese haven omwille van het streng exportcontrolebeleid, de lange behandelingstermijnen en/of de manier waarop er met andere, met name douaneformaliteiten, in het Vlaamse Gewest worden omgegaan.

Een andere mogelijke verklaring kan te vinden zijn in de geringe pakkans voor niet-vergunde doorvoer, waardoor er momenteel geen zicht is op het aantal transacties waarvoor er, onterecht, geen vergunning aangevraagd wordt. Omwille van het volume van de transacties zijn de douanediensden immers aangewezen op selectieve controles op basis van risicoanalyses en doordat de informatie op de aangifteformulieren voor doorvoer heel beperkt is, is er weinig kans dat deze analyses op vergunningplichtige of verdachte doorvoer uitkomen.

5 Controle op doorvoer van strategische goederen in de buurlanden

Voor alle buurlanden geldt dat ze aan dezelfde bovennationale verplichtingen inzake doorvoer gebonden zijn als deze die gelden voor België. Samengevat betreft het:

1. Internationale verdragen, waaronder:
 - Het Verdrag Chemische wapens (Verdrag CW), van belang o.w.v. het verbod op chemische wapens;
 - Het Verdrag inzake Biologische en Toxine wapens (BTWC): van belang o.w.v. het verbod op biologische en toxine wapens;
 - Non-proliferatie verdrag (NPT): van belang o.w.v. het verbod op kernwapens;
 - Het VN-VuurwapenProtocol;
2. VN Resoluties: in het bijzonder die met betrekking tot wapenembargo's en VN Veiligheidsraadresolutie 1540 met betrekking tot massavernietigingswapens;
3. Bindende beslissingen van de OVSE;
4. De exportcontrolelijsten van de volgende exportcontroleregimes: de *Australia Group* (AG), het *Missile Technology Control Regime* (MTCR), de *Nuclear Suppliers Group* (NSG), het *Wassenaar Arrangement*, het *Zangger Committee*;
5. De Europese regelgeving, waarvan de belangrijkste bepalingen te vinden zijn in het Gemeenschappelijk standpunt 2008/944/GBVB voor militair materieel en de EG *Dual-use* Verordening 428/2009.

Uit de beschrijving die volgt zal blijken dat de buurlanden andere accenten leggen, ook al zijn ze gebonden door dezelfde bovennationale verplichtingen, waarvan voornamelijk de Europese voorschriften het meest dwingend en concreet zijn. Dit is vooral zo voor militair materieel, omdat de EU slechts een minimaal toetsingskader oplegt door middel van de acht beoordelingscriteria van het Gemeenschappelijk standpunt 2008/944/GBVB. Dit brengt immers wel toenadering, maar geen echte harmonisatie van het nationaal beleid in de lidstaten met zich mee. De lidstaten beslissen immers nog steeds in grote mate of en welke transacties ze systematisch of *ad hoc* onder nationale vergunning plaatsen. Ze kunnen ook eigen categorieën van goederen aan de gemeenschappelijke EU-lijst toevoegen, en voor de beoordeling eigen, strengere criteria hanteren. De toepassing van de gezamenlijke EU criteria laat bovendien een interpretatiemarge.

De invulling van die marge hangt nauw samen met de nationale context. Het beleid inzake buitenlandse wapenhandel omvat immers een afweging tussen nationale en internationale veiligheidsbelangen *versus* economische overwegingen, waarbij volgende aspecten onder meer een rol spelen:

- Het al dan niet bestaan van een eigen defensie-industrie en de impact daarvan op het tewerkstellings- en defensiebeleid;¹⁹⁶
- De kenmerken van de nationale defensie-industrie:¹⁹⁷ privaat en dus zonder overheidssteun aangewezen op prospectie en commercialisering (Nederland) of (groten)deels in overheidshanden en dus van groter nationaal belang (Frankrijk);

- De politieke wil om op Europees of op wereldvlak en voortrekkersrol te spelen inzake internationale veiligheid;
- De centrale ligging als doorvoergebied en het economisch belang van bepaalde lucht- of zeehavens (de haven van Antwerpen, Rotterdam, Hamburg, Le Havre, de luchthaven Schiphol);¹⁹⁸
- De grootte van het doorvoergebied, onder meerv. de oppervlakte van het grondgebied en de lengte van de kustlijn en de territoriale wateren (Frankrijk);
- Interne dreiging vanwege terroristische of separatistische bewegingen (Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk).

De drie laatste aspecten zijn voornamelijk relevant voor doorvoer, de andere kenmerken zijn eerder van belang voor het algemeen exportbeleid, dat in alle landen de primaire pijler van het buitenlands wapenhandelbeleid vormt. De economische afhankelijkheid, de politieke ambities en dergelijke bepalen hoe streng de beoordelingscriteria gehanteerd worden (veiligheidsbelangen) en hoe belastend de procedure is (economische belangen *versus* administratieve lasten).

De behandeling van doorvoer volgt doorgaans de lijnen die voor het exportbeleid zijn uitgezet, ook al liggen de belangen enigszins anders (zie de inleidende beschrijving van de kenmerken en de problematiek).

Zonder in detail in te gaan op alle aspecten wordt hierna het nationaal controlestelsel op doorvoer beschreven in vier buurlanden: Nederland, Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.

Per land komen volgende aspecten aan bod: het wettelijk kader, de bevoegdheidsverdeling terzake, de omschrijving van doorvoer en de afbakening van het toepassingsgebied, de controlemaatregelen, inclusief procedurele aspecten en modaliteiten en de organisatie van het toezicht, inclusief vervolging en sanctionering.

Zowel het wetgevend kader als de bestuurlijke praktijk worden toegelicht en net zoals voor België wordt waar relevant de algemene context van het exportcontrolebeleid mee belicht, omdat doorvoer daar intrinsiek deel van uitmaakt.

5.1 Nederland

Het Nederlands Handboek Strategische goederen en diensten omschrijft strategische goederen als: *“goederen waaraan om veiligheidsredenen en internationale afspraken zo veel strategisch belang wordt toegekend, dat de uitvoer ervan niet of alleen onder voorwaarden mag plaatsvinden. Het gaat meestal om goederen die voor militaire doeleinden of voor de vervaardiging van massavernietigingswapens kunnen worden gebruikt.”*. Nederland maakt juridisch ook het onderscheid tussen ‘militaire goederen’ en *dual-use* producten.¹⁹⁹

Nederland heeft sinds 2001 het beleid inzake doorvoercontrole herhaaldelijk herzien en aangepast. In 2001 werd de In- en Uitvoerwet Strategische goederen gewijzigd om voor het eerst ook controle op doorvoer van (alle) strategische goederen over het Nederlands grondgebied mogelijk te maken. Het was de bedoeling om langzame doorvoer door middel van een vergunningsprocedure te controleren volgens de systematiek en de criteria van het toen geldende exportbeleid. Voor snelle doorvoer gold een meldplicht¹.

In 2008 werd de In- en Uitvoerwet vervangen door de Algemene Douanewet. Samen met het Besluit Strategische goederen²⁰⁰ werd een nieuwe wettelijke basis gecreëerd, zowel voor de controle op doorvoer van militaire goederen als die op *dual-use* producten. Het onderscheid tussen snelle en langzame doorvoer werd verlaten. Voor alle doorvoer van militaire goederen is er sindsdien een algemene vergunningplicht, mits een aantal uitzonderingen, waarvan de belangrijkste de doorvoer vormt waarbij minstens één bondgenoot betrokken is, in de praktijk het grootste deel van de doorvoer door Nederland.²⁰¹ Voor *dual-use* producten werd de vergunningplicht verlaten en kwam er de mogelijkheid om doorvoer *ad hoc* te controleren in de plaats.

Voor niet-vergunningplichtige doorvoer van militaire goederen bestaat sinds 2004 een algemene meldplicht, aanvankelijk alleen voor vuurwapens, in 2008 uitgebreid naar alle militaire goederen. Daardoor wil Nederland in de eerste plaats zicht behouden op het type en de omvang van de vervoerde goederen op en door haar grondgebied. Tevens biedt het de mogelijkheid ook niet-vergunningplichtige doorvoer van militaire goederen *ad hoc* alsnog onder vergunning te plaatsen.

De meest recente herzieningen van het wettelijk kader dateren van 2011 en 2012. Op 30 september 2011 werd het Besluit Strategische Goederen gewijzigd, voornamelijk om Richtlijn 2009/43/EG te implementeren. Voor doorvoer veranderde er inhoudelijk niks, er is alleen een herschikking van de desbetreffende bepalingen.²⁰² Het nieuwe besluit trad in werking op 30 juni 2012. Met ingang van 1 juli 2012 is ook doorvoer van en naar bevriende landen niet langer uitgesloten van controle. Omwille van de herhaalde kritiek op die uitzondering²⁰³ en naar aanleiding van de recente gebeurtenissen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika werd in het Besluit Strategische Goederen de vergunningplicht veralgemeend wanneer er overlading plaats vindt. Wel werd naar analogie met het uitvoerbeleid voorzien in twee algemene vergunningen voor doorvoer van minder gevoelige goederen van en naar bevriende landen, waardoor de meeste doorvoer standaard wel toegelaten wordt, maar vooral de mogelijkheid blijft bestaan om dergelijke doorvoer, in het licht van recente ontwikkelingen, individueel alsnog te controleren.

¹ ‘Langzame doorvoer’ was doorvoer van goederen die in Nederland een economisch relevante bewerking ondergingen, d.i. een bewerking die waarde toevoegt aan het product. ‘Snelle doorvoer’ was doorvoer van goederen die niet langer dan 45 dagen (indien aangevoerd over zee) of niet langer dan 20 dagen (indien anders aangevoerd) op het Nederlands grondgebied verbleven.

De Nederlandse overheid publiceert op haar website maandrapportages over exporten van militaire goederen. Meldingen over doorvoer worden apart gepubliceerd (maandrapportages doorvoer), daarin worden ook het transportmiddel en de doorvoerlocatie vermeld (voornamelijk de haven van Rotterdam en de luchthaven van Schiphol). Vergunde doorvoer is opgenomen in de maandrapportages uitvoer militaire goederen (aangeduid met code 3 in de kolom uitvoer/doorvoer). Uit de gegevens van 2011 blijkt dat er 35 doorvoervergunningen voor militair materieel werden toegekend, voor een totale waarde van 4,26 miljoen euro.²⁰⁴ Voor *dual-use* goederen zijn er enkel cijfergegevens over uitvoer beschikbaar.

De belangrijkste kenmerken van het Nederlands controlestelsel op doorvoer worden hierna toegelicht.

5.1.1 Doorvoer in de context van het algemeen exportcontrolebeleid

Het Nederlands beleid inzake buitenlandse wapenhandel richt zich primair op het waarborgen van de internationale, regionale en nationale veiligheid, in overeenstemming met de geldende internationale verdragen en afspraken. Daarnaast spelen ook economische, politieke en defensiebelangen mee in de afweging. Diverse documenten benadrukken wel dat het veiligheidsbelang het primaire kader vormt waarbinnen de andere belangen worden nagestreefd.²⁰⁵ Op procedureel vlak is de Nederlandse overheid zich bewust van de administratieve lasten die controles meebrengen en eventuele logistieke problemen die naar aanleiding daarvan kunnen ontstaan. Voornamelijk voor de belangrijke *mainports* in het internationale goederenverkeer, de Rotterdamse haven en de luchthaven van Schiphol, wil men de verwerkingssnelheid van de goederenstromen niet onnodig onder druk zetten.²⁰⁶ Vooral voor *dual-use* goederen tracht de overheid de eventuele hinder voor het bedrijfsleven zo beperkt mogelijk te houden.²⁰⁷

In oktober 2009 werden de resultaten van een doorlichting van het exportbeleid door Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie gepubliceerd. De doorlichting van zowel de wetgeving als de praktijk inzake buitenlandse wapenhandel had betrekking op de periode 2004-2008. De belangrijkste vaststellingen uit het rapport zijn de volgende:²⁰⁸

- De manier waarop de uitvoering van het controlebeleid is georganiseerd is dan wel hybride, maar het systeem functioneert adequaat en naar tevredenheid van de betrokkenen;
- Om effect te sorteren moet het beleid internationaal worden afgestemd;
- De internationale afstemming, nationale vormgeving en uitvoering van het exportcontrole- en wapenexportbeleid door de rijksoverheid is een wenselijke situatie.

Daarnaast blijken vooral de beperkte personele middelen een bezorgdheid. Het rapport benadrukt dat de goederenstroom aan de grenzen van Nederland omvangrijk is en dat grenscontroles in het algemeen (en niet alleen voor wapenhandel) voor verbetering vatbaar zijn.

5.1.2 Het wettelijk kader met betrekking tot doorvoer

De Algemene Douanewet (verkort vermeld als Adw) is sinds 2008 de algemene, wettelijke basis van de regelgeving met betrekking tot de handel in strategische goederen. De Adw omschrijft onder meer de bevoegdheden en specifieke opdrachten van de douanediens ten met betrekking tot de controle op het verkeer van strategische goederen.

De algemene wettelijke basis voor *dual-use* producten is vervat in de Europese *Dual-use* Verordening 428/2009 van 5 mei 2009.

Het Besluit Strategische goederen van 24 juni 2008 (verder verkort vermeld als Besluit SG) omvat de belangrijkste uitvoeringsbepalingen voor beide categorieën van strategische goederen: in uitvoering van de Adw voor militaire goederen, aanvullend op de EG *Dual-use* Verordening 428/2009 voor *dual-use* producten.

Het Besluit SG houdt onder meer het verbod in te handelen in strijd met de bepalingen van de Verordening (art. 2), waaronder art. 6, 1^{ste} en 2^{de} lid, dat voorziet in de mogelijkheid om doorvoer te verbieden of onder vergunning te plaatsen. Het Besluit SG omvat verder de aanwijzing van de autoriteit die bevoegd is voor de implementatie van de Verordening (art. 3.1.), een *catch all* bepaling om doorvoer *ad hoc* te kunnen verbieden voor goederen die niet op de lijst voorkomen (art. 4a.1.), en een bepaling om doorvoer te kunnen verbieden bij mogelijk militair eindgebruik naar bestemmingen onder embargo (art. 4a.2.). Hiermee neemt Nederland de optionele controles van art. 6, lid 3 van de *Dual-use* Verordening over, nl. 1) een mogelijk verbod voor goederen die niet voorkomen op de lijst in Bijlage I en die bestemd kunnen zijn voor massavernietigingswapens (cf. de omschrijving in art. 4, lid 1 van de *Dual-use* Verordening) en 2) voor goederen van Bijlage I die bestemd kunnen zijn voor militair eindgebruik in een land waarvoor een internationaal wapenembargo geldt.

Met betrekking tot militaire goederen voorziet het Besluit SG in definities (art. 1) en de beginselen van de vergunnings- en meldingsplicht voor onder meer doorvoer en invoer (artt. 5 e.v.).²⁰⁹ Tal van concrete uitvoeringsbepalingen met betrekking tot de manier waarop vergunningen dienen te worden aangevraagd, de modaliteiten en voorwaarden ervan zijn bij Ministeriële regeling bepaald. Vanaf 30 juni 2012 is dat de Uitvoeringsregeling Strategische Goederen van 28 oktober 2011 (verkort vermeld als Uitvoeringsregeling SG 2012).²¹⁰

Overtredingen op de relevante bepalingen met betrekking tot wapenhandel worden in Nederland beschouwd als economische delicten. De wettelijke basis ligt daarin vervat in de Wet op de Economische Delicten, die naast de strafmaat ook de Douane en de FIOD-ECD als bevoegde overheden (zie verder) aanwijst.

Tot de aanverwante wetgeving behoort verder nog de Wet strategische diensten (2011), die dienstverlening met betrekking tot wapenhandel reguleert (waaronder ook tussenhandel), de Uitvoeringswet (1995) en het Uitvoeringsbesluit (1997) bij het Verdrag Chemische Wapens, dat onder meer de verbodsbepalingen met betrekking tot chemische wapens omvat en de Wet wapens en munitie (1995), die, vergelijkbaar met de Belgische wapenwet (2006), voornl. de binnenlandse handel op wapens reguleert.

Overzicht van de belangrijkste wetteksten met betrekking tot militair materieel

- Besluit strategische goederen van 24 juni 2008, Stb 2008, 252 (gewijzigd)
- Uitvoeringsregeling Strategische Goederen van 28 oktober 2011 (Uitvoeringsregeling 2012), Stb 2011, nr. 19960
- Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 29 mei 2012, nr. WJZ / 12065785, houdende regels inzake de algemene doorvoervergunning NL007 voor militaire goederen herkomstig van bondgenoten (Regeling algemene doorvoervergunning NL007), Stcrt 5 juni 2012, nr. 11112
- Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 29 mei 2012, nr. WJZ / 12063076, houdende regels inzake de algemene doorvoervergunning N008 voor militaire goederen met eindbestemming bondgenoten (Regeling algemene doorvoervergunning NL008), Stcrt 5 juni 2012, nr. 11117

5.1.3 Bevoegde overheden en overlegmechanismen

Bevoegde overheden²¹¹

Sinds de laatste kabinetsvorming in oktober 2012 is het Ministerie van Buitenlandse Zaken de primaire politieke en juridisch bevoegde overheid voor de controle op de buitenlandse handel in strategische goederen, zowel op het vlak van regulering als voor de implementatie ervan. Voordien behoorde die bevoegdheid tot het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie (verder verkort vermeld als EL&I).

Op procedureel vlak is er voor de vergunningsaanvragen een samenwerking met de Belastingdienst/douane van het Ministerie van Financiën. De Centrale Dienst voor In- en Uitvoer (CDIU) die daaronder ressorteert ontvangt alle aanvragen en heeft vanwege de bevoegde overheid voor exportcontrole¹ een mandaat om een deel van de aanvragen volledig zelf af te handelen. In de praktijk behandelt de CDIU voornamelijk de meldingen (die tot 1 juli 2012 voornamelijk betrekking hadden op alle doorvoer van en naar bondgenoten, vanaf 1 juli 2012 betreft het voornamelijk de algemene doorvoervergunningen en de meldingen van doorvoer zonder overlading van en naar de bondgenoten, zie verder). Van zodra er bezorgdheid bestaat of reden is om de doorvoer onder vergunning te plaatsen wordt de Dienst exportcontrole daarover gecontacteerd, resp. wordt het dossier voor beoordeling aan hen overgemaakt.

Nog binnen het departement Financiën is het Team POSS (eveneens onderdeel van de Belastingdienst/douane) bevoegd om toezicht te houden op het terrein. POSS staat voor Precursoren, Oorsprongsbescheiden, Strategische goederen en Sanctiewetgeving. Dit team ondersteunt de douanediens ten bij controles, risicoanalyses en speelt relevante informatie aan hen door.

Wanneer POSS onregelmatigheden vaststelt, kan een waarschuwing gegeven worden of een PV worden opgemaakt. Wanneer de douanediens ten onregelmatigheden vaststellen, worden die ook

¹ Tot oktober 2012: bij EL&I, nadien bij Buitenlandse Zaken

aan de Team POSS gemeld. POSS beslist over het verdere vervolg. Indien een opsporingsonderzoek wenselijk of nodig is, wordt dit gemeld aan de Economische Controledienst van de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdiensten (FIOD-ECD). Deze kan beslissen om al dan niet verdere opsporingswerkzaamheden te verrichten. Wanneer de FIOD-ECD geen verdere opsporingen doet, beslist opnieuw POSS over de verdere afhandeling van de onregelmatigheid.

Tot oktober 2012 speelde het het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) een ondersteunende rol. Voor specifieke landen kon EL&I op hen beroep doen om het land in kwestie en de aanvraag te beoordelen op basis van de acht criteria van het GS 2008/944/GBVB. Naast een lijst van gevoelige landen, is het mogelijk eindgebruik een belangrijk criterium. Voor beslissingen over gevoelige export en doorvoertransacties was het advies van BZ voor EL&I van doorslaggevend belang. Verder rust op BZ ook een consultatieplicht met andere landen, die eerder een aanvraag weigerden (in toepassing van het *no-undercut* beginsel). Sinds oktober 2012 is de Dienst Exportcontrole van EL&I verhuisd naar Buitenlandse Zaken. Behalve op BZ, kon EL&I ook informatie inwinnen bij de Algemene Inlichting en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichting en Veiligheidsdienst (MIVD). Beide diensten zijn sinds 2008 geïntegreerd in de gezamenlijke Contraproliferatie Unit.²¹² Bij het Ministerie van Defensie kan technische informatie over materieel en inzetbaarheid worden ingewonnen.

Doorvoerders kunnen bij meerdere organisaties terecht voor inlichtingen met betrekking tot het wapenhandelbeleid, bijvoorbeeld omtrent het strategische karakter van goederen en de toepasselijke regelgeving rond strategische goederen. In eerste instantie is dat bij de CDIU (Douane), bij wie ook de aanvragen ingediend worden. Voor Nederlandse en buitenlandse firma's fungeren resp. ook de Kamers van Koophandel en NL EVD Internationaal (voormalige Economische Voorlichtingsdienst) van het Agentschap NL als aanspreek- en voorlichtingspunt.

Overleg²¹³

De bevoegde instanties plegen op informele basis geregeld overleg en komen formeel tweemaal maandelijks bijeen om nieuwe ontwikkelingen op beleidsvlak en lopende dossiers te bespreken. Het overleg beoogt een samenhangend beleid, zowel politiek als operationeel, te verzekeren. Op beleidsvlak komen aspecten zoals nieuwe regelgeving, uitvoering en handhaving aan bod, operationeel worden onder meer sondageprocedures, opgelegde *catch-all* beschikkingen, noemenswaardige voorvallen (bijvoorbeeld aangehouden transporten), knelpunten in de uitvoering, lopende onderzoeken van de FIOD-ECD, contacten met het bedrijfsleven, verzoeken om informatie- of rechtshulp van andere landen, gesignaleerde trends en opgedane ervaringen met betrekking tot sanctionering besproken.

De bevoegde minister^I is voorzitter en secretaris van dit zogenoemde Carréoverleg^{II}. De andere deelnemers zijn (Buitenlandse Zaken^{III}), Financiën, meerdere douanediensden (CDUI, Douane Noord, Douane Informatiecentrum en het Team POSS), de FIOD-ECD en Binnenlandse Zaken.

Binnen de Nederlandse bestuurlijke praktijk is een dergelijk formeel overleg uitzonderlijk. Het is voornamelijk ingegeven door wat de Nederlanders zelf het 'hybride' karakter van het

^I EL&I tot oktober 2012, Buitenlandse Zaken nadien

^{II} Carréoverleg omdat er oorspronkelijk vier deelnemers waren

^{III} Tot oktober 2012

exportcontrolebeleid noemen, nl. de intense procedurele verwevenheid van meerdere departementen (op basis van hun algemene bevoegdheid).²¹⁴

5.1.4 Omschrijving doorvoer

Doorvoer van militaire goederen

Vóór 1 augustus 2008, vóór de inwerkingtreding van de Algemene douanewet, kende Nederland voor strategische goederen, op basis van de In- en Uitvoerwet Strategische goederen een onderscheid tussen 'snelle doorvoer', onderworpen aan een meldplicht en 'langzame doorvoer' (of wederuitvoer), onderworpen aan een vergunningplicht.²¹⁵

De Adw heeft dat onderscheid vervangen door een nieuw onderscheid tussen 'doorvoer' en 'doorvoer uitsluitend via luchtruim of territoriale wateren'.

Doorvoer omschrijft de Nederlandse wetgeving sinds 2008 als “*het vervoer van goederen die uitsluitend het Nederlands grondgebied worden binnengebracht om via dat gebied te worden vervoerd naar een bestemming buiten het Nederlands grondgebied*” (art. 1 Besluit SG).

Niet alle vormen van doorvoer worden evenwel gecontroleerd, afhankelijk van het type goederen, de bestemming en of er al dan niet overlading plaatsvindt (zie verder bij het controlestelsel).

Doorvoer van dual-use producten

Voor *dual-use* producten geldt de Europese omschrijving van doorvoer, cf. art. 2.7. van de *Dual-use* Verordening.

5.1.5 Afbakening toepassingsgebied

Territoriaal toepassingsgebied strategische goederen

Voor de afbakening van het territoriaal toepassingsgebied geldt het algemeen beginsel dat een staat slechts jurisdictie kan uitoefenen op zijn eigen grondgebied. Artikel 1 van het Besluit SG beperkt de gelding van het controlestelsel tot “*het grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden in Europa*”, met uitsluiting dus van de overzeese gebieden waarop Nederland jurisdictie heeft, nl. Caribische eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Een tweede nuancering met betrekking tot het territoriaal toepassingsgebied volgt uit de Europese regelgeving: op basis van de Richtlijn 2009/43/EG is het niet langer mogelijk om intra-communautaire doorvoer (tussen EU lidstaten) van militaire goederen aan controle te onderwerpen, er moet minstens één derde land bij de doorvoer betrokken zijn; de *Dual-use* Verordening definieert doorvoer als extracommunautaire doorvoer vanuit een EU-derde land naar een andere EU-derde land.

Personeel toepassingsgebied strategische goederen

Het aanknopingspunt voor het personeel toepassingsgebied voor de handel in militaire goederen vinden we in art. 1 van het Besluit SG, die de 'beschikkingsbevoegde' aanduidt als verantwoordelijke partij voor het naleven van de wettelijke vereisten. De 'beschikkingsbevoegde' wordt gedefinieert als *"een natuurlijke persoon of rechtspersoon die bevoegd is over militaire goederen te beschikken"*.

Omdat de primair bevoegde persoon, de exporteur, per definitie in het buitenland gevestigd is, geeft de wetgeving zelf aan wie in Nederland als beschikkingsbevoegde doorvoerder in aanmerking komt: degene die voor de beschikkingsbevoegde de douaneformaliteiten bij de doorvoer verricht, of, de persoon die de goederen vervoert indien er geen douaneformaliteiten zijn.²¹⁶ Sinds 1 juli 2012 voorziet het Besluit SG uitdrukkelijk in de voorwaarde dat de beschikkingsbevoegde in Nederland gevestigd is.²¹⁷ De wetgeving stelt geen echte rangorde in. Van zodra één van de genoemde partijen de aanvraag of melding heeft ingediend, zijn de andere bevrijd. Indien de melding niet, niet tijdig, of niet volledig wordt gedaan dan levert dat een economisch delict op in de zin van de Wet op de Economische Delicten.²¹⁸

Voor wie als doorvoerder beschouwd dient te worden voor *dual-use* producten geeft de Nederlandse regelgeving geen verduidelijking.

Het profiel van doorvoerders in Nederland bestaat voornamelijk uit (cargo)bedrijven, wiens activiteiten bestaan uit de fysieke, logistieke behandeling van goederen bij aankomst in een lucht- of zee-haven (geen transport), en het afhandelen van administratieve douane- en andere formaliteiten (zoals expediteurs, douane-agentschappen en dergelijke).

Materieel toepassingsgebied

Controlelijsten militair materieel

Voor militaire goederen verwijst de Uitvoeringsregeling SG 2012 naar de lijst waarop het GS 2008/944/GBVB van toepassing is. In de praktijk komt dit neer op de Gemeenschappelijke EU-lijst. De laatst herziene versie van de Uitvoeringsregeling SG 2008 verwees nog expliciet naar de Europese lijst van februari 2010. Nederland was dus verplicht om de Regeling regelmatig aan te passen om de verwijzing naar de meest recente Europese lijst actueel te houden. Door in de Uitvoeringsregeling 2012 te verwijzen naar het toepassingsgebied van het GS 2008/944/GBVB is vanaf 1 juli 2012 steeds automatisch de meest recente EU-lijst van toepassing.²¹⁹

Een aantal militaire goederen zijn uitgezonderd van de vergunningplicht, met name. (art. 5 Uitvoeringsregeling SG 2012):

- deze bestemd voor de Nederlandse krijgsmacht;
- militaire goederen die eigendom zijn van of bestemd zijn voor de NAVO-strijdkrachten en het *Joint Force Command* in Brunssum;
- militaire goederen die eigendom zijn van het Europees Ruimte Agentschap in Noordwijk;
- en militaire voertuigen die door vreemde strijdkrachten worden gebruikt bij manifestaties en dergelijke.

Voor de doorvoer van deze goederen bestaat er evenmin een meldplicht (art. 7., b. Uitvoeringsregeling 2012).

De vaststelling of een goed al dan niet als strategisch goed op een van de lijsten voorkomt is in de 1^{ste} plaats de verantwoordelijkheid van de handelaar in kwestie. Het Handboek spreekt enkel van exporteurs.

Controlelijsten *dual-use* producten

De lijst met *dual-use* goederen is in Bijlage I bij de EG Verordening vastgelegd en dus ook rechtstreeks van toepassing in de Nederlandse rechtsorde.

Het CDIU stelt ter informatie van de handelaars een aangepaste *dual-use* goederenlijst ter beschikking die de Europese codering aanvult met een letter die verwijst naar het exportcontrole regime, waardoor de betrokkenen op basis van de code weten onder welk controlestelsel de goederen ressorteren¹.

Een volledig overzicht van de lijst met aangepaste codes is in PDF in bijlage toegevoegd aan het Handboek strategische goederen en diensten.

Catch all militair en *dual-use*

Nederland beschikt enkel voor *dual-use* producten over een wettelijke basis om goederen die niet op de geldende lijst voorkomen op *ad hoc* basis alsnog te controleren, omwille van mogelijke eindgebruik voor massavernietigingswapens (artikel 4a, lid 2, van het Besluit SG²²⁰).

Voor militaire goederen bestaat er geen vergelijkbare bepaling. Er wordt enkel gerefereerd naar de Europese lijst. Toch worden er in de praktijk niet vergunningplichtige militaire goederen op *ad hoc* basis onder vergunning geplaatst. De meldingsprocedure (zie verder) speelt daarin een bepalende rol. Het Handboek Strategische goederen vermeldt daarover het volgende:

“De meldplicht heeft als belangrijkste doel het in kaart brengen van de aard en omvang van de doorvoer van militaire goederen over Nederlands grondgebied. Maar de melding kan ook informatie genereren die ertoe leidt dat de staatssecretaris van EL&I op ad-hoc basis alsnog een van de vergunningplicht uitgezonderde zending onder vergunningplicht brengt. Van deze mogelijkheid wordt gebruik gemaakt:

- als er aanwijzingen bestaan dat een zending niet al onder de effectieve controle van het land van herkomst staat, bijvoorbeeld als de exportvergunning ontbreekt of de meegezonden documentatie niet compleet is, of*
- als een zending tijdens de doorvoer over Nederlands grondgebied een andere bestemming lijkt te krijgen dan de beoogde bestemming ten tijde van afgifte van de uitvoervergunning, of*
- indien het belang van de internationale rechtsorde of een daarop betrekking hebbende internationale afspraak dat vereist, of*
- indien de staatssecretaris van EL&I dit noodzakelijk acht voor de bescherming van de wezenlijke belangen van de nationale veiligheid, of*
- als er informatie is, bijvoorbeeld afkomstig van veiligheids- en inlichtingendiensten, waardoor de staatssecretaris van EL&I reden ziet een ad-hoc vergunningplicht in te stellen.”*

Als wettelijke basis voor deze *ad hoc* vergunningen verwijst het Handboek naar het Besluit SG²²¹, terwijl art. 5.3. strikt genomen daarin alleen voor de laatste 3 gevallen expliciet voorziet. Voor de eerste 2 dient men een ruime interpretatie van art. 5.3. daarvoor in te roepen.

De militaire *catch all* bepaling voorziet dus enkel in de mogelijkheid om goederen die op de militaire lijst voorkomen maar niet vergunningplichtig zijn alsnog aan een vergunning te onderwerpen, maar biedt juridisch niet de mogelijkheid om goederen die niet op de lijst voorkomen op *ad hoc* basis te controleren.

¹ [W]- Wassenaar Arrangement, [M]- MTCR, [N] - NSG dual-use lijst, [T] - NSG trigger list (cat. 0), [A] – AG, [C1]- CW lijst 1- stoffen (militair), [C2]- CW lijst 2- stoffen (dual-use), [C3]- CW lijst 3- stoffen (dual-use)

5.1.6 Controlestelsel doorvoer

5.1.6.1 Verboden en vergunningplichtige doorvoer van militair materieel

Sinds 2008 is het verboden om in Nederland militaire goederen door te voeren zonder een vergunning (art. 5 Besluit SG). Tot 1 juli 2012 golden er daarop twee uitzonderingen: 1) voor doorvoer door de territoriale wateren of door het luchtruim en 2) voor doorvoer afkomstig van of bestemd voor 'bevriende landen', nl. doorvoer door Nederland van militaire goederen afkomstig van of met eindbestemming Australië, Japan, Nieuw-Zeeland, Zwitserland, een lidstaat of een van de lidstaten van de Noord-Atlantische verdragsorganisatie.

Voor de uitzondering van en naar bondgenoten bestond er in beginsel geen vergunningplicht, tenzij het belang van de internationale rechtsorde of een internationale afspraak dit wel zou vereisen of voor de bescherming van de wezenlijke belangen van de nationale veiligheid. Deze gevallen werden bij Ministeriële Regeling bepaald.

Voor niet-vergunningplichtige doorvoer door de territoriale wateren en door het luchtruim bestond er ook geen meldplicht (art. 7 Uitvoeringsregeling SG). Die uitzondering op de meldplicht gold niet voor niet-vergunningplichtige doorvoer omwille van de bestemming – dus ook niet voor doorvoer naar België en Luxemburg.

Vanaf 1 juli 2012 is de uitzondering voor bevriende landen vervallen. Ook doorvoer van en naar bondgenoten valt nu onder de algemene vergunningplicht, tenzij er geen overlading heeft plaatsgevonden, dit is *“die Nederland verlaten met hetzelfde vervoermiddel als waarmee ze zijn binnengekomen zonder overlading in Nederland”*. De Nota van Toelichting verduidelijkt: *“De vergunningplicht bestaat niet enkel indien de vervoersmodaliteit wijzigt, bijvoorbeeld na een overlading van trein naar vliegtuig, maar ook indien er overlading binnen dezelfde vervoersmodaliteit plaatsvindt, bijvoorbeeld omdat de goederen tijdelijk worden opgeslagen vooraleer ze met hetzelfde type vervoermiddel Nederland verlaten.”*²²² Bij meldplichtige doorvoer zonder overlading, kan nog steeds omwille van internationale belangen of wezenlijke belangen van nationale veiligheid *ad hoc* controle door middel van een vergunning worden uitgeoefend (art. 5.3).

De motivatie voor deze wijziging is de herhaalde kritiek op de systematische uitsluiting van controle van doorvoer van en naar bevriende landen. De recente ontwikkelingen in het Midden-Oosten en Noord Afrika (Arabische lente) vormden de directe aanleiding tot de wijzigingen.²²³

De systematische vergunningplicht voor doorvoer met overlading, ongeacht het land van herkomst of bestemming betekent in de praktijk een aanzienlijke uitbreiding van de vergunningplicht. Voor de bondgenoten blijft men evenwel als uitgangspunt hanteren dat men in beginsel vertrouwen kan hebben in hun exportbeleid. Daarom is er voor dit type doorvoer voorzien in algemene doorvoervergunningen. De Nota van Toelichting bij de wetwijziging argumenteert als volgt²²⁴: *“omdat de bondgenoten goed in staat zijn om op grond van hun eigen exportcontrole-instrumentarium op een verantwoordelijke wijze besluiten over de uitvoer van militaire goederen te nemen, zal de uitbreiding van de vergunningplicht gepaard gaan met de introductie van een grondslag voor een algemene doorvoervergunning”*.

Type vergunning

Voor de doorvoer van militaire goederen worden in Nederland twee types van vergunningen gehanteerd: individuele en algemene doorvoervergunningen. Een individuele doorvoervergunning

is een vergunning die op aanvraag van een in Nederland gevestigde beschikkingsbevoegde wordt verleend. Een algemene doorvoervergunning is een toestemming bij ministeriële regeling (art. 1 en art. 6 Besluit SG). Aan de algemene doorvoervergunning kunnen beperkingen, voorschriften en voorwaarden verbonden worden. Om reden van wezenlijke veiligheidsbelangen, openbare orde of openbare veiligheid kan een beschikkingsbevoegde ook uitgesloten worden van het gebruik van een algemene vergunning. Een dergelijk besluit is een individuele beslissing en houdt geen algemeen verbod in om militaire goederen door te voeren. De betrokken beschikkingsbevoegde kan nog steeds via een individuele doorvoervergunning toestemming bekomen.²²⁵

Het gebruik van een algemene doorvoervergunning is niet verplicht. Verwacht wordt dat partijen die regelmatig militaire goederen doorvoeren zich zullen registreren om van de algemene vergunningen gebruik te kunnen maken (zie verder i.v.m. de registratie) en dat wie slechts sporadisch doorvoert voor elke specifieke zending een individuele doorvoervergunning zal aanvragen.²²⁴ Voor alle zendingen die niet onder de toepassing van een algemene doorvoervergunning vallen, zal trouwens altijd de individuele vergunningplicht van toepassing blijven. Dit geldt met name voor de categorieën van goederen die in de algemene vergunningen worden uitgesloten (zie verder).

Sinds 1 juli 2012 bestaan er twee soorten algemene doorvoervergunning:

- **Algemene doorvoervergunning NL007**²²⁶ is een algemene doorvoervergunning voor doorvoer met overlading van militaire goederen *afkomstig van* bondgenoten (naar niet-bondgenoten). Alle militaire goederen mogen onder deze vergunning worden doorgevoerd, behalve de categorieën van goederen die NL007 daarvan uitsluit (de zogenoemde negatieve lijst). Het betreft de EU-categorieën:

- ML1 t/m ML3;
- ML4, onderdeel a;
- ML6, waar het complete voertuigen betreft;
- ML9, waar het complete vaartuigen betreft;
- ML10, waar het complete vliegtuigen of onbemande luchtvaartuigen betreft;
- ML12, waar het complete systemen betreft;
- ML19, waar het complete systemen betreft.

Voor deze goederen dient een aanvraag tot individuele doorvoervergunning te worden ingediend. Bij de beoordeling van deze aanvragen wordt er vooreerst gekeken of er een uitvoervergunning is afgegeven door de bondgenoot. Is dat het geval dan wordt de Nederlandse doorvoervergunning zonder meer toegekend.²²⁴ Tot de algemene voorwaarden om van de algemene doorvoervergunning gebruik te kunnen maken behoren: een geldige uitvoervergunning van het land van herkomst, een geldig registratienummer (zie verder), en er mag geen wapenembargo rusten op het land van bestemming.

- **Algemene doorvoervergunning NL008**²²⁷ is een algemene doorvoervergunning voor doorvoer met overlading van militaire goederen *bestemd voor* bondgenoten. Ook hier zijn bepaalde goederen uitgesloten, de lijst is evenwel veel beperkter dan die van NL007, het betreft enkel zeer gevoelige goederen:

- ML3 en ML4 waar het clustermunitie, waaronder clusterbommen, betreft;
- ML4, voor wat betreft anti-personeelsmijnen.

Ook voor deze goederen is een individuele vergunningplicht van toepassing. Als enige algemene voorwaarde bij NL008 geldt dat de gebruiker een geldig registratienummer dient te hebben.

De geregistreerde gebruikers hebben voor beide algemene doorvoervergunningen de verplichting om alle op de leverantie betrekking hebbende documenten gedurende 7 jaar te bewaren en zijn verplicht om halfjaarlijks een overzicht te rapporteren over het gebruik van de vergunning.

5.1.6.2 Bijkomende voorwaarden voor militaire goederen: registratie en meldplicht

Meldplicht tot 1 juli 2012

Alle doorvoer die niet vergunningplichtig is, dient gemeld te worden. Zoals eerder reeds toegelicht is de finaliteit van de meldplicht om zicht te krijgen om alles wat het grondgebied passeert en om eventueel bij *ad hoc* beschikking bepaalde doorvoer alsnog aan een vergunning te onderwerpen. Het creëert voor de douanediensdiensten de mogelijkheid om in geval van twijfel of bezorgdheid omtrent de zending contact op te nemen met het land dat de uitvoervergunning heeft afgegeven.²²⁸

In de praktijk was er tot 30 juni 2012 enkel een meldplicht voor doorvoer van en naar bevriende landen. Vanaf 1 juli 2012 is dat beperkt tot doorvoer zonder overlading van en naar bevriende landen en een eerste melding van het gebruik van een algemene doorvoervergunning voor doorvoer met overlading van en naar bevriende landen (zie verder).

De melding gebeurt schriftelijk, door dezelfde partijen die een aanvraag tot vergunning indienen: de beschikkingsbevoegde of diegene die voor hem de douaneformaliteiten vervult of de persoon die instaat voor het vervoer (art. 6 UR 2012).

Voor meldingen bestaat er geen standaardformulier. Gezien de doelstelling van de meldingsprocedure, dienen een aantal gegevens duidelijk te worden. De melding omvat minstens (art. 6.2. UR 2012):

- a. het land van bestemming;
- b. de naam van de ontvanger van de militaire goederen;
- c. een gedetailleerde omschrijving van de militaire goederen waarop de melding betrekking heeft, inclusief een verwijzing naar de corresponderende nummering cf. de gemeenschappelijke lijst;
- d. het land waar de militaire goederen zich op het moment van de melding bevinden.

Het Handboek vermeldt bovendien dat het belangrijk is ook informatie te verstrekken over het land van herkomst (hetgeen de Uitvoerregeling niet vereist), en of er aldaar een uitvoervergunning verleend is. De informatie over de plaats waar de goederen aanwezig zijn dient om toe te laten ze te onderzoeken.²²⁹

De melding van doorvoer dient uiterlijk op het moment van het binnenkomen van het Nederlands grondgebied te gebeuren (art. 6.4. UR 2012); voor uitvoer/overdracht naar België en Luxemburg, uiterlijk een dag voor het vertrek van het uitgaande vervoermiddel.²²⁹

Een aantal aanvragen en aangiftes worden met een melding gelijkgesteld, om dubbel werk en extra administratieve lasten te vermijden. Dit is zo voor:

- een aanvraag voor een consent tot binnenkomen¹

¹ cf. art. 14 van de Wet wapens en munitie

- een summiere aangifte bij binnenkomst^I;
- een summiere aangifte voor tijdelijke opslag^{II};
- een douaneaangifte als bedoeld in artikel 182bis van het Communautair douanewetboek.

Gezien de primaire doelstelling van de meldplicht, nl. zicht krijgen op alle relevante bewegingen op en door het Nederlands grondgebied, voldoen deze aanvragen en aangiftes zonder dat een extra formele melding vereist is.

Het niet melden van een zending maakt de doorvoer op zich niet illegaal en verleent de douanediens ten geen titel om de voorgenomen doorvoer te verhinderen. Het is wel een overtreding van de regelgeving waarvoor proces-verbaal kan worden opgemaakt.²³⁰

Registratie en 1^{ste} melding vanaf 1 juli 2012

Naar aanleiding van de uitbreiding van de vergunningplicht voor doorvoer met overlading naar en van bevriende landen en de introductie van algemene doorvoervergunningen werden in nieuwe, extra maatregelen voorzien die betrekking hebben op registratie en een 1^{ste} melding.

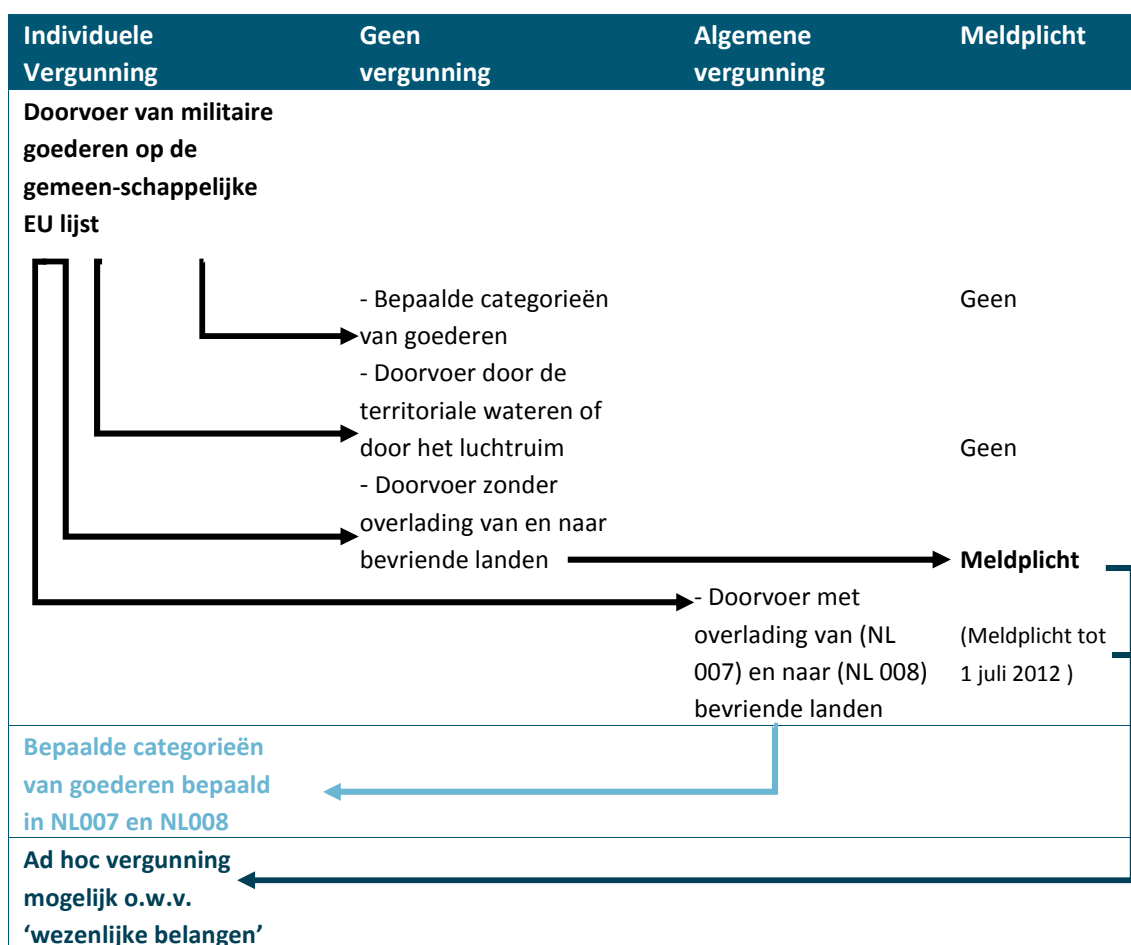
Bij het eerste gebruik van een algemene doorvoervergunning dient de beschikkingsbevoegde gelijktijdig een verzoek tot registratie en een melding in te dienen (art. 6b Besluit SG). Het verzoek dient minstens twee weken vooraf schriftelijk bij de inspecteur te worden ingediend (Art. 9 Regeling NL 007). De Toelichting bij Regeling NL007 vermeldt uitdrukkelijk dat enkel partijen die in Nederland gevestigd zijn voor de registratie in aanmerking komen.²³¹

De finaliteit van de eerste melding verschilt van de algemene meldplicht. Ze is niet bedoeld om zicht te krijgen op alle transacties, wel om in kaart te brengen welke de gebruikers zijn van een algemene doorvoervergunning en om toezicht te kunnen uitoefenen op het rechtmatig gebruik van dergelijke vergunningen.²³²

^I cf. art. 36bis van het Communautair douanewetboek

^{II} cf. art. 186 van het Communautair douanewetboek

Figuur 10: samenvattend overzicht vergunningplicht militaire goederen vanaf 1 juli 2012:



5.1.6.3 Verboden en vergunningplichtige doorvoer van dual-use producten

Een algemeen verbod op doorvoer is te vinden in de Uitvoeringswet bij het verdrag Chemische wapens (art. 3).

Tot 2008 gold voor de *dual-use* goederen een algemene vergunningplicht voor de 'langzame doorvoer'. Sinds 2009 voorziet de EG *Dual-use* Verordening 428/2009 niet in een systematische vergunningplicht maar enkel in de mogelijkheid om in individuele gevallen doorvoer te verbieden (art. 6, 1.), aan een individuele vergunningplicht te onderwerpen (art. 6, 2.) of met toepassing van de *catch all* clause te verbieden voor *dual-use* producten die niet voorkomen op de lijst in Bijlage I (art. 6, 3.). Nederland is de Verordening gevolgd en heeft dus haar eerder strenger beleid verlaten. De Uitvoeringsregeling 2012 voorziet in dezelfde formaliteiten en modaliteiten als voor militaire goederen.

5.1.6.4 Beoordelingscriteria

Beoordelingscriteria militair materieel

Europese criteria

Doorvoeraanvragen voor militaire goederen worden, net als bij uitvoer, getoetst aan de 8 criteria van het GS 2008/944/GBVB. Die zijn niet in Nederlandse wetgeving verankerd. De toetsing blijkt uit meerdere beleidsdocumenten, zoals beleidsverklaringen (Kamerbrieven)²³³, jaarverslagen, het auditdocument, en toelichtingen van de administratie, zoals het Handboek. Nederland past ook de in VN-, OVSE en EU-verband overeengekomen wapenembargo's toe.

Nederlandse criteria

Nederland neemt bovendien 'al dan niet deelname aan het VN-wapenregister' mee als beoordelingselement, zonder dat het een echt toetsingscriterium, dit is een grond voor weigering vormt¹. Het is BZ die deze afweging maakt.²³⁴

Eindgebruik

Centraal in de beoordeling staat het eindgebruik van de goederen, met als doel mogelijke omleidingen naar ongewenste bestemmingen te voorkomen.²³⁵ Indien er twijfel bestaat met betrekking tot de gegevens omtrent de eindbestemming kan het Team PoSS van de Douane en/of kunnende Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland worden ingeschakeld om bijkomende informatie te verkrijgen.

No undercut

Op basis van het GS 2008/944/GBVB is Nederland net als alle andere lidstaten verplicht om rekening te houden met de door andere lidstaten geweigerde vergunningen. In de praktijk gebeurt dit ook. In de Nederlandse regelgeving zijn daarover geen bepalingen of modaliteiten terug te vinden.

Beoordelingscriteria dual-use producten

De toetsingscriteria voor doorvoeraanvragen voor *dual-use* producten liggen vast in de *Dual-use* Verordening. Bindende criteria zijn:

- het naleven van internationale verbintenissen;
- de *no-undercut* bepaling. Net als voor militaire goederen voorziet de Nederlandse wetgeving niet in procedurele bepalingen hieromtrent.

Ook de beoordelingscriteria voor uitvoer van art. 12 van de *Dual-use* Verordening worden toegepast op doorvoeraanvragen.

¹ Nederland heeft geprobeerd om hiervan op Europees niveau een 9de criteria te maken. Omdat de andere lidstaten niet gevolgd zijn, wordt hieraan intern ook niet meer strak vastgehouden.

5.1.6.5 Procedurele aspecten

De vergunningen worden aangevraagd bij de Algemeen Directeur Belastingdienst/Douane, in de wetgeving wordt ernaar gerefereerd als 'de inspecteur'. Bij de vergunningsaanvraag kan de inspecteur de volgende documenten vragen (art. 4 UR SG 2012):

- de overeenkomst aan de grondslag van de doorvoer;
- een verklaring met betrekking tot het eindgebruik.

In de praktijk wordt ook steeds een kopie van de uitvoervergunning gevraagd.

Aan de toekenning van de vergunning kunnen volgende voorschriften verbonden worden: (art. 8 UR 2012):

- de inspecteur ontvangt een factuur met vermelding van het nummer van de vergunning, de gegevens van de ontvanger, een omschrijving van de goederen met vermelding van de corresponderende code op de lijst;
- een document waarmee aan de inspecteur kan worden aangetoond dat de goederen de vergunde bestemming hebben bereikt, ofwel door middel van een bewijsstuk van ontvangst, of een ambtelijk gewaarmerkte kopie van een invoerdocument of een eindgebruikersverklaring.

Personen of organisaties die militaire of *dual-use* goederen willen doorvoeren, dienen daartoe een aanvraag in bij de Centrale Dienst voor In- en Uitvoer (CDIU). Voor doorvoer van militaire goederen naar minder gevoelige (niet bevriende) landen kan de CDIU zelf de aanvraag afhandelen. Tot oktober 2012 werd in slechts een minderheid van de gevallen de aanvraag doorgespeeld aan EL&I. EL&I verzocht vervolgens Buitenlandse zaken om advies. Dat advies is gebaseerd op een toetsing aan de criteria van de gedragscode, indien nodig kon BZ ook Defensie, en AIVD/MIVD raadplegen. Als er geen bezwaren tegen de uitvoer bestaan, verleende EL&I de vergunning.

Sinds oktober 2012 verloopt de hele procedure intern bij Buitenlandse zaken, sinds de overdracht van de bevoegdheid en de bevoegde dienst van Economische naar Buitenlandse Zaken.

Het aanvraagformulier is online beschikbaar.²³⁶

Sondage

Met hetzelfde formulier kunnen potentiële afnemers zich ook informeren, 'sonderen' of ze al dan niet onder de vergunningplicht vallen. Bij het beoordelen van de sondage wordt in beginsel dezelfde procedure doorlopen als bij een aanvraag. In het antwoord van de bevoegde minister zal evenwel steeds het voorbehoud gemaakt worden dat de werkelijke beoordeling zal gebeuren op het ogenblik van de aanvraag en in het licht van de dan geldende omstandigheden.²³⁷

Het doorlichtingsrapport geeft een schematisch overzicht van de procedures (beschreven voor export, identiek voor doorvoer).²³⁸

Dual use producten

Voor *dual-use* producten geldt er sinds EG Verordening 428/2009 geen stelselmatige vergunningplicht meer in Nederland. Buitenlandse Zaken (vroeger EL&I) kan beslissen om een specifieke doorvoer onder vergunning te plaatsen. In dat geval worden de procedurele modaliteiten met betrekking tot uitvoer gevolgd.

5.1.6.6 Modaliteiten

Vergunningen die verleend zijn op basis van onjuiste of onvolledige gegevens of waarvan de voorschriften en voorwaarden niet gerespecteerd werden, kunnen door de bevoegde minister worden ingetrokken.

Bij ministeriële regeling kunnen ook vrijstellingen en ontheffingen op de vergunnings- en meldingsplicht worden verleend, al dan niet onder voorwaarden.

5.1.7 Toezicht en sanctionering

Toezicht

Controle op conformiteit en waarachtigheid van de gegevens kunnen plaatsvinden op meerdere fasen in de procedure en ook los van de vergunningsaanvraag:

- in de beoordelingsprocedure naar aanleiding van een aanvraag;
- douane kan zowel de documenten controleren als een fysieke inspectie op de lading uitvoeren, ook in Nederland worden eerste lijnscontroles aangestuurd door risicoanalyses.²³⁹
- het Team PoSS (van Douane) dat bevoegd is om de naleving van deze wetgeving te bewaken kan preventieve onderzoeken instellen bij bedrijven²⁴⁰, al dan niet op basis van verdenking van een misdrijf of overtreding. Ze kan zich daarvoor baseren op informatie verkregen van andere instanties, zoals Douane, ministeries of buitenlandse zusterorganisaties, of op eigen initiatief, op thematische of projectmatige basis bedrijven bezoeken. Indien er verdenking bestaat van grootschalige fraude, wordt de zaak overgedragen aan de FIOD-ECD.²⁴¹

In toepassing van het gemeenschappelijk Europees douanebeleid maken ook de Nederlandse douanediensten gebruik van de methodiek van risicobeheersing, en meer bepaald van risicoanalyses om gerichte controles te kunnen uitvoeren.²⁴² In de praktijk wordt de controle door de Douanediensten voor doorvoer specifiek bemoeilijkt door enerzijds de beperkte informatie waarover ze beschikt en anderzijds de beperkte tijdsduur om te handelen, omwille van het per definitie kort verblijf van de goederen op Nederlands grondgebied.²⁴²

Er is geen systematiek voor (steekproefsgewijze) *ex post* controle, hetgeen de beleidsdoorlichting als een punt van kritiek registreerde, omdat daardoor het zicht op de effecten van de beleidsuitvoering onvolledig is.²⁴³

Sancties

Overtreding van de regelgeving inzake exportcontrole zijn in Nederland een economisch delict. De maximale strafmaat is 6 jaar indien opzet bewezen kan worden. Zonder bewezen opzet ligt de strafmaat veel lager. Onder bepaalde omstandigheden, zoals bij genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven en foltering, kan ook de Wet Internationale Misdrijven (WIM) worden ingeroepen, die in een levenslange gevangenisstraf voorziet.²⁴⁴

Er zijn tot op heden geen gevallen bekend van strafrechtelijke veroordelingen voor illegale doorvoer.

5.1.8 Samenvattend overzicht belangrijkste kenmerken Nederlands controlestelsel

In het samenvattend overzicht sommen we de belangrijkste kenmerken op waarop het Nederlands controlestelsel afwijkt t.o.v. België.

- Doorvoer wordt algemeen omschreven, overlading is wel een criterium voor het al dan niet onder vergunning plaatsen van militair materieel (niet voor *dual use* producten);
- Doorvoer van militair materieel in de territoriale wateren en het luchtruim wordt *de lege* uitgesloten van controle (*versus de facto* in België);
- Er is een verschillende behandeling voor doorvoer van militair materieel van en naar bevriende landen: tot 2012 was er voor deze transacties geen vergunningplicht, vanaf juli 2012 een algemene vergunningplicht met een beperkt aantal uitzonderingen waarvoor een individuele vergunning mogelijk blijft, evenals de mogelijkheid om *ad hoc* problematische doorvoer in individuele gevallen te verbieden;
- Meldingsplicht voor alle niet-vergunningplichtige doorvoer van militair materieel, behalve voor bepaalde categorieën militaire goederen die niet onderworpen zijn aan een vergunning-, noch aan een meldplicht;
- Geen *catch all* bepaling voor militair materieel dat niet voorkomt op de gemeenschappelijke EU lijst;
- Geen juridische verankering van de 8 criteria van het GS 2008/944/GBVB;
- Nederland kent enkel een voorafgaande registratie voor wie gebruik maakt van de algemene vergunningen voor doorvoer van militair materieel van en naar bevriende landen (louter registratie, geen machtiging of vergunning zoals in België);
- Terwijl de Gewestelijke overheden in België afhankelijk zijn van transporten die door douane worden tegengehouden om die *ad hoc* onder vergunning te kunnen plaatsen, heeft Nederland voorzien in een algemene meldplicht bij douane;
- De samenwerking tussen de vergunningverlenende overheid en douane is verder doorgedreven dan in België door de procedurele verwevenheid: het is douane die de aanvragen ontvangt en een deel daarvan zelf afhandelt, de moeilijke dossiers worden aan de bevoegde overheid, Economie/Buitenlandse Zaken, overgemaakt;
- Ook in Nederland zijn er binnen douane 2 gescheiden diensten die complementair de naleving van de wetgeving controleren: de CDIU voor het algemeen toezicht en het Team POSS voor opsporing van illegale activiteiten. In tegenstelling tot België blijkt er wel doorstroming van informatie tussen beide diensten te bestaan en worden met name onregelmatigheden aan het Team POSS gesignaleerd.

5.2 Frankrijk

Frankrijk onderscheidt juridisch 2 categorieën strategische goederen: *le matériel de guerre, armes et munitions (matériel de guerre et matériels assimilés)*, waarnaar verder verwezen wordt als ‘militair materieel’ en *des biens à double usage* of *dual-use* producten.

Frankrijk kent gescheiden bevoegdheden voor beide categorieën. Militair materieel behoort tot de bevoegdheid van Defensie, *dual-use* producten sinds 2010 tot Economische Zaken. De Douane (ministerie van Financiën) speelt niet alleen een belangrijke rol omwille van haar toezichtsfunctie, voor doorvoer van militair materieel is Douane de bevoegde instantie om aanvragen te behandelen, in uitzondering op de algemene bevoegdheid van Defensie. Net als in Nederland is er dus een grotere verwevenheid van Douane en de instantie bevoegd voor exportcontrole.

De vereiste toelating voor doorvoer heet er niet vergunning maar *autorisation de transit* of *de passage*, dit is de toestemming om op het Frans grondgebied te circuleren. Frankrijk is het enige land¹ dat doorvoer over de weg controleert. Daarmee wil men vooral zicht krijgen op wat er het Frans grondgebied binnenkomt. De grootte van het Franse territorium, de lange kustlijn en de aanwezigheid van binnenlandse afscheidingsbewegingen en terroristische organisaties zijn daar wellicht niet vreemd aan.

Om een idee te hebben van de omvang van doorvoervergunningen in Frankrijk: in 2010 werden 328 ‘*autorisations*’ toegekend voor intracommunautaire *transit*.²⁴⁵ Over andere doorvoer konden geen cijfergegevens gevonden worden.

5.2.1 Doorvoer in de context van het algemeen exportcontrolebeleid

In het Witboek 2008 over het Franse defensie en veiligheidbeleid²⁴⁶ worden de krijtlijnen van het Franse beleid uitgezet: defensie, binnenlandse veiligheid, buitenlands beleid en het economisch beleid bepalen - elk met hun specificiteit en toch onderling verweven - het nationaal veiligheidsbeleid. Toenmalig president Sarkozy omschreef in 2008 de doelstellingen van het Franse defensie- en veiligheidsbeleid als volgt: “*deux objectifs: celui que notre pays reste une puissance militaire et diplomatique majeure, prête à relever les défis que nous confèrent nos obligations internationales, et celui que l’État assure l’indépendance de la France et la protection de tous les Français*”.²⁴⁷

Die beleidslijnen zijn ook terug te vinden in de jaarlijkse verslagen aan het Parlement over de wapenexport: het beleid tracht ondersteuning van de eigen economie en dynamisering van de export te verzoenen met strenge exportvereisten o.w.v. internationale veiligheid.²⁴⁸

Een aantal factoren bepalen de Franse koers, waaronder:

- de binnenlandse dreiging van terrorisme en in het verlengde daarvan de samenhang tussen binnenlandse en buitenlandse veiligheid;²⁴⁹
- de politieke wil van de Franse overheid om een eigen, autonome defensie-industrie te hebben en het rechtstreeks economisch belang daarvan te vrijwaren;²⁵⁰
- Frankrijk is de 4^{de} wapenexporteur op wereldvlak en behoort ook binnen Europa tot de grootste spelers; omwille van die economische belangen ondersteunt de Franse overheid de export met tal van maatregelen;²⁵¹

¹ Van de 5 landen die in dit onderzoek werden onderzocht

- de Franse diplomatieke ambities op Europees en mondiaal niveau;²⁵²
- Frankrijk is een kernmogendheid en voorstander van nucleaire ontwapening.²⁵³

Andere factoren, die specifiek voor doorvoer van belang zijn:

- een centraal gelegen grondgebied en een lange kustlijn,²⁵⁴ m.a.w. een groot doorvoergebied;
- de belangrijkste doorvoerlocaties in Frankrijk zijn de zeehavens van Le Havre, Duinkerke en Marseille en de internationale luchthaven Charles de Gaulle bij Parijs.

5.2.2 Het wettelijk kader met betrekking tot doorvoer

Franse wetgeving militair materieel

De basiswetgeving op de handel in militair materieel is sinds 2004 te vinden in de *Code de la Défense*,²⁵⁵ op basis van een Ordonantie van 2004 (*Ordonnance* 2004-1374, 20 december 2004²⁵⁶). De belangrijkste bepalingen zijn te vinden in Titel III, die onder meer 8 categorieën van militaire goederen onderverdeelt in oorlogsmateriaal en andere (Hoofdstuk I, art. L 2331) en een aantal bepalingen omvat met betrekking tot import en export van militair materieel.²⁵⁷ In Hoofdstuk IV zijn strafbepalingen opgenomen. Titel IV van de *Code de la Défense* omvat de bepalingen met betrekking tot verboden wapens: biologische, toxine en chemische wapens (art. L 2341-1 e.v.).

Een eerder *Décret* n° 95-589 van 6 mei 1995¹ is nog steeds van toepassing en omvat naast een gedetailleerde invulling van de 8 categorieën wapens van de *Code de la Défense* (in art. 2), een aantal goederen die niet tot militair materieel behoren (satellieten en raketten) maar wel onderworpen zijn aan exportrestricties of aan een specifieke procedure (art. 3). De belangrijkste bepalingen met betrekking tot doorvoer (art. 73 en art. 112) zijn vanaf 30 juni 2012 vervangen door het *Décret* n° 2011-1467 van 9 november 2011 (alleen art. 66 blijft bestaan, zie verder, p. 159). De lijst van materieel dat aan speciale procedures onderworpen is, is opgenomen in bijlage bij het Besluit van 27 juni 2012. Daarin is ook de gemeenschappelijke EU-lijst terug te vinden.

De belangrijkste bepalingen met betrekking tot de vergunningsvoorwaarden en modaliteiten voor doorvoer zijn beschreven in het *Décret* n° 2011-1467 van 9 novembre 2011. De procedures met betrekking tot de vergunningen zijn omschreven in een *Arrêté* van 2 oktober 1992, Titel IV, ‘Specifieke bepalingen met betrekking tot de “*autorisations de transit par route*”’ (artt. 23-26-1).

Tot de andere relevante wetgeving met betrekking tot oorlogs- en aanverwant materieel behoort:

- een besluit met betrekking tot de toezichtsmogelijkheden van het ministerie van Defensie, een *Arrêté* van 30 november 2011;
- de werking van de interministeriële commissie voor het bestuderen van de export van militair materieel, opgericht bij *Décret* van 10 juni 1949 en gereorganiseerd bij *Décret* n° 55-965 van 16 juli 1955.

De *Code de douane* omschrijft *transit* (art. 125) en omvat enkele voorschriften waaraan die moet voldoen (art. 120 e.v.).

¹ Uitvoeringsbesluit bij de *Décret-loi* van 18 april 1939

De binnenlandse wapenhandel (vergelijkbaar met de Belgische wapenwet) is geregeld in de *Code de la Sécurité Intérieure* (zie art. L2331-2 Code de la Défense).

Overzicht van de belangrijkste wetteksten met betrekking tot militair materieel

- Code de la Défense
- Décret n° 95-589 du 6 mai 1995 relatif à l'application du décret du 18 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions, JORF n° 108 du 7 mai 1995
- Décret n° 2011-1467 du 9 novembre 2011 relatif aux importations et aux exportations hors du territoire de l'Union européenne de matériels de guerre, armes et munitions et de matériels assimilés et aux transferts intracommunautaires de produits liés à la défense, JORF n° 0261 du 10 novembre 2011
- Arrêté du 27 juin 2012 relatif à la liste des matériels de guerre et matériels assimilés soumis à une autorisation préalable d'exportation et des produits liés à la défense soumis à une autorisation préalable de transfert, JORF n° 0151 van 30 juni 2012
- Arrêté du 2 octobre 1992 relatif à la procédure d'importation, d'exportation et de transfert des matériels de guerre, armes et munitions et des matériels assimilés, JORF n° 232 du 6 octobre 1992
- Arrêté du 30 novembre 2011 fixant l'organisation du contrôle sur pièces et sur place effectué par le ministère de la défense en application de l'article L. 2339-1 du code de la défense, JORF n° 0284 du 8 décembre 2011
- Décret n°55-965 du 16 juillet 1955 portant réorganisation de la commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre, JORF du 21 juillet 1955

Franse wetgeving dual-use producten

De wettelijke basis voor de controle op de handel in *dual-use* producten is de huidige EG *Dual-use* Verordening 428/2009. De nationale bepalingen die de Verordening vervullen hebben onder meer betrekking op de oprichting van een specifieke interministeriële commissie voor *dual-use* producten en de oprichting in 2010 van een specifieke dienst, met nationale bevoegdheid. De bevoegde administratie publiceert ook een gids voor de exporteurs van *dual-use* producten. Andere wettelijke bepalingen viseren voornamelijk import en export, zonder uitdrukkelijke vermelding van doorvoer.

Overzicht van de belangrijkste (algemene) wetteksten met betrekking tot *dual-use* producten

- EG *Dual-use* Verordening 428/2009
- Loi n° 92-1477 du 31 décembre 1992 relative aux produits soumis à certaines restrictions de circulation et à la complémentarité entre les services de police, de gendarmerie et de douane (Titre Ier : Dispositions relatives aux armes, munitions, matériels de guerre et biens à double usage civil et militaire), JORF n° 3 du 4 janvier 1993
- Décret n°2001-1192 du 13 décembre 2001 relatif au contrôle à l'exportation, à l'importation et au transfert de biens et technologies à double usage, JORF n° 291 du 15 décembre 2001
- Arrêté n° 1192 du 13 décembre 2001 modifié, relatif au contrôle à l'exportation, à l'importation et au transfert de biens et technologies à double-usage, JORF du 15 décembre 2001

- Décret n° 2010-294 du 18 mars 2010 portant création d'une commission interministérielle des biens à double usage auprès du Ministre des Affaires étrangères et européennes, JORF du 20 mars 2010
- Arrêté du 18 mars 2010 portant création d'un service à compétence nationale dénommé "Service des Biens à Double-Usage", JORF du 20 mars 2010
- Bulletin Officiel des Douanes n° 6590 du 26 janvier 2004, « Marchandises stratégiques, réglementation relative aux biens et technologies à double usage"²⁵⁸
- Avis aux exportateurs de biens et technologies à double usage, JORF du 31 mars 2010

5.2.3 Bevoegde instanties en overlegmechanismen

Frankrijk kent, naar analogie met de wetgeving, gescheiden bevoegdheden naargelang het militair materieel of *dual-use* producten betreft.

Militair materieel

Sinds eind 2009^I is de *Direction générale de l'armement, Direction du développement international* (DGA/DI) van het Ministerie van Defensie bevoegd voor alle procedures die betrekking hebben op de handel in militair materieel,²⁵⁹ met uitzondering van de vergunningen voor import en doorvoer. Die behoren tot de bevoegdheid van *Direction générale des Douanes et Droits indirects* (DGDDI) van het *Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat*. De aanvragen voor een doorvoervergunning worden ingediend bij de Minister van Defensie, en toegekend door de Minister bevoegd voor Douane (DGDDI), na advies van de Eerste Minister, de Ministers van Economie, Buitenlandse Zaken, Defensie en Binnenlandse Zaken.²⁶⁰ De DGA/DI van Defensie centraliseert de meeste procedures en fungeert ook als centraal informatiepunt voor handelaars, inclusief voor doorvoer^{II}. Toezicht op de naleving van de regelgeving gebeurt eveneens door douanediens ten, op basis van hun algemene bevoegdheid op basis van de *Code des Douanes*.

Dual-use

Sinds 1 april 2010 zijn de bevoegdheden inzake *dual-use* producten van de *Service des titres du commerce extérieur* - SETICE (*Direction Générale des Douanes et Droits Indirects*) overgedragen aan het *Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi, Direction Générale de la Compétitivité de l'Industrie et des Services* (DGCIS).²⁶¹ Een nieuwe dienst, de *Service des Biens à Double Usage* – SBDU reikt de dual-use vergunningen uit.²⁶² De verschuiving van de vergunningsbevoegdheid van Douane naar Economie ligt in de lijn van de visie van de Franse overheid, die *dual-use* producten benadert vanuit een economische bekommernis (*compétitivité*), eerder dan gebaseerd op "hard security".²⁶³

^I Voordien was het de *Délégation aux affaires stratégiques* (DAS) van het Ministerie van Defensie

^{II} De Memento 2012 bijvoorbeeld verwijst expliciet naar informatie die bij DGA/DI kan worden ingewonnen omtrent de wijzigingen die in de loop van 2012 werden ingevoerd met betrekking tot doorvoer (p. 26)

De controle op grensoverschrijdende bewegingen (onderzoek, vaststelling, bestraffing van inbreuken) van *dual-use* producten is bij de douanediens ten gebleven, op basis van hun algemene bevoegdheid op basis van de *Code des Douane*.²⁶⁴

Overleg

Interministeriële commissie voor militair materieel

Frankrijk heeft sinds 1949 een interministeriële commissie, met als specifieke opdracht om de export van militair materieel te onderzoeken,²⁶⁵ de *Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre* – CIEEMG. Ze is toegevoegd aan de Ministerraad of aan de Minister die bevoegd is voor de coördinatie van het beleid inzake nationale veiligheid. Ze is samengesteld uit leden van de ministeries van Defensie, Buitenlandse zaken, Financiën en Economische zaken. Personen uit andere departementen kunnen gehoord worden. De Commissie komt zo vaak samen als nodig is, en minstens om de 15 dagen. De Commissie heeft ook een ruimere opdracht als reflexief orgaan.²⁶⁶

Interministeriële commissie voor dual-use producten

In 2010 werd voor *dual-use* producten een specifieke interministeriële commissie opgericht, la *Commission interministérielle des biens à double usage* – CIBDU.²⁶⁷ Ze is toegevoegd aan de Minister van Buitenlandse en Europese Zaken. De CIBDU brengt onder meer adviezen uit bij de vergunningsaanvragen die de Dual-use Verordening voorschrijft, inclusief met betrekking tot doorvoer. Ze wordt geïnformeerd van alle aanvragen die de Dienst voor *dual-use* producten ontvangt en brengt ook adviezen uit over de regelgeving. De adviezen worden overgemaakt aan de Minister van Economische Zaken en Industrie.

De Commissie is samengesteld uit vertegenwoordigers van de Ministeries van Defensie, Industrie, Energie, Binnenlandse Zaken, Buitenlandse Handel, Onderzoek, Volksgezondheid, Landbouw, Douane en een vertegenwoordiger van het Commissariaat voor Kernenergie. Andere personen kunnen door de Commissie gehoord worden.

5.2.4 Omschrijving doorvoer

Doorvoer van militair materieel

Frankrijk hanteert voor doorvoer van militair materieel twee verschillende begrippen: *transit* en *transbordement*. Dat onderscheid wordt gemaakt om te bepalen welke doorvoer al dan niet vergunningplichtig is, zonder dat er in de specifieke regelgeving met betrekking tot militair materieel een definitie van beide begrippen gegeven wordt.

De Code de douanes (art. 125) omschrijft transit als volgt: “*Le transit consiste dans la faculté de transporter des marchandises sous douane soit à destination, soit au départ d'un point déterminé du territoire douanier*”.

Net zoals in andere landen is de douanekwalificatie van geen belang om uit te maken of de doorvoer al dan niet onder (export)controle staat.

Doorvoer van dual-use producten

Voor doorvoer van *dual-use* producten geldt de definitie van de EG *Dual-use* Verordening 428/2009, het betreft algemene doorvoer, doorheen het douanegebied van de EU.

5.2.5 Afbakening toepassingsgebied

Territoriaal toepassingsgebied

Het territoriaal toepassingsgebied omvat voor militair materieel het Frans grondgebied.

Dezelfde nuanceringsen als voor België en Nederland met betrekking tot het territoriaal toepassingsgebied volgen uit de Europese regelgeving: op basis van de Europese Richtlijn 2009/43/EG is het niet langer mogelijk om intracommunautaire doorvoer (tussen EU lidstaten) van militaire goederen aan controle te onderwerpen, er moet minstens één derde land bij de doorvoer betrokken zijn; de *Dual-use* Verordening definieert doorvoer als extracommunautaire doorvoer vanuit een EU-derde land naar een ander EU-derde land.

Personeel toepassingsgebied

Een doorvoervergunning kan enkel worden aangevraagd door een '*commissionaire de transport*' of een '*commissionaire en douane*'.²⁶⁸ Beide zijn in Frankrijk gereguleerde beroepen.

Materieel toepassingsgebied

Materieel toepassingsgebied militair materieel

De omschrijving van militair materieel is te vinden in meerdere wetteksten. In de eerste plaats geeft art. L2331-1 van de *Code de la Défense* een opsomming van 8 categorieën 'wapens', waarvan slechts de eerste 3 tot militair materieel behoren¹.

- 1^{ste} categorie: vuurwapens en hun munitie, ontworpen of bestemd voor oorlogsvoering (land, zee, lucht)
- 2^{de} categorie: materieel bedoeld om in gevechtsituaties vuurwapens te dragen of te gebruiken
- 3e catégorie : beschermingsmaterieel tegen aanvalsgas.

Art. 2 van het Decreet 95-589 van 6 mei 1995²⁶⁹ geeft per categorie weer welke goederen daartoe behoren.

¹ De andere categorieën die niet tot militair materieel behoren zijn:
4ème catégorie : Armes à feu dites de défense et leurs munitions.
5ème catégorie: Armes de chasse et leurs munitions.
6ème catégorie: Armes blanches.
7ème catégorie: Armes de tir, de foire ou de salon et leurs munitions.
8ème catégorie: Armes et munitions historiques et de collection.

Het Besluit van 27 juni 2012 omvat de lijst van militaire goederen waarop specifieke controle-procedures van toepassing zijn, inclusief bij doorvoer. De bijlage omvat de 22 ML categorieën van de Europese gemeenschappelijke lijst, en voegt daar twee categorieën aan toe: observatiesatellieten voor militair gebruik en ruimtetuigen en andere satellieten, inclusief hun basis en uitrusting, indien ze speciaal ontworpen of aangepast zijn voor militair gebruik.²⁷⁰

Materieel toepassingsgebied dual-use

Het materieel toepassingsgebied voor *dual-use* producten is dat van Bijlage I van de *Dual-use* Verordening.

Catch all

De Franse *dual-use* wetgeving kent geen *catch all* bepaling voor militair materieel.

Voor *dual-use* producten is de *catch all* bepaling van de *Dual use* Verordening van toepassing (Art. 6, lid 3 en art. 6, lid 4). Volgens de laatste communicatie aan de Commissie (2012) heeft Frankrijk daar geen gebruik van gemaakt.²⁷¹

5.2.6 Controlestelsel doorvoer

5.2.6.1 Verboden en vergunningplichtige doorvoer van militair materieel

Titel IV van de *Code de la Défense* omvat de bepalingen met betrekking tot verboden wapens: biologische, toxine en chemische wapens (art. L 2341-1 e.v.).

Import van militaire goederen is op basis van de *Code de la Défense* in principe verboden, tenzij er bij Decreet daarop een uitzondering voorzien is (art. L2335-1). In dergelijke gevallen is een toelating (*autorisation*) vereist.²⁷²

Doorvoer valt onder het uitzonderingsstelsel van import (art. 4 Décret 2011-1467).²⁷³

"Sans préjudice des dispositions plus favorables résultant d'accords internationaux approuvés ou ratifiés par la France, les matériels de guerre, armes, éléments d'arme, munitions ou éléments de munition, importés dans les conditions prévues à l'un des cas mentionnés au présent article, sont dispensés de l'autorisation d'importation mentionnée à l'article L. 2335-1 du code de la défense pour :

d) Les matériels, armes, éléments d'arme, munitions ou éléments de munition importés sous le régime de transit, transportés directement par voie ferrée de frontière à frontière, ou transbordés de bord à bord sans mise à terre dans les ports ou aéroports de France ;

e) Les matériels, armes, éléments d'arme, munitions ou éléments de munition transbordés de bord à bord avec mise à terre dans les ports ou aéroports de France dans les cas énumérés ci-après :

- 1. Lorsqu'il s'agit d'armes, munitions et leurs éléments de la 1re ou de la 4e catégorie détenus ou portés par des personnes physiques qui changent d'aéronef ou de navire et qui ont été autorisées par leurs autorités nationales à les détenir ou les porter ;*
- 2. Lorsqu'il s'agit d'armes, de munitions et leurs éléments de la 5e catégorie ou d'armes de la 6e catégorie. "*

¹ Voor exportvergunningen blijkt uit cijfermateriaal dat een kleine 1% van de *dual-use* exportvergunningen met toepassing van de *catch all* clausele werd toegekend, zie: S. PAILE, 'France', in MICHEL Q. (ed.), *Sensitive Trade, The Perspective of European States*, Brussel, P.I.E. Peter Lang S.A., 2011, p. 63

Voor militair materieel geldt er een verschillend regime naargelang het gaat om doorvoer (*transit*) of doorvoer met overlading (*transbordement*) en naargelang het vervoermiddel: via het spoor, havens en luchthavens, of over de weg. Vanaf 1 juli 2012 geldt een bijkomend onderscheid naargelang de herkomst of de bestemming van de goederen.

In de volgende gevallen is er geen vergunningⁱ vereist (art. 4 Décret 2011):

- doorvoer per spoor van grens tot grens;
- doorvoer met overlading zonder dat de goederen aan land komen (*'mise à terre'*) in havens en luchthavens;
- doorvoer met overlading, waarbij de goederen aan land komen (*'mise à terre'*) in havens en luchthavens
 - indien het wapens betreft die gedragen worden door fysieke personen die in een ander vliegtuig of een andere boot overstappen en, die daarvoor een toelating verkregen hebben van hun autoriteiten;
 - van bepaalde categorieën wapens die niet tot militair materieel behoren.

In alle andere gevallen is er wel een vergunning vereist. In plaats van *'licence'*, de gebruikelijke Franse term voor vergunning, spreekt men van een *"autorisation de transit de matériel de guerre"* – ATMG, waaronder voornamelijk doorvoer over de weg van grens tot grens en doorvoer met overlading met *'mise à terre'* in havens en luchthavens. Naar deze vergunningen wordt ook soms verwezen als *"autorisations de passage"*.²⁷⁴

Een beperkte categorie van militair materieel (§1-4, 1^{ste} categorie) mag niet langer dan 24u in een station of een luchthaven, of minder dan 72 uur in een haven halt houden. Voor de beveiliging van die goederen is in een specifieke regeling voorzien (enig overblijvend art. 66 van het Décret van 1995). Tot 30 juni 2012 was er een ATMG vereist voor intracommunautaire doorvoer van vergunningplichtig militair materieel. Sinds 30 juni 2012 is die verplichting vervallen. (in het Décret van 2011 in een aparte titel met nieuwe bepalingen geregeld). Enkel nog voor doorvoer waarbij minstens één derde land betrokken is geldt de doorvoervergunningplicht.²⁷⁵

Vergunningen voor doorvoer over de weg dienen de goederen gedurende het hele transport te vergezellen. Ze moeten te allen tijde aan de bevoegde overheden kunnen voorgelegd worden.²⁷⁶

De vergunning kan globaal worden toegekend of voor een bepaalde operatie. De geldigheidsduur is resp. 1 jaar en 6 maanden, vanaf de datum van uitgifte. Globale vergunningen kunnen stilzwijgend verlengd wordenⁱⁱ.²⁷⁷

Autorisation de transit de matériel de guerre – ATMG vereist	Geen doorvoervergunning vereist
- doorvoer over de weg van grens tot grens - doorvoer met overlading met <i>'mise à terre'</i> in havens en luchthavens	- doorvoer per spoor van grens tot grens - doorvoer met overlading zonder <i>'mise à terre'</i> in havens en luchthavens - doorvoer met overlading en <i>'mise à terre'</i> van wapens die gedragen worden door fysieke personen en bepaalde wapens die niet tot oorlogswapens behoren

ⁱ Voor de beschrijving vermelden we doorvoer'vergunning', de Franse terminologie daarvoor is evenwel *'license'*, terwijl de wetgeving spreekt van een *'autorisation'* (equivalent van machtiging of toelating).

ⁱⁱ Art. 23 en 26 Arrêté 1992; art. 47 Décret 2011

5.2.6.2 Verboden en vergunningplichtige doorvoer van dual-use producten

Over het doorvoercontrolestelsel voor *dual-use* producten is weinig specifieke informatie terug te vinden. Frankrijk volgt de *ad hoc* mogelijkheden van de *Dual-use* Verordening om bepaalde doorvoer te verbieden of onder vergunning te plaatsen.

De bevoegde administratie, SBDU, stelt een gids ter beschikking, getiteld '*Guide pour l'exportateur*'. Daarin is slechts een minimale verduidelijking met betrekking tot doorvoer opgenomen. De Gids vermeldt enkel dat de aanvraagformulieren (Europees type) op de website van de bevoegde dienst te vinden zijn. Verdere informatie die volgens de Gids vereist is heeft betrekking op de localisatie van de goederen in het land van herkomst, de eindgebruiker en de huidige locatie van de goederen (met het oog op controle).²⁷⁸

Meer informatie voor doorvoerders is er niet te vinden, noch in de wetgeving, noch in administratieve documenten of op de website van de bevoegde dienst, hetgeen er wellicht op wijst dat doorvoercontrole van *dual-use* producten in de praktijk weinig voorkomt in Frankrijk.

5.2.6.3 Beoordelingscriteria

De politieke voorwaarden waaraan vergunningsaanvragen moeten voldoen zijn niet opgenomen in de Franse regelgeving. De Europese criteria worden wel degelijk toegepast, zoals onder meer blijkt uit de jaarverslagen aan het Parlement,²⁷⁹ ze zijn alleen niet in formele wetgeving opgenomen¹. Een parlementair rapport stelt dat in Frankrijk de criteria te vinden zijn in "*directives du haut niveau*", gericht aan de ministeries die bevoegd zijn voor de aanvragen (Douane en Defensie). Daarbij wordt een onderscheid gemaakt naargelang het land en het type goederen.²⁸⁰ Uit navraag bij de administratie blijkt dat de criteria bewust niet gepubliceerd worden, omdat het politieke afwegingen betreft.

Ook het *no-undercut* beginsel wordt toegepast, zoals blijkt uit het jaarverslag 2011, zonder dat het beginsel in de regelgeving is ingeschreven.²⁸¹

De vereisten met betrekking tot het aantonen van de bestemming zijn in aparte uitvoeringsbesluiten geregeld en recent gewijzigd voor militair materieel.²⁸²

De toetsingscriteria en modaliteiten met betrekking tot *dual-use* producten zijn te vinden in de Verordening zelf (verplicht: internationale verbintenissen, *no-undercut*, facultatief: de criteria van art. 12 voor export). De Franse regelgeving omvat daaromtrent geen specifieke bepalingen.


5.2.6.4 Procedurele aspecten

Procedurele aspecten militair materieel

De Franse regelgeving vermeldt niet aan welke voorwaarden doorvoerders bij hun aanvraag dienen te voldoen. Dit blijkt enkel uit documenten van de bevoegde administratie en voornamelijk uit het aanvraagformulier op de website van de douane²⁸³ (zie ook verder bij de procedure).

¹ Het GS 2008/944/GBVB dat gemeenschappelijke criteria oplegt vereist enkel dat die in het beleid van de lidstaten worden opgenomen, dus zonder formele verplichting om dat via wetgeving te doen.

Het is opvallend dat de meeste bepalingen in de wetteksten betrekking hebben op export, ook al vermeldt de titel soms ook *transit* en tussenhandel. Dat geldt ook voor de benadering van *dual-use* producten. Sommige auteurs spreken van een '*merged approach*', die typisch Frans is en handelsverrichtingen bekijkt vanuit het standpunt van het binnenkomen of verlaten van het Frans grondgebied.²⁸⁴ Het CERFA¹ document bijvoorbeeld dat de Douane voorschrijft voor de aanvraag van een doorvoervergunning verwijst uitdrukkelijk naar een Arrêté van 13 december 2001 *relatif au contrôle à l'exportation vers les pays tiers et au transfert vers les Etats membres de la Communauté européenne de biens et technologies à double usage*, terwijl er in het Besluit zelf niet één keer *transit* vermeld wordt. Ook de Memento 2012 die een bindende handleiding is voor exporteurs en importeurs voor het opmaken van hun aanvragen met betrekking tot export, import en *transit*, wijdt op 97 pagina's slechts 1 paragraaf aan *transit*.

DIRECTION GENERALE DES DOUANES ET DROITS INDIRECTS NGD 513		
 n° 11193*04 Formulaire obligatoire Arrêté du 13 décembre 2001	1. DEMANDE D'AUTORISATION DE TRANSIT DE MATERIELS DE GUERRE, ARMES, MUNITIONS ET MATERIELS ASSIMILES	

De aanvragen voor een doorvoervergunningen worden aangevraagd door een '*commissionnaire de transport*' of een '*commissionnaire en douane*'.²⁸⁵

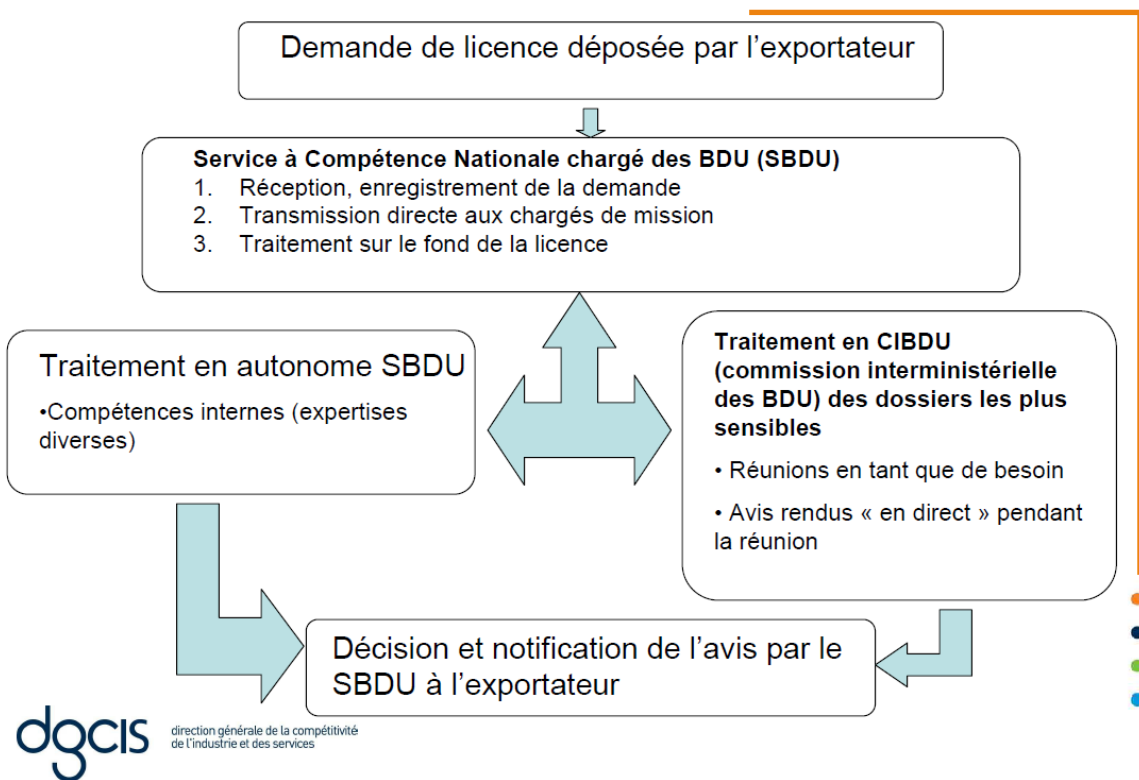
De aanvraag wordt ingediend bij het Ministerie van Defensie (*Direction générale de l'armement, direction du développement international*), Douane behandelt de aanvraag, behalve indien een andere minister vraagt dat het dossier zou onderzocht worden door de bevoegde interministeriële commissie. De eerste minister of de ministers van Economie, Financiën, Buitenlandse Zaken, Defensie, Binnenlandse zaken of Budget kunnen dit vragen. Wanneer de interministeriële commissie gevat is, wordt de vergunning door de eerste minister toegekend, de minister bevoegd voor Douane stelt de aanvrager ervan in kennis.²⁸⁶ Wanneer er geen tussenkomst is van de interministeriële commissie, behandelt Douane de aanvraag, neemt de beslissing en maakt die bekend. Dezelfde procedure geldt voor doorvoervergunningen over de weg als voor doorvoer met overlading in havens en luchthavens.²⁸⁷

De administratie werkt aan een systeem voor de elektronische behandeling van de aanvragen, om een snellere verwerking te kunnen garanderen en beter aangepast te zijn aan de noden van de bedrijven zowel als van de administratie. De bedoeling is om het hele proces elektronisch te laten verlopen, van aanvraag tot toekenning van de vergunning. SIGALE, *le Système d'Information pour la Gestion Administrative des Licences d'Exportation*, wordt verwacht operationeel te zijn tegen 2014.²⁸⁸

Procedurale aspecten dual-use producten

Een beschrijving van het verloop van de doorvoerprocedure voor *dual-use* producten kon in de beschikbare publicaties niet worden teruggevonden. Volgens de bevoegde dienst kan de *ad hoc* procedure voor doorvoer *mutatis mutandis* worden afgeleid uit de schematisch voorstelling die geldt voor de export van *dual-use* producten.

¹ Standaard formulieren die in Frankrijk worden uitgewerkt door het *Centre des Etudes et de la Réglementation des Formulaires Administratifs*



Verloop van de procedure voor *dual use* producten vanaf 2010, Bron: DGCIS²⁸⁹

5.2.6.5 Modaliteiten

Het *Arrêté* van 1992 voorziet in de mogelijkheid om een doorvoervergunning op te schorten (art. 26-1). De eerste minister is daartoe bevoegd, eventueel na overleg binnen de Interministeriële Commissie. Opschorting kan nodig blijken indien de vergunning het risico inhoudt op aantasting van de fundamentele belangen van de natie, of aantasting van de nationale of publieke veiligheid, de buitenlandse veiligheid of internationale engagementen van Frankrijk. Ook indien de voorwaarden waaronder de vergunning is toegekend of indien de begunstigde de vergunde activiteit niet langer uitoefent, is opschorting mogelijk.

Sinds 30 juni 2012 heeft het *Décret* 2011 daaraan toegevoegd dat een doorvergunning ook kan gewijzigd, opgeschort, herroepen of introkken worden door de eerste minister, na advies van de ministeries die permanent deel uitmaken van de Interministeriële Commissie. Bij hoogdringendheid kan de vergunning ook met onmiddellijke ingang worden geschorst. De betrokkene heeft het recht te worden gehoord vooraleer de beslissing genomen wordt. Het is de minister bevoegd voor Douane die de betrokkene over de beslissing informeert.

5.2.7 Toezicht en sanctionering

Het toezicht op de naleving van de regelgeving met betrekking tot de doorvoer van strategische goederen is net als in andere landen in handen van de Franse Douane, op basis van hun algemene bevoegdheid in de *Code des Douanes*.

Specifieke sancties op overtreding van deze regelgeving zijn terug te vinden in de respectievelijke wetteksten met betrekking tot militair materieel en *dual-use* producten.

Over de specifieke werking van Douane om (algemeen) toezicht uit te oefenen en frauduleuze praktijken op te sporen met betrekking tot (doorvoer van) strategische goederen kon geen gepubliceerde informatie terug gevonden worden. Noch de verslagen aan het parlement over het beleid inzake strategische goederen, noch publicaties van Douane zelf (performantierapporten, jaarverslagen, algemene publicaties over hun werking) omvatten enige verduidelijking hoe de controles in de praktijk worden uitgevoerd, specifiek voor strategische goederen.

5.2.8 Samenvattend overzicht belangrijkste kenmerken Frans controlestelsel

In een samenvattend overzicht sommen we de belangrijkste kenmerken op waarop het Franse controlestelsel afwijkt t.o.v. België:

- Frankrijk kent als enig buurland twee onderscheiden bevoegde diensten voor militair materieel en *dual-use* producten. Aan de basis van de oprichting van een specifieke dienst voor *dual-use* producten ligt de redenering dat de controle daarop meer aansluiting heeft met een economische finaliteit dan met een puur veiligheidsperspectief. Daarom is de *dual-use* dienst ondergebracht in het ministerie van Economie.
- De bevoegde dienst voor doorvoer van militair materieel is de Douane, in afwijking op de algemene bevoegdheid van het ministerie van Defensie. De aanvragen worden gecentraliseerd door Defensie, de doorvoeraanvragen worden in de regel door Douane behandeld.
- Frankrijk beschouwt doorvoer als een uitzonderingsregime van import. De algemene juridische benadering bekijkt buitenlandse handelstransacties vanuit het perspectief van binnenkomen of verlaten van het Frans grondgebied. In tegenstelling tot België (en Nederland) dat in-, uit- en doorvoer als drie volwaardige, doch specifieke handelsactiviteiten beschouwt.
- Frankrijk hanteert een verschillende terminologie voor doorvoer. De vergunning (normaal *license*) heet er *autorisation de transit*, ook *autorisations de passage* genoemd, hetgeen de finaliteit van het beleid weerspiegelt: zicht houden op alles wat over het Frans grondgebied circuleert.
- Vanuit die finaliteit is Frankrijk ook het enige land dat doorvoer over de weg controleert, ongeacht of er al dan niet overlading of verandering van transportmiddel plaats vindt. In havens en luchthavens wordt wel enkel doorvoer met overlading systematisch aan controle onderworpen.
- De Franse regelgeving voorziet niet in een *catch all* clausule voor militair materieel, voor *dual-use* producten geldt de *catch all* bepaling van de Verordening.
- Frankrijk heeft de Europese criteria voor de beoordeling van militair materieel (van het GS 2008/944/GBVB) niet verankerd in wetgeving. De criteria maken het voorwerp uit van *Directives de haut niveau*, omwille van hun politiek karakter worden ze niet gepubliceerd. Uit toelichting aan het parlement blijkt dat Frankrijk bij de beoordeling van aanvragen een onderscheid maakt naargelang het land. Op welke manier dit *in concreto* gebeurt en voor welke landen en in welke mate er in een soepeler beoordeling voorzien wordt, is niet te achterhalen, bij gebrek aan gepubliceerde informatie hierover.
- Frankrijk werkt momenteel aan een systeem voor de elektronische verwerking van alle aanvragen om beter in te spelen op de noden van de administratie zowel als van de bedrijven. Het systeem (SIGALE) wordt verwacht operationeel te zijn tegen 2014.

5.3 Duitsland

Duitsland heeft door de jaren heen een evolutie gekend van een handelsbeleid dat voornamelijk verboden en beperkingen inhield (post WO II, onder de bezettende machten) naar een in beginsel vrije export.²⁹⁰ Beperkingen omwille van Duitse belangen vormen de uitzondering. Die evolutie geldt ook voor de meeste strategische goederen, die net als in andere landen omschreven worden als militaire goederen of civiele goederen die voor militaire doeleinden kunnen gebruikt worden.²⁹¹ Duitsland voorziet evenwel als enige (van de besproken landen) in een afzonderlijk regime voor oorlogswapens, een specifieke subcategorie van militair materieel¹:

- De handel in strategische goederen vallen onder een uitzonderingsstelsel op de algemene regel dat handel in goederen en diensten vrij is (Sectie 1, (1) Wet op de Buitenlandse Handel – *AW Gesetz*);
- De handel in oorlogswapens is principieel verboden en wordt slechts heel uitzonderlijk toegelaten onder vergunning. De wet op de oorlogswapens (*Kriegswaffenkontrollgesetz* – *KWK Gesetz*) vermeldt uitdrukkelijk dat er geen vergunningsrecht (voor export) bestaat (Sectie 6, (1), *KWK Gesetz*);
- De handel in andere militaire en *dual-use* goederen is onderworpen aan een vergunningplicht of een verbod (Sectie 1, (1), 2de zin *AW Gesetz*). Handelsbeperkingen dienen evenwel in verhouding te staan tot de beoogde doelstelling (Sectie 2, (3) *AW Gesetz*) en een wettelijk belang te beschermen, zoals bepaald in de Wet op de Buitenlandse Handel (Sectie 7).²⁹²

Eind de jaren '80 bezorgden een aantal exportschandalen, onder andere de levering van chemische wapens aan Lybië²⁹³, Duitsland een slecht imago. De weerslag daarvan op de hele export heeft de Duitse regering ertoe aangezet om het exportcontrolebeleid te verbeteren en te versterken.²⁹⁴

De Duitse benadering om doorvoer te controleren verschilt substantieel van die van België. In plaats van te kiezen voor een systematische controle van mogelijks problematische doorvoer (waarvan het risico het hoogst wordt ingeschat bij overlading) voorziet de Duitse wetgeving in een ruime juridische basis die het verbod op en de controle van doorvoer *ten allen tijde mogelijk* maakt. Net daarom gaat de bevoegde overheid ervan uit dat het niet nodig is om een bepaald type doorvoer systematisch aan een vergunningplicht te onderwerpen. Dit zou alleen de legale handel verzwaren en vertragen. Alleen voor oorlogswapens, een beperkte categorie van militair materieel voorziet de regelgeving in een systematische vergunningplicht. In de praktijk betekent dit dat de meeste doorvoer doorheen Duitsland vrij is van enige verplichting. De afgelopen jaren werden noch *dual-use* producten, noch andere militair materieel (dan oorlogswapens) vergund. Een beperkt aantal keer werden de doorvoer van *dual-use* producten verboden. Over de doorvoervergunningen van oorlogswapens zijn geen cijfers bekend, in de rapportering aan het parlement zijn alleen gegevens over export gepubliceerd.

De belangrijkste doorvoerlocatie in Duitsland is de haven van Hamburg. Andere doorvoerlocaties zijn de luchthavens van Frankfurt en Keulen.

¹ In Frankrijk is '*matériel de guerre*' de benaming voor militair materieel in de wetgeving, in Duitsland vormt het een subcategorie van militair materieel, waarvoor de wetgeving specifieke restricties oplegt.

5.3.1 Doorvoer in de context van het algemeen exportcontrolebeleid

De Duitse regering legt in het exportcontrolebeleid de nadruk op overwegingen die betrekking hebben op internationale veiligheid en de buitenlandse politiek. Op het vlak van veiligheid spelen de eigen noden mee, evenals de wil om niet bij te dragen tot conflicten, tot interne repressie, schendingen van de mensenrechten, verspreiding van massavernietigingswapens, bewapingswedloop en internationaal terrorisme. Omwille van zijn internationaal engagement wil Duitsland zijn buitenlandse relaties niet compromiteren door gevoelige exporten.²⁹⁵

Ook voor doorvoer is de centrale bekommernis internationale veiligheid. Het belangrijkste element in de beoordeling is de eindbestemming van de goederen. Het risico op afwending naar de binnelandse markt en mogelijke bedreiging van de binnenlandse veiligheid zijn minder van belang.

Kenmerken van belang voor het exportcontrolebeleid:

- De Duitse economie is in het algemeen heel export-gericht en afhankelijk van export;²⁹⁶
- Traditioneel maakt de export van oorlogswapens slechts een klein % van de totale export uit, tussen de 0.06% (2001-2002) en 0,29% (1999), waarvan ongeveer 3/4 naar bevriende landen gaat.²⁹⁷

5.3.2 Het wettelijk kader met betrekking tot doorvoer

De wettelijke basis voor het exportcontrolebeleid, inclusief doorvoer, van strategische goederen verschilt naargelang het type goederen:

- Doorvoer van oorlogswapens is geregeld in de Wet op de Oorlogswapens;
- Doorvoer van ander militair materieel in de Wet en het Besluit op de Buitenlandse Handel;
- Doorvoer van *dual-use* producten in de EG *Dual-use* Verordening 428/2009 en het Besluit op de Buitenlandse Handel.

Verder in de bespreking verwijzen we naar ‘militair materieel’ voor alle ‘ander militair materieel dan oorlogswapens’.

Het *Außenwirtschaftsgesetz* (AW Gesetz) of de Wet op de Buitenlandse Handel van 28 april 1961, stelt als algemeen beginsel dat de buitenlandse handel vrij is (Sectie1).

Sectie 7 voorziet in een aantal uitzonderingen daarop, waaronder:

- om de veiligheid van de Federale Republiek Duitsland te garanderen;
- om de verstoring van het vreedzaam samenleven van naties te voorkomen;
- om ernstige schade aan de internationale relaties van Duitsland te voorkomen.

Sectie 5 voegt daar het naleven van internationale verbintenissen aan toe.

De mogelijkheid om doorvoer te controleren is geregeld in Sectie 7, (2), 1. van de AW Gesetz.

De beperkingen op de buitenlandse handel in strategische goederen, in de vorm van verbods- en vergunningsvereisten, zijn geregeld in het Besluit op de Buitenlandse Handel, de *Außenwirtschaftsverordnung* van 1986 (AWV). De goederen waarop de wet en het uitvoeringsbesluit van toepassing zijn, zijn opgenomen in de Exportlijst, in bijlage bij het Besluit (*Ausfuhrliste* - AL).

Daarnaast kent Duitsland nog aparte regelgeving met betrekking tot oorlogswapens. De export daarvan is geregeld in de Wet Oorlogswapens, het *Kriegswaffenkontrollgesetz* van 1961 (KWK Gesetz). De Lijst Oorlogswapens, de *Kriegswaffenliste* (KWL) bepaalt welke goederen hiertoe behoren. Die wapens komen ook voor op de Exportlijst, waardoor ze aan een dubbele controle onderworpen worden (zie verder).²⁹⁸

De wettelijke basis voor de uitvoer van goederen voor tweeërlei gebruik is de EG *Dual-use* Verordening 428/2009. Aanvullende nationale bepalingen zijn te vinden in de Wet en het Besluit op de Buitenlandse Handel (Sectie 38 voor doorvoer).

Andere wetgeving relevant voor exportcontrole maar niet voor doorvoer is de wet op de vuurwapens en de regelgeving op stralingsbescherming.

Overzicht van de belangrijkste wetteksten in Duitsland

Alleen voor oorlogswapens:

- Wet Oorlogswapens, het *Kriegswaffenkontrollgesetz* van 1961

Alleen voor *dual-use* producten:

- EG Dual-use Verordening 428/2009
- Besluit op de Buitenlandse Handel, de *Außenwirtschaftsverordnung* – AWV 1986

Voor alle strategische goederen (militair materieel, inclusief oorlogswapens en *dual-use* producten):

- Wet op de Buitenlandse Handel, *Außenwirtschaftsgesetz* – AW Gesetz 1961
- Besluit op de Buitenlandse Handel, de *Außenwirtschaftsverordnung* – AWV 1986

5.3.3 Bevoegde instanties en overlegmechanismen

Bevoegde instanties

De bevoegdheid inzake strategische goederen verschilt naargelang het type goederen. Er geldt naargelang de categorie een algemene en residuaire bevoegdheid, en een gedeelde bevoegdheid voor specifieke aspecten.

Voor oorlogswapens heeft het federaal ministerie van Economie en Technologie (*Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie - BMWi*) een algemene en residuaire bevoegdheid om vergunningen toe te kennen.

Wanneer vergunningen betrekking hebben op het leger, voor douaneaangelegenheden en voor vergunningen gerelateerd aan ordehandhaving en het gevangeniswezen zijn resp. Defensie, Financiën of Binnenlandse Zaken bevoegd (Sectie 11 (2) KWK Gesetz).²⁹⁹ Het ministerie van Transport, in samenwerking met Buitenlandse Zaken heeft een specifieke bevoegdheid om vergunningen te verlenen voor het vervoer van en naar bepaalde bestemmingen buiten Duitsland, waarbij Duitse schepen of vliegtuigen betrokken zijn (Sectie 11 (3) in combinatie met Sectie 4 (1) KWK Gesetz).

Deze bevoegdheden zijn toegewezen, *in fine* is het de Duitse regering die verantwoordelijk is voor het vergunningsbeleid (Sectie 11 (1)).

Voor ander militair materieel en *dual-use* producten is het federaal ministerie van Economie en Technologie (*Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie - BMWi*) bevoegd voor zowel de regulering als de toepassing van het exportcontrolebeleid.³⁰⁰ Voor sommige aspecten is er een gezamenlijke bevoegdheid met andere ministeries. Het zijn bijvoorbeeld de Ministeries van Economie, Buitenlandse Zaken en Financiën die samen nieuwe exportbeperkingen kunnen opleggen (Sectie 2(2) AW Gesetz). Deze bepaling viseert eerder uitzonderlijke omstandigheden, waarbij de veiligheidsbelangen of de buitenlandse relaties zouden bedreigd zijn. Beperkingen zijn in een dergelijk geval mogelijk voor alle mogelijke goederen, naar alle mogelijke bestemmingen.³⁰¹

De behandeling van de vergunningsaanvragen gebeurt door het Ministerie van Economie wanneer het oorlogsmaterieel betreft (de afdeling VB8³⁰²). Alle andere vergunningsaanvragen (ander militair materieel en *dual-use* producten) behoren tot de bevoegdheid van het Federaal Agentschap voor Economie en Exportcontrole, de *Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle* (verder verkort vermeld als BAFA).³⁰³ BAFA is een autonoom agentschap, dat opereert onder de jurisdictie van het federaal ministerie van Economie.³⁰⁴ De activiteiten van BAFA zijn ruimer dan alleen exportcontrole.³⁰⁵ De afdelingen 2 en 3 van BAFA zijn specifiek bevoegd voor export en het verlenen van vergunningen.³⁰⁶

Naast het ontvangen, het beoordelen en het verstrekken van vergunningen is BAFA ook bevoegd voor onder meer:³⁰⁷

- De administratieve implementatie van internationale embargo's;
- De controle op stocks van oorlogswapens (niet als vergunningverlenende, maar als toezichthoudende instantie);
- Het verstrekken van vergunningen voor nucleaire brandstof, andere radioactieve stoffen en radioactief afval.

De douanediens ten staan in voor de naleving van de wetgeving. Ze controleren documenten op wettelijke conformiteit en voeren fysieke controles uit aan de grenzen en op het grondgebied. Het *Zollkriminalamt*, het opsporingsbureau van Douane kan vervolgingen initiëren, coördineren en onderzoeksda den stellen. In deze gevallen wordt ook het parket betrokken.

De kamers van koophandel spelen een rol als aanspreekpunt, in het verstrekken van informatie en in het organiseren van seminars over aspecten met betrekking tot exportcontrole.³⁰⁸

Overleg

Voor politiek gevoelige dossiers dient BAFA te overleggen met andere instanties, de federale Ministeries van Economie en Buitenlandse Zaken, vooraleer een beslissing te nemen om een vergunning al dan niet toe te staan.³⁰⁹ Wanneer gewichtige belangen op het spel staan wordt de Federale Veiligheidsraad betrokken, voorgezeten door de Duitse Kanselier. De volgende ministeries zijn daarin vertegenwoordigd: Economie, Buitenlandse Zaken, Defensie, Financiën, Binnenlandse Zaken, Justitie, Economische Samenwerking en Ontwikkeling en het hoofd van de federale Kanselarij.³¹⁰ De criteria die de gevoeligheid (gewichtige belangen) van een voorliggend dossier bepalen hebben betrekking op het land van bestemming, het type goederen en het volume van de transactie.³¹¹

5.3.4 Omschrijving doorvoer

Doorvoer militair materieel

Een definitie van doorvoer is enkel te vinden in de Wet op de Buitenlandse handel (Sectie 4 (7)), die het omschrijft als het vervoer van goederen vanuit een buitenlands economisch grondgebied, doorheen het (Duits) economisch grondgebied, zonder dat ze de markt van het economisch grondgebied binnen komen. Doorvoer is ook een douaneprocedure voor het vervoer van goederen die vrij circuleren vanuit een andere EU lidstaat. In de Wet Oorlogswapens is er geen definitie van doorvoer.

Doorvoer dual-use producten

Voor *dual-use* producten geldt de ruime definitie van de *Dual-use* Verordening als referentie, en met name de drie omschrijvingen die in de inleidende overweging 16 van de Verordening gegeven worden: *“geen andere douanebestemming dan extern douanevervoer hebben of die uitsluitend in een vrije zone of een vrij entrepot worden opgeslagen en waarvan geen erkend voorraadregister hoeft te worden bijgehouden”*.

In de praktijk beschouwt men als *dual-use* doorvoer de passage over het Duitse grondgebied van een derde land naar een derde land, waarbij er geen onderbreking, geen bewerking of enig andere handeling plaatsvindt op Duits grondgebied. Van zodra dat wel het geval is, wordt de transactie beschouwd als weder-uitvoer en vanuit dat perspectief al dan niet aan een verbod of aan controle onderworpen.

Net zoals Nederland hanteert Duitsland een ruime omschrijving van doorvoer, die niet beperkt is tot overlading.

5.3.5 Afbakening toepassingsgebied

Territoriaal toepassingsgebied

Het territoriaal toepassingsgebied van de exporcontrolewetgeving wordt omschreven in Sectie 4 (1), 1. van de Wet op de Buitenlandse Handel, nl. het Duits economisch grondgebied, inclusiefde Oostenrijkse dorpen Jungholz en Mittelberg¹.

Uit Richtlijn 2009/43/EG volgt dat het niet langer mogelijk is mogelijk om intracommunautaire doorvoer (tussen EU lidstaten) van militaire goederen aan controle te onderwerpen, er moet minstens één derde land bij de doorvoer betrokken zijn. De *Dual-use* Verordening definieert doorvoer als extracommunautaire doorvoer vanuit een EU-derde land naar een andere EU-derde land.

¹ Hoewel Oostenrijks grondgebied zijn ze enkel te bereiken via Duitse wegen. Omwille van het ingesloten karakter maken ze deel uit van het Duits douanegebied

Personeel toepassingsgebied

De Duitse regelgeving schrijft niet voor wie een doorvoervergunning dient aan te vragen. Naar analogie met de definitie van een exporteur (Sectie 4c AWW), neemt ze diegene die beslissingsbevoegdheid heeft over de goederen als criterium. Als uit het contract aan de basis van de export blijkt dat die persoon niet in Duitsland gevestigd is wordt de contractuele partner met vestiging in Duitsland als exporteur, *mutatis mutandis* als doorvoerder aanzien. Ook vergunningen voor oorlogswapens kunnen alleen worden toegekend aan Duitse burgers of personen die in Duitsland gevestigd zijn of er gewoonlijk hun woonplaats hebben (Sectie 6 (2) 2b Wet Oorlogswapens).

Duitse doorvoerders zijn net als in andere landen douaneagentschappen, expediteurs, cargo-bedrijven en dergelijke die instaan voor het vervullen van douane- en andere wettelijke verplichtingen en formaliteiten of voor logistieke aspecten.

Materieel toepassingsgebied

Duitsland hanteert drie lijsten waarop strategische goederen vermeld zijn.

De lijst van militair materieel en de lijst van *dual use* producten vormen samen de Exportcontrolelijst, die is opgenomen in bijlage bij het Uitvoeringsbesluit op de Buitenlandse Handel (AWV).³¹²

De lijst is samengesteld als volgt:

- Deel I, Sectie A: wapens, munitie en ander militair materieel (*items* 0001-0022 of AL). Deze lijst is quasi identiek aan de Gemeenschappelijke EU lijst;³¹³
- Deel I, Sectie C: *dual-use* producten; deze lijst herneemt Bijlage I van de *Dual-use* Verordening en voegt er een aantal *items* aan toe. De nationale lijst van *dual-use* producten onder controle gebruikt een -900 nummering en omvat onder meer bepaalde industriële goederen zoals voertuigen, helicopters en zenders. De wettelijke basis voor het toevoegen van nationale *items* is vervat in Sectie 2 (2) en Sectie 7 (1) van de Wet op de Buitenlandse Handel.

Op de lijst met militaire goederen (Deel I, Sectie A) staan ook oorlogswapens vermeld. In bijlage bij de Wet Oorlogswapens is de hele lijst opgenomen. Tot oorlogswapens behoren nucleaire, chemische en biologische wapens, en enkele andere categorieën zoals onder meer projectielen, gevechtsvliegtuigen en gevechtshelicopters¹. Doordat oorlogswapens op de beide lijsten voorkomen, geldt voor hen ook een dubbel controlestelsel (zie ook verder).

Het is aan de aanvrager om uit te maken of zijn goederen al dan niet op de controlelijsten voorkomen. Voor oorlogswapens kan hij daarvoor advies inwinnen bij het Ministerie van Economie, voor alle andere goederen bij BAFA. Die vraag kan aan BAFA elektronisch worden gesteld via ELAN K2 (zie ook verder bij de procedure).³¹⁴

De administratie stelt ook een soort van overeenstemmingslijst (*Umschlüsselungs-verzeichnisses*) ter beschikking. Aan de hand van indicatoren op de Goederenlijst van Douane

¹ Deel A: I. Nucleaire wapens, II. Biologische wapens, III. Chemische wapens. Deel B (andere oorlogswapens) I. Projectielen, II. Gevechtsvliegtuigen en -helicopters, III. Oorlogsschepen en speciale scheepsuitrusting, IV. Gevechtsvoertuigen, V. Loopvuurwapens, V. Lichte anti-tank wapens, militaire vlammenwerpers, mijnleg- en mijngooisystemen, VII. Torpedo's, mijnen, bommen, onafhankelijke munitie, VIII. Andere munitie, IX. Andere essentiële onderdelen, X. Dispensers, XI. Laser wapens,

(douanenomenclatuur) wordt aangegeven of de goederen voor controle in aanmerking *kunnen* komen.³¹⁵

Catch all

De wet op de Buitenlandse Handel voorziet in meerdere bepalingen die met het oog op de bescherming van wezenlijke belangen, een uitbreiding van het toepassingsgebied, inclusief het materieel toepassingsgebied, mogelijk maken, nl. Sectie 5, 6 en 7. Sectie 7 (2) vermeldt uitdrukkelijk doorvoer.

Voor doorvoer van *dual-use* producten is de *catch all* bepaling van de Europese verordening van toepassing (art. 6). Volgens de laatste communicatie aan de Commissie heeft Duitsland daar geen gebruik van gemaakt.³¹⁶

5.3.6 Controlestelsel met betrekking tot doorvoer

Voor doorvoer gelden er zowel verbodsbepalingen als vergunningsverplichtingen (Sectie 2 (1) AW Gesetz). Het controlestelsel verschilt naargelang het gaat om doorvoer van oorlogswapens, militaire goederen en *dual-use* producten.

5.3.6.1 Verboden en vergunningplichtige doorvoer van oorlogswapens

Verboden doorvoer oorlogswapens

Een verbod kan voortvloeien uit UN, OSCE en EU embargo's³¹⁷ en uit de Wet Oorlogswapens, nl. voor chemische en biologische wapens (Sectie 18 KWK Gesetz), anti-persoonsmijnen (Sectie 18a KWK Gesetz) en atoomwapens (Sectie 19 KWK Gesetz). In principe kan hierop geen uitzondering worden gemaakt, tenzij omwille van verplichtingen onder het NATO-verdrag (Sectie 16 KWK Gesetz).

Vergunningplicht oorlogswapens

Zoals eerder vermeld is in beginsel de handel in oorlogswapens verboden en slechts uitzonderlijk toegelaten onder voorwaarden, bij vergunning opgelegd. De Wet Oorlogswapens legt een transportvergunning op: oorlogswapens kunnen enkel geïmporteerd, geëxporteerd en doorgevoerd of op enig andere manier het Duits grondgebied worden binnengebracht indien er een vergunning voor het transport werd toegekend (Sectie 3 (2) KWK Gesetz).

Een algemene doorvoervergunning kan worden toegekend wanneer er geen wijziging van douanestatus wordt voorzien en de goederen niet overgeladen worden (Sectie 3 (4) KWK Gesetz).

Het Federaal Ministerie van Economie en Technologie, Afdeling VB8 behandelt deze vergunningen.

Wie een vergunning krijgt voor het vervoer van oorlogswapens is verplicht om alle nodige maatregelen te nemen om ze te beveiligen en om afwending van de goederen te voorkomen. Een kopie van de vergunning moet ten allen tijde kunnen worden voorgelegd aan de bevoegde overheden (Sectie 12 KWK Gesetz).

Transportvergunning met extra-territoriale werking

Hoewel niet direct relevant voor het doorvoercontrolestelsel, is het in deze context interessant om de transportvergunning voor oorlogswapens te vermelden die door het Ministerie van Transport wordt uitgereikt (Sectie 4 KWK Gesetz). De vergunning is verplicht voor Duitse schepen en vliegtuigen die niet op het Duits grondgebied komen. Deze extraterritoriale werking maakt het bijvoorbeeld mogelijk om controle uit te oefenen op schepen die zich in de territoriale wateren bevinden of (theoretisch) vliegtuigen die overvliegen zonder te landen. De extraterritoriale werking is wel beperkt tot schepen en vliegtuigen die een band hebben met de Duitse jurisdictie, omdat ze onder Duitse vlag varen of een Duitse eigenaar hebben. De finaliteit hiervan is dan ook voornamelijk om de betrokkenheid van Duitse onderdanen bij illegale activiteiten tegen te gaan.

5.3.6.2 Verboden en vergunningplichtige doorvoer van ander militair materieel en dual-use producten

Mogelijkheid tot vergunning ander militair materieel en dual-use producten

In tegenstelling tot oorlogswapens, is de doorvoer in ander militair materieel en *dual-use* producten vrij. Het uitgangspunt van het Duits doorvoerbeleid is dat een systematische vergunningplicht voor alle of een bepaald type van doorvoer niet nodig is omdat er voorzien is in de mogelijkheid om verdachte doorvoer ten allen tijde te verbieden of onder controle/vergunning te plaatsen. De regelgeving voorziet in een meerdere mogelijkheden.

- Voor ander militair materieel biedt Sectie 7 (2) van de Wet op de Buitenlandse handel de mogelijkheid om doorvoer van militair materieel te vergunnen onder meer om redenen van bescherming van de veiligheid en de externe belangen van Duitsland.
- De wettelijke basis die de mogelijkheid creëert om doorvoer van *dual-use* te verbieden of onder vergunning te plaatsen, zowel voor goederen op de lijst als andere goederen, is te vinden in de *Dual-use* Verordening. Deze juridische basis is in het Besluit op de Buitenlandse Handel verankerd in Sectie 38, dat de bevoegde autoriteit specifieke actiemiddelen biedt in individuele gevallen.³¹⁸
- Voor beide categorieën bestaat bovendien de mogelijkheid om op basis van Sectie 2 (2) in individuele gevallen een verbod uit te spreken. De BAFA-administratie benoemt dit de ‘*individual interdiction action*’ (*Einzeleingriff*).

In het verleden is er van deze bepaling gebruik gemaakt om export met betrekking tot niet-opgeliijste *dual-use* producten te verbieden. Zes maand na het verbod dient de bevoegde administratie het verbod te evalueren, indien de beslissing dan wordt aangehouden, wordt de exportcontrolelijst aangepast. De voorbije jaren werden op basis hiervan een tiental goederen (onder 900-nummering) toegevoegd aan de lijst, dit zijn de zogenaamde nationale *dual-use* producten¹.

Van de mogelijkheid om doorvoer van ander militair materieel en *dual-use* producten onder vergunning te plaatsen is volgens de bevoegde ambtenaren (bij BAFA) de voorbije jaren nooit gebruik gemaakt.³¹⁹

¹ Cf. informatie van de bevoegde ambtenaren bij BAFA

5.3.6.3 Beoordelingscriteria

Beoordelingscriteria militair materieel, inclusief oorlogswapens

EU en Duitse criteria

Zowel de Wet op de Buitenlandse Handel als de Wet Oorlogswapens sommen in algemene bewoordingen een aantal omstandigheden waarin een vergunning kan worden geweigerd. Dit kan betrekking hebben op veiligheid, op de buitenlandse relaties en ook op de betrouwbaarheid van de aanvrager. Ook economische overwegingen kunnen in de afweging meespelen (Sectie 3 AW Gesetz). Deze algemene bepalingen zijn verder concreet uitgewerkt in de zogenoemde Beleidsbeginselen van de Federale Regering voor de export van oorlogswapens en ander militair materieel (19 januari 2000).³²⁰ Dit document omvat de toetsingscriteria voor het exportcontrolebeleid met betrekking tot strategische goederen, inclusief voor doorvoer. Het is een politiek document dat niet verankerd is in formele wetgeving. De politieke beginselen worden wel in bijlage bij het jaarlijks verslag aan het parlement over wapenexport opgenomen. Ze werden in 2000 laatst geactualiseerd. De EU criteria maken er integraal deel van uit, ze zijn opgenomen in bijlage, met een expliciete verwijzing ernaar in de Beleidsbeginselen zelf.³²¹

De Beleidsbeginselen voorzien in een strengere aanpak voor bestemmingen buiten de NATO en de EU en zien strenger toe op de situatie in het land van bestemming met betrekking tot de mensenrechten. De formulering van het Duitse criterium met betrekking tot de mensenrechten is strenger dan de Europese bewoordingen.³²²

Eindgebruik

De beoordeling van het eindgebruik vormt één van de specifieke criteria van de Politieke Beginselen (Criteria V).³²³

No undercut

Het *no-undercut* beginsel is niet in formele wetgeving verankerd, maar wordt in de praktijk wel toegepast, tenminste voor wat weigeringen van exportvergunningen betreffen, zoals blijkt uit de verslaggeving in het jaarrapport.³²⁴ Over doorvoer (weigeringen) wordt er geen informatie gepubliceerd.

Specifieke bestemmingen

De Beleidsbeginselen voorzien in een soepeler aanpak voor de EU lidstaten, NATO-landen en NATO-equivalente landen; daartoe behoren Australië, Zwitserland, Japan, en Nieuw-Zeeland. Alle andere landen behoren tot de zogenoemde derde landen. De specifieke behandeling voor bevriende landen bestaat erin dat een (export)vergunning in de regel wordt toegestaan, weigeringen vormen de uitzondering. Voor derde landen geldt de volledige beoordeling van de vergunningprocedure.³²⁵

Beoordelingscriteria dual-use producten

De toetsingscriteria van art. 12 van de *Dual-use* Verordening gelden als referentie voor de beoordeling van doorvoeraanvragen voor *dual-use* producten.³²⁶ Daarnaast geldt de verplichting van de Verordening om internationale verbintenissen na te leven en het *no-undercut* beginsel. Al deze criteria zitten grotendeels vervat in de Beleidsbeginselen van de Duitse regering, die gelden

voor alle strategische goederen. Gezien er in het verleden geen *dual-use* doorvoer onder vergunning werd geplaatst bestaat er hiervoor nog geen bestuurlijke praktijk.

5.3.6.4 Bijkomende voorwaarden: complementaire/bijkomende vergunningen

Gezien de lijst van oorlogsmateriaal integraal deel uitmaakt van de Exportcontrolelijst, kan het voorkomen dat goederen zowel aan de verplichtingen van de Wet Oorlogswapens als van de Wet op de Buitenlandse Handel dient te voldoen. Er zijn dan inderdaad 2 vergunningen nodig, waarvoor een aparte procedure geldt. Zowel bij het Ministerie van Economie als bij BAFA dient een aanvraag te worden ingediend. In de praktijk kent het Ministerie van Economie als eerste een 'oorlogswapensvergunning' toe, waarna BAFA indien nodig bijkomende overwegingen kan laten meespelen voor het toekennen van de 'vergunning buitenlandse handel'.

5.3.6.5 Procedurele aspecten

Een beschrijving van de procedure voor een doorvoeraanvraag is niet terug te vinden in de informatienota's van de bevoegde administratie. Het verloop daarvan is analoog met die voor een exportvergunning. Uit informatie daarover³²⁷ kunnen we volgende elementen vermelden met betrekking tot doorvoer.

Voor oorlogswapens wordt de aanvraag ingediend bij het Ministerie van Economische Zaken.

Voor alle andere strategische goederen kan de aanvraag elektronisch worden ingediend bij BAFA via de *online* applicatie ELAN K2.

Documenten die bij de aanvraag dienen gevoegd te worden zijn onder meer:

- een document dat het eindgebruik staft (ofwel een *private end use certificate* – EUC of een *official end use certificate* – EUC of een *international import certificate* – IC);
- technische documenten waaruit de aard van de goederen blijkt;
- documenten met betrekking tot het onderliggend contract.

Informeel advies

Voorafgaand aan een formele aanvraag kan bij de bevoegde autoriteiten advies worden ingewonnen om te weten of een transactie al dan niet vergunningplichtig is. De procedure is gelijklopend aan die van een aanvraag, inclusief de consultatieprocedure van andere ministeries of het voorleggen van de vraag aan de federale regering. Het antwoord houdt evenwel geen formele toestemming in, daarvoor is nog steeds een officiële vergunning vereist.³²⁸

5.3.6.6 Modaliteiten

Er is in diverse modaliteiten voorzien in de Wet op de Buitenlandse Handel (Sectie 30) en de Wet Oorlogswapens (Sectie 6-9 KWK *Gesetz*). Schorsing, intrekking en dergelijke behoren tot de mogelijkheden. Een vergunning kan om diverse redenen worden ingetrokken, zoals:

- Indien de (transport)vergunning de goede relaties met andere landen schaadt (Sectie 8 (2) KWK *Gesetz*);
- Indien het risico bestaat dat het vergunde transport een bedreiging vormt voor de vrede (Sectie 8 (3), 1. KWK *Gesetz*);
- Omwille van schending van internationale verplichtingen (Sectie 8 (3), 2. KWK *Gesetz*);
- Omwille van de onbetrouwbaarheid van de vergunde persoon of organisatie (Sectie 6 (3), 3. KWK *Gesetz*).

Deze modaliteiten gelden zowel voor export- als voor doorvoervergunningen.

5.3.7 Toezicht en sanctionering

Duitsland oefent streng toezicht uit en sanctioneert overtredingen zwaar. De exportschandalen in het verleden zijn daar niet vreemd aan.³²⁹

Toezicht

De douaneautoriteiten hebben zowel een algemene bevoegdheid op basis van de douane-wetgeving als specifieke bevoegdheden op basis van de exportcontrolewetgeving (Sectie 14 (2) KWK *Gesetz*). In de praktijk zijn het net als in andere landen de douanediens ten die toezihts-bevoegdheden en –mogelijkheden beschikken om verdachte doorvoer te identificeren. De exportcontroledienst voert zelf geen actief beleid om verdachte doorvoer op te sporen. Wanneer de douane vermoedt dat de doorvoer risico's inhoudt kan ze de goederen tegenhouden totdat BAFA beslist heeft of er al dan niet een verbod van toepassing is of een vergunning vereist is. Het is de taak van Douane om na te gaan of een doorvoer al dan niet toegelaten is (Sectie 39 AWW). Iedere douanediens ten kan aan de buitengrenzen zowel als op Duits grondgebied controle uitoefenen en daarvoor van diegene die instaat voor het transport of diegene die verantwoordelijk is voor de goederen bijkomende informatie opvragen, zoals bijvoorbeeld vrachtbrieven.

Opsporing en vervolging

Complementair aan de douanediens ten die instaan voor het toezicht op de naleving, is het *Zollkriminalamt* specifiek bevoegd voor de opsporing en vervolging van frauduleuze praktijken.

Sancties

Er bestaan diverse gevangenisstraffen op de niet-naleving van de bepalingen met betrekking tot nucleaire wapens (1 tot 5 jaar of min. 2 jaar naargelang het type misdrijf, Sectie 19 KWK *Gesetz*) met betrekking tot chemische en biologische wapens (min. 2 jaar, Sectie 20 KWK *Gesetz*), met betrekking tot anti-persoonsmijnen (1 tot 5 jaar, Sectie 20a KWK *Gesetz*), met betrekking tot het transport van oorlogswapens (1 tot 5 jaar, Sectie 22a KWK *Gesetz*). De gevangenisstraffen kunnen oplopen tot 15 jaar, op basis van een bepaling in het Algemeen Strafwetboek (Sectie 38 (2)). Bijkomende strafbepalingen voor handel zonder de vereiste vergunning zijn opgenomen in Sectie 34 (1) van de AW *Gesetz*. Er zijn bij de administratie geen gevallen bekend van strafrechtelijke veroordelingen omwille van illegale doorvoer.

Ook administratieve sancties kunnen worden opgelegd (Sectie 23 KWK *Gesetz*).

5.3.8 Samenvattend overzicht belangrijkste kenmerken Duits controlestelsel

Samenvattend kunnen de volgende aspecten als belangrijkste kenmerken van het Duits doorvoercontrolestelsel worden vermeld:

- De meeste wettelijke bepalingen betreffen export, slechts uitzonderlijk komt doorvoer expliciet aan bod.
- Controle op (uitvoer en) doorvoer is in Duitsland een uitzondering op het beginsel van vrije handel, de systematische controle op doorvoer is daardoor uiterst beperkt.
- Duitsland voorziet als enig land in een specifieke subcategorie van strategische goederen waarvoor een strenger regime geldt, de oorlogswapens. Alleen hiervoor geldt een systematische verplichting om een doorvoervergunning te bekomen.
- De beperkte gevallen van systematische doorvoercontrole gaan gepaard met een brede algemene basis die toelaat om verdachte doorvoer ten allen tijde onder controle te plaatsen, enerzijds omwille van de ruime omschrijving van doorvoer, waarbij overlading geen criterium vormt, anderzijds door in een expliciete juridische basis te voorzien om *ad hoc* controles mogelijk te maken.
- Overlading is geen criterium in de definitie, wel voor de controlemaatregelen: in het geval er geen overlading of wijziging van douanestatus is, kan de controle door middel van een algemene doorvoervergunning worden uitgeoefend.
- Duitsland kent net als Frankrijk een ‘transport’vergunning toe, dit is de benaming voor de doorvoervergunning. Net als Frankrijk is er ook een expliciet wettelijke verplichting om het transport te beveiligen. Beide aspecten geven aan wat de finaliteit is van doorvoercontrole, nl. een veilig transport over het grondgebied garanderen.
- De EU beoordelingscriteria voor militair materieel (van het GS 2008/944/GBVB) zijn geïntegreerd in een politiek document. Er is geen wettelijke verankering, in tegenstelling tot Frankrijk worden de Beleidsbeginselen wel gepubliceerd.
- Duitsland voorziet net als Nederland en Frankrijk in een soepeler behandeling van bevriende landen (NATO, EU). Net als Frankrijk betreft het een procedurele versoepeling, omdat men er van uitgaat dat men vertrouwen kan hebben in het beleid van de bondgenoten (Nederland gaat daarin verder door dat vertrouwen *de lege* te weerspiegelen in algemene vergunningen).
- Duitsland kent gescheiden bevoegdheden naargelang het type strategische goederen: het ministerie van Economie voor oorlogswapens, BAFA voor ander militair materieel en *dual-use* producten.
- Aanvragen voor informeel advies en aanvragen voor een vergunning kunnen elektronisch worden ingediend.

De afwezigheid van systematische controle in combinatie met ruime mogelijkheden voor *ad hoc* controle van verdachte doorvoer is het belangrijk kenmerk van het Duits controlestelsel. De intentie hierachter is om legale handel niet onnodig te verzwaren maar wel een brede basis voorhanden te hebben om op te treden bij mogelijks illegale transacties.

5.4 Het Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk is een verbod op de export van strategische goederen de regel, toegelaten export de uitzondering. Dit is historisch te verklaren. De evolutie die het exportcontrolebeleid de laatste decennia heeft doorgemaakt is er vooral één van meer democratisering, meer transparantie en meer politieke verantwoording.³³⁰

De wettelijke basis voor exportcontroles was tot 2004 de *Import, Export Customs (Defence) Act*. Die was in 1939 tot stand gekomen als een uitzonderingswetgeving ('*emergency legislation*'), aan de vooravond van WO II. Ze voorzag in uitgebreide bevoegdheden voor de bevoegde minister met betrekking tot de import en de export van specifieke goederen. Ondanks het uitzonderlijk karakter, indertijd gerechtvaardigd door de oorlogssituatie, is deze wet tot 2004 in voege gebleven.³³¹ Onder druk van de kritiek, omwille van het gebrek aan democratisch gehalte (voornamelijk door de ruime discretionaire bevoegdheden), is de wet van 1939 in 2002 afgeschaft en volledig vervangen door een nieuwe wettelijke basis, de *Export Control Act 2002*. Deze is op 1 mei 2004 in werking getreden.

Daarmee werd de basis gelegd voor het huidige exportcontrolebeleid voor alle strategische goederen. Het juridisch onderscheid tussen de controlestelsels voor militaire goederen en *dual-use* producten is daardoor beperkter dan in andere landen omdat de *Export Control Act 2002* en het belangrijkste uitvoeringsbesluit, de *Export Control Order 2008*, beide categorieën van goederen omvatten. Ook de primair bevoegde instantie, de *Export Control Organisation*, is bevoegd voor de controle op alle strategische goederen.

Ook al is er een gemeenschappelijk juridisch kader, de aanpak verschilt aanzienlijk naargelang het type goederen. Er bestaan afzonderlijke controlelijsten, de *dual-use* controle is grotendeels Europees bepaald en cf. de bepalingen van EG *Dual-use* Verordening 428/2009 is de *dual-use* doorvoercontrole *ad hoc*. De Britse bepalingen van nationaal recht zijn in lijn met die benadering. Voor de controle op militaire goederen (nationaal geregeld), geldt in beginsel een algemene vergunningplicht voor doorvoer; gekoppeld aan een vrijstellingsregeling die de meeste doorvoer in de praktijk vrijstelt van controle, indien aan een aantal voorwaarden voldaan is.

Tussen januari 2008 en juni 2012 werden door de Britse regering 32 individuele doorvoervergunningen voor militair materieel toegekend.³³² Net als in de andere besproken landen, vallen dus slechts een beperkt aantal doorvoertransacties onder de vergunningplicht. Het strategisch karakter van de goederen wordt bepaald door hun belang vanuit veiligheids-, defensie- of non-proliferatieperspectief. Dat is wat hen onderscheidt van andere goederen en hetgeen een specifieke regelgeving en controle verrechtvaardigt.³³³ Of ze al dan niet onderworpen worden aan controle wordt verder bepaald op basis van hun bestemming, de eindgebruik en het eindgebruik.³³⁴

Hierna volgt een korte toelichting bij het Brits exportcontrolebeleid (algemeen) en een beschrijving van de belangrijkste kenmerken van het doorvoercontrolestelsel.

5.4.1 Doorvoer in de context van het algemeen exportcontrolebeleid

In de Toelichting bij de *Export Control Order 2008* vinden we de essentie van het Brits exportcontrolebeleid samenvat:³³⁵

“The Government is committed to a responsible, effective, open and transparent strategic export control regime. The intended effect is to maintain an effective system of controls to ensure that UK involvement in strategic exports does not contribute to internal repression, regional instability, external aggression and serious undermining of the development of poor nations, but to do so in a way that does not place unnecessary or disproportionate burdens on legitimate business.”

Bij het zoeken naar een evenwicht tussen het vermijden dat de Britse export bijdraagt aan conflictsituaties of de ontwrichting van arme landen enerzijds en het vrijwaren van de eigen industrie van disproportionele administratieve lasten anderzijds, spelen ook volgende overwegingen mee.³³⁶

- het bewaken van de eigen nationale veiligheid en dat van bevriende landen onder meer door terrorisme en de proliferatie van wapens tegen te gaan;
- het bevorderen van de Britse welvaart, door onder meer de groei van export en investeringen en duurzame globale groei;
- het uitdragen van de Britse waarden in de wereld, waaronder democratie en respect voor de mensenrechten;
- de bekommernis omtrent de ontwikkelingen met betrekking tot massavernietigingswapens;
- de wil om internationale en Europese engagementen en regelgeving na te komen en zelf een leidende rol te spelen in de ontwikkeling ervan.

Kenmerken van het VK die het exportbeleid inzake strategische goederen beïnvloeden zijn onder meer de volgende aspecten:

- Het VK is binnen de EU één van de grootste exporterende lidstaten en een belangrijke speler op wereldvlak;
- het Britse leger is zelf een grote afnemer van defensiematerieel;³³⁷
- Het VK is een kernwapenstaat;
- De wapenindustrie is een heel belangrijke economische activiteit voor het VK.

Vooraf door het belang van de eigen industrie, inclusief de impact daarvan op de werkgelegenheid, heeft het VK een traditie in het ondersteunen van de export.³³⁸ Dat maakt de evenwichtsoefening tussen economische en veiligheidsbelangen vaak moeilijk en delicaat. In het verleden verschilde het beleid bovendien vaak naargelang de regering aan de macht.³³⁹

De belangrijke wetwijzigingen die in 2002 onder druk van diverse commissies en drukingsgroepen werden doorgevoerd, hadden dan ook niet alleen tot doel op de discretionaire bevoegdheden van de regering in te perken maar tevens het scheppen van een duidelijk wettelijk kader voor de industrie met betrekking tot de voorwaarden waarbinnen beslissingen over export genomen worden.

5.4.2 Het wettelijk kader met betrekking tot doorvoer

De bepalingen met betrekking tot doorvoer maken deel uit van de regelgeving op exportcontrole van strategische goederen.

De belangrijkste wetteksten zijn:

- De basiswet: de *Export Control Act 2002*, van toepassing sinds 1 april 2004 (verder verkort vermeld als *EC Act*);
- Het belangrijkste uitvoeringsbesluit bij de Act: de *Export Control Order 2008*³⁴⁰ (zoals gewijzigd), van toepassing sinds 6 april 2009 (verder verkort vermeld als *EC Order*).

De *EC Order* van 2008 bundelt momenteel de meeste aspecten met betrekking tot exportcontrole.³⁴¹ Ze kwam in de plaats van tal van specifieke besluiten^I met betrekking tot de export, de handel en de controle op de handel in militaire en *dual-use* producten, die sinds 2002 in uitvoering van de *EC Act* werden aangenomen.

De *EC Act* is er in 2002 gekomen na felle kritiek op de vorige wetgeving die teveel discretionaire bevoegdheden inhield. De algemene bevoegdheid om door middel van uitvoeringsbesluiten exportcontroleregelgeving uit te vaardigen is in de *Act* toegewezen aan de *Secretary of State*, inclusief voor het oplijsten en de classificatie van de goederen waarop een specifiek exportregime van toepassing is. De *EC Act* 2002 wijst het *Department for Business, Innovation & Skills* aan om uitvoerende wetgeving aan te nemen op exportcontrole en strategische export te reguleren. De *EC Act* 2002 is van toepassing op alle strategische goederen, militaire en *dual-use*^{II} en op alle types van handelsactiviteiten, inclusief op doorvoer, tussenhandel en technische bijstand.

In de tekst van de *EC Act* 2002 is geen specifieke vermelding van doorvoer, alleen algemene regels met betrekking tot exportcontrole. De basis voor de controle op doorvoer van strategische goederen is vervat in art. 17 van de *EC Order* 2008. Ze voorziet in een vrijstelling voor *transit* en *transshipment*, in de zin dat de passage op het grondgebied van het VK in principe vrij is als aan een aantal voorwaarden voldaan is. Er bestaan een aantal belangrijke beperkingen op de vrijstelling, die geldt nl. niet voor bepaalde types van goederen, bedoeld voor bepaalde bestemmingen.

Voor *dual-use* producten zijn in de eerste plaats de bepalingen van de EG *Dual-use* Verordening 428/2009 van toepassing. De nationale bepalingen die in aanvulling op de verordening een effectieve implementatie ervan op nationaal niveau garanderen zijn te vinden in de *EC Order* 2008: art. 8 geldt specifiek voor doorvoercontrole van *dual-use* producten. Andere artikels, zoals de mogelijkheid om vergunningen te wijzigen, te schorsen, in te trekken en beroepsmogelijkheden (art. 32-33), de omschrijving van mogelijke inbreuken op de vergunningen (art. 37-38), en de bevoegdheden van douane en de toepassing van de douanewetgeving (art. 39-42) gelden dan weer voor alle strategische goederen.

Volledigheidshalve dient nog de *Export of Radioactive Sources (Control) Order* 2006³⁴² vermeld, met betrekking tot de export van hoog radioactieve bronnen.

Legal compliance

Het VK neemt (net als Duitsland) heel wat initiatieven om de industrie te ondersteunen om aan de wetgeving te voldoen. De bevoegde overheid, de *Export Control Organisation*, doet onder meer actief aan *outreaching* door de organisatie van seminars en publiceert een *Compliance code of practice Export control*. Dit is geen juridisch bindend document, en omvat eerder een toelichting met tips voor de aanvragers van een vergunning, zodat ze zelf gemakkelijker aan de wettelijke

^I Waaronder onder meer:

- de *Export of Goods, Transfer and Technology and Provision of Technical Assistance (Control) Order* 2003 – ook ‘*Main Order*’ genoemd,
- de *Trade in Controlled Goods (Embargoed Destinations) Order* 2004
- de *Technical Assistance Control Regulations* 2006.
- De *Trade in Goods (Control) Order* 2003 werd in 2008 vervangen door de *Trade in Goods (Categories of Controlled Goods) Order* 2008 en later eveneens geïntegreerd in de *EC Order* 2008

^{II} Inclusief software en technologie, ze is ook van toepassing op goederen die gebruikt zouden kunnen worden voor de doodstraf, foltering of andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing en omvat daarmee de aanvullende bepalingen op EG Verordening nr. 1236/2005 van de Raad van 27 juni 2005

vereisten kunnen voldoen en een vlottere behandeling van hun vergunningsaanvraag bevorderen.³⁴³ 'Exporteurs' kunnen zich ook elektronisch registreren³⁴⁴ om via zogenoemde 'Berichten aan Exporteurs' (*Notices to Exporters*) op de hoogte te blijven van nieuwe wetwijzigingen. 'Exporteurs' dienen bovendien een *compliance* programma op te zetten, waaruit al dan niet blijkt in welke mate ze inspanningen¹ doen om aan de wetgeving te voldoen. De *compliance* programma's zijn ook van toepassing op doorvoerders. In de praktijk voert de bevoegde overheid evenwel bij hen geen bedrijfsbezoeken uit ter controle, omdat de activiteiten van doorvoerders eerder van administratieve aard zijn.

Tot slot nog een vaststelling bij het lezen van de Britse wetteksten. In tegenstelling tot Frankrijk dat het controlestelsel op doorvoer *expliciet* beschouwt als een uitzonderingsregime van import, behandelt de UK doorvoer als een specifieke vorm van export. Heel wat bepalingen die in het algemeen van toepassing zijn op 'exporteurs' viseren daarom ook impliciet doorvoerders. Tal van *Guidance documents* bevestigen deze benadering.

5.4.3 Bevoegde instanties en overlegmechanismen

Bevoegde instanties

De bevoegdheid inzake exportcontrole van strategische goederen, inclusief doorvoer, behoort momenteel tot de Staatsscretaris voor Handel en Innovatie. De bevoegde dienst is de *Export Control Organisation* (verder verkort vermeld als ECO), die deel uitmaakt van het *Department For Business, Innovation and Skills* (BIS).³⁴⁵ ECO is verantwoordelijk voor de uitvoering van het wettelijk kader met betrekking tot exportcontrole en is als enige bevoegd om strategische vergunningsaanvragen te behandelen. Het is de bevoegde minister die de formele beslissing neemt om een vergunning toe te kennen, te weigeren, in te trekken of te schorsen.

Tot het takenpakket van ECO behoort onder meer:³⁴⁶

- Deelname aan het vorm geven van een globaal beleid met betrekking tot de controle op wapens, en bijdragen aan non-proliferatie- activiteiten (onder de leiding van Buitenlandse Zaken);
- De ontwikkeling van het exportvergunningbeleid en de wetgeving daarover, in samenwerking met diverse stakeholders van de industrie en NGO's;
- De organisatie van *outreach* activiteiten om goede praktijken met betrekking tot exportcontrole in andere landen te promoten;
- De updates van de *UK Export control lists*;
- Het bijhouden van statistieken over vergunningaanvragen;
- De ondersteuning van exporteurs, onder meer door het verlenen van advies;
- Meewerken aan het verwezenlijken van de doelstellingen van *Public Service Agreements* die betrekking hebben op contra-proliferatie en het vrijwaren van vrije en eerlijke marktwerking.

Samengevat is ECO verantwoordelijk voor alle aspecten van het exportcontrolebeleid, inclusief de wetgeving, en het behandelen en de toekenning van vergunningsaanvragen, zowel voor militaire goederen als voor *dual-use* producten.

¹ Waaronder een geschreven engagement om aan de exportcontrolewetgeving te voldoen, de verplichte aanwijzing van bevoegde medewerkers, informatie en opleiding voor het personeel, *compliance* procedures, het onderzoeken van verdachte aspecten aan een bestelling, bijhouden van registers, audits, integratie van de *compliance* procedures binnen het algemeen kwaliteitsmanagementsysteem

Andere departementen die advies verlenen bij de vergunningsprocedure zijn:

- De dienst voor het Buitenlands- en Gemenebestbeleid – FCO (*Foreign and Commonwealth Office*);
- Het ministerie van Defensie – MOD (*Ministry of Defence*);
- Het departement van Internationale Ontwikkeling – DFID (*Department for International Development*).

Douanediensten (HMR - *Her Majesty's Revenue and Customs*) en het Agentschap voor Grenscontrole (UKBF - *UK Border Force*) hebben binnen hun algemene opdracht tot taak om de naleving van de wetgeving te controleren.

De zes bevoegde instanties vormen de belangrijkste actoren van de zogenoemde *Export Licensing Community*. Ze hebben als gezamenlijke missie: “*Promoting global security through strategic export controls, facilitating responsible exports*”³⁴⁷.

Bij de oprichting van ECO als enig bevoegde instantie werd er personeel toegewezen van andere overheden, nl. van Defensie, Buitenlandse Zaken en Gemenebest, en Internationale Ontwikkeling.

Overleg en parlementair toezicht

In 1999 werd het *Committee on Strategic Export Controls* opgericht. Het werd ook het *Quadripartite Committee* genoemd, omdat er vier departementen in vertegenwoordigd waren: Handel en Industrie, Defensie, Buitenlandse Zaken en Internationale Ontwikkeling.³⁴⁸ Het *Quadripartite Committee* had een overkoepelende toezichtsfunctie (*scrutiny*), als een intra-departementale instantie, aanvullend op het werking van de departementale ‘*select committees*’, die als adviesorgaan betrokken zijn in de vergunningsprocedure. De oprichting ervan was bedoeld om het werk in de departementale comités op te volgen, onderling informatie uit te wisselen en specifieke aspecten gezamenlijk te bespreken. Zij reviewen ook gezamenlijk jaarrapporten.³⁴⁹ In de loop der jaren heeft het *Committee* zelf een aantal rapporten over specifieke aspecten van het exportcontrolebeleid gepubliceerd. Voorstellen van het *Committee* om haar de functie toe te kennen van voorafgaand adviesverlenend orgaan (*pre-scrutiny*) ten behoeve van de Britse regering, heeft de regering nooit aanvaard.³⁵⁰

Sinds maart 2008 is de benaming *Quadripartite Committee* vervangen door *Defense Committee*. De samenstelling – de 4 departementale *Committees on Arms Export Controls* (CAEC) – is dezelfde gebleven. Het werk van de *Defense Committee* omvat nog steeds de opvolging en de *ex post* beoordeling van vergunningsbeslissingen, maar is veel ruimer. Het hele beleid terzake wordt kritisch opgevolgd, zowel dat van de regering als van de bevoegde administratie. Het *Defense Committee* houdt daarbij ook rekening met de standpunten van andere *stakeholders* zoals bijvoorbeeld de *UK Working Group on Arms*. Dit is een niet-gouvernementele drukingsgroep, waar vertegenwoordigers aan deelnemen van niet-gouvernementele organisaties zoals Amnesty UK, de *British American Security and Information Council* (BASIC), Oxfam GB en *Saferworld*.³⁵¹

¹ Het Comité zelf was voorstander van een 2-fasen aanpak: 1) alle aanvragen zouden aan het Comité gemeld worden, 2) aanvragen waarover het Comité meer informatie werd toegespeeld, zouden kunnen besproken worden met het oog op een advies aan de regering. De regering is dit voorstel niet gevolgd, met als argument dat dit voor de +/- 12000 aanvragen per jaar niet haalbaar is.

Bij het voorafgaand overleg, als onderdeel van de vergunningsprocedure, zijn dezelfde departementen betrokken: Handel en Industrie vraagt, naargelang het voorliggend dossier, het advies van Defensie, Buitenlandse Zaken en/of Internationale Ontwikkeling.³⁵² De overlegprocedure verschilt naargelang de aard van het dossier (aanvragen worden doorspeeld aan andere departementen op basis van hun algemene bevoegdheid). Meer toelichting daarover is verder beschreven bij de bespreking van de evaluatiecriteria (zie *infra*, p. 189)

5.4.4 Omschrijving doorvoer

Doorvoer in de exportcontrolewetgeving

Art. 2 van de *EC Order 2008* omschrijft *transit* en *transshipment* als volgt:

- “*in transit*” betekent geïmporteerd in het Verenigd Koninkrijk voor doorvoer of doorvoer met overlading;
- “*transit or transshipment*” betekent doorvoer doorheen het Verenigd Koninkrijk, of doorvoer met overlading met de bedoeling de goederen weer uit te voeren of overlading van de goederen voor gebruik als opslag (*‘transshipment of the goods for use as stores’*).

De vermelding van ‘*transit or transshipment*’ in de beide definities (en vooral de vermelding ‘*or*’) is kenmerkend voor de Britse regelgeving, die geen strict onderscheid hanteert tussen de twee vormen van doorvoer.

“in transit” means imported into the United Kingdom for transit or transshipment

“transit or transshipment”, in relation to goods, means transit through the United Kingdom or transshipment with a view to re-exportation of the goods or transshipment of the goods for use as stores

De definities van de *EC Order 2008* zijn van toepassing op militaire en *dual-use* producten, waardoor de omschrijving voor deze laatste categorie afwijkt van die van de EG *Dual-use* Verordening in art. 2.7¹, waarbij overlading (*transshipment*) geen criterium is in de definitie. Doordat beide vormen van doorvoer (algemeen én met overlading) het toepassingsgebied van de Britse regelgeving bepalen, betekent dit in de praktijk geen vernauwing van het toepassingsgebied t.o.v. dat van de Verordening. Overlading is als onderscheidend criterium verder enkel van belang voor het type controlemaatregel (zie verder).

Doorvoer in de douanewetgeving

De douanewetgeving maakt wel een onderscheid tussen *transit* en *transshipment*. Er is *transshipment* wanneer niet-communautaire goederen, bestemd voor derde landen, in het VK worden overgeladen van een vliegtuig naar een ander of van een schip naar een ander, zonder de

¹ “vervoer van niet-communautaire producten voor tweërlei gebruik die in het douanegebied van de Gemeenschap worden binnengebracht en door dat gebied worden vervoerd met een bestemming buiten de Gemeenschap”

(lucht)haven te verlaten. Dergelijke bewegingen maken het voorwerp uit van een summerie aangifte. Wanneer ze wel de (lucht)haven verlaten voor verder vervoer naar een andere (lucht) haven, is dit volgens douane *transit*, dat onder douanetoezicht staat en wordt opgenomen in het NCTS (*New Computerised Transit System*³⁵³).

Goederen in *transit* dienen normaal gezien binnen de 8 dagen op hun bestemming te zijn. Indien de goederen langer in het VK aanwezig blijven (tot maximum 45 dagen voor maritiem transport) dienen ze onder douanetoezicht geplaatst met betrekking tot tijdelijke opslag.³⁵⁴

Verhouding exportcontrole - douanewetgeving

De douanekwalificaties zijn ook in het VK *enkel* van belang om te duiden welke middelen de douanediensten ter beschikking hebben om te controleren. De douanekwalificatie is immers irrelevant om uit te maken of het om *transit* of *transshipment* gaat die op basis van de exportcontrolewetgeving onder controle staat.³⁵⁵ Dat wordt uitsluitend bepaald door de criteria van de exportcontrolewetgeving (zie verder bij het vergunningstelsel, p. 185).

5.4.5 Afbakening toepassingsgebied

Territoriaal toepassingsgebied

Het memorandum bij the *EC Order* 2008 vermeldt dat het grondgebied waarop de regelgeving van toepassing is dat van het Verenigd Koninkrijk is. De Gids met betrekking tot doorvoer verduidelijkt dat daarmee het grondgebied van Groot-Brittannië en Noord-Ierland bedoeld wordt.³⁵⁶ Deze omschrijving geldt voor militaire en *dual-use* goederen.

Net als in de andere besproken landen geldt dat op basis van de Richtlijn 2009/43/EG het niet langer mogelijk is om intra-communautaire doorvoer (tussen EU lidstaten) van militaire goederen aan controle te onderwerpen, er moet minstens één derde land bij de doorvoer betrokken zijn. Voor *dual-use* producten definieert geldt de definitie van EG *Dual-use* Verordening 428/2009, nl. extracommunautaire doorvoer vanuit een EU-derde land naar een andere EU-derde land.

Personeel toepassingsgebied

De Britse wetgeving omschrijft niet voor wie er als doorvoerder (ook niet wie er als exporteur) beschouwd wordt. Sectie 27 van de *EC Order* geeft een aantal richtlijnen om te bepalen wie er een exportvergunning, en naar analogie een doorvoervergunning, kan of moet aanvragen. Het uitgangspunt is dat het een persoon dient te zijn die in het VK gevestigd is en die het meest betrokken is bij en/of verantwoordelijkheid draagt over de goederen in het VK. Voor de bevoegde overheid, ECO, maakt het niet uit wie de aanvraag indient, zolang het maar gebeurt.³⁵⁷ De vereiste om in het VK gevestigd te zijn, is van belang met het oog op mogelijke vervolging in geval van strafrechtelijke feiten.

Materieel toepassingsgebied

Het materieel toepassingsgebied voor het exportcontrolebeleid wordt bepaald door 7 verschillende lijsten. Voor militaire goederen zijn die voornamelijk gebaseerd op de lijsten van het *Wassenaar Arrangement* en de Gemeenschappelijke EU lijst. Voor *dual-use* producten is de belangrijkste basis, de bijlagen bij de EG *Dual-use* Verordening 428/2009. Voor beide categorieën voegt het VK er goederen aan toe.³⁵⁸

Om het geheel overzichtelijk te maken voor de betrokkenen, publiceert ECO een zogenaamde Geconsolideerde lijst, die een compilatie omvat van alle relevante lijsten.³⁵⁹ De samenstelling van die lijst ziet er als volgt uit:

- De zogenoemde **UK Military list**: met militaire goederen, software en technologie, die is opgenomen in Bijlage (Schedule) 2 bij de *EC Order* 2008. De lijst volgt de Europese indeling in ML-categorieën. Specifieke *items* (onder nationale controle) die het VK daaraan toevoegt zijn aangeduid met een PL-nummering. De EU lijst is opgenomen in de Britse regelgeving, hetgeen impliceert dat Europese updates niet automatisch in het VK van toepassing zijn en een aanpassing van het wettelijke kader vereisen.³⁶⁰
- De zogenoemde **UK Dual-use list**, met goederen, software en technologie, die is opgenomen in Bijlage (Schedule) 3 bij de *EC Order* 2008. Deze lijst omvat enkel de *dual-use* goederen die het VK onder controle plaatst, gebruik makend van de *Dual-use* Verordening.
- De zogenoemde **EU Human Rights list**, met goederen die voor de doodstraf of voor folteringen kunnen gebruik worden. Dit is een weergave van de Bijlagen II en III van de EG Verordening 1236/2005.
- De zogenoemde **UK Security and Paramilitary List**, van art. 9 van de *EC Order* 2008 met verboden goederen die voor de doodstraf of voor folteringen kunnen gebruikt worden.
- De zogenoemde **UK Radioactive Sources List**, met hoog radioactieve bronnen. Deze lijst is opgenomen in de bijlage bij de *Export of Radioactive Sources (Control) Order* 2006.
- De zogenoemde **EU Dual-Use List**, dit is Bijlage I van EG *Dual-use* Verordening 428/2009.
- De lijst met **gevoelige dual-use** producten van Bijlage IV van EG *Dual-use* Verordening 428/2009.

Dit zijn de basislijsten waarop het Brits exportcontrolestelsel van toepassing is. Specifieke sancties die bepaalde categorieën van goederen treffen zijn opgenomen in afzonderlijke, zogenoemde *Sanctions Orders*. Samen vormen ze het volledige toepassingsgebied van het Brits exportcontrolebeleid¹.

Welk controlestelsel op welke goederen van toepassing is bepaald door de *Trade in Goods (Categories of Controlled Goods) Order* 2008, die op 1 oktober 2008 in werking is getreden. Deze *Order* werd in december 2008 geïntegreerd in de *EC Order* 2008. De nieuwe *Trade in Goods Order* verving de vroegere *two-tier* door een *three-tier* benadering. Of er al dan niet een vergunning nodig is (voor handel zowel als voor tussenhandel) en hoe streng de voorwaarden daarvoor zijn, wordt

¹ Zoals eerder vermeld belicht dit onderzoek enkel het algemeen doorvoercontrolestelsel en worden specifieke sancties buiten beschouwing gelaten.

bepaald aan de hand van een indeling van de goederen in Categorie A, B of C. Ook voor doorvoer is dat onderscheid relevant. We komen hierop uitgebreider terug bij het vergunningstelsel voor doorvoer (zie *infra*, p. 186).

Het is aan de betrokkenen zelf om uit te maken of hun goederen op de controlelijsten voorkomen. ECO helpt hen daarbij door:

- Een *Control List Classification Search Tool online* ter beschikking te stellen via de ECO's *SPIRE export licensing database*, om te weten of een goed op de *Control List* voorkomt en onder welk 'rating' nummer;
- De *Goods Checker* on the *Checker Tools* website, waarbij aan de hand van trefwoorden kan opgezocht worden;
- Het beantwoorden van een *Control List Classification Service request*, dat online via the *SPIRE database* kan worden ingediend. Het antwoord is niet bindend en geldt louter als indicatie.

Indien een goed niet op de lijsten voorkomt, geeft dit geen zekerheid dat er geen vergunning vereist is. Afhankelijk van de bestemming, kan er op *ad hoc* basis alsnog een vergunning vereist zijn. Dergelijke doorvoer valt onder het zogenaamde *catch all* stelsel.

Catch all

Indien een goed niet op de lijsten voorkomt, geeft dit geen zekerheid dat er geen vergunning vereist is. Afhankelijk van de bestemming, kan er op *ad hoc* basis alsnog een vergunning vereist zijn. De Britse *catch all* bepalingen zijn volledig gekoppeld aan het mogelijk eindgebruik, de Britse *Guidance documents* spreken niet van *catch all*, maar van *End-Use Controls*,³⁶¹ waarbij een onderscheid gemaakt wordt tussen:

- Eindgebruik voor massavernietigingswapens: *WMD end use*;
- Militair eindgebruik: *Military end use*.

M.a.w. het betreft hier *dual-use catch all* bepalingen, voor civiele goederen die ofwel voor een militair eindgebruik voor bestemmingen onder (UN, EU of OVSE) embargo of voor gebruik in massavernietigingswapens zouden kunnen aangewend worden. Dergelijke goederen worden bestempeld als "LR End": *License required end use*.³⁶²

Militair eindgebruik

De wettelijke basis voor de militaire *end use control* is art. 4.2. t.e.m. art. 4.4. (algemeen) en art. 6 (doorvoer) van de EG *Dual-use Verordening*.³⁶³ Op basis van deze bepalingen geldt het volgende:

- Er zijn twee types van militair eindgebruikcontrole: voor *dual-use* producten die bestemd zijn of kunnen bestemd zijn voor militaire doeleinden in een land onder embargo (eindbestemming van de goederen) en voor *dual-use* producten bestemd als onderdeel van militaire goederen en die illegaal vanuit het VK worden uitgevoerd, ongeacht hun bestemming;
- De controle vindt plaats wanneer de 'exporteur' door ECO geïnformeerd werd over het mogelijk militair eindgebruik;
- Indien de 'exporteur' kennis heeft van het militair eindgebruik, dient hij ECO hierover in te lichten, zodat die kan beslissen om de goederen al dan niet onder vergunning te plaatsen.

Zoals eerder reeds vermeld (bij de toelichting bij de wetgeving, p. 179) zijn de bewoordingen van de *Guidance documents* eerder toegespitst op export en gericht aan exporteurs. ECO bevestigt dat deze bepalingen onder gelijkaardige voorwaarden ook gelden voor doorvoer.

WMD eindgebruik.

De wettelijke basis voor de WMD *end use control* is art. 4.1. (algemeen) en art. 6 (doorvoer) van de *Dual-use Verordening*³⁶⁴ en art. 6 (algemeen) en art. 8 (specifiek voor doorvoer) van de *EC Order* 2008: er is een vergunning vereist indien de 'exporteur' zelf op de hoogte is of door de bevoegde overheid is ingelicht dat de goederen kunnen gebruikt worden voor WMD-doeleinden.

5.4.6 Controlestelsel doorvoer

Het basisprincipe voor *transit* en *transshipment* van strategische goederen vormt een uitzondering op de principes van exportcontrole: voor de meeste goederen, naar de meeste bestemmingen is de doorvoer doorheen het VK vrijgesteld. Enkel bepaalde types van goederen, en voor sommige bestemmingen alle goederen, zijn aan controle onderworpen.³⁶⁵

Het Britse vergunningsbeleid is opgebouwd rond een aantal peilers, zowel voor militaire goederen als voor *dual-use* producten.³⁶⁶

1. Het type transactie, in dit geval *transit* of *transshipment*
2. Het type goederen: al dan niet vermeld op de controlelijsten
3. De bestemming (waaronder landen onder embargo of sancties), en het eindgebruik/de eindgebruiker.

De bestemming en het eindgebruik zijn belangrijke criteria bij de beoordeling van de doorvoeraanvragen voor goederen die op de controlelijsten voorkomen en kunnen tevens gebruikt worden om goederen die vrij circuleren *ad hoc* onder vergunning te plaatsen (*end use catch all*).

5.4.6.1 Verboden en vergunningplichtige doorvoer van militair materieel

Verboden doorvoer maakt het voorwerp uit van verbodsbepalingen in specifieke regelgeving (zoals bijvoorbeeld voor anti-persoonsmijnen).

Transit en *transshipment* van militaire goederen is in principe vergunningplichtig voor alle goederen die op de controlelijsten voorkomen. Het is aan de (buitenlandse) exporteur of de UK doorvoerder om dit uit te maken.

Bij wijze van uitzondering op deze algemene vergunningplicht somt art. 17 van de *EC Order* 2008 een aantal criteria op waarvoor een vrijstelling (*exemption*) geldt:

- De goederen blijven aan boord van een container (*vessel*) of een vliegtuig voor de volledige periode dat ze in het VK verblijven of het zijn goederen die met een vrachtbrief voor een vliegtuig- of scheepslading worden vervoerd ("*on a through bill of lading or through air waybill*") en ze verblijven maximum 30 dagen op Brits grondgebied, te rekenen vanaf de datum van import;
- De bestemming van de goederen na de passage door het VK is vastgelegd in het land waaruit ze initieel geëxporteerd werden en er is sindsdien geen wijziging aangebracht met betrekking tot de bestemming of de goederen keren terug naar het exporterende land;
- En de goederen werden vanuit dat land geëxporteerd conform de daar op dat ogenblik geldende wet- en regelgeving met betrekking tot exportcontrole.

Er dient cumulatief aan de drie criteria voldaan te worden. Van zodra één van de voorwaarden niet vervuld is, is er een doorvoervergunning vereist. In de praktijk voldoet de meeste doorvoer hieraan en is dus vrijgesteld van de vergunningplicht.

Met toepassing van art. 17 wordt sinds juli 2012 ook intracommunautaire doorvoer van een vergunningplicht vrijgesteld.

Op het vrijstellingsregime van art. 17 bestaan een aantal belangrijke uitzonderingen, voor bepaalde categorieën van goederen, voor een aantal bestemmingen of een combinatie van beide.³⁶⁷ De basis hiervoor is een opdeling in categorieën, die geldt sinds 1 oktober 2008.³⁶⁸ In 2008 werd de bestaande opdeling uitgebreid van 2 naar 3 categorieën.³⁶⁹ De nieuwe indeling heeft specifiek met betrekking tot *transit* en *transshipment* een aanzienlijke verhoging van de vergunningplichtige doorvoer tot gevolg, omdat nu ook alle Categorie B goederen (naar bepaalde, opgelijste bestemmingen) verplicht onder doorvoervergunning geplaatst worden.³⁷⁰ De indeling is als volgt.³⁷¹

- Categorie A^I omvat goederen waarvan de handel ‘*inherently undesirable*’ is, daarom principieel verboden en alleen heel uitzonderlijk toegelaten onder het meest streng controleregime. *Transit* en *transshipment* van deze goederen zijn altijd vergunningplichtig, ongeacht de bestemming. Voor Categorie A-goederen geldt bovendien een extra-territoriale werking. De handel daarin is niet alleen verboden voor de eigen onderdanen op het grondgebied van het VK, maar ook voor “*UK persons anywhere in the World*”.
- Tot Categorie B^{II} behoren goederen waarvan de handel in principe vrij is maar waarvoor op basis van internationale consensus wordt aangenomen dat ze zorgwekkend kunnen zijn, voornamelijk omwille van hun bestemming. In dat geval worden ze onder hetzelfde regime geplaatst als Categorie A-goederen, inclusief de extra-territoriale werking, zoi het voor een beperkter aantal activiteiten, bijvoorbeeld niet voor transport.³⁷² Momenteel zijn er 74 bestemmingen waarvoor een dergelijke controle geldt, de 22 embargo-bestemmingen die gelden voor Categorie C en 52 ander landen.³⁷³
- Categorie C goederen^{III}, waartoe de andere wapens behoren, vereisen enkel een doorvoervergunning voor 22 bestemmingen onder embargo.

Voor goederen die niet onder één van deze categorieën vallen is er geen vergunning vereist, op voorwaarde dat ze kunnen aantonen dat ze aan de eerder vermelde vrijstellingsvoorwaarden van art. 17 voldoen.

Voor goederen die niet op de controlelijsten voorkomen kan er *ad hoc* nog een vergunning vereist zijn voor civiele goederen die men verdenkt van mogelijk militair eindgebruik (zie eerder bij de militaire *end use catch all*).

^I O.a. cluster munitie, en speciaal daarvoor ontworpen onderdelen en bepaalde paramilitaire goederen

^{II} SALW, MANPADS en toebehoren, munitie en special daarvoor ontworpen onderdelen, lange afstands raketten met een bereik van meer dan 300 km, inclusief onbemande vliegtuigen (UAV's – *Unmanned Air Vehicles*).

^{III} De goederen op de controlelijsten die niet tot Categorie A en B behoren, bepaalde substanties voor oproercontrole, zelfverdediging en verwant materieel voor afweer.

Samenvattend overzicht van vergunningplichtige *transit/transshipment*:

Goederen op de controlelijsten	Type goederen	Bestemming	Toepassing van de vrijstellingsvoorwaarden(*)	Vergunning
Ja	Categorie A	Irrelevant	Irrelevant	Verplicht
	Categorie B	74 landen	Irrelevant	Verplicht
	Andere landen	Nee		Verplicht
		Ja		Evt. ad hoc (end use)
	Categorie C	22 landen	Irrelevant	Verplicht
	Andere landen	Nee		Verplicht
		Ja		Evt. ad hoc (end use)
Nee		Beoordeling end use		Evt. ad hoc (end use)

(*) 3 cumulatieve voorwaarden:

- geen overlading, max. 30 in het VK
- geen wijziging in bestemming
- exportvergunning in het land van oorsprong

5.4.6.2 Verboden en vergunningplichtige doorvoer van dual-use producten

De mogelijkheid om doorvoer van *dual-use* producten onder vergunning te plaatsen is in de Britse wetgeving opgenomen in artikel 8, lid 1 van de *EC Order 2008*, dat een *ad hoc* vergunning mogelijk maakt in geval van WMD *end use* (zie eerder bij de beschrijving van de WMD *End-Use Control*). De vrijstellingsregeling van art. 17 is ook van toepassing op *dual-use* doorvoer.

Een doorvoervergunning (*transit* of *transshipment*) voor *dual-use* producten is momenteel enkel vereist wanneer de bestemming Iran of Noord-Korea is.³⁷⁴

5.4.6.3 Type vergunningen (militair en dual-use)

Indien er een vergunning vereist is kan dat in de vorm van een *Open General Transshipment Licence* – OGTL's of een *Standard Individual Transit Licence* – SITL.

Een OGTL kan enkel voor Categorie C goederen worden toegekend en is tijdsgebonden. De goederen moeten binnen de 30 dagen het grondgebied van het VK verlaten, zoniet vervalt de kwalificatie *transit/transshipment* en dient er een exportvergunning te worden aangevraagd.

Daarnaast bestaan er 3 specifieke OGTL's: de *OGTL Dual-Use Goods: Hong Kong Special Administrative Region*, de *OGTL Postal Packets* en de *OGTL Sporting Guns*.³⁷⁵

SITL's worden toegekend op naam aan een doorvoerder en hebben betrekking op een *transit* of *transshipment* van een hoeveelheid welbepaalde goederen, die transiteren tussen een specifieke

plaats van herkomst en een specifieke bestemming met een vooraf geïdentificeerde afzender, bestemming en eindgebruik. Dergelijke SITLs zijn in de regel 2 jaar geldig.

Open Individual Transit Licences zijn niet van toepassing op *transit/transhipment*.

5.4.6.4 Beoordelingscriteria

Toetsingscriteria militaire en dual-use goederen

De afwegingen die ECO maakt bij het behandelen van de aanvragen voor een doorvoervergunning omvatten zowel veiligheidsoverwegingen als de wil om de Britse industrie en business sector te ondersteunen en aan te moedigen³⁷⁶. Deze criteria zijn van toepassing voor militaire en *dual-use* producten.

Europese criteria

De lijst met criteria herneemt sinds 2000 de EU criteria, die van de Gedragscode van 1998 en later die van het Gemeenschappelijk Standpunt, de zogenoemde *Consolidated EU and National Arms Export Licensing Criteria*. De bewoordingen zijn grotendeels gelijklopend met die van de Europese criteria doch niet identiek. Het VK legt hier en daar eigen accenten.

Britse criteria

Daarnaast maakt het VK gebruik van de mogelijkheid (die *Operative Provision 10 of the EU Code of Conduct* biedt) om waar *appropriate* rekening te houden met de impact van de beoogde transactie op de economische, sociale, commerciële en industriële belangen, zonder daarbij de toepassing van de criteria in het gedrang te brengen.³⁷⁷ Die staan op de lijst vermeld als '*other factors*'. Criteria die de Britse regering op basis hiervan hanteert zijn:

- mogelijke impact op de eigen economische, financiële en commerciële belangen, inclusief duurzame stabiliteit van democratische regimes waarmee het VK handelsrelaties heeft;
- het potentieel effect op toekomstige diplomatieke relaties met het ontvangende land;
- de potentiële impact op defensiesamenwerkingsprojecten (productie of aankoop) met bevriende landen of EU partners;
- de bescherming van de '*essential strategic base*' van het VK.

Sinds juli 2002 hanteert de Britse regering bovendien criteria voor de beoordeling van zogenoemde *Incorporation issues*, dit zijn goederen die geïntegreerd zijn in andere goederen.³⁷⁸

Beoordelingsprocedure

De lijst met criteria is niet opgenomen in formele wetgeving. Ze wordt bekend gemaakt via *Ministerial Statements*.³⁷⁹

Voor elk criterium is voorzien in specifieke consultatiemechanismen.³⁸⁰

Criterium	Geconsulteerd departement of dienst
Criterium 1	<i>International Organisations Department (IOD) van het Foreign and Commonwealth Office</i>
Criterium 2	Britse diplomatieke posten, regionale diensten (<i>Geographical Desks</i>) en het <i>Human Rights and Democracy Department (HRDD)</i> van het <i>Foreign and Commonwealth Office (FCO)</i>
Criterium 3	Britse diplomatieke posten en regionale diensten (<i>Geographical Desks</i>) van het FCO
Criterium 4	De mening van het personeel van Britse diplomatieke posten in het land van bestemming en regionale diensten (<i>Geographical Desks</i>) van het FCO
Criterium 5	Ministerie van Defensie
Criterium 6	het <i>Foreign and Commonwealth Office</i>
Criterium 7	Personeel van het Ministerie van Defensie en het <i>Foreign and Commonwealth Office</i>
Criterium 8	<i>Department for International Development</i>

De toepassing van de criteria gebeurt op *case-by-case* basis, ‘*using judgment and commonsense*’. Over die toepassing is er geregeld discussie, voornamelijk over de overeenstemming van de Britse versie van de EU criteria en de bewoordingen daarvan in het Gemeenschappelijk Standpunt. Er is ook herhaaldelijk kritiek dat de Britse formulering zwakker is (voornamelijk criterium 6 met betrekking tot de mensenrechten). Volgens de Britse regering is er ondanks het verschil in bewoording, in de praktijk geen verschil in toepassing. Nochtans blijkt uit een rapport van het *Defense Committee* dat de kritiek onder meer betrekking heeft op de overwegingen die *in concreto* gemaakt worden. Herhaaldelijk wordt gevraagd dat er daar meer transparantie over zou bestaan.³⁸¹

De Britse regering had beloofd tegen eind 2011 de criteria te herzien en te zorgen voor een betere aansluiting bij de EU criteria.³⁸² De streefdatum van eind 2011 werd niet gehaald, maar de herziening staat wel nog steeds op de agenda.

Eindgebruik, *no undercut* en bevriende landen

De Britse wetgeving omvat geen specifieke bepalingen met betrekking tot het eindgebruik of het mee op nemen van weigeringen van andere EU lidstaten in de beoordelingsfase. Beide types van overwegingen gebeuren in de praktijk wel degelijk. Vooral het eindgebruik is een centraal element in de beoordeling. In het Britse controlestelsel neemt de bestemming immers een belangrijk plaats, hetgeen onder meer blijkt uit de opdeling in de categorieën A, B, C, waarbij de bestemming als tweede onderscheidend criterium geldt, naast de aard van de goederen. Voor bevriende landen is er niet in een specifiek soepeler behandeling van de doorvoervergunning voorzien, in de beoordeling zal er wel rekening gehouden worden met het land van oorsprong door de toepassing van de eigen Britse criteria (de ‘*other factors*’, zie *supra*).

5.4.6.5 Bijkomende voorwaarden: Voorafgaande vergunning

Exporteurs hebben in het VK een voorafgaande vergunning als persoon nodig. Voor *transit* en *transshipment* geldt deze vereiste niet (art. 14 *EC Order* 2008).

5.4.6.6 Procedurele aspecten

Het verloop van de procedures

Aanvragen voor een doorvoervergunningen dienen sinds september 2007 online ingediend te worden via SPIRE, dat is het elektronisch verwerkingssysteem voor vergunningsaanvragen, beheerd door ECO (<https://www.spire.bis.gov.uk>).

Door de online applicatie kan een aanvraag van om het even waar ter wereld worden ingediend. Het heeft ook geen belang wie de aanvraag doet. Zoals eerder vermeld is er geen (formele) vereiste om in het VK gevestigd te zijn.

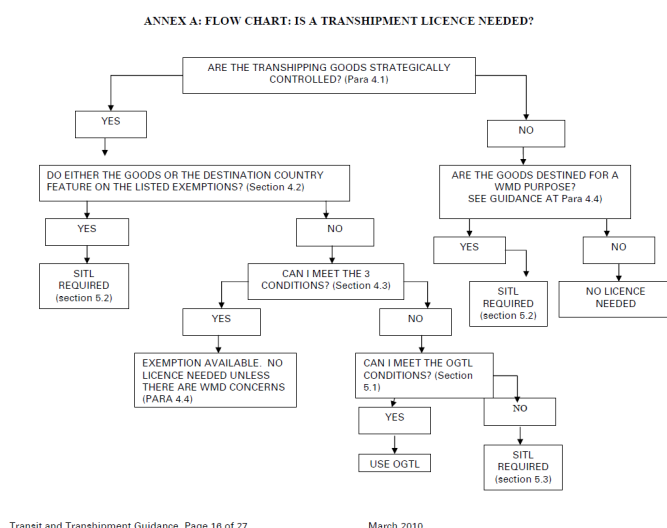
Eens de aanvraag binnen, wordt ze door ECO getoetst aan de *Criteria list* en worden andere departementen om advies gevraagd naargelang hun algemene bevoegdheid (zie *supra*).

Bij het indienen van de aanvraag, dienen ondersteunende documenten te worden overgemaakt, inclusief technische specificaties en de *End User Undertakings*.

Op de website zijn ook diverse tools aanwezig om de aanvrager te gidsen doorheen de procedure. Het is bijvoorbeeld aan de exporteurs en doorvoerders zelf om in eerste instantie uit te maken of hun goederen op de *Control Lists* staan. ECO stelt meerdere instrumenten daarvoor ter beschikking:

- *Control List Classification Search Tool*;
- *Goods Checker*;
- *OGEL Checker*;
- *SPIRE online application system*;
- *Notices to Exporters*;
- *Rating Enquiry Service*: gratis dienstverlening door de *Technical Assessment Unit* (ingenieurs en wetenschappers) die technisch advies verleent aan exporteurs en ambtenaren.³⁸³

De Gids die het beleid inzake *transit* en *transshipment* toelicht geeft schematisch weer hoe de procedure verloopt.



5.4.6.7 Modaliteiten

Diverse vergunningsmodaliteiten zijn te vinden in de *EC Order* 2008 (art. 32-33). Vergunningen kunnen onder meer worden ingetrokken of geschorst.

N.a.v. de recente ontwikkelingen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten en onder druk van de kritiek omwille van eerdere leveringen aan landen in die regio's, kondigde de bevoegde minister een betere opvolging aan van leveringen, die initieel voldoen aan de voorwaarden, maar later problematisch blijken te zijn omwille van nieuwe ontwikkelingen in die landen. Onder meer een onmiddellijke intrekking van de vergunning voor dergelijke landen behoort tot de mogelijkheden. Het is niet duidelijk of dit alleen geldt voor exportvergunningen of ook op doorvoer van toepassing is.

5.4.7 Toezicht en sanctionering

Toezicht: opsporing en vervolging

Handel in strategische goederen, zonder een geldige vergunning is strafbaar in het VK. Ook het bekomen van een vergunning door valse verklaringen of het niet naleven van de vergunningsvoorwaarden is strafbaar.³⁸⁴ Zowel de Douanewetgeving als de Exportcontrolewetgeving voorzien in bepalingen in die zin.

Het zijn de douanediens ten, de *HM Revenue and Customs* (HMRC), die daarop toezien. Net als in andere landen zijn er twee onderscheiden diensten, die complementair werken. Er zijn de *UK BF Border Force* die toezicht uitoefenen op de naleving van de wetgeving door middel van fysieke controles, de *HMRC National Clearance Hub* (NCH) voert documentaire controles op aangiftes en commerciële documenten. Ze kunnen ondersteuning vragen aan gespecialiseerde diensten. Het *BF National Counter Proliferation Team* is gespecialiseerd in het opsporen van illegale activiteiten, en werkt daarvoor samen met andere douanediens ten. De *HMRC Criminal Investigation* kan onderzoeken instellen indien controles verdachte zaken aan het licht brengen. Indien bij onderzoeken strafbare feiten worden vastgesteld, wordt het dossier overgemaakt aan de *Revenue and Customs Prosecution Office* (RCPO) die de vervolging ervan kan initiëren.³⁸⁵

ECO heeft bovendien haar eigen inspecteurs om preventief *compliance* te bewaken. De *Compliance inspectors* kunnen ook informatie doorspelen aan Douane over onregelmatigheden die zij hebben vastgesteld.

Sancties

Mogelijke sancties waarin de Britse wetgeving voorziet zijn: weigering van de aanvraag, blokkering of inbeslagname van de goederen door douane, boetes (max. 1000€ of ongelimiteerd naargelang het een licht of een zwaar misdrijf betreft¹) of een gevangenisstraf van max. 6 maand of 10 jaar

¹ De Britse wetgeving voorziet in een onderscheid tussen *summary conviction* en *conviction on indictment*, hetgeen een specifieke *common law* indeling betreft in lichtere en ernstige misdrijven, waarvoor aparte procedures gelden (inclusief specifieke rechtbanken) en een specifieke bestraffing.

(idem, naargelang het type misdrijf), of een combinatie van een boete en een gevangisstraf, en schorsing of intrekking van de vergunning (ECO).

Een overzicht van inbreuken, maatregelen, sancties en dergelijke worden gepubliceerd in de jaar-rapporten.³⁸⁶ In de rapporten van 2010 en 2011 zijn er geen vermeldingen van veroordelingen voor illegale doorvoer.

Het VK overwoog om meer civiele sancties te voorzien voor inbreuken op de exportcontrolewet-geving. Uitendelijk is er geopteerd voor een herziening van de strafwetgeving met uitgebreider mogelijkheden, vanaf april 2010, om een minnelijke schikking¹ te treffen,³⁸⁷ de zgn. *compound penalties*. Een minnelijke schikking wordt door de autoriteiten niet beschouwd als een lichtere straf (de boetes kunnen ook hoog oplopen) maar als een vorm van administratieve vereenvoudiging.

5.4.8 Samenvattend overzicht belangrijkste kenmerken Brits controlestelsel

De belangrijkste kenmerken van het Brits controlestelsel op doorvoer kunnen als volgt worden samengevat:

- In tegenstelling tot Duitsland is verboden export in principe de regel, toelatingen de uitzondering. Doorvoer behoort tot het uitzonderingsregime, dat als volgt (nogal complex) geformuleerd wordt in de regelgeving: als aan bepaalde voorwaarden voldaan is, is doorvoer vrij van controle, tenzij voor bepaalde categorieën van goederen en voor bepaalde bestemmingen (mogelijks voor alle goederen).
- Door de uitgebreide omschrijving van de vrijstellingsregeling is de meeste doorvoer van militaire goederen in de praktijk vrij van controle, voor *dual-use* producten geldt in navolging van de Europese verordening een *ad hoc* controlestelsel bij verdachte doorvoer.
- De Britse regelgeving omschrijft zowel *transit* als *transshipment*, waardoor het toepassingsgebied voor beide geldt. Overlading is als onderscheidend criterium dus van geen belang bij de afbakening ervan, wel om te bepalen welke doorvoer er onder vergunningplicht staat.
- Het VK kent één gezamenlijk wettelijk kader voor alle strategische goederen en één enkele bevoegde instantie voor beide.
- De Britse administratie stelt tal van elektronische applicaties ten dienste van de gebruiker, waaronder SPIRE, voor het indienen van vergunningsaanvragen en andere applicaties om uit te maken of de goederen al dan niet onder controle staan.
- De beoordelingscriteria voor doorvoeraanvragen zijn identiek aan die voor export. Ze zijn geïntegreerd in een politiek document, dus niet wettelijk verankerd, dat gepubliceerd wordt in bijlage bij de parlementaire verslagen. Er is voorzien in specifiek consultatieprocedures per criterium.
- Bevriende landen krijgen *de lege* geen gunstiger behandeling, ze worden wel *de facto* soepeler beoordeeld, op basis van een vermoeden van vertrouwen in hun beleid.

¹ Section 152 van de *Customs and Excise Management Act 1979*

5.5 Besluit bij België en de buurlanden

Als besluit bij de beschrijving van de doorvoercontrolestelsels in België en de buurlanden, kan algemeen gesteld worden dat er onderling grote verschillen bestaan. Dit is voornamelijk zo voor militair materieel. De verschillen in aanpak worden hierna kort toegelicht. Een aantal aspecten komen verder nog aan bod bij de analyse van het Vlaams controlestelsel, waarin ook goede praktijken uit de naburige stelsels worden aangereikt.

Belangrijkste vaststellingen met betrekking tot militair materieel

1. Systematische controle op overlading versus brede juridische basis voor alle verdachte doorvoer

Het GS 2008/944/GBVB legt dan wel een uniform kader op, maar bij gebrek aan een verplichting om (een bepaald type) doorvoer aan een vergunningplicht te onderwerpen, blijven de EU lidstaten bevoegd om dit zelf te bepalen. Daar situeert zich het belangrijkste verschil. De definitie van doorvoer in België bepaalt meteen welk type er onder vergunningplicht staat, de regelgeving is nl. van toepassing op doorvoer met overlading, omdat men ervan uitgaat dat zich daar het grootste risico bevindt. Alle andere landen voorzien in een brede omschrijving van doorvoer, waarbij overlading geen criterium vormt (Frankrijk: geen omschrijving, Duitsland en Nederland: doorvoer algemeen, het Verenigd Koninkrijk omschrijft beide). Een ruime omschrijving van doorvoer, in combinatie met een wettelijke bepaling die *ad hoc* controle mogelijk maakt, zorgt ervoor dat er in de buurlanden ten allen tijde een juridische basis voorhanden is om in te grijpen bij verdachte doorvoer. Dat is ook de belangrijkste reden waarom er slechts in heel selectieve controles voorzien wordt. Men gaat ervan uit dat meer systematische controles alleen maar de legale handel zouden verzwaren. Daarom beperken sommige buurlanden de systematische controle tot de meest strategische goederen (bv. oorlogswapens in Duitsland) of tot strategische bestemmingen (bv. niet voor doorvoer van of naar niet-bevriende landen in Nederland), of een combinatie van beiden (de lijst van categorie A wapens in het Verenigd Koninkrijk). Alleen in Frankrijk is er steeds een vergunning vereist voor doorvoer over de weg.

2. In-, uit- en doorvoer

België, Nederland en Duitsland beschouwen doorvoer als één van de handelstransacties van buitenlandse handel, naast in- en uitvoer. Men zou kunnen verwachten dat ze daardoor eigen accenten willen leggen in het beleid, maar dat blijkt niet uit de beleidsdocumenten. Behalve Frankrijk en Duitsland die *de lege* aandacht hebben voor de beveiliging van het transport blijkt uit geen enkele beleidsverklaring dat men oog heeft voor de specificiteit van doorvoer. Het doorvoercontrolebeleid ligt in het verlengde van het exportcontrolebeleid, zonder specifieke aandachtspunten.

Frankrijk beschouwt doorvoer als een uitzonderingsregime op import, in het Verenigd Koninkrijk vormt het een uitzonderingsregime op export. Het maakt het lezen van de relevante teksten er niet eenvoudiger op. Het is niet immers niet altijd even duidelijk of 'exporteur' alleen de Britse exporteur viseert en al dan niet impliciet van toepassing is op een doorvoerder. En de Franse criteria en procedures voor export gelden vaak ook voor doorvoerders (ondanks dat het een uitzonderingsregime is op import). Doordat er weinig bestuurlijke praktijk is, zijn er weinig specifieke handleidingen en toelichtingen voor doorvoerders voorhanden. Deze laatste vaststelling geldt trouwens voor alle landen, behalve voor het Verenigd Koninkrijk.

3. Doorvoer- versus transportvergunning

Frankrijk en Duitsland hanteren geen doorvoervergunning maar een “*autorisation de passage*”, resp. een transportvergunning. Beide kennen een wettelijke verplichting om het transport ten allen tijde te beveiligen. Daarmee benadrukken ze *de facto* een belangrijke specifieke finaliteit van doorvoercontrole, nl. een veilig vervoer over hun grondgebied verzekeren, zonder – zoals hiervoor vermeld – het *as such* als een beleidsdoelstelling op te nemen. Ook in Nederland is de veiligheid op het eigen grondgebied *de facto* een belangrijke bekommernis, door de meldplicht voor niet-vergunningplichtige doorvoer beoogt de bevoegde overheid zicht te houden op wat er circuleert.

4. Europese beoordelingscriteria

Uniforme Europese criteria zouden het sluitstuk moeten vormen van de Europese regelgeving. Er is evenwel geen verplichting om nationale controles te organiseren, voor wie het wel doet, wordt verwacht dat ze in hun beoordeling dezelfde criteria toepassen. De criteria zijn opgelegd door het GS 2008/944/GBVB, de ‘omzetting’ ervan op nationaal vlak is heel verschillend: politiek en niet gepubliceerd (Nederland, Frankrijk), politiek en gepubliceerd (Duitsland, Verenigd Koninkrijk) of wettelijk verankerd (België). De toepassing ervan op concrete dossiers wordt als politiek gevoelig beschouwd en is in alle landen weinig tot niet transparant. De meeste landen leggen eigen accenten door eigen criteria. Europa laat dat toe. Door het gebrek aan transparantie is het niet te achterhalen welk aandeel de nationale criteria hebben in het al dan niet toekennen of weigeren van een vergunning.

5. Bevriende landen

Ook in de benadering van doorvoer afkomstig van of bestemd voor bevriende landen bestaan er verschillen. Enkel Nederland voorziet *de lege* in een gunstiger regime op basis van algemene doorvoervergunningen voor doorvoer met overlading. Wallonië, Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk hebben daaromtrent in de wetgeving geen voorzieningen, maar hanteren *de facto* soepeler overwegingen in de beoordelingsprocedure. De redenering hiervoor is dat men er van uitgaat dat men vertrouwen kan hebben in het beleid van bondgenoten. Door enkel *de facto* soepeler te beoordelen, blijft ingrijpen bij verdachte doorvoer van of naar bondgenoten ten allen tijde mogelijk, aangezien het wettelijk kader geen formele uitzondering maakt, en ook Nederland – dat tot voor kort *de lege* geen vergunning eiste van bevriende landen (alleen een meldplicht) heeft door het introduceren van algemene vergunningen de versoepeling dan wel verankerd, maar tegelijkertijd gekoppeld aan een mogelijkheid om op *ad hoc* basis alsnog in te grijpen. Op de vrijgeleide in Nederland voor bondgenoten was immers al geruime tijd kritiek.

Alleen het Vlaamse Gewest kent geen enkele versoepeling voor bevriende landen, noch *de lege*, noch *de facto*.

6. Elektronische procedures

Nederland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk stellen elektronische applicaties ter beschikking van de gebruiker. Deze dienen om te informeren of goederen al dan niet vergunningplichtig zijn en voor de behandeling van de aanvragen. Frankrijk werkt aan een systeem, dat tegen 2014 verwacht wordt operationeel te zijn. In België is het gebruik van elektronische procedures onbestaand.

Dual-use doorvoer

Doorvoer van *dual-use* producten gebeurt in alle landen op *ad hoc* basis, omwille van de rechtstreekse toepassing van de voorschriften van de EG *Dual Use* Verordening 428/2009. In de praktijk is er weinig tot geen vergunde *dual-use* doorvoer. De ruime omschrijving van doorvoer in de *Dual-use* Verordening zorgt wel voor een permanente juridische basis die ingrijpen bij verdachte doorvoer ten allen tijde mogelijk maakt.

Toezicht op de regelgeving

Toezicht op de naleving van het exportcontrolebeleid in het algemeen, inclusief op doorvoer, is in alle landen in handen van de douanediens ten. In sommige landen is er in een nauwere samenwerking voorzien tussen de bevoegde instantie voor exportcontrole en douane. In Nederland is het de douane die alle aanvragen ontvangt en de minder gevoelige dossiers behandelt. In Frankrijk is douane bevoegd voor doorvoer, in uitzondering op de algemene bevoegdheid van Defensie voor de exportcontrole op militair materieel. Of die nauwere samenwerking voordelen oplevert, bijvoorbeeld door een betere doorstroming van informatie kon in het kader van dit onderzoek niet achterhaald worden. Alle landen kennen binnen douane minstens twee (drie in het Verenigd Koninkrijk) complementair werkende diensten die enerzijds instaan voor het eerste lijnstoezicht (fysieke en documentaire controle), anderzijds voor de opsporing en vervolging van frauduleuze praktijken. In België werken die diensten volledig gescheiden, via andere methodes en zonder doorstroming van informatie tussen toezicht en opsporing, in andere landen is die uitwisseling er wel. De grootste input verkrijgen de opsporingsdiensten evenwel van collega's (van opsporingsdiensten) uit andere landen en van politie- en inlichtingendiensten. De eerstelijnscontrole op doorvoer door douane is in alle landen structureel problematisch omwille van de beperkte informatie (op de summiere aangifte en de T1-documenten) en omwille van het volume en de snelheid waarmee doorvoertransacties plaatsvinden. Voor *dual-use* doorvoer komt daarbij nog de vereiste van gespecialiseerde kennis (die men van alle partijen verwacht). Tot slot bleek uit de toelichting bij de Europese regelgeving dat er ondanks een uniforme douanereglementering in een ééngemaakte markt, in de toepassing ervan onderling grote verschillen blijven bestaan op nationaal niveau. Al deze knelpunten werden recent bevestigd in een Mededeling van de Europese Commissie.³⁸⁸

Verskillende behandelingstermijnen

Een aantal van de hiervoor vermelde aspecten van de doorvoercontrolestelsels bevestigen de vaststelling van de Vlaamse doorvoerders met betrekking tot lange wachttijden en strenge(re) vereisten in het Vlaamse Gewest. Het ligt voor de hand dat doorvoer via Hamburg bijvoorbeeld voor de meeste militaire goederen veel vlotter verloopt, omdat er daarvoor geen vergunningplicht geldt. Of doorvoer met overlading van en naar bevriende landen via Rotterdam, waar tot voor kort (juni 2012) alleen een meldplicht gold en recent (juli 2012) gebruik kan gemaakt worden van algemene doorvoervergunningen.

Bij gelijke vergunningplicht, verlopen de procedures in het Verenigd Koninkrijk en Nederland bovendien aanzienlijk sneller omwille van de elektronische behandeling. Buitenlandse exporteurs maken die vergelijkende oefening zelf ook bij de keuze van hun doorvoerroutes.

6 Analyse van het Vlaams controlestelsel op doorvoer van strategische goederen

De analyse van het Vlaams controlestelsel op doorvoer van strategische goederen heeft drie doelstellingen voor ogen:

- In hoeverre voldoet het Vlaams controlestelsel aan bovennationale verplichtingen met betrekking tot doorvoer (*compliance*)?
- Is het Vlaams doorvoercontrolestelsel efficiënt (werking) en effectief (worden de doelstellingen behaald)?
- Is er een verklaring voor de evolutie van de voorbije jaren?

Enkel het Vlaams controlestelsel zal op deze aspecten geëvalueerd worden. De controlestelsels van de twee andere Gewesten, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, en de buurlanden werden in de bespreking opgenomen om te kunnen nagaan in welke mate het beleid of de praktijk gelijklopend zijn. De naburige stelsels werden *as such* niet geanalyseerd. Wel werd in die stelsels gezocht naar goede praktijken die voor het Vlaamse Gewest als inspiratiebron kunnen dienen, zowel beleidsmatig als op het vlak van de bestuurlijke praktijk.

6.1 Compliance analyse

De *compliance* analyse omvat vooreerst een overzicht van alle dwingende bepalingen m.b.t doorvoer waardoor het Vlaamse Gewest gebonden is. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt naar gelang het type goederen waarop de voorschriften van toepassing zijn. Omdat sommige verplichtingen in meerdere documenten voorkomen, maar niet noodzakelijk dezelfde rechtskracht¹ hebben, wordt in het overzicht alleen de referentie opgenomen naar de meest dwingende bron. De overzichtstabel geeft aan waaraan er al dan niet voldaan is, zowel in de federale wetgeving als in Vlaams Wapenhandeldecreet.

Aspecten waaraan het Vlaams controlestelsel niet of op een onvolledige manier voldoet worden toegelicht. Waar relevant wordt de vergelijking gemaakt met andere stelsels en worden goede praktijken vermeld. De *compliance* analyse sluit af met een aantal globale vaststellingen en bedenkingen.

Voor de Europese bepalingen geldt als algemene regel dat de lidstaten voor militair materieel niet *as such* verplicht worden om in een nationaal controlestelsel op doorvoer te voorzien; voor *dual-use* producten zijn de lidstaten verplicht verdachte doorvoer op *ad hoc* basis te controleren.

¹ Juridisch bindend, politiek bindend, *soft law* of aanbeveling

6.1.1 Overzichttabellen bovennationale verplichtingen

Tabel 18: Overzicht dwingende voorschriften met betrekking tot doorvoer van militair materieel

Item	Voorschrift	Meest dwingende bron	Compliance	
Motivatie regulering	Nauwere samenwerking (algemeen), specifiek met betrekking tot doorvoer: het Europees beleid inzake exportcontrole versterken	GS 2008/944/GBVB ^I	✓	
Omschrijving doorvoer	Geen verplichte definities, 2 suggesties in de Gebruikersgids, die overeenkomen met algemene doorvoer en doorvoer met overlading	Gebruikersgids GS 2008/944/GBVB ^{II}	+/-	Federale praktijk doorvoer met overlading (1)
			+/-	Definitie doorvoer met overlading in het WHD (1)
Territoriaal toepassings-gebied	Geen controle op intracommunautaire doorvoer	Richtlijn 2009/43/EG ^{III}	✓	Vanaf juli 2012 in het WHD
Materieel toepassings-gebied	Gemeenschappelijke EU lijst als referentie	GS 2008/944/GBVB	✓	De facto federaal
			✓	Verwijzing en automatische update in het WHD
Vereiste documenten	Eindgebruikerscertificaat of passende documentatie, en/of een officiële machtiging door het land van eindbestemming	GS 2008/944/GBVB	✓	De facto federaal
			✓	Geregeld in het WHD
Beoordelings-criteria	<ul style="list-style-type: none"> — 8 gemeenschappelijke criteria — Economische, sociale, commerciële en industriële belangen — Bewijs van geoorloofd eindgebruik — Eerdere weigeringen van lidstaten 	GS 2008/944/GBVB	+/-	Slordig geregeld federaal
			✓	Conform geregeld in het WHD

^I 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, verplicht om het zetten in het nationaal beleid van de EU-lidstaten

^{II} RAAD van de EUROPESE UNIE, Gids van 29 april 2009 voor de gebruiker bij Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie, toelichting bij het Gemeenschappelijk Standpunt (juridische waarde als aanbeveling)

^{III} 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

Tabel 19: Overzicht dwingende voorschriften specifiek met betrekking tot doorvoer van kleine en lichte wapens

Enkel de bepalingen die gelden bovenop die met betrekking tot conventionele wapens zijn hierna vermeld.

Item	Voorschrift	Meest dwingende bron	Compliance	
Motivatieregulering	Voorkomen van illegale wapenhandel	PoA ^I	✓	
	Afwending naar ongewenste bestemmingen tegengaan tijdens het vervoer	OVSE Doc. ^{II}	✓	
Omschrijving doorvoer	<i>Movement of transfer</i>	VWP ^{III}	+/-	Federale praktijk doorvoer met overlading (1)
			+/-	Definitie doorvoer met overlading in het WHD (1)
Verboden doorvoer	Ongeoorloofde doorvoer = doorvoer zonder nationale toelating of markering	VWP	✓	Ok federaal/WHD
	Doorvoer in strijd met embargo's	PoA	✓	Ok federaal/WHD
Controlemaatregelen	Nationale maatregelen, niet noodzakelijk wettelijk	VWP	✓	Ok federaal/WHD
	Informatie over <i>transit</i> landen meenemen in de beoordeling van de exportvergunningsaanvraag	VWP	✗	Zie toelichting (2)
	Bij de beoordeling van de exportvergunning nagaan of de <i>transit</i> landen geen bezwaar maken	VWP	✗	Zie toelichting (2)
	Indien een doorvoervergunning vereist is dient de exporterende staat erover te waken dat de toelating gegeven is	OVSE Doc.	✗	Zie toelichting (2)
	Informatie in de importvergunning overmaken aan <i>transit</i> landen	VWP	✗	Zie toelichting (2)
	Controle op doorvoer	OVSE Doc.	✓	Ok voor doorvoer met overlading federaal/WHD

^I PoA: VN Actieprogramma (*Programme of Action*), politiek bindend

^{II} OVSE Doc SALW 2000, politiek bindend

^{III} VWP: VN Vuurwapenprotocol, verdragsrechtelijk bindend

	Informatie bijhouden over <i>transit</i> landen gedurende 10 jaar	VWP	✗	Zie toelichting (3)
	Beveiligingsmaatregelen transport vereist	VWP	✗	Zie toelichting (4)
Vereiste documenten	Schriftelijke kennisgeving dat <i>transit</i> -landen geen bezwaar maken	VWP	✗	Zie toelichting (2)
	Info over <i>transit</i> landen in de export-vergunning	VWP	✗	Zie toelichting (2)
Toezihts-mechanismen	Authenticiteit documenten moet kunnen gecontroleerd worden	VWP	✓	Ok federaal/WHD
	Controles (o.a. grenscontroles, grensoverschrijdende samenwerking)	VWP	✓	Ok federaal/WHD
	Interstatelijke informatie- uitwisseling over onder meer vervoerders en criminele organisaties en hun <i>modus operandi</i>	VWP	+/-	Zie toelichting (5)
	Medewerking verzekeren van onder meer vervoerders om illegale activiteiten op te sporen	VWP	✗	Zie toelichting (5)
	Onderlinge informatie-uitwisseling over <i>transit</i>	OVSE Doc.	✗	Zie toelichting (5)
Sancties	Te voorzien in de wetgeving	VWP	✓	Ok federaal/WHD
	Nood aan strafrechtelijke sancties (algemeen geformuleerd), en nationale maatregelen voor schending van embargo's	PoA	✓	Ok federaal/WHD
	Handhavingsmaatregelen nemen	PoA	+/-	Zie toelichting (6)

Tabel 20: Overzicht dwingende voorschriften met betrekking tot doorvoer van massavernietigingswapens en dual use producten

Voor de verplichtingen van de EG *Dual-use* Verordening 428/2009 geldt dat deze bepalingen rechtstreeks van toepassing zijn in de interne rechtsorde van de EU-lidstaten. De *compliance* daarmee is dus automatisch.

Item	Voorschrift	Meest dwingende bron	Compliance	
Motieven regulering	Vermijden dat NBC wapens bij ongeoorloofde bestemmingen/gebruikers terechtkomen	NBC-verdragen ^I	✓	Automatisch ok door de DU Verord.
	Vermijden dat MVW in handen komen van niet-statelijke actoren	VN Res. 1540	✓	Automatisch ok door de DU Verord.
	Door middel van regulering gelijke spelregels op de ééngemaakte markt waarborgen (nood aan een gemeenschappelijke regeling)	DUV 428/2009 ^{II}	✗	O.w.v. niet uniforme nationale praktijken (7)
Wettelijk kader	Wet- en regelgeving om doorvoer en doorvoer met overlading te controleren, inclusief financiering en transport	VN Res. 1540	✓	Ok voor controle op doorvoer met overlading (DU Verordening)
			✗	Controle op financiering (8)
			✗	Controle op algemene doorvoer (1)
Omschrijving doorvoer	Doorvoer = “vervoer van niet-communautaire producten voor tweeërlei gebruik die in het douanegebied van de Gemeenschap worden binnengebracht en door dat gebied worden vervoerd met een bestemming buiten de Gemeenschap”	DUV 428/2009	+/-	Nauwere omschrijving bij MB Federaal (1)
			✓	OK Vlaamse Gewest
Territoriaal toepassingsgebied	Het douanegebied van de Europese Unie	DUV 428/2009	✓	Nationale doorvoer
Materieel toepassingsgebied	- Producten voor tweeërlei gebruik, gedefinieerd in art. 2 en opgesomd in Bijlage I - <i>Catch all</i> bepaling	DUV 428/2009	✓	Automatisch ok door de DUVerord.

^I Tot de NBC-verdragen behoren: het Non-ProliferatieVerdrag - NPV (1970), het verdrag inzake Biologische en Toxinwapens - BTWC (1972) en het verdrag inzake Chemische wapens - CWC (1992)

^{II} 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 tweeërlei gebruik, *PB L* 134 van 29 mei 2009

Verboden doorvoer	Verbod op handel in NBC-wapens	NBC-verdragen	✓	Ok federaal/besluiten WHD
	Verbod op handel NBC-wapens, hun overbrengingsmiddelen en aanverwant materiaal met niet-statelijke actoren	VN Res. 1540	✓	Automatisch ok door de DUVerord.
	Mogelijkheid om <i>ad hoc</i> doorvoer te verbieden i.g.v. mogelijk gebruik voor MWV of militair eindgebruik in landen onder embargo	DUV 428/2009	✓	Automatisch ok door de DUVerord.
Controle-maatregelen doorvoer	(Fysieke) beveiligingsmaatregelen transport en opslag	VN Res. 1540	+/-	Geregeld in andere regelgeving (4)
	Controles met betrekking tot eindgebruik	VN Res. 1540	✓	Automatisch ok door de DUVerord.
	Mogelijkheid om <i>ad hoc</i> doorvoer te controleren (vergunning)	DUV 428/2009	✓	Automatisch ok door de DUVerord.
Beoordelings-criteria	- Internationale verplichtingen - De lidstaten dienen rekening te houden met elkaars weigeringen (<i>no undercut</i>)	DUV 428/2009	✓	Automatisch ok door de DUVerord.
Toezichts-mechanismen	Doeltreffende grenscontroles	VN Res. 1540	✓	Grenscontroles door Douane
			✗	Doeltreffendheid controles (6)
Handhaving	De lidstaten dienen passende maatregelen te nemen om de toepassing van de verordening te waarborgen	DUV 428/2009	✗	Gebrek aan passende maatregelen (6)
Sancties	Inbreuken doeltreffend bestraffen, strafrechtelijk en burgerrechtelijk	VN Res. 1540	+/-	Algemene basis in de douanewetgeving, geen specifieke, aangepaste sancties
	De lidstaten dienen in doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties te voorzien voor inbreuken	DUV 428/2009	+/-	

6.1.2 Toelichting bij de mate van *compliance*

De bovennationale bepalingen waaraan het Vlaams controlestelsel niet of niet volledig voldoet zijn terug te brengen tot 7 aspecten: 1) de omschrijving van doorvoer, 2) aandacht voor doorvoer bij de beoordeling van een aanvraag voor een exportvergunning, 3) informatie bijhouden over *transit*landen, 4) fysieke beveiligingsmaatregelen voor het transport, 5) informatie-uitwisseling met betrekking tot doorvoer (over vervoerders, criminele organisaties en hun *modus operandi*), 6) doeltreffende maatregelen om toezicht en handhaving te verzekeren, 7) gelijke spelregels op de Europese ééngemaakte markt, 8) controle op de financiering van doorvoer.

We lichten kort elk aspect toe, bij de analyse van de efficiëntie en effectiviteit worden een aantal ervan uitgebreider besproken, vanuit een breder perspectief (omdat de bovennationale bepalingen geen volwaardig stelsel opleggen, zie ook bij de globale evaluatie van *compliance*, p. 205) . Nadien volgt een volledig overzicht van de aanbevelingen op alle relevante aspecten (zie *infra*, p. 229)

1) de omschrijving van doorvoer

Het is opvallend dat in de internationale regelgeving geen definitie of omschrijving van doorvoer wordt opgenomen. Dat wordt aan de nationale instanties overgelaten. Op Europees vlak voorziet enkel de *Dual-use* Verordening in een ruime omschrijving van doorvoer, waarbij overlading of verandering van transportmiddel geen criterium is.

In de federale wetgeving werd voor de betekenis van doorvoer verwezen naar de definitie in de douanereglementering. Sinds de ééngemaakte markt, leverde dat vanuit de finaliteit van exportcontrole geen bruikbare definitie op. In de praktijk vormde een ministeriële besluit, van toepassing op *dual-use* producten, de basis om doorvoer juridisch te beperken tot doorvoer met overlading. *De facto* werd deze definitie ook gehanteerd voor militair materieel. Het Vlaams Wapenhandeldecreet heeft deze praktijk verankerd en doorvoer van militair materieel juridisch beperkt tot doorvoer met overlading.

Nochtans valt er ook iets voor te zeggen om doorvoer, zoals in alle buurlanden niet in de definitie, maar enkel de systematische controle tot overlading te beperken. Op die manier behoudt men een juridische basis om *ad hoc* problematische doorvoer waar geen overlading mee gepaard gaat alsnog te controleren. Dit aspect komt ook verder aan bod bij de analyse van de efficiëntie en effectiviteit.

2) aandacht voor doorvoer bij de beoordeling van een aanvraag voor een exportvergunning

De aandacht van internationale, regionale en Europese instanties voor doorvoer is in de eerste plaats ingegeven door overwegingen van internationale veiligheid. Doorvoercontrole dient om het exportbeleid sluitend te maken, en heeft als specifieke, eigen doelstelling om afwijking van de goederen naar ongewenste bestemmingen, na vertrek vanuit het exportland te vermijden.

Op internationaal vlak voorziet men daarvoor in 2 sporen (voor SALW): een doorvoercontrolebeleid en een evaluatie van de route en mogelijke doorvoerlanden als beoordelingscriteria bij de behandeling van de aanvraag om een exportvergunning. Dit tweede spoor kreeg in de federale wetgeving en ook in het Wapenhandeldecreet geen aandacht. Het Vlaamse Gewest heeft het voornemen om in de toekomst informatie over doorvoerlanden op te nemen in de uitvoervergunning van civiele wapens. Nochtans maakt het VN Vuurwapenprotocol voor deze verplichting geen onderscheid tussen civiele en militaire vuurwapens. Het Vlaams voornemen is dus te beperkt om alsnog *compliant* te zijn.

Ook in de andere besproken stelsels blijkt met name uit het aanvraagformulier voor een exportvergunning dat informatie over doorvoerlanden geen vereiste is.

Deze verplichting komt enkel voor in het VN Vuurwapenprotocol en geldt dus enkel voor kleine en lichte wapens. Nochtans is het een benadering die relevant kan zijn voor alle militair materieel én *dual-use* producten (zie verder bij de bespreking van de motivatie voor een doorvoerbeleid, bij de effectiviteitsanalyse).

3) informatie bijhouden over doorvoerlanden

Het VN Vuurwapenprotocol legt op om gedurende minstens 10 jaar informatie bij te houden over doorvoerlanden.

Het Vlaamse Gewest voldoet niet aan deze verplichting. Enkel Nederland voorziet daarin (gedurende 7 i.p.v. 10 jaar) sinds de invoering van de algemene doorvoervergunningen van en naar bevriende landen (juli 2012). De gebruikers van dergelijke vergunningen dienen zich vooraf te registreren en één van de voorwaarden om van een algemene doorvoervergunning te kunnen genieten is de verplichting om alle op de levering betrekking hebbende documenten gedurende 7 jaar te bewaren. Ze zijn bovendien verplicht om halfjaarlijks te rapporteren over het gebruik van de vergunning. Voor individuele vergunningen bestaat er geen gelijkaardige verplichting. Een veralgemeende praktijk om informatie bij te houden door de gebruikers en/of door de bevoegde overheden kan nochtans bijzonder relevant zijn, om bijvoorbeeld risicoprofielen op te stellen, niet alleen over doorvoerders, maar ook over favoriete doorvoerlanden voor illegale trafieken. Het biedt ook de mogelijkheid om het effectief gebruik van vergunningen op te volgen en een basis aan te reiken om in te grijpen bij vastgestelde afwijkingen of onregelmatigheden.

4) fysieke beveiligingsmaatregelen voor het transport

Het VN Vuurwapenprotocol voor kleine en lichte wapens en VN Resolutie 1540 voor massavernietigingswapens benadrukken de nood aan fysieke beveiliging, een maatregel die met het oog het vermijden van afwending belangrijk is.

Noch de federale wetgeving, noch het Wapenhandeldecreet voorzien in vereisten met betrekking tot de fysieke beveiliging van de goederen. Behalve in Duitsland en Frankrijk, is dit in andere landen ook niet het geval.

Er bestaan wel degelijk voorschriften met betrekking tot de beveiliging van goederentransport. Die zijn te vinden in andere regelgeving, omdat dit tot de bevoegdheid behoort van meerdere, andere overheden, onder meer bevoegd voor mobiliteit, transport of nucleaire veiligheid. Deze aspecten zijn ook veelal internationaal geregeld.

Zonder volledig te willen zijn, geven we enkele voorbeelden van regelgeving die ervoor zorgt dat het transport van gevaarlijke goederen beveiligd is:

- Algemeen: voorschriften met betrekking tot verpakking en etikettering van gevaarlijke stoffen;
- Transport over de weg: de regelgeving met betrekking tot het transport van gevaarlijke goederen (ADR¹-reglementering);
- Maritiem transport: regels van het OIM, regels i.v.m. havenbeveiliging – ISPS (*International Ship and Port Facility Security*);
- Luchttransport: regels van het IATA (*International Air Transport Association*).

Ook al behoort het tot de expliciete bevoegdheid van andere overheden, overleg terzake kan ook het exportcontrolebeleid ten goede komen, zowel als input voor het beleid als op het vlak van toezicht en handhaving.

5) informatie-uitwisseling met betrekking tot doorvoer

Enkel het VN Vuurwapenprotocol voorziet in diverse bepalingen in maatregelen om informatie te vergaren over illegale activiteiten: door onderling informatie uit te wisselen in het algemeen, door interstatelijk informatie uit te wisselen over vervoerders, hun criminele organisaties en hun *modus operandi* en zelfs door de medewerking te verzekeren van de vervoerders zelf om illegale activiteiten op het spoor te komen.

¹ *Agreement concerning the International Carriage of Dangerous Goods by Road*

Dit was geen wettelijke verplichting in de federale wetgeving en is ook niet opgenomen in het Vlaams Wapenhandeldecreet. Ook andere landen schrijven daaromtrent niets voor en ondernemen daar in de praktijk ook geen stappen voor.

Op Europees niveau bestaat er de verplichting om onderling informatie uit te wisselen over geweigerde vergunningen. Uit het laatst gepubliceerde jaarverslag met betrekking tot militair materieel (2011) over de toepassing van GS 2008/944/GBVB, blijkt dat ook tussen de EU lidstaten enkel over uitvoer informatie wordt uitgewisseld en gepubliceerd en niet over doorvoer. Op Europees vlak wordt er wel *de facto* informatie over doorvoer van militair materieel uitgewisseld tussen de lidstaten.

Informatie-uitwisseling en overleg met andere instanties, zowel intra- als interstatelijk blijkt vooral beperkt tot de beoordelingsprocedure van doorvoeraanvragen. Sommige exportcontroleorganisaties stellen uitdrukkelijk dat pro-actief informatie vergaren over illegale activiteiten of organisaties niet tot hun bevoegdheid behoort, en voorbehouden is aan politie- en inlichtingendiensten. Nochtans is die informatie ook beleidsmatig relevant met het oog op de effectiviteit van de gekozen controlemaatregelen.

6) doeltreffende maatregelen om toezicht en handhaving te verzekeren

Maatregelen om toezicht en handhaving te verzekeren werden in de overzichtstabel als *non-compliant* aangeduid, omwille van het gebrek aan doeltreffendheid. Dit geldt voor het Vlaamse Gewest, maar ook voor alle andere besproken landen. Exportcontroleorganisaties zijn voor het toezicht op de naleving van de exportcontrolewetgeving, inclusief de bepalingen met betrekking tot doorvoer, aangewezen op de middelen van Douane. En die middelen zijn beperkt door een gebrek aan informatie. Het grootste obstakel is het feit dat de éénvormige, communautaire 'doorvoerdouane-aangiftes', nl. de aangiftes met betrekking tot douane-vervoer (summiere aangifte of T1-documenten) enkel een omschrijving van de goederen omvatten en geen vermelding van de goederencodes. Doordat de eerstelijnscontroles van douane worden aangestuurd door risicoanalyses, waarbij de goederencode één van de parameters is, is het weinig waarschijnlijk dat het systeem een verdachte doorvoer (combinatie van goederen en/of afzender en/of bestemming) weet te identificeren.

In het Wapenhandeldecreet is er (voor het eerst) voorzien in eigen toezichtsbevoegdheden voor Vlaamse ambtenaren, complementair aan die van Douane. Zolang evenwel de beschikbare informatie te beperkt is, zullen ook zij dezelfde obstakels ondervinden.

Bovendien is de controle op doorvoer in België geen prioriteit van Douane, en zelfs als het dat zou zijn, dan nog belet het volume aan doorvoer en de snelheid van doorvoertransacties een effectieve controle in de praktijk.

Doordat de douanereglementering Europees geregeld is en alle Europese douanediens ten werken volgens dezelfde regels, kampt men in alle besproken landen met dezelfde problemen. Toch merken de doorvoerders op dat niet in alle besproken landen dezelfde regels op een uniforme manier worden toegepast (hetgeen door de Europese Commissie ook recent bevestigd werd in een Mededeling³⁸⁹).

7) gelijke spelregels op de Europese ééngemaakte markt

Die niet-eenvormige toepassing van gemeenschappelijke regels ondermijnt de doelstellingen van de Europese regelgeving. Voor *dual-use* producten stelt de EG *Dual-use* Verordening 428/2009 gelijke spelregels als een expliciete doelstelling voorop. In de praktijk wordt die doelstelling niet behaald. Het Vlaamse Gewest, maar ook België in het algemeen heeft in het buitenland de reputatie om veel strikter, formeler en legalistischer te zijn dan andere Europese landen. Vlaamse

doorvoerders ervaren dat buitenlandse klanten daarom soms niet kiezen voor het Vlaamse Gewest of België als doorvoerland. Die vaststelling betreft zowel de strikte toepassing van de douanereglementering als van de exportcontrolewetgeving, inclusief voor doorvoer.

Een tweede aspect waardoor er momenteel voor doorvoer geen gelijke spelregels op de Europese ééngemaakte markt bereikt worden, is de afwezigheid van een verplichting om een nationaal controlestelsel uit te werken voor militair materieel. Daardoor bestaan er onderling grote verschillen, van het Vlaamse Gewest dat systematisch doorvoer met overlading controleert, tot Duitsland dat alleen voor oorlogswapens daarin voorziet en voor de meeste conventionele wapens enkel over de mogelijkheid (juridische basis) beschikt om *ad hoc* doorvoer te verbieden of onder controle te plaatsen (zie ook eerder in het besluit bij de buurlanden, p. 193).

Twee specifieke aspecten in de *Dual-use* Verordening tonen aan dat Europa ook voor *dual-use* producten (nog) niet de bedoeling heeft om voluit te gaan om een uniform kader voor nationale doorvoercontrole uit te werken en op te leggen, nl. uit het feit dat de beoordelingscriteria voor vergunningaanvragen enkel gelden voor uitvoer en tussenhandel en dat tal van ondersteunende maatregelen, zoals douaneprocedures, administratieve samenwerking, het bijhouden van registers, niet van toepassing zijn op doorvoer. Vooral het niet-aanzetten tot douanesamenwerking is een gemiste kans omdat doorvoer douanetechnisch een moeilijk te controleren transactie is (zoals eerder toegelicht onder 6)). Men kan hieruit afleiden dat de EU vooral de mogelijkheid, de juridische basis, heeft willen creëren voor een nationaal doorvoercontrolestelsel voor *dual-use* producten, zonder uniformiteit te willen nastreven.

8) controle op financiering van doorvoer

Enkel VN Resolutie 1540 met betrekking tot massavernietigingswapens schrijft controle op financiële transacties voor.

De federale wetgeving voorzag in dergelijke bepalingen voor militair materieel. In de praktijk wordt doorvoer beoordeeld aan de hand van de informatie die de doorvoerder overmaakt via het aanvraagformulier, eventueel aangevuld met bijkomende informatie die door de bevoegde administratie wordt opgevraagd. Informatie over de financiële transacties behoort daar niet toe.

6.1.3 Globale evaluatie van *compliance*

Het Vlaams controlestelsel op doorvoer is globaal gezien vrij *compliant* met boven nationale bepalingen. Zeker op de hoofdlijnen voldoet het Vlaams stelsel aan de internationale en Europese vereisten terzake.

Van de aangehaalde aspecten die niet of minder *compliant* zijn, scoort het Vlaamse Gewest zeker niet slechter dan de buurlanden. Een aantal zwakkere punten vloeien immers voort uit het feit dat de overheid bevoegd voor het controlebeleid daartoe niet bevoegd is. Dit geldt met name voor volgende aspecten:

- de informatie-uitwisseling over criminele organisaties;
- de controle op financiële transacties;
- de doeltreffendheid van toezichts- en handhavingsmaatregelen;
- en de fysieke beveiliging van het transport.

Nochtans heeft een verantwoordelijke overheid minstens de morele plicht om samenwerking te initiëren en de medewerking van andere bevoegde overheden te zoeken, als dit een bepalend factor is voor haar eigen doeltreffendheid.³⁹⁰

Twee andere aspecten, gelijke spelregels op de Europese ééngemaakte markt en de omschrijving van doorvoer, hebben eerder te maken met de keuzemogelijkheden die de nationaal bevoegde instanties gelaten wordt.

Aan twee voorschriften van het VN Vuurwapenprotocol voldoet het Vlaamse Gewest momenteel niet nl. de verplichting om doorvoer op te nemen in de beoordeling van een aanvraag voor een exportvergunning, en de verplichting om informatie bij te houden over doorvoerlanden. Hoe belangrijk deze verplichtingen al dan niet zijn komt verder aan bod bij de analyse van de efficiëntie en effectiviteit (bij de motivatie van het doorvoerbeleid).

Tot slot mag ook vermeld worden dat *compliance* met boven nationale verplichtingen geen uitzonderlijke verdienste is. Noch op internationaal, noch op Europees niveau is er een exhaustief reglementair kader uitgewerkt. Daarom zijn, bij gebrek aan een volwaardig boven nationaal referentiekader, de conclusies bij de volgende analyse met betrekking tot efficiëntie en effectiviteit van groter belang.

6.2 Analyse efficiëntie en effectiviteit

Net zoals voor de *compliance* analyse het Vlaams controlestelsel werd afgetoetst aan de boven nationale verplichtingen met betrekking tot doorvoer, maken we de analyse met betrekking tot efficiëntie en effectiviteit aan de hand van een overzicht van alle aspecten die voor een sluitend controlestelsel van belang zijn. Voor alle aspecten waaraan niet voldaan is geven we nadien toelichting en indien mogelijk een aanbeveling voor verbetering op basis van een goede praktijk uit de naburige stelsels.

Bij gebrek aan een bestaand document dat beschrijft waaraan een volwaardig doorvoercontrolestelsel dient te voldoen, werd inspiratie gehaald uit volgende bronnen:

- de algemene en specifieke kenmerken van (een controlebeleid voor export en) doorvoer van strategische goederen (zoals beschreven in de inleiding);
- internationale, regionale en Europese verplichtingen, aanbevelingen en de eerdere evaluaties daarvan;
- aangevuld met eigen inzichten, gebaseerd op de eerdere beschrijving van de verschillende nationale doorvoercontrolestelsels.

Met de analyse van de effectiviteit of doeltreffendheid beogen we na te gaan in hoeverre het Vlaams controlestelsel op doorvoer erin slaagt om doorvoer onder controle te plaatsen, in het licht van de finaliteit die het doorvoercontrolebeleid beoogt. Dit veronderstelt duidelijke doelstellingen met betrekking tot doorvoercontrole, die rekening houden met de specifieke kenmerken van doorvoer en resultaten waaruit blijkt dat de doelstellingen werden behaald.

De analyse van de efficiëntie of doelmatigheid beoogt na te gaan of alle aspecten die deel uitmaken van dat controlebeleid erop gericht zijn om de specifieke doelstellingen te verwezenlijken.

De effectiviteits- en efficiëntieanalyse sluit af met een overzichtstabel waarbij per aspect een efficiënte invulling wordt aanbevolen (zie *infra*, p. 229).

Overzichtstabellen 21 en 22: Aspecten van een efficiënt en effectief beleid

Effectiviteit		
De doelstellingen van een doorvoerbeleid	+/-	Zijn de doelstellingen expliciet, duidelijk en aangepast aan de specifieke kenmerken die doorvoer onderscheiden van de andere handelsactiviteiten met betrekking tot strategische goederen (invoer, uitvoer, tussenhandel)?
Resultaten	X	Zijn er aantoonbare resultaten dat de doelstellingen behaald werden?

Efficiëntie		
Wettelijk kader <i>versus</i> bestuurlijke praktijk	+/-	Biedt het wettelijk kader voldoende rechtszekerheid, onder meer door een juiste verhouding van aspecten die in formeel wettelijke bepalingen en in bestuurlijke documenten geregeld zijn?
Bevoegde overheden en overlegmechanismen	+/-	Zorgt de bevoegdheidsverdeling voor een optimale taakverdeling tussen de betrokken overheden, zodat ze elk, op basis van de hun toegevoegde bevoegdheid, of samen, alle deelaspecten van een doorvoercontrolebeleid kunnen verzekeren?
Omschrijving doorvoer	X	Is doorvoer (al dan niet juridisch) omschreven en biedt de definitie of omschrijving van doorvoer een adequate basis om doorvoer op een efficiënte manier te controleren?
Afbakening personeel toepassingsgebied	+/-	Is het duidelijk op wie de verplichting rust om een doorvoeraanvraag in te dienen, zorgt die omschrijving ervoor dat de meest verantwoordelijke persoon als doorvoerder wordt aangemerkt en is het mogelijk om die persoon/organisatie in geval van niet-naleving van de wetgeving ook strafrechtelijk verantwoordelijk te stellen?
Afbakening territoriaal toepassingsgebied	✓	Is doorvoer voldoende duidelijk territoriaal afgebakend?
Afbakening materieel toepassingsgebied	✓	Is het duidelijk op welke goederen het doorvoercontrolebeleid van toepassing is? Al dan niet dezelfde lijsten als voor exportcontrole?
Controlemaatregelen doorvoer	+/-	Is er in (een mix van) adequate controlemaatregelen voorzien (om de doelstellingen te bereiken)?
Beoordelingscriteria doorvoerders	✓	Heeft de beoordeling van doorvoerders een meerwaarde t.o.v. de beoordeling van de doorvoertransacties?
Beoordelingscriteria doorvoeraanvragen	✓	Zijn de beoordelingscriteria voor doorvoer afgestemd de doelstellingen?
Procedurale aspecten	X	Is de procedure efficiënt, zijn de procedurele vereisten evenredig, in verhouding tot de doelstellingen?
Modaliteiten	✓	Is er voorzien in mogelijkheden om na het toekennen van een vergunning in te grijpen indien er niet meer aan de toekenningsvoorwaarden voldaan is?
Toezihtsmechanismen	X	Zijn de toezichtsmogelijkheden van die aard dat overtredingen kunnen vastgesteld en geremedieerd worden?
Sancties en vervolgingsbeleid	X	Is er voorzien in afschrikwekkende sancties? En slaagt men erin om malafide doorvoerders te vatten en te bestraffen?

Al deze aspecten zijn relevant voor een grondige evaluatie van het doorvoercontrolebeleid met betrekking tot strategische goederen. In de hiernavolgende analyse zal waar nodig een onderscheid gemaakt worden tussen het beleid met betrekking tot militair materieel en dat voor *dual-use* producten. Waar er geen verduidelijk gegeven wordt, gaat de toelichting op voor beide categorieën.

6.2.1 Effectiviteitsanalyse

6.2.1.1 De motivatie & doelstellingen van een doorvoerbeleid

Toelichting

De motivatie en de doelstellingen van het doorvoercontrolebeleid zijn bepalend voor de aard ervan. Duidelijke doelstellingen en een duidelijke finaliteit zijn van belang om continu erover te kunnen waken dat de gekozen controlemaatregelen daarop afgestemd zijn.

De controle op doorvoer van strategische goederen maakt integraal deel uit van het exportcontrolebeleid, dat erop gericht is om illegale handel te bestrijden en een wettelijk kader (rechtszekerheid) te bieden voor de legale handel.

De doelstellingen van doorvoercontrole zijn grotendeels identiek aan die van exportcontrole, nl. voorkomen dat strategische goederen bij ongeoorloofde bestemmingen en eindgebruikers terecht komen omwille van overwegingen van internationale veiligheid. In die zin is doorvoercontrole een tweedelijnscontrole om ervoor te zorgen dat het exportcontrolebeleid sluitend is. Hiervoor is het van belang dat dezelfde categorieën van goederen aan dezelfde voorwaarden als export worden onderworpen (zie ook verder, bij het materieel toepassingsgebied).

Specifieke doelstellingen, eigen aan doorvoercontrole hebben te maken met de binnenlandse politieke, zowel als civiele veiligheid. Hiervoor zijn de vereisten minder van administratieve aard, het zijn vooral fysieke controles en controles op de fysieke beveiliging van de goederen die hier centraal staan. Bescherming van de eigen bevolking, het milieu en de binnenlandse veiligheid vormen hier de belangrijkste bekommernis. Door de alomtegenwoordige dreiging van terrorisme zou vooral het aspect van binnenlandse veiligheid als aandachtspunt bij doorvoer aan belang moeten winnen.

Om deze doelstellingen te bereiken kan er op twee sporen gewerkt worden: door middel van controle op doorvoer in elk doorvoerland en/of door middel van aandacht voor doorvoerlanden in de aanvraag om een exportvergunning, in het land dat initieel de export toestaat. Dit laatste aspect is trouwens een verplichting voor kleine en lichte wapens op basis van het VN Vuurwapenprotocol. Voor elk spoor dient bijkomend de afweging gemaakt of daarvoor systematische controles nodig zijn, of *ad hoc* controles kunnen volstaan (zie ook verder bij de bespreking van mogelijke controlemaatregelen).

Mogelijke scenario's, elk met hun specifieke focus zijn:

- in het exportland: beoordeling van de betrouwbaarheid van doorvoerlanden om reden van internationale veiligheid en om afwending te voorkomen, eens de goederen de eigen

grens oversteken. Zo kan op het ogenblik van de evaluatie van de aanvraag de betrouwbaarheid van de aanvrager en/of het risico op afwending in bepaalde minder betrouwbare of minder strenge doorvoerlanden tijdig worden ingeschat en als overweging worden meegenomen bij de evaluatie van een aanvraag om een exportvergunning te bekomen.

- in het doorvoerland: afhankelijk of het land van herkomst al dan niet gelijkwaardige voorwaarden voor export hanteert, kan doorvoercontrole beogen om bijkomende voorwaarden op te leggen (zodat de export en doorvoer in het doorvoerland even streng beoordeeld worden); indien het land van herkomst wel gelijkwaardige voorwaarden hanteert, kan doorvoercontrole tot doel hebben om te controleren dat de goederen blijvend voldoen aan de goedgekeurde voorwaarden bij vertrek (bijvoorbeeld door controle op de authenticiteit van de documenten en afwezigheid van manipulatie). Nog in het doorvoerland kan er een doorvoercontrole plaats vinden indien er op het eigen grondgebied wijzigingen plaatsvinden met betrekking tot de lading en/of de bestemming, en/of het eindgebruik.
- Bijkomend kan er in het doorvoerland nood zijn aan specifieke controles op de fysieke beveiliging van de goederen omwille van binnenlandse veiligheid.

Dit zijn mogelijke scenario's, waaruit de bevoegde overheid inzake exportcontrole een keuze moet maken, en de implicaties ervan dient te evalueren. Indien er bijvoorbeeld op twee sporen gewerkt wordt, in het exportland én het doorvoerland, dient men er over te waken dat de lading niet met dubbele procedures geconfronteerd wordt. Dit vereist onderling overleg en afstemming over de nationale grenzen heen.

Evaluatie Vlaams beleid

Het Vlaamse Gewest benadert doorvoercontrole als een onderdeel van het exportcontrolebeleid, nl. als een tweedelijnsmaatregel om een sluitend exportcontrolebeleid te voeren, met als primaire doelstelling de illegale handel in strategische goederen bestrijden, met tegelijkertijd oog voor een verantwoorde basis om de legale handel efficiënt te laten verlopen. Er is ook aandacht voor economische en ethische parameters. Dit gebeurt door middel van doorvoercontrole, niet door de beoordeling van doorvoerlanden in de aanvraag om een exportvergunning.

Er is wel het voornemen om in de toekomst doorvoer te beoordelen in de aanvragen voor uitvoer van civiele vuurwapens. Zoals hiervoor aangegeven, vereist dit afstemming met andere landen om dubbele procedures te vermijden, die enkel de administratieve last voor de legale handel kunnen verzwaren, zonder noemenswaardige meerwaarde. Zoals in de *compliance* analyse vermeld, is de controle op enkel civiele vuurwapens niet voldoende om conform te zijn met de bepalingen van het VN Vuurwapenprotocol, dat geen onderscheid maakt tussen civiele en militaire vuurwapens. Vanuit het perspectief van efficiëntie, is het trouwens een aan te bevelen maatregel voor alle strategische goederen.

De andere mogelijke finaliteiten, nl. afwending van strategische goederen naar de binnenlandse markt, of fysieke beveiliging van de goederen om redenen van civiele veiligheid, lijken minder expliciet aanwezig.

De doelstellingen van het Vlaams doorvoercontrolebeleid zijn m.a.w. duidelijk, maar niet ambitieus.

Praktijk in de buurlanden

Ook in de andere landen zijn internationale veiligheid en het bestrijden van de illegale handel in strategische goederen de primaire doelstellingen van het doorvoercontrolebeleid. Ze vermelden allen economische, politieke en/of defensiebelangen als overwegingen van belang. Frankrijk benadrukt onder meer het belang van binnenlandse veiligheid, het Verenigd Koninkrijk het vrijwaren van diplomatieke relaties, beiden hebben aandacht voor de economische weerslag en de impact op de tewerkstelling.

Aandacht voor binnenlandse veiligheid in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk is begrijpelijk vanuit de aanwezigheid van afscheidingsbewegingen op hun eigen grondgebied. Alleen Frankrijk en Duitsland voorzien in een wettelijke verplichting om het transport over hun eigen grondgebied fysiek te beveiligen¹. Geen enkel land heeft evenwel een duidelijke ‘mission statement’ met betrekking tot doorvoer en de accenten die in de praktijk gelegd worden zijn niet steeds terug te vinden in de beleidsverklaringen.

6.2.1.2 De resultaten van het doorvoerbeleid

Toelichting

De effectiviteit van een doorvoercontrolestelsel zou zich moeten weerspiegelen in de cijfergegevens daaromtrent, zowel met betrekking tot legale als met betrekking tot illegale handel. Omwille van de focus op internationale veiligheid en met name de doelstelling om illegale handel te voorkomen, is het belangrijk om rekening te houden met de kenmerken van die illegale handel, en de criminele organisaties die daarbij betrokken zijn: het profiel van illegale handelaars, hun *modus operandi* en dergelijke. Het werd eerder al aangegeven, een onderzoek naar het wettelijk kader en de bestuurlijke praktijk brengt daarover geen gegevens naar boven. Dit is een belangrijke vaststelling. Het feit dat er bijvoorbeeld geen strafrechtelijke veroordelingen zijn kan moeilijk als een bevestiging gezien worden dat er geen illegale doorvoer is. Het is eerder een indicatie dat het huidige controlestelsel er niet in slaagt die te detecteren. Meer onderzoek daarnaar is dus een noodzaak om een sluitende analyse van het huidige controlestelsel te kunnen maken.

Evaluatie Vlaams beleid

De vraag of het doorvoerbeleid erin slaagt de vooropgestelde doelstellingen te verwezenlijken is dus niet met zekerheid te beantwoorden. Zowel onder de federale wetgeving als met het Wapenhandeldecreet slaagt het Vlaamse Gewest er wel in om een kader te scheppen waarin legale handel mogelijk is. Ze doet dit voornamelijk aan de hand van doorvoercontrole, voorlopig nog niet door een controle op doorvoerlanden bij de exportcontrole.

Of het Vlaamse Gewest er daarmee in slaagt om de illegale handel te bestrijden is een vraag die niet te beantwoorden is in het kader van dit onderzoek. Uit de cijfers in de verslagen aan het Parlement blijkt dat er heel weinig doorvoervergunningen worden uitgereikt, er zijn enkele weigeringen. Of daarmee de problematische doorvoer al dan niet uit het Vlaamse Gewest wegblijft,

¹ In andere landen gebeurt dat ook, maar opgelegd door een andere overheid, en dus vanuit een andere finaliteit, zoals bijvoorbeeld in België, door de FOD mobiliteit, het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (FANC)

of niet (door douane) ontdekt wordt, is niet met zekerheid te stellen. Illegale handel is immers voornamelijk het actieterrein van criminele organisaties. Op basis van dit onderzoek kunnen we enkel veronderstellen dat dit in een parallel circuit plaats vindt. Om een volledig beeld te krijgen op de effectiviteit van het doorvoercontrolebeleid is het nodig om de illegale handel in kaart te brengen. Dit vereist evenwel een ander type onderzoek.

Praktijk in de buurlanden

Dezelfde vaststellingen gelden voor alle onderzochte naburige stelsels: weinig vergunde doorvoer, geen zicht op illegale doorvoer. Ook uit navraag bij de bevoegde instanties van de buurlanden blijkt dat er hen geen gevallen bekend zijn van strafrechtelijke veroordelingen, hetgeen laat veronderstellen dat ook daar niet voldoende informatie voorhanden is over illegale activiteiten. En ook op internationaal niveau ontbreekt dat inzicht. Er bestaan weinig grondige internationale of nationale studie- of onderzoeksrapporten die de kenmerken, de problematiek van doorvoer en de *modus operandi* van *malafide* handelaars belichten. Dit in tegenstelling tot export en recent tussenhandel waarvoor er veel meer aandacht is. Enkele voorbeelden van waardevolle publicaties in die zin zijn de *case studies* van SIPRI, op basis waarvan profielen en *modus operandi* kunnen worden in kaart gebracht, of de recente publicatie van IPIS, waarbij illegale trafieken worden beschreven.³⁹¹

Dergelijk onderzoek is structureel nodig als *input* voor het beleid. Bij gebrek daaraan kunnen de huidige cijfers geen sluitende indicatie geven over de effectiviteit van het systeem.

Samengevat kan men stellen dat de huidige doorvoercontrolestelsels 'erin slagen' om de legale handel aan controle te onderwerpen, maar dat er geen conclusies mogelijk zijn met betrekking tot het voorkomen van de illegale wapenhandel.

6.2.1.3 Aanbevelingen met betrekking tot de effectiviteit van een doorvoerbeleid

De huidige beleidsdoelstellingen zijn te weinig ambitieus. De focus ligt te nadrukkelijk op het scheppen van een wettelijk kader waarin de legale handel kan plaatsvinden, waardoor de controles er voornamelijk in slagen om legale activiteiten onder toezicht te plaatsen. Twee aspecten verdienen meer aandacht:

- Inzicht in de illegale markt, om van daaruit minstens de evaluatie te kunnen maken of de huidige controlemaatregelen daarop afgestemd zijn en of er complementair al dan niet specifieke maatregelen vereist zijn om illegale activiteiten aan te pakken.
- In tijden van internationaal terrorisme houdt het risico op afwending meer in dan het risico dat goederen bij doorvoer/overlading zouden omgeleid worden naar andere, *verre* bestemmingen dan deze die initieel in de exportvergunning werden opgegeven. Terroristische aanslagen worden immers niet alleen gepleegd in conflictgebieden, de dreiging daarvan situeert zich overal ter wereld en kan snel toenemen of afnemen in functie van politieke ontwikkelingen, zowel elders als 'bij ons'. Hiervoor is verhoogde waakzaamheid vereist om het risico op afwending op de binnenlandse markt te kunnen inschatten en (*ad hoc*) ingrijpen waar nodig mogelijk te maken.

6.2.2 Efficiëntieanalyse

6.2.2.1 Wettelijk kader versus bestuurlijke praktijk

Toelichting

Vooraf internationale voorschriften benadrukken het belang van een wettelijk kader of andere nationale maatregelen voor doorvoercontrole. Het wettelijk kader is evenwel maar een eerste stap in de goede richting, dat zal verder in de analyse blijken uit de bespreking van de toezichtsmogelijkheden om de wetgeving te doen naleven.

Vlaams beleid in vergelijking met de buurlanden

Uit informatie van de Vlaamse doorvoerders en de vergelijking met de naburige stelsels blijkt vooral dat het Vlaamse Gewest heel legalistisch en formalistisch te werk gaat. Een te wettelijke benadering kan ook nefast werken. De Vlaamse doorvoerders geven immers aan dat sommige klanten België mijden als ze weten dat er voor hun goederen een vergunning nodig is. En anderzijds heeft het weinig zin een perfect wettelijk kader op papier te hebben dat er in de praktijk niet in slaagt om illegale doorvoer te detecteren en tegen te houden. Daarvoor zijn naast wetgeving (dat voornamelijk het legaal kader vastlegt) complementaire maatregelen nodig (zie ook verder bij toezicht).

Een ander aspect van belang is de uniforme toepassing van Europese voorschriften binnen de ééngemaakte Europese markt (met betrekking tot douane en *dual-use* producten, niet voor militair materieel). Zoals bij de *compliance* analyse toegelicht, slagen identieke bepalingen er in de praktijk niet in een vergelijkbaar regime binnen de Europese Unie te bewerkstelligen.

Aanbevelingen met betrekking tot het wettelijk kader

Aanbevelingen met betrekking tot de efficiëntie van het wettelijk kader komen verder aan bod bij de bespreking van de toezichtsmogelijkheden en de nood aan afstemming binnen Europa.

6.2.2.2 Bevoegde overheden en overlegmechanismen

Toelichting

Het doorvoerbeleid met betrekking tot strategische goederen raakt aan meerdere bevoegdheidsdomeinen. Omwille van de nood om internationale en nationale veiligheidsbelangen te verzoenen met voornamelijk economische overwegingen zijn de overheidsinstanties bevoegd voor Buitenlandse Zaken, Binnenlandse zaken (politie, inlichtingen, staatveiligheid) en Economie primair betrokken partijen. Omwille van hun algemene toezichtsbevoegdheden, spelen ook de douanediens ten van Financiën een cruciale rol. Een efficiënt controlestelsel dient erover te waken dat al deze overheden samenwerken waar nodig. Een dergelijke samenwerking is niet alleen van

belang voor het beoordelen van individuele vergunningsaanvragen, maar ook beleidsmatig, met het oog op het uitwerken van een gericht controlestelsel, dat afgestemd is op de noden. Die omvatten niet alleen het creëren van rechtszekerheid voor de legale handel, maar vooral ook controlemaatregelen die erop gericht zijn de illegale handel aan te pakken.

Evaluatie Vlaams beleid

In het Vlaamse Gewest behoort doorvoer van militair materieel en *dual-use* producten sinds 2003 tot de bevoegdheid van éénzelfde instantie, de Dienst Controle Strategische goederen. Ze staat in voor het exportcontrolebeleid, inclusief op doorvoer. Bij de beoordeling van doorvoeraanvragen kan beroep gedaan worden op de informatie van Buitenlandse Zaken. Dit is formeel geregeld in een samenwerkingsakkoord. Met de andere gewesten en ook met andere diensten, zoals douane, politie, en inlichtingendiensten is er informeel overleg op geregelde basis.

Dergelijk overleg speelt zich alleen af in de context van de behandeling van individuele vergunningsaanvragen. In proactief overleg met andere bevoegde overheden, als *input* voor het beleid of retroactief, om de effectiviteit van het beleid te evalueren is niet voorzien. Overleg met douane, politie en inlichtingendiensten kan nochtans ook van belang zijn, bijvoorbeeld om te evalueren of de gekozen controlemaatregelen (systematische controle bij overlading) erin slagen illegale doorvoerder te vatten (wie zijn de illegale handelaars, wat is hun profiel, hoe gaan ze te werk, welke technieken gebruiken ze om wettelijke verplichtingen te omzeilen, enz.). Informatie-uitwisseling en samenwerking met die overheden is vanaf juli 2012 des te belangrijker omdat het WHD voorziet in eigen toezichtsmogelijkheden voor Vlaamse ambtenaren. Zonder *input* over criminele organisaties en hun *modus operandi*, is het moeilijk om gerichte toezichtsacties te houden. Overleg met de bevoegde instanties die maatregelen opleggen inzake fysieke beveiliging (Mobiliteit, FANC, e.a.) kan relevant zijn om na te gaan of de ter zake geldende verplichtingen bijvoorbeeld afwending moeilijker maken of eerder belemmerend werken op de toezichtsmogelijkheden.

Een specifiek Belgisch probleem vloeit voort uit de regionalisering van het exportcontrolebeleid sinds 2003, dat de drie Gewesten bevoegd heeft gemaakt voor de controle op strategische goederen. Alleen wapenhandel bestemd voor het leger en politie zijn een federale bevoegdheid gebleven en ook de beoordeling van handelaars in het kader van de voorafgaande vergunning (FOD Justitie). Door die bevoegdheidsverdeling is er een lacune ontstaan voor wat de territoriale wateren betreft. Dit is federaal grondgebied, de Gewesten hebben daarover geen jurisdictie. Indien men doorvoer algemeen zou willen controleren, zoals cf. de definitie van de *Dual-use* Verordening, is het momenteel onduidelijk wie er bevoegd is voor de controle op doorvoer door de territoriale wateren voor de Vlaamse kust.

Praktijk in de buurlanden

In alle naburige stelsels is er wel in formele overlegprocedures voorzien met andere overheden. Daarbij bestaat er vaak een gradatie naargelang de gevoeligheid van het dossier. Als een goede praktijk kan het Brits voorbeeld worden aangehaald, waarbij een onderscheid wordt gemaakt naargelang het criterium dat cruciaal is voor de beoordeling van het voorliggend dossier: per criterium van het GS 2008/944/GBVB, wordt aangegeven wie er advies verstrekt (welke overheid, op basis van de toegewezen bevoegdheid).

Een andere buitenlandse voorbeeld dat het overwegen waard is, is de intensere samenwerking tussen de dienst bevoegd voor exportcontrole en de douanediens ten. In Nederland en Frankrijk zijn het douanediens ten die de aanvragen voor een vergunning ontvangen, deels zelf behandelen en in het geval het gevoelige dossiers betreft, die doorsturen naar de bevoegde dienst voor exportcontrole. Of dergelijke samenwerking al dan niet een meerwaarde heeft in de praktijk kon in het kader van dit onderzoek niet achterhaald worden.

Ook in de buurlanden beschouwen de diensten bevoegd voor exportcontrole het niet als hun taak om proactief informatie te vergaren over illegale handelaars, net omdat het de bevoegdheid is van andere overheden.

Aanbevelingen met betrekking tot overleg- en samenwerkingsmechanismen

Aanbevelingen over welke instanties op welke manier (welk plaats in het exportcontroleproces) dienen betrokken te worden komen verder aan bod.

6.2.2.3 Omschrijving doorvoer

Toelichting

De *ratio legis* van een wettelijke definitie is het afbakenen van het toepassingsgebied waarop de regelgeving van toepassing is. Dit kan aan de hand van een brede omschrijving, in combinatie met een verduidelijking (vernaauwing) van het type transacties waarop dan concrete controlemaatregelen van toepassing zijn of door middel van een specifieke definitie die overeenstemt met de te controleren doorvoer. België (de drie Gewesten) is het enige land dat voor deze laatste aanpak heeft gekozen. Uit de vergelijking met de buurlanden blijkt dat het controlestelsel daardoor loger is (meer controles van legale handel), minder slagkrachtig (minder mogelijkheden voor andere verdachte doorvoer), en geen betere resultaten boekt om illegale handel te bestrijden.

Evaluatie Vlaams beleid

In België heeft men doorvoer steeds benaderd in de zin van doorvoer met overlading of verandering van transportmiddel, *de facto* voor militair materieel (ook al was er een verwijzing naar de douanewetgeving), *de lege* voor *dual-use* producten op basis van een ministerieel besluit. Voor militair materieel valt de omschrijving van doorvoer in het Vlaamse Gewest samen met het type doorvoer dat systematisch onder controle geplaatst wordt. Die praktijk werd in het WHD verankerd, door voor het eerst *de lege* een omschrijving van doorvoer met overlading in het Decreet in te schrijven.

De beperking van het controlestelsel op doorvoer met overlading is ingegeven door de veronderstelling dat daar het grootste risico op afwending bestaat. Nochtans kan men ervan uitgaan dat het risico door de focus op overlading verschuift en net doorvoer zonder overlading aantrekkelijker maakt voor *malafide* handelaars, omdat het niet aan controle onderworpen is.

Bovendien heeft de beperkte omschrijving tot gevolg dat er geen juridische basis meer voorhanden is om algemene doorvoer die als verdacht beschouwd wordt (door douane, inlichtingen of andere diensten) tegen te houden en te controleren.

Praktijk in de buurlanden

De buurlanden hanteren een heel andere benadering. Alle buurlanden voorzien in een brede juridische basis voor militair materieel, die de bevoegde overheid ten allen tijde de mogelijkheid biedt om in te grijpen bij vermoeden van verdachte handel. De systematische controle is er veel beperkter (Nederland voorziet in algemene vergunningen voor doorvoer met overlading van en naar bevriende landen, het grootste deel van de Nederlandse doorvoer; Duitsland controleert alleen overlading van oorlogswapens systematisch, in het Verenigd Koninkrijk zorgen een aantal vrijstellingsregels ervoor dat de meeste doorvoer niet vergunningplichtig is). De achterliggende redenering in deze landen is om legale handel niet noodzakelijk te verzwaren door een systematische controle en wel juridisch alle mogelijkheden te behouden voor problematische doorvoer. De buurlanden hanteren daarvoor geen of een ruime omschrijving van doorvoer, in combinatie met een beperkt systematisch controlestelsel én een algemene juridische basis om *ad hoc* in te grijpen. Dit laatste is enkel mogelijk indien de definitie van doorvoer ruim omschreven is. Het is die mogelijkheid die de Belgische overheden verliezen door de omschrijving van doorvoer te beperken tot overlading. Alleen Frankrijk onderwerpt systematisch doorvoer met overlading over de weg aan controle, de wetgeving viseert zowel *transit* als *transbordement*, waardoor ook Frankrijk een brede juridische basis voorhanden heeft voor alle mogelijke verdachte doorvoer.

Voor *dual-use* producten bijvoorbeeld hanteert het Vlaamse Gewest slechts *de facto* een nauwere omschrijving van doorvoer (beperkt tot overlading) dan de definitie in de Verordening (algemene doorvoer). Doordat de Verordening rechtstreekse gelding heeft, blijft de brede juridische basis van de Verordening wel intact en dus ook de mogelijkheid om in alle problematische gevallen (ook zonder overlading) in te grijpen.

Aanbevelingen omschrijving doorvoer

Naar analogie met de buurlanden en de *Dual-use* Verordening heeft het Vlaamse Gewest er baat bij niet de definitie maar slechts de systematische controle op doorvoer te beperken tot overlading. In combinatie met een juridische basis die *ad hoc* controles van vermoedelijk illegale doorvoer mogelijk maakt, zou dit de slagkracht van het controlestelsel ten goede komen.

6.2.2.4 Afbakening territoriaal en personeel toepassingsgebied

Toelichting

De afbakening van het territoriaal en personeel toepassingsgebied dient rechtszekerheid te creëren omtrent de personen of organisaties op wie de wettelijke verplichtingen rusten. Vanuit een perspectief van efficiëntie is het logisch dat diegene die economisch verantwoordelijk is voor de goederen, ook de juridische verantwoordelijkheid draagt. In het geval van doorvoer is de primair verantwoordelijke partij, nl. de exporteur, per definitie gevestigd in het buitenland. De bevoegde overheid is genoodzaakt om een partij te vinden binnen de eigen jurisdictie, om de naleving van de wetgeving te kunnen afdwingen.

Evaluatie Vlaams beleid.

Vlaamse doorvoerders dienen een aanvraag tot doorvoervergunning in te dienen bij de Gewestelijke dienst waar ze gevestigd zijn. Omdat de federale wetgeving daarvoor niet in een aanknopingspunt voorzag, werd dit sinds de regionalisering in 2003 onderling zo afgesproken tussen de Gewesten. Het WHD verankert die praktijk.

De vereiste van een vestigingsplaats in het gewest (of land) waar de doorvoer plaatsvindt is een interessant gegeven vanuit het standpunt van de bestrijding van de illegale wapenhandel. Doordat de eigenlijke *owner* van de goederen, de exporteur, per definitie in het buitenland gevestigd is, en bij gebrek aan extraterritoriale bevoegdheid, buiten de eigen jurisdictie valt, schakelt men een extra *actor* in op het eigen grondgebied, die onder controle geplaatst wordt. In alle onderzochte landen zijn het vervoerders, expediteurs, scheepsagenten, douaneagenten en dergelijke die als doorvoerder de formaliteiten vervullen.

Men creëert als het ware een extra verantwoordelijke partij, die kan aangesproken worden voor alles wat er mis gaat. De positieve insteek is dat men het *malafide* exporteurs moeilijk maakt, doordat zij in alle doorvoerlanden op zoek moeten gaan naar een *malafide* doorvoerder. De keerzijde van de medaille is dat het *bonafide* doorvoerders dubbel aantrekkelijk maakt voor *malafide* handelaars. Omwille van hun goede reputatie bij douane (al dan niet gecertificeerde organisaties), zijn ze extra kwetsbaar. Terwijl zij eigenlijk zelf weinig vat hebben op het transport, behalve voor het afhandelen van de formaliteiten (douaneagentschappen) of het ter bestemming brengen van de goederen (vervoerders). Hun *core business* is immers geen 'wapenhandel' en ze zijn afhankelijk van de informatie die de klant hen overmaakt (zie ook verder bij het materieel toepassingsgebied).

Meer en meer doorvoerders werken met clausules om de aansprakelijkheid door te schuiven naar de *owner* van de goederen, zij zijn immers maar tussenpersoon. Er bestaan standaard clausules in de scheepvaart waarbij de verantwoordelijkheid over de authenticiteit van de gedeclareerde goederen bij de klant wordt gelegd, sommige doorvoerders laten bovendien hun klant een verklaring ondertekenen waarbij ze verklaren dat de goederen niet voor dubbel gebruik in aanmerking komen. Doordat er op doorvoerders een objectieve en hoofdelijke aansprakelijkheid rust, blijven ze wel voor douane als eerste gevisieerd indien er onregelmatigheden vastgesteld worden. In geval van veroordeling (tot boetes, want er zijn geen strafrechtelijke veroordelingen bekend) helpen de vrijwaringsclausules hen enkel nadien, om burgerrechtelijk de geleden schade terug te vorderen.

Praktijk in de buurlanden

De buurlanden staan voor dezelfde uitdaging en hebben er geen (Nederland, het Verenigd Koninkrijk) of dezelfde oplossing voor in de wetgeving ingeschreven, nl. de vereiste van vestigingsplaats binnen de eigen jurisdictie voor wie een doorvoeraanvraag indient. Enkel in Frankrijk behoren de doorvoerders tot een gereguleerd beroep.

Als mogelijke complementaire maatregel kan de Duitse bepaling vermeld worden, die toelaat om Duitse onderdanen die zich buiten de eigen jurisdictie schuldig maken aan illegale activiteiten, te

vervolgen¹. Een dergelijke veralgemeende extra-territoriale werking zou kunnen verhinderen dat de *malafide* handelaars achter de doorvoerders vrijuit gaan.

Een andere optie die specifiek de meest verantwoordelijke partij viseert, nl. de exporteur, zou erin kunnen bestaan om hen in het land van vertrek *ex ante* te beoordelen op hun doorvoerroutes, nl. van bij hun aanvraag voor een uitvoervergunning. Waardoor ook een juridische basis voorhanden zou zijn om hen *ex post* te vervolgen voor onregelmatigheden tijdens de doorvoer: in geval van foutieve informatie op de documenten, in geval van afwending en dergelijke. Op die manier is er een juridische basis voor handen om de ware verantwoordelijke te vervolgen, of beiden (exporteur en doorvoerder) ingeval van gezamenlijke verantwoordelijkheid. Bovendien zou men hiermee voldoen aan de internationale verplichting om doorvoer te beoordelen van bij de aanvraag voor een uitvoervergunning.

Aanbevelingen met betrekking tot het personeel toepassingsgebied

De keuze om binnen de eigen jurisdictie 'de doorvoerder' verantwoordelijk te stellen, is veeleer ingegeven door pragmatische overwegingen, nl. om binnen de eigen jurisdictie vervolgingen te kunnen instellen. Daarmee wordt evenwel de ware verantwoordelijke, de exporteur, niet geresponsabiliseerd. In combinatie met de bestaande bepalingen, kan de efficiëntie verhoogd worden door onder meer extra-territoriale werking te voorzien voor eigen onderdanen en het verantwoordelijk stellen van de exporteur voor illegale doorvoer naar aanleiding van zijn aanvraag tot een uitvoervergunning.

6.2.2.5 Afbakening materieel toepassingsgebied

Toelichting

Een duidelijke afbakening van het materieel toepassingsgebied is van belang om rechtszekerheid te bieden: het moet éénduidig vastliggen op welk type goederen het doorvoercontrolestelsel van toepassing is. Gezien de primaire doelstelling van het controlebeleid in het verlengde ligt van exportcontrole, en bedoeld is om het exportcontrolebeleid sluitend te maken, stelt zich de vraag in welke mate het noodzakelijk is om dezelfde controlelijsten te hanteren voor doorvoer als voor export.

Voor deze analyse is het relevant om een onderscheid te maken tussen militair materieel en *dual-use* producten.

6.2.2.5.1 Afbakening materieel toepassingsgebied militair materieel

Evaluatie van het Vlaams en het Belgische beleid

Zowel in de federale wetgeving als in het WHD wordt de Gemeenschappelijke EU-lijst als basis genomen voor het hele exportcontrolebeleid, inclusief voor doorvoer. De EU-lijst wordt aangevuld

¹ Art. 13 van de federale wet van 1991 voorziet ook in een extraterritoriale werking voor Belgische onderdanen voor schending van een embargo of handel zonder voorafgaande vergunning. Door de formulering had de extraterritoriale werking in de praktijk slechts een beperkte meerwaarde, er is ook sinds de invoering ervan in 2003 nooit beroep op gedaan. Het WHD heeft de bepaling niet overgenomen.

met enkele specifieke, eigen categorieën, hetgeen Europa toelaat. De Europese lijst is immers een referentie voor de lidstaten en is niet automatisch van toepassing op nationaal vlak. Een *catch all* bepaling laat toe om andere, niet-opgelijsde goederen *ad hoc* onder controle te plaatsen.

Door de regionalisering van het exportcontrolebeleid is er sinds 2003 geen actualisering meer geweest van de Europese lijst, die in bijlage bij het KB van 1993 was opgenomen. Het Vlaamse Gewest heeft *de facto* altijd rekening gehouden met de meest actuele Europese lijst, in het WHD is dit juridisch beter opgevangen door een rechtstreeks verwijzing ernaar.

Voor export en doorvoer wordt hetzelfde materieel toepassingsgebied gehanteerd: de Europese lijst, eigen categorieën en de *catch all* bepaling. Het WHD definieert voor het eerst *catch all*, voorlopig is het nog onduidelijk of dat een meerwaarde betekent en met name of de huidige definitie toelaat (voldoen ruim is) om alle als problematisch beschouwde categorieën *ad hoc* alsnog onder vergunning te plaatsen.

De pogingen om door middel van *catch all* een vangnet te voorzien voor niet opgelijsde goederen staat in contrast met het beperkte toepassingsgebied van doorvoer op basis van de omschrijving, nl. beperkt tot overlading. Zonder een '*catch all*' voor andere vormen van doorvoer, waar geen overlading mee gepaard gaat, ontbreekt immers een brede juridische basis om problematische doorvoer *ad hoc* te controleren. Indien men tussen deze twee scenario's de afweging zou maken waar het grootste risico op illegale doorvoer zich bevindt, categorieën van goederen die niet zijn opgelijsd of doorvoer zonder overlading, dan is duidelijk dat het laatste scenario een groter juridisch vangnet vereist.

Of de geïsoleerde categorieën militair materieel ook voldoende duidelijk, dit is voldoende identificeerbaar zijn, wordt verder toegelicht bij de toezichtsmogelijkheden.

Praktijk in de buurlanden

De meeste buurlanden hanteren in principe een vergelijkbaar materieel toepassingsgebied: de Europese lijst, eigen nationale goederen of categorieën en een *catch all* bepaling. Nederland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk gebruiken die basis evenwel om *ad hoc* controles mogelijk te maken en beperken de systematische controle ervan tot bepaalde categorieën van goederen. Dit ligt in de lijn van het hele beleid: een brede juridische basis voorhanden hebben voor verdachte doorvoer, zonder daarom systematisch minder problematische doorvoer te verzwaren door een vergunningplicht.

6.2.2.5.2 Afbakening materieel toepassingsgebied *dual-use* producten

Voor *dual-use* producten geldt de lijst in Bijlage I bij de *Dual-use* Verordening als basis voor het controlebeleid, zowel voor export als voor doorvoer. De Verordening voorziet ook in een *catch all* bepaling voor doorvoer.

Europa stelt geen beperkter materieel toepassingsgebied in voor doorvoercontrole en voorziet daarvoor in *ad hoc* controle bij problematische doorvoer. Door de combinatie van een brede omschrijving, een breed materieel toepassingsgebied en een brede juridische basis om in te grijpen, voorziet Europa in ruime mogelijkheden om verdachte doorvoer onder controle te plaatsen. Alle onderzochte controlestelsels volgen het Europees voorgeschreven beleid.

De haalbaarheid in de praktijk om *dual-use* goederen te identificeren, komt ook verder aan bod bij de toezichtsmogelijkheden.

6.2.2.5.3 Aanbevelingen met betrekking tot het materieel toepassingsgebied

Naar analogie met de *Dual-use* Verordening en het beleid in enkele buurlanden verdient het aanbeveling om in het Vlaamse Gewest de huidige systematische controles voor doorvoer met overlading van alle categorieën van militaire goederen te herbekijken. Consequent met eerdere aanbevelingen, kan het efficiënt zijn om enkel de meest gevoelige goederen te viseren voor een systematische controle en voor alle andere goederen in een rechtsgrond te voorzien die *ad hoc* controle mogelijk maakt bij verdachte doorvoer.

6.2.2.6 Controlemaatregelen doorvoer

Toelichting

Tot de controlemaatregelen behoren verschillende aspecten, zoals een voorafgaande vergunning voor personen en organisaties betrokken bij doorvoer, de controle op doorvoertransacties door middel van een vergunningplicht, de beoordelingscriteria van vergunningaanvragen, een eventuele meldplicht of het bijhouden van registeren om zicht te behouden op niet vergunningplichtige doorvoer, en de haalbaarheid van controles in de praktijk. Om efficiënt te zijn is er een mix aan maatregelen vereist, die samen de vooropgestelde doelstellingen beogen te verwezenlijken.

Ook hiervoor is het relevant om een onderscheid te maken tussen militair materieel en *dual-use* producten.

6.2.2.6.1 Controlemaatregelen militair materieel

Evaluatie Vlaams beleid.

België vereist als enig land een voorafgaande vergunning van personen en organisaties die als doorvoerder actief zijn. De finaliteit ervan verschilt met die van een doorvoervergunning. De voorafgaande vergunning beoogt de screening van de moraliteit van de handelaars, de doorvoervergunning beoordeelt de legaliteit van de transacties, nl. of ze voldoen aan een aantal criteria die voornamelijk betrekking hebben op internationale veiligheid. Het WHD legt vanaf juli 2012 de bevoegdheid daartoe bij de Vlaamse bevoegde overheid (op basis van de federale wetgeving was de FOD Justitie bevoegd), waardoor er een centralisatie aan kennis ontstaat. Het WHD verfijnt tevens de procedure, waardoor het verloop nu coherenter is, en voorziet in een driejaarlijkse evaluatie om wijzigingen in het personeelsbestand van organisaties te kunnen ondervangen. Omwille van de complementariteit van de voorafgaande en de doorvoervergunning, kan dit als een goede praktijk gelden voor andere landen.

In navolging van de federale praktijk, verankert het WHD de systematische controle op doorvoer met overlading. *De facto* wordt die controle beperkt tot zee- en luchthavens, omdat het praktisch niet haalbaar geacht wordt om ook het vervoer op de weg en per spoor aan een systematische controle te onderwerpen (o.w.v. het volume en de snelheid van de transacties). Hier behoudt de Vlaamse overheid wel de juridische basis om in andere gevallen alsnog te controleren.

Een *ad hoc* basis om andere doorvoer, voornamelijk die zonder overlading, te controleren is niet voorhanden.

In de regelgeving is niet in een soepeler behandeling voorzien voor bevriende landen. Wallonië maakt *de facto* wel dat onderscheid, het Vlaamse Gewest niet.

De beoordelingscriteria volgen grotendeels voort uit het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB: de gemeenschappelijke EU-criteria, controle op het eindgebruik en weigeringen van andere lidstaten. Het WHD voegt er een aantal Vlaams criteria aan toe. Alle criteria zijn wettelijk verankerd, hetgeen rechtszekerheid garandeert. In antwoorden op parlementaire vragen verwijst de minister geregeld naar criteria die bij de beoordeling hebben meegespeeld.

Er bestaat geen meldplicht of een verplichting om niet vergunningplichtige doorvoer (bijvoorbeeld zonder overlading, of via de weg of per spoor) bij te houden. Daarover is dus totaal geen informatie voorhanden.

Praktijk in de buurlanden

Buurlanden kennen geen voorafgaande vergunning voor doorvoerders. Enkel Nederland heeft in juli 2012 een voorafgaande registratie ingevoerd van doorvoerders die willen gebruik maken van een algemene doorvoervergunning van of naar bevriende landen. Daardoor zijn de gebruikers gekend, er is evenwel geen beoordeling aan gekoppeld.

De systematische controle op doorvoer is in de buurlanden wel beperkter. Zoals reeds toegelicht, wordt doorvoer met overlading geïsoleerd van de meest gevoelige categorieën van goederen, in combinatie met een ruime juridische basis om voor andere doorvoer in te grijpen. Alleen Frankrijk controleert naast doorvoer met overlading in havens en luchthavens, ook doorvoer via de weg. De meer gerichte controles houden niet alleen rekening met het type doorvoer en het type goederen, maar ook met het land van herkomst en bestemming. Alle buurlanden voorzien in een soepeler regime voor bevriende landen, op basis van een vermoeden van vertrouwen. Nederland hanteerde voor kort enkel een meldplicht voor bondgenoten. Na herhaaldelijke kritiek op die vrijgeleide werd in juni 2012 de wetgeving aangepast. De bondgenoten genieten nog altijd meer krediet, doorvoerders kunnen gebruik maken van algemene doorvoervergunningen, maar nu is er wel een basis voor handen om in te grijpen indien het vertrouwen in vraag gesteld wordt. Nederland sluit bovendien doorvoer door de territoriale wateren en het luchtruim formeel uit. Frankrijk en Duitsland zijn de enige landen die fysieke beveiligingsmaatregelen opleggen voor doorvoer. De benaming van de vergunning (*autorisation de passage* en transportvergunning) weerspiegelt een specifieke finaliteit, nl. veilig vervoer over het grondgebied verzekeren.

De buurlanden hanteren vergelijkbare beoordelingscriteria, inclusief eigen nationale criteria. De benadering is er minder formeel, doordat de criteria in politieke documenten zijn opgenomen. Enkel in het Verenigd Koninkrijk worden ze ook gepubliceerd (in bijlage bij de verslagen aan het parlement).

Enkel Nederland kent een meldplicht. Die gold tot juni 2012 voor alle doorvoer van en naar bevriende landen, sinds juli 2012 is de meldplicht beperkt tot doorvoer zonder overlading van en naar bevriende landen. De *ratio legis* van deze verplichting is om zicht te blijven houden op dit type doorvoer. Andere landen kennen geen meldplicht.

Een *de facto* beperking omwille van de haalbaarheid van de controles is in de buurlanden niet aan de orde, omdat de afweging van haalbaarheid een van de overwegingen is aan de basis van de keuze voor een beperkte, gerichtere *de lege* controle.

6.2.2.6.2 Controlemaatregelen *dual-use* producten

De *Dual-use* Verordening biedt een rechtsbasis om *ad hoc* controles uit te voeren. Alle landen volgen (verplicht) die benadering. Zoals de Verordening zelf aangeeft, zouden systematische controles omwille van het volume van de transacties in de praktijk niet haalbaar zijn.

De Verordening legt de beoordelingscriteria die gelden voor exportcontrole (art. 12) niet op voor doorvoer. In het Vlaamse Gewest worden die wel gehanteerd, andere landen passen de algemene beoordelingscriteria toe die gelden voor militair materieel. Dat de Europese Commissie de voorwaarden voor export niet expliciet van toepassing heeft gemaakt op doorvoer wijst erop dat men vooral een rechtsbasis heeft willen creëren voor de lidstaten om doorvoer te controleren, zonder de bedoeling te hebben om het exportcontroleregime in al zijn aspecten op doorvoer toe te passen.

De Verordening legt wel op om internationale verbintenissen in de beoordeling van doorvoeraanvragen op te nemen en rekening te houden met elkaars weigeringen (*no undercut*).

6.2.2.6.3 Aanbevelingen met betrekking tot de controlemaatregelen

Het Vlaamse Gewest is qua beleidsdoelstellingen niet bijzonder ambitieus maar is dan wel uiterst ijverig voor de specifiek geviseerde doorvoer. Naar het voorbeeld van de buurlanden verdient het aanbeveling om de omgekeerde benadering te overwegen, nl. minder ambitieus zijn in de systematische controles, maar daarentegen wel juridisch de nodige alertheid inbouwen door een brede juridische basis te voorzien voor alle mogelijk scenario's van illegale doorvoer.

Het screenen van doorvoerders op moraliteit gebeurt enkel in België. Dit kan als een goede praktijk gelden voor de buurlanden. Andere controlemaatregelen die het overwegen waard zijn betreffen: een meldplicht voor niet-vergunningplichtige doorvoer, het bijhouden van registers over het gebruik van vergunningen, een soepeler regime voor bevriende landen, dit kan *de facto* of zoals in Nederland *de lege*, op basis van algemene doorvoervergunningen, gekoppeld aan de mogelijkheid verdachte doorvoer te verbieden of onder individuele vergunningplicht alsnog aan controle te onderwerpen.

6.2.2.7 Procedurele aspecten

Toelichting

Procedurele aspecten geven vorm aan het verloop van de aanvraag en de beoordeling van een vergunning. Twee aspecten zijn daarbij van belang om de efficiëntie van het controlestelsel te

beoordelen: welke informatie wordt er vereist en hoe verloopt het behandelingsproces van de vergunningsaanvragen.

Evaluatie Vlaams beleid

Doorvoerders dienen in het Vlaamse Gewest volgende informatie toe te voegen aan hun vergunningaanvraag: een kopie van de uitvoervergunning, informatie over de goederen (omschrijving) en informatie over de bestemming en het eindgebruik (een (internationaal) invoercertificaat of certificaat van eindbestemming). Over het verloop van de procedure zelf stelt de Vlaamse overheid geen informatie ter beschikking.

Vlaamse doorvoerder klagen in de regel over lange wachttijden voor de behandeling van een aanvraag. Bovendien is het voor hen niet gemakkelijk uit te maken of *dual-use* producten al dan niet onder vergunningplicht staan. De meeste doorvoerders hebben interne procedures om goederen die voor dubbel gebruik in aanmerking komen te identificeren, voornamelijk op basis van het type goederen en de bestemming. Het is evenwel niet evident om daarvan een sluitende analyse te maken, doorvoerders zijn afhankelijk van de al dan niet correcte informatie die hen door de klant wordt aangeleverd, het is op zich een complexe materie die technische kennis vereist en of de goederen al dan niet effectief voor dubbel gebruik in aanmerking komen is ook een interpretatiekwestie. Ze kunnen daarvoor het advies inwinnen van de bevoegde overheid, maar zelfs de douanediens bevestigen dat dergelijk advies niet steeds éénduidig is. Het is één van de redenen waarom Vlaamse doorvoerders zelf niet happig zijn om doorvoerdossiers aan te nemen (zie ook verder, bij de mogelijke verklaring voor de daling van het aantal doorvoervergunningen in Vlaanderen).

Praktijk in de buurlanden

De buurlanden vragen vergelijkbare informatie. In de ervaring van de Vlaamse doorvoerders zijn de behandelingstijden er aanzienlijk korter dan in het Vlaamse Gewest. Een van de aanwijsbare verklaringen is het gebruik van elektronische procedures, zowel om informatie in te winnen, als om de aanvraag in te dienen. Dit is momenteel het geval in Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. In Frankrijk wordt er gewerkt aan een elektronisch platform.

De perceptie van lange behandelingstermijnen is eigenlijk voornamelijk te verklaren door het feit dat er in andere landen veel minder goederen aan een systematische vergunningplicht onderworpen zijn.

Aanbeveling met betrekking tot procedurele aspecten

Anno 2012 zou het gebruik van elektronische procedures geen onoverkomelijke uitdaging meer mogen vormen. Naar analogie met de buurlanden zou het de procedures niet alleen gebruiksvriendelijk maken, maar vooral een bijdrage kunnen betekenen om de behandelingstermijn te verkorten.

6.2.2.8 Modaliteiten

Toelichting

Eens een doorvoervergunning toegekend, kunnen er gewijzigde omstandigheden optreden, die een herziening van de voorwaarden van de vergunning verrechtvaardigen.

Alle landen voorzien daarvoor in wettelijke bepalingen. In de praktijk blijken die voorzieningen weinig gebruikt te worden. Het bestaan van de juridische mogelijkheid om ten allen in te grijpen is evenwel belangrijk.

6.2.2.9 Toezichtsmechanismen

Toelichting

Zoals eerder vermeld is een wettelijk kader op zich niet voldoende om een adequaat beleid te voeren. De effectiviteit van het controlestelsel hangt in grote mate af van de mogelijkheden om de wettelijke bepalingen te doen naleven. In alle onderzochte landen behoort dit niet tot de opdrachten van de overheid bevoegd voor het exportcontrolebeleid. Het zijn de douanediens- ten die op basis van hun algemene bevoegdheid instaan voor zowel het eerstelijnstoezicht als voor de opsporing en de vervolging (als specifieke bevoegdheid, complementair aan de algemene bevoegdheid van de parketten) van strafbare feiten.

Doordat de douanereglementering Europees geregeld is, zijn de kenmerken van het douanetoe- zicht in alle onderzochte landen grotendeels gelijk, op eigen accenten op het vlak de interpretatie en de toepassing na. Daarom worden voor deze analyse het Vlaams beleid en dat van de buurlanden samen besproken, met aandacht voor specifieke aspecten. Hierna wordt alleen het eerstelijnstoezicht van de douanediens- ten besproken, de opsporings- en vervolgs- capaciteit komt verder aan bod.

Evaluatie van het toezicht in de praktijk

De toezichtsmogelijkheden op de naleving van het exportcontrolebeleid zijn uiterst beperkt om diverse redenen. Ten eerste omwille van het volume van doorvoer en de snelheid waarmee door- voertransacties worden afgehandeld. Zeker voor *dual-use* producten is het onmogelijk om alle potentieel risicovolle goederen te controleren. De douanediens- ten zijn dus aangewezen op selectieve controles. Die worden sedert enkele jaren aangestuurd door risicoanalyses om gericht te kunnen werken. De parameters die daarvoor worden gebruikt zijn om evidente redenen vertrouwelijk, wel is geweten dat algemene parameters zoals het type goederen, de afzender en de bestemm(el)ing daar deel van uitmaken. Voor doorvoer stelt zich het specifiek probleem dat de in- formatie die op de douane-aangiftes dient vermeld te worden niet bruikbaar is voor de risico- analyses. Zowel op de summiere aangiftes als op de T1-documenten voor douane-vervoer (de be- naming voor doorvoer in de douanereglementering) wordt slechts een omschrijving van de goederen gevraagd en niet het gebruik van de goederencodes van de douanenomenclatuur. Daar- door is het systeem niet in staat om verdachte goederen te identificeren (hoogstens kan het systeem vaststellen dat er foutieve of geen gegevens voorhanden zijn over de goederen, bijvoorbeeld in het geval van een blanco veld).

Zelfs indien er de goederencodes verplicht zouden moeten gebruikt worden bij de aangifte, stelt zich in de praktijk het probleem dat de categorieën van de douanenomenclatuur te ruim zijn om daarbinnen specifieke vergunningplichtige goederen rechtstreeks te identificeren. Dit is voornamelijk het geval voor onderdelen van wapens en *dual-use* producten. Voor deze laatste zijn er in België ooit correlatietabellen opgemaakt die de link maakten tussen de douanenomenclatuur en Bijlage I van de Verordening. Die tabellen worden evenwel niet regelmatig geactualiseerd waardoor alle gebruikers (klanten, doorvoerders, douane) aangewezen zijn op manuele verificatie¹.

De verklaring voor de beperkte informatie die in de douanereglementering gevraagd wordt voor doorvoer (douane-vervoer) is te vinden in de finaliteit van de controles: douane-vervoer is immers de bestemming die de goederen krijgen wanneer ze ‘met opschorting van fiscale heffingen of handelspolitieke maatregelen’ transiteren doorheen het EU-grondgebied. Doordat er geen heffingen verschuldigd zijn, is doorvoer voor de douanediens ten m.a.w. fiscaal minder interessant. Het is die dualiteit, tussen fiscale en niet-fiscale finaliteit en de corresponderende toezichtstaken, die aan de basis ligt van de ontoereikendheid van de huidige instrumenten waarover de douanediens beschikken.

Een ander voorbeeld dat die dualiteit illustreert is de afwezigheid van controles aan de binnengrenzen in het ééngemaakte Europa (economische finaliteit), terwijl nationale maatregelen met betrekking tot internationale veiligheid op basis het EG-verdrag wel nog mogelijk zijn. Doordat er geen douaniers meer zijn aan de nationale binnengrenzen is controle over de weg en per spoor in de praktijk niet langer mogelijk. De meeste landen beperken doorvoercontroles dan ook om pragmatische redenen (*de lege* of *de facto*) tot controles aan de (EU) buitengrenzen, in lucht- en zeehavens. Alleen Frankrijk kent een systematische controle voor doorvoer over de weg.

Een laatste aspect van belang met betrekking tot de toezichtsmogelijkheden van de douanediens is de ervaring van Vlaamse doorvoerders dat ondanks een uniform wettelijk kader (het communautair douanewetboek) er grote onderlinge verschillen blijven bestaan op het vlak van de toepassing op nationaal niveau. Verschillende interpretaties, verschillende procedures en behandelingstijden, en verschillende prioriteiten (ieder EU land werkt met eigen risicoanalyseprofielen) zorgen ervoor dat dezelfde categorieën van goederen niet even streng gecontroleerd worden in alle EU-landen. De Europese Commissie schrijft dit onder meer toe aan een verschil in capaciteit op nationaal niveau.³⁹²

Het WHD voorziet sinds juli 2012 in beperkte toezichtsmogelijkheden voor Vlaamse ambtenaren. Zolang evenwel het toezichtsinstrumentarium niet is aangepast, zullen ook de Vlaamse ambtenaren dezelfde beperkingen ondervinden in de praktijk.

Aanbevelingen met betrekking tot het toezicht op de naleving van de exportcontrolewetgeving

Een wettelijk kader dat geen oog heeft voor de mogelijkheden om de naleving ervan af te dwingen ondermijnt zijn eigen effectiviteit. Het probleem voor de naleving van het exportcontrolebeleid ligt in het feit dat er gescheiden bevoegdheden zijn: het bepalen van het beleid en het toezicht daarop behoren tot 2 onderscheiden overheden, die elk een andere finaliteit nastreven. Zolang de finaliteit van douane voornamelijk fiscaal is – ondanks het stijgend aantal niet fiscale toezichtstaken die ze ook uit andere domeinen opgelegd krijgen (milieu, voedselveiligheid en dergelijke) – en de

¹ Navraag bij douane leert dat naar schatting 80% van de goederencodes subcategorieën bevatten die voor dubbel gebruik (*dual-use*) in aanmerking komen. Voor deze goederen (die van Bijlage I van de EG *Dual-use* Verordening 428/2009) bestaat er evenwel geen specifiek code binnen de douanenomenclatuur.

instrumenten die de douanediens ten voorhanden hebben vooral die fiscale finaliteit ondersteunen, is er weinig kans dat verdachte doorvoer ('verdacht' vanuit het standpunt van exportcontrole) op de radar komt. Beschikken over de juiste informatie, middelen om controles uit te oefenen op nationale maatregelen in een ééngemaakte markt en éénvormige toepassing binnen Europa vormen de belangrijkste uitdagingen voor een efficiënt douanetoezicht. Deze uitdagingen overstijgen het nationaal niveau, en kunnen enkel op Europees niveau worden aangepakt.

6.2.2.10 Vervolgings- en sanctieneringsbeleid

Toelichting

In het verlengde van de toezichtsmogelijkheden ligt de capaciteit om illegale doorvoerders te vatten, te vervolgen en te bestraffen. Omdat de bevoegdheid daartoe aan onderscheiden instanties is toegewezen, bespreken we het in de analyse afzonderlijk. Ook hier maken we geen onderscheid tussen het Vlaamse Gewest en de buurlanden omdat de problematiek in alle landen gelijklopend is. De focus van dit onderzoek lag op de analyse van het wettelijk kader en de bestuurlijke praktijk van het exportcontrolebeleid en niet op de analyse van douane of andere diensten die voor de handhaving ervan instaan. Daardoor dient de hierna volgende analyse met enig voorbehoud gelezen te worden. Hierin is informatie verwerkt die eerder zijdelings is bekomen, het vormde niet het specifieke voorwerp van gericht onderzoek. De beperkte informatie die het onderzoek aan het licht bracht, geeft wel voldoende indicatie over de uitdagingen om illegale activiteiten te vervolgen en te bestraffen.

Evaluatie van het opsporings- en sanctieneringsbeleid.

Alle onderzochte stelsels voorzien in strafrechtelijke sancties voor overtredingen op de regelgeving met betrekking tot het exportcontrolebeleid. In geen enkel land kon informatie verkregen worden over strafrechtelijke veroordelingen. Zoals eerder reeds vermeld kan dit moeilijk als een indicatie worden gezien dat er geen illegale doorvoer zou plaatsvinden. Het geeft meteen al aan dat het in de praktijk blijkbaar moeilijk is om illegale handelaars te vervolgen en te veroordelen.

De bevoegdheid om illegale activiteiten op te sporen en vervolging te initiëren behoort tot de algemene bevoegdheid van politionele diensten en de parketten, de opsporingsdiensten van douane hebben specifieke, toegewezen bevoegdheden terzake. Politionele aspecten maakten niet het voorwerp uit van dit onderzoek, hierop wordt verder niet ingegaan.

Opsporingsdiensten van douane richten zich specifiek op het onderzoeken van vermoedelijk frauduleuze praktijken. Ze krijgen daarvoor informatie aangereikt van politiediensten, inlichtingendiensten of van collega's uit opsporingsdiensten van douane in andere landen. In het Vlaamse Gewest werken die diensten volledig gescheiden van de eerstelijnscontrole (toezicht), onder meer omdat de ervaring leert dat er van die diensten geen *input* wordt aangereikt. De focus, de methodes, de kwalificaties van de ambtenaren bevoegd voor toezicht zijn nl. heel verschillend. In andere landen, zoals bijvoorbeeld in Nederland blijkt er wel meer samenwerking te bestaan. Los van de al dan niet efficiënte interne organisatie binnen douane is de indicatie dat er mogelijks twee gescheiden circuits bestaan veel belangrijker voor dit onderzoek, en met name voor de beoordeling van de efficiëntie van het doorvoercontrolestelsel.

Dé belangrijkste beleidsdoelstelling is immers, het voorkomen van de illegale handel in strategische goederen. De meerwaarde van een wettelijk kader dat er niet in slaagt om illegale handel te

vervolgen en bestraffen kan dus in vraag gesteld worden. Evenals de proportionaliteit van de huidige controlemaatregelen die er voornamelijk in slagen om legale handel onder controle te plaatsen.

Aanbeveling met betrekking tot het opsporings- en sanctioneringsbeleid

Als belangrijkste aanbeveling geldt hiervoor dat het nodig is om meer onderzoek te verrichten naar de kenmerken van de illegale handel. Dit is onontbeerlijk om de efficiëntie van het huidige controlestelsel te evalueren, nl. of de huidige maatregelen afdoende zijn om ook illegale handel aan te pakken.

Een tweede aanbeveling betreft de nood aan meer samenwerking tussen alle bevoegde instanties die elk op basis hun algemene bevoegdheid met een specifiek deelaspect te maken hebben: naast exportcontrole en douanediensden, zijn ook politie- en inlichtingendiensten en de overheid bevoegd voor mobiliteit (voor aspecten van fysieke beveiliging) de belangrijkste betrokken partijen. Dergelijke samenwerking is niet alleen nodig op het niveau van de beoordeling van vergunningaanvragen, maar is structureel onontbeerlijk *'en amont'*, dit is om een adequaat beleid te kunnen uitstippen en rekening houdend met alle relevante aspecten, in de meest geschikte controlemaatregelen te kunnen voorzien.

6.2.2.11 Globale evaluatie van de efficiëntie van het doorvoercontrolebeleid

Voor de analyse van de relevante deelaspecten van een efficiënt controlestelsel was het regelmatig nodig om te verwijzen naar de impact vanuit andere aspecten. Dit benadrukt het belang van een samenhangend en coherent geheel. Beleidsbeslissingen met betrekking tot de doelstellingen en de daarvoor noodzakelijke maatregelen kunnen niet los gezien worden van toezichts- en handhavingsmogelijkheden; de omschrijving van het toepassingsgebied, inclusief de definitie van doorvoer bepaalt de mogelijkheden om systematisch of *ad hoc* te controleren, enz.

Het Vlaams doorvoercontrolestelsel zou op zich positief beoordeeld kunnen worden op het vlak van efficiëntie omdat het hele controlestelsel intern coherent is en voornamelijk omdat de controlemaatregelen afgestemd zijn op de doelstelling. De focus is evenwel heel specifiek: controle op doorvoer met overlading, om exportcontrole sluitend te maken. Daardoor is het stelsel enkel theoretisch efficiënt. Vanuit een breder perspectief komen de zwaktes naar boven:

- Een beleid dat zich tot doel stelt om illegale doorvoer te voorkomen, heeft nood aan inzicht in illegale activiteiten. Die informatie is niet voorhanden bij de diensten die het exportcontrolebeleid bepalen en uitvoeren;
- Om illegale doorvoer te voorkomen, kan de controle niet beperkt worden tot één bepaald type van doorvoer (met overlading), ook al bevindt zich daar het grootste risico. Er is minstens een juridische basis nodig die *ad hoc* alle mogelijke verdachte doorvoer onder controle kan brengen;
- Systematische controles van doorvoer zijn een utopie, omwille van de snelheid en het volume van doorvoertransacties. Zelfs indien slechts één type van doorvoer geïsoleerd wordt, vinden er *de facto* slechts selectieve controles plaats: in zee- en luchthavens bijvoorbeeld. Systematische controles die er niet in slagen om illegale activiteiten te identificeren werken voornamelijk verzwarend voor de legale handel;
- Indien niet alle landen dezelfde systematische controles toepassen, ligt het verleggen van de handel voor de hand;

- Systematische controles van alle doorvoer met overlading (in zee- en luchthavens) voor alle types van goederen, kunnen om reden van efficiëntie vervangen worden door een combinatie aan maatregelen:
 - Systematische controles beperkt tot overlading van de meest gevoelige goederen (zoals Duitsland en het Verenigd Koninkrijk);
 - Een soepeler behandeling van bevriende landen (*de lege* in Nederland door het gebruik van algemene doorvoervergunning, *de facto* in de andere landen);
 - Een juridische basis om in geval van vermoeden van problematische doorvoer in alle mogelijke gevallen in te grijpen;
- De instantie bevoegd voor exportcontrole heeft niet alle elementen zelf in handen om het beleid op een efficiënte manier te voeren. Er is samenwerking vereist met:
 - De douanediens ten bevoegd voor toezicht, zij dienen meer instrumenten ter beschikking te krijgen om doorvoer op basis van de goederencode te identificeren (liefst op basis van een aangepaste nomenclatuur die niet alleen rekening houdt met een fiscale finaliteit);
 - Opsporingsdiensten van douane, inlichtingendiensten en politie, die zich specifiek toeleggen op het onderzoek van frauduleuze praktijken;
 - De bevoegde overheid voor mobiliteit, die fysieke beveiligingsmaatregelen oplegt aan de doorvoer over eigen grondgebied;
 - Grensoverschrijdend, minstens met de buurlanden, liefst zo ruim mogelijk, om dubbele procedures te vermijden, om informatie uit te wisselen, om afstemming van het beleid te bekomen, zodat de mogelijkheden tot *shopping* beperkt worden.
- Tot slot dient men een oplossing te vinden voor het feit dat de doorvoerder zelf economisch niet de primair verantwoordelijke partij is, maar wel de exporteur. Extraterritoriale werking voor eigen onderdanen of beoordeling van doorvoer in de exportvergunning, of de combinatie van beide zijn mogelijke pistes.

Deze aandachtspunten kunnen het vertrekpunt vormen voor een bezinning op het huidige beleid. Niettemin laat de huidige analyse, omwille van de focus op het wettelijk en bestuurlijk kader, niet toe om een volledig sluitende beoordeling te maken over de doeltreffendheid van het huidige doorvoercontrolestelsel. Daarvoor is voornamelijk meer inzicht vereist in illegale activiteiten, om te kunnen evalueren in welke mate de huidige controlemaatregelen ook daarop afgestemd zijn (illegale activiteiten vermijden, afremmen). Dit vereist een parallel onderzoek. Slechts vanuit beide benaderingen (legaal kader en illegale activiteiten) zijn een volwaardige analyse en sluitende conclusies mogelijk.

6.3 Verklaring voor de continue daling van doorvoer in het Vlaamse Gewest

Het onderzoek levert geen sluitende verklaring op voor de continue daling van het aantal doorvoervergunningen in het Vlaamse Gewest. Belangrijke indicaties zijn er wel, zoals:

- Vlaamse doorvoerders zijn zelf niet verrast door de daling omdat ze zelf intern doorvoerdossiers proberen te beperken, daarvoor zijn meerdere redenen:
 - De materie is te complex (voornamelijk *dual-use* doorvoer), vereist specifieke competenties en is daardoor te duur in verhouding tot de verdiensten aan een dergelijk dossier;
 - Doorvoerders zijn sterk afhankelijk van hun klanten voor wat de informatie over de goederen en de bestemming/eindgebruiker betreft, dit maakt hen kwetsbaar;
 - De risico's zijn te hoog doordat douane hen als eerstelijnsparij aanspreekt voor alle onregelmatigheden, die ze zelf maar moeilijk kunnen verhalen op hun klanten;
 - Sommige doorvoerders beperken zelf de dossiers die ze behandelen tot bepaalde types van klanten (overheidsinstanties) en/of bepaalde types van goederen, om zo de risico's te beperken;
- Daarnaast spelen procedurele aspecten mee waardoor hun klanten soms afhaken om bijvoorbeeld via de haven van Antwerpen door te voeren:
 - De reputatie van België om overijverig te controleren op wettelijke vereisten;
 - De reputatie van inefficiëntie douaneprocedures;
 - Lange wachttijden (4 tot 6 weken) voor de beoordeling van aanvragen door de bevoegde dienst voor exportcontrole (tegenover 2 tot 3 weken in de buurlanden);
 - Inefficiënte procedures wanneer er meerdere diensten bij betrokken zijn: geen geïntegreerde benadering, geen elektronische procedures;
- De belangrijkste reden is wellicht te vinden in het veel soepeler beleid in de buurlanden, en voornamelijk het feit dat er voor veel minder categorieën van goederen in een systematische controle voorzien is (Duitsland, het Verenigd Koninkrijk) of de meldplicht (tot juni 2012) en het gebruik van algemene doorvoervergunningen (vanaf juli 2012) voor doorvoer van en naar bevriende landen in Nederland. De berekening van tijdsbesparing is bij vergelijking snel gemaakt.

Doorvoerders zijn zelf vragende partij voor onder meer:

- Elektronische procedures die tijdsbesparend werken;
- Geïntegreerde procedures en databases die op elkaar zijn aangesloten om dubbel werk te vermijden (*single window*);
- Het koppelen van voordelen (snellere afhandeling op basis van vermoeden van vertrouwen) aan de douanecertificaties AEO en C-TPAT;
- Een soepeler behandeling van minder gevoelige dossiers (minder gevoelige producten, minder gevoelige bestemmingen).

6.4 Samenvattend overzicht van de aanbevelingen

Hierna volgt een overzicht van de aanbeveling per aspect van belang voor een volwaardig controlestelsel. Waar relevant wordt aangegeven waar intra- of interstatelijk overleg en afstemming wenselijk zijn.

Dit samenvattend overzicht is te beschouwen als een roadmap, waarin (chronologisch) alle aspecten zijn opgenomen, waarvan (minstens) de afweging van belang is doorheen het hele reguleringsproces, van (input voor) het beleid tot en met de handhaving en strafbaarstelling voor niet-naleving. Het is een generiek lijst, die zowel voor militair materieel als voor *dual-use items* als referentie kan gebruikt worden.

Motivatie om te reguleren, beleidsdoelstellingen

- Perspectief van internationale veiligheid: exportcontrole sluitend maken
- Perspectief van civiele veiligheid: de veiligheid op het eigen grondgebied verzekeren, bescherming van het milieu en de bevolking, onder meer door de fysieke beveiliging van het transport
- Perspectief van binnenlandse veiligheid: afwending op het eigen grondgebied voorkomen o.w.v. de dreiging van internationaal terrorisme (waardoor afwending zich niet beperkt tot verre bestemmingen)

Intrastatelijk overleg en afstemming wenselijk met andere overheden bevoegd voor buitenlandse zaken, binnenlandse veiligheid, civiele veiligheid en transport



Input voor het beleid

- In lijn met de gereguleerde aspecten van exportcontrole: hetzelfde materieel toepassingsgebied, dezelfde beoordelingscriteria, enz.
- Rekening houdend met de kenmerken van doorvoer:
 - o per definitie een grensoverschrijdend fenomeen, met een primair verantwoordelijke partij die zich buiten de eigen jurisdictie bevindt (de exporteur);
 - o het volume en de snelheid van doorvoertransacties;
- Rekening houdend met de *modus operandi* van criminele organisaties;
- Rekening houdend met de impact van maatregelen van fysieke beveiliging op de toezichts- en controlemogelijkheden.

Intrastatelijk overleg wenselijk met andere bevoegde instanties:

- o Buitenlandse zaken, o.w.v. hun informatie over internationale veiligheid, het beleid van andere landen;
- o Politie-, inlichtingen-, opsporings- en vervolgingsdiensten, o.w.v. hun informatie over criminele, illegale activiteiten;
- o Mobiliteit, Transport, nucleaire veiligheid o.w.v. hun beleid inzake fysieke

beveiliging van transporten (bijvoorbeeld hun *lessons learnt* uit hun controles);

- Douanediensden, verantwoordelijk voor toezicht en handhaving.

Interstatelijk overleg wenselijk o.w.v. afstemming van het beleid

Wettelijk kader

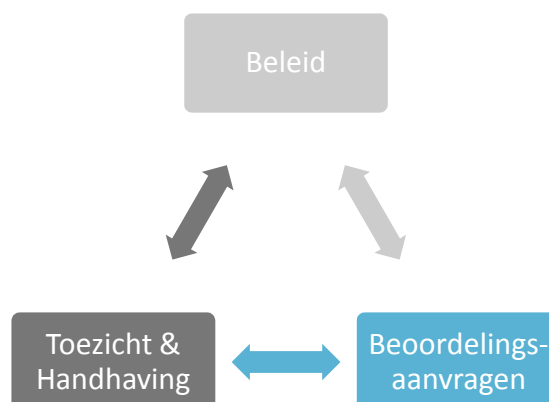
Controlemaatregelen dienen wettelijk verankerd om rechtszekerheid te creëren. *Ab initio* is het van belang om aandacht te hebben voor:

- een proportioneel wettelijk kader, dat in verhouding staat tot de doelstellingen, dit is dat erin slaagt om illegale handel aan banden te leggen, zonder de legale handel onnodig te verzwaren (intern: proportionele en efficiënte procedures, extern: nood aan grensoverschrijdend overleg om dubbele procedures te vermijden);
- Toezicht/handhaving en de praktische haalbaarheid van controles;
- Grensoverschrijdend, uniforme toepassing van gemeenschappelijke verplichtingen en formaliteiten.



Bevoegde instanties

- Doorvoer behoort tot de bevoegdheid van de instantie bevoegd voor exportcontrole
- Overleg met andere bevoegde instanties is noodzakelijk, op 3 belangrijke 'overlegmomenten':
 - Voor het bekomen van input voor het beleid (zie *supra*): zowel intra- als interstatelijk
 - Bij de beoordeling van vergunningsaanvragen (zie ook *infra*)
 - Met het oog op toezicht en handhaving (zie ook *infra*), zowel intra- als interstatelijk



Omschrijving doorvoer

Bij voorkeur een ruime omschrijving, in combinatie met een rechtsgrond die ten allen tijde ingrijpen mogelijk maakt.

- Ruime omschrijving: het vervoer doorheen het nationaal grondgebied, al dan niet met overlading en ongeacht het transportmiddel.
- *Ratio legis* van de ruime omschrijving: niets *de lege* uitsluiten om controle van verdachte doorvoer ten allen tijde mogelijk te maken.

Nadien kan systematische controle *de lege* of *de facto* worden beperkt bijvoorbeeld tot

- bepaalde (gevoelige) goederen;
- en/of naar bepaalde bestemmingen;
- en/of manipulatie van de goederen (overlading, verandering van transportmiddel);
- en/of een bepaald type transportmiddel (zee/water, spoor, weg, lucht);
- en/of de overlappingslocatie (bv. zee- en luchthavens).

Personeel toepassingsgebied

Bij voorkeur werken op meerdere sporen, om alle verantwoordelijke partijen te responsabiliseren:

- Doorvoerders, om een rechtstreeks aanspreekbare partij te hebben binnen de eigen jurisdictie;
- In combinatie met een responsabilisering van de exporteur voor de keuze van zijn doorvoerroutes (vereist grensoverschrijdend overleg en afstemming om dubbele controles te vermijden);
- Evt. in combinatie met extra-territoriale werking voor de eigen onderdanen die strafbare feiten plegen (geen vergunning, niet naleving van embargo's en dergelijke).

Materieel toepassingsgebied

- Bij voorkeur zo ruim mogelijk houden, met als uitgangspunt dezelfde lijsten als voor exportcontrole: Gemeenschappelijke EU-lijst + nationale *items* + *catch all* bepaling;
- Liefst grensoverschrijdend zo uniform mogelijk om *shopping* tegen te gaan.

Controlemaatregelen

Idealiter een mix aan complementaire maatregelen:

- Voorafgaande screening van doorvoerders op moraliteit;
- Verbodsbepalingen:
 - o Bepaalde categorieën van goederen;
 - o Bepaalde bestemmingen;
 - o Bepaalde eindgebruikers (bijvoorbeeld niet-statelijke actoren);
 - o Bepaald eindgebruik (bijvoorbeeld *dual-use* voor MVW, in landen onder embargo);
- Toezicht op doorvoer, mogelijke maatregelen:
 - o Beperkte systematische controle door middel van een vergunningplicht, bijvoorbeeld

- beperkt tot overlading van bepaalde categorieën van goederen naar bepaalde bestemmingen;
 - Brede juridische basis om *ad hoc* controle mogelijk te maken /onder vergunning te plaatsen (o.w.v. veiligheidsbelangen, o.w.v. beoordelingscriteria in het gedrang, o.w.v. ongeoorloofd eindgebruik, enz.)
 - Zelfde beoordelingscriteria voor de doorvoervergunning als voor export; (gemeenschappelijke EU criteria, *no-undercut*, internationale verplichtingen);
 - Evt. een meldplicht voor bep. categorieën van niet-vergunningplichtige doorvoer;
 - Evt. bijhouden van registers voor vergunde doorvoer om het gebruik van de vergunningen te kunnen opvolgen;
 - (fysieke) beveiligingsmaatregelen transport;
- Controlemaatregelen op doorvoer bij de aanvraag van een exportvergunning, mogelijke maatregelen:
 - Informatie over doorvoerlanden meenemen in de beoordeling van een exportvergunningsaanvraag;
 - Evt. nagaan of de doorvoerlanden geen bezwaar maken;
 - Evt. als exporterende staat erover waken dat de doorvoervergunning is toegekend indien die vereist is;
 - Evt. informatie in de importvergunning overmaken aan doorvoerlanden;
 - Informatie bijhouden (registers in het exportland) over doorvoerders en doorvoerlanden (gedurende 10 jaar).

Vereiste documenten

- Bij de aanvraag voor een doorvoervergunning:
 - Informatie over de goederen;
 - Informatie over de eindgebruiker;
 - Informatie over het eindgebruik.
- Bij de aanvraag voor een exportvergunning:
 - Evt. schriftelijke kennisgeving dat doorvoerlanden geen bezwaar maken;
 - Informatie over doorvoerroutes.

Beoordelingscriteria

- Bij voorkeur in lijn met de beoordelingscriteria voor export en liefst grensoverschrijdend zo uniform mogelijk om *shopping* tegen te gaan:
 - Internationale verplichtingen en de gemeenschappelijke EU criteria;
 - Liefst marginaal gebruik van nationale criteria;
 - Weigeringen van andere landen (*no-undercut*).
- Een soepeler behandeling van bevriende landen behoort tot de mogelijkheden, mits er een rechtsgrond behouden blijft om in te grijpen bij gewijzigde omstandigheden. Dit kan *de facto* of naar het Nederlands voorbeeld *de lege* door middel van algemene doorvoervergunningen gekoppeld aan een meld- en rapportageplicht en een juridische basis om alsnog in te grijpen.

Bij voorkeur modulair intrastatelijk overleg bij de behandeling van beoordelingsaanvragen en de toetsing daarvan aan de beoordelingscriteria, cf. de Britse benadering.

Procedurele aspecten

Bij voorkeur klantvriendelijk, om legale handel niet onnodig te verzwaren en in de mate van het mogelijke rekening te houden met de snelheid waarmee internationale handelstransacties plaatsvinden, mogelijke maatregelen zijn:

- Een *single window* voor het vervullen van formaliteiten die meerdere bevoegde instanties aanbelangen;
- Voordelen verbinden aan certificering (op basis van gecertificeerd vertrouwen), bijvoorbeeld geen bijkomend moraliteitsonderzoek voor wie AEO of CTPAT gecertificeerd is;
- Electronische procedures voor een snelle behandeling;
- Transparante behandeling van de dossiers.

Modaliteiten

Voorzien in een juridische basis die ingrijpen mogelijk maakt na het toekennen van de vergunning, bijvoorbeeld bij gewijzigde omstandigheden (extern) of bij de vaststelling van onregelmatigheden (intern).

Toezicht & Handhaving

Voldoende informatie over het transport (goederen, bestemming en dergelijke) in combinatie met inzicht in de *modus operandi* van illegale activiteiten (als *input* voor de risicoanalysetechnieken) om daadwerkelijk toezicht mogelijk te maken:

- Controle op de authenticiteit van de documenten;
- Fysieke controles van de goederen;
- Grenscontroles.

Overleg met politie, inlichtingen douane voor opsporing, met douane en de parketten voor vervolging.

Interstatelijk overleg en samenwerking nodig om zicht te krijgen op de relevante informatie:

- Over vervoerders;
- Over criminele organisaties, activiteiten: hun profiel, hun *modus operandi*;
- Over illegale doorvoerroutes.

Sancties

- Bij voorkeur een mix aan burgerrechtelijke en strafrechtelijke sancties, wettelijk verankerd;
- Voldoende afschrikwekkend;
- Bij voorkeur gericht op de primair verantwoordelijke partij, die bij doorvoer per definitie de buitenlandse exporteur is;

- Doorvoerders verantwoordelijk stellen als 2^{de} lijnsverantwoordelijken;
- Liefst een getrapt systeem van sancties naargelang de zwaarwichtigheid van de inbreuk;
- Evt. extra territoriale werking voor de eigen onderdanen;
- Veroordelingen bekend maken om transparantie te bevorderen over wat (niet) toelaatbaar is.

7 Besluit

Doorvoer is een handelstransactie waarbij goederen het grondgebied van een staat binnen komen om verder te worden vervoerd naar andere bestemmingen, buiten de jurisdictie van het doorvoerland. Dat kan ofwel rechtstreeks gebeuren, bijvoorbeeld over de weg of per spoor, of het kan gepaard gaan met een overlading op een ander transportmiddel, bijvoorbeeld goederen die via een zee- of luchthaven het land binnenkomen en worden overgeladen op een ander of gelijkaardig transportmiddel.

Doorvoer van strategische goederen (wapens, militair materieel of *dual-use* goederen) is één van de handelstransacties die zowel bovennationaal als nationaal ressorteren onder een exportcontrolebeleid. Centraal daarin staat de controle op export. Tot de andere handelstransacties die geïmporteerd worden behoort onder meer import, tussenhandel en dienstverlening. Het exportcontrolebeleid in het algemeen wordt in de eerste plaats ingegeven door motieven van internationale veiligheid, nl. voorkomen dat bepaalde categorieën van goederen, omwille van hun strategisch karakter, terechtkomen op ongeoorloofde bestemmingen of bij ongewenste bestemmingen. Doorvoercontrole heeft dezelfde finaliteit en wordt door de bevoegde autoriteiten benaderd als een te controleren transactie om de exportcontrole sluitend te maken. In die zin is het een tweedelijnsmaatregel, ter ondersteuning van exportcontrole.

De specifieke, eigen kenmerken van doorvoer, verschillend van die van export, vereisen specifieke aandacht, niet alleen bij de keuze van adequate controlemaatregelen, maar ook beleidsmatig. Die eigen kenmerken hebben enerzijds te maken met het volume en de snelheid van doorvoertransacties, hetgeen een impact heeft op de praktische haalbaarheid van, al dan niet systematische, controles. Anderzijds kent doorvoer, vanuit een veiligheidsperspectief, ook specifieke risico's waarmee men beleidsmatig dient rekening te houden. Bij export staat immers vermijden van afwending als doelstelling centraal, dit is het risico beperken dat de goederen zouden terechtkomen in landen of bij handelaars die een bedreiging vormen voor de internationale veiligheid. Mogelijke afwending naar verre bestemmingen maakt ook deel uit van de risico-inschatting bij doorvoer, daarnaast zijn er evenwel twee specifieke risico's voor het eigen grondgebied, nl. de bedreiging van het milieu en de bevolking bij doorvoer van gevaarlijke goederen, en het risico op afwending naar de binnenlandse markt. Vooral deze laatste bekommernis zou in een context van internationaal terrorisme aan belang moeten winnen voor het bepalen van de beleidsdoelstellingen. Terroristische dreigingen zijn immers niet altijd territoriaal lokaliseerbaar of voorspelbaar en niet beperkt tot verre conflicthaarden.

Voorliggend onderzoek belicht de verschillende stelsels (internationaal, Europees, nationaal in de onderzochte landen) aan de hand van een uitvoerige beschrijving. Op basis daarvan wordt het Vlaams controlestelsel geëvalueerd op *compliance* met bovennationale bepalingen en op doeltreffendheid, vanuit de vergelijking met controlemaatregelen in andere landen. Op basis van de analyse worden aanbevelingen geformuleerd op elk van de onderscheiden aspecten die samen een coherent en volwaardig controlestelsel vormen.

Op internationaal vlak vinden we twee van de drie doelstellingen terug: internationale veiligheid en civiele veiligheid, in de mate dat sommige internationale teksten verplichten om het transport fysiek te beveiligen. In het algemeen dient evenwel vastgesteld dat doorvoer op internationaal vlak slechts beperkte aandacht krijgt, er bestaan weinig concrete verplichtingen en die zijn beperkt tot

kleine en lichte wapens en massavernietigingswapens (in het VN Vuurwapenprotocol, resp. VN Resolutie 1540).

Een doeltreffend controlestelsel dient een coherent geheel van maatregelen te omvatten die betrekking hebben op duidelijke beleidsdoelstellingen die rekening houden met de kenmerken van de te reguleren transacties, bij voorkeur geregeld in een wettelijk kader, om rechtszekerheid te kunnen bieden en legale handel te vrijwaren, controlemaatregelen die het mogelijk maken om verdachte transacties ten allen te vatten, een personeel toepassingsgebied dat de verantwoordelijke partij(en) onder controle plaatst en responsabiliseert, een materieel toepassingsgebied dat aansluit, bij voorkeur identiek is aan dat van exportcontrole, uniforme beoordelingscriteria voor vergunningsaanvragen, wettelijk voorziene modaliteiten die ingrijpen bij gewijzigde omstandigheden van vergunde doorvoer mogelijk maken en toezicht- en handhavingsmechanismen die de naleving van het controlestelsel kunnen garanderen, inclusief sancties om illegale handelaars niet ongestraft vrijuit te laten gaan en idealiter een afschrikwekkend effect hebben.

Internationale, dwingende, voorschriften met betrekking tot doorvoercontrole beperken zich *grosso modo* tot de nood aan maatregelen, al dan niet wettelijk geregeld, de nood aan fysieke controlemaatregelen en de nood aan (grens)controles en sanctionering. Er wordt geen omschrijving gegeven van doorvoer, noch nadere bepalingen bij het personeel en materieel toepassingsgebied.

Opvallend is wel dat het VN Vuurwapenprotocol doorvoercontrole van kleine en lichte wapens niet alleen beperkt tot controle in het doorvoerland, maar ook de beoordeling van doorvoerlanden bij de aanvraag om een exportvergunning en de toestemming van doorvoerlanden als controlemaatregelen oplegt. Ook het bijhouden van informatie over doorvoer in registers en interstatelijke uitwisseling van informatie, onder meer over doorvoerders behoren tot de controlemaatregelen. Dergelijke maatregelen zouden ook voor andere strategische goederen (ander militair materieel dan kleine en lichte wapens en massavernietigingswapens) het controlestelsel kunnen versterken.

Op Europees niveau verschilt de situatie naargelang het militair materieel of *dual-use* producten betreft. Voor militair materieel, inclusief kleine en lichte wapens legt Europa geen uniform controlestelsel op. De keuze om al dan niet te controleren blijft bij de lidstaten. Wie wel in een controlestelsel voorziet, is gebonden door de Europese bepalingen met betrekking tot het materieel toepassingsgebied (Gemeenschappelijke EU-lijst) en de beoordelingscriteria voor de vergunningsaanvragen (GS 2008/944/GBVB). Er is geen verplicht toe te passen omschrijving van doorvoer en er zijn geen Europese bepalingen met betrekking tot mogelijke andere controlemaatregelen (meldplicht, bijhouden van registers en dergelijke). Voor *dual-use* producten legt Europa bij Verordening (428/2009) wel een uniform controlestelsel op, met een Europeesrechtelijke omschrijving van doorvoer (doorvoer door het EU-douanegebied), dat evenwel beperkt is tot een brede juridische basis om *ad hoc* controle van verdachte doorvoer mogelijk te maken. Andere bepalingen die verplicht gelden voor export, zoals de beoordelingscriteria voor vergunningsaanvragen, het uitwisselen van informatie en dergelijke zijn niet verplicht van toepassing, en kunnen door de lidstaten facultatief worden gevolgd.

De afwezigheid van een volwaardig, dwingend en uniform bovennationaal kader brengt met zich mee dat er op nationaal niveau grote onderlinge verschillen bestaan op het vlak van de controlemaatregelen, voornamelijk voor militair materieel. Dat blijkt uit de beschrijving van de

controlestelsels in België (de drie Gewesten), Nederland, Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.

Het Vlaamse Gewest nam in juni 2012 een eigen Wapenhandeldecreet aan, waarin voor het eerst sinds de overdracht van de bevoegdheid inzake exportcontrole aan de gewesten in 2003, een eigen beleid *de lege* wordt verankerd. Het Wapenhandeldecreet vormt, in vergelijking met de federale wetgeving van 1991, een juridisch veel samenhangender geheel waarin een aantal incoherenties uit de federale wetgeving worden weggewerkt en een aantal bestuurlijke praktijken wettelijk worden verankerd, zoals een wettelijke omschrijving van doorvoer, beperkt tot doorvoer met overlading. Door de keuze voor deze definitie, laat het Vlaamse Gewest de omschrijving van doorvoer samenvallen met het type doorvoer onder systematische controle. Dit is het grootste verschil met de buurlanden, waar overlading geen bepalend criterium is voor de omschrijving van doorvoer en enkel van belang is om af te bakenen welke doorvoer er aan systematische controle onderworpen wordt. Door die nauwe omschrijving geeft het Vlaamse Gewest een juridische basis uit handen om in te grijpen voor alle andere verdachte doorvoer waar geen overlading mee gepaard gaat.

Voor het personeel toepassingsgebied doet men in alle onderzochte landen een beroep op een juridische constructie, in de zin dat men een aanknopingspunt zoekt binnen de eigen jurisdictie omdat de eigenlijk verantwoordelijke partij, de exporteur, per definitie in het buitenland gevestigd is. Tot doorvoerders behoren organisaties die zich bezig houden met vervoer of met het vervullen van de douaneformaliteiten, geen van hen heeft als *corebusiness* wapenhandel. Die keuze is ingegeven door pragmatische overwegingen, nl. om binnen de eigen jurisdictie over een partij te kunnen beschikken die men kan aanspreken en ter verantwoording kan roepen voor het vervullen van de formaliteiten, resp. om te vervolgen en te bestraffen bij onregelmatigheden.

Voor het materieel toepassingsgebied hanteren alle onderzochte landen de Gemeenschappelijke EU lijst met militaire goederen als referentie voor de nationale lijsten van goederen onder controle. De vastgestelde verschillen per land hebben enerzijds betrekking op eigen nationale *items* die aan de lijst worden toegevoegd, anderzijds op bepaalde categorieën van goederen die van controle worden uitgesloten (Nederland) of een beperkt aantal daarvan dat systematisch onder controle staat (oorlogswapens in Duitsland). Het Verenigd Koninkrijk kent een gedifferentieerd controlestelsel op basis van een indeling van de goederen, in combinatie met hun bestemming, in drie categorieën (A, B, C Goods). België (de drie Gewesten) hanteert voor doorvoer dezelfde lijst als die voor exportcontrole.

Ook op het vlak van de controlemaatregelen bestaan er grote verschillen. Alle landen verbieden de doorvoer van bepaalde, voornamelijk NBC wapens. België (de drie gewesten) kent als enig land een procedure om voorafgaand de moraliteit van wapenhandelaars, inclusief doorvoerders te screenen. Nederland kent een meldplicht voor niet-vergunningplichtige doorvoer, Frankrijk controleert als enige doorvoer over de weg. Het grootste verschil situeert zich op het vlak van de eerder aangehaalde systematische controle, in combinatie met de omschrijving van doorvoer. In België ligt de focus op het type doorvoer dat het meest risicovol geacht wordt, nl. doorvoer met overlading, omdat men ervan uitgaat dat er zich op dat moment een opportuniteit voordoet om de lading te manipuleren. Daarom beperkt men het toepassingsgebied tot dit type doorvoer, gekoppeld aan een systematische vergunningplicht. Nederland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk combineren een ruime omschrijving van doorvoer, aan een beperkte systematische controle en een brede juridische basis om in alle mogelijke gevallen van verdachte handel in te grijpen. Nederland stelt bijvoorbeeld de meeste doorvoer, nl. die van en naar bevriende landen, onder een soepeler regime van algemene doorvoervergunningen. Slechts een beperkt aantal

categorieën van goederen wordt daarvan uitgesloten en zijn aan een individuele vergunningplicht onderworpen. Het Verenigd Koninkrijk voorziet in een gelijkaardige benadering, op basis van een indeling in 3 categorieën (A, B, C Goods), met een ruime vrijstellingsregeling, waardoor de meeste doorvoer vrij is van formaliteiten. Duitsland kent alleen een systematische controle van oorlogswapens. In deze drie landen blijft ingrijpen ten allen tijde mogelijk, indien er aanwijzingen zijn (op basis van informatie, afkomstig van diverse diensten) dat 'essentiële veiligheidsbelangen' in het gedrang zouden kunnen zijn. Geen van de onderzochte landen volgt momenteel het tweede spoor, zoals door het VN Vuurwapenprotocol voorgeschreven, om ook doorvoer in de aanvraag van een exportvergunning te beoordelen.

Het Vlaamse Gewest voorziet ook niet in een *de lege*, noch *de facto* soepeler behandeling van minder problematisch geachte doorvoer, bijvoorbeeld van en naar bevriende landen. In de andere controlestelsels gebeurt dit wel, *de facto* in het Waals gewest, Duitsland, en het Verenigd Koninkrijk; *de lege*, op basis van algemene doorvoervergunningen, in Nederland. Nederland verplicht ook als enig land in het bijhouden van registers over doorvoer.

Alle landen voorzien in strafrechtelijke sancties voor overtredingen, maar er zijn geen veroordelingen bekend. Dit is wellicht een indicatie dat illegale doorvoerders moeilijk te vatten zijn. Het onderzoek geeft aan dat er meer inzicht vereist is in het profiel en de *modus operandi* van illegale handelaars, om de doeltreffendheid van de huidige controlestelsels te kunnen evalueren.

Het toezicht op de naleving is hoe dan ook niet evident. Eerder haalden we reeds als intrinsieke kenmerken het volume aan doorvoertransacties aan en de snelheid waarmee ze plaatsvinden. Een bijkomend probleem om de naleving te verzekeren is dat het toezicht momenteel (in alle onderzochte landen) in handen is van de douanediens, die slechts over beperkte informatie beschikken over doorvoer, omdat het vanuit een fiscale finaliteit geen relevante handelstransactie is. Doorvoer van goederen betekent immers dat de goederen over het nationaal (en Europees) grondgebied vervoerd worden onder 'opschorting van fiscale (of handelspolitieke) maatregelen', hetgeen hen tot een lage prioriteit maakt voor de douanediens. Door de beperkte informatie slagen de recent ingevoerde risicoanalysemethoden er niet in om verdachte doorvoer te identificeren. Het probleem stelt zich in alle onderzochte landen gezien de douanereglementering uniform Europees geregeld is, hetgeen nochtans geenszins een garantie is op een uniforme toepassing. Er blijven onderling verschillen bestaan op het vlak van toezicht, door verschillende interpretaties en door een verschil in capaciteit op nationaal niveau.

Deze vaststellingen met betrekking tot het toezicht op de naleving beperken zich niet alleen tot militair materieel. Ook en vooral voor *dual-use* producten, is een correcte identificatie van de goederen in de praktijk moeilijk. De belangrijkste oorzaak ligt hier in het feit dat de gehanteerde categorieën in de douanenomenclatuur te ruim zijn om *dual-use* producten te identificeren. In de praktijk is er evenwel slechts een beperkte controle op doorvoer van *dual-use* producten. Alle onderzochte landen passen het stelsel van de EG *Dual-use* Verordening 428/2009 toe, dat voorziet in een brede juridische basis om *ad hoc* verdachte doorvoer te kunnen controleren. Er is in realiteit weinig tot geen vergunde doorvoer van *dual-use* producten. Hetgeen niet wegneemt dat de verdienste van het huidige regime is om de mogelijkheid voorhanden te hebben om in te grijpen waar nodig.

Tot slot kunnen als besluit de belangrijkste vaststellingen worden samengevat. Doorvoer kan het best gecontroleerd worden door de systematische controle te beperken tot doorvoer met overlading van bepaalde categorieën van goederen naar bepaalde bestemmingen, dit is het type doorvoer waar zich het grootste risico op bedreiging van de internationale, zowel als de

binnenlandse veiligheid situeert. De beperkte controle dient gekoppeld aan een brede juridische basis, die ten allen tijde ingrijpen mogelijk maakt bij verdachte doorvoer. Die brede basis bekommt met door een ruime omschrijving van doorvoer (niet beperkt tot overlading), in combinatie met een ruime omschrijving van de belangen die mogelijks in het gedrang zijn. Een tweede aspect betreft het grensoverschrijdend karakter van doorvoer, dat alleen door grensoverschrijdend overleg en afstemming op een efficiënte en effectieve manier onder controle kan geplaatst worden. Dit geldt zowel beleidsmatig (identieke doelstellingen, een uniform wettelijk kader, met identieke controlemaatregelen en beoordelingscriteria), als operationeel, in de uniforme toepassing ervan. Elk verschil laat een verschuiving van de handel toe, waarvan *malafide* handelaars gebruik kunnen maken. Een laatste aspect betreft de nood aan inzicht in de praktijken van *malafide* handelaars, om er zeker van te zijn dat de controlemaatregelen erop afgestemd zijn hen tegen te houden en zo de primaire doelstelling van een doorvoercontrolebeleid te verzekeren, nl. de bestrijding van de illegale handel in strategische goederen.

8 Bibliografie

Literatuur

ALFAPORT, 'Douane Nieuwsflash', nr. 2, 9 januari 2012, 13 p.

ANTHONY I., AHLSTROM C. en FEDCHENKO V., *Reforming Nuclear export controls, The future of the Nuclear Suppliers Group*, SIPRI Research Report n° 22, New York, Oxford University Press, 2007, 136 p.

BAFA (D), *Foreign Trade*, 1 september 2006, 7 p., te vinden als webpublicatie op:

http://www.bafa.de/bafa/en/the_office/publications/index.html

BAFA (D), *Brief Outline Export Controls*, Eschborn, Federal Office of Economics and Export Control, 25 juli 2009, 22 p., te vinden als webpublicatie op:

http://www.bafa.de/bafa/en/export_control/publications/index.html

BAFA (D), *Report 2010/2011*, Eschborn, BAFA, April 2011, 52 p., te vinden als webpublicatie op:

http://www.bafa.de/bafa/en/the_office/publications/index.html

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 als webpublicatie op:

<http://www.vlaamsvredesinstituut.eu>

CENTER FOR NONPROLIFERATION STUDIES, 'The Wassenaar Arrangement on export controls for conventional Arms and technologies', in *Inventory of International Nonproliferation Organizations and Regimes*, 8 p., te vinden als webpublicatie op:

<http://cns.miis.edu/inventory/pdfs/wass.pdf>

CONTROLARMS, 'UN Diplomats agree to conclude Arms Trade Treaty negotiations in 2013', 7 november 2012, te vinden als webpublicatie op:

<http://speakout.controlarms.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/11/UN-Diplomats-agree-to-conclude-Arms-Trade-Treaty-negotiations-in-2013-1.pdf>

CORNELIS G. en EGGERMONT G. (eds.), *Nucleaire terreur: reflecteren over voorzorg en ethiek*, Gent Academia Press, 2006, 278 p.

DAVIS I., *The Regulation of Arms and Dual-Use Exports Germany, Sweden and the UK*, SIPRI, Stockholm, Oxford University Press, 2002, 360 p., te vinden als webpublicatie op:

<http://books.sipri.org/files/books/SIPRI02Davis.pdf>

DE BACKER J., 'De aansprakelijkheid van de expediteur/aangever voor de betaling van de douaneschuld in het kader van de regeling extern communautair douanevervoer, Een visie van de administratie', september 2001, in E. VAN HOOYDONK (ed.), *Expediteurs en scheepsagenten: het gewijzigde juridische landschap*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2003, p. 11-77

DEPARTMENT FOR BUSINESS ENTERPRISE & REGULATORY REFORM (BERR), ECO (UK), *Guidance on the WMD End-Use Control*, april 2009, 12 p., te vinden als webpublicatie op:
<http://www.bis.gov.uk/files/file50850.pdf>

DEPARTMENT FOR BUSINESS, ENTERPRISE AND REGULATORY REFORM (UK), *Explanatory Memorandum to the Export Control Order 2008*, N° 3231, 2008, 18 p., te vinden als webpublicatie op:
<http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2008/3231/resources>

DEPARTMENT FOR BUSINESS, INNOVATION AND SKILLS (BIS, UK), *Introduction to the Export Control Organisation and to export controls. What ECO does and its UK regulatory role of controlling the export of strategic goods*, maart 2010, 15 p., te vinden als webpublicatie op:
<http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/eco/docs/intro-to-eco>

DEPARTMENT FOR BUSINESS, INNOVATION AND SKILLS (BIS), EXPORT CONTROL ORGANISATION (UK), *Review of Export Control Legislation (2007), Supplementary Guidance Note on Trade "Transit and Transshipment" Controls*, maart 2010, 27 p., te vinden als webpublicatie op:
<http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/eco/docs/transit-transshipment>

DEPARTMENT FOR BUSINESS, INNOVATION AND SKILLS (BIS), ECO (UK), *Guidance on the supplementary WMD End-Use Controls (including Provision of Technical Assistance)*, maart 2010, 16 p., te vinden als webpublicatie op:
<http://www.bis.gov.uk/assets/BISCore/eco/docs/supp-wmd-controls-tech.pdf>

DEPARTMENT FOR BUSINESS INNOVATION & SKILLS (BIS, UK), *Review of Export Control Legislation (2007), Supplementary Guidance Note on Trade "Transit and Transshipment" Controls*, maart 2010, 27 p., te vinden als webpublicatie op: <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/eco/docs/transit-transshipment.pdf>

DEPARTMENT FOR BUSINESS, INNOVATION AND SKILLS (BIS, UK), *UK Strategic Export Control Lists, The consolidated list of strategic military and dual-use items that require export authorisation*, januari 2012, 266 p., te vinden als webpublicatie op:
<http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/eco/docs/control-lists/12-1014-uk-strategic-export-control-list-consolidated.pdf>

DEPAUW S., *Het juridisch kader voor de controle op handel in dual-use producten in Vlaanderen* (Achtergrondnota), Brussel, Vlaams Vredesinstituut, 25 mei 2011, 36 p., te vinden als webpublicatie op: <http://www.vlaamsvredesinstituut.eu/index.php/publicaties/overzicht>

DEPAUW S. en VAN HEUVERSWYN K., *Toetsingskader voor een Vlaams decreet inzake de buitenlandse handel in militaire goederen* (Achtergrondnota), Brussel, Vlaams Vredesinstituut, 7 juli 2010, 52 p., te vinden als webpublicatie op:
<http://www.vlaamsvredesinstituut.eu/index.php/publicaties/overzicht>

DIRECTION GENERALE DES DOUANES ET DROITS INDIRECTS (FR), *Guide sur les exportations de biens et technologies à double usage*, Ministère du Budget, 15 april 2010, 22 p., te vinden als webpublicatie op: <http://www.douane.gouv.fr/data/file/1305.pdf>

DUQUET N., *Van Vlaams makelij, Het eindgebruik van Vlaams militair materiaal*, Brussel, Vlaams Vredesinstituut, december 2011, 155 p., te vinden als webpublicatie op:

<http://www.vlaamsvredesinstituut.eu/index.php/publicaties/overzicht>

DUQUET N., CASTRYCK G., DEPAUW S., *Eindgebruik als factor in de vergunningsprocedure voor wapenuitvoer in Vlaanderen* (Achtergrondnota), Brussel, Vlaams Vredesinstituut, 19 november 2008, 21 p., te vinden als webpublicatie op:

<http://www.vlaamsvredesinstituut.eu/index.php/publicaties/overzicht>

EUROPESE COMMISSIE, *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch Sociaal Comité over douanerisicobeheer en beveiliging van de toeleveringsketen*, COM(2012) 793 final van 8 januari 2013, 17 p.

EXPORT CONTROL ORGANISATION Helpline (UK), *Military End Use Guidance Notes*, 6 p., te vinden als webpublicatie op: <http://www.bis.gov.uk/files/file35817.pdf>

EXPORT CONTROL ORGANISATION (UK), *Export controls: an introductory guide*, 8 p., te vinden als webpublicatie op: <https://www.gov.uk/beginners-guide-to-export-controls>

EXPORT CONTROL ORGANISATION (UK), *Compliance Code of Practice*, maart 2010, 36 p., te vinden als webpublicatie op:

<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.berr.gov.uk/files/file8425.pdf>

EUROPEAN COMMISSION, *Restrictive measures*, 2008, 13 p., als webpublicatie te vinden op:

http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/index_en.pdf#2.1

FEDERAL MINISTRY OF ECONOMICS AND TECHNOLOGY – BMWi (D), *Report by the Government of the Federal Republic of Germany on Its Policy on Exports of Conventional Military Equipment in 2010, 2010 Military Equipment Export Report*, december 2011, 92 p., te vinden als webpublicatie op:

<http://www.bits.de/public/documents/Ruestungsexport/2010-military-equipment-export-report.pdf>

FINARDI S. en DANSSAERT P., *Rough Seas - Maritime Transport and Arms Shipments - Transport Services under an Arms Trade Treaty*, *TransArms (USA)*, 10 juli 2012, 84 p., te vinden als webpublicatie op:

http://www.ipisresearch.be/publications_detail.php?id=387

HOLTOM P. en BROMLEY M., 'Transit and trans-shipment controls in an arms trade treaty', SIPRI Background paper, SIPRI, juli 2011, 12 p., te vinden als webpublicatie op:

http://books.sipri.org/product_info?c_product_id=427

INSPECTIE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN BELEIDSEVALUATIE, IOB (NL), *Evaluatie nr 325, Beleidsdoorlichting van het Nederlandse exportcontrole en wapenexportbeleid*, MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN (Nederland), oktober 2009, 136 p., te vinden als webpublicatie op:

<http://www.minbuza.nl/bijlagen/producten-en-diensten/evaluatie/afgeronde-onderzoeken/2009/10/iob-beleidsdoorlichting-van-het-nederlandse-exportcontrole-en-wapenexportbeleid>

INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION, *Arms control and disarmament Law, Final report of the Berlin Conference 2004*, 17 p., te vinden als webpublicatie op: <http://www.ila-hq.org/>

JACOB O., *Défense et Sécurité nationale. Le livre blanc*, La documentation Française, Paris, juni 2008, 350 p., te vinden als webpublicatie op: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/084000341/index.shtml>

KEGELS T., 'Inleiding tot de douanerechtelijke problematiek voor tussenpersonen in het goederenverkeer', april 2001, in VAN HOOYDONK E. (ed.), *Expéditeurs en scheepsagenten: het gewijzigde juridische landschap*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2003, p. 11-23

KOOIJMANS P.H., *Internationaal publiekrecht in vogelvlucht*, Kluwer, 2003, 391 p.

LUNN J., Standard Note SN/IA/2729 van 10 januari 2012, *UK arms export control policy*, International Affairs and Defence Section, publicatie in the House of Commons Library, 15 p., te vinden als webpublicatie op: www.parliament.uk/briefing-papers/SN02729.pdf

Mc ELDOWNEY J.F., 'Strategic Export Controls: A Case Study of Regulation of Executive Power and Parliamentary Accountability in the United Kingdom', in D. Joyner (ed.) *Non-Proliferation Export Controls: Origins, Challenges, and Proposals for Strengthening*, Ashagate Publishing Ltd, 2006, p. 131 -151

MICHEL Q., 'The European Union Dual-use Export Control Regime', in *ESARDA Bulletin*, n° 40, december 2008, p. 41-45

MINISTERE DE LA DEFENSE (FR), *Lettre d'Information, Contrôle des exportations d'armement*, Octobre 2010 n° 1, 4 p., te vinden als webpublicatie op: <http://www.defense.gouv.fr/actualites/articles/lettre-du-controle-des-exportations-d-armements>

MINISTERE DE LA DEFENSE (FR), *Memento pour l'application des procédures d'exportation et de transfert de matériels de guerre et matériels assimilés et produits liés à la défense*, Paris, février 2012, 97 p., te vinden als webpublicatie op: http://www.ixarm.com/IMG/pdf/Memento_fevrier.pdf

MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE (NL), *Handboek Strategische goederen en diensten*, juni 2012, 50 p., te vinden als webpublicatie op: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2006/10/23/handboek-strategische-goederen.html>

OOSTHUIZEN G.H. en WILMSHURST E., 'Terrorism and Weapons of Mass Destruction: United Nations Security Council Resolution 1540', Briefing Paper 04/01, Londen, Chatham House, september 2004, 13 p. te vinden als webpublicatie op: <http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/International%20Law/ILP0904bp.pdf>

PAILE S., 'France', in MICHEL Q. (ed.), *Sensitive Trade, The Perspective of European States*, Brussel, P.I.E. Peter Lang S.A., 2011, p. 61-74

PREBLE CHR., 'Focus on "Rogue" States, The Bush Doctrine and "Rogue" States', in *Foreign Service Journal*, oktober 2005, p. 25-30, te vinden als webpublicatie op:
http://www.cato.org/sites/cato.org/files/articles/preble_afsa_bush_doctrine_rogue_states.pdf

SERVICE DES BIENS A DOUBLE USAGE (FR), *Guide de l'exportateur de biens à double usage*, Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi, 15 juni 2010, 16 p., te vinden als webpublicatie op:
<http://www.dgcis.redressement-productif.gouv.fr/files/files/guides/guide.pdf>

SCHEINMAN L., 'Chapter 1, Introduction' in SCHEINMAN L. (ed.), *Implementing Resolution 1540: the Role of Regional Organizations*, UNIDIR, 2008, 8 p., te vinden als webpublicatie op:
http://unidir.org/bdd/fiche-ouvrage.php?ref_ouvrage=978-92-9045-190-7-en

STAATSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN (NL), Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Wapenexportbeleid, 11 februari 2008, Stukken Tweede Kamer 2007-2008, 22 054, nr. 138, 5 p.

STOHL R. en GRILLOT S., *The International Arms Trade*, Polity Press, Cambridge, UK, 2009, 176 p.

TOPP CL., 'Germany, Administrative Efforts Paired with Company's Responsibility', in MICHEL Q. (ed.), *Sensitive Trade, The Perspective of European States*, Brussel, P.I.E. Peter Lang S.A., 2011, p. 31-44

TRIPPIER C., 'Grootmachten stoppen wapenhandelsverdrag in de koelkast', IPS, 31 juli 2012, te vinden als webpublicatie op:
<http://www.mo.be/artikel/grootmachten-stoppen-wapenhandelsverdrag-koelkast>

TSUKANOVA M., 'United Kingdom', in MICHEL Q. (ed.), *Sensitive Trade, The Perspective of European States*, Brussel, P.I.E. Peter Lang S.A., 2011, p. 45-60

TULLIU S. en SCHMALBERGER T., *Coming to Terms with Security: A Lexicon for Arms Control, Disarmament and Confidence-Building*, UNIDIR, Geneva, 2003, 240 p., te vinden als webpublicatie op: <http://unidir.org/pdf/ouvrages/pdf-2-92-9045-156-4-en.pdf>

VAN DER MEER K., 'De Internationale controle van nucleair materiaal tegen misbruik in wapens', in CORNELIS G. en EGGERMONT G. (eds.), *Nucleaire terreur: reflecteren over voorzorg en ethiek*, 2006, Gent, Academia Press, p. 44 -58

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

VAN HEUVERSWYN K., *Het internationale kader voor controle op tussenhandel in militaire en dual-use goederen*, Brussel, Vlaams Vredesinstituut, maart 2010, 165 p., te vinden als webpublicatie op:
<http://www.vlaamsvredesinstituut.eu/>

VAN HEUVERSWYN K., *Het Belgisch controlestelsel voor tussenhandel in militaire en dual-use goederen*, Brussel, Vlaams Vredesinstituut, maart 2010, 122 p., te vinden als webpublicatie op:
<http://www.vlaamsvredesinstituut.eu/>

van WILLIGEN N., 'Het nucleaire non-proliferatieregime', in *Vrede en Veiligheid, Tijdschrift voor internationale vraagstukken*, Nijmegen, 2009, nr. 2, p. 219-234

VERMEULEN G., *Europese en internationale instellingen en organisaties*, Maklu, 2006, 201 p.

VLAAMS HAVENVERENIGING, 'Wetsvoorstel (re)organisatie Belgische Douane en Accijnzen, Begeleidende nota Vlaamse Havenvereniging', Antwerpen, april 2008, 6 p.

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-armsembargoes.pdf>

WORLD ECONOMIC FORUM, *New Models for Addressing Supply Chain and Transport Risk*, 2012, 26 p., te vinden als webpublicatie op:

http://www3.weforum.org/docs/WEF_SCT_RRN_NewModelsAddressingSupplyChainTransportRisk_IndustryAgenda_2012.pdf

Internationale verdragen

Verdrag inzake Chemische wapens, 1992

Verdrag inzake Biologische en Toxinwapens, 1972

Verdrag inzake de niet-verspreiding van kernwapens, 1968

Beslissingen van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa – OVSE

OSCE Document on Small Arms and Light Weapons, 24 november 2000, FSC.DOC/1/00, 16 p.

OSCE FORUM FOR SECURITY CO-OPERATION, Decision 11/02 ,Preparation of Best Practice Guides on Small Arms and Light Weapons, FSC.DEC/11/02 van 10 juli 2002, 2 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 11/08, introducing best practices to prevent destabilizing transfers of small arms and light weapons through air transport and on an associated questionnaire, FSC.DEC/11/08 van 5 november 2008, 6 p.

OSCE FORUM FOR SECURITY CO-OPERATION, Decision N° 7/09, Best Practices Guide on UN Security Council Resolution (UNSCR) 1540 export controls and transshipment, 30 September 2009, 1 p.

Alle documenten van de OVSE (OSCE) zijn te vinden op: <http://www.osce.org>

VN Resoluties

UN Resolution 43/36L (1991) of the General Assembly on General and complete disarmament, A/RES/46/36L van 6 december 1991

UN Resolution 55/25 (2001) of the General Assembly of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 15 november 2000, A/RES/55/25 van 8 januari 2001, 5 p., zie de website van de Conventie: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/index.html>

UN Resolution 55/255 (2001) 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 Resolution Resolution 57/66 (2002) of the General Assembly on national legislation on transfer of arms, military equipment and dual-use goods and technology, A/RES/57/66 van 30 december 2002, 2 p.

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

UN Resolution 1673 (2006) of the Security Council on non-proliferation of weapons of mass destruction, S/RES/1673 van 27 april 2006, 2 p.

UN Resolution 61/89 (2006) of the General Assembly 'Towards an arms trade treaty: establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms', 6 december 2006, A/RES/61/89 van 18 december 2006, 2 p.

UN Resolution 62/26 (2007) of the General Assembly on national legislation on transfer of arms, military equipment and dual-use goods and technology, 5 december 2007, A/RES/62/26 van 10 januari 2008, 2 p.

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

UN Resolution 63/67 (2009) of the General Assembly on preventing and combating illicit brokering activities, 2 december 2008, A/RES/63/67 van 12 januari 2009, 3 p.

UN Resolution 1977 (2011) of the Security Council on non-proliferation of weapons of mass destruction and on extension of the mandate of the Security Council Committee Established pursuant to Resolution 1540 (2004) concerning Non-Proliferation of Nuclear, Chemical and Biological Weapons until 25 Apr. 2021, S/RES/1977 van 20 april 2011, 6 p.

Alle VN Resoluties zijn te vinden op: <http://www.un.org/en/documents/index.shtml>

Andere VN Documenten

UN DEPARTMENT OF DISARMAMENT AFFAIRS, United Nations Register of Conventional Arms Guidelines for Reporting International Transfers, Questions and Answers, New York, 2007, 23 p., te

vinden op:

<http://www.un.org/disarmament/convarms/Register/DOCS/ReportingGuides/QandA/Q&A%20boeklet%20English.pdf>

UN Document, Compilation of views on the elements of an arms trade treaty, 10 mei 2012, A/CONF.217/2, 121 p., te vinden als webpublicatie op:

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.217/2&Lang=E

UNODA (2009), 'Occasional Paper No. 16 Assessing the United Nations Register of Conventional Arms', 38 p., te vinden als webpublicatie op:

<http://www.un.org/disarmament/HomePage/ODAPublications/OccasionalPapers/PDF/OP16.pdf>

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, 8 p.

UN Report on General and Complete disarmament: International Arms Transfers, Study on ways and means of promoting transparency in international transfers of conventional arms, 9 september 1991, A/46/301, 60 p.

UN Report of the Panel of Governmental Experts on Small Arms, in pursuance of GA 51/45 N entitled 'General and complete disarmament: consolidation of peace through practical disarmament measures', UN.Doc. A/52/298, 27 augustus 1997, 37 p.

UN Report of the Panel of Governmental Experts on Small Arms, UN Department of Disarmament Affairs, A/52/298, 7 augustus 1999, 37 p.

UN Report on Small Arms prepared with the assistance of the Group of Governmental Experts on Small Arms, in pursuance of GA Resolution 52/38 J, A/54/258, 19 augustus 1999, 25 p.

UN Report in pursuance of GA Resolution 53/77 T entitled "Illicit Traffic in Small Arms", A/54/404, 24 september 1999, 32 p.

UN Report of the Secretary General on Small Arms, S/2002/1053, 20 september 2002, 7 p.

UN Report of the Secretary General on Small Arms, S/2003/1217, 31 december 2003, 16 p.

UN Report of the Secretary General on Small Arms, S/2005/69, 7 februari 2005, 18 p.

UN Report of the Committee established pursuant to resolution 1540 (2004), S/2006/257, 25 april 2006, 43 p.

UN Report of the Committee established pursuant to Security Council resolution 1540 (2004), S/2008/493, van 30 juli 2008, 71 p.

UN Report on Small Arms, S/2011/255, 5 april 2011, 18 p.

UN Report of the Committee established pursuant to Security Council resolution 1540 (2004), S/2011/579, 14 september 2011, 72 p.

UN Report of the Preparatory Committee for the United Nations Conference on the Arms Trade Treaty, 7 maart 2012, A/CONF.217/1, 22 p., te vinden als webpublicatie op:
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.217/1&Lang=E

VN Rapporten met betrekking tot Small Arms and Light Weapons zijn te vinden op:
<http://www.un.org/en/documents/index.shtml> en <http://www.un.org/disarmament/>

Wassenaar Arrangement

WASSENAAAR ARRANGEMENT, *Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies Basic Documents*, Vienna, januari 2012, 138 p.

WASSENAAAR ARRANGEMENT, *Best Practices to Prevent Destabilising Transfers of Small Arms and Light Weapons (SALW) through Air Transport*, Vienna, 2007, 3 p.

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

EU regeleving en aanverwante 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

EEG Verordening nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek, *PB L 321* van 12 december 1996

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 009* van 15 januari 1999, p. 1-5

Gemeenschappelijk Standpunt 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 en tot intrekking van Gemeenschappelijk Optreden 1999/34/ GBVB en het EU-programma van juni 1997 ter voorkoming en bestrijding van illegale handel in conventionele wapens, *PB L 191* van 19 juli 2002

RAAD VAN DE EUROPESE UNIE, Bestrijding van de verspreiding van massavernietigingswapens - Strategie van de EU ter bestrijding van de verspreiding van massavernietigingswapens, Brussel, 10 december 2003, Doc.nr. 15708/03, 13 p., als webpublicatie te vinden op:
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/nl/03/st15/st15708.nl03.pdf>

EU Strategie ter bestrijding van de illegale accumulatie van en handel in handvuurwapens en lichte wapens (SALW) en munitie daarvoor, Raadsdocument 5319/06.15-16 december 2005 van 13 januari 2006, 15 p.

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, Mededeling van de Commissie en Voorstel voor een Verordening van de Raad tot instelling van een communautaire regeling voor controle op de uitvoer van producten en technologie voor tweëerlei gebruik, COM(2006)829 def., 18 december 2006, 316 p.

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

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, Voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging en bijwerking van EG Verordening nr. 1334/2000 tot instelling van een communautaire regeling voor controle op de uitvoer van producten en technologie voor tweeeërlei gebruik, Brussel, 11 september 2008, COM/2008/0541 def., 11 p.

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

RAAD van de EUROPESE UNIE, Gids van 29 april 2009 voor de gebruiker bij Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie, 113 p., te vinden op: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/nl/09/st09/st09241.nl09.pdf>

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 tweeeërlei 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

Dertiende jaarverslag overeenkomstig artikel 8, lid 2 van Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944 van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie, *PB C* 382 van 20 december 2011, 470 p.

Gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen van 27 februari 2012, *PB C* 85 van 22 maart 2012

Informatienota bij Verordening nr. 428/2009, Informatie afkomstig van de lidstaten, *PB C* 67 van 6 maart 2012, p. 7-9

Verordening (EU) Nr. 258/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2012 tot uitvoering van artikel 10 van het Protocol van de Verenigde Naties tegen de illegale vervaardiging van en handel in vuurwapens, hun onderdelen, componenten en munitie, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties ter bestrijding van grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (VN-protocol inzake vuurwapens), en tot vaststelling van uitvoervergunningen voor vuurwapens, hun onderdelen, componenten en munitie en maatregelen betreffende de invoer en doorvoer ervan, *PB L* 94 van 30 maart 2012, 15 p.

Informaton Notes, Notices from member states on Council Regulation (EC) No 428/2009 of 5 May 2009 setting up a Community regime for the control of exports, transfer, brokering and transit of dual-use items: Information on measures adopted by Member States in conformity with Articles 5, 6, 8, 9, 10, 17 and 22, *PB C* 67 van 6 maart 2012 en *PB C* 283 van 19 september 2012

Europese regelgeving is te vinden op: <http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>

Belgische wetgeving (chronologisch) en aanverwante documenten

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

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

Wet van 9 februari 1981 houdende de voorwaarden voor de export van kernmaterialen en kernuitrustingen, alsmede van technologische gegevens, *B.S.* 10 maart 1981

Koninklijk Besluit van 12 mei 1989 betreffende de overdracht aan niet-kernwapenstaten van kernmaterialen, kernuitrustingen, technologische kerngegevens en hun afgeleiden, *B.S.* 15 september 1989

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

Koninklijk Besluit van 8 maart 1993 tot regeling van de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en de daaraan verbonden technologie, *B.S.* 6 april 1993, zoals gewijzigd door het KB van 2 april 2003, *B.S.* 7 juli 2003

Koninklijk Besluit van 30 december 1993 tot regeling van de in-, uit- en doorvoer van goederen en de daaraan verbonden technologie, *B.S.* 2 februari 1994

Kaderakkoord van 30 juni 1994 tot samenwerking tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten over de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België bij de internationale organisaties waarvan de werkzaamheden betrekking hebben op gemengde bevoegdheden, *B.S.* 19 november 1994

Ministerieel Besluit van 19 mei 1995 tot regeling van de doorvoer van goederen voor tweeeërlei gebruik, *B.S.* 27 juni 1995

Wet van 11 mei 1995 inzake de tenuitvoerlegging van de besluiten van de Veiligheidsraad van de Organisatie van de Verenigde Naties, *B.S.* 29 juli 1995

Ministerieel Besluit van 28 september 2000 tot regeling van de doorvoer van producten en technologie voor tweeeërlei gebruik, *B.S.* 20 oktober 2000

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

Koninklijk Besluit 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

Koninklijk besluit 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 illegale handel in

wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, *B.S.* 7 juli 2003

Bijzondere wet van 12 augustus 2003 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *B.S.* 30 augustus 2003

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

Decreet van 4 juli 2008 houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 2 maart 2007 tussen de federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de uitvoering van de overeenkomst tot verbod van de ontwikkeling, de productie, de aanleg van voorraden en het gebruik van chemische wapens en inzake de vernietiging van deze wapens, gedaan te Parijs, op 13 januari 1993, *B.S.* 29 augustus 2008

Ministerieel Besluit van 26 juli 2011 houdende delegatie van sommige bevoegdheden inzake de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en inzake de uitvoer en overbrenging van producten voor tweërlei gebruik aan de secretaris-generaal van het Departement internationaal Vlaanderen, *B.S.* 6 september 2011

Decreet van 15 juni 2012 betreffende de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal, orde-handhavingsmateriaal, civiele vuurwapens, onderdelen en munitie (verkort Wapenhandeldecreet), *B.S.* 4 juli 2012

Decreet van 21 juni 2012 (Waalse overheid) betreffende de invoer, uitvoer, doorvoer en overdracht van civiele wapens en van defensiegerelateerde producten, *B.S.* 5 juli 2012

Besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2012 tot uitvoering van het Wapenhandeldecreet van 15 juni 2012, *B.S.* 9 oktober 2012

Belgische wetgeving is te vinden op:

http://justitie.belgium.be/nl/overheidsdienst_justitie/organisatie/belgisch_staatsblad/

GOUVERNEMENT WALLON, Déclaration de politique régionale wallonne « Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire » van 16 juli 2009, *Parl. St.* Waals Parlement, 2009, nr. 1, 146 p.

K. PEETERS, minister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Economie, Beleidsbrief Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking, Beleidsprioriteiten 2010-2011, 22 oktober 2010, *Parl. St.* Vlaams Parlement 2010-2011, nr. 1, van, 75 p., als webpublicatie te vinden op:

http://vais.be/sites/default/files/content_files/beleidsbrief%202010-2011.pdf

VLAAMSE REGERING, Zevende jaarlijks verslag en vijftiende halfjaarlijks verslag van de Vlaams 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 2010 tot 31 december 2010, 153 p, te vinden als webpublicatie op:

http://www410.vlaanderen.be/iv/div/Export/Jaarverslag_januari%202010%20tot%20december%202010.pdf

GOUVERNEMENT WALLON, Rapport au Parlement wallon sur l'application de la loi du 5 août 1991, Rapport annuel 2010, 100 p., te vinden als webpublicatie op:

<http://data.grip.org/documents/201111281614.pdf>

VLAAMSE REGERING, Zestiende halfjaarlijkse verlag 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 2011 tot 30 juni 2011, 58 p.

De verslagen van de Vlaamse regering aan het Vlaams parlement worden online gepubliceerd op de website van de Dienst Controle Strategische Goederen:

<http://www.vlaanderen.be/int/artikel/verslagen>

Nederlandse wetgeving en aanverwante documenten

Wet op de economische delicten (Wed), Stb. 1950, nr. 258

Wet wapens en munitie (Wwm), Stb. 1995, nr. 292

Uitvoeringswet verdrag chemische wapens (Uitvoeringswet CW), Stb. 1995, nr. 338

Uitvoeringsbesluit verdrag chemische wapens (Uitvoeringsbesluit CW), Stb. 1997, 15

Algemene douanewet (Adw), Stb. 2008, nr. 111

Besluit strategische goederen van 24 juni 2008, Stb 2008, 252 (gewijzigd)

Uitvoeringsregeling Strategische Goederen van 28 oktober 2011 (Uitvoeringsregeling 2012), Stb 2011, nr. 19960

Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 29 mei 2012, nr. WJZ / 12065785, houdende regels inzake de algemene doorvoervergunning NL007 voor militaire goederen herkomstig van bondgenoten (Regeling algemene doorvoervergunning NL007), Stcrt 5 juni 2012, nr. 11112

Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 29 mei 2012, nr. WJZ / 12063076, houdende regels inzake de algemene doorvoervergunning N008 voor militaire goederen met eindbestemming bondgenoten (Regeling algemene doorvoervergunning NL008), Stcrt 5 juni 2012, nr. 11117

Nederlandse wetgeving is te vinden op: <http://wetten.overheid.nl/>

STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE, Toelichting bij de Regeling van 28 oktober 2011, nr. WJZ/11134677, tot vaststelling van een herziene uitvoeringsregeling strategische goederen (Uitvoeringsregeling strategische goederen 2012), Stcrt 8 november 2011, nr. 19960

Het Nederlandse wapenexportbeleid in 2010, Rapportage over de uitvoer van militaire goederen van de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie en de minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, september 2011, 36 p., te vinden als webpublicatie op:
<http://esarda2.jrc.it/bulletin/index.html>

Overzicht Franse wetgeving en aanverwante documenten

Code de la Défense

Décret n°55-965 du 16 juillet 1955 portant réorganisation de la commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre, JORF du 21 juillet 1955

Arrêté du 2 octobre 1992 relatif à la procédure d'importation, d'exportation et de transfert des matériels de guerre, armes et munitions et des matériels assimilés, JORF n° 232 du 6 octobre 1992

Loi n° 92-1477 du 31 décembre 1992 relative aux produits soumis à certaines restrictions de circulation et à la complémentarité entre les services de police, de gendarmerie et de douane (Titre Ier : Dispositions relatives aux armes, munitions, matériels de guerre et biens à double usage civil et militaire), JORF n° 3 du 4 janvier 1993

Décret n° 95-589 du 6 mai 1995 relatif à l'application du décret du 18 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions, JORF n° 108 du 7 mai 1995

Décret n° 2001-1192 du 13 décembre 2001 relatif au contrôle à l'exportation, à l'importation et au transfert de biens et technologies à double usage, JORF n° 291 du 15 décembre 2001

Arrêté n° 1192 du 13 décembre 2001 modifié, relatif au contrôle à l'exportation, à l'importation et au transfert de biens et technologies à double-usage, JORF du 15 décembre 2001

Bulletin Officiel des Douanes n° 6590 du 26 janvier 2004, «Marchandises stratégiques, réglementation relative aux biens et technologies à double usage»

Décret n° 2010-294 du 18 mars 2010 portant création d'une commission interministérielle des biens à double usage auprès du Ministre des Affaires étrangères et européennes, JORF du 20 mars 2010

Arrêté du 18 mars 2010 portant création d'un service à compétence nationale dénommé "Service des Biens à Double-Usage", JORF du 20 mars 2010

Avis aux exportateurs de biens et technologies à double usage, JORF du 31 mars 2010

Décret n° 2011-1467 du 9 novembre 2011 relatif aux importations et aux exportations hors du territoire de l'Union européenne de matériels de guerre, armes et munitions et de matériels assimilés et aux transferts intracommunautaires de produits liés à la défense, JORF n° 0261 du 10 novembre 2011

Arrêté du 30 novembre 2011 fixant l'organisation du contrôle sur pièces et sur place effectué par le ministère de la défense en application de l'article L. 2339-1 du code de la défense, JORF n° 0284 du 8 décembre 2011

Arrêté du 27 juin 2012 relatif à la liste des matériels de guerre et matériels assimilés soumis à une autorisation préalable d'exportation et des produits liés à la défense soumis à une autorisation préalable de transfert, JORF n° 0151 van 30 juni 2012

Franse wetgeving is te vinden op: <http://www.legifrance.gouv.fr>

J.CL. SANDRIER, C. MARTIN, A. VEYRET, Rapport d'information n° 2334 de la Commission de la Défense nationale et des forces armées, sur le contrôle des exportations d'armement, Assemblée Nationale, 25 april 2000, te vinden als webpublicatie op: http://www.assemblee-nationale.fr/rap-info/i2334.asp#P320_27945

J.-CL. MALLET, *Défense et Sécurité, Livre blanc*, Odile Jacob/La documentation française, juni 2008, 350 p., te vinden als webpublicatie op: <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/0000.pdf>

Rapport au Parlement, Les exportation d'armement de la France en 2009, Délégation à l'information et à la communication de la Défense, augustus 2010, 150 p.

ROHAN J. de, Rapport n° 306 (2010-2011) fait au nom de la commission des affaires étrangères, déposé le 15 février 2011, Rapport législatif sur le projet de loi relatif au contrôle des importations et des exportations de matériels de guerre et des matériels assimilés, à la simplification des transferts des produits liés à la défense dans L'union européenne et aux marchés de défense et de sécurité, Sénat, 202 p., als webpublicatie te vinden op: <http://www.senat.fr/rap/l10-306/l10-306.html>

X, *Rapport au Parlement, Les exportation d'armement de la France en 2010, Délégation à l'information et à la communication de la Défense*, augustus 2011, 84 p.

Duitse wetgeving en aanverwante documenten

Wet Oorlogswapens, het Kriegswaffenkontrollgesetz van 1961

Wet op de Buitenlandse Handel (Außenwirtschaftsgesetz) 1961

Besluit op de Buitenlandse Handel, de Außenwirtschaftsverordnung 1986

Officieuze Engelse vertalingen van Duitse exportcontrolewetgeving zijn te vinden op: http://www.bafa.de/bafa/en/export_control/legislation/index.html

Report of the Government of the Federal Republic of Germany on its Policy on Exports of Conventional Military Equipment covering the Year 1999 , 25 september 2000, 120 p., te vinden als webpublicatie op: http://www.sipri.org/research/armaments/transfers/transparency/national_reports/germany/germany_99_eng

FEDERAL MINISTRY OF ECONOMICS AND TECHNOLOGY, Report by the Government of the Federal Republic of Germany on Its Policy on Exports of Conventional Military Equipment in 2010, 2010 Military Equipment Export Report, Berlin, december 2011, 92 p., te vinden als webpublicatie op: <http://www.bmwi.de/English/Redaktion/Pdf/2010-military-equipment-export-report,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=en,rwb=true.pdf>

Britse wetgeving en aanverwante documenten

Export Control Act 2002

Export Control Order 2008

Britse wetgeving is te vinden op: <http://www.legislation.gov.uk/>

United Kingdom Strategic Export Controls Annual Report 2010, UK, Stationary Office, 18 juli 2011, 60 p.

United Kingdom Strategic Export Controls Annual Report 2011, UK, Stationary Office, 13 juli 2012, 67 p.

Jaarrapporten over het Brits exportcontrolebeleid zijn te vinden op: <http://www.fco.gov.uk/en/publications-and-documents/publications1/annual-reports/export-controls1>

DEFENCE COMMITTEE (UK), *Scrutiny of Arms Export Controls (2011): UK Strategic Export Controls Annual Report 2009, Quarterly Reports for 2010, licensing policy and review of export control legislation*, 22 maart 2011, als webpublicatie te vinden op <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmdfence/686/68602.htm>

Websites van de nationaal bevoegde overheden:

België, Vlaamse Dienst Controle Strategische goederen: <http://www.vlaanderen.be/int/artikel/controle-strategische-goederen>

België, Waalse Dienst, Direction des licences d'armes: http://economie.wallonie.be/Licences_armes/contacts/Contacts.html

België, Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Cel Vergunningen: <http://www.brussel.irisnet.be/werken-en-ondernemen/vergunningen-licenties-toelatingen/wapens-en-technologieen-voor-tweeerlei-gebruik>

Nederland, exportcontrole: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/exportcontrole-strategische-goederen>

Nederland, douane, Centrale Dienst voor In- en Uitvoer: http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/douane_voor_bedrijven/veiligheid_gezondheid_economie_en_milieu_vgem/cdiu/

Frankrijk, Defensie: www.defense.gouv.fr/cga

Frankrijk, Douane, <http://www.douane.gouv.fr/menu.asp?id=139>

Frankrijk, Service des Biens à Double Usage (Economie): <http://www.dgcis.redressement-productif.gouv.fr/biens-double-usage/accueil>

Duitsland, BAFA (Export controle): http://www.bafa.de/bafa/en/export_control/index.html

Verenigd Koninkrijk, Export Control Organisation: <http://www.bis.gov.uk/policies/export-control-organisation>

Alle hyperlinks werden laatst gecontroleerd op 21 februari 2013

Eindnoten

- ¹ Meer informatie en cijfers zijn te vinden op de websites van de haven van Antwerpen, <http://www.portofantwerp.com> en de haven van Gent, <http://www.havengent.be>
- ² De raadpleging van bronnen werd afgesloten eind december 2012, de hyperlinks werden laatst gecontroleerd op 21 februari 2013.
- ³ December 2012 - Januari 2013
- ⁴ Zie uitgebreid over tussenhandel: K. VAN HEUVERSWYN, *Het Belgisch controlestelsel voor tussenhandel in militaire en dual-use goederen*, Brussel, Vlaams Vredesinstituut, maart 2010, 122 p. (verder verkort vermeld als *Belgisch controlestelsel tussenhandel*), en K. VAN HEUVERSWYN, *Het internationale kader voor controle op tussenhandel in militaire en dual-use goederen*, Brussel, Vlaams Vredesinstituut, maart 2010, 165 p. (verder verkort vermeld als *Internationale kader tussenhandel*), beide documenten zijn als webpublicatie te vinden op: <http://www.vlaamsvredesinstituut.eu/>
- ⁵ S. TULLIU en T. SCHMALBERGER, 'Chapter 2, The big picture on "Security by other means"' en 'Part II, Arms Control and Disarmament Agreements', in UNIDIR, *Coming to Terms with Security: A Lexicon for Arms Control, Disarmament and Confidence-Building*. Geneva, 2003, p. 15 e.v.; UN Report of the Panel of Governmental Experts on Small Arms, UN Department of Disarmament Affairs, 7 augustus 1999, A/52/298, te vinden als webpublicatie op: <http://www.un.org/disarmament/HomePage/ODAPublications/DisarmamentStudySeries/PDF/SS-28.pdf>
- INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION, 'Arms control and disarmament Law, Final report of the Berlin Conference 2004', 17 p., te vinden als webpublicatie op: <http://www.ila-hq.org/>
- ⁶ C. PREBLE, 'Focus on "Rogue" States, The Bush Doctrine and "Rogue" States', in *Foreign Service Journal*, oktober 2005, p. 25-30, te vinden als webpublicatie op: http://www.cato.org/sites/cato.org/files/articles/preble_afsa_bush_doctrine_rogue_states.pdf
- ⁷ R. STOHL en S. GRILLOT, *The International Arms Trade*, Polity Press, Cambridge, UK, 2009, p. 10 e.v.
- ⁸ Zie onder meer inleidende overweging 4 van EG Verordening 428/2009, de zogenoemde *Dual-use* Verordening, S. DEPAUW en K. VAN HEUVERSWYN, *Toetsingskader voor een Vlaams decreet inzake de buitenlandse handel in militaire goederen* (Achtergrondnota), Brussel, Vlaams Vredesinstituut, 7 juli 2010, p. 5, te vinden als webpublicatie op: <http://www.vlaamsvredesinstituut.eu/>
- ⁹ Zie onder meer inleiding, overweging 1 van de EU Strategie met betrekking tot kleine en lichte wapens en de EU Strategie met betrekking tot massavernietigingswapens: EU Strategie ter bestrijding van de illegale accumulatie van en handel in handvuurwapens en lichte wapens (SALW) en munitie daarvoor, Raadsdocument 5319/06.15-16 december 2005 van 13 januari 2006, 15 p., PB C 299 van 11 december 2007 en RAAD VAN DE EUROPESE UNIE, Bestrijding van de verspreiding van massavernietigingswapens - Strategie van de EU ter bestrijding van de verspreiding van massavernietigingswapens, Brussel, 10 december 2003, Doc.nr. 15708/03, 13 p., als webpublicatie te vinden op: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/nl/03/st15/st15708.nl03.pdf>; (verkort vermeld als EU Strategie SALW en EU Strategie MVW); UN Report on Small Arms, 5 april 2011, S/2011/255, 18 p., te vinden als webpublicatie op http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2011/255, zie ook: R. STOHL en S. GRILLOT, o.c., p. 3 e.v.
- ¹⁰ UN Report on General and Complete disarmament: International Arms Transfers, Study on ways and means of promoting transparency in international transfers of conventional arms, 9 september 1991, A/46/301, p. 20 e.v., te vinden als webpublicatie op: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N91/289/95/PDF/N9128995.pdf?OpenElement>
- ¹¹ Zie voor een uitvoerige toelichting: K. VAN HEUVERSWYN, *Internationale kader tussenhandel*, o.c.
- ¹² K. VAN HEUVERSWYN, *Internationale kader tussenhandel*, o.c., p. 14 en p. 114
- ¹³ Zie over *diversion* onder meer: UN Report on Small Arms prepared with the assistance of the Group of Governmental Experts on Small Arms, in pursuance of GA Resolution 52/38 J, A/54/258, 19 augustus 1999, 25 p.
- ¹⁴ EU Strategie SALW, o.c.; UN Report of the Panel of Governmental Experts on Small Arms, in pursuance of GA 51/45 N entitled 'General and complete disarmament: consolidation of peace through practical disarmament measures', UN.Doc. A/52/298, 27 augustus 1997, 37 p., UN Report S/2011/255, o.c.
- ¹⁵ P. HOLTOM en M. BROMLEY, 'Transit and trans-shipment controls in an arms trade treaty', SIPRI Background paper, SIPRI, juli 2011, p. 1, te vinden als webpublicatie op: http://books.sipri.org/product_info?c_product_id=427
- ¹⁶ P. HOLTOM en M. BROMLEY, *I.c.*, p. 1
- ¹⁷ Zie ook: S. FINARDI en P. DANSSAERT, *Rough Seas - Maritime Transport and Arms Shipments - Transport Services under an Arms Trade Treaty*, TransArms (USA), 10 juli 2012, p. 36, te vinden als webpublicatie op: http://www.ipisresearch.be/publications_detail.php?id=387
- ¹⁸ T. KEGELS, 'Inleiding tot de douanerechtelijke problematiek voor tussenpersonen in het goederenverkeer', april 2001, in E. VAN HOOYDONK (ed.), *Expéditeurs et s'cheepsagenten: het gewijzigde juridische landschap*, Antwerpen-Apeldoorn, Makhlu, 2003, p. 11
- ¹⁹ Cursusmateriaal bekwaamheidsattest bewakingsagent-havenbewaking, Havenautoriteit Antwerpen, zie ook: S. FINARDI en P. DANSSAERT o.c., p. 5 over het type vrachtschepen dat voor het vervoer van militair materieel gebruikt wordt

- ²⁰ Zie ook: het KB van 11 april 2005 betreffende de grenscontrole aan de maritieme buitengrens, B.S. 4 mei 2005, art. 1., 8°: *“scheepsagent» : de natuurlijke persoon of rechtspersoon gemandateerd om in België de reder te vertegenwoordigen,”* zie ook toelichting op de website zeerecht.be: <http://www.zeerecht.be/2-3-6-Tussenpersonen.aspx>
- ²¹ Zie ook de toelichting op de website van Douane: <http://fiscus.fgov.be/interfdan/nl/aeo/welke.htm> en op de website zeerecht.be: <http://www.zeerecht.be/2-3-6-Tussenpersonen.aspx>
- ²² Art. 2 van de Algemene Belgische Expeditievoorwaarden, te vinden als webpublicatie op: <http://www.polytra.be/Dutch.pdf>
- ²³ Zie de toelichting op de website zeerecht.be: <http://www.zeerecht.be/2-3-6-Tussenpersonen.aspx>
- ²⁴ Zie de toelichting op de website van Douane: <http://fiscus.fgov.be/interfdan/nl/aeo/welke.htm>
- ²⁵ T. Kegels stelt daarover: *“Men zal herhalen wat de rechtsonderhorige betrokken in de douane- en dergelijke formaliteiten moet doen, wat hij zeker niet mag doen en hoe hij het moet doen. Of hij het kan doen, wordt amper aangebracht.”*, T. KEGELS, l.c., p. 15
- ²⁶ Zoals bijvoorbeeld Resolutie 57/66 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties on national legislation on transfer of arms, military equipment and dual-use goods and technology, A/RES/57/66 van 30 december 2002: *“1. Invites Member States that are in a position to do so to enact or improve national legislation, regulations and procedures to exercise effective control over the transfer of arms, military equipment and dual-use goods and technology, while ensuring that such legislation, regulations and procedures are consistent with the obligations of States parties under international treaties”*
- ²⁷ Een van de weinige uitzonderingen daarop zijn 2 recente resoluties van de VN-veiligheidsraad die betrekking hebben op conventionele wapens én massavernietigingswapens:
- 1) UN Resolution 62/26 of the General Assembly on transfer of arms, military equipment and dual-use goods and technology, 5 december 2007, A/RES/62/26, 10 januari 2008, 2 p.
 - 2) UN Resolution (of the General Assembly) 63/67 on Preventing and combating illicit brokering activities, 2 december 2008, A/RES/63/67, 12 januari 2009, 3 p.
- ²⁸ Zie voor een beschrijving van de oorsprong en de activiteiten van de internationale controleregimes: G. CASTRYCK, S. DEPAUW en N. DUQUET, *Het Vlaams wapenexportbeleid: een analyse van de juridische context*, Brussel, Vlaams Vredesinstituut, oktober 2006, p. 16 e.v., als webpublicatie te vinden op: <http://www.vlaamsvredesinstituut.eu>. Zie ook: de zogenaamde Gebruikersgids 2009, p. 30 e.v., RAAD van de EUROPESE UNIE, Gids van 29 april 2009 voor de gebruiker bij Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie, 113 p. (verder verkort vermeld als Gebruikersgids 2009), te vinden op: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/nl/09/st09/st09241.nl09.pdf>
- ²⁹ Zie ook: P. HOLTOM en M. BROMLEY, l.c., p. 3
- ³⁰ B. WOOD, ‘Strengthening enforcement of UN arms embargoes’, Amnesty International, p. 1, te vinden op: <http://www.iansa.org/un/documents/Strengthening-enforcement-of-UN-armsembargoes.pdf> en UN Report to the Security Council on Small Arms, S/2005/69, 17 februari 2005, p. 4
- ³¹ Voor een toelichting bij EU embargo’s, zie: EUROPEAN COMMISSION, ‘Restrictive measures’, 2008, 13 p., als webpublicatie te vinden op: http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/index_en.pdf#2.1
- ³² UN Resolution 61/89 of the General Assembly ‘Towards an arms trade treaty: establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms’, 6 december 2006, A/RES/61/89 van 18 december 2006, 2 p., te vinden op: http://disarmament.un.org/CAB/ATT/Resolution_61_89.pdf
- ³³ C. TRIPIER, ‘Grootmachten stoppen wapenhandelverdrag in de koelkast’, IPS, 31 juli 2012, te vinden als webpublicatie op: <http://www.mo.be/artikel/grootmachten-stoppen-wapenhandelverdrag-koelkast>
- ³⁴ Zie persbericht van ControlArms, ‘UN Diplomats agree to conclude Arms Trade Treaty negotiations in 2013’, 7 november 2012, te vinden op: <http://speakout.controlarms.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/11/UN-Diplomats-agree-to-conclude-Arms-Trade-Treaty-negotiations-in-2013-1.pdf>
- ³⁵ De tekst van de ATT Resolutie is te vinden op: [http://www.un.org/disarmament/ATT/docs/ATT_text_\(As_adopted_by_the_GA\)-E.pdf](http://www.un.org/disarmament/ATT/docs/ATT_text_(As_adopted_by_the_GA)-E.pdf)
- ³⁶ UN Resolution 43/36L of the General Assembly on General and complete disarmament, A/RES/46/36L van 6 december 1991
- ³⁷ De format voor het doorsturen van gegevens is te vinden op de website van de United Nations Office for Disarmament Affairs: <http://www.un.org/disarmament/convarms/Register/Forms/>
- ³⁸ UNODA (2009), Occasional Paper No. 16, l.c., p. 34
- ³⁹ Zie onder meer: UN Report of the Panel of Governmental Experts on Small Arms, in pursuance of GA 51/45 N entitled ‘General and complete disarmament: consolidation of peace through practical disarmament measures’, UN.Doc. A/52/298, 27 augustus 1997, 37 p., te vinden als webpublicatie op: <http://www.un.org/Depts/ddar/Firstcom/SGreport52/a52298.html> ; en UN Report on Small Arms prepared with the assistance of the Group of Governmental Experts on Small Arms, in pursuance of GA Resolution 52/38 J, A/54/258, 19 augustus 1999, 25 p., te vinden als webpublicatie op: <http://www.un.org/disarmament/HomePage/ODAPublications/DisarmamentStudySeries/PDF/SS-28.pdf>
- ⁴⁰ UN Resolution 55/25 of the General Assembly of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 15 november 2000, A/RES/55/25 van 8 januari 2001, 5 p., zie de website van de Conventie: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/index.html>. Het verdrag is in werking getreden op 29 september 2003
- ⁴¹ 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.
- ⁴² 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, 8 p.

- ⁴³ OSCE Document on Small Arms and Light Weapons, 24 november 2000, FSC.DOC/1/00, 16 p., te vinden op:
<http://www.osce.org/fsc/20783>
- ⁴⁴ Dit is in VN documenten ook vaak het geval, zie: Rapport over het Actieprogramma, UN Report of the Secretary General on Small Arms, S/2005/69, van 7 februari 2005, 18 p.; UN Report of the Secretary General on Small Arms, S/2003/1217, van 31 december 2003, 16 p.; UN Report of the Secretary General on Small Arms, S/2002/1053, van 20 september 2002, 7 p.; UN Report in pursuance of GA Resolution 53/77 T entitled "Illicit Traffic in Small Arms", A/54/404, 24 september 1999, 32 p.
- ⁴⁵ OSCE FORUM FOR SECURITY CO-OPERATION, Decision 5/03 Best Practice Guides on Small Arms and Light Weapons, 19 september 2003, 1 p.
- ⁴⁶ Ondertekend 1 juli 1968, van kracht sinds 5 maart 1970, in 1995 voor onbepaalde tijd verlengd. De tekst is te vinden op:
<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infocircs/Infocirc140.pdf>
- ⁴⁷ Datum van inwerkingtreding
- ⁴⁸ Zie: <http://www.nuclearsuppliersgroup.org/Leng/PDF/SeminarControl1.pdf>
- ⁴⁹ De tekst van de Convention is te vinden op <http://www.opbw.org/>
- ⁵⁰ De tekst van de CWC is te vinden op: <http://www.opcw.org/chemical-weapons-convention/>
- ⁵¹ Document INFCIRC/225/Rev.4 van juni 1999, te vinden op:
<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infocircs/1999/infocirc225r4c.pdf>
- ⁵² Zie toelichting op de AG website: <http://www.australiagroup.net/en/index.html> en
<http://www.australiagroup.net/en/introduction.html>
- ⁵³ De gemeenschappelijke controlelijsten zijn te vinden op de AG website: <http://www.australiagroup.net/en/controllists.html>
- ⁵⁴ UN Resolution 1540 (2004) of the Security Council on non-proliferation of weapons of mass destruction, S/RES/1540, van 28 april 2004, 4 p.
- ⁵⁵ Zie voor een evaluatie van de draagwijdte van Resolutie 1540: G.H. OOSTHUIZEN en E. WILMSHURST, 'Terrorism and Weapons of Mass Destruction: United Nations Security Council Resolution 1540', Briefing Paper 04/01, Londen, Chatham House, september 2004, 13 p. te vinden als webpublicatie op:
<http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/International%20Law/ILP0904bp.pdf> en L. SCHEINMAN, 'Chapter 1, Introduction' in L. SCHEINMAN (ed.), *Implementing Resolution 1540: the Role of Regional Organizations*, UNIDIR, 2008, 8 p., te vinden als webpublicatie op: http://unidir.org/bdd/fiche-ouvrage.php?ref_ouvrage=978-92-9045-190-7-en
- ⁵⁶ G.H. OOSTHUIZEN en E. WILMSHURST, l.c.
- ⁵⁷ UN Security 1977 (2011) of the Security Council on non-proliferation of weapons of mass destruction and on extension of the mandate of the Security Council Committee Established pursuant to Resolution 1540 (2004) concerning Non-Proliferation of Nuclear, Chemical and Biological Weapons until 25 Apr. 2021, S/RES/1977 van 20 april 2011, 6 p.; UN Resolution 1673 (2006) of the Security Council on non-proliferation of weapons of mass destruction, S/RES/1673 van 27 april 2006, 2 p. en UN Resolution 1810 (2008) of the Security Council on non-proliferation of weapons of mass destruction, S/RES/1810 van 25 april 2008, 4 p., te vinden op de website van het 1540 Committee: <http://www.un.org/sc/1540/resolutionstatements.shtml>; de verlenging van het mandaat van het Comité 1540 wijst volgens van Willigen op het feit dat de Resolutie, ondanks haar betwist juridisch karakter toch aan draagkracht wint in de internationale gemeenschap, zie: N. van WILLIGEN, 'Het nucleaire non-proliferatieregime', in *Vrede en Veiligheid*, Tijdschrift voor internationale vraagstukken, Nijmegen, 2009, nr. 2, p. 231
- ⁵⁸ Zie de website van het 1540 Committee: <http://www.un.org/sc/1540/index.shtml>
- ⁵⁹ UN Report S/2006/257 of the Committee established pursuant to resolution 1540 (2004), 25 april 2006, 43 p.;
UN Report S/2008/493 of the Committee established pursuant to Security Council resolution 1540 (2004), van 30 juli 2008, 71 p.; UN Report S/2011/579 of the Committee established pursuant to Security Council resolution 1540 (2004), 14 september 2011, 72 p.
- ⁶⁰ UN Report S/2011/579, o.c., p. 17
- ⁶¹ OSCE FORUM FOR SECURITY CO-OPERATION, Decision N° 7/09 Best Practices Guide on UN Security Council Resolution (UNSCR) 1540 export controls and transshipment, 30 September 2009, 1 p.
- ⁶² OSCE FORUM FOR SECURITY CO-OPERATION Best Practices Guide on UN Security Council Resolution (UNSCR) 1540 export controls and transshipment, FSC.DEL/65/09/Rev.3, 16 September 2009, 15 p.
- ⁶³ OSCE FORUM FOR SECURITY CO-OPERATION, Decision 11/08 introducing best practices to prevent destabilizing transfers of small arms and light weapons through air transport and on an associated questionnaire, FSC.DEC/11/08 van 5 november 2008, 6 p.
- ⁶⁴ Naast de Europees Economische Gemeenschap werd in 1957 ook Euratom opgericht (Verdragen van Rome); in 1952 was de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal ontstaan. In 1965 werden in het zogenoemde Fusieverdrag de instellingen van de EG en van Euratom gefuseerd, de EGKS hield in 2002, 50 jaar na haar oprichting, op te bestaan, zoals dat in het oprichtingsverdrag voorzien was; zie: PH. KOOIJMAN, *Internationaal publiekrecht in vogelvlucht*, Kluwer, 2003, p. 222-223 en p. 256
- ⁶⁵ Zie voor een toelichting bij het onderscheid en de draagwijdte daarvan: Q. MICHEL, 'The European Union Dual-use Export Control Regime', in ESARDA Bulletin, n° 40, december 2008, p. 41, te vinden als webpublicatie op:
http://esarda2.jrc.it/db_proceeding/mfile/B_2008_040_10.pdf
- ⁶⁶ EUROPEAN COMMISSION, 'Restrictive measures', l.c.
- ⁶⁷ Verordening (EG) nr. 1236/2005 van de Raad van 27 juni 2005 met betrekking tot de handel in bepaalde goederen die gebruikt zouden kunnen worden voor de doodstraf, foltering of andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing, PB L 200 van 30 juli 2005; Verordening (EU) nr. 961/2010 van de Raad van 25 oktober 2010 betreffende

beperkende maatregelen ten aanzien van Iran (en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 423/2007), *PB L* 281 van 27 oktober 2010

⁶⁸ Het vroegere art. 296 van het EG(oprichtings)Verdrag. Sedert de inwerkingtreding van het verdrag van Lissabon op 1 december 2009 is de naam van het EG-oprichtingsverdrag veranderd in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, verkort vermeld als het Werkingsverdrag.

⁶⁹ Het Programma werd in 2002 opgeheven door het Gemeenschappelijk Standpunt 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 en tot intrekking van Gemeenschappelijk Optreden 1999/34/GBVB en het EU-programma van juni 1997 ter voorkoming en bestrijding van illegale handel in conventionele wapens, *PB L* 191 van 19 juli 2002

⁷⁰ De EU Gedragscode is niet officieel gepubliceerd, ze is terug te vinden op verschillende websites, zoals:

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/08675r2en8.pdf>

⁷¹ Gebruikersgids, o.c., p. 109; de meest recente lijst werd vastgesteld op 27 februari 2012, *PB C* 85 van 22 maart 2012

⁷² *PB L* 335 van 13 december 2008

⁷³ Zie voor een toelichting bij *soft law*: K. VAN HEUVERS WYN, *Internationale kader tussenhandel*, o.c., p. 65

⁷⁴ Gebruikersgids 2009, o.c., p. 33

⁷⁵ Gebruikersgids 2009, o.c., p. 17; zelfs de Gebruikersgids van 2008 bij de Gedragscode voorzag reeds dat de procedures in het kader van het *no-undercut* beginsel (kennisgeving van afwijzing) ook van toepassing waren op vergunningen voor tussenhandel, doorvoer, overlading en immateriële overdracht indien er daarvoor een vergunningsstelsel van toepassing was, ook al voorzag de Gedragscode zelf niet in een toepassingsgebied dat die transacties omvatte, zie Gebruikersgids versie 29 februari 2008, p. 17

⁷⁶ COARM is de afkorting van *Working Group on Conventional Arms*, een groep van deskundigen inzake wapens, die sinds 1991 werkzaam is binnen de Raad

⁷⁷ Dertiende jaarverslag overeenkomstig artikel 8, lid 2 van Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944 van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie, *PB C* 382 van 20 december 2011, 470 p.

⁷⁸ *PB L* 146 van 10 juni 2009, 36 p.

⁷⁹ *PB L* van 15 januari 1999, 5 p.

⁸⁰ Raadsdocument 5319/06.15-16 december 2005 van 13 januari 2006, 15 p.

⁸¹ *PB L* 256 van 13 september 1991, p. 51

⁸² 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

⁸³ Verordening (EU) Nr. 258/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2012 tot uitvoering van artikel 10 van het Protocol van de Verenigde Naties tegen de illegale vervaardiging van en handel in vuurwapens, hun onderdelen, componenten en munitie, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties ter bestrijding van grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (VN-protocol inzake vuurwapens), en tot vaststelling van uitvoervergunningen voor vuurwapens, hun onderdelen, componenten en munitie en maatregelen betreffende de invoer en doorvoer ervan, *PB L* 94 van 30 maart 2012, 15 p.

⁸⁴ Aangenomen op de Europese Raad van Thessaloniki op 19 en 20 juni 2003, zie:

<http://abolition2000europe.org/index.php?op=ViewArticle&articleId=121&blogId=1>

⁸⁵ RAAD VAN DE EUROPESE UNIE, Bestrijding van de verspreiding van massavernietigingswapens - Strategie van de EU ter bestrijding van de verspreiding van massavernietigingswapens, Brussel, 10 december 2003, Doc.nr. 15708/03, 13 p., te vinden op: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/nl/03/st15/st15708.nl03.pdf>

⁸⁶ Zie onder meer in de toelichting: COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, Mededeling van de Commissie en Voorstel voor een Verordening van de Raad van 18 december 2006 tot instelling van een communautaire regeling voor controle op de uitvoer van producten en technologie voor tweeeërlei gebruik, COM(2006) 829 def., p. 2 (Verder vermeld als COM(2006) 829 def.)

⁸⁷ EG Verordening Nr. 3381/94, *PB L* 367 van 31 december 1994, p. 1 e.v., gewijzigd in 1995; Besluit 94/942/GBVB, *PB L* 367 van 31 december 1994, p. 8 e.v., laatst gewijzigd in 2000

⁸⁸ COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, Voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging en bijwerking van EG Verordening nr. 1334/2000 tot instelling van een communautaire regeling voor controle op de uitvoer van producten en technologie voor tweeeërlei gebruik, Brussel, 11 september 2008, COM/2008/0541 def., p. 3

⁸⁹ Oud art. 30 van het EG-Verdrag, zie inleidende overweging 12 bij de *Dual-use* Verordening: "*Krachtens artikel 30 van het Verdrag en binnen de grenzen van dat artikel, behouden de lidstaten, in afwachting van een sterkere harmonisering, het recht controles te verrichten op de overdracht van bepaalde producten voor tweeeërlei gebruik binnen de Gemeenschap teneinde het overheidsbeleid en de openbare veiligheid te waarborgen. Indien deze controles verband houden met de doelmatigheid van de controle op uitvoer uit de Gemeenschap, moeten ze door de Raad regelmatig worden geëvalueerd.*"

⁹⁰ Op 22 juni 2000 werd de eerste communautaire regeling van 1994 vervangen door Verordening nr. 1344/2000, met het oog op een verdere harmonisatie van de exportvergunningen op *dual-use items* binnen de Europese Gemeenschap: 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 e.v.

Na herhaaldelijke wijzigingen van Verordening 1334/2000 werd ze omwille van de duidelijkheid (zie ook: COM(2006) 829 def., o.c., p. 8 e.v.) op 5 mei 2009 integraal vervangen door een nieuwe, 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 tweeledig gebruik, *PB L* 134 van 29 mei 2009. De Verordening is van kracht sinds 27 augustus 2009 (art. 27-28). De recente wijzingen betreffen enerzijds het in lijn brengen van de Verordening met een aantal internationale verdragen en verplichtingen, en beogen tezelfdertijd om de doeltreffendheid van het controleregime te verhogen, o.m. door een aanzienlijke uitbreiding van het type activiteiten waarop de verordening van toepassing is en een verfijning van de geldende voorschriften inclusief het actualiseren van de lijst van de goederen waarop de Verordening van toepassing is.

⁹¹ Inleidende overweging 18 EG *Dual-use* Verordening 428/2009

⁹² COM(2006) 829 def., o.c., p. 17

⁹³ COM(2006) 829 def., o.c., p. 5

⁹⁴ Zie inleidende overweging 5 EG *Dual-use* Verordening 428/2009

⁹⁵ Deze omschrijving komt voor in de inleidende overweging 16 van de EG *Dual-use* Verordening 428/2009, ze is identiek aan de definitie van doorvoer in Richtlijn 2009/45/EG

⁹⁶ Zie: Information Notes, Notices from member states on Council Regulation (EC) No 428/2009 of 5 May 2009 setting up a Community regime for the control of exports, transfer, brokering and transit of dual-use items: Information on measures adopted by Member States in conformity with Articles 5, 6, 8, 9, 10, 17 and 22, *PB C* 67 van 6 maart 2012 en *PB C* 283 van 19 september 2012

⁹⁷ EEG Verordening nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992, *PB L* 321 van 12 december 1996

⁹⁸ Andere belangrijke bepalingen zijn vervat in de toepassingsbepalingen van het communautair douanewetboek, nl. in Verordening 2454/93

⁹⁹ J. DE BACKER, *De aansprakelijkheid van de expediteur/aangever voor de betaling van de douaneschuld in het kader van de regeling extern communautair douanevervoer, Een visie van de administratie*, september 2001, in E. VAN HOOYDONK (ed.), o.c., p. 50 e.v.

¹⁰⁰ J. DE BACKER, *l.c.*, p. 70 e.v.

¹⁰¹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch Sociaal Comité over douanericobehoor en beveiliging van de toeleveringsketen, COM(2012) 793 final van 8 januari 2013, 17 p. (Verder verkort vermeld als COM(2012) 793 final); Ook op mondiaal niveau werden in 2012 gelijkaardige vaststellingen gedaan door het World Economic Forum, zie: World Economic Forum, *New Models for Addressing Supply Chain and Transport Risk*, 2012, 26 p., te vinden als webpublicatie op:

http://www3.weforum.org/docs/WEF_SCT_RRN_NewModelsAddressingSupplyChainTransportRisk_IndustryAgenda_2012.pdf

¹⁰² COM(2006) 829 def., o.c., p. 5

¹⁰³ COM(2012) 793 final, o.c., 17 p.

¹⁰⁴ Zie voor een meer uitgebreide toelichting bij de BLEU en de BENELUX: G. CASTRYCK, S. DEPAUW en N. DUQUET, o.c., p. 58-64

¹⁰⁵ Overeenkomst van 29 april 1969 inzake de administratieve en strafrechtelijke samenwerking op het gebied van de regelingen die verband houden met de verwezenlijking van de doelstellingen van de Benelux Economische Unie en drie aanvullende protocollen, art. 3.

¹⁰⁶ Kaderakkoord van 30 juni 1994 tot samenwerking tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten over de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België bij de internationale organisaties waarvan de werkzaamheden betrekking hebben op gemengde bevoegdheden, *B.S.* 19 november 1994

¹⁰⁷ Art. 94, §1 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *B.S.* 15.08.1980: "Onverminderd het bepaalde in artikel 83, § 2 en 3, blijven de overheden die door de wetten en verordeningen met bevoegdheden belast zijn die onder de Gemeenschappen en de Gewesten ressorteren, die bevoegdheden uitoefenen volgens de procedures door de bestaande regels bepaald, zolang hun Parlementen en hun Regeringen die regels niet hebben gewijzigd of opgeheven."

¹⁰⁸ K. PEETERS, minister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Economie, Beleidsbrief Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking, Beleidsprioriteiten 2010-2011, 22 oktober 2010, *Parl. St. Vlaams Parlement* 2010-2011, nr. 1, van, p. 29, als webpublicatie te vinden op:

http://vais.be/sites/default/files/content_files/beleidsbrief%202010-2011.pdf

¹⁰⁹ VLAAMSE REGERING, Zevende jaarlijks verslag en vijftiende halfjaarlijks 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 2010 tot 31 december 2010, p. 5, te vinden als webpublicatie op:

http://www410.vlaanderen.be/iv/div/Export/Jaarverslag_januari%202010%20tot%20december%202010.pdf

¹¹⁰ GOUVERNEMENT WALLON, Déclaration de politique régionale wallonne « Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire » van 16 juli 2009, *Parl. St. Waals Parlement*, 2009, nr. 1, p. 37, zie ook: GOUVERNEMENT WALLON, Rapport au Parlement wallon sur l'application de la loi du 5 août 1991, Rapport annuel 2010, 100 p., te vinden als webpublicatie op: <http://data.grip.org/documents/201111281614.pdf> (Verder verkort vermeld als Rapport annuel 2010)

¹¹¹ Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Regeerverklaring en regeerakkoord 16 juli 2009, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, A-8/1 – G.Z. 2009, 132 p., te vinden als webpublicatie op:

<http://www.weblex.irisnet.be/data/crb%5Cdoc%5C2009%5C114575%5Cimages.pdf>

¹¹² Zie voor de wereldwijde ranking van vrachtluchthavens, de website van Airport Council International, op:

http://www.aci.aero/cda/aci_common/display/main/aci_content07_c.jsp?zn=aci&cp=1-5-54-4819-8814_666_2

¹¹³ Wet van 11 september 1962 betreffende de in-, uit- en doorvoer van goederen en de daaraan verbonden technologie, *B.S.* 27 oktober 1962 (IU&D-wet)

¹¹⁴ Art. 1, 2^{de} lid, Wet van 5 augustus 1991

- ¹¹⁵ 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
- ¹¹⁶ 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
- ¹¹⁷ 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
- ¹¹⁸ Art. 1 §1 KB van 30 december 1993 tot regeling van de in-, uit- en doorvoer van goederen en de daaraan verbonden technologie, *B.S.* 2 februari 1994 (waarbij het KB van 24 oktober 1962 tot regeling van de in-, uit- en doorvoer van goederen werd opgeheven)
- ¹¹⁹ KB van 12 mei 1989 betreffende de overdracht aan niet-kernwapenstaten van kernmaterialen, kernuitrustingen, technologische kernegevens en hun afgeleiden, *B.S.* 15 september 1989
- ¹²⁰ De lijsten werden aan het KB van 12 mei 1989 toegevoegd door het KB van 13 juli 1993 tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 mei 1989 betreffende de overdracht aan niet-kernwapenstaten van kernmaterialen, kernuitrustingen, technologische kernegevens en hun afgeleiden, en van de bijlage aan dit besluit, *B.S.* 22 september 1993
- ¹²¹ Verordening (EG) Nr. 3381/94 VAN DE RAAD van 19 december 1994 tot instelling van een communautaire regeling voor exportcontrole op goederen voor tweeeërlei gebruik, *PB L* 52 van 1.3.1996
- ¹²² Ministerieel Besluit van 19 mei 1995 tot regeling van de doorvoer van goederen voor tweeeërlei gebruik, *B.S.* 27 juni 1995, opgeheven met ingang van 1 oktober 2000 (MB 28 sept. 2000)
- ¹²³ Ministerieel Besluit van 28 september 2000 tot regeling van de doorvoer van producten en technologie voor tweeeërlei gebruik, *B.S.* 20 oktober 2000
- ¹²⁴ De controle op wapenhandel en de bestrijding van de illegale wapenhandel omvatten een reeks van activiteiten die daar rechtstreeks of onrechtstreeks mee verband houden: rechtstreeks: de in-, uit en doorvoer, onrechtstreeks: (1) ondersteunende en gerelateerde activiteiten van in-, uit- en doorvoer, zoals technische of financiële dienstverlening, opleiding en dergelijke, (2) handel tussen derde landen, georganiseerd vanuit België, d.i. is tussenhandel, (3) ondersteunende en gerelateerde activiteiten van tussenhandel, zie K. VAN HEUVERSWYN, *Belgisch controlestelsel op tussenhandel*, o.c., p. 92
- ¹²⁵ Bijzondere wet van 12 augustus 2003 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *B.S.* 30 augustus 2003
- ¹²⁶ Ministerieel besluit van 21 september 2012 houdende delegatie van sommige bevoegdheden inzake de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal, ordehandhavingsmateriaal, civiele vuurwapens, onderdelen en munitie en inzake de uitvoer en overbrenging van producten voor tweeeërlei gebruik aan de secretaris-generaal van het Departement internationaal Vlaanderen, *B.S.* 9 oktober 2012
- ¹²⁷ 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
- ¹²⁸ Door het Vlaams parlement aangenomen op 4 juli 2008, Decreet van 4 juli 2008 houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 2 maart 2007 tussen de federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de uitvoering van de overeenkomst tot verbod van de ontwikkeling, de productie, de aanleg van voorraden en het gebruik van chemische wapens en inzake de vernietiging van deze wapens, gedaan te Parijs, op 13 januari 1993, *B.S.* 29 augustus 2008
- ¹²⁹ Rapport annuel 2010, o.c., p. 21
- ¹³⁰ Art. 1 Wet van 9 februari 1981
- ¹³¹ Art. 1 Wet van 9 februari 1981 en art. 6, §1 KB van 12 mei 1989
- ¹³² Art. 1, 1^{ste} lid wet van 5 augustus 1991
- ¹³³ *B.S.* 6 april 1993
- ¹³⁴ Art. 1. "De doorvoer van goederen voor tweeeërlei gebruik is onderworpen aan dezelfde voorschriften als deze die door voormelde Verordening (EG) nr. 3381/94 worden voorzien voor de uitvoer van goederen voor tweeeërlei gebruik. Onder dezelfde voorwaarden als deze voorzien voor de uitvoer is een vergunning vereist voor de doorvoer."
- Art. 2. "Artikel 1 is evenwel niet van toepassing op : a) de doorvoer van goederen voor tweeeërlei gebruik met herkomst van of met bestemming naar het groothertogdom Luxemburg of Nederland; b) de doorvoer van goederen van tweeeërlei gebruik die zonder overlading of verandering van vervoermiddel worden verzonden. Het lossen van bedoelde goederen op de kade uit een zee- of luchtschip met het oog op het herstuwen van de lading wordt niet als overlading of verandering van vervoermiddel beschouwd voor zover deze goederen in hetzelfde zee- of luchtschip worden herladen."
- ¹³⁵ Art. 4 Wet van 26 maart 2003 tot wijziging van de wet van 5 augustus 1991. 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
- ¹³⁶ VLAAMSE REGERING, Zestiende halfjaarlijkse verlag 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 2011 tot 30 juni 2011, p. 4, te vinden als webpublicatie op: http://www410.vlaanderen.be/iv/div/Export/Halfjaarlijkse%20verslag_januari%20tot%20juni%202011.pdf

- ¹³⁷ Zie: Informaton Notes, Notices from member states on Council Regulation (EC) No 428/2009 of 5 May 2009 setting up a Community regime for the control of exports, transfer, brokering and transit of dual-use items: Information on measures adopted by Member States in conformity with Articles 5, 6, 8, 9, 10, 17 and 22, *PB C* 67 van 6 maart 2012 en *PB C* 283 van 19 september 2012
- ¹³⁸ S. DEPAUW, *Juridisch kader voor de controle op handel in dual-use producten in Vlaanderen*, Brussel, Vlaams Vredesinstituut, 25 mei 2011, p. 18
- ¹³⁹ Art. 2 wet van 1991, art. 3 KB van 1993
- ¹⁴⁰ Zie ook S. DEPAUW, *o.c.*, p. 21-22
- ¹⁴¹ niet voor de federale overheid, die er toch onrechtstreeks door gebonden was omdat in 2003 de criteria van artikel 4 waren herzien om aan de Gedragscode te voldoen. In de mate dat de Belgische criteria in de federale wetgeving overeenstemming waren met de bepalingen van de Gedragscode, waren van 2003 tot 2008 zowel de Gewesten als de federale overheid (FOD Economie) door dezelfde criteria gebonden. Zie voor een analyse van die overeenstemming: G. CASTRYCK, S. DEPAUW en N. DUQUET, *o.c.*, p. 72 e.v.
- ¹⁴² Zie uitvoerig met betrekking tot eindgebruik: N. DUQUET, G. CASTRYCK, S. DEPAUW, *Eindgebruik als factor in de vergunningsprocedure voor wapenuitvoer in Vlaanderen - Achtergrondnota*, Brussel, Vlaams Vredesinstituut, 19 november 2008, 21 p.
- ¹⁴³ Art. 10 van 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, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en de daaraan verbonden technologie alsook van producten en technologieën voor dubbel gebruik, *B.S.* 20 december 2007
- ¹⁴⁴ De procedure voor het bekomen van een doorvoervergunning is beschreven in het KB van 8 maart 1993 tot regeling van de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor orde-handhaving dienstig materieel en de daaraan verbonden technologie, *B.S.* 6 april 1993, gewijzigd bij KB van 2 april 2003
- ¹⁴⁵ De procedure voor het bekomen van de voorafgaande vergunning is beschreven in 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 illegale handel in wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, *B.S.* 7 juli 2003
- ¹⁴⁶ K. VAN HEUVERSWEY, *Het Belgisch controlestelsel op tussenhandel, o.c.*, p. 40
- ¹⁴⁷ K. VAN HEUVERSWEY, *Het Belgisch controlestelsel op tussenhandel, o.c.*, p. 38 e.v. en p. 83
- ¹⁴⁸ Volgens de website van de Dienst Controle Strategische Goederen: <http://www.vlaanderen.be/int/artikel/buiten-benelux>
- ¹⁴⁹ Publicatie: "Richtlijnen bij de opmaak van een certificaat van eindbestemming", op http://www.vlaanderen.be/int/sites/iv.devvlh.vlaanderen.be.int/files/documenten/20070426_RichtlijnenOpmaakCertificaatEindbestemming.pdf
- ¹⁵⁰ Zie toelichting op de website onder 'Bijkomende documenten': <http://www.vlaanderen.be/int/artikel/bijkomende-documenten>
- ¹⁵¹ Rapport annuel 2010, *o.c.*, p. 24
- ¹⁵² Bepalingen met betrekking tot toekennings-, gebruiksvoorwaarden en modaliteiten zijn terug te vinden in de wet van 5 augustus 1991, het KB van maart 1993 en het KB van december 1993
- ¹⁵³ Verslag namens de Subcommissie voor Wapenhandel uitgebracht door de heer Piet De Bruyn, 14 april 2009, *Parl.St.* VI. Parl. (2008-2009) 33-A – Nr. 2
- ¹⁵⁴ Verslag namens de Subcommissie voor Wapenhandel, 14 april 2009, *o.c.*
- ¹⁵⁵ Verslag namens de Subcommissie voor Wapenhandel uitgebracht door mevrouw Anne Marie Hoebeke aan de Commissie voor Economie, Werk en Sociale Economie, 12 april 2007, *Parl.St.* VI. Parl. (2006-2007) 33-A – Nr. 2;
- ¹⁵⁶ Moerman, F., in antwoord op schriftelijke vraag nr.61 van 30 maart 2006 van Kurt De Loor, Vlaams Parlement; Verslag namens de Subcommissie voor Wapenhandel uitgebracht door de heer Kurt De Loor aan de Commissie voor Economie, Werk en Sociale Economie, 19 oktober 2005, *Parl.St.* VI. Parl. Stuk (2005-2006) 33 – Nr. 2; Verslag namens de Subcommissie voor Wapenhandel uitgebracht door de heer Jan Laurys aan de Commissie voor Economie, Werk en Sociale Economie, 23 mei 2006, *Parl.St.* VI. Parl. (2006-2007) 33-A – Nr. 2; Verslag namens de Subcommissie voor Wapenhandel uitgebracht door mevrouw Anne Marie Hoebeke aan de Commissie voor Economie, Werk en Sociale Economie, 12 april 2007, *Parl.St.* VI. Parl. (2006-2007) 33-A – Nr. 2; Verslag namens de Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden en Internationale Samenwerking uitgebracht door mevrouw Fatma Pehlivan, 7 november 2011, *Parl.St.* VI. Parl. (2010-2011) 53-A – Nr. 2
- ¹⁵⁷ Waalse rapporten 2008 en 2009
- ¹⁵⁸ Rapport au Parlement Wallon sur l'application de la loi du 05 août 1991
- ¹⁵⁹ T. KEGELS, *l.c.*, p. 17 en p. 20
- ¹⁶⁰ S. FINARDI en P. DANSSAERT, *o.c.*, p. 74 en J. DE BACKER, *l.c.*, p. 53
- ¹⁶¹ TARWEB: <http://tarweb.minfin.fgov.be/well.htm>
- ¹⁶² Zie ook T. KEGELS, *l.c.*, p. 11 e.v.
- ¹⁶³ Zie ook: S. FINARDI en P. DANSSAERT, *o.c.*, p. 50
- ¹⁶⁴ T. KEGELS, *l.c.*, p. 11 e.v.; J. DE BACKER, *l.c.*, p. 52
- ¹⁶⁵ Zie ook: J. DE BACKER, *l.c.*, p. 53 e.v.

- 166 Verordening (EG) nr. 648/2005
- 167 Zie: ALFAPORT, Douane Nieuwsflash, nr. 2, 9 januari 2012, p. 3
- 168 VLAAMS HAVENVERENIGING, 'Wetsvoorstel (re)organisatie Belgische Douane en Accijnzen, Begeleidende nota Vlaamse Havenvereniging', Antwerpen, april 2008, p. 2
- 169 Zie: VLAAMS HAVENVERENIGING, o.c., p. 1
- 170 VLAAMS HAVENVERENIGING, o.c., p. 6
- 171 De bepalingen van Boek I betreffen de algemene bepalingen met betrekking tot misdrijven en hun bestraffing.
- 172 Zie over de draagwijdte van de extraterritoriale gelding van art. 13: K. VAN HEUVERSWYN, *Het Belgisch controlestelsel op tussenhandel*, o.c., p. 79-80
- 173 COM(2012) 793 final, o.c., p. 7 en p. 14 e.v.
- 174 COM(2012) 793 final, o.c., 17 p.
- 175 Verslag namens de Subcommissie voor Wapenhandel uitgebracht door de heer Piet De Bruyn, 14 april 2009, Stuk 33-A (2008-2009) – Nr. 2
- 176 Memorie van Toelichting WHD, p. 4
- 177 Besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2012 tot uitvoering van het Wapenhandeldecreet van 15 juni 2012, B.S. 9 oktober 2012
- 178 Memorie van Toelichting WHD, p. 38 en p. 47
- 179 Memorie van Toelichting WHD, p. 8
- 180 Memorie van Toelichting WHD, p. 5-6
- 181 Memorie van Toelichting, WHD, p. 7
- 182 Zie voor een uitvoerige bespreking van de incoherenties van de federale procedure: K. Van Heuverswyn, *Belgisch controlestelsel tussenhandel*, o.c.
- 183 *Ibid.*
- 184 Memorie van Toelichting WHD, p. 15
- 185 Memorie van Toelichting WHD, p. 15
- 186 Zie voor een toelichting: Memorie van Toelichting WHD, p. 21 e.v.
- 187 Memorie van Toelichting WHD, p. 26-27, PWP-presentatie van de Dienst Controle Strategische goederen, Toelichting bij het wapenhandeldecreet voor de defensie- en veiligheidssector, juni 2012
- 188 Memorie van Toelichting WHD, p. 18 en p. 21
- 189 Memorie van Toelichting WHD, p. 14
- 190 Memorie van Toelichting WHD, p. 16
- 191 Memorie van Toelichting WHD, p. 33
- 192 Memorie van Toelichting WHD, p. 35
- 193 cf. aanbevelingen in het onderzoek met betrekking tot tussenhandel, K. VAN HEUVERSWYN, *Belgisch controlestelsel tussenhandel*, o.c.
- 194 Memorie van Toelichting WHD, p. 36
- 195 Memorie van Toelichting WHD, p. 36
- 196 INSPECTIE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN BELEIDSEVALUATIE, IOB (NL), Evaluatie nr 325, Beleidsdoorlichting van het Nederlandse exportcontrole en wapenexportbeleid, MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN (Nederland), oktober 2009, p. 12, p.25 en p. 60, te vinden als webpublicatie op:
<http://www.minbuza.nl/bijlagen/producten-en-diensten/evaluatie/afgeronde-onderzoeken/2009/10/iob-beleidsdoorlichting-van-het-nederlandse-exportcontrole-en-wapenexportbeleid> (Verder verkort vermeld als NL Beleidsdoorlichting wapenexportbeleid 2009) ,
- 197 NL Beleidsdoorlichting wapenexportbeleid 2009, o.c., p. 65
- 198 NL Beleidsdoorlichting wapenexportbeleid 2009, o.c., p. 30
- 199 MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE (NL), *Handboek Strategische goederen en diensten*, juni 2012, p. 11, te vinden als webpublicatie op:
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2006/10/23/handboek-strategische-goederen.html> (Verder verkort vermeld als *Handboek SGD*)
- 200 Besluit van 24 juni 2008 houdende regels ten aanzien van de in-, uit- en doorvoer van goederen voor tweëerlei gebruik en militaire goederen (Stb 2008, 252), verkort vermeld als Besluit Strategische Goederen – Besluit SG
- 201 Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken, TK 2007-2008, 22 054, nr. 138, 11 februari 2008, 5 p.
- 202 Besluit van 30 september 2011 tot wijziging van het Besluit strategische goederen in verband met de implementatie van richtlijn 2009/43/EG
- 203 Reeds in 2006 werd een motie in die zin ingediend: Motie van het lid Blom, TK 2005-2006, 22 054, nr. 103, 11 april 2006, 1 p., zie ook voor een motivering van de beleidskeuze: Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken, TK 2007-2008, 22 054, nr. 138, 11 februari 2008, 5 p.

- ²⁰⁴ Alle verslagen zijn te vinden op <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/exportcontrole-strategische-goederen/rapportages-strategische-goederen>
- ²⁰⁵ NL Beleidsdoorlichting wapenexportbeleid 2009, o.c., p. 63
- ²⁰⁶ Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken 11.02.2008, l.c., p. 2. In de Nota van Toelichting bij wetswijzigingen is ook systematisch een verduidelijking opgenomen met betrekking tot de impact van de nieuwe bepalingen op de administratieve lasten voor het bedrijfsleven.
- ²⁰⁷ NL Beleidsdoorlichting wapenexportbeleid 2009, o.c., p. 63-64
- ²⁰⁸ NL Beleidsdoorlichting wapenexportbeleid 2009, o.c., p. 46 e.v.
- ²⁰⁹ De geciteerde artikels verwijzen naar de gewijzigde versie die vanaf 30 juni 2012 van toepassing is.
- ²¹⁰ Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 28 oktober 2011, nr. WJZ/11134677, tot vaststelling van een herziene uitvoeringsregeling strategische goederen (Uitvoeringsregeling strategische goederen 2012), Stcrt. 2011, 19960
- ²¹¹ Zie onder meer: Handboek Strategische goederen, o.c., p. 8-10 en NL Beleidsdoorlichting wapenexportbeleid 2009, o.c., p. 47
- ²¹² NL Beleidsdoorlichting wapenexportbeleid 2009, o.c., p. 54
- ²¹³ NL Beleidsdoorlichting wapenexportbeleid 2009, o.c., p. 57
- ²¹⁴ NL Beleidsdoorlichting wapenexportbeleid 2009, o.c., p. 46 e.v.
- ²¹⁵ Zie voor een toelichting bij de beleidskeuze om het onderscheid tussen snelle en langzame doorvoer te laten vallen: Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken 11.02.2008, l.c., p. 2
- ²¹⁶ Art. 3., 1. en art. art. 6., 1. Uitvoeringsregeling SG 2012
- ²¹⁷ Dit volgt uit de definitie van individuele en algemene doorvoervergunning, die omschrijft dat een dergelijke vergunning op aanvraag, resp. bij ministeriële regeling wordt toegekend aan *“een in Nederland gevestigde beschikkingsbevoegde”*, zie Besluit van 24 mei 2012 tot wijziging van het Besluit Strategische goederen inzake de doorvoer van militaire goederen, Stcrt 2012, 225
- ²¹⁸ Zie de toelichting bij art. 6 bij de Uitvoeringsregeling SG 2012
- ²¹⁹ Zie: Toelichting bij de Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 29 mei 2012, nr. WJZ / 12063088, tot wijziging van de Uitvoeringsregeling strategische goederen 2012, de Nationale Algemene Uitvoervergunning NL002, de Uitvoeringsregeling Douane- en Accijnswet en de Regeling algemene overdrachtsvergunning NL003 t/m NL006 (Wijziging regelingen strategische goederen), Stcrt 2012 van 5 juni 2012, nr. 11107, p. 2
- ²²⁰ Zie: Informatienota bij Verordening nr. 428/2009, Informatie afkomstig van de lidstaten, PB C 67 van 6 maart 2012, p. 9
- ²²¹ Handboek Strategische goederen, o.c., p. 18
- ²²² Zie Nota van Toelichting bij het Besluit van 24 mei 2012 tot wijziging van het Besluit strategische goederen inzake de doorvoer van militaire goederen, Stcrt 2012, 225, p. 7
- ²²³ Zie Nota van Toelichting bij het Besluit van 24 mei 2012, o.c., p. 4
- ²²⁴ Nota van Toelichting bij het Besluit van 24 mei 2012, o.c., p. 4, Zie ook de toelichting bij de Regeling algemene doorvoervergunning 007, p. 4-5
- ²²⁵ Nota van Toelichting bij het Besluit van 24 mei 2012, o.c., p. 8
- ²²⁶ Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 29 mei 2012, nr. WJZ / 12065785, houdende regels inzake de algemene doorvoervergunning NL007 voor militaire goederen herkomstig van bondgenoten (Regeling algemene doorvoervergunning NL007), Stcrt 5 juni 2012, nr. 11112
- ²²⁷ Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 29 mei 2012, nr. WJZ / 12063076, houdende regels inzake de algemene doorvoervergunning N008 voor militaire goederen met eindbestemming bondgenoten (Regeling algemene doorvoervergunning NL008), Stcrt 5 juni 2012, nr. 11117
- ²²⁸ Nota van Toelichting bij het Besluit van 24 mei 2012, o.c., p. 8
- ²²⁹ Handboek Strategische goederen, o.c., p. 36
- ²³⁰ Nota van Toelichting bij het Besluit van 24 mei 2012, o.c., p. 8
- ²³¹ Toelichting bij de Regeling algemene doorvoervergunning NL007, o.c., p. 5
- ²³² Nota van Toelichting bij het Besluit van 24 mei 2012, o.c., p. 8
- ²³³ Zie onder meer het standpunt van de Minister van Buitenlandse Zaken daarover in: MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN, Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 11 feb. 2009, Stukken Tweede Kamer, 2008-2009, 22054, nr. 144, p.2.
- ²³⁴ NL Beleidsdoorlichting wapenexportbeleid 2009, o.c., p. 54
- ²³⁵ NL Beleidsdoorlichting wapenexportbeleid 2009, o.c., p. 52 e.v.
- ²³⁶ Zie: http://download.belastingdienst.nl/douane/docs/aanvraag_vergunning_uit_doorvoer_strategische_goederen_iud0291z1folr_e.pdf
- ²³⁷ Handboek Strategische goederen, o.c., p. 34
- ²³⁸ NL Beleidsdoorlichting wapenexportbeleid 2009, o.c., p. 50

- ²³⁹ Toelichting daarvoor is te vinden op de volgende website van douane:
http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/douane_voor_bedrijven/binnenbrengen/processtappen_binnenbrengen/risicoanalyse_en_selectie_op_ens_en_sal/
- ²⁴⁰ Zie ook: Nota van Toelichting bij het Besluit van 24 mei 2012, o.c., p. 5-6
- ²⁴¹ NL Beleidsdoorlichting wapenexportbeleid 2009, o.c., p. 63
- ²⁴² Nota van Toelichting bij het Besluit van 24 mei 2012, o.c., p. 5
- ²⁴³ NL Beleidsdoorlichting wapenexportbeleid 2009, o.c., p. 60
- ²⁴⁴ NL Beleidsdoorlichting wapenexportbeleid 2009, o.c., p. 44
- ²⁴⁵ J. de ROHAN, *Rapport n° 306, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi relatif au contrôle des importations et des exportations de matériels de guerre et de matériels assimilés, à la simplification des transferts des produits liés à la défense dans l'Union européenne et aux marchés de défense et de sécurité*, Sénat, 15 februari 2011, p. 76
- ²⁴⁶ Het Witboek omvat de conclusies van een Commissie samengesteld uit ambtenaren, volksvertegenwoordigers, academici, vertegenwoordigers van de industrie en onafhankelijke deskundigen. Tal van andere stakeholders werden geconsulteerd of gehoord. J.-CL. MALLET, *Défense et Sécurité, Livre blanc*, Odile Jacob/La documentation française, juni 2008, 350 p., te vinden als webpublicatie op: <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/0000.pdf>
- ²⁴⁷ Voorwoord van President Sarkozy in J.-CL. MALLET, o.c., p. 9
- ²⁴⁸ X, *Rapport au Parlement, Les exportation d'armement de la France en 2009*, Délégation à l'information et à la communication de la Défense, augustus 2010, 150 p. en X, *Rapport au Parlement, Les exportation d'armement de la France en 2010*, Délégation à l'information et à la communication de la Défense, augustus 2011, 84 p. (Verder verkort vermeld als Rapport au Parlement 2011); zie ook: J. de ROHAN, o.c., p. 24 e.v.
- ²⁴⁹ J.-CL. MALLET, o.c., p. 49-50 en p. 57-58
- ²⁵⁰ J.-CL. MALLET, o.c., p. 9
- ²⁵¹ J.-CL. MALLET, o.c., p. 262 en p. 279; J. de ROHAN, o.c., p. 9
- ²⁵² J.-CL. MALLET, o.c., p. 81
- ²⁵³ J.-CL. MALLET, o.c., p. 120-121
- ²⁵⁴ J.-CL. MALLET, o.c., p. 61
- ²⁵⁵ Die de eerdere basiswetgeving van de Décret-loi du 18 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions heeft vervangen
- ²⁵⁶ l'ordonnance n° 2004-1374 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code de la défense ayant abrogé le décret-loi du 18 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions
- ²⁵⁷ L2335, in 2011 gewijzigd door de wet n° 2011-702 van 22 juni 2011 (met ingang van 30 juni 2012)
- ²⁵⁸ zie: <http://www.douane.gouv.fr/data/dab/pdf/03-077.pdf>
- ²⁵⁹ Bron: Le portail de l'armement: <http://www.ixarm.com/-Controle-des-exportations->
- ²⁶⁰ MINISTERE DE LA DEFENCE, *Memento pour l'application des procédures d'exportation et de transfert de matériels de guerre et matériels assimilés et produits liés à la défense*, Paris, février 2012, p. 26 (Verder verkort vermeld als Memento); J. de ROHAN, o.c., p. 76
- ²⁶¹ Zie ook: <http://www.industrie.gouv.fr/pratique/bdousage/sbdu-contrroles.php>
- ²⁶² Cf. Avis aux exportateurs du 31 mars 2010
- ²⁶³ S. PAILE, 'France', in MICHEL Q. (ed.), *Sensitive Trade, The Perspective of European States*, Brussel, P.I.E. Peter Lang S.A., 2011, p. 64
- ²⁶⁴ DIRECTION GENERALE DES DOUANES ET DROITS INDIRECTS, *Guide sur les exportations de biens et technologies à double usage*, Ministère du Budget, 15 april 2010, p. 3 (Verder verkort vermeld als DGDDI, *Guide biens à double usage*)
- ²⁶⁵ Décret n° 55-965 van 16 juli 1955
- ²⁶⁶ J.CL. SANDRIER, C. MARTIN, A. VEYRET, Rapport d'information n° 2334 de la Commission de la Défense nationale et des forces armées, sur le contrôle des exportations d'armement, Assemblée Nationale, 25 april 2000, te vinden als webpublicatie op http://www.assemblee-nationale.fr/rap-info/i2334.asp#P320_27945
- ²⁶⁷ Décret n° 2010-294 du 18 mars 2010
- ²⁶⁸ Arrêté 1992, art. 25
- ²⁶⁹ laatst gewijzigd door het Décret n°2011-618 van 31 mei 2011, met ingang van 30 juni 2012
- ²⁷⁰ Rapport au Parlement 2011, o.c., p. 25
- ²⁷¹ Zie: Informatienota bij Verordening nr. 428/2009, Informatie afkomstig van de lidstaten, PB C 67 van 6 maart 2012, p. 9; Voor exportvergunningen blijkt uit cijfermateriaal dat een kleine 1% van de dual-use exportvergunningen met toepassing van de catch all clause werd toegekend, zie: S. PAILE, l.c., p. 63
- ²⁷² Article L2335-1 Code de la Défense voor import
- ²⁷³ De tekst van art. 4 Décret nr. 2011-1467 is identiek aan het art. 73 Décret 95-589, dat geldig was tot 30 juni 2012, op de verplichting na om ook voor doorvoer tussen EU landen een toelating te komen. Die verplichting is vervallen omwille van art. 4 van Richtlijn 91/477/CEE, overbrenging tussen de lidstaten is in het Décret van 2011 in een aparte titel uitgewerkt.

274 MINISTERE DE LA DEFENSE, *Lettre d'Information, Contrôle des exportations d'armement*, Octobre 2010 n° 1, p. 2

275 Memento, o.c., p. 26

276 Art. 23 Arrêté 1992 – art. 44 Décret 2011

277 Art. 23 en 26 Arrêté 1992; art. 47 Décret 2011

278 DGDDI, *Guide biens à double usage*, o.c., p. 8

279 Rapport au Parlement 2011, p. 33 e.v.

280 J. de ROHAN, o.c., p. 27

281 Rapport au Parlement 2011, p. 35

282 Arrêté du 20 juin 2012 relatif à la délivrance d'un certificat international d'importation et d'un certificat de vérification des livraisons pour l'importation des matériels de guerre et matériels assimilés, JORF n°0146 du 24 juin 2012; Arrêté du 13 décembre 2001 relatif à la délivrance d'un certificat international d'importation et d'un certificat de vérification de livraison pour l'importation de biens et technologies à double usage, JORF n°291 du 15 décembre 2001

283 Het aanvraagformulier is te vinden op: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005631831>

284 S. PAILE, *l.c.*, p. 63

285 Art. 25 Arrêté 1992 - art. 45 Décret 2011

286 Art. 24-25 Arrêté 1992 - Art. 45-46 Décret 2011

287 Art. 1 en 8 Arrêté 1992 - art. 13 Décret 2011

288 Rapport au Parlement 2011, o.c., p. 51

289 PowerPoint Presentatie van de DGCIS - Direction Générale de la Compétitivité, de l'Industrie et des Services, 2nd Forum des Exportateurs de Biens à Double Usage, 21-24 juin 2011, te vinden op: <http://www.industrie.gouv.fr/pratique/bdusage/cr-forum-juin-2011.pdf>

290 I. DAVIS, *The Regulation of Arms and Dual-Use Exports Germany, Sweden and the UK*, SIPRI, Stockholm, Oxford University Press, 2002, p. 155 e.v., te vinden als webpublicatie op: <http://books.sipri.org/files/books/SIPRI02Davis.pdf>

291 BAFA, *Foreign Trade*, 1 september 2006, p. 2, als webpublicatie te vinden op: http://www.bafa.de/bafa/en/the_office/publications/aussenwirtschaft_en_internet.pdf

292 FEDERAL MINISTRY OF ECONOMICS AND TECHNOLOGY, *Report by the Government of the Federal Republic of Germany on Its Policy on Exports of Conventional Military Equipment in 2010, 2010 Military Equipment Export Report*, Berlin, December 2011, p. 7 (Verder verkort vermeld als 2010 Military Equipment Export Report), te vinden als webpublicatie op: <http://www.bits.de/public/documents/Ruestungsexport/2010-military-equipment-export-report.pdf>

293 Zie voor een bespreking : I. DAVIS, o.c., p. 164 e.v.

294 CL. TOPP, 'Germany, Administrative Efforts Paired with Company's Responsibility', in MICHEL Q. (ed.), *Sensitive Trade, The Perspective of European States*, Brussel, P.I.E. Peter Lang S.A., 2011, p. 32

295 BAFA, *Foreign Trade*, 1 september 2006, p. 2, als webpublicatie te vinden op: http://www.bafa.de/bafa/en/the_office/publications/aussenwirtschaft_en_internet.pdf

296 CL. TOPP, *l.c.*, p. 31

297 2010 Military Equipment Export Report, o.c., p. 37 en p. 39

298 2010 Military Equipment Export Report, o.c., p. 7

299 2010 Military Equipment Export Report, o.c., p. 7

300 2010 Military Equipment Export Report, o.c., p. 8; BAFA, *Brief Outline Export Controls*, Eschborn, Federal Office of Economics and Export Control, 25 juli 2009, p. 6, te vinden als webpublicatie op: http://www.ausfuhrkontrolle.info/bafa/en/export_control/publications/export_control_brief_outline

301 CL. TOPP, *l.c.*, p. 38

302 BAFA, *Brief Outline*

303 2010 Military Equipment Export Report, o.c., p. 8

304 2010 Military Equipment Export Report, o.c., p. 8, I. Davis, o.c., p. 174

305 in 2000 werden het vroegere Agentschap voor Economie en het Agentschap voor Exportcontrole samengevoegd tot het huidige BAFA

306 Zie: http://www.ausfuhrkontrolle.info/bafa/de/das_bafa/organisation.html, Om een idee te geven in 2009 behandelde BAFA meer dan 31 000 vergunningsaanvragen, van een 3000-tal bedrijven (zie CL. TOPP, *l.c.*, p. 32)

307 BAFA, *Foreign Trade*, o.c., p. 4

308 CL. TOPP, *l.c.*, p. 42

309 2010 Military Equipment Export Report, o.c., p. 8, BAFA *Foreign Trade*, o.c., p. 4, X, Report of the Government of the Federal Republic of Germany on its Policy on Exports of Conventional Military Equipment covering the Year 1999 , 25 september 2000, p. 9 en p. 24-25, te vinden als webpublicatie op: http://www.sipri.org/research/armaments/transfers/transparency/national_reports/germany/germany_99_eng; (Verder verkort vermeld als 1999 Military Equipment Export Report), Ministry of Economy and Technology, *Schlagrichter der Wirtschaftspolitik*, Monthly report February 2011

310 2010 Military Equipment Export Report, o.c., p. 8

311 2010 Military Equipment Export Report, o.c., p. 8

312 BAFA, *Brief Outline*, o.c., p. 9

313 2010 Military Equipment Export Report, o.c., p. 52

314 BAFA, *Brief Outline*, o.c., p. 19. Toegang tot ELAN kan via de volgende webpagina:
<http://www.ausfuhrkontrolle.info/ausfuhrkontrolle/de/>

315 BAFA, *Brief Outline*, o.c., p. 21, de lijst is te vinden op:
<http://www.ausfuhrkontrolle.info/ausfuhrkontrolle/de/gueterlisten/umschluesselungsverzeichnis/index.html>

316 Zie: Informatienota bij Verordening nr. 428/2009, Informatie afkomstig van de lidstaten, PB C 67 van 6 maart 2012, p. 9

317 BAFA, *Brief Outline*, o.c., p. 6-7

318 Zie: Informatienota bij Verordening nr. 428/2009, Informatie afkomstig van de lidstaten, PB C 67 van 6 maart 2012, p. 7

319 Zoals blijkt uit informatie van de BAFA-administratie, in de jaarverslagen wordt daarover niets gepubliceerd.

320 BAFA, *Brief Outline*, o.c., p. 6, zie de Political principles in bijlage bij het 1999 Military Equipment Export Report, o.c., p. 22-31

321 De vorige versie van de Politieke Beginselen dateerde van 28 april 1982 en vormde samen met de EU criteria het toetsingskader voor wapenexport.

322 1999 Military Equipment Export Report, o.c., p. 8, 2010 Military Equipment Export Report, o.c., p. 9

323 Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2011. Rüstungsexportbericht 2011, p. 36, te vinden als webpublicatie op:
<http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/ruestungsexportbericht-2011,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>

324 2010 Military Equipment Export Report, o.c., p. 11-12

325 1999 Military Equipment Export Report, o.c., p. 8, 2010 Military Equipment Export Report, o.c., p. 9

326 BAFA, *Brief Outline*, o.c.

327 BAFA, *Brief Outline*, o.c., p. 17

328 2010 Military Equipment Export Report, o.c., p. 8

329 CL. TOPP, *I.c.*, p. 43

330 J.F. McEldowney, 'Strategic Export Controls: A case Study of Regulation of Executive Power and Parliamentary Accountability in the United Kingdom', in D. Joyner (ed.), *Non-Proliferation Export Controls: Origins, Challenges, and Proposals for Strengthening*, Ashgate Publishing Ltd, 2006, p. 132-133

331 M. TSUKANOVA, 'United Kingdom', in MICHEL Q. (ed.), *Sensitive Trade, The Perspective of European States*, Brussel, P.I.E. Peter Lang S.A., 2011, p. 46

332 Campaign Against Arms Trade, UK Arms Export Licences, <http://www.caat.org.uk/resources/export-licences/licence?type=SITL>

333 EXPORT CONTROL ORGANISATION, *Compliance Code of Practice*, maart 2010, p. 35, te vinden als webpublicatie op:
<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.berr.gov.uk/files/file8425.pdf>

334 ECO, *Beginners' guide to export controls*, te vinden als webpublicatie op: <https://www.gov.uk/beginners-guide-to-export-controls>

335 DEPARTMENT FOR BUSINESS, ENTERPRISE AND REGULATORY REFORM (BIS), *Explanatory Memorandum van ECO 2008*, N° 3231, p. 7, te vinden als webpublicatie op: <http://www.ialibrary.bis.gov.uk/uploaded/IA%20-%20Impact%20Assessment%20of%20Review%20of%20Export%20Control%20Legislation%20%282007%29%20changes%20not%20assessed%20in%20July%2020081.pdf>

336 Zie onder meer: het voorwoord van de bevoegde minister in het *United Kingdom Strategic Export Controls Annual Report 2010*, UK, Stationary Office, 18 juli 2011, p. 1, te vinden als webpublicatie op:
<http://www.fco.gov.uk/resources/en/pdf/publications/annual-reports/strategic-export-controls-annual-report-11> (Verder verkort vermeld als UK Annual Report 2010); BIS, *Explanatory Memorandum*, o.c., p. 11; ECO, *Beginners' guide*, o.c., p. 1

337 J.F. McEldowney, *I.c.*, p. 140

338 DEFENCE COMMITTEE (UK), *Scrutiny of Arms Export Controls (2011): UK Strategic Export Controls Annual Report 2009, Quarterly Reports for 2010, licensing policy and review of export control legislation*, 22 maart 2011, als webpublicatie te vinden op <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmdfence/686/68605.htm>

339 J.F. McEldowney, *I.c.*, p. 131

340 BIS, *Explanatory Memorandum*, o.c.

341 BIS, *Explanatory Memorandum*, o.c., p. 1-2

342 BIS, *Explanatory Memorandum*, o.c.

343 ECO, *Compliance Code of Practice*, o.c., 38 p.

344 Via <http://www.dti.gov.uk/export.control/help/signup.htm>

345 DEPARTMENT FOR BUSINESS, INNOVATION AND SKILLS (BIS), *Introduction to the Export Control Organisation and to export controls. What ECO does and its UK regulatory role of controlling the export of strategic goods*, maart 2010, 15 p., te vinden als webpublicatie op: <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/eco/docs/intro-to-eco> (Verder verkort vermeld als Introduction to ECO)

346 BIS, *Introduction to ECO*, o.c., p. 4

347 UK Annual Report 2010, o.c., p. 3

348 J.F. McElDowney, *I.c.*, p. 144

349 J.F. McElDowney, *I.c.*, p. 141

350 J.F. McElDowney, *I.c.*, p. 145

351 DEFENCE COMMITTEE (UK), *Introduction to: Scrutiny of Arms Export Controls (2011)*, o.c.

352 Zie onder meer: UK Annual Report 2010, o.c., p. 4

353 Zie voor een toelichting bij *transit* en het NCTS, de website van de Britse douane:
http://customs.hmrc.gov.uk/channelsPortalWebApp/channelsPortalWebApp.portal?nfpb=true&pageLabel=pageImport_InfoGuides&propertyType=document&id=HMCE_CL_001179

354 Zie toelichting op de website van de Britse douane:
http://customs.hmrc.gov.uk/channelsPortalWebApp/channelsPortalWebApp.portal?nfpb=true&pageLabel=pageVAT_ShowContent&id=HMCE_CL_000279&propertyType=document#P79_8298

355 BIS, ECO, *Review of Export Control Legislation (2007)*, *Supplementary Guidance Note on Trade "Transit and Transshipment" Controls*, maart 2010, p. 3 en p.10, als webpublicatie te vinden op: <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/eco/docs/transit-transshipment.pdf> (verder verkort vermeld als *Supplementary Guidance on Transit and Transshipment*)

356 BIS, *Explanatory Memorandum*, o.c., p. 3 en BIS, ECO, *Supplementary Guidance Note on Transit and Transshipment*, o.c., p. 3

357 BIS, ECO, *Supplementary Guidance Note on Transit and Transshipment*, o.c., p. 13

358 Voor toelichting bij de Britse lijsten, zie onder meer UK Annual Report 2010, o.c., p. 3

359 En BIS, *UK Strategic Export Control Lists, The consolidated list of strategic military and dual-use items that require export authorisation*, januari 2012, 266 p., te vinden als webpublicatie op: <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/eco/docs/control-lists/12-1014-uk-strategic-export-control-list-consolidated.pdf>

360 Voor de laatste update van de list, zie: Export Control (Amendment)(No 2) Order 2010

361 Zie onder meer de ECO, *Compliance Code of Practice*, o.c., p. 33 en de specifieke *Guidance documents* met betrekking tot End use control: BERR, ECO, *Guidance on the WMD End-Use Control*, april 2009, 12 p., te vinden als webpublicatie op: <http://www.bis.gov.uk/files/file50850.pdf> en de BIS, ECO, *Guidance on the supplementary WMD End-Use Controls (including Provision of Technical Assistance)*, maart 2010, 16 p., te vinden als webpublicatie op: <http://www.bis.gov.uk/assets/BISCore/eco/docs/supp-wmd-controls-tech.pdf> en X, *Military End Use Guidance Notes*, 6 p., te vinden als webpublicatie op: <http://www.bis.gov.uk/files/file35817.pdf>

362 Om het belang van de *WMD End Use* in perspectief te plaatsen: tussen 2002 en 2004 werden 270 (export)vergunningen geweigerd op basis van de *WMD End Use*, op een totaal van 822 weigeringen in dezelfde periode, hetgeen meer dan 30% van de weigeringen uitmaakt. Zie: BERR, ECO, *Guidance on the WMD End-Use Control*, o.c., p. 5

363 Zie de *Military End Use Control Guidance Notes*, o.c.

364 Zie de *Military End Use Control Guidance Notes*, o.c.

365 BIS, ECO, *Supplementary Guidance Note on Transit and Transshipment*, o.c., p. 3

366 M. TSUKANOVA, *I.c.*, p. 50-51

367 BIS, ECO, *Supplementary Guidance Note on Transit and Transshipment*, o.c., 27 p.

368 sinds de inwerkingtreding op 1 oktober 2008 van de Trade in Goods (Categories of Controlled Goods) Order 2008

369 BIS, *Explanatory Memorandum*, o.c., p. 3 e.v.

370 Zie toelichting hierbij in BIS, *Explanatory Memorandum*, o.c., p. 12

371 Zie toelichting hierbij in BIS, ECO, *Supplementary Guidance on Transit and Transshipment*, o.c., p. 10 e.v.

372 Zie toelichting hierbij in BIS, *Explanatory Memorandum*, o.c., p. 4

373 Zie de lijst van de bestemmingslanden in Bijlage 4, Deel 2 van de *EC Order 2008*

374 Bijlage 4, Deel 1, *EC Order 2008*

375 BIS, ECO, *Supplementary Guidance on Transit and Transshipment*, o.c., p. 8

376 M. TSUKANOVA, *I.c.*, p. 49

377 UK Annual Report 2010, o.c., p. 37

378 Zie bijvoorbeeld J. LUNN, *Standard Note SN/IA/2729* van 10 januari 2012, UK arms export control policy, International Affairs and Defence Section, publicatie in the House of Commons Library, p. 4, te vinden als webpublicatie op: www.parliament.uk/briefing-papers/SN02729.pdf

379 Zie bijvoorbeeld *Standard Note SN/IA/2729*, 15 p. De actuele lijst met criteria, van toepassing op datum van 10 januari 2012 is opgenomen in bijlage.

380 UK Annual Report 2010, o.c., p. 13-14

381 Zie over die discussie: het Rapport van het Defence Committee op <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmdfence/686/68609.htm>

382 *Standard Note SN/IA/2729*, o.c.

383 M. TSUKANOVA, *I.c.*, p. 55

384 Art. 34 e.v. *EC Order 2008*

- ³⁸⁵ UK Annual Report 2010, o.c., p. 6-7
- ³⁸⁶ Zie onder meer UK Annual Report 2010, o.c., p. 9-10; UK Annual Report 2011, p. 11-13
- ³⁸⁷ Zie: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmdfence/686/68610.htm#note135>
- ³⁸⁸ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch Sociaal Comité over douanericobeheer en beveiliging van de toeleveringsketen, COM(2012) 793 final van 8 januari 2013, 17 p.
- ³⁸⁹ COM(2012) 793 final, o.c.
- ³⁹⁰ Zelfs bij formele afwezigheid van een verplichting om een samenwerkingsakkoord te sluiten heeft het Grondwettelijke reeds meerdere malen in andere domeinen de morele plicht benadrukt (op basis van het evenredigheidsbeginsel) om samen te werken, onder meer waar er een duidelijke samenhang is tussen onderscheiden bevoegdheidsdomeinen, zie: K. VAN HEUVERSWYN, *Leven in de Risicomaatschappij Deel 3: Aanbevelingen voor doeltreffend risicoreguleringsmanagement*, Antwerpen, Garant, 2009, p. 79 e.v.
- ³⁹¹ P. HOLTOM en M. BROMLEY, 'Transit and trans-shipment controls in an arms trade treaty', SIPRI Background paper, SIPRI, juli 2011, 12 p., te vinden als webpublicatie op: http://books.sipri.org/product_info?c_product_id=427 en S. FINARDI en P. DANSSAERT, *Rough Seas - Maritime Transport and Arms Shipments - Transport Services under an Arms Trade Treaty, TransArms (USA)*, 10 juli 2012, 84 p., te vinden als webpublicatie op: http://www.ipisresearch.be/publications_detail.php?id=387
- ³⁹² COM(2012) 793 final, o.c., p. 14 e.v.

COLOFON

Auteur:

Kathleen Van Heuverswyn i.s.m. Nils Duquet

Eindredactie:

Tomas Baum

Wies De Graeve

Projectbegeleiding:

Nils Duquet

Verantwoordelijke uitgever:

Tomas Baum, Leuvenseweg 86, 1000 Brussel

Brussel, 6 augustus 2013

ISBN 9789078864585

© 2013

Disclaimer

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

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

Vlaams Vredesinstituut

Leuvenseweg 86

1000 Brussel

tel. +32 2 552 45 91

vredesinstituut@vlaamsparlement.be

www.vlaamsvredesinstituut.eu