



*Het internationale kader
voor controle op tussenhandel in
militaire en dual-use goederen*

Rapport
Maart 2010



Het internationale kader voor controle op tussenhandel in militaire en dual-use goederen

Kathleen Van Heuverswyn

*Rapport
Maart 2010*

Inhoudstafel

INHOUDSTAFEL	2
SYNTHESE	5
INLEIDING	7
TOELICHTING BIJ PROBLEMATIEK VAN ILLEGALE TUSSENHANDEL	9

DEEL I

BINDENDE BOVENNATIONALE VOORSCHRIFTEN M.B.T. DE CONTROLE OP TUSSENHANDEL IN MILITAIRE EN DUAL-USE GOEDEREN	15
---	-----------

1	INTERNATIONAAL & REGIONAAL KADER	19
1.1	Internationaal: de Verenigde Naties	20
1.1.1	Internationale aandacht voor de nood aan controle op tussenhandel	20
1.1.2	Het Vuurwapens Protocol (2001)	23
1.1.3	Het VN Actieprogramma inzake handvuurwapens en lichte wapens (2001)	28
1.1.4	Resolutie 1540 (2004)	33
1.1.5	Algemeen Wapenhandelsverdrag	38
1.2	Internationaal: het Wassenaar Arrangement	39
1.2.1	WA Beste Praktijk Richtlijnen voor SALW Export (2002)	40
1.2.2	WA Verklaring van Overeenstemming over tussenhandel in wapens (2002)	42
1.2.3	SALW op de WA Controlelijst (2003)	43
1.2.4	WA Elementen voor maatregelen voor toezicht op de uitvoer van MANPADS (2003)	44
1.2.5	WA Elementen voor doeltreffende wetgeving op tussenhandel in wapens (2003)	45
1.3	Regionaal: de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa	47
1.3.1	OVSE Document over Handvuurwapens en Lichte wapens (2000)	48
1.3.2	OVSE Handboek Beste Praktijken (2002)	52
1.3.3	OVSE Beginselen over de controle op tussenhandel in SALW (2004)	53
1.3.4	OVSE Informatie-uitwisseling	57
1.3.5	OVSE Embargo's	58
1.4	Andere regionale organisaties	58

2	DE EUROPESE UNIE	59
2.1	Het EU-beleid inzake conventionele wapens	61
2.1.1	EU-programma ter voorkoming en bestrijding van illegale handel in conventionele wapens (1997)	61
2.1.2	EU Gedragscode Wapenuitvoer (1998) en Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944	62
2.1.3	Gemeenschappelijk Standpunt 2003/468/GBVB tussenhandel in wapens	70
2.2	EU-beleid inzake handvuurwapens en lichte wapens (SALW)	73
2.2.1	Gemeenschappelijk Optreden 1999/34/GBVB en 2002/589/GBVB SALW	73
2.2.2	EU Strategie inzake SALW (2005)	76
2.2.3	EG Richtlijnen 91/477 en 2008/51	78
2.3	EU en Massavernietigingswapens	82
2.3.1	De EU Strategie inzake massavernietigingswapens (2003)	82
2.3.2	Initiatieven in opvolging van de EU Strategie inzake massavernietigingswapens	83
2.3.3	De EG Dual-use Verordeningen	84
2.3.3.1	EG Dual-use Verordening 1334/2000	84
2.3.3.2	EG Dual-use Verordening 428/2009	85
2.3.3.3	Export van dual-use producten naar Iran	92
2.4	EU-instrumenten met een gemengd toepassingsgebied	93
2.4.1	EU en het wapenshandelsverdrag	93
2.4.2	EU embargo's	94
2.5	Andere EU-instrumenten	95
3	SAMENVATTEND OVERZICHT VAN ALLE INSTRUMENTEN M.B.T. TUSSENHANDEL IN WAPENS EN DUAL-USE ITEMS	97
3.1	Overzicht van alle documenten	98
3.2	Overzicht van het type bepalingen per document	99

DEEL II

GOEDE PRAKTIJKEN EN INTERNATIONALE AANBEVELINGEN.....99

1 GOEDE PRAKTIJKEN EN NIET-DWINGENDE AANBEVELINGEN M.BT. DE CONTROLE OP TUSSENHANDEL.....101

- 1.1 OVSE Rapport Informatie-uitwisseling tussenhandel.....106
- 1.2 OVSE Handboek Beste Praktijken.....110
- 1.3 VN Rapport SALW 2007.....117
- 1.4 OAS Model regelgeving tussenhandel.....122

2 GOEDE PRAKTIJKEN OM TUSSENHANDELAARS TE VATTEN.....127

3 BESLUITEN UIT GOEDE PRAKTIJKEN EN INTERNATIONALE AANBEVELINGEN.....131

- 3.1 Extra aandachtspunten.....132
- 3.2 Meerwaarde van de goede praktijken en aanbevelingen.....136

BESLUIT.....137

BIJLAGE 1: DEFINITIES.....140

BIJLAGE 2: LIJST MET GEBRUIKTE AFKORTINGEN.....144

BIJLAGE 3: OAS MODEL REGULATIONS BROKERING.....145

LITERATUURLIJST.....153

Synthese

- Tussenhandel of *brokering* vormt een aparte categorie van internationale handel in militair materieel of *dual-use* goederen. Tussenhandelaars bemiddelen en faciliteren transacties tussen producenten, kopers of verkopers. Militair materieel omvat handvuurwapens en lichte wapens, zowel als andere conventionele wapens. Tot *dual-use* goederen behoren goederen waarvan de toepassing zowel civiel als militair kunnen zijn.
- Tussenhandel onderscheidt zich van in-, uit- en doorvoer van militaire of *dual-use* goederen doordat (1) de transfers van goederen zich situeren in derde landen (andere dan die waar de tussenhandelaars hun activiteiten uitoefenen) en (2) de tussenhandelaars de goederen zelf niet in hun bezit hebben.
- Sinds de jaren '90 is er internationaal aandacht voor de problematiek van illegale tussenhandel in wapens, nadat de rol van tussenhandelaars bij de schending van wapenembargo's aan het licht kwam. Op internationaal, regionaal en Europees vlak zijn in reactie op deze vaststelling initiatieven genomen om illegale tussenhandel te bestrijden. De aandacht gaat daarbij voornamelijk naar handvuurwapens en lichte wapens.
- De Verenigde Naties (VN), het *Wassenaar Arrangement* (WA), de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) en de Europese Unie (EU) hebben juridisch of politiek bindende documenten aangenomen om illegale tussenhandel een halt toe te roepen.
- Naar aanleiding van Resolutie 1540 van de VN Veiligheidsraad in 2004 is er tevens een groeiende aandacht voor tussenhandel in gevoelige materialen die kunnen bijdragen tot de ontwikkeling van nucleaire, chemische of biologische wapens en hun lanceerinrichtingen.
- Militair materieel en *dual-use* goederen worden in de nationale en internationale regulering van tussenhandel en in-, uit- en doorvoer voornamelijk apart behandeld.
- Internationaal bestaat er consensus over:
 - de nood aan nationale wetgeving om tussenhandelaars in het land waar ze hun activiteiten uitoefenen aan controle te onderwerpen. Daardoor wordt tevens een rechtskader voor legale tussenhandel gecreëerd.
 - de nood aan sancties opdat malafide tussenhandelaars niet ongestraft zouden weggkomen.
 - de voorkeur voor een vergunning van activiteiten, eerder dan een vergunning van personen, als controlemaatregel.

- Op internationaal vlak blijkt nog geen consensus te bestaan over:
 - het type van activiteiten en het profiel van tussenhandelaars dat aan controle dient onderworpen te worden. Dit blijkt uit de afwezigheid van definities.
 - het soort maatregelen dat de nationale wetgeving dient op te leggen en de afbakening van het materieel toepassingsgebied (het type goederen waarop de voorschriften van toepassing zijn).
- De Europese regelgeving legt de meest dwingende maatregelen op. Naargelang het type goederen verplichten Gemeenschappelijke Standpunten en Verordeningen de lidstaten om hun beleid aan te passen, respectievelijk de rechtstreeks toepasselijke bepalingen te implementeren voor de regulering van de (tussen)handel in militair materieel of *dual-use* goederen.
- De EU-regelgeving omvat duidelijk omschreven definities en een duidelijk afgebakend materieel toepassingsgebied gebaseerd op lijsten. Ze maakt een onderscheid tussen minimaal verplichte - en te overwegen bijkomende maatregelen. Tevens legt ze de lidstaten op om in passende sancties te voorzien.
- Naast de juridisch of politiek bindende documenten op internationaal niveau, bieden ook in internationale fora geformuleerde goede praktijken en aanbevelingen bijkomende aandachtspunten voor de concrete organisatie van de controle op tussenhandel. Voor de meeste te reguleren aspecten maken deze rapporten een onderscheid tussen minimaal te regelen en optionele aspecten.
- Alle relevante documenten benadrukken het belang van wetgeving en van (straf) sancties op de niet-naleving ervan. Het succes hiervan in de praktijk hangt evenwel grotendeels af van de mogelijkheid om tussenhandelaars proactief te ‘vatten’, om hun activiteiten a priori te kunnen beoordelen op conformiteit met de opgelegde maatregelen.

Disclaimer

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

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

Inleiding

In haar resolutie A/RES/63/67 van 2 december 2008 roept de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties de lidstaten op om passende maatregelen te nemen ter voorkoming en bestrijding van de illegale tussenhandel in conventionele wapens, en materialen, uitrusting en technologie die zouden kunnen bijdragen tot de verspreiding van massavernietigingswapens. Tussenhandelaars (*brokers*) creëren en faciliteren randvoorwaarden voor transacties van goederen. De internationale aandacht voor tussenhandel is gericht op personen en activiteiten die bemiddelen in de handel van wapens of andere strategisch belangrijke goederen. Controle op deze tussenhandelactiviteiten vormt het sluitstuk van een exportcontrolebeleid in functie van vrede en veiligheid.

Aandacht voor tussenhandel betrof in de eerste plaats de problematiek van de kleine en lichte wapens. Een bewustwordingsproces van het probleem met de verspreiding van deze wapens en de rol van *brokers* hierin, vooral in landen die geplaagd worden door interne conflicten, mobiliseerde de aandacht van de internationale gemeenschap. Afspraken bleken noodzakelijk om malafide handelaars ook strafrechtelijk te kunnen aanpakken. Meer recent is er ook een groeiende aandacht voor tussenhandel in onderdelen voor massavernietigingswapens, waaronder bijvoorbeeld chemische en nucleaire *dual-use* goederen. Hier viseert de internationale gemeenschap zogenaamde *rogue states* en niet-statelijke actoren die een bedreiging vormen voor de bestaande internationale orde. Hoewel de aard van de goederen verschilt, zijn de algemene principes vergelijkbaar: een juridisch kader scheppen om malafide tussenhandelaars te kunnen aanpakken.

Tussenhandel is een grensoverschrijdend fenomeen wat resulteert in aandacht in verschillende fora. Op internationaal vlak betreft het de Verenigde Naties en het Wassenaar Arrangement; op regionaal vlak de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa; en op supranationaal vlak de Europese Unie. In al deze organisaties vinden we bronnen met een juridisch bindende dan wel eerder politieke engagementsverklaringen. Deze referenties worden in dit rapport samengebracht.

Na een toelichting bij de problematiek van illegale tussenhandel, zijn de bevindingen van het onderzoek als volgt opgebouwd:

Deel I omvat de beschrijving van juridisch en politiek bindende voorschriften op internationaal, regionaal en Europees vlak m.b.t. de controle op tussenhandel in militaire en *dual-use* goederen. Dit deel besluit met een samenvattend overzicht van alle relevante documenten en het type bepalingen, weergegeven naargelang hun rechtskracht, d.i. het juridisch of politiek bindend karakter.

Deel II bespreekt een aantal goede praktijken en internationale onderzoeksrapporten met aanbevelingen van deskundigen. Beide types van documenten geven naast richtlijnen voor een wettelijk kader, inzicht in de nationale en internationale dimensie van de problematiek

van illegale tussenhandel. Het besluit van Deel II lijst een aantal extra aandachtspunten op (bovenop de verplichtingen van Deel I) waarmee men rekening dient te houden om een sluitend wettelijk kader voor een doeltreffend controlestelsel uit te werken.

Voor een concrete toetsing van het referentiekader dat in dit rapport wordt uitgewerkt, wordt verwezen naar het onderzoek “*Het Belgisch controlestelsel voor tussenhandel in militaire en dual-use goederen*”¹. Daarin wordt het Belgische controlestelsel geanalyseerd en geëvalueerd op efficiëntie en op *compliance* met de in voorliggend rapport geschetste internationale en Europese verplichtingen.

¹ K. VAN HEUVERSWYN, *Het Belgisch controlestelsel voor tussenhandel in militaire en dual-use goederen*, Vlaams Vredesinstituut, 2010

Toelichting bij problematiek van illegale tussenhandel

Vooraleer de beschrijving en analyse van het internationale kader aan te vatten, is het nuttig om de problematiek van illegale tussenhandel te schetsen. Wat volgt, is beperkt tot een overzicht van de belangrijkste aspecten, waarvan bepaalde verder uitvoeriger aan bod komen bij de bespreking van een aantal specifieke documenten.

1 Onderscheid tussen wapenhandel en tussenhandel

Tussenhandel is *in se* een grensoverschrijdend fenomeen en dus een internationaal (rechtelijk) gegeven.

Een unaniem, internationaal aanvaarde definitie of omschrijving van tussenhandel in wapens of *dual-use* goederen ontbreekt voorlopig. De bestaande definities of omschrijvingen hebben gemeenschappelijk dat ze tussenhandel omschrijven als handel van een derde land naar een derde land². Een minderheid van de definities of omschrijvingen breidt tussenhandel uit naar export vanuit het regulerende land³. Beide visies vertrekken dus van een nationaalrechtelijk (territoriaal) standpunt.

Een constante vaststelling evenwel is dat er weinig definities voorhanden zijn⁴. In nogal wat documenten is er sprake van *brokering* of *brokering activities* zonder voorafgaande afbakening van welke handel of welk type activiteiten daaronder valt. Hetzelfde geldt voor de *brokers* of tussenhandelaars. Ook daar lijkt er internationaal voorlopig geen consensus over hun profiel en de activiteiten die ze uitoefenen⁵.

Zoals het woord in het Nederlands laat vermoeden, gaat het om personen die als tussenpersoon optreden voor andere handelaars. Het zijn m.a.w. personen die als tussenpersoon fungeren voor – of diensten aanbieden aan – handelaars, die zelf wél rechtstreeks bij wapenhandelstransacties betrokken zijn.

2 S. CATTANEO, 'National systems of licensing and registration', Chapter 2 in *Developing a Mechanism to Prevent Illicit Brokering in Small Arms and Light Weapons – Scope and Implications*, United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR), 2007, p. 71 e.v.; A-C MERRELL WETTERWIK, 'Les solutions qui se dessinent pour lutter contre le courtage illicite d'éléments connexes aux armes de destruction massive', webpublicatie op Forum du désarmement, 2009, p. 21, te vinden op: <http://www.unidir.org/pdf/articles/pdf-art2896.pdf>.

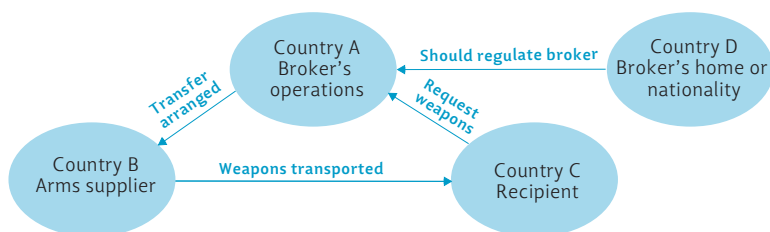
3 NI. OVSE Beginselen over de controle op tussenhandel in SALW van 2004 (zie *infra*, 1.3.3) en het Gemeenschappelijk Standpunt 2003/468/GBVB van de Raad van 23 juni 2003 over het toezicht op de tussenhandel in wapens (EU, zie *infra*, 2.1.3). Zie voor een overzicht van alle definities: Bijlage 1

4 Zie voor een volledig overzicht m.b.t. de definities: de besluitende tabel in sectie 3.1, met het type bepalingen dat per besproken instrument voorkomt (Besluit Deel I), zie ook in Deel I in het samenvattend kadertje bij elk afzonderlijk besproken document

5 S. CATTANEO, *l.c.*, p. 68 e.v.

Tot deze laatste categorie behoren o.m. producenten, importeurs, exporteurs, verkopers of kopers⁶. In de regel zijn tussenhandelaars niet zelf in het bezit van de goederen die ze verhandelen⁷, hoewel in een minderheid van de documenten wordt aangenomen dat *brokers* zelf ook de goederen kunnen aankopen.⁸

Dergelijke uitbreidingen (zowel territoriaal als qua activiteiten) bemoeilijken het belangrijke onderscheid tussen wapenhandel algemeen en tussenhandel als een specifieke vorm daarvan. Een minimale omschrijving (i.e. *brokering* betreft een deal tussen derde landen en de wapens zijn niet in het bezit van de *broker*) biedt een duidelijker en gemakkelijker hanteerbaar onderscheid: wie exporteert vanuit het regulerende land valt dan onder de exportwetgeving; net zoals wie zelf wapens aankoopt niet langer een tussenhandelaar is, maar een wapenhandelaar.



Voorstelling van tussenhandel van het International Action Network on Small Arms⁹

De tekening geeft aan dat er minstens drie, soms vier of meer landen betrokken zijn bij tussenhandel. Land A is het land waar de broker of tussenhandelaar zijn activiteiten uitoefent of gevestigd is. Dit is al dan niet het land waarvan hij de nationaliteit bezit (land D). De transfers van goederen vinden plaats buiten het grondgebied van land A, nl. ze worden fysiek verplaatst van land B naar land C.

Het belang van exacte omschrijvingen situeert zich nog op een ander vlak: wie tussenhandel aan regelgeving wil onderwerpen en er zeker van wil zijn dat die wordt nageleefd, dient sancties te verbinden aan de niet-naleving van de wettelijke bepalingen. Als daar

-
- 6 Zie o.m. het UN Report of a consultative meeting of experts on the feasibility of undertaking a study for restricting the manufacture and trade of small arms to manufacturers and dealers authorized by States, A/54/160, 6 juli 1999, p. 3: "Brokers arrange arms deals, i.e. materially benefit from facilitating a deal"; zie ook: H. ANDERS, 'Controlling arms brokers operating from abroad: Challenges and policy options for EU States', Note d'Analyse du GRIP, 29 juni 2009, Brussels, p. 2, webpublicatie te vinden op: http://www.grip.org/en/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2009/NA_2009-08-03_EN_H-ANDERS.pdf, (Verder vermeld als 'Controlling arms brokers'); B. WOOD, 'The prevention of illicit brokering of small arms and light weapons: framing the issue', in *Developing a Mechanism to Prevent Illicit Brokering in Small Arms and Light Weapons – Scope and Implications*, United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR), 2007, p. 1, (Verder vermeld als 'The prevention of illicit brokering'); e.a.
- 7 UN Report of the Group of Governmental Experts established pursuant to General Assembly resolution 60/81 to consider further steps to enhance international cooperation in preventing, combating and eradicating illicit brokering in small arms and light weapons, A/62/163, 30 augustus 2007, p. 3 en p. 9 (Verder vermeld als UN Report A/62/163); S. CATTANEO, *l.c.*, p. 69-70; B. WOOD, 'The prevention of illicit brokering', *l.c.*, p. 12; e.a.
- 8 OSCE Handbook Handbook of Best Practices on Small Arms and Light Weapons, 2003, Chapter IV, p. 8; zie ook: A-C MERRELL WETTERWIK, *l.c.*, p. 21
- 9 Te vinden op: <http://www.iansa.org/un/review2006/Regulating-small-arms-brokering.pdf>

strafsancties mee gepaard gaan, vereist het universeel legaliteitsbeginsel in strafzaken¹⁰, dat de corresponderende verplichtingen voldoende duidelijk omschreven zijn. Ze moeten ‘voorzienbaar’ zijn, d.i. diegene op wie ze van toepassing zijn, dient vooraf te (kunnen) weten dat hij/zij onder die verplichting valt en welke van zijn/haar activiteiten aan welke voorschriften gebonden zijn. Dit vereist duidelijke wettelijke voorschriften, met precies omschreven geboden of verboden.

Tussenhandel vormt in ieder geval een aparte categorie van wapenhandel omdat de *activiteiten verschillend zijn* en niet te vatten zijn onder in-, uit- en doorvoer.

De belangrijkste reden om activiteiten van tussenhandel te reguleren, is te vermijden dat de doelstellingen van de regelgeving op legale wapenhandel zouden omzeild worden omdat die niet van toepassing zijn op tussenhandel.

De moeilijkheid om dergelijke activiteiten te reguleren en te controleren ligt in hun grensoverschrijdend karakter, nl. het feit dat tussenhandelaars hun activiteiten niet binnen dezelfde jurisdictie uitoefenen als die waar de eigenlijke transfers van goederen plaatsvinden¹¹.

Omdat tussenhandel toch een specifieke subcategorie van wapenhandel vormt, zijn een aantal problemen m.b.t. tussenhandel (die controle, al dan niet d.m.v. regelgeving, noodzakelijk maken), verwant met of zelfs identiek aan die van illegale wapenhandel: Illegale wapenhandel vertrekt vaak vanuit een legale transfer en wordt op een bepaald moment afgewend (*diverted*) naar het illegale circuit¹². Vaak gaat daar schriftvervalsing, corruptie of smokkel e.d. mee gepaard¹³. Hetzelfde geldt voor tussenhandel¹⁴. Maatregelen zoals registraties, vergunningen, markering van wapens, het bijhouden van registers, enz. dienen zowel de bestrijding van de illegale wapenhandel in het algemeen, als die van ongeoorloofde tussenhandel in het bijzonder.

10 De wettelijkheid van de strafbaarstelling vloeit ook voort uit artikel 7 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (1950, Raad van Europa) en artikel 11 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948, Verenigde Naties). Het is m.a.w. een universeel rechtsbeginsel.

11 Zie o.m. S. CATTANEO, *l.c.*, p. 70-71

12 Zie o.m.: UN Report on Small Arms prepared with the assistance of the Group of Governmental Experts on Small Arms, A/54/258, 19 augustus 1999, p. 9 (Verder vermeld als UN Report A/54/258); UN Report of the Group of Governmental Experts to examine the feasibility, scope and draft parameters for a comprehensive, legally binding instrument establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms, A/63/334, 26 augustus 2008, p. 2 (Verder vermeld als UN Report A/63/334); B. WOOD en J. PELEMAN, *o.c.*, p. 43 en p. 47

13 Zie o.m. UN Report of the feasibility of restricting the manufacture and trade of small arms to manufacturers and dealers authorized by States, A/54/160 van 6 juli 1999, p. 3; UN Report A/54/258, *o.c.*, p. 9

14 Zie o.m.: UN Report in pursuance of GA Resolution 53/77 T entitled “Illicit Traffic in Small Arms”, A/54/404, 24 september 1999, p. 5 (Verder vermeld als UN Report A/54/404); UN Report on Small Arms, A/55/189, 28 juli 2000, p. 9 (Verder vermeld als UN Report A/55/189); UN Report A/62/163, *o.c.*, p. 7; O. GREENE en E. KIRKHAM, *Preventing diversion of small arms and light weapons: issues and priorities for strengthened controls*, Biting the Bullet Policy report, februari 2009, o.m. p. 8 e.v., p. 12, p. 44 e.v.

Door *tracing* is het immers mogelijk om na te gaan, waar in de keten een transfer van legaal naar illegaal werd afgeleid¹⁵.

Tussenhandel is niet per definitie illegaal, zoals ook wapenhandel niet per definitie illegaal is¹⁶. Om het onderscheid te kunnen maken tussen legale en illegale of ongeoorloofde wapenhandel voorzien nationale controleregimes op wapenhandel in criteria, al dan niet in de wetgeving ingeschreven. Bij de beoordeling van de aanvragen voor vergunningen of toelatingen worden die criteria getoetst. Gezien tussenhandel andere types van activiteiten betreft, dienen dergelijke criteria tot tussenhandelactiviteiten te worden uitgebreid, om een referentiekader te scheppen waarbinnen ook tussenhandel legaal kan worden uitgeoefend¹⁷.

Illegale wapenhandel en tussenhandel ontstaan vaak daar waar er zich een gelegenheid voordoet. Die gelegenheid situeert zich aan de vraag- en aanbodzijde. De vraagzijde betreft groepen of regimes die niet op een legale manier wapens kunnen verwerven en/of gebieden die onder een embargo vallen¹⁸. De aanbodzijde betreft o.m. bestaande 'overschotten' door een overproductie of een overstock aan wapens, bv. in post-conflict regio's (zoals in Oost-Europa na de Koude Oorlog); of ook door slecht beheerde stocks, hetgeen (de aantrekkelijkheid van) diefstal in de hand werkt¹⁹. Dit geldt ook voor (illegale) tussenhandel²⁰. Om illegale tussenhandel af te schrikken, dienen nationale wetten o.m. ook wapenembargo's te doen naleven door tussenhandelaars (het risico aan de vraagzijde beperken)²¹. Wapenembargo's zijn immers niet rechtstreeks bindend en dienen via het nationaal recht te worden afgedwongen. Een degelijk beheer van wapenstocks en wapensurplusen (het risico aan de aanbodzijde beperken) dient zowel de bestrijding van illegale wapenhandel algemeen, als ongeoorloofde tussenhandel in het bijzonder.

-
- 15 G. P. PAOLI, *Comparatieve Analysis of Post-Manufacture Marking Instruments and Practices for Small Arms and Light Weapons*, UNIDR, 2009, p. 8, webpublicatie te vinden op: <http://www.unidir.ch/pdf/ouvrages/pdf-1-92-9045-009-B-en.pdf>; G. O'CALLAGHAN en S. MEEK, 'the UN firearms protocol: considerations for the UN 2001 conference', Briefing 4, Basic – International Alert – Saferworld, 2000, p. 7 te vinden als webpublicatie op: http://www.international-alert.org/pdf/btb_brf4.pdf, zie ook: OSCE Document on Small Arms and Light Weapons, 24 november 2000, p. 3
- 16 UN Report A/62/163, o.c., p. 7; zie ook: S. TAVERNIER, H. VERVENNE en C. WILLE, 'Wapenhandel en wapenbezit', in G. VERMEULEN (ed.), m.m.v F. DHONT, *Aspeten van Europees materieel strafrecht*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2002, p. 136
- 17 Volgens een VN-rapport gaat het om de activiteiten van drie categorieën van handelaars: (1) kopers en verkopers, (2) tussenhandelaars, en (3) vervoerders (en financiers), zie UN Report A/54/160, o.c., p. 3
- 18 Zie over *brokers* die verantwoordelijk zijn voor de schending van wapenembargo's, o.m.: UN Report A/62/163, o.c., p. 3 en p. 5; zie ook E. CLEGG en M. CROWLEY, *l.c.*, p. 4; de website van Amnesty International Nederland: http://www.amnesty.nl/thema/thema_wapenhandel: "Een groot deel van de wapenhandel naar conflictgebieden is in handen van particuliere tussenhandelaars."; B. WOOD, 'The prevention of illicit brokering', *l.c.*, p. 1, p. 2-3 en p. 4; B. WOOD, 'Strengthening enforcement of UN arms embargoes', Amnesty International, p. 3, (Verder vermeld als 'Strengthening enforcement', webpublicatie te vinden op: <http://www.iansa.org/un/documents/Strengthening-enforcement-of-UN-arms-embargoes.pdf>
- 19 Zie o.m.: UN Report A/54/258, o.c., p. 9; UN Report A/54/404, o.c., p. 5; UN Report A/55/189, o.c., p. 8; B. WOOD en J. PELEMAN, Chapter 1 in *The arms fixers*, o.c.; O. GREENE en E. KIRKHAM, o.c., p. 11
- 20 Zie o.m.: E. CLEGG en M. CROWLEY, *l.c.*, p. 2 en p. 8
- 21 Zie o.m.: UN Report to the Security Council on "Small Arms", S/2005/69, 17 februari 2005, p. 4

Voor zowel illegale wapenhandel als tussenhandel is vastgesteld dat er vaak een link bestaat met andere illegale activiteiten, zoals mensen- of migrantensmokkel, witwaspraktijken, drugshandel, frauduleuze financiële transacties, enz.²² Samenwerking met andere bevoegde instanties is dus van belang voor een sluitende controle op beide types van activiteiten.

2 Specifieke uitgangspunten voor de controle op tussenhandel

Uit de algemene toelichting bij de problematiek volgen enkele vaststellingen, die specifiek zijn aan tussenhandel:

- Hoe sluitender de legale wapenhandel geregeld is, hoe moeilijker illegale tussenhandel in principe wordt: het beperken van de bewegingsruimte van de handelaars waarvoor tussenhandelaars faciliterend werken, beperkt voor een deel ook de marge van de tussenhandelaars zelf.²³ Indien criteria van (il)legaliteit en de vergunningsprocedures die de naleving ervan dienen te verzekeren echter *alleen* op wapenhandelaars van toepassing zijn, krijgen tussenhandelaars (in diezelfde landen) vrij spel. De faciliterende activiteiten waarmee ze wapenhandelaars (in andere landen) ondersteunen, dienen daarom aan hetzelfde controlestelsel onderworpen te worden;²⁴
- Een wettelijk kader dat illegale tussenhandel bestrijdt en tezelfdertijd een duidelijk kader biedt waarbinnen legale tussenhandel mogelijk is, kan bij gebrek aan een grensoverschrijdend of internationaal controlemechanisme alleen op nationaal vlak worden uitgewerkt;²⁵
- Een dergelijk nationaal regime vereist een wettelijk kader dat minstens *brokers* of hun activiteiten duidelijk afbakent, dezelfde criteria die gelden voor wapenhandel verplicht stelt voor activiteiten van tussenhandel, bij voorkeur via dezelfde vergunningsprocedures, en sancties koppelt aan de niet-naleving van deze voorschriften;²⁶
- Om een preventief, afschrikkend effect te hebben, dienen de sancties voldoende zwaarwichtig te zijn. Dit kan voornamelijk door strafsancties. Dit vereist (omwille van het universeel²⁷ legaliteitsbeginsel in strafzaken) duidelijke voorschriften m.b.t. wie, wat, in welke omstandigheden kan en mag;

22 UN Report A/54/258, o.c., p. 9; UN Report A/54/404, o.c., p. 6; UN Report A/55/189, o.c., p. 9; UN Report of the Third Biennial Meeting of States to Consider the Implementation of the Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects, A/CONF.192/BMS/2008/3, 20 augustus 2008, p. 11; UN Report to the Security Council on Small Arms, S/2006/109, 17 februari 2006, p. 5-6; L. ZAITSEVA, 'Organized Crime, Terrorism and Nuclear Trafficking', in *Strategic Insights*, Volume VI, Issue 5, Augustus 2007, 18 p.; B. WOOD en J. PELEMAN, Chapter 1 in *The arms fixers*, o.c.; B. WOOD, 'Strengthening enforcement', l.c., p. 3; E. CLEGG en M. CROWLEY, l.c., p. 6 (over Colombia)

23 E. CLEGG en M. CROWLEY, l.c., p. 2 en p. 8; P. DANSSAERT en B. JOHNSON-THOMAS, l.c., p. 41

24 OSCE Handbook, Chapter IV (Brokering), o.c., p. 5 en p. 12; UN Report A/62/163, o.c., p. 13

25 Bestrijding van ongeoorloofde tussenhandel is de "primary responsibility" van staten: UN Report A/62/163, o.c., p. 3 en p. 8, OSCE Handbook, Chapter IV (Brokering), o.c., p.12; O. GREENE en E. KIRKHAM, o.c., p. 8

26 OSCE Handbook, Chapter IV (Brokering), o.c., p. 8-19; UN Report A/62/163, o.c., p. 13 e.v.

27 Artikel 7 van het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden

- Om controle op tussenhandel sluitend te maken, dienen *alle* landen een dergelijke controle te organiseren, anders verplaatsen tussenhandelaars hun activiteiten gewoon naar die landen waar er geen controle bestaat²⁸ en dweilen landen met wetgeving met de kraan open. Het hele systeem wereldwijd is (maar) zo sterk als de zwakste schakel. *Idealiter* zou er een universeel mechanisme moeten bestaan. Bij gebrek daaraan moeten alle landen samenwerken om te voorkomen dat er mazen in het net ontstaan²⁹; malafide (tussen)handelaar maken nl. gebruik van dergelijke lacunes³⁰.
- Internationale samenwerking behelst *idealiter*³¹: afspraken m.b.t. de territoriale gelding van de nationale maatregelen (om lacunes en dubbele jurisdicties te vermijden)³², uniform geldende omschrijvingen van de *brokers* en hun activiteiten, uniforme normen en criteria waaronder de activiteiten toegelaten worden en uniforme lijsten van het type wapens waarvoor ze gelden³³.
- Ook de opvolging van een correcte naleving kan niet alleen op nationaal vlak plaats vinden. Daarvoor is onderlinge informatie-uitwisseling nodig³⁴, bijvoorbeeld m.b.t. informatie over eindbestemmingen³⁵, over intern geweigerde toelatingen of het bekend maken van (al dan niet strafrechtelijke) veroordelingen³⁶, enz.

Deze korte toelichting schetst de complexiteit van de uitdaging om tussenhandel, vnl. in wapens³⁷ te controleren.

In Deel I volgt een bespreking van de bovenationale instrumenten die controlemaatregelen m.b.t. tussenhandel opleggen.

28 E. CLEGG en M. CROWLEY, *l.c.*, p. 12

29 O. GREENE en E. KIRKHAM, *o.c.*, p. 49 e.v.; dit is ook de *ratio legis* van zogenaamde no undercut bepalingen in bv. de EU Gedragscode - nu het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944 en de EG *Dual-use* Verordeningen: door gezamenlijke afspraken én overleg trachten de lidstaten te vermijden dat sommige landen minder strenge bepalingen hanteren waardoor striktere wetgeving in bepaalde landen kan worden omzeild.

30 Eerder dan nationale wetgeving te omzeilen, verplaatsen tussenhandelaars zich naar gebieden waar een wet-
telijk kader voor en controle op hun activiteiten ontbreekt: UN Report 54/160, *o.c.*, p. 3; UN Report A/54/258,
o.c., p. 9; UN Report A/55/189, *o.c.*, p. 9; E. CLEGG en M. CROWLEY, *l.c.*, p. 2 en p. 8; UN Report A/CONF.192/
BMS/2008/3, *o.c.*, p. 11; UN Report A/62/163, *o.c.*, p. 3 en p. 7; zie ook: S. TAVERNIER, H. VERVENNE en C. WILLE,
l.c., p. 136-137; H. ANDERS, 'Controlling arms brokers *l.c.*', p. 2; O. GREENE en E. KIRKHAM, *o.c.*, p. 8, p. 11 en
p. 43 e.v.

31 OSCE Handbook, Chapter IV (*Brokering*), *o.c.*, p. 20; UN Report A/62/163, *o.c.*, p. 16 e.v.

32 OSCE Handbook, Chapter IV (*Brokering*), *o.c.*, p. 10-11

33 Overweging 7 van de *Dual-use* Verordening 428/2009

34 UN Report A/62/163, *o.c.*, p. 3 en p. 4

35 O. GREENE en E. KIRKHAM, *o.c.*, p. 33 e.v.o

36 UN Report A/54/404, *o.c.*, p. 7

37 Voornamelijk handvuurwapens en lichte wapens, omdat in internationale documenten de aandacht prioritair
daarnaar uitgaat, zie ook *infra*, sectie 3.2

DEEL I

*Bindende bovennationale voorschriften
m.b.t. de controle op tussenhandel in
militaire en dual-use goederen*

In Deel I komen achtereenvolgens het internationale, regionale en Europese kader m.b.t. de controle op tussenhandel in militaire en *dual-use* goederen aan bod.

Om een volledig en overzichtelijk beeld te geven van alle verplichtingen waaraan staten dienen te voldoen, maakt de bespreking hierna een opdeling van de bronnen naargelang de organisatie waarvan ze uitgaan.

Op internationaal vlak betreft het de Verenigde Naties en het Wassenaar *Arrangement*; op regionaal vlak de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa. De Europese Unie komt apart aan bod.

Per document worden volgende aspecten besproken:

- de context waarin het is ontstaan (indien relevant);
- de rechtskracht (juridisch of politiek bindend);
- het type controlemaatregelen voor tussenhandel dat verplicht wordt opgelegd of aanbevolen;
- het type personen, het type activiteiten en het type goederen waarop de voorgeschreven maatregelen van toepassing zijn.

Voorafgaande toelichting bij de rechtskracht van bovennationale instrumenten

Bij de bespreking van elk afzonderlijk instrument zal worden aangegeven welke rechtskracht het heeft voor betrokken staten, d.i. in welke mate een betrokken staat verplicht is haar beleid of wetgeving eraan aan te passen. Traditioneel wordt een onderscheid gemaakt naargelang een instrument juridisch bindend of politiek bindend is. Op internationaal vlak is dit onderscheid veel moeilijker te maken dan op nationaal vlak, waar een duidelijke hiërarchie tussen rechtsnormen bestaat en waar handhavingsmechanismen veel sterker ontwikkeld zijn³⁸. Recht en politiek zijn op internationaal vlak ook veel nauwer met elkaar verweven dan op nationaal vlak³⁹.

In principe geldt bovennationaal de bron als onderscheidend criterium: behoort een instrument of document tot het internationaal recht (een verdrag, internationaal gewoonterecht, enz.)⁴⁰ of is het een beslissing van een politiek orgaan. Door de toenemende diversificatie van instrumenten op internationaal vlak gedurende de laatste decennia, heeft zich evenwel een soort van *soft law* ontwikkeld. *Soft law* verwijst naar een heterogene verzameling van documenten en bepalingen die al dan niet een juridische grondslag

38 B. VERBEEK en R.A. WESSEL, 'Internationaal recht komt van Venus, internationale betrekkingen komen van Mars', in *Vrede en Veiligheid, Tijdschrift voor internationale vraagstukken*, Nijmegen, 2009, nr. 2, p. 144

39 B. VERBEEK en R.A. WESSEL, *l.c.*, p. 143 e.v.

40 Zie voor de bronnen van het internationaal recht: M. BOSSUYT en J. WOUTERS, *Grondlijnen van internationaal recht*, Antwerpen, Intersentia, 2005, p. 35 e.v.

hebben, en toch niet als volwaardige wetgeving of *hard law* kunnen bestempeld worden⁴¹. *Soft law* werkt in twee richtingen: sommige auteurs rekenen daartoe bv. klassieke verdragsrechtelijke bepalingen die in zodanige vage bewoordingen zijn opgesteld of die in de praktijk niet worden toegepast (bv. wegens een gebrek aan consensus) dat ze daarvoor hun *hard law* karakter *de facto* verloren hebben⁴². Anderzijds rekent men ook tot *soft law* niet-juridische bindende aanbevelingen, bv. van technische commissies, die een zodanige morele autoriteit genieten waardoor ze *de facto* 'incontournable' zijn. Als voorbeeld hiervan gelden de wetenschappelijke aanbevelingen van de *International Commission for Radiological Protection*⁴³.

Net als voor *soft law* geldt ook voor *hard law*, of klassieke internationaalrechtelijke instrumenten zoals verdragen, dat het instrument op zich bindend kan zijn, maar de bewoordingen van bepaalde bepalingen zo zwak of algemeen zijn, dat ze nog slechts de waarde hebben van aanbevelingen.

Tot slot kan nog worden opgemerkt dat ook binnen elke categorie (juridisch en politiek bindende documenten) gradaties bestaan.

Op al deze aspecten zal niet in detail worden ingegaan. In het kader van voorliggend onderzoek zal vnl. worden aangegeven:

- (1) of een instrument al dan niet bindend is en wordt verduidelijkt of het juridisch of politiek bindend is, of zich er tussenin situeert als *soft law*; er wordt verder geen onderlinge hiërarchie aangebracht;
- (2) per instrument of de relevante bepalingen voldoende concreet geformuleerd zijn om verplichtend te zijn, of eerder als aanbeveling bedoeld zijn.

41 Zie over *soft law*: W. VAN GERVEN, *Hoe blauw is het bloed van de prins?*, Antwerpen, Kluwer, 1984, p. 14; J.J. Kirton en M.J. Trebilcock, *Hard Choices, Soft Law – Voluntary Standards in Global Trade, Environment and Social Governance*, University of Toronto, Canada, 2004, p. 13 e.v.; Organisation for Economic Co-operation and Development, *Reducing the risk of policy failure. Challenges for regulatory compliance*, Parijs, 2000, p. 14 e.v.

42 Zie bv. over de Nuclear Safety Convention: K. BOUSTANY, 'The Development of Nuclear Law-Making or the Art of Legal "Evasion"', in *Nuclear law Bulletin* n° 61, 1998, p. 39 e.v.; zie m.b.t. internationaal arbeidsrecht: I. DUPLESSIS, 'Soft international labour law: The preferred method of regulation in a decentralized society', in *Governance, International law & Corporate Social Responsibility*, Genève, ILO Research Series 116, 2008, p. 7-36; zie m.b.t. internationaal milieurecht: J. VERSCHUUREN, 'Mensenrechten en milieu', in *Ars Aequi* 1997/9, p. 577-583, webpublicatie te vinden op: <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=4974>.

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

1

Internationaal & regionaal kader

1.1

Internationaal: de Verenigde Naties

Op internationaal vlak is de Organisatie van de Verenigde Naties (VN) het meest actief om de controle op wapenhandel, inclusief tussenhandel, te reguleren. Ze doet dit vanuit haar primaire opdracht om vrede en veiligheid wereldwijd te bevorderen. Zowel de Algemene Vergadering als de Veiligheidsraad hebben reeds initiatieven genomen m.b.t. wapenhandel, waarin ook tussenhandel aan bod komt. Van de gespecialiseerde organisaties binnen de VN is de *Office for Disarmament Affairs* de instantie die zich specifiek bezighoudt met ontwapening, inclusief de controle op handel in wapens, nucleaire en andere massavernietigingswapens⁴⁴.

Hierna volgt een overzicht van de verschillende initiatieven en instrumenten van de VN. De focus ligt op de controle op tussenhandel in kleine en lichte wapens (*Small Arms and Light Weapons* – SALW) en op het tegengaan van de proliferatie van massavernietigingswapens (WMD). Bij het tegengaan van de verspreiding van WMD staat controle op de (tussen)handel in stoffen die gebruikt kunnen worden bij de aanmaak van dergelijke wapens, centraal. Omdat de problematiek van tussenhandel onlosmakelijk verbonden is met die van (il)legale wapenhandel in het algemeen, zullen - telkens waar relevant - de algemene maatregelen inzake illegale wapenhandel mee opgenomen worden in de bespreking.

De beschrijving volgt min of meer een chronologische volgorde, omdat dit tevens de evolutie duidelijk maakt van de internationale visie op de vereiste maatregelen om illegale wapenhandel te bestrijden en de erkenning van het aandeel en het belang van tussenhandel daarin.

1.1.1 Internationale aandacht voor de nood aan controle op tussenhandel

Aandacht voor tussenhandel ontstaat op internationaal vlak vanaf 1995, wanneer een aantal sanctiecomités die de naleving van VN wapenembargo's opvolgen, de problematiek van illegale tussenhandel aan het licht brengen. Vooral de eerste rapporten van de

⁴⁴ Zie de website van UNODA: http://www.un.org/disarmament/HomePage/about_us/aboutus.shtml Op deze website zijn alle relevante VN-documenten, inclusief de VN resoluties en rapporten m.b.t. wapenhandel terug te vinden.

International Commission of Inquiry, ingesteld om de toepassing van de embargo's tegen de Rwandese regeringstroepen te onderzoeken, benadrukken de rol van een complex netwerk van actoren waaronder *brokers*, die de uitvoerders van de genocide van wapens voorzagen⁴⁵.

Ook de *UN Panels* en *Groups of Experts* die de schendingen van de UNSC wapenembargo's tegen Angola, Liberia, Sierra Leone, Somalië, e.a. onderzochten, kwamen in latere rapporten tot dezelfde vaststellingen⁴⁶.

Wapenembargo's vormen een van de mogelijke sanctievormen waarover de VN Veiligheidsraad beschikt (op basis van hoofdstuk VII van het VN Charter), als een instrument om internationale vrede en veiligheid te herstellen of te bewaren⁴⁷. Een wapenembargo wordt opgelegd in een Resolutie van de Veiligheidsraad, en is steeds precies afgebakend: het is een verbod om een bepaald(e) type(s) van wapens, naar een bepaald(e) gebied(en) uit te voeren of aan een bepaalde bestemming (een staat) of (publieke of private) organisatie te leveren.

De VN Veiligheidsraad kan wapenembargo's aanbevelen of opleggen. Enkel in het laatste geval zijn de lidstaten verplicht zich eraan te houden, d.i. de bepalingen na te leven en uit te voeren. Concreet houdt dit in dat de lidstaten zelf het embargo dienen na te leven én de nodige maatregelen moeten nemen om het intern af te dwingen, d.i. om het embargo binnen hun jurisdictie te doen respecteren. Wapenembargo's zijn dus niet rechtstreeks afdwingbaar tegenover private actoren, maar worden het pas, nadat nationale wetgeving daarin voorziet⁴⁸. De Veiligheidsraad heeft dus rechtstreeks weinig impact op de naleving van een embargo, en is sterk afhankelijk van de *goodwill* van de lidstaten.

De VN beschikt bovendien niet over een eigen verificatiesysteem om de implementatie in nationale wetgeving en de naleving door zowel lidstaten als hun rechtsonderhorigen op te volgen. Er wordt wel telkens een sanctiecomité opgericht om de uitvoering en naleving op te volgen, maar ook de comités zijn afhankelijk van de informatie die de staten hen door spelen.

45 Bron: <http://www.smallarmssurvey.org/files/portal/spotlight/brokering/brok.html>; zie ook: International Action Network on Small Arms, 'Regulating small arms brokering', IANSA Position Paper 2006, p. 1, te vinden op: <http://www.iansa.org/un/review2006/Regulating-small-arms-brokering.pdf>, en E. BERMAN, 'The International Commission of Inquiry (Rwanda): Lessons and Observations from the Field', presentatie op een seminarie van The Geneva Forum, 7 december 1998, p. 6; te vinden op: http://www.geneva-forum.org/Reports/salw_vol1/19981207.pdf; zie ook: UN Report A/62/163, o.c., p. 7

46 Bron: <http://www.smallarmssurvey.org/files/portal/spotlight/brokering/brok.html>; zie ook: E. CLEGG en M. CROWLEY, *l.c.*, p. 5; UN Report 54/160, o.c., p. 3; UN Report A/62/163, o.c., p. 3 en p. 7; D. STRANDOW en P. WALLENSTEEN, *United Nations Arms Embargoes, Their impact on arms flows and target behaviour*, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), 2007, p. 21-41

47 Zie voor de tekst van het VN Handvest: <http://www.un.org/en/documents/charter/index>; zie ook B. WOOD, 'Strengthening enforcement', *l.c.*, p. 1

48 B. WOOD, 'Strengthening enforcement', *l.c.*, p. 1; ", UN Report S/2005/69, o.c., p. 4

Wapenembargo's worden dan ook veelvuldig geschonden, zowel door de lidstaten als door privé personen⁴⁹.

In de context van dit onderzoek zijn wapenembargo's vooral relevant omdat ze een criterium aanreiken om het onderscheid te maken tussen legale en illegale wapenhandel (in het algemeen en tussenhandel in het bijzonder).

Leveringen van wapens, waarvan zowel het type goederen als de eindbestemm(ing) onder een embargo vallen, zijn per definitie *illicit*, ongeoorloofd.

Het implementatieprincipe waarop embargo's steunen, nl. gericht aan de lidstaten die het in hun interne orde afdwingbaar dienen te maken, geeft het belang aan van nationale wetgeving. Zonder nationale wetgeving kan geen enkele wapen- of tussenhandelaar jurisdictioneel gevat, laat staan veroordeeld worden, wegens schending van een VN-wapenembargo.

Wapenembargo's en tussenhandel

Tussenhandelaars blijken een belangrijke spil te zijn bij het omzeilen van wapenembargo's. Wapenembargo's leveren een (van de) onderscheidend(e) criterium(a) tussen legale en illegale wapen- en tussenhandel.

Bindende wapenembargo's zijn verplicht na te leven door de lidstaten van de Verenigde Naties; ze dienen in nationale wetgeving te worden opgenomen om afdwingbaar te zijn tegenover privé personen, zoals wapen- of tussenhandelaars.

In december 1995 verzocht de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties de Secretaris-generaal om een verslag te maken over lichte wapens, met de hulp van een panel van deskundigen⁵⁰. Het verslag van dit *UN Panel of Experts on Small Arms* werd in 1997 voorgesteld⁵¹. De focus van deze groep lag op het onderzoek naar de aard en de oorzaken van de excessieve en destabiliserende toename in handvuurwapens en lichte wapens (verder afgekort vermeld als SALW, naar de Engelse benaming), inclusief ongeoorloofde productie en handel.

Tussenhandel komt niet expliciet aan bod. Toch is het rapport belangrijk omdat het in de vaststellingen o.m. de link benadrukt tussen illegale wapenhandel (in het algemeen) en andere criminele praktijken (41.), en de specifieke problematiek van ongecontroleerde handel in SALW verklaart door de grote beschikbaarheid ervan (o.m. grote surplusen, 40., 46. en 47.) en het feit dat ze gemakkelijk ongemerkt kunnen vervoerd worden (52.).

49 UN Report S/2005/69, o.c., p. 4 en p. 13; UN Report A/62/163, o.c., p. 17-18, B. WOOD, 'UN arms embargoes: an overview of the last ten years', samenvatting van *Strengthening compliance with UN arms embargoes*, o.c., 16 maart 2006, 6 p., te vinden op: <http://www.controlarms.org/en/documents%20and%20files/reports/english-reports/un-arms-embargoes-an-overview-of-the-last-ten>; zie ook de referenties bij voetnoot 18

50 UN Resolution 50/70 (of the General Assembly) on General and Complete Disarmament, 12 december 1995, A/RES/50/70 van 15 januari 1996, 27 p.

51 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.

Verder stelt het rapport dat illegale handel vaak steunt op andere illegale praktijken zoals schriftvervalsing en smokkel, dat de financiële transacties verborgen blijven dankzij het bankgeheim (53.), dat illegale handel wordt mogelijk gemaakt door de afwezigheid van nationale wetgeving (59.), door de verschillen in nationale wetgeving, waar illegale wapenhandelaars handig gebruik van maken (60.), en door het gebrek aan internationale samenwerking (60. en 61.).

Slechts in één passage wordt melding gemaakt van private wapenhandelaars, betrokken bij illegale handel (54.).

In haar aanbevelingen vraagt de groep onder meer om een internationale conferentie over de problematiek te houden (aanbeveling k) en om een studie te laten uitvoeren naar de haalbaarheid om de vervaardiging en de handel in SALW te beperken tot die producenten en handelaars die door de staat zijn gemachtigd (*authorised*), en naar de haalbaarheid van het aanleggen van een databank van erkende producenten en handelaars (aanbeveling l)ii.)

1.1.2 Het Vuurwapens Protocol (2001)

Het rapport van 1997 benadrukt in meerdere passages dat illegale handel in wapens nauw samen hangt met andere activiteiten van transnationale georganiseerde misdaad, zoals drugshandel, mensenhandel, smokkel van migranten en witwaspraktijken.

Op 15 november 2000 nam de VN een *legal Convention on Transnational Organized Crime* aan⁵². Op 31 mei 2001 werd door de Algemene Vergadering van de VN Resolutie 55/255 aangenomen, die een Protocol goedkeurt en toevoegt aan dit verdrag: het Protocol tegen de ongeoorloofde vervaardiging van en handel in vuurwapens, de onderdelen, componenten en munitie ervan⁵³.

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 toegetreden lidstaten.

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 (*eradicate*) van ongeoorloofde productie en illegale handel in vuurwapens, hun onderdelen en munitie (art. 2).

52 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

53 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.

Het Protocol is niet van toepassing op transacties tussen toegetreden staten onderling (art. 4, 2.).

Een reeks van maatregelen worden opgelegd, zoals:

- Het aannemen (*shall adopt*) van wetgeving en andere maatregelen om bepaalde handelingen strafbaar te maken:
 - ongeoorloofde productie, illegale handel en valse markeringen (art. 5, 1);
 - de poging hiertoe en de medeplichtigheid hieraan (art. 5.2.a);
 - het organiseren van, leiden van, helpen bij, aansporen tot, faciliteren of raadgevend bijstaan van die handelingen (art. 5.2.b);
- Het aannemen (*shall adopt*) van wettelijke maatregelen om vuurwapens die op een ongeoorloofde manier geproduceerd of verhandeld worden, in beslag te nemen en te verhinderen dat ze in niet-gemachtigde handen vallen (art. 6);
- Het nemen (*shall ensure*) van preventieve maatregelen, zoals het bijhouden gedurende minstens 10 jaar van een register (art. 7), (*shall require*) het markeren van vuurwapens (art. 8), het nemen (*shall take*) van maatregelen om reactivatie van gedesactiveerde vuurwapens te verhinderen (art. 9);
- Het opzetten (*shall establish*) van een doeltreffend systeem van import en export licenties of machtigingen en maatregelen voor internationale doorvoer (art. 10);
- Het uitwisselen van informatie (*shall exchange*) tussen de lidstaten, over gemachtigde producenten, verdelers, importeurs, exporteurs, en evt. vervoerders van vuurwapens (*carriers*), over verdachte criminele organisaties, verduisteringsmethodes, gebruikelijke routes enz. van de georganiseerde misdaad, ervaringen met wetgeving en praktijk, wetenschappelijke en technologische informatie van belang voor een afdwingbare wetgeving, (art. 12, 1 en 2);
- Samenwerking (*shall cooperate*) tussen de lidstaten om ongeoorloofde wapens en trafieken op te sporen (art. 12, 3);
- Samenwerking (*shall cooperate*) op bilateraal, regionaal en internationaal vlak om ongeoorloofde productie en trafiek te verhinderen, te bestrijden en uit te roeien (art. 13);
- Samenwerking (*shall cooperate*) op het vlak van opleiding en technische bijstand (art. 14).

Artikel 15 is specifiek gewijd aan de problematiek van tussenhandel of *brokering*.

Als laatste artikel in de rij van verplichtingen, is het het enige dat in vage bewoordingen is opgesteld: de lidstaten zullen overwegen (*shall consider*) om:

- *brokers* die op hun grondgebied actief zijn aan registratie te onderwerpen;
- of hun activiteiten te onderwerpen aan vergunningen of machtigingen;
- of de namen en de locaties van *brokers* die bij import en export betrokken zijn vrij te geven (*disclosure*).

De lidstaten worden aangemoedigd (*are encouraged*) om in de informatie-uitwisseling m.b.t. wapenhandel in het algemeen (cf. art. 12) en in het nationaal register m.b.t. wapenhandel in het algemeen (cf. art. 7) eveneens informatie op te nemen over *brokers*.

Article 15:

“Brokers and brokering

- 1 With a view to preventing and combating illicit manufacturing of and trafficking in firearms, their parts and components and ammunition, States Parties that have not yet done so shall consider establishing a system for regulating the activities of those who engage in brokering. Such a system could include one or more measures such as:
 - (a) Requiring registration of brokers operating within their territory;
 - (b) Requiring licensing or authorization of brokering; or
 - (c) Requiring disclosure on import and export licences or authorizations, or accompanying documents, of the names and locations of brokers involved in the transaction.
- 2 States Parties that have established a system of authorization regarding brokering as set forth in paragraph 1 of this article are encouraged to include information on brokers and brokering in their exchanges of information under article 12 of this Protocol and to retain records regarding brokers and brokering in accordance with article 7 of this Protocol.”

Het contrast tussen de bewoordingen van artikel 15, *shall consider* en *are encouraged*, en alle andere bepalingen van de artikels 5 t.e.m. 14 is opvallend. Het volstaat dat de lidstaten *overwegen* om *brokers* aan een of ander vorm van registratie of vergunning te onderwerpen om aan de verplichting van 15.1 te voldoen. M.b.t. informatie-uitwisseling en *records keeping* worden de lidstaten enkel aangemoedigd.⁵⁴

Artikel 15 moet wel worden samen gelezen met artikel 5.2.b. dat de lidstaten verplicht om wetgeving aan te nemen (*shall adopt*) waarin niet alleen illegale productie en verhandeling van wapens rechtstreeks strafbaar worden gesteld, maar ook het “*directing, aiding, abetting, facilitating or counseling the commission*” van die handelingen. Vooral het helpen, aansporen, faciliteren en raadgevend bijstaan zijn typische activiteiten van tussenhandelaars, zonder dat uitdrukkelijk naar tussenhandel verwezen wordt.

Het Protocol geeft geen definities van wat onder tussenhandelaar of activiteiten van tussenhandel dient begrepen te worden.

Het type wapens waarvoor deze verplichtingen gelden is wel afgebakend nl. in artikel 3:

54 Gezien het Vuurwapens Protocol niet beschikbaar is in officiële Nederlandse vertaling, worden letterlijke citaten uit het Protocol in het Engels gegeven. Dit geldt ook voor de andere internationale documenten die in voorliggend rapport worden besproken.

For the purposes of this Protocol:

- (a) “Firearm” shall mean any portable barrelled weapon that expels, is designed to expel or may be readily converted to expel a shot, bullet or projectile by the action of an explosive, excluding antique firearms or their replicas. Antique firearms and their replicas shall be defined in accordance with domestic law. In no case, however, shall antique firearms include firearms manufactured after 1899;
- (b) “Parts and components” shall mean any element or replacement element specifically designed for a firearm and essential to its operation, including a barrel, frame or receiver, slide or cylinder, bolt or breech block, and any device designed or adapted to diminish the sound caused by firing a firearm;
- (c) “Ammunition” shall mean the complete round or its components, including cartridge cases, primers, propellant powder, bullets or projectiles, that are used in a firearm, provided that those components are themselves subject to authorization in the respective State Party;

Ook interessant zijn de definities van ongeoorloofde vervaardiging en handel (art. 3). Voor ongeoorloofde vervaardiging wordt verwezen naar het ontbreken van een nationale vergunning of machtiging of het ontbreken van een geldige markering. Ongeoorloofde handel omvat de import, export, het verwerven, verkopen, leveren, verplaatsen of transfer van een lidstaat naar een ander, voor zover één van de lidstaten niet de toelating gegeven heeft, zoals het Protocol dit voorschrijft, of indien de goederen niet gemarkeerd zijn, zoals het Protocol het voorschrijft.

Het Protocol laat m.a.w. het bepalen van de beoordelingscriteria van het (on)geoorloofd karakter van zowel productie als handel aan de nationale autoriteiten over. De nationale toelatingen, machtigingen of vergunningen vormen het enige referentiekader, doordat het Protocol zelf geen criteria aanbrengt, zoals bv. conformiteit met het internationaal recht in het algemeen, of met een specifiek onderdeel daarvan, bv. het internationaal humanitair recht.

Het Protocol is vooral van belang als het eerste internationaalrechtelijk bindend instrument dat een bepaling bevat m.b.t. tussenhandel. De lidstaten zijn er (verdragsrechtelijk) door gebonden van zodra ze het Protocol geratificeerd hebben. Het belang van het Protocol blijkt ook uit het feit dat de meeste latere documenten, zowel van de VN als van andere organisaties (OVSE, WA en de EU, zie *infra*) er stevast naar verwijzen.

De meerwaarde van het Protocol ligt dan ook eerder in de internationale erkenning (voor het eerst) van het belang van de problematiek van illegale tussenhandel voor een doeltreffende bestrijding van de illegale wapenhandel in het algemeen.

Het concreet belang van het Protocol voor de thematiek van tussenhandel wordt sterk afgezwakt door de vage bewoordingen enerzijds en het gebrek aan een omschrijving van tussenhandel en activiteiten van tussenhandel anderzijds. De enige volwaardige verplichting ligt in het aannemen van wetgeving om bepaalde ongeoorloofde activiteiten, die typisch door tussenhandelaars worden uitgeoefend, in de nationale wetgeving strafbaar te stellen. Op het vlak van de concrete maatregelen zijn de deelnemende landen vrij, na *considering the issue*, om geen specifieke regelgeving in te voeren, en de landen die het wel doen riskeren verschillende definities te hanteren, waardoor malafide *brokers* kunnen blijven navigeren tussen strengere wetten door.⁵⁵

Het Vuurwapens Protocol samengevat

Bindend karakter

Het Firearms Protocol houdt een eerste, expliciete, internationaalrechtelijke erkenning in van de problematiek van tussenhandel. De bepalingen van het Protocol zijn juridisch (verdragsrechtelijk) bindend voor de landen die het geratificeerd hebben.

Voorgeschreven maatregelen

Het Protocol verplicht de ondertekenende landen onder meer om typische tussenhandelactiviteiten zoals “*directing, aiding, abetting, facilitating or counseling the commission*” van ongeoorloofde handel in vuurwapens strafbaar te stellen.

Het verplicht de ratificerende landen concreet om registraties en/of vergunningen en/of het vrijgeven van informatie over *brokers* te overwegen.

Informatie-uitwisseling en het bijhouden van registers worden aangemoedigd.

Toetsingscriteria legaal versus ongeoorloofd

In het Protocol zijn geen beoordelingscriteria voor tussenhandel opgenomen.

Voor ongeoorloofde vervaardiging en wapenhandel in het algemeen schrijft het Protocol voor om dergelijke criteria in de nationale wetgeving vast te leggen.

Omschrijving van tussenhandelaars en van hun activiteiten

Tussenhandelaars, noch hun activiteiten worden gedefinieerd of omschreven.

Toepassingsgebied – type wapens

Het type wapens waarop deze bepalingen van toepassing zijn omvatten “*firearms, parts and components*” en “*ammunition*” en zijn omschreven in artikel 3 van het Protocol.

55 In een van de draftversies bv. was voorgesteld om een registratie voor *brokers* op te leggen in het land van verblijf of van de nationaliteit van de *broker*, gekoppeld aan een vergunning in het land waar de activiteiten plaats vinden of het land van vestiging. Hierover is tijdens de onderhandelingen geen consensus bereikt, waardoor alleen de nood om dergelijke maatregelen te overwegen in de definitieve tekst weerhouden is, zie E. CLEGG en M. CROWLEY, *l.c.*, p. 19; zie een overzicht van de opeenvolgende draft versies van het Protocol, voorbereidende rapporten en andere: <http://disarmament.un.org/CAB/salw-sggarep.htm>

1.1.3 Het VN Actieprogramma inzake handvuurwapens en lichte wapens (2001)

Het UN Panel of Experts on Small Arms had in zijn rapport in 1997 onder meer aanbevolen een conferentie te wijden aan de handel in SALW⁵⁶. De beslissing daartoe werd in 1998 genomen in Resolutie 53/77 E⁵⁷.

Inmiddels had een rapport van een andere groep deskundigen⁵⁸ de volgende problematiek in kaart gebracht:

“Illicit arms supply networks often involve legal arms purchases or transfers which are subsequently diverted to unauthorized recipients, or leakage from arms storage facilities. Arms brokers play a key role in such networks, along with disreputable transportation and finance companies. Illicit arms trafficking can sometimes be helped by negligent or corrupt governmental officials and by inadequate border and customs controls. Smuggling of illicit arms by criminals, drug traffickers, terrorists, mercenaries or insurgent groups is also an important factor. Efforts to combat illicit arms trafficking are in some cases hampered by inadequate national systems to control stocks and transfers of arms, shortcomings or differences in the legislation and enforcement mechanisms between the States involved, and a lack of information exchange and cooperation at the national, regional and international levels.”

Deze bevindingen schetsen de belangrijkste oorzaken en factoren van illegale wapenhandel, inclusief tussenhandel, en plaatsen die in een bredere context: afwezigheid van nationale wetgeving of het gebrek aan afdwingbaarheid; nationale regimes die niet op elkaar zijn afgestemd waardoor malafide *brokers* door de mazen van systeem naar systeem navigeren, al dan niet met de hulp van corrupte ambtenaren, al dan niet door gebruik te maken van schriftvervalsing; het gebrek aan interstatelijke samenwerking en informatie-doorstroming; het feit dat illegale wapenhandel vaak start vanuit legale handel en op een bepaald ogenblik wordt afgeleid naar ongeoorloofde eindbestemmingen of eindgebruikers; een gebrekkige controle op reguliere wapenstocks en overstocks; en tot slot het feit dat illegale wapenhandel niet los kan gezien worden van andere illegale activiteiten, zoals drugs- en mensenhandel, georganiseerd misdad, enz.

Al deze aspecten zijn terug te vinden in het *Programme of Action to prevent, Combat and*

⁵⁶ UN Report A/52/298, o.c., aanbeveling k.

⁵⁷ UN Resolution (of the General Assembly) on Small Arms, 4 december 1998, A/RES/53/77 E van 12 januari 1999, 3 p.

⁵⁸ 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.

*Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects*⁵⁹, dat werd aangenomen op de UN Conferentie die doorging in New York van 9 tot 20 juli 2001:

- er is aandacht voor de link tussen illegale wapenhandel en terrorisme, georganiseerde misdaad, drugshandel en illegale handel in kostbare mineralen (preambule, overweging 7);
- er wordt herinnerd aan de verplichting om wapenembargo's na te leven (preambule, overweging 12) en de nood om voor de naleving ervan de nodige nationale maatregelen te nemen (alineea 15);
- er wordt uitgegaan van de primaire verantwoordelijkheid van de lidstaten terwijl ook de nood aan internationale samenwerking en bijstand wordt benadrukt (preambule overweging 13 en 14);
- de nood om maatregelen te nemen om te voorkomen dat wapens in onbevoegde handen terecht komen wordt expliciet vermeld (alineea 2 en 11);
- de nood om groepen en individuen te identificeren die zich met ongeoorloofde productie en handel bezig houden, inclusief financiële handelingen wordt vermeld (alineea 6);
- in 5 alinea's is er aandacht voor de nood aan controle op reguliere wapenstocks (alineea 17) en overstocks (alineea 18), het vernietigen van surplus stocks in post-conflict gebieden (alineea 19 en 20), en controle op ontwapening (alineea 21).

Met deze bepalingen wordt een geheel van maatregelen voorgesteld dat een groot deel van de problematiek afdekt en dat een holistische aanpak⁶⁰ van illegale handel van SALW in het algemeen, en tussenhandel in SALW in het bijzonder mogelijk maakt.

Daarnaast bevat het Actieprogramma nog tal van andere, meer concrete bepalingen om illegale wapenhandel te voorkomen en te bestrijden. Op nationaal vlak behoren daartoe: het aannemen van wettelijke en bestuurlijke maatregelen, het voorzien in strafsancties, zorgen voor markering van wapens, het bijhouden van registers, enz. Bovendien voorziet het Actieprogramma in 9 bepalingen m.b.t. regionale en 10 bepalingen m.b.t. globale samenwerking, uitwisseling van informatie, bijstand, enz.

Specifiek m.b.t. tussenhandel schrijft het Actieprogramma het volgende voor:

- dat de nationale instanties die moeten worden opgericht voor het beleid, het onderzoek naar en de opvolging van illegale handel, zich ook dienen toe te leggen op tussenhandel en financiering van de handel in SALW (alineea 4);
- dat aangepaste nationale maatregelen moeten worden aangenomen (wettelijke of bestuurlijke) om de activiteiten van tussenhandelaars te reglementeren: door te voorzien in registratie van tussenhandelaars en/of door vergunningen of machtigingen voor activiteiten van tussenhandel en door te voorzien in strafsancties voor illegale activiteiten die op het grondgebied van de regulerende staat plaatsvinden (alineea 14);
- dat er op globaal niveau dient gewerkt aan een gemeenschappelijk inzicht (*common understanding*) in de problematiek van tussenhandel (alineea 39).

59 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.

60 Zie ook over de nood aan een holistische aanpak: UN Report A/62/163, o.c., p. 8

Het VN Actieprogramma over tussenhandel:

At the national level

(...)

- 4 To establish, or designate as appropriate, national coordination agencies or bodies and institutional infrastructure responsible for policy guidance, research and monitoring of efforts to prevent, combat and eradicate the illicit trade in small arms and light weapons in all its aspects. This should include aspects of the illicit manufacture, control, trafficking, circulation, brokering and trade, as well as tracing, finance, collection and destruction of small arms and light weapons.
- 14 To develop adequate national legislation or administrative procedures regulating the activities of those who engage in small arms and light weapons brokering. This legislation or procedures should include measures such as registration of brokers, licensing or authorization of brokering transactions as well as the appropriate penalties for all illicit brokering activities performed within the State's jurisdiction and control.

At the global level

(...)

- 39 To develop common understandings of the basic issues and the scope of the problems related to illicit brokering in small arms and light weapons with a view to preventing, combating and eradicating the activities of those engaged in such brokering.

De zwakte van het *Action Program* is dat het geen internationaalrechtelijke, afdwingbare verplichtingen met zich meebrengt, vergelijkbaar met de bepalingen van het Protocol. Het zijn 'slechts' politieke engagementen, die weliswaar moreel bindend zijn, maar waar-
tegenover geen enkele sanctie staat in geval van niet-naleving.

Volgens sommige auteurs⁶¹ heeft die vrijblijvendheid er trouwens voor gezorgd dat voor-
al op regionaal en globaal vlak weinig actie ondernomen is om aan het Actieprogramma
uitvoering te geven⁶².

Bovendien heeft ook het *Action Program* geen definitie of omschrijving van *brokers* of hun
activiteiten.

61 M. BOURNE et. al., *Reviewing action on small arms, assessing the first five years of the UN Programme of Action*, Biting the Bullet, 2006, p. 4, p. 9-10, p. 265 e.v., als webpublicatie te vinden op:
<http://www.international-alert.org/pdf/Reviewing%20Action%20on%20Small%20Arms%202006.pdf>

62 Tegen midden 2007 waren er amper 40 staten die wetgeving hadden aangenomen, zie: UN Report A/62/163, o.c., p. 9 (er wordt nergens verduidelijkt hoeveel landen als gevolg van het Actieprogramma in nieuwe wetgeving hebben voorzien of bestaande wetgeving hebben uitgebreid), zie ook: S. CATTANEO en S. PARKER, *Implementing the United Nations Programme of Action on Small Arms and Light Weapons, Analysis of the National Reports submitted by States from 2002 to 2008*, UNIDIR, 2008, p. 130

Opvolging van het VN Actieprogramma

In 2006 werd een tweede conferentie georganiseerd met als doel de implementatie van het *Action Program* te evalueren⁶³. Deze tweede conferentie heeft geen nieuwe bindende of politieke documenten opgeleverd.

Het *Action Program* is nog steeds van kracht en in die context worden tal van nieuwe initiatieven genomen. Hoewel geen daarvan tot op vandaag heeft geresulteerd in nieuwe bindende afspraken, is het nuttig een kort overzicht te geven van de belangrijkste rapporten, omdat die de evolutie van de visie op de problematiek van *brokering* belichten en een idee geven van wat we in de toekomst kunnen verwachten indien daarrond voldoende consensus gevonden wordt.

Op 8 december 2005 besliste de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties om een Groep van Gouvernemente Experts op te richten met het mandaat om aanbevelingen te doen om de internationale samenwerking te versterken op het vlak van ongeoorloofde tussenhandel in SALW (Resolutie 60/81⁶⁴). De Groep bracht een rapport uit op 30 augustus 2007⁶⁵.

Voor het eerst wordt in een VN document een aantal belangrijke aspecten opgenomen, zoals:

- een omschrijving van *brokers* en hun activiteiten (p. 8-9);
- het verschil tussen legale en ongeoorloofde tussenhandel, de Groep neemt de nationale wetgeving én de internationale verplichtingen van een staat als criterium (p. 9);
- een aantal basisvereisten voor een doeltreffende nationale controle op tussenhandel⁶⁶ (p. 18-19);
- aanbevelingen m.b.t. internationale samenwerking en het delen van informatie, internationale bijstand en *capacity building* en het promoten van doeltreffende rapportering (p. 19-20).

Het rapport benadrukt ook het belang van werk maken van de naleving van embargo's (p. 20-21).

De Groep heeft zich geïnspireerd op de bestaande nationale wet- en regelgeving (p. 13 e.v.) m.b.t. definities, registratie en screening van tussenhandelaars, het bijhouden van registers door de regeringen, het bijhouden van registers door de tussenhandelaars zelf over hun activiteiten, vergunningen, vergunningscriteria, aan tussenhandel

63 Zie de website van de 2de conferentie: <http://www.un.org/events/smallarms2006/>

64 UN Resolution 60/81 (from the General Assembly) on The illicit trade in small arms and light weapons in all its aspects, 8 december 2005, A/RES/60/81 van 11 januari 2006, 3 p.

65 UN Report of the Group of Governmental Experts established pursuant to General Assembly resolution 60/81 to consider further steps to enhance international cooperation in preventing, combating and eradicating illicit brokering in small arms and light weapons, 30 augustus 2007, A/62/163, 26 p.

66 Report A/62/163, o.c., p. 3

gerelateerde activiteiten, (al dan niet extraterritoriale) jurisdictie, straffen en boetes en internationale samenwerking (p. 13 ev.).

Omdat het geen juridisch, noch politiek bindend document is, worden de aanbevelingen hier niet verder besproken. Ze zijn wel opgenomen bij de bespreking van goede praktijken in Deel II (zie *infra*, sectie 1.3).

Op de derde biënnale meeting⁶⁷ in opvolging van het ActieProgramma (juli 2008) werd het belang van de aanbevelingen van de *Group of Governmental Experts* benadrukt⁶⁸. Tevens werd voor het eerst gesteld (naar analogie met de bevindingen van het rapport) dat regelgeving op tussenhandel best integraal deel uitmaakt van de binnenlandse controleregimes op export. Bovendien werd er voor het eerst gedebatteerd over de mogelijkheid om onderhandelingen op te starten voor een bindend instrument m.b.t. tussenhandel⁶⁹.

In december 2008 nam de Algemene Vergadering van de VN twee specifieke resoluties aan ter ondersteuning van het VN Actieprogramma: A/RES/62/40 en A/RES/62/47⁷⁰. De lidstaten worden aangemoedigd om het Actieprogramma volledig te implementeren, om wetgeving aan te nemen en informatie uit te wisselen. Ook deze Resoluties leggen geen nieuwe verplichtingen op.

Het VN ActieProgramma SALW samengevat

Bindend karakter

Het VN Actieprogramma m.b.t. SALW omvat politieke engagementen van de deelnemende staten, het legt geen internationaalrechtelijk bindende verplichtingen op. De deelnemende staten dienen de bepalingen uit te voeren, aan de niet-naleving zijn geen sancties verbonden.

Voorgeschreven maatregelen

Het Actieprogramma verplicht de lidstaten om in hun beleid m.b.t. wapenhandel de tussenhandel (en de financiering van wapenhandel) mee op te nemen; en in een aangepast wettelijk kader of administratieve procedures te voorzien, zoals de registratie van tussenhandelaars en/of het afhankelijk stellen van hun activiteiten van een vergunning of toelating. Illegale activiteiten van tussenhandel dienen adequaat bestraft te worden.

67 Website van deze bijeenkomst: <http://disarmament.un.org/cab/bms3/1BMS3Pages/1thirdBMS.html>

68 UN Report A/CONF.192/BMS/2008/3, o.c., p. 12

69 UN Report A/CONF.192/BMS/2008/3, o.c., p. 11 en p. 12

70 UN Resolution 62/40 (of the General Assembly) on Prevention of the illicit transfer and unauthorized access to and use of man-portable air defence systems, 5 december 2007, A/RES/62/40 van 10 januari 2008, 2 p.; UN Resolution 62/47 (of the General Assembly) on The illicit trade in small arms and light weapons in all its aspects, 5 december 2007, A/RES/62/47 van 10 januari 2008, 3 p.

Criteria legaal versus ongeoorloofd

In het Actieprogramma zijn geen beoordelingscriteria voor tussenhandel opgenomen.

Omschrijving van tussenhandelaars en van hun activiteiten

Tussenhandelaars en hun activiteiten worden niet omschreven.

Toepassingsgebied – type wapens

Het Actieprogramma is van toepassing op SALW, zonder dat er in de tekst zelf een definitie gegeven wordt of naar een definitie of omschrijving verwezen wordt.

1.1.4 Resolutie 1540 (2004)

Op 28 april 2004 werd door de VN Veiligheidsraad een resolutie aangenomen m.b.t. de handel in massavernietigingswapens door niet-statelijke actoren. Resolutie 1540⁷¹ verplicht de lidstaten om er alles aan te doen om te voorkomen dat niet-statelijke actoren nucleaire, chemische of biologische wapens (NBC) en hun overbrengingsmiddelen kunnen vervaardigen, verwerven, vervoeren of verhandelen (art. 1). Ook pogingen daartoe, deelname en medeplichtigheid aan, en ondersteuning of financiering van dergelijke activiteiten vallen hieronder (art. 2). Daartoe dienen de lidstaten de nodige en doeltreffende wetgeving aan te nemen en te doen naleven.

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 materialen⁷² te voorkomen (art. 3). Met het oog op die controles, dienen de lidstaten maatregelen te nemen:

- om de productie, het gebruik, opslag en transport te beveiligen (art. 3(a);
- doeltreffende fysieke 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);

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

72 Gerelateerde materialen zijn (cf. voetnoot bij 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.

- in geschikte controles te voorzien voor de export, de overlading, de doorvoer en wederuitvoer van NBC-wapens en verwant materiaal, inclusief de controle op activiteiten die dergelijke transacties mogelijk maken, zoals het voorzien in fondsen en dienstverlening, en het verstrekken van financiering en transport. Tot slot dient ook het eindgebruik gecontroleerd en moeten aangepaste strafrechtelijke of burgerrechtelijke sancties dergelijke controles afdwingbaar maken (3 (d)).

Andere artikels roepen voornamelijk op tot samenwerking en het promoten van de naleving van deze Resolutie.

Bepalingen van Resolutie 1540 m.b.t. tussenhandel:

Decides also that all States shall take and enforce effective measures to establish domestic controls to prevent the proliferation of nuclear, chemical, or biological weapons and their means of delivery, including by establishing appropriate controls over related materials and to this end shall:

(c) Develop and maintain appropriate effective border controls and law enforcement efforts to detect, deter, prevent and combat, including through international cooperation when necessary, the illicit trafficking and brokering in such items in accordance with their national legal authorities and legislation and consistent with international law;

(d) Establish, develop, review and maintain appropriate effective national export and trans-shipment controls over such items, including appropriate laws and regulations to control export, transit, trans-shipment and re-export and controls on providing funds and services related to such export and trans-shipment such as financing, and transporting that would contribute to proliferation, as well as establishing end-user controls; and establishing and enforcing appropriate criminal or civil penalties for violations of such export control laws and regulations;

Het aannemen van deze resolutie dient gezien binnen de context 'post 9/11' en de wereldwijde bezorgdheid over de omvang van terroristische dreigingen. Er is heel wat kritiek op de manier waarop ze is opgesteld en de internationaalrechtelijke implicaties daarvan. Dergelijke verplichtingen (en vooral de verplichting om strafrechtelijke sancties aan te nemen) horen in principe thuis in een verdragstekst, die multilateraal wordt onderhandeld en nationaal via een ratificatieprocedure afdwingbaar wordt⁷³.

73 Onder meer o.w.v. het feit dat de Resolutie gebaseerd is op hoofdstuk VII van het UN Handvest en er niet gekozen is voor onderhandelingen om tot een verdrag te komen; het feit dat de Resolutie verplicht tot het opleggen van strafsancities, en de verwijzing naar andere verdragen, waartoe niet alle VN-lidstaten zijn toegetreden, zie daarover o.m. G. CASTRYCK, S. DEPAUW en N. DUQUET, o.c., p. 26; en N. van WILLIGEN, 'Het nucleaire non-proliferatieregime', in *Vrede en Veiligheid, Tijdschrift voor internationale vraagstukken*, Nijmegen, 2009, nr. 2, p. 231; zie ook toelichting bij Resolutie 1540 op de website van de *Nuclear Threat Initiative* m.b.t. het feit dat de legitimiteit van de Veiligheidsraad in twijfel wordt getrokken omdat die slechts bestaat uit 15 leden, die zonder inspraak van de alle andere lidstaten verplichtingen aan hen opleggen, te vinden op: <http://www.nti.org/db/1540/index.html>

Ondanks die kritiek zijn de bepalingen van Resolutie 1540 wel degelijk bindend voor alle lidstaten⁷⁴.

Nochtans is de draagwijdte van de bepalingen allesbehalve duidelijk, onder meer omdat opnieuw wordt nagelaten om tussenhandelaars en hun activiteiten te omschrijven. Ook het type wapens dat wordt geviseerd is niet helemaal duidelijk. Wade Boese, Onderzoeksdirecteur bij de *Arms Control Association* stelt daarover de volgende vragen: “*What items specifically are supposed to be controlled? Should all items on the control lists of the Australia Group, the Nuclear Suppliers Group, the Missile Technology Control Regime, and the Wassenaar Arrangement be subject to all countries’ national export controls?*”⁷⁵.

Om de naleving van de Resolutie op te volgen werd een Comité opgericht met een mandaat van twee jaar (art. 4), dat reeds twee maal werd verlengd (momenteel tot 2011)⁷⁶. 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 m.b.t. de naleving van de Resolutie⁷⁷. In mei 2009 hadden reeds 148 lidstaten informatie overgemaakt⁷⁸.

Met Resolutie 1540 is ongetwijfeld een belangrijke stap gezet naar het creëren van internationale normen voor exportcontrole op massavernietigingswapens. Het legt echter zeker nog geen universele norm op. Daarvoor laten de bewoordingen te veel ruimte voor interpretatie en is er te veel controverse rond de legitimiteit van de Veiligheidsraad om dergelijke bepalingen op te leggen.

Specifiek m.b.t. tussenhandel maakte het eerste implementatierapport (april 2006), opgesteld door het ‘1540 Committee’, weinig substantiële opmerkingen. Er wordt vermeld dat 40 landen een regelgeving m.b.t. tussenhandel (handel, onderhandelingen en bijstand) hebben, sommige met extraterritoriale gelding (activiteiten buiten hun grondgebied of uitgebreid naar hun onderdanen in het buitenland). Er wordt ook opgemerkt dat wanneer lidstaten hun verplichtingen niet nakomen, hun grondgebied gebruikt kan worden als een ‘veilige haven’ voor tussenhandelaars⁷⁹.

74 N. van WILLIGEN, *l.c.*, p. 231

75 Zie: W. BOESE, ‘*Implications of UN Security Council Resolution 1540*’, *Presentation to the Institute of Nuclear Materials Management Panel Discussion* op 15 maart, 2005, webpublicatie te vinden op: http://www.armscontrol.org/events/20050315_1540

76 UN Resolution (of the Security Council) 1673 (2006) on non-proliferation of weapons of mass destruction, S/RES/1673 van 27 april 2006, 2 p. en UN Resolution (of the Security Council) 1810 (2008) on non-proliferation of weapons of mass destruction, S/RES/1810 van 25 april 2008, 4 p., beide 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, *l.c.*, p. 231

77 Te vinden op: <http://www.un.org/sc/1540/legisdatabase.shtml>

78 Het Belgisch rapport werd op 26 oktober 2004 aan het Comité overgemaakt

79 UN Report of the Committee established pursuant to Resolution 1540 (2004), S/2006/257, 25 april 2006, p. 22 en p. 24

Het tweede implementatierapport van 2008 maakt melding van 58 landen die een wetgeving hebben op tussenhandel. Een aantal landen beschouwt tussenhandel als problematisch omwille van het grensoverschrijdend karakter en het feit dat tussenhandelaars ongecontroleerd kunnen tewerkgaan doordat hun activiteiten vaak in verschillende landen plaatsvinden, die niet noodzakelijk allen tussenhandel reguleren. M.b.t. informatie-uitwisseling stelt het rapport dat er nog maar weinig geweten is over de relatie tussen tussenhandel en de proliferatie van massavernietigingswapens. Het Comité vindt dat het een goed idee kan zijn om workshops te organiseren over cross-gouvernementele en interdepartementale processen, en één van de thema's die daarvoor in aanmerking komen, is tussenhandel⁸⁰.

Op 5 december 2007 en 2 december 2008 nam de Algemene Vergadering twee resoluties aan ter ondersteuning van Resolutie 1540 van de Veiligheidsraad: resp. A/RES/62/26 en A/RES/63/67. Resolutie 63/67⁸¹ viseert specifiek activiteiten van tussenhandel en roept de lidstaten op om internationale regelgeving na te leven, nationale wetgeving aan te nemen en benadrukt het belang van internationale samenwerking en informatie-uitwisseling. Resolutie 62/26⁸² viseert transfers in het algemeen en roept de lidstaten op om Resolutie 1540 na te leven en moedigt hen aan om op vrijwillige basis informatie over hun nationale regelgeving over te maken aan de Secretaris-generaal. Beide Resoluties houden geen nieuwe verplichtingen in, maar ze zijn belangrijk om twee redenen. Ten eerste hebben ze allebei betrekking op conventionele wapens én massavernietigingswapens. Daarmee worden beide types van goederen voor het eerst op internationaal vlak samen behandeld. Bovendien, dit is het tweede vernieuwend aspect, geldt die gezamenlijke vermelding in één document niet alleen voor wapenhandelstransfers, maar eveneens voor activiteiten van tussenhandel.

Op 24 september 2009 nam de VN Veiligheidsraad Resolutie 1887 on Nuclear Security aan, *“to seek a safer world for all and to create the conditions for a world without nuclear weapons”* (1^{ste} alinea)⁸³. Resolutie 1887 herbevestigt o.m. de nood aan een volledige implementatie van Resolutie 1540 (p. 3). De nieuwe resolutie bevat evenwel geen enkel bepaling m.b.t. tussenhandel, zelfs geen enkele verwijzing naar de problematiek van tussenhandel in goederen bestemd voor massavernietigingswapens.

80 UN Report of the Committee established pursuant to Resolution 1540 (2004), S/2008/493, 8 juli 2008, p. 16, p. 19 en p. 22

81 UN Resolution (of the General Assembly) 63/67 on Preventing and combating illicit brokering activities, 2 december 2008, A/RES/63/67 van 12 januari 2009, 3 p.

82 UN Resolution 62/26 (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.

83 UN Resolution (of the Security Council) 1887 (2009) on Maintenance of international peace and security: Nuclear non-proliferation and nuclear disarmament, S/RES/1887 (2009) van 24 september 2009, 6 p., te vinden op: http://www.un.org/docs/sc/unsc_resolutions09.htm

Resolutie 1540 samengevat

Bindend karakter

De Resolutie is bindend voor de VN lidstaten, hoewel niet alle lidstaten het daar mee eens zijn. Daarom zal het toch grotendeels van de good will van die lidstaten afhangen of de Resolutie wordt nageleefd. Er is geen sanctiemechanisme in geval van niet-naleving.

Voorgeschreven maatregelen

Voor de controle op de non-proliferatie van massavernietigingswapens dienen de lidstaten binnenlandse grens- en exportcontroles te organiseren op illegale wapen- en tussenhandel.

De vereiste controlemaatregelen omvatten de hele keten van exporttransacties, inclusief activiteiten die dergelijke transacties mogelijk maken zoals: financiële transacties, dienstverlening en transport. Niet alleen illegale handel dient nationaal-rechtelijk verboden te worden, ook de poging daartoe, deelname aan en medeplichtigheid, ondersteuning of financiering van dergelijke activiteiten vallen hieronder. Dienstverlening en ondersteuning zijn typische tussenhandelactiviteiten.

Op het niet-naleven van de nationale voorschriften dienen civiele en penale sancties te staan.

Criteria legaal versus ongeoorloofd

Schending van nationale wetgeving, die in overeenstemming is met het internationaal recht, maakt wapenhandel, inclusief tussenhandel, illegaal.

Omschrijving van tussenhandelaars en van hun activiteiten

In de Resolutie is geen definitie van *brokers* of *brokering* activiteiten opgenomen.

Toepassingsgebied

Het toepassingsgebied betreft nucleaire, chemische, biologische wapens, gerelateerde materialen en hun overbrengingsmiddelen; met andere woorden: voor het eerst vallen ook dual-use items⁸⁴ onder de regelgeving en controle op tussenhandel.

84 Zie supra voetnoot 72 voor de omschrijving van gerelateerde materialen

1.1.5 Algemeen Wapenhandelsverdrag

Arms Trade Treaty

Het idee van een alomvattend wapenhandelsverdrag is afkomstig van Nobelprijswinnaar Oscar Arias, gesteund door enkele van zijn collega's, waaronder de Dalai Lama, Aung San Suu Kyi en Desmond Tutu⁸⁵. Het werd opgepikt en verder uitgewerkt door niet-gouvernementele organisaties die zich inzetten voor de mensenrechten en internationaal humanitair recht.

In december 2006 keurde de Algemene Vergadering van de VN Resolutie 61/89 goed, *Towards an arms trade treaty: establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms*⁸⁶. Daarmee werd de basis gelegd voor de voorbereiding van een algemeen en bindend wapenhandelsverdrag, met gemeenschappelijke internationale normen voor de import, export en transfer van alle soorten conventionele wapens. De Secretaris-Generaal kreeg de opdracht om in samenwerking met een groep van gouvernementele deskundigen de haalbaarheid van een dergelijk verdrag te onderzoeken.

De *Group of Governmental Experts* bracht een verslag van haar onderzoek uit in augustus 2008⁸⁷. Daaruit blijkt dat er nog een lange weg te gaan is, vooraleer er internationale consensus bereikt zal zijn over wat het verdrag wel en niet zal omvatten.

In een nieuwe resolutie 63/240 van 18 oktober 2008 werd beslist een 'open-ended working group' op te richten die verder zal zoeken naar consensus voor een bindend verdrag. Het zijn vooral NGO's die zich inspannen om teksten aan te leveren. In hun standpunten komt tussenhandel niet meer sporadisch aan bod zoals in alle tot nu toe besproken documenten, maar maakt het één van de onlosmakelijk verbonden onderdelen uit van te reguleren wapenhandel, naast import, export, doorvoer, en *transshipment*⁸⁷. Zij dringen ook aan op een uitbreiding van de controle op wapens naar *dual-use items*⁸⁸.

85 UN Report A/63/334, o.c., p. 4

86 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; zie ook: http://www.amnesty.nl/thema/thema_wapenhandel

87 CONTROL ARMS, NGO Arms Trade Treaty Steering Committee Position Paper: *Global Principles for the Parameters of an Arms Trade Treaty*, maart 2009, 2 p.; CONTROL ARMS, NGO Arms Trade Treaty Steering Committee Position Paper: *Scope – Transfers and Transactions to be covered by an Arms Trade Treaty*, maart 2009, p. 2; zie de position papers op: <http://www.controlarms.org/en/resources-and-reports/ngo-arms-trade-treaty-steering-committee-position/>; ATT Steering Committee of NGOs, *Assessing the feasibility, scope and parameters of an Arms Trade Treaty (ATT): An NGO perspective*, 2007, 16 p., te vinden op: <http://www.controlarms.org/en/documents%20and%20files/reports/english-reports/ATT-Position-Paper-Final.pdf>

88 CONTROL ARMS, NGO Arms Trade Treaty Steering Committee Position Paper: *Scope – Types of equipment to be covered by an Arms Trade Treaty*, maart 2009, p. 1

Het Wapenhandelsverdrag zou alle soorten conventionele wapens, onderdelen van wapens, ondersteunende technologieën en expertise omvatten.

De ontwerptekst bepaalt dat staten zich zullen onthouden van elke vorm van overdracht van wapens indien deze transactie het internationaal recht schendt of het risico met zich meebrengt dat de wapens gebruikt worden voor ernstige mensenrechtenschendingen. Er moet ook rekening gehouden worden met de invloed op de economische situatie en de criminaliteit.

Specifieke aspecten zoals tussenhandel (en regulering van de legale handel) zullen in aanvullende verdragen (protocollen) worden uitgewerkt.

1.2 Internationaal: het Wassenaar Arrangement

Het Wassenaar Arrangement, voluit the *Wassenaar Arrangement on export controls for conventional arms and dual-use goods and technologies*, heeft zich van bij zijn oprichting in 1996, zoals de benaming aangeeft, bezig gehouden met conventionele wapens en *dual-use items*. Het Wassenaar Arrangement is de opvolger van de COCOM, het *Coordinating Committee on Multilateral Export Controls*, dat van 1950 tot 1994 17 staten verenigde rond de beperking van de export van strategisch militair materieel naar het communistische oostblok⁸⁹.

Het Wassenaar Arrangement (verder verkort vermeld als WA), waaraan 40 landen deelnemen, stelt zich onder meer tot doel om de regionale en internationale veiligheid te versterken door het bevorderen van transparantie over en de responsabilisering m.b.t. export van conventionele militaire en *dual-use* goederen. De organisatie werkt complementair aan andere verdragen en organisaties inzake non-proliferatie en multilaterale exportcontrole, met de bedoeling deze te versterken en geen dubbel werk te verrichten⁹⁰.

89 Center for Nonproliferation Studies, 'The Wassenaar Arrangement on export controls for conventional arms and dual-use goods and technologies', in *Inventory of International Nonproliferation Organizations and Regimes*, p. 1-2

90 Zie de oprichtingsacte, de *Initial Elements, Purpose 1.*, te vinden op: http://www.wassenaar.org/guidelines/docs/Initial_Elements.pdf

De goederen waarop de samenwerking van toepassing is, zijn opgelijst in Annex 3 en Annex 5 bij de oprichtingsakte. Annex 3 betreft de conventionele wapens, de zogenaamde *Munitions List*, onderverdeeld in 22 categorieën.

Annex 5, de *Basic List*, omvat de (conventionele) *dual-use items*, en is onderverdeeld in *sensitive* en *very sensitive items*. Beide lijsten, samen de zogenaamde *Control Lists*, worden regelmatig bijgewerkt, en zijn te vinden op de website van het WA⁹¹.

Het WA wordt door sommigen beschouwd als een vrij zwakke organisatie, omdat haar beslissingen louter politieke engagementen vormen, zonder juridisch bindende rechtskracht⁹². Haar meerwaarde ligt vooral in het bevorderen van de transparantie en de samenwerking tussen de aangesloten landen, waardoor de discussies, op zoek naar een consensus, soms het pad effenen voor politiek of juridisch krachtiger beslissingen in andere organisaties⁹³.

De hierna besproken documenten zijn beslissingen van de Plenaire Vergadering van het WA.

1.2.1 WA Beste Praktijk Richtlijnen voor SALW Export (2002)

WA Best Practices Guidelines for Export on Small Arms and Light Weapons

In 2002 nam de Algemene Vergadering op haar jaarlijkse bijeenkomst de “*Best Practices Guidelines for Export on Small Arms and Light Weapons*” aan⁹⁴. De deelnemende staten engageren zich daarin om strikte nationale controles te organiseren op de export van SALW en de transfer van technologie voor het ontwerpen, de productie, het testen en het opwaarderen ervan.

De export van SALW dient geëvalueerd te worden in het licht van de *WA Initial Elements* (de oprichtingsakte) en de *WA Elements for Objective Analysis and Advice Concerning Potentially Destabilising Accumulations of Conventional Weapons*.

⁹¹ Zie de *Control Lists* op: <http://www.wassenaar.org/controllists/index.html>

⁹² M. LIPSON, ‘The Wassenaar Arrangement: Transparency and Restraint through Trans-Governmental Cooperation?’, in D. JOYNER, *Non-proliferation export controls: origins, challenges and proposals for strengthening*, Ashgate Publishing Ltd., 2006, p. 49 en p. 54

⁹³ M. LIPSON, *l.c.*, p. 51

⁹⁴ In december 2007 werd het document geactualiseerd met een verwijzing naar het United Nations’ ‘*International Instrument to Enable States to Identify and Trace, in a Timely and Reliable Manner, Illicit Small Arms and Light Weapons*’, te vinden op: http://www.wassenaar.org/publicdocuments/2007/docs/SALW_Guidelines.pdf

De *Guidelines* sommen in concreto een aantal criteria op die de deelnemende staten in acht dienen te nemen bij de export van SALW: 10 criteria hebben betrekking op de situatie in het land van bestemming (I.1.), 11 criteria wijzen op potentieel risicovolle situaties waarin exportlicenties best geweigerd worden (I.2.). Een aantal bepalingen zijn gewijd aan maatregelen om ongecontroleerde stromen van illegale wapens te voorkomen, evenals een slecht beheer van stocks, welke beide aanleiding kunnen geven tot diefstal, corruptie of onachtzaamheid (*negligence*) (II. 1. en 2.).

De deelnemende staten engageren zich ertoe om de beginselen van de *Guidelines* in hun nationale wetgeving op de export van conventionele wapens te weerspiegelen en elkaar bij te staan voor het opzetten van doeltreffende nationale controlemechanismen (II. 3. a) en b).

Specifiek m.b.t. tussenhandel voorziet II. 3. c) dat de deelnemende staten in adequate wetgeving of administratieve procedures zullen voorzien om de activiteiten van tussenhandel strikt te controleren, inclusief het voorzien in gepaste sancties.

WA Beste Praktijk Richtlijnen voor SALW Export samengevat

Bindend karakter

De Richtlijnen zijn politieke engagementen.

Voorgeschreven maatregelen

Adequate wetgeving of administratieve procedures voor de controle op tussenhandel, inclusief gepaste sancties, worden voorgeschreven.

Criteria voor de beoordeling van legaal versus ongeoorloofd

De criteria zijn enkel van toepassing op de export van SALW en niet op tussenhandel.

Omschrijving van tussenhandelaars en van hun activiteiten

In de Richtlijnen is geen omschrijving van *brokers* en activiteiten opgenomen.

Toepassingsgebied – type wapens

Het toepassingsgebied betreft handvuurwapens en lichte wapens, zonder dat het document verwijst naar een definitie of omschrijving. SALW worden als aparte categorie pas in december 2003 opgenomen in de Control Lists.

1.2.2 WA Verklaring van Overeenstemming over tussenhandel in wapens (2002)

WA Statement of understanding on Arms Brokerage

Op diezelfde Plenaire vergadering in december 2002 werd bovendien een *Statement of understanding on Arms Brokerage* aangenomen.

Daarin wordt het belang benadrukt om tussenhandelactiviteiten te reguleren. Naast continue inspanningen om hun wetgeving verder uit te werken, de criteria voor doeltreffende tussenhandel in wapens te verfijnen, en te overleggen over maatregelen om de controles te doen naleven, engageren de deelnemende staten zich om volgende maatregelen te overwegen:

- de registratie van tussenhandelaars in wapens;
- de beperking van het aantal vergunde tussenhandelaars;
- het opleggen van vergunningen of toelatingen voor tussenhandel;
- opleggen om informatie vrij te geven (*disclosure*) over import en export licenties en machtingen of toelatingen, of over begeleidende documenten en de namen en locaties van tussenhandelaars, betrokken bij deze transacties.

De maatregelen zijn gelijkaardig aan die van artikel 15 van het VN Vuurwapens Protocol, met dat verschil dat het WA de registratie van tussenhandelaars niet beperkt tot het grondgebied van de regulerende staat, en het Protocol geen beperking van het aantal vergunde tussenhandelaars voorschreef.

WA Verklaring van Overeenstemming over tussenhandel in wapens samengevat

Bindend karakter

De Verklaring is politiek bindend, maar de bewoordingen zijn zeer zwak: het volstaat dat de deelnemende staten maatregelen overwegen.

Voorgeschreven maatregelen

De voorgeschreven maatregelen hebben betrekking op de registratie en op de beperking van het aantal tussenhandelaars, vergunningen of toelatingen voor activiteiten van tussenhandel en informatie-uitwisseling over import- en exporttransacties waarbij tussenhandelaars betrokken zijn.

Beoordelingscriteria legaal versus illegaal

In de Verklaring worden geen criteria vermeld.

Omschrijving van tussenhandelaars en van hun activiteiten

In de Verklaring is geen omschrijving opgenomen van wie tussenhandelaars zijn of wat hun activiteiten omvatten.

Toepassingsgebied – type wapens

Het document is van toepassing op tussenhandel in wapens, zonder een verduidelijking van het type wapens dat geïndiceerd wordt. Conventionele wapens vormen het voorwerp van een van de Munitions List (een van de twee Control Lists).

1.2.3 SALW op de WA Controlelijst (2003)

Op de Plenaire vergadering in december 2003 in Wenen keurde de Plenaire Vergadering een uitbreiding goed van Appendix 3 bij de *Initial Elements*. Deze uitbreiding betrof “*Small Arms and Light Weapons – Man-Portable Weapons made or modified to military specification for use as lethal instruments of war*”.

Daarmee werd de lijst van goederen waarop de verplichte onderlinge informatie-uitwisseling van toepassing is, uitgebreid met deze goederen. Ze worden omschreven als:

8.1 **Small Arms:** those weapons intended for use by individual members of armed forces or security forces, including revolvers and self-loading pistols; rifles and carbines; sub-machine guns; assault rifles; and light machine guns.

8.2 **Light Weapons:** those weapons intended for use by individual or several members of armed or security forces serving as a crew and delivering primarily direct fire. They include heavy machine guns; hand-held under-barrel and mounted grenade launchers; portable anti-tank guns; recoilless rifles; portable launchers of anti-tank missile and rocket systems; and mortars of calibre less than 75 mm.

8.3 **Man-Portable Air-Defence Systems:** surface-to-air missile systems intended for use by an individual or several members of armed forces serving as a crew.

1.2.4 WA Elementen voor maatregelen voor toezicht op de uitvoer van MANPADS (2003)

WA Elements for Export Controls of Man-Portable Air Defence Systems (MANPADS)

Op diezelfde Plenaire vergadering in december 2003 keurde de Plenaire Vergadering een document goed over “*Elements for Export Controls of Man-Portable Air Defence Systems* (afgekort vermeld als MANPADS)”⁹⁵.

Tussen de richtlijnen voor de controle op de export van MANPADS, heeft één bepaling betrekking op tussenhandel (3.3.): de exporterende regeringen engageren zich hierin om geen niet-gouvernementele tussenhandelaars of diensten van tussenhandel in te schakelen voor de handel in MANPADS, tenzij een specifieke toelating daarvoor gegeven werd (door die regering).

In mei 2004 werd dit document door de OVSE overgenomen: *Decision n° 3/04, OSCE Principles for Export Controls of MANPADS*⁹⁶.

In 2007 werden de WA *Elements* herzien en aangevuld met strengere bepalingen op de export van MANPADS. De bepaling m.b.t. tussenhandel werd niet gewijzigd⁹⁷.

De WA Elementen voor maatregelen voor toezicht op de uitvoer van MANPADS samengevat

Bindend karakter

Het document is politiek bindend.

Voorgeschreven maatregelen

De voorgeschreven maatregelen omvatten het verbod om MANPADS te verhandelen door een beroep te doen op niet-gouvernementele tussenhandelaars of diensten, tenzij zij daartoe gemachtigd zijn.

⁹⁵ Dit document is een herziene versie van de WA *Elements for Export Controls for MANPADS* van december 2000, zie: http://www.wassenaar.org/publicdocuments/index_PDO3.html

⁹⁶ FSC.DEC/3/04 van 26 mei 2004

⁹⁷ De laatste versie (van 2007) is te vinden op: <http://www.wassenaar.org/publicdocuments/2007/docs/Elements%20for%20Export%20Controls%20of%20Manpads.pdf>

Beoordelingscriteria legaal versus illegaal

Er worden geen criteria voorgeschreven.

Omschrijving van tussenhandelaars en van hun activiteiten

In het document is geen omschrijving van wie tussenhandelaars zijn of wat hun activiteiten omvatten, opgenomen.

Toepassingsgebied – type wapens

De maatregelen zijn van toepassing op tussenhandel in MANPADS, waarvan de omschrijving tijdens dezelfde meeting werd toegevoegd aan de *Munitions List* (een van de twee *Control Lists*).

1.2.5 WA Elementen voor doeltreffende wetgeving op tussenhandel in wapens (2003)

WA Elements for Effective Legislation on Arms Brokering

Ook nog in december 2003 werd het document “*Elements for Effective Legislation on Arms Brokering*” aangenomen door de Plenaire Vergadering. Als algemeen doel stelt het document: het omzeilen van de doelstellingen van het WA en die van VN embargo's te vermijden door een duidelijk wettelijk kader te scheppen voor legale activiteiten van tussenhandel in conventionele wapens, evenals het bevorderen van de samenwerking en transparantie tussen de deelnemende staten (preamble).

De staten verklaren zich akkoord met strikte controles op tussenhandelaars in wapens en om adequate wetten en regelgeving aan te nemen en toe te passen. Aanvragen voor vergunningen of toelatingen moeten getoetst worden aan de beginselen en doelstellingen van het WA, zoals in verschillende officiële documenten weergegeven: de WA *Initial Elements*, het WA Document ‘*Elements for Objective Analysis and Advice concerning Potentially Destabilising Accumulations of Conventional Weapons*’, de ‘*Best Practice Guidelines for Exports of SALW*’ en de ‘*Elements for Export Controls of MANPADS*’.

Om een gemeenschappelijk WA-beleid inzake tussenhandel in wapens te verzekeren, zullen de deelnemende staten, minstens de volgende maatregelen opnemen in hun nationale wetgeving:

- De vereiste van een vergunning of een schriftelijke toelating, verstrekt door de bevoegde overheid van het grondgebied waar de activiteiten plaatsvinden, ongeacht de nationaliteit of de verblijfplaats van de tussenhandelaar;
- Eventueel mag ook een vergunning gevraagd worden, ongeacht de plaats waar tussenhandelactiviteiten plaatsvinden of kunnen de deelnemende staten de definitie van tussenhandel uitbreiden naar gevallen waarbij de export vanuit hun eigen grondgebied gebeurt. De deelnemende staten kunnen ook overwegen het aantal tussenhandelaars te beperken;
- In principe betreft tussenhandel transacties van een derde land naar een ander derde land, en omvatten ze activiteiten zoals onderhandelen, het tot stand brengen van overeenkomsten, verkoop, handel, het regelen van de transfers van wapens of verwant militair materieel;
- Het bijhouden van lijsten (*records*) over individuen en bedrijven die een rechtmatige vergunning bekomen hebben, eventueel een register over tussenhandelaars;
- Adequate sancties en administratieve maatregelen, inclusief strafsancties, om de controles te doen naleven;
- Het bevorderen van onderlinge samenwerking en transparantie tussen de staten door: informatie uit te wisselen over activiteiten van tussenhandel in wapens, in het kader van het *WA General Information Exchange* systeem; en andere landen die daarom verzoeken bijstaan in het opzetten van doeltreffende nationale controlemechanismen;
- Waar er nog geen specifieke bepalingen op tussenhandel bestaan, zullen de deelnemende staten zonder uitstel de nodige bepalingen m.b.t. de controle daarop invoeren.

De WA Elementen voor doeltreffende wetgeving op tussenhandel in wapens samengevat

Bindend karakter

Het document is politiek bindend

Voorgeschreven maatregelen

Volgens dit document is er in het algemeen controle nodig op tussenhandel d.m.v. een adequate wet- en regelgeving. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen minimale en optionele vereisten. Tot de minimale maatregelen behoren: een vergunning of toelating voor activiteiten van tussenhandel op het grondgebied van de regulerende staat, ongeacht de nationaliteit of verblijfplaats van de tussenhandelaar, het bijhouden van lijsten over personen die een vergunning of toelating bekomen hebben; adequate administratieve maatregelen en strafsancties en het versterken van onderlinge samenwerking en transparantie.

Tot de optionele elementen behoren: een vergunning voor activiteiten van tussenhandel ongeacht waar die plaatsvinden, een uitbreiding van tussenhandel naar export vanuit het eigen grondgebied, een beperking van het aantal tussenhandelaars, of een register bijhouden over tussenhandelaars.

Beoordelingscriteria legaal versus ongeoorloofd

Vergunningen en machtigingen moeten getoetst worden aan de WA beginselen en doelstellingen, zoals in de officiële documenten weergegeven.

Omschrijving van tussenhandelaars en van hun activiteiten

Tussenhandel omvat activiteiten zoals onderhandelen, het tot stand brengen van overeenkomsten, de verkoop, de handel of het regelen van transfers van wapens tussen derde landen.

Toepassingsgebied – type wapens

De bepalingen zijn van toepassing op wapens en gerelateerde militaire uitrusting, zonder een uitdrukkelijke verwijzing naar een definitie. Dergelijke wapens maken het voorwerp uit van de Munitions Lists.

1.3

Regionaal: de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa

De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, afgekort de OVSE, is het grootste regionale samenwerkingsverband op het vlak van veiligheid. De organisatie verenigt 56 landen uit Europa, Centraal Azië en Noord-Amerika⁹⁸.

De organisatie werd begin de jaren '70 opgericht als de Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa - CVSE, in 1994 nam ze haar huidige naam aan.

De OVSE behartigt 3 dimensies van veiligheid: de politiek-militaire, de economische-milieu en de menselijke dimensie. Wapenhandel behoort tot de eerste dimensie⁹⁹.

De beslissingen van de OVSE zijn politiek en niet juridisch bindend, omdat er geen verdrags-rechtelijke basis is¹⁰⁰. De 56 deelnemende landen beslissen op basis van consensus.

98 Zie de website van de organisatie: <http://www.osce.org/about/19298.html>; zie ook: G. VERMEULEN, *Europese en internationale instellingen en organisaties*, Maklu, 2006, p. 171 e.v.

99 Zie de website van de organisatie: <http://www.osce.org/activities/18803.html>

100 P.H. KOOIJMANS en A.E. de VOS, *Internationaal publiekrecht in vogelvlucht*, Kluwer, 2003, p. 212 e.v.

Staatshoofden en regeringsleiders komen periodiek bijeen op een top; jaarlijks komen de Ministers van Buitenlandse zaken bijeen in een Raad van Ministers.

Het beleid van de OVSE wordt bepaald in de Permanente Raad, die wekelijks vergadert in Wenen. Daarin wordt doorlopend overleg gevoerd over de veiligheidstoestand in het OVSE-gebied. De raad bestaat uit permanente vertegenwoordigers van alle OVSE-landen.

Het Forum voor Veiligheidssamenwerking (*Forum for Security Co-operation*, verder verkort vermeld als FSC) is het OVSE overleg- en beslissingsorgaan m.b.t. veiligheidsthema's¹⁰¹.

Het bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten, die beslissingen nemen m.b.t. militaire aspecten van veiligheid, zoals wapenbeheersing en ontwapening, en in het bijzonder m.b.t. vertrouwenswekkende en veiligheidsbevorderende maatregelen. Het Forum vergadert wekelijks in Wenen.

De OVSE documenten die hierna besproken worden, zijn beslissingen van het FSC.

1.3.1 OVSE Document over Handvuurwapens en Lichte wapens (2000)

OSCE Document on Small Arms and Light Weapons

Op 24 november 2000 nam de Plenaire vergadering van het OVSE Forum voor Veiligheidssamenwerking het *OSCE Document on Small Arms and Light Weapons* aan¹⁰². Het bevat een reeks van politieke beslissingen (Section VI, 6.) – normen, principes en maatregelen – m.b.t. handvuurwapens en lichte wapens (SALW), vervaardigd of ontworpen voor militair gebruik. Het Document is bedoeld om het vertrouwen tussen en de veiligheid van de deelnemende Staten te versterken (preamble, overweging 3.).

Het is het eerste officiële document waarin een omschrijving gegeven wordt van “*small arms en light weapons*”. Het OVSE Document stelt dat er voorlopig geen internationaal aanvaarde definitie bestaat en zonder afbreuk te willen doen aan een definitie in de toekomst¹⁰³, geeft het volgende instrumentele omschrijving (voor de doelstellingen van het document) in een voetnoot bij de Preamble:

¹⁰¹ Zie de website van de organisatie: <http://www.osce.org/fsc/>

¹⁰² OSCE Document on Small Arms and Light Weapons, 24 november 2000, FSC.DOC/1/00, 19 p.

¹⁰³ In december 2003 nam het *Wassenaar Arrangement* SALW op in de *Munitions List*, zie *supra*, 1.2.3

“Small arms and light weapons are man-portable weapons made or modified to military specifications for use as lethal instruments of war.

Small arms are broadly categorized as those weapons intended for use by individual members of armed security forces. They include revolvers and self-loading pistols; rifles and carbines; sub-machine guns; assault rifles; and light machine guns.

Light weapons are broadly categorized as those weapons intended for use by several members of armed or security forces serving as a crew. They include heavy machine guns; hand-held under-barrel and mounted grenade launchers; portable anti-aircraft guns; portable anti-tank guns; recoilless rifles; portable launchers of anti-tank missile and rocket systems; portable launchers of anti-aircraft missile systems; mortars of calibers less than 100 mm.”

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)). Deze maatregelen mogen geen afbreuk doen aan vereisten van nationale en collectieve defensie, interne veiligheid en deelname aan VN- of OVSE-vredesoperaties. (Section I, 3. (ii)).

Elk type maatregel wordt in afzonderlijke secties toegelicht. Daarin zijn een aantal ‘klassieke’ engagementen terug te vinden zoals: vergunningen of machtigingen voor de vervaardiging (Section II, 2. A) en de import, export en doorvoer van SALW (Section III, B.), unieke markering (Section II, 2. B.) en informatie-uitwisseling daarover (Section II, 2. D.), het registreren van de wapens in eigen bezit en die van producenten, exporteurs en importeurs (Section II, 2. C).

De unieke markering van wapens is vooral belangrijk om te kunnen nagaan op welk punt een legale transfer wordt afgeleid (*diverted*) naar de illegale markt (Section II, Introduction, 1.). Om die illegale afwending tegen te gaan, vindt de OVSE dat het ook aangewezen kan zijn om fysieke controles (*checks*) uit te voeren op de plaats van levering (Section III, B., 6.).

Het OVSE Document draagt een hele reeks criteria aan waarmee de deelnemende staten liefst rekening houden in hun nationale wetgeving of beleidsdocumenten m.b.t. de export van wapens. Deze criteria zijn vooral van belang omdat ze de beoordelingsgrond vormen om legale van ongeoorloofde wapenexport te onderscheiden.

De OVSE gaat daarmee een stuk verder en is concreter dan de VN documenten die dergelijke concrete criteria niet opnemen en meer algemeen verwijzen naar vereisten van interne en/of collectieve veiligheid. Er zijn 3 categorieën van criteria. Ze houden verband met de interne situatie van het land van bestemming, met de evaluatie van risico's voor de internationale veiligheid, en de beoordeling m.b.t. de capaciteit van het ontvangende land om stocks te beheren.

Specifiek met betrekking tot tussenhandel neemt het OSCE Document letterlijk de drie verplichtingen van artikel 15, 1. van het VN Protocol over: registratie van tussenhandelaars, een vergunning of toelating voor activiteiten van handel en het vrijgeven van informatie over tussenhandel.

Section III, D.

1. The regulation of the activities of international brokers in small arms is a critical element in a comprehensive approach to combating illicit trafficking in all its aspects. Participating states will consider the establishment of national systems for regulating the activities of those who engage in such brokering.
 - (i) Requiring registration of brokers operating within their territory;
 - (ii) Requiring licensing or authorization of brokering; or
 - (iii) Requiring disclosure of import and export licenses or authorizations, or accompanying documents, and of the names and locations of brokers involved in the transaction.

In tegenstelling tot het VN Protocol, verlangt het OVSE Document niet dat er een register wordt bijgehouden over tussenhandelaars, wel dat er ook informatie wordt uitgewisseld over de controle op internationale tussenhandel (Section III, F., 2.)

Section III, F., 2.

The participating States will exchange with each other, by 30 June 2001, available information on relevant national legislation and current practice on export policy, procedures, documentation and on control over international brokering in small arms in order to use such an exchange to spread awareness of “best practice” in these areas. They will also submit updated information when necessary.

Veel aandacht is er ook voor de nood om gepaste maatregelen te nemen om wapens te verzamelen, op een veilige manier op te slaan en te vernietigen bij het einde van gewapende conflicten (Section I, 3. (vi)). Section IV is volledig gewijd aan het *Management of stockpiles, reduction of surpluses and destruction*.

Waar de OVSE weer verder gaat dan de VN documenten is het aanbrengen van ‘surplus-indicatoren’ (Section IV, A.). Deze zijn bedoeld als inspiratie voor de deelnemende staten om hun eigen eventueel surplus te beoordelen. Ook bij de bepalingen m.b.t. post-conflict *rehabilitation* (Section V) is er aandacht voor *stockpile management and reduction* (Section V, E.).

Het OVSE Document over Handvuurwapens en Lichte wapens – 2000 samengevat

Bindend karakter

Het Document zelf is politiek bindend. De bepalingen m.b.t. tussenhandel vragen de deelnemende staten slechts om maatregelen te overwegen, hetgeen een zwakke verbintenis inhoudt.

Voorgeschreven maatregelen

De deelnemende staten engageren zich te overwegen om bepalingen in hun nationale wetgeving op te nemen om tussenhandelaars die op hun grondgebied verblijven te registreren, tussenhandel aan een vergunning of toelating te onderwerpen en gegevens over import- en exportmachtigingen, of begeleidende documenten en de namen en locaties van daarbij betrokken tussenhandelaars beschikbaar te maken. Deze bepalingen zijn letterlijk overgenomen uit het VN Vuurwapen Protocol. Het OVSE Document vraagt bovendien uitwisseling van informatie over internationale tussenhandel.

Beoordelingscriteria legaal versus ongeoorloofd

Het OVSE Document geeft enkel criteria voor de beoordeling van legale export, die zijn in principe dus niet van toepassing op de activiteiten van tussenhandel.

Omschrijving van tussenhandelaars en van hun activiteiten

Het OVSE Document geeft geen omschrijving van tussenhandelactiviteiten, noch van tussenhandelaars.

Toepassingsgebied – type wapens

Bij gebrek aan een universeel aanvaarde definitie van SALW, geeft het OVSE een instrumentele definitie, die enkel geldt voor de doelstellingen van dit document.

1.3.2 OVSE Handboek Beste Praktijken (2002)

Handbook of Best Practices on Small Arms and Light Weapons

Op 10 juli 2002 besliste het Forum voor Veiligheidssamenwerking om een handleiding te ontwikkelen om de deelnemende staten te helpen bij de implementatie van het OVSE Document van 2000¹⁰⁴.

In 2003 werd het *Handbook of Best Practices on Small Arms and Light Weapons* door het Forum ‘verwelkomd’¹⁰⁵. Het beschouwt het handboek als een inspiratiebron voor het nationaal beleid van de deelnemende staten en een mogelijke aanzet tot hogere gemeenschappelijke normen. Het moedigt een ruime verspreiding ervan aan met het oog op nationale implementatie.

Het Handboek omvat 8 hoofdstukken, elk met een gids met richtlijnen over een specifiek aspect¹⁰⁶:

Hoofdstuk 4 omvat de Gids m.b.t. de nationale controle op activiteiten van tussenhandel. Het werd voorbereid door de Duitse en Noorse regeringen.

Het doel van het Handboek is enerzijds de deelnemende staten een leidraad te bieden voor hun nationaal beleid (wetgeving, controle, administratieve uitvoering en afdwingbaarheid), anderzijds een hogere gemeenschappelijke standaard voor nationale praktijken te bevorderen (p. 2-3).

De Gids m.b.t. tussenhandel omvat louter richtlijnen, die geïnspireerd zijn op bestaande beste praktijken, aangevuld – omdat er maar weinig beste praktijken voorhanden zijn en omdat die niet geharmoniseerd zijn – met aanbevelingen over wat de controle op tussenhandel zou moeten omvatten (Gids, p. 3).

Ze richt zich in eerste instantie naar de deelnemende staten, ter ondersteuning van de implementatie van het *OSCE Document on SALW* van 2000. Door haar uitvoerig karakter, is ze ook een inspiratiebron voor de OVSE zelf, bv. de OVSE Beginselen over de con-

¹⁰⁴ FSC Decision 11/O2 van 10 juli 2002

¹⁰⁵ FSC Decision 5/O3 Best Practice Guides on Small Arms and Light Weapons, 19 september 2003

¹⁰⁶ Chapter 1: National Controls over Manufacture of Small Arms and Light Weapons
Chapter 2: Marking, Record-keeping and Traceability of Small Arms and Light Weapons
Chapter 3: National Procedures for Stockpile Management and Security
Chapter 4: National Control of Brokering Activities
Chapter 5: Export Control of Small Arms and Light Weapons
Chapter 6: Definition and Indicators of a Surplus of Small Arms and Light Weapons
Chapter 7: National Procedures for the Destruction of Small Arms and Light Weapons
Chapter 8: Best Practice Guide on Small Arms and Light Weapons in Disarmament, Demobilization & Reintegration (DD&R) Processes

trole op tussenhandel in SALW van 2004 (zie hierna) zijn duidelijk geïnspireerd op de aanbevelingen van de Gids in Hoofdstuk 4.

Omdat de Gids geen enkele verbintenis inhoudt voor de deelnemende staten, juridisch, noch politiek, wordt de bespreking van ervan integraal opgenomen bij de Goede Praktijken in Deel II van dit rapport.

1.3.3 OVSE Beginselen over de controle op tussenhandel in SALW (2004)

OSCE Decision 8/04 OSCE Principles on the control of brokering in small arms and light weapons

Op 24 november 2004 nam de *Plenary Meeting* van het Forum voor Veiligheidssamenwerking OVSE *Decision 8/04 OSCE Principles on the control of brokering in small arms and light weapons* aan¹⁰⁷. Daarin gaan de deelnemende staten een aantal politieke engagementen aan, specifiek m.b.t. de tussenhandel in SALW.

Het doel van de beginselen is de tussenhandel in wapens te controleren om te vermijden dat sancties van de VN Veiligheidsraad en beslissingen genomen door OVSE zouden omzeild worden (Section I, 1.).

Daarvoor zullen de deelnemende staten zich inspannen om hun bestaande of toekomstige nationale wetgeving op tussenhandel conform de bepalingen van deze beslissing te brengen. De verwoording is uiterst zwak, *the participating state will endeavour to ensure ...*, zullen trachten te verzekeren ... (Section I, 2.).

Het OVSE Besluit 8/04 volgt de aanbevelingen van de OVSE Gids (zie *infra* in Deel II, bij de bespreking van de goede praktijken) m.b.t. het toepassingsgebied: de controle op tussenhandel omvat de controle op activiteiten die op het grondgebied van de bevoegde staat plaatsvinden (Section II, 1.). Extraterritoriale toepassing zullen de staten overwegen (Section II, 2.).

De lidstaten zullen een duidelijk wettelijk kader uitwerken voor legale activiteiten van tussenhandel (Section II, 3.) Het is de eerste keer dat een internationaal document dat bindend is, oplegt om een wettelijk kader voor legale activiteiten uit te werken¹⁰⁸.

Activiteiten van tussenhandel omschrijft de OVSE als volgt (Section II, 4.):

¹⁰⁷ FSC.DEC/8/04

¹⁰⁸ Op Europees niveau schreef eerder al het Gemeenschappelijk Standpunt 2003/468/GBVB voor om een wettelijk kader voor legale handel uit te werken; het GS werd aangenomen op 23 juni 2003, zie *infra* voor een bespreking, sectie 2.1.3

Activities of persons and entities:

- Negotiating or arranging transactions that may involve the transfer of items referred to in the OSCE Document on Small Arms and Light Weapons, and in particular its preamble, paragraph 3, from any other country to another country;
- Or who buy, sell, arrange the transfer of such items that are in their ownership from any other country to another country.

De deelnemende staten zijn vrij om deze definitie strikter te maken (bv. van toepassing op export vanuit hun eigen land en niet alleen tussen derde landen) of vrijstellingen te voorzien voor transfers tussen deelnemende staten. (Section II, 4., 2^{de} lid).

Activiteiten van tussenhandel zullen onderworpen worden aan een vergunning of een geschreven toelating, verstrekt door de bevoegde autoriteit van de deelnemende staat waar de activiteiten plaatsvinden. Eventueel kunnen ook vergunningen vereist zijn waar de tussenhandelaar verblijft of gevestigd is. Vergunningen zullen worden toegekend voor specifieke transacties (Section III, 1.).

De deelnemende staten zullen minstens 10 jaar lang een register bijhouden van alle toegekende vergunningen of schriftelijke toelatingen (Section III, 2.).

De deelnemende staten kunnen er ook voor kiezen om de tussenhandelaars zelf aan een schriftelijke toelating te onderwerpen, en een register met tussenhandelaars bij te houden. Een dergelijke registratie of toelating mag evenwel niet de vergunningen voor activiteiten van tussenhandel vervangen (Section IV, 1.).

De vergunningsaanvragen voor specifieke transacties zullen beoordeeld worden op basis van dezelfde beoordelingscriteria als voor export. Het Besluit verwijst daarvoor naar Sectie III van het *OSCE Document on SALW* (zie *supra*, 1.3.1).

Die criteria hebben o.m. betrekking op de situatie in het land van bestemming:

- de mate waarin het de mensenrechten en fundamentele vrijheden respecteert;
- de interne en regionale situatie in en rond het land van bestemming; in het bijzonder het bestaan van spanningen of gewapende conflicten;
- de mate waarin het land van bestemming voldoet aan internationale verplichtingen en engagementen, in het bijzonder m.b.t. tot het vermijden van geweld, m.b.t. non-proliferatie, wapencontrole en ontwapening en respect voor het internationaal recht m.b.t. gedragingen bij een gewapend conflict;
- de beoordeling van de aard en de kostprijs van de wapens in verhouding tot de omstandigheden in het land van bestemming, waaronder diens noden m.b.t. legitieme veiligheid en defensie, en om er voor te zorgen dat er zo weinig mogelijk menselijke en economische resources naar bewapening zouden worden afgewend;

- het recht van het land van bestemming op individuele en collectieve zelfverdediging, cf. artikel 51 van het VN Handvest;
- de kans dat de verhandelde wapens zouden bijdragen tot een adequaat en proportioneel antwoord door het land van bestemming op militaire en veiligheidsbedreigingen;
- de legitieme binnenlandse veiligheidsnoden;
- de capaciteit van het land van bestemming om deel te nemen aan vredesoperaties of andere maatregelen in overeenstemming met beslissingen van de VN of de OVSE.

Een tweede categorie van criteria heeft betrekking op het risico dat de beoogde levering van wapens zou kunnen:

- gebruikt worden voor de schending of onderdrukking van de mensenrechten en fundamentele vrijheden;
- de nationale veiligheid van andere staten bedreigen;
- afgeleid worden naar gebieden, waarvan internationaal erkend is dat de externe relaties behoren tot de verantwoordelijkheid van een andere staat;
- tegenstrijdig zijn met internationale engagementen, zoals sancties van de VN Veiligheidsraad, beslissingen van de OVSE, overeenkomsten m.b.t. non-proliferatie, lichte wapens en andere overeenkomsten m.b.t. wapencontrole en ontwapening;
- een bestaand gewapend conflict verergeren of verlengen, rekening houdend met het recht op zelfverdediging, of een bedreiging vormen voor de naleving van internationaal recht m.b.t. gedragingen bij een gewapend conflict;
- de vrede in gevaar brengen, een excessieve en destabiliserende toename van lichte wapens veroorzaken, of op een andere manier bijdragen tot regionale instabiliteit;
- gebruikt worden voor onderdrukking;
- gebruikt worden om terrorisme te steunen of aan te moedigen;
- georganiseerde misdaad faciliteren;
- gebruikt worden voor andere dan legitieme verdediging en veiligheidsnoden van het land van bestemming.

Een derde type van criterium betreft de capaciteit van het (potentieel) land van bestemming inzake stockbeheer en veiligheidsprocedures.

Een van de criteria waarmee de staten bovendien rekening *kunnen* houden bij de evaluatie van aanvragen voor een schriftelijke toelating is o.a. het feit dat er ooit melding is gemaakt van betrokkenheid door de aanvrager bij illegale activiteiten (Section IV, 2.).

De deelnemende staten zullen overwegen om in overeenstemming met hun nationale wetgeving een systeem op te zetten om onder elkaar informatie uit te wisselen over activiteiten van tussenhandel (Section V., 1.) Dergelijke uitwisselingen zouden o.a. betrekking kunnen hebben op: wetgeving, geregistreerde tussenhandelaars en registers van tussenhandelaars (als die bestaan), geweigerde registratie-aanvragen en geweigerde vergunningsaanvragen (Section V., 2.).

Iedere deelnemende staat zal trachten in aangepaste sancties te voorzien, inclusief

strafsancties, om ervoor te zorgen dat de controles op tussenhandel effectief worden nageleefd (Section VI.).

Op 7 december 2004 werd het OVSE Besluit 8/04 bevestigd door de Raad van de Ministers op hun bijeenkomst in Sofia¹⁰⁹, wat het extra politiek gewicht verleent.

De OVSE Beginselen over de controle op de tussenhandel in SALW samengevat

Bindend karakter

Het document op zich is politiek bindend, maar bevat twee types van bepalingen. De deelnemende staten engageren zich tot een aantal minimale vereisten, in andere bepalingen overwegen ze bijkomende maatregelen (de Beginselen volgen daarmee de opdeling die de OVSE Gids met Beste Praktijken maakt in core en optionele voorschriften).

Voorgeschreven maatregelen

Tot de engagementen behoren: het nemen van de nodige maatregelen om activiteiten van tussenhandel op hun grondgebied te controleren, het aannemen van een duidelijk wettelijk kader voor legale activiteiten van tussenhandel, het onderwerpen van binnenlandse activiteiten van tussenhandel aan een vergunning of schriftelijke toelating, beoordeling van de aanvragen aan de hand van dezelfde criteria als voor exportvergunningen, het bijhouden gedurende minstens 10 jaar van een register van alle toegekende vergunningen of toelatingen.

Tot de optionele bepalingen behoren: het eventueel strikter maken van de definitie of voorzien in vrijstellingen tussen de deelnemende landen, de mogelijkheid om de vergunningsplicht uit te breiden naar de tussenhandelaars zelf, bij de beoordeling rekening houden met eerdere betrokkenheid van de tussenhandelaar bij illegale activiteiten, en onderlinge informatie-uitwisseling tussen de deelnemende lidstaten.

Beoordelingscriteria legaal versus illegaal

De criteria die gelden voor de beoordeling van vergunningsaanvragen voor export (eerder beschreven in het OVSE Document over SALW) worden uitgebreid naar activiteiten van tussenhandel. Het betreft criteria m.b.t. de situatie in het land van bestemming en de regio daarrond, m.b.t. het risico op het creëren van toenemende onveiligheid en m.b.t. stockbeheer en veiligheidsprocedures in het land van bestemming.

Omschrijving van tussenhandelaars en van hun activiteiten

Activiteiten van tussenhandel worden omschreven als het onderhandelen of mogelijk maken van wapentransacties tussen derde landen of het kopen, verkopen of de transfer mogelijk maken tussen derde landen. Tussenhandelaars kunnen zowel fysieke personen als entiteiten zijn.

109 Decision 7/04 OSCE Principles on the Control of brokering in Small Arms and Light Weapons, van de Ministerial Council van de OSCE van 7 december 2004, MC.DEC/7/04

Toepassingsgebied – type wapens

Het toepassingsgebied omvat de handvuurwapens en lichte wapens zoals omschreven in het OVSE Document over SALW van 2000 (instrumentele definitie bij gebrek aan een universeel aanvaarde definitie).

1.3.4 OVSE Informatie-uitwisseling

Op 17 oktober 2007 werden de lidstaten van de OVSE bij *Decision 11/07*¹¹⁰ van het Forum voor Veiligheidssamenwerking verzocht om informatie uit te wisselen over hun toenmalige regelgeving op tussenhandel van SALW.

Er werd gevraagd naar informatie over de algemene beginselen aan de grondslag van hun regelgeving: de maatregelen om controle uit te oefenen op activiteiten van tussenhandel op hun grondgebied; maatregelen voor de controle op activiteiten van tussenhandel uitgeoefend buiten hun grondgebied door eigen onderdanen of door tussenhandelaars die op hun grondgebied gevestigd zijn, de beschrijving van het bestaande wettelijke kader voor legale tussenhandelactiviteiten, en nationale definities van activiteiten van tussenhandel.

I.v.m. vergunningen en het bijhouden van registraties werd er gevraagd naar een beschrijving van het vergunningsproces en de periode en de manier waarop registraties worden bijgehouden.

I.v.m. registratie en toelating werd gevraagd of tussenhandelaars verplicht zijn een schriftelijke toelating te hebben om als tussenhandelaar op te treden, of er een nationaal register van tussenhandelaars in wapens bestaat en welke informatie er in het register is opgenomen.

M.b.t. afdwingbaarheid werd gevraagd naar het type sancties, inclusief strafsancities, waarin voorzien is om de controle op de tussenhandel te doen naleven.

De resultaten van deze bevraging werden door het *Conflict Prevention Centre* samengevat in een rapport, dat op 30 juni 2008 werd gepubliceerd. Een bespreking van de resultaten is opgenomen in Deel II, bij Goede Praktijken (zie *infra*, 1.1).

¹¹⁰ OSCE Information Exchange with regard to OSCE Principles on the Control of Brokering in Small Arms and Light Weapons

1.3.5 OVSE Embargo's

Volledigheidshalve dient nog vermeld dat ook de OVSE wapenembargo's kan opleggen. Deze zijn evenwel niet bindend. Tot nu toe heeft de OVSE nog maar één keer tot een wapenembargo besloten, nl. op 28 februari 1992. Het was gericht tegen de strijdkrachten in de streek Nagorno-Karabakh. Dit embargo is nog steeds van kracht. In de context van de controle op tussenhandel is een dergelijk embargo relevant omdat het een criterium aanbrengt om legale van illegale of ongeoorloofde tussenhandel te onderscheiden (zie ook *supra*, bij de bespreking van VN embargo's, 1.1.1).

1.4 Andere regionale organisaties

Louter ter volledigheid kan nog vermeld worden dat andere regionale organisaties, wiens werking gericht is op de controle van wapenhandel of gerelateerde goederen, zich uitsluitend toeleggen op exportcontroles. Dit is het geval voor de *Nuclear Suppliers Group*¹¹¹ en het *Zangger Committee*¹¹² m.b.t. nucleaire wapens en het *Missile Technology Control Regime*¹¹³ m.b.t. de non-proliferatie van onbemande projectielen waarmee massavernietigingswapens kunnen worden afgevuurd.

Dit is ook zo voor de *Australia Group*, die 39 landen, waaronder België, groepeerd rond de preventie van de proliferatie van chemische en biologische wapenprogramma's. Zonder concrete richtlijnen daarrond te hebben uitgewerkt, is de *Australia Group* wel de enige organisatie die recent ook aandacht heeft voor de problematiek van tussenhandel. Dit blijkt o.m. uit de *Guidelines for Transfers of Sensitive Chemical or Biological Items* van januari 2009¹¹⁴. Daarin werd m.b.t. tussenhandel het volgende gesteld:

"4. to fulfil the purposes of these Guidelines, the evaluation of export applications will take into account the following non-exhaustive list of factors: (...) d. the role of distributors, brokers or other intermediaries in the transfer, including where appropriate, their ability to provide an authenticated end user certificate specifying both the importer and the ultimate end user of the item to be transferred, as well as the credibility of assurances that the item will reach the stated end user".

¹¹¹ Zie: <http://www.nuclearsuppliersgroup.org/>

¹¹² Zie: <http://www.zanggercommittee.org/>

¹¹³ Zie: <http://www.mtcr.info/>

¹¹⁴ Te vinden op: <http://www.australiagroup.net/en/guidelines.html>

2

De Europese Unie

De Europese Unie wordt apart besproken omdat het een specifieke vorm van regionale samenwerking betreft.

Bij de oprichting van de Europese Gemeenschap(pen)¹¹⁵ 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.

Vanaf het Verdrag van Maastricht (1993), dat de Europese Unie oprichtte, kende het Europees samenwerkingsverband een gemengde structuur met drie pijlers¹¹⁶. De Europese Gemeenschappen behielden voornamelijk een supranationaal karakter voor economische, sociale en milieuthema's en werden ondergebracht in de 1^{ste} pijler. In de 2^{de} en 3^{de} pijler, resp. Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid¹¹⁷, en Politie en Justitiele samenwerking in strafzaken, was de besluitvorming hoofdzakelijk van intergouvernementele aard. Beslissingen binnen de bevoegdheden van de tweede en de derde pijler dienden dus wel nog in nationaal recht omgezet te worden om op nationaal vlak afdwingbaar te zijn.

Met de daaropvolgende Verdragen van Amsterdam (1999) en Nice (2003) zijn ook de 2^{de} en vooral de 3^{de} pijler meer supranationaal gemaakt¹¹⁸.

Het Verdrag van Lissabon, dat in werking is getreden op 1 december 2009, maakte een einde aan de pijlerstructuur, met de bedoeling de Unie overzichtelijk te maken¹¹⁹.

Alle Europese instrumenten die hierna besproken worden, zijn genomen in de periode tussen het verdrag van Maastricht en vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. Ze dateren dus van de periode dat er met een pijlerstructuur gewerkt werd.

De controle op handel in militair materieel en *dual-use* goederen¹²⁰ situeert zich binnen de bevoegdheden van alle pijlers, vnl. binnen de tweede, voor bepaalde aspecten binnen de eerste pijler. Het EU-beleid terzake omvat dus een *mix* van supranationale beslissingen en intergouvernementele samenwerking.

115 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 zogen. 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 KOOLJMAN en A.E. de VOS, o.c., p. 222-223 en p. 256

116 PH KOOLJMAN en A.E. de VOS, o.c., p. 229, e.v.; R. BARENTS, *Het Verdrag van Lissabon: achtergronden en commentaar*, Kluwer, 2008, p. 133 e.v.

117 In 1987 voorzag de Europese Akte wel al in een verdragsrechtelijke basis voor een gecoördineerd buitenlands beleid, de EPS of Europese Politieke Samenwerking, die de voorloper is van het huidige Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid, zie: PH KOOLJMAN en A.E. de VOS, o.c., p. 227

118 R. BARENTS, o.c., p. 134

119 R. BARENTS, o.c., p. 148

120 Zie voor algemene informatie over het EU-beleid inzake non-proliferatie, ontwapening en de controle op export van militair materieel en dual-use goederen: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=392&lang=en>

De beschrijving die volgt, zal per instrument verduidelijken wat de rechtskracht ervan is en welke verplichtingen eruit volgen voor de lidstaten en hun interne rechtsorde. Het overzicht is opgedeeld naargelang het toepassingsgebied van de EU-reglementering, nl. naargelang het type goederen waarop de bepalingen van toepassing zijn. Chronologisch komen conventionele wapens, vuurwapens en lichte wapens, en producten voor tweeeërlei gebruik (voor massavernietigingswapens) aan bod.

2.1 Het EU-beleid inzake conventionele wapens

2.1.1 EU-programma ter voorkoming en bestrijding van illegale handel in conventionele wapens (1997)

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 illegale handel in conventionele wapens.

Het Programma is eerder een algemene intentieverklaring en omvat geen vermelding van of verwijzing naar de problematiek van tussenhandel.

Het Programma is vooral belangrijk omdat er werd overeengekomen om jaarlijks de situatie op te volgen en te evalueren¹²¹. Het bood daardoor een kader voor permanent overleg inzake de illegale handel in conventionele wapens.

¹²¹ Zie: X, Tweede Jaarverslag over de uitvoering van het Gemeenschappelijk Optreden 2002/589/GBVB van 12 juli 2002 inzake de bijdrage van de Europese Unie aan de bestrijding van de destabiliserende accumulatie en verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens 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 C 330 van 31 december 2002

2.1.2 EU Gedragscode Wapenuitvoer (1998) en Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944

Gedragscode van de Raad van de Europese Unie betreffende Wapenuitvoer

Op 5 juni 1998 werd de EU Gedragscode betreffende Wapenuitvoer aangenomen¹²².

De Gedragscode was politiek bindend voor de EU lidstaten.

De Gedragscode legde de EU lidstaten 8 gemeenschappelijke criteria op voor de beoordeling van de vergunningsaanvragen voor de uitvoer van militair materieel. De Gedragscode omvatte ook 11 uitvoeringsbepalingen, die de lidstaten voorschreven op welke manier de code diende geïmplementeerd te worden.

In november 2003 bracht de *Working Group on Conventional Arms*, de COARM¹²³ een gebruikersgids uit met de bedoeling de lidstaten op weg te helpen naar een uniforme interpretatie van de Gedragscode¹²⁴.

Een van de uitvoeringsbepalingen betrof het opstellen van een gemeenschappelijke lijst met militaire goederen¹²⁵. Deze lijst werd op 13 juni 2000 aangenomen¹²⁶. Ze is nog steeds geldig en wordt op regelmatige basis geactualiseerd¹²⁷. De lidstaten zijn vrij om hun nationale lijsten naar andere goederen uit te breiden¹²⁸. Ook de EU-lijst met militaire goederen is op zich niet juridisch bindend voor de lidstaten¹²⁹.

De zogenaamde *Dual-use* Verordeningen 1334/2000 en 428/2009 (zie *infra*, 2.3.3.1) verwijzen zelf ook naar de Gedragscode (art. 8), waardoor het toepassingsgebied van de Code wordt uitgebreid naar de beoordeling van vergunningsaanvragen voor de export van producten voor tweërlei gebruik naar niet EU-lidstaten. Gezien de *Dual-use* Verordening wel juridisch bindend is, was ook de toepassing van de Gedragscode voor *dual-use items* vanaf 2000 (vanaf de inwerking treding van Verordening 1334/2000) verplicht.

122 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>.

123 De COARM is een groep van deskundigen inzake wapens, die sinds 1991 werkzaam zijn binnen de Raad, zie: S. TAVERNIER, H. VERVENNE en C. WILLE, *l.c.*, p. 158.

124 Zie ook: A. HUDSON, 'Case Study on the EU Code of Conduct on Arms Exports', in C. EGENHOFER (ed.), *Policy Coherence for Development in the EU Council Strategies for the Way Forward*, Brussel, Center for European Policy Studies, 2006, p. 98 e.v.

125 Uitvoeringsbepaling 5

126 De lijst is geïnspireerd op doch niet identiek aan de *Wassenaar Arrangement Munitions List*

127 De laatste wijziging dateert van 23 februari 2009, PB C 65 van 19 maart 2009, p. 1

128 Uitvoeringsbepaling 2

129 Ze kunnen wel verplicht worden de lijst te volgen, indien een EU-instrument dat wel juridisch bindend is er voor haar toepassingsgebied naar verwijst.

Gemeenschappelijke EU-lijst militaire goederen

De Gemeenschappelijke EU-lijst, die het toepassingsgebied van de Gedragscode bepaalde, omvat de volgende 22 categorieën¹³⁰ van conventionele wapens:

ML1 Wapens met gladde loop met een kaliber van minder dan 20 mm, andere wapens en machinegeweren met een kaliber van 12,7 mm (kaliber 0,50 inch) of minder en toebehoren, en speciaal ontworpen onderdelen daarvoor

ML2 Wapens met gladde loop met een kaliber van 20 mm of meer, andere wapens met een kaliber groter dan 12,7 mm (kaliber 0,50 inch), werpers en toebehoren daarvoor, en speciaal ontworpen onderdelen daarvoor

ML3 Munitie en ontstekingsinstellingsinrichtingen, en speciaal ontworpen onderdelen daarvoor

ML4 Bommen, torpedo's, raketten, geleide projectielen, andere ontploffingsmechanismen en ladingen en toebehoren, en speciaal ontworpen onderdelen daarvoor

ML5 Vuurgeleidingssystemen en aanverwante alarm- en waarschuwingssystemen, en aanverwante systemen, test- en uitlijningsapparatuur en apparatuur voor tegenmaatregelen, speciaal ontworpen voor militair gebruik en speciaal ontworpen onderdelen en toebehoren daarvoor

ML6 Voertuigen en onderdelen daarvoor

ML7 Chemisch of biologisch toxisch materiaal, "stoffen voor oproerbeheersing", radioactief materiaal, aanverwante apparatuur, onderdelen en materialen

ML8 "Energetische materialen", en aanverwante substanties

ML9 Oorlogsschepen, (zowel oppervlakteschepen als onderzeeboten), speciale scheepsuitrusting, toebehoren, onderdelen en andere oppervlakteschepen

ML10 "Vliegtuigen", "lichter-dan-luchttoestellen", luchtvaartuigen voor onbemand gebruik, vliegtuigmotoren, en uitrusting voor "vliegtuigen", aanverwante uitrustingsstukken en onderdelen, speciaal ontworpen of aangepast voor militair gebruik

ML11 Elektronische apparatuur die nergens anders in de gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen is bedoeld, en speciaal ontworpen onderdelen daarvoor

ML12 Hoge kinetische energiewapensystemen (High velocity kinetic weapon systems) en aanverwante apparatuur, en speciaal ontworpen onderdelen daarvoor

ML13 Gepantserde of beschermende apparatuur, constructies, onderdelen

ML14 "Speciaal militair oefenmaterieel" of apparatuur voor het nabootsen van militaire scenario's, simulatoren speciaal ontworpen voor opleiding in het gebruik van vuurwapens of andere wapens bedoeld in ML1 of ML2, en speciaal ontworpen onderdelen en toebehoren daarvoor

¹³⁰ De lijst hieronder komt overeen met de bewoordingen van de laatst herziene versie van februari 2009; Gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen (door de Raad aangenomen op 23 februari 2009), goederen waarop Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie van toepassing is, PB C 65 van 19 maart 2009, p. 1-34. Deze lijst actualiseert en vervangt de gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen die op 3 maart 2008 door de Raad werd aangenomen.

ML15 Beeldvormingsapparatuur en apparatuur voor tegenmaatregelen, speciaal ontworpen voor militair gebruik, en speciaal ontworpen onderdelen en toebehoren daarvoor

ML16 Smeedstukken, gietstukken en andere halffabrikaten waarvan het gebruik in een in deze militaire lijst bedoeld product identificeerbaar is door de compositie, geometrie of functie van het materiaal, en welke speciaal ontworpen zijn voor de producten bedoeld in ML1 tot en met ML4, ML6, ML9, ML10, ML12 of ML19

ML17 Militaire uitrustingsstukken, materialen en “bibliotheekprogramma’s”, en speciaal ontworpen onderdelen daarvoor

ML18 Productieapparatuur en onderdelen daarvoor

ML19 Gerichte energiewapensystemen, daarmee verbonden apparatuur of apparatuur voor tegenmaatregelen en testmodellen, en speciaal ontworpen onderdelen daarvoor

ML20 Cryogene en “supergeleidende” apparatuur, en speciaal ontworpen onderdelen en toebehoren daarvoor

ML21 “Programmatuur”

ML22 “Technologie”

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 technologie¹³¹

De Gedragscode is inmiddels vervangen door het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/ GBVB. Daarin wordt de Gedragscode grotendeels overgenomen en op enkele aspecten geactualiseerd. De wijzigingen betreffen zowel een uitbreiding van de beoordelingscriteria als een verscherping van de uitvoeringsbepalingen op de tussenhandel in militair materieel¹³².

Het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/994 is in tegenstelling tot de eerdere Gedragscode wel ‘juridisch’ bindend voor de lidstaten, die verplicht hun nationaal beleid dienen aan te passen conform de bepalingen van het Gemeenschappelijk Standpunt.

¹³¹ PB L 335 van 13 december 2008

¹³² Zie ook de bespreking van prof. Quentin van de Universiteit van Luik: M. QUENTIN, *The European Union Export Control Regime: Comment on the Legislation: article-by-article*, mei 2009, p. 136 e.v., webpublicatie te vinden op: <http://iv.vlaanderen.be/nlapps/data/docattachments/Quentin.pdf>

Gemeenschappelijk Standpunt, artikel 15 Geconsolideerde versies EU- en EG-Verdrag¹³³:

De Raad neemt gemeenschappelijke standpunten aan. In de gemeenschappelijke standpunten wordt de aanpak van de Unie bepaald ten aanzien van een bepaalde gelegenheid van geografische of thematische aard. De lidstaten dragen er zorg voor dat hun nationaal beleid met de gemeenschappelijke standpunten overeenstemt.

Hoewel een meerderheid van auteurs¹³⁴ de nieuwe Gedragscode beschouwen als een juridisch bindend instrument omdat het in een Gemeenschappelijk Standpunt gegoten is, is over de rechtskracht van een Gemeenschappelijk Standpunt geen unanimitéit¹³⁵. Dit heeft te maken met de kenmerken van een Gemeenschappelijk Standpunt (vergeleken met traditionele internationaalrechtelijke instrumenten). Omwille van de verdragsrechtelijke basis aan de grondslag, nl. artikel 15 van het EU-verdrag, kan men spreken van een juridisch bindend instrument (*law*). Tot de tegenargumenten behoort het intergouvernementeel karakter van het Gemeenschappelijk Buitenlands en VeiligheidsBeleid en de afwezigheid van een mechanisme om de naleving af te dwingen¹³⁶ (geen *hard law*). Omwille van dit gemengd karakter, wordt een Gemeenschappelijk Standpunt verder aangeduid als *soft law*¹³⁷. Het bindend karakter van de concrete bepalingen van een Gemeenschappelijk Standpunt zal verder worden toegelicht aan de hand van de bewoordingen van elke afzonderlijke bepaling¹³⁸.

Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB verplicht de lidstaten om aanvragen inzake uitvoervergunningen voor goederen die voorkomen op de gemeenschappelijke EU-lijst per geval te toetsen aan de 8 criteria vermeld in artikel 2 (art. 1, 1.).

133 Geconsolideerde versies van het Verdrag betreffende de Europese Unie en van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, Titel V, Bepalingen betreffende een Gemeenschappelijk Buitenlands en VeiligheidsBeleid, PB C 321 E van 29 december 2006, p. 16

134 BAFA, *Information leaflet on trafficking and brokering*, Federal Office of Economics and Export Control, 29 mei 2006, p. 5; EUROPEES PARLEMENT, Ontwerpresolutie over de EU-Gedragscode betreffende de wapenhandel – het uitblijven van een gemeenschappelijk standpunt van de Raad om de gedragscode te veranderen in een juridisch bindend instrument, 13 februari 2008, p. 2: “overwegende dat door de aanneming van het gemeenschappelijk standpunt de Gedragscode voor alle EU-lidstaten een juridisch bindend instrument voor controle op de wapenuitvoer zal worden”.

Zie naar analogie over de juridisch bindende kracht van het Gemeenschappelijk Standpunt 2003/468/GBVB over Tussenhandel: V. MOREAU, ‘Pour un réel contrôle des courtiers en armes en Belgique’, Brussel, GRIP, 31 augustus 2009, p. 5, webpublicatie te vinden op: <http://www.grip.org/en/siteweb/dev.asp?N=simple&O=720>; en B. WOOD, ‘The prevention of illicit brokering’, *l.c.*, p. 26

135 Onder meer Koen Lenaerts (prof. Europees Recht aan de KUL en rechter bij het Europees Hof van Justitie) en M. Desomer beschouwen de instrumenten van de 2de pijler (GBVB) als politiek bindend, zie: K. LENAERTS en M. DESOMER, ‘Towards a Hierarchy of Legal Acts in the European Union? Simplification of Legal Instruments and Procedures’, in *European Law Journal*, Vol. 11, N° 6, november 2005, p.747-478; zie ook: A. HUDSON, *l.c.*, p. 111

136 Zie: K. LENAERTS en M. DESOMER, *l.c.*, p. 747

137 Zie ook: A. van den BRINK, *Regelgeving in Nederland ter implementatie van EU-recht*, Kluwer, 2004, p. 128

138 Sommige auteurs laten de rechtskracht van een instrument afhangen van de bewoordingen van de bepalingen, die de wil van de regelgever per concreet geval weerspiegelen. Zoals in de inleiding van Deel I vermeld, dient men zowel rekening te houden met de keuze van het instrument (evt. de specifieke benaming die men eraan geeft) én met de bewoordingen van elke afzonderlijke bepaling.

Tot aanvragen voor uitvoervergunning behoren: aanvragen m.b.t. feitelijke uitvoer, tussenhandel, doorvoer, overlading, immateriële overdracht van software en technologie (art. 1, 2.). De expliciete vermelding van tussenhandel, doorvoer, overlading en immateriële overdracht¹³⁹ zorgt voor een aanzienlijke uitbreiding van het toepassingsgebied in vergelijking dat van de Gedragscode.

Zowel de beoordelingscriteria van (il)legale handel als de uitvoeringsbepalingen zijn vanaf 2008 dus integraal van toepassing op tussenhandel.

Het Gemeenschappelijk Standpunt geeft geen definities van tussenhandel of tussenhandelaars, maar verwijst in Overweging 8 naar het Gemeenschappelijk Standpunt 2003/468/GBVB van 23 juni 2003 (zie *infra* voor de bespreking, 2.1.3).

Volledigheidshalve dient te worden opgemerkt dat het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB door die verwijzing enkel van toepassing is op extra-communautaire tussenhandel vanuit het EG-grondgebied en niet op nationaalrechtelijke tussenhandel binnen de EU of vanuit een EU-lidstaat, in tegenstelling tot uitvoer, waar dit onderscheid niet geldt (zie de bespreking van het GS 2003/468 hierna)¹⁴⁰.

De criteria van artikel 2 komen grotendeels overeen met die van de Gedragscode van 1998:

- Criterion 1 Naleving van de internationale verplichtingen en verbintenissen van de lidstaten, waaronder VN en EU sancties, zoals wapenembargo's, bepalingen m.b.t. non-proliferatie e.a.¹⁴¹
- Criterion 2 Eerbiediging van de mensenrechten in het land van eindbestemming, in het bijzonder wanneer het risico bestaat op het gebruik van de geëxporteerde goederen en technologie voor binnenlandse onderdrukking en naleving van het internationaal humanitair recht door dat land¹⁴²
- Criterion 3 Interne situatie van het land van eindbestemming ten gevolge van spanningen of gewapende conflicten
- Criterion 4 Handhaving van vrede, veiligheid en stabiliteit in de regio

139 Consistent met deze uitdrukkelijke vermelding werd de in de Gedragscode gebruikte terminologie verrijkt door 'materieel' te vervangen door 'goederen of technologie'.

140 Voor wat de uitvoer van militaire goederen betreft, maakt het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944 (net als de Gedragscode van 1998) geen onderscheid tussen uitvoer tussen de lidstaten en uitvoer vanuit de EG. Het GS is m.a.w. van toepassing op beide types van uitvoer. De grondslag hiervoor is te vinden in art. 296 van (de geconsolideerde versie van 2006 van) het EU-Verdrag dat voor bepaalde types van wapens, munitie en oorlogsmaterieel in een uitzondering voorzorg op het vrij verkeer van goederen. De lijst van goederen waarop art. 296 van toepassing is, is vastgelegd in het Raadsbesluit 255/58 van 15 april 1958. Sinds 2009 is hierover verwarring ontstaan, doordat de Richtlijn 2009/43/EG van 6 mei 2009 bepalingen omvat met regels en procedures voor communautaire overdracht (uitvoer tussen de EU-lidstaten). De onduidelijkheid betreft enkel uitvoer en geen tussenhandel, ten eerste, omdat de Richtlijn geen maatregelen voorschrijft m.b.t. intracommunautaire tussenhandel en ten tweede, doordat het GS 2008/944 impliciet verwijst naar de definitie van EG-tussenhandel van het GS 2003/468 (Richtlijn 2009/73/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).

141 Criterion 1 werd uitgebreid met: de verbintenissen in het raamwerk van het Zangger Comité, en de Haagse Gedragscode tegen de verspreiding van ballistische raketten.

142 Criterion 2 werd substantieel uitgebreid door een verwijzing naar het internationaal humanitair recht toe te voegen.

- 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
- 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 internationale 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
Behalve een uitvoeriger omschrijving¹⁴³, voegt het Gemeenschappelijk Standpunt bovendien 3 aspecten toe die bij de beoordelingen moeten in acht genomen worden:
- d) het risico dat de goederen of technologie opnieuw worden uitgevoerd naar ongewenste bestemmingen en de mate waarin het ontvangende land zich in het verleden heeft gehouden aan wederuitvoerbepalingen of aan wederuitvoer voorafgaande toestemmingen die de uitvoerende lidstaat passend acht op te leggen;
 - e) het risico dat de goederen of technologie bij terroristische organisaties of individuele terroristen terechtkomen¹⁴⁴;
 - f) het risico van „reverse engineering” of onbedoelde overdracht van technologie
- 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 mogelijke aanwending van menselijk en economisch potentieel voor bewapening

Het Gemeenschappelijk Standpunt omvat net als de Gedragscode een aantal uitvoeringsbepalingen en herbevestigt dat de lidstaten vrij zijn om strengere regels toe te passen (art. 3).

Artikel 4 bepaalt dat de lidstaten informatie uitwisselen over vergunningen die geweigerd werden op grond van de voorgeschreven criteria, en de reden van weigering. Wanneer 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.

¹⁴³ De bepaling in de Gedragscode was als volgt: “Gevaar voor interne ontduiking of het ongewenst opnieuw uitvoeren van wapens”

¹⁴⁴ Deze voorwaarde bestond al in de oorspronkelijke Gedragscode, maar is nu anders geformuleerd

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

Artikel 5 omvat strengere voorschriften m.b.t. de beoordeling van het eindgebruik. Vergunningen mogen enkel worden toegekend op basis van betrouwbare voorafgaande kennis m.b.t. 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.

De beoordelingscriteria en de raadplegingsprocedure m.b.t. geweigerde vergunningen zijn ook van toepassing op de lijst van goederen vermeld in bijlage I van de 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”*.

Om het Gemeenschappelijk Standpunt zo doeltreffend mogelijk te maken, streven de lidstaten in het kader van de Gemeenschappelijk Buitenlands en VeiligheidsBeleid naar versterking van hun samenwerking en de bevordering van hun convergentie op het gebied van de uitvoer van militaire goederen en technologie (art. 7).

De lidstaten stellen ook vertrouwelijke jaarverslagen op voor de andere lidstaten over hun uitvoer en de uitvoering van het Gemeenschappelijk Standpunt (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.).

Gezamenlijk beoordelen de lidstaten, in het kader van het GBVB, de situatie van potentiële of werkelijke ontvangers van militaire goederen en technologie (art. 9).

Waar passend, mogen de lidstaten rekening houden met de impact van de voorgestelde uitvoer op hun economische, sociale, commerciële en industriële belangen, zonder dat dit afbreuk mag doen aan de toepassing van de 8 criteria (art. 10).

De lidstaten “spannen zich tot het uiterste in” om andere staten ertoe over te halen dezelfde criteria toe te passen. Met landen die dit doen wisselen ze ervaringen uit over hun beleid inzake de controle op de uitvoer en de toepassing van de criteria (art. 11).

De lidstaten “zorgen ervoor” dat controle op de uitvoer van de goederen op de gemeenschappelijke EU-lijst mogelijk is op basis van hun nationale wetgeving. De gemeenschappelijke lijst is immers slechts een referentiedocument dat niet rechtstreeks in de plaats van nationale lijsten van toepassing is (art. 12).

De Gebruikersgids, die was uitgewerkt voor de Gedragscode, blijft van kracht als leidraad, en zal (zoals vóór 2008) op gezette tijdstippen herzien worden (art. 13).

Het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB samengevat

Bindend karakter

De oorspronkelijke Gedragscode van 1998 was politiek bindend, sinds de overname van de bepalingen in het Gemeenschappelijk Standpunt van 2008 zijn ze juridisch bindend, weliswaar als soft law. De lidstaten zijn verplicht om hun nationaal beleid ermee in overeenstemming te brengen.

Maatregelen en beoordelingscriteria

Uitvoer van en tussenhandel in conventionele wapens zijn vergunningsplichtig. De beoordeling gebeurt op basis van dezelfde 8 criteria die zijn vastgelegd in het Gemeenschappelijk Standpunt. Wanneer er niet aan voldaan is, moet de lidstaat de vergunning weigeren.

Om te vermijden dat de lidstaten elkaars beleid ondermijnen, dienen ze elkaar te raadplegen wanneer een lidstaat overweegt om een vergunning toe te kennen, voor een transactie die binnen de 3 jaar daaraan vooraf door minstens één andere lidstaat geweigerd werd.

Vergunningen mogen enkel toegekend worden op basis van betrouwbare, voorafgaande kennis over het eindgebruik.

Onder meer d.m.v. jaarverslagen, nationale rapporten en gezamenlijke evaluaties streven de lidstaten naar betere samenwerking en meer convergentie van hun beleid.

Omschrijving van tussenhandelaars en van hun activiteiten

Het GS geeft geen eigen omschrijving. Door de vermelding van Gemeenschappelijk Standpunt 2003/468/GBVB in Overweging 8, zijn impliciet de daarin geldende definities van toepassing.

Toepassingsgebied

Uitvoer van wapens en immateriële overdracht van technologie die voorkomt op de gemeenschappelijke EU-lijst met militaire goederen (waarvan de laatste versie dateert van 2009). De bepalingen m.b.t. tussenhandel, zijn naar analogie met het GS 2003/468 beperkt tot extracommunautaire tussenhandel, tussen EU-derde landen (zie hierna).

2.1.3 Gemeenschappelijk Standpunt 2003/468/GBVB tussenhandel in wapens

Gemeenschappelijk Standpunt 2003/468/GBVB van de Raad van 23 juni 2003 over het toezicht op de tussenhandel in wapens¹⁴⁵

In het vierde jaarverslag over de EU-gedragscodes waren de lidstaten overeengekomen om het probleem van het toezicht op tussenhandel in wapens verder aan te pakken¹⁴⁶. Op 23 juni 2003 nam de Raad van de EU een Gemeenschappelijk Standpunt aan m.b.t. het toezicht op de tussenhandel in wapens.

De lidstaten zijn verplicht hun nationaal beleid aan te passen aan een Gemeenschappelijk Standpunt (zie de juridische draagwijdte *supra*, 2.1.2 e.v.).

Als motivering voor het aannemen van deze bepalingen verwijzen de inleidende overwegingen naar een correcte uitvoering van de EU Gedragscodes betreffende wapenuitvoer, engagementen binnen het *Wassenaar Arrangement* m.b.t. tussenhandel, het VN Programma inzake SALW en het VN-Vuurwapens Protocol. Deze laatste drie internationale verbintenissen houden het engagement in om tussenhandel te controleren en te reguleren. Het doel van het Gemeenschappelijk Standpunt 2003/468, zoals omschreven in artikel 1 is toezicht te houden op de tussenhandel in wapens om te voorkomen dat enerzijds de wapenembargo's van de VN, de EU of de OVSE en anderzijds de EU Gedragscodes (nu GS 2008/944) zouden worden omzeild. Om dat doel te bereiken dienen de lidstaten ervoor te zorgen dat hun nationale wetgeving voldoet aan de voorschriften van het Gemeenschappelijk Standpunt¹⁴⁷.

De lidstaten moeten minstens alle nodige maatregelen nemen om toezicht te houden op tussenhandel die op hun grondgebied plaatsvindt. Ze worden aangespoord om eventueel toezicht te organiseren op tussenhandel buiten hun grondgebied, uitgevoerd door op hun grondgebied verblijvende of gevestigde tussenhandelaren met hun nationaliteit (art. 2, 1.). De lidstaten dienen een duidelijk rechtskader te scheppen voor legale tussenhandel (art. 2, 2.).

¹⁴⁵ PB L 156 van 25 juni 2003, 2 p.

¹⁴⁶ Raad van de Europese Unie, Vierde jaarverslag uit hoofde van uitvoeringsbepaling 8 van de Gedragscodes van de Europese Unie betreffende wapenuitvoer, PB C 319 van 19 december 2002, Bijlage I, p. 4-5

¹⁴⁷ Een Gemeenschappelijk Standpunt vereist van de lidstaten dat ze hun beleid eraan aanpassen, de concrete bepalingen van een GS kunnen, zoals in dit geval, voorschrijven om de nationale wetgeving aan te passen.

Tussenhandel wordt in artikel 2, 3. omschreven als:

*“De activiteiten van personen en entiteiten die:
onderhandelen over transacties of transacties tot stand brengen die betrekking kunnen hebben op de overdracht van goederen die voorkomen op de gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen, van een derde land naar een ander derde land;
of die dergelijke goederen, welke zij in hun bezit hebben, kopen, verkopen of overdragen, van een derde land naar een ander derde land.”*

Dit lid laat onverlet dat een lidstaat in zijn nationale wetgeving onder tussenhandel ook kan verstaan de gevallen waarin dergelijke goederen worden uitgevoerd vanaf zijn eigen grondgebied of vanaf het grondgebied van een andere lidstaat.

Uit het 2^{de} lid van artikel 2, 3., dat in de mogelijkheid voorziet om in de nationale wetgeving het toepassingsgebied uit te breiden naar gevallen waarin dergelijke goederen worden uitgevoerd vanuit het eigen grondgebied of vanuit het grondgebied van een andere lidstaat, blijkt dat de bepalingen van het GS niet automatisch gelden voor tussenhandel m.b.t. overdracht van goederen tussen een lidstaat en een derde land, noch tussen EU-lidstaten onderling. Tussenhandel in de zin van het GS 2003/468/GBVB moet begrepen worden als EU-tussenhandel, beperkt tot activiteiten die betrekking hebben op transacties tussen EU-derde landen.

Het GS vereist *minstens* een vergunning of schriftelijke machtiging, verleend door de nationale bevoegde autoriteiten van de plaats waar de activiteiten van tussenhandel plaatsvinden. Nationale wetgeving *kan* ook opleggen dat een vergunning voor tussenhandel vereist is, daar waar de tussenhandelaar verblijft of gevestigd is (art. 3, 1.).

De beoordeling van de aanvragen gebeurt op basis van het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944¹⁴⁸ (voorheen de EU Gedragscode) betreffende wapenuitvoer (art. 3, 1.). Van alle personen en entiteiten die een dergelijke vergunning hebben gekregen houden de lidstaten gedurende minimaal 10 jaar een register bij (art. 3, 2.).

Naast een vergunning voor tussenhandel voorziet het Gemeenschappelijk Standpunt ook in de *mogelijkheid* om de betrokken personen of entiteiten zelf een schriftelijke machtiging op te leggen om als tussenhandelaar op te treden (art. 4, 1.). De lidstaten *kunnen* ook een register van tussenhandelaren invoeren. Dergelijke machtiging of registratie kan in geen geval de vergunning voor elke afzonderlijke transactie van tussenhandel, zoals voorgeschreven in art. 3 vervangen (art. 4, 1.).

148 Vanaf 2008 overgenomen in het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB

Bij de beoordeling van de aanvragen om als tussenhandelaar gemachtigd te worden, *kunnen* de lidstaten o.m. rekening houden met de betrokkenheid van de verzoeker bij illegale activiteiten in het verleden (art. 4, 2.).

Artikel 5 voorziet in informatie-uitwisseling over tussenhandel, tussen de lidstaten onderling, eventueel met derde landen. Dergelijke informatie-uitwisseling heeft o.m. betrekking op (art. 5, 2.):

- wetgeving;
- geregistreerde tussenhandelaren (indien van toepassing);
- gegevens over tussenhandelaren;
- weigeringen van verzoeken om registratie (indien van toepassing) en verzoeken om vergunningen.

Om een daadwerkelijke naleving van het toezicht op tussenhandel te waarborgen voorziet elke lidstaat in passende sancties, inclusief strafrechtelijke (art. 6).

Het Gemeenschappelijk Standpunt 2003/468 m.b.t. tussenhandel in wapens samengevat

Bindend karakter

Juridisch bindend, als *soft law*, de lidstaten dienen “er zorg voor te dragen” hun nationaal beleid aan te passen overeenkomstig de bepalingen van het Gemeenschappelijk Standpunt.

Maatregelen

De lidstaten moeten een duidelijk rechtskader creëren voor legale tussenhandel en de nodige maatregelen nemen om toezicht te houden op activiteiten van tussenhandel op hun grondgebied. Daarvoor is er minstens een vergunning of schriftelijke machtiging vereist voor elke afzonderlijke transactie van tussenhandel op hun grondgebied.

Een uitbreiding van de vergunningsplicht is mogelijk (1) naar activiteiten waar de tussenhandelaar verblijft of gevestigd is, (2) voor de tussenhandelaren zelf.

De lidstaten houden gedurende 10 jaar een register bij van de personen en entiteiten die een vergunning bekomen hebben. De lidstaten kunnen eventueel ook een register van tussenhandelaren invoeren.

De lidstaten stellen passende sancties in, indien nodig strafrechtelijke.

De lidstaten wisselen onderling informatie uit.

Beoordelingscriteria

De aanvragen worden beoordeeld op basis van de criteria van het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB. Eventueel kunnen de lidstaten ook rekening houden met eerdere betrokkenheid van de verzoeker bij illegale activiteiten.

Omschrijving van tussenhandelaars en van hun activiteiten

Het GS geeft geen definitie van tussenhandelaar, maar omschrijft wel de activiteiten van tussenhandel. De definitie moet begrepen worden als definitie van EG-tussenhandelactiviteiten tussen EG-derde landen. Het GS laat de uitbreiding naar nationaal-rechtelijke tussenhandel, vanuit hun eigen grondgebied of van dat van een andere EU-lidstaat over aan de keuze van de lidstaten.

Toepassingsgebied – type wapens

De gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen.

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

2.2.1 Gemeenschappelijk Optreden 1999/34/GBVB en 2002/589/GBVB SALW

Gemeenschappelijk Optreden 1999/34/GBVB

De Raad heeft op 17 december 1998 Gemeenschappelijk Optreden 1999/34/GBVB aangenomen inzake de bijdrage¹⁴⁹ van de Europese Unie aan de bestrijding van de destabiliserende accumulatie en verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens¹⁵⁰. Het bood een raamwerk om het EU-beleid inzake SALW te coördineren en te versterken en omvat een aantal beginselen en preventieve en reactieve maatregelen die de EU lidstaten zullen nastreven, zowel in regionale als in internationale context.

¹⁴⁹ In de inleidende overwegingen wordt o.m. verwezen naar Resoluties en andere initiatieven van de Verenigde Naties op dit vlak

¹⁵⁰ PB L van 15 januari 1999, 5 p.

Het is een Gemeenschappelijk Optreden, wat betekent dat het niet onmiddellijk juridische verplichtingen met zich meebrengt, maar wel politiek bindend is. De lidstaten zijn gehouden door de bepalingen ervan bij het innemen van standpunten en bij hun eigen verdere optreden.

Gemeenschappelijk Optreden, artikel 14 Geconsolideerde versies EU- en EG-Verdrag

- 1 De Raad stelt gemeenschappelijke optredens vast. Gemeenschappelijke optredens hebben betrekking op specifieke situaties waarin een operationeel optreden van de Unie nodig wordt geacht. In een gemeenschappelijk optreden worden de doelstellingen, de draagwijdte, de middelen welke de Unie ter beschikking dienen te worden gesteld, zo nodig de tijdsduur, en de voorwaarden voor de uitvoering van dat optreden omschreven.
- 3 Een gemeenschappelijk optreden bindt de lidstaten bij het innemen van standpunten en bij hun verdere optreden.

Gemeenschappelijk Optreden 2002/589/GBVB inzake de bijdrage van de Europese Unie aan de bestrijding van de destabiliserende accumulatie en verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens¹⁵²

In 2002 werd het Gemeenschappelijk Optreden 1999/34/GBVB vervangen door een nieuw document met dezelfde doelstelling. Die wordt omschreven als: de bestrijding van de destabiliserende accumulatie en verspreiding van SALW, bijdragen tot de beperking ervan tot niveaus die legitiem zijn en bijdragen tot de oplossing van de problemen die de accumulatie met zich meebrengt (art. 1).

Dit GO beoogt consensus te bereiken omtrent de beginselen van Titel I en bijdragen te leveren op verschillende fronten zoals bepaald in titel II.

Geen van beide Titels bevat een bepaling over tussenhandel.

Enkel artikel 3 is relevant in de context van tussenhandel omdat het de verbintenis inhoudt om handvuurwapens en lichte wapens alleen aan regeringen te leveren, hetzij rechtstreeks, hetzij via behoorlijk gemachtigde instanties.

De bijlage is relevant omdat ze – in afwachting van een internationaal aanvaarde definitie van SALW – een aantal categorieën van wapens opsomt die daartoe behoren¹⁵³.

¹⁵¹ Geconsolideerde versies van het Verdrag betreffende de Europese Unie en van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, Titel V, Bepalingen betreffende een Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheids-Beleid, PB C 321 E van 29 december 2006, p. 16

¹⁵² PB L 191 van 19 juli 2002

¹⁵³ Ter herinnering, in november 2002 nam de OVSE een instrumentele definitie op van SALW in het OVSE Document over SALW, zie *supra*, 1.3.1; in december 2003 voegde het WA deze categorie van goederen toe aan de *Munitions List*, zie *supra*, 1.2.3

Bijlage:

“Het gemeenschappelijk optreden is van toepassing op de volgende categorieën van wapens, zonder vooruit te lopen op eventuele toekomstige in internationaal verband overeengekomen definities van handvuurwapens en lichte wapens. Het kan nodig blijken deze categorieën nader te verduidelijken of te herzien in het licht van dergelijke in internationaal verband overeengekomen definities:

- a) handvuurwapens en toebehoren die speciaal voor militair gebruik ontworpen zijn:
 - mitrailleurs (met inbegrip van zware mitrailleurs),
 - pistoolmitrailleurs, met inbegrip van machinepistolen,
 - volledig automatische geweren,
 - semi-automatische geweren, indien ontwikkeld en/of in gebruik als legermodel,
 - geluiddempers;
- b) door een of meer personen te dragen lichte wapens:
 - kanon (met inbegrip van automatische kanonnen), houwitser en mortieren met een kaliber van minder dan 100 mm,
 - granaatwerpers,
 - anti-tankwapens, terugstootloze vuurwapens (raketwerpers),
 - anti-tankraketten en werpers,
 - luchtverdedigingsraketten/draagbare luchtverdedigingssystemen (MANPADS)”

Het Gemeenschappelijk Optreden 2002/589/GBVB samengevat Bindend karakter

Het Gemeenschappelijk Optreden is politiek bindend: de lidstaten dienen ermee rekening te houden.

Maatregelen

Voor tussenhandel in handvuurwapens en lichte wapens schrijft het GO voor om alleen aan regeringen te leveren, hetzij rechtstreeks, hetzij via behoorlijk gemachtigde instanties.

Beoordelingscriteria

GO 2002/589 legt geen beoordelingscriteria op.

Omschrijving van tussenhandelaars en van hun activiteiten

In het GO is geen definitie of omschrijving van tussenhandelaars en hun activiteiten opgenomen.

Toepassingsgebied – type wapens

In bijlage is een omschrijving opgenomen van SALW in afwachting van een internationaal aanvaarde definitie.

2.2.2 EU Strategie inzake SALW (2005)

Strategie van de EU ter bestrijding van de illegale accumulatie van en handel in handvuurwapens en lichte wapens (SALW) en munitie daarvoor¹⁵⁴.

Op 15 en 16 december nam de EU voor het eerst een Strategie aan m.b.t. handvuurwapens en lichte wapens.

Een EU Strategie is eigenlijk een soort van gemeenschappelijke intentieverklaring van de lidstaten over het te voeren beleid m.b.t. een bepaald aspect. Ze omschrijft de doelstellingen, de middelen die de EU ervoor uittrekt. Ze legt ook een bepaalde looptijd vast.

De bepalingen van een Strategie zijn politiek bindend voor de lidstaten, maar het zijn vooral de daaropvolgende Besluiten, bedoeld om de Strategie uit te voeren die bindende bepalingen *kunnen* bevatten. Dan nog is het bindend karakter per Besluit (Gemeenschappelijk Standpunt of Optreden) afhankelijk van de manier waarop concretere doelstellingen en maatregelen omschreven zijn¹⁵⁵.

Gemeenschappelijke Strategie, artikel 13 Geconsolideerde versies EU- en EG-Verdrag¹⁵⁶

- 1 De Europese Raad stelt de beginselen van en de algemene richtsnoeren voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid vast, onder meer voor aangelegenheden met gevolgen op defensiegebied.
- 2 De Europese Raad neemt besluiten over door de Unie uit te voeren gemeenschappelijke strategieën op de gebieden waarop de lidstaten aanzienlijke belangen gemeen hebben. In de gemeenschappelijke strategieën worden de doelstellingen en de duur ervan omschreven, alsmede de middelen die door de Unie en de lidstaten beschikbaar moeten worden gesteld.
- 3 De Raad neemt de nodige besluiten voor het bepalen en uitvoeren van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid op de grondslag van de door de Europese Raad vastgestelde algemene richtsnoeren.
De Raad doet de Europese Raad aanbevelingen voor gemeenschappelijke strategieën en voert deze uit, met name door het aannemen van gemeenschappelijke optredens en gemeenschappelijke standpunten.

156

154 Raadsdocument 5319/06.15-16 december 2005 van 13 januari 2006, 15 p.

155 A. van den BRINK, o.c., p. 129

156 Geconsolideerde versies van het Verdrag betreffende de Europese Unie en van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, Titel V, Bepalingen betreffende een Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheids-Beleid, PB C 321 E van 29 december 2006, p. 16

De Inleiding van de EU SALW-Strategie begint met een verwijzing naar het VN Actieprogramma m.b.t. SALW en de nood aan complementaire acties op nationaal, regionaal en globaal niveau die daarin wordt benadrukt. De EU wil met deze Strategie daartoe een bijdrage leveren.

Net als bij de EU Strategie inzake massavernietigingswapens van 2003 (zie *infra* voor een bespreking, 2.3.1), ziet Europa de bedreigingen ruimer dan louter militair en bepleit ze een globale aanpak met een *mix* aan instrumenten (§ 4).

De EU Strategie verwijst voor een omschrijving van SALW naar de bijlage bij het Gemeenschappelijk Optreden 2002/589/GBVB (§ 6, zie *supra*, 2.2.1).

In Deel I beschrijft de EU haar visie op de problematiek van accumulatie van SALW. Met betrekking tot tussenhandel, stelt ze het volgende (§ 14):

“This reactive strategy is necessary but has to be supplemented by preventive action which will tackle illegal supply and demand as well as controls on exports of conventional weapons. Particular attention should be paid to the enormous accumulations of SALW stockpiled in Eastern and South-East Europe and the ways and means by which they are disseminated in Africa (illegal brokering and transport). According to UN reports, since the late 1990s an increasing proportion of the SALW disseminated in Africa have come from weapons stockpiles in Central, Eastern and South-East Europe. The involvement of firms and businessmen of Central and Eastern European origin, or based there, in the brokering and illegal transport of such SALW has grown accordingly.”

Deel II van de EU Strategie beschrijft de doelstellingen en de middelen. De doelstellingen van het Gemeenschappelijk Optreden 2002/589/GBVB worden herbevestigd (§ 16-17, zie hiervoor) en aangevuld.

Deel III omvat een Actieplan met concrete maatregelen op internationaal en regionaal niveau, in het kader van verbintenissen en gestructureerd overleg, en binnen de EU.

Voor tussenhandel voorziet het Actieplan in de volgende acties:

- steun in 2006 voor de oprichting van een groep van deskundigen inzake tussenhandel, in het kader van het VN Actieprogramma (p. 10);
- tussenhandel en illegale handel in SALW op de agenda plaatsen van alle gestructureerd politiek overleg van de EU met landen die belangrijke uitvoerders zijn van SALW, en in het bijzonder met landen die een stockoverschot aan SALW hebben door het einde van de Koude Oorlog, vooral in Oost- en Zuidoost-Europa (p. 12);
- tussenhandel en illegale handel in SALW opnemen in de Actieplannen van de EU voor Oekraïne en Moldavië (p. 12);
- tussenhandel en illegale handel in het algemeen op de politieke agenda plaatsen in overleg met derde landen, met internationale, regionale en sub-regionale organisaties (p. 12);
- de toepassing van Gemeenschappelijk Optreden 2002/589/GBVB verzekeren (p. 13);
- de uitvoering door de lidstaten van het Gemeenschappelijk Standpunt m.b.t. tussenhandel en een geharmoniseerde toepassing van de EU Wapencode bevorderen (p. 13);

- de ontwikkeling bevorderen, via Europol, Eurodouane en Eurojust, van een beleid dat actief illegale netwerken van handel in SALW bestrijdt, inclusief “*brokers and carriers*” (p. 13).

2.2.3 EG Richtlijnen 91/477 en 2008/51

Naast een bijdrage aan het VN Actieprogramma inzake SALW, werkt de EU ook actief mee aan andere VN initiatieven.

Op 12 december 2000 en 21 mei 2004 ondertekende, resp. ratificeerde ze het VN Vuurwapens Protocol (zie *supra*, 1.1.2 voor een beschrijving)¹⁵⁷.

Vanaf de inwerkingtreding van het Protocol op 3 juli 2005, heeft de EU werk gemaakt van de aanpassing van de communautaire regelgeving.

Een van de wetteksten die dienden aangepast was de Richtlijn 91/477/EEG van 18 juni 1991 inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens¹⁵⁸.

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)¹⁵⁹. De bepalingen van de richtlijn vormen een noodzakelijk complement op de regels inzake vrij verkeer van goederen in de Gemeenschap (overweging 3 en 4, zie ook overweging 1 Richtlijn 2008/51).

Aspecten m.b.t. de interne markt behoren tot de bevoegdheden van de eerste pijler. Richtlijnen zijn bindend voor de lidstaten voor wat het nagestreefde resultaat betreft, ze dienen omgezet in nationaal recht. De lidstaten zijn vrij om daarvoor de geschikte nationaalrechtelijke instrumenten te kiezen. Sommige bepalingen van richtlijnen die voldoende precies geformuleerd zijn kunnen (na het verstrijken van de omzettingstermijn) ook directe werking hebben¹⁶⁰.

¹⁵⁷ Zie *infra*, 2.3.1 voor massavernietigingswapens in opvolging van Resolutie 1540

¹⁵⁸ PB L 256 van 13 september 1991, p. 51

¹⁵⁹ Ook niet op verzamelaars of op organisaties met een cultureel of historisch oogmerk

¹⁶⁰ R. BARENTS en L.J. BRINKHORST, *Grondlijnen van het Europees Recht*, Kluwer Deventer 2006, p. 186 e.v.

Richtlijn, artikel 249 Geconsolideerde versies EU- en EG-Verdrag¹⁶¹

Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen.

Richtlijn 2008/51/EG van 21 mei 2008 tot wijziging van Richtlijn 91/477/EEG zorgt voor de intracommunautaire omzetting van het VN Protocol (overweging 2 en 3)¹⁶².

De nodige wijzigingen hadden o.m. betrekking op: de verplichte markering van vuurwapens (overweging 7), de periode om wapenregisters te bewaren (overweging 8) en de nood aan strafrechtelijke sancties (overweging 10).

In de context van dit onderzoek zijn van belang: de definiëring van makelaars of tussenpersonen (overweging 9), de aanpassing van de definities van de begrippen “illegale vervaardiging van” en “handel in” “vuurwapens”, “onderdelen daarvan”, en “munitie” (overweging 6).

De Richtlijn introduceert de volgende definities:

Vuurwapen:

“een draagbaar, van een loop voorzien wapen waarmee door explosieve voortstuwing een lading, een kogel of een projectiel wordt uitgestoten, en dat daartoe is ontworpen of daartoe kan worden omgebouwd, tenzij het is uitgesloten om een van de in punt III van bijlage I genoemde redenen. Vuurwapens worden onderverdeeld in punt II van bijlage I.

In de zin van deze richtlijn wordt een object geacht te kunnen worden omgebouwd zodat door middel van explosieve voortstuwing een lading, kogel of projectiel uitgestoten kan worden wanneer:

- het qua vormgeving gelijk is aan een vuurwapen, en
- ingevolge zijn constructie of het materiaal waarvan het is gemaakt aldus kan worden omgebouwd.”

¹⁶¹ Geconsolideerde versies van het Verdrag betreffende de Europese Unie en van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap - Titel I - Bepalingen inzake de instellingen - Hoofdstuk 2 - Bepalingen welke verscheidene instellingen gemeen hebben, PB C 321 E van 29 december 2006, p. 153

¹⁶² Richtlijn 2008/51/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 tot wijziging van Richtlijn 91/477/EEG van de Raad inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens, PB L 179 van 8 juli 2008, p. 5–11 ; zie *supra* voor een bespreking van het VN Protocol: 1.1.2

Onderdeel:

“elk element of vervangingselement dat specifiek voor een vuurwapen is gemaakt en van essentieel belang is voor de werking ervan, met inbegrip van een loop, een frame- of kastgroep, slede of cilinder, grendel of afsluiterblok, en enig hulpstuk dat is ontworpen of aangepast om het geluid van het vuren van een vuurwapen te verminderen”

Essentieel onderdeel:

“het sluitingsmechanisme, de kamer en de loop van vuurwapens die, als afzonderlijke voorwerpen, vallen onder de categorie waarin het vuurwapen waarvan zij deel uitmaken of waarvoor zij bestemd zijn, is ingedeeld.”

Munitie:

“het gehele stuk of zijn componenten, met inbegrip van patroonhouder, slaghoedje, voortstuwingskruit, kogels en projectielen, die worden gebruikt in een vuurwapen voor zover deze componenten zelf onderworpen zijn aan vergunningen in de desbetreffende lidstaat”

Wapenmakelaar:

“iedere natuurlijke of rechtspersoon, anders dan een wapenhandelaar, wiens handel of bedrijf geheel of gedeeltelijk bestaat in het kopen, verkopen of organiseren van de overbrenging van wapens”

Wapenhandelaar:

“iedere natuurlijke of rechtspersoon wiens handel of bedrijf geheel of gedeeltelijk bestaat uit het vervaardigen, verhandelen, uitwisselen, verhuren, repareren of ombouwen van vuurwapens, onderdelen en munitie”

Illegale handel:

“verwerving, verkoop, aflevering, vervoer of de overbrenging van vuurwapens, onderdelen daarvan en munitie vanaf of over het grondgebied van een lidstaat naar het grondgebied van een andere lidstaat, indien een van de betrokken lidstaten daartoe geen erkenning heeft verleend overeenkomstig de bepalingen van deze richtlijn, of indien de geassembleerde vuurwapens niet zijn gemarkeerd overeenkomstig artikel 4, lid 1”

Artikel 3 van Richtlijn 2008/51 voegt in de oorspronkelijke richtlijn een artikel 4ter in, dat bepaalt dat de lidstaten de invoering van een systeem voor het reguleren van de activiteiten van makelaars dienen te overwegen. Een dergelijk systeem zou volgens de Richtlijn, een of meer maatregelen kunnen omvatten zoals verplichte registratie van wapenmakelaars werkzaam op hun grondgebied, of een verplichte vergunning of machtiging voor makelaarsactiviteiten.

Richtlijn 91/477/EEG samengevat (zoals gewijzigd door Richtlijn 2008/51)

Bindend karakter

Juridisch bindend, de lidstaten zijn verplicht de bepalingen van de Richtlijn in nationale regelgeving om te zetten.

Maatregelen

Voor intracommunautaire ‘tussenhandel’ in handvuurwapens en lichte wapens schrijft de Richtlijn, naar analogie met het VN Vuurwapens Protocol, voor om registratie van ‘makelaars’ die actief zijn op het grondgebied van de lidstaat te overwegen, evenals een verplichte vergunning of machtiging voor hun activiteiten.

Beoordelingscriteria

De Richtlijn legt geen beoordelingscriteria op.

Omschrijving van tussenhandelaars en van hun activiteiten

De richtlijn omschrijft een ‘makelaar’ als iemand die geen wapenhandelaar is, en wiens handel geheel of gedeeltelijk bestaat uit het kopen, verkopen of organiseren van de (intracommunautaire) overbrenging van wapens.

Toepassingsgebied – type wapens

De Richtlijn definieert vuurwapens, onderdeel, essentieel onderdeel, munitie, wapenhandelaar, wapenmakelaar, illegale vervaardiging, illegale handel, enz. en neemt grotendeels de bewoordingen van het VN Vuurwapen Protocol over.

2.3 EU en Massavernietigingswapens

2.3.1 De EU Strategie inzake massavernietigingswapens (2003)

In juni 2003 lanceerde de EU een eerste Actieplan tegen de proliferatie van massavernietigingswapens, de zogenaamde *Thessaloniki Declaration*¹⁶³.

Op 12 december 2003 werd de EU Strategie ter bestrijding van de verspreiding van massavernietigingswapens (verder verkort vermeld als MVW) aangenomen¹⁶⁴. Het doel ervan is “to prevent, deter, halt and, where possible, eliminate proliferation programmes of concern worldwide” (introdunctie, § 2.).

De EU Strategie bestempelt proliferatie als een globale bedreiging die een globale aanpak vergt en waar grensoverschrijdende, liefst internationale samenwerking voor nodig is. De EU wil haar bijdrage leveren en bepleit een brede waaier aan maatregelen (Chapter III, § 29) om de dreiging op meerdere fronten aan te pakken: onder meer door internationale verbintenissen, door nationale en internationale controles, door sancties, door politieke en economische hefboomen, maar ook door preventie: “The best solution to the problem of proliferation of WMD is that countries should no longer feel they need them” (§ 20).

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 toeleggen. Het is bedoeld als een soort van ‘Living Action Plan’, waarvan de toepassing in de praktijk heel dicht zal worden opgevolgd (p. 9 e.v.).

Het Actieplan omvat: het versterken van internationale mechanismen (zowel verbintenissen als nalevingsmechanismen, Actieplan A. 1.), het bevorderen van de rol van de VN Veiligheidsraad en het versterken van expertise (A. 2.), werken aan ondersteuning voor verificatiemechanismen (A. 3.), verbeteren van het beleid en de praktijken m.b.t. export controles (A. 4.), het verhogen van de veiligheid van MVW-gevoelig materiaal om het risico op **diversion** te beperken (A.5.), het versterken van het opsporen, het controleren en het

163 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>

164 COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Fight against the proliferation of weapons of mass destruction - EU Strategy against proliferation of Weapons of Mass Destruction, Brussel, 10 december 2003, Doc. nr. 15708/03, 13 p., te vinden op: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/st15/st15708.en03.pdf>

onderscheppen van illegale handel (A.6). Hiertoe behoort als concrete maatregel ook het aannemen door de lidstaten van gemeenschappelijke beleid inzake sancties voor illegale export, smokkel en tussenhandel in MVW (p. 12). Dit is de enige passage in de EU MVW-Strategie waarin tussenhandel vermeld wordt.

Verder vermeldt de EU Strategie nog een aantal concrete maatregelen m.b.t. het bevorderen van een stabiele regionale en internationale context (B., p. 12-13).

Op 24 juni 2009 deed de Europese Commissie een voorstel voor een nieuw Actieplan om chemische, biologische, radiologische en nucleaire veiligheid te waarborgen¹⁶⁵

Zoals eerder vermeld (zie *supra*, 2.2.2) zijn het vooral de Besluiten die een EU-Strategie beogen uit te voeren, die concrete maatregelen en verplichtingen kunnen opleggen aan de lidstaten om hun nationale wetgeving of praktijken aan te passen. Een EU Strategie is vooral politiek belangrijk en maar heeft op zich niet noodzakelijk of onmiddellijk juridische implicaties.

2.3.2 Initiatieven in opvolging van de EU Strategie inzake massavernietigingswapens

In uitvoering van de MVW-strategie heeft de EU een reeks van besluiten genomen. Geen daarvan heeft nieuwe juridische verbintenissen gecreëerd voor de lidstaten¹⁶⁶.

Als voorbeeld kan het Gemeenschappelijk Optreden 2008/368/GBVB vermeld worden: Gemeenschappelijk Optreden 2008/368/GBVB van de Raad van 14 mei 2008 ter ondersteuning van de uitvoering van Resolutie 1540 (2004) van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties en in het kader van de uitvoering van de strategie van de Europese Unie ter bestrijding van de verspreiding van massavernietigingswapens¹⁶⁷.

165 Zie de website van Commissaris Barrot: 'The Commission proposes a new policy to enhance chemical, biological, radiological and nuclear security in the EU, Brussel, 24 juni 2009, Referentienr. document: IP/09/992, te vinden op: http://ec.europa.eu/commission_barroso/barrot/news/default_en.htm

166 Zie op <http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>, op zoekterm 'massavernietigingswapens' voor een overzicht van alle initiatieven

167 PB L 127 van 15 mei 2008, p. 78-83. In 2006 was ook al een GO aangenomen ter ondersteuning van Resolutie 1540: Gemeenschappelijk Optreden 2006/419/GBVB van de Raad, aangenomen ter ondersteuning van de uitvoering van Resolutie 1540 (2004) van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties en in het kader van de uitvoering van de EU-strategie tegen de verspreiding van massavernietigingswapens, PB L 165 van 17 juni 2006, p. 30.

Als bijdrage aan de implementatie van Resolutie 1540 en in overeenstemming met de EU strategie tegen de verspreiding van MVW, beslist de EU d.m.v. dit GO om een reeks thematische workshops te organiseren (art. 1, 1. en 2.)¹⁶⁸.

2.3.3 De EG Dual-use Verordeningen

Producten voor tweeeërlei gebruik of *dual-use items* zijn civiele producten die kunnen gebruikt worden in toepassingen voor militaire doeleinden, en in sommige gevallen ook voor de productie van of als overbrengingsmiddel voor massavernietigingswapens¹⁶⁹.

Sinds 1994 bestaat er bij Verordening een communautaire regeling voor producten en technologie voor tweeeërlei gebruik, verder vermeld als *dual-use items*¹⁷⁰. De controle op de uitvoer van dergelijke goederen dient vooral om de verspreiding van massavernietigingswapens te voorkomen. Daarmee voldoet de EG aan de doelstellingen van Resolutie 1540 van de VN-Veiligheidsraad van april 2004¹⁷¹.

2.3.3.1 EG Dual-use Verordening 1334/2000

Op 22 juni 2000 werd de eerste communautaire regeling van 1994 vervangen door Verordening nr. 1334/2000, met het oog op een verdere harmonisatie van de exportvergunningen op *dual-use items* binnen de Europese Gemeenschap¹⁷².

De controle op de uitvoer van producten voor tweeeërlei gebruik behoort tot de bevoegdheid van de Europese Gemeenschap (1^{ste} pijler). Daarom is gekozen voor een regeling bij

168 Zie ook: 'EU support to United Nations Security Council Resolution 1540' in COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *The European Union Strategy against the Proliferation of Weapons of Mass Destruction*, 2008, p. 13-16, te vinden op: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EN%20prolif_int%202008.pdf.

169 Zie o.m. 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.)

170 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

171 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

172 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.

Verordening, die rechtstreeks toepasselijk is in het nationaal recht van de lidstaten en geen verdere omzetting vereist zoals bv. bij een Richtlijn¹⁷³.

Verordening, artikel 249 *Geconsolideerde versies EU- en EG-Verdrag* ¹⁷⁴

Voor de vervulling van hun taak en onder de in dit Verdrag vervatte voorwaarden stellen het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk, de Raad en de Commissie verordeningen en richtlijnen vast, geven zij beschikkingen en brengen zij aanbevelingen of adviezen uit. Een verordening heeft een algemene strekking. Zij is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

2.3.3.2 EG Dual-use Verordening 428/2009

Na herhaaldelijke wijzigingen van Verordening 1334/2000 werd ze omwille van de duidelijkheid¹⁷⁵, 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 tweeërlei gebruik¹⁷⁶. De Verordening is van kracht sinds 27 augustus 2009 (art. 27-28).

De recente wijzigingen betreffen ten eerste het in lijn brengen van de Verordening met een aantal internationale verbintenissen en verplichtingen¹⁷⁷, inclusief het actualiseren van de lijst van de goederen waarop de Verordening van toepassing is¹⁷⁸, ten tweede de verfijning van de geldende voorschriften om de doeltreffendheid van het controleregime te verhogen¹⁷⁹. In de beschrijving die volgt worden alle nieuwe bepalingen met (N) aangeduid.

De *Dual-use* Verordening stelt voor de lidstaten een gemeenschappelijke (d.i. communautaire) regeling in voor de controle op de extra-communautaire handel in producten voor tweeërlei gebruik. Daartoe behoren: de uitvoer, de overbrenging (N), de tussenhandel (N) en de doorvoer (N) van *dual-use items* (art. 1)¹⁸⁰.

Het instellen van een controleregime is ingegeven door overwegingen van internationale veiligheid; de nood aan een gemeenschappelijke regeling heeft te maken met

¹⁷³ Zie: COM(2006) 829 def., o.c., p. 10-11

¹⁷⁴ Geconsolideerde versies van het Verdrag betreffende de Europese Unie en van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap – Titel I – Bepalingen inzake de instellingen - Hoofdstuk 2 - Bepalingen welke verscheidene instellingen gemeen hebben, PB C 321 E van 29 december 2006, p. 153

¹⁷⁵ Zie ook: COM(2006) 829 def., o.c., p. 8 e.v.

¹⁷⁶ PB L 134 van 29 mei 2009

¹⁷⁷ EG Verordening Nr. 428/2009, inleidende overwegingen 3 en 10

¹⁷⁸ EG Verordening Nr. 428/2009, inleidende overweging 6

¹⁷⁹ COM(2006) 829 def., o.c., p. 2 e.v.

¹⁸⁰ De bepalingen van de Verordening zijn specifieke voorschriften die gelden bovenop de verplichtingen van de communautaire douanereglementering; zie inleidende overweging 11

het vrij verkeer van goederen en het waarborgen van gelijke spelregels binnen de Gemeenschap¹⁸¹. Om dit te waarborgen zijn “geharmoniseerde beleidsvormen een noodzakelijke voorwaarde”¹⁸²: dit omvat o.m. een gemeenschappelijke lijst van goederen¹⁸³, convergerende controlevoorwaarden, geharmoniseerde gebruiksvoorwaarden van de vergunningen, nauwkeurige definities, afstemming van onderlinge informatie-uitwisseling, enz.¹⁸⁴ Een belangrijke factor voor de lidstaten is dat een dergelijke regeling de mogelijkheid biedt om te vermijden dat andere lidstaten, met minder strenge controles, hun beleid dreigen te doorkruisen¹⁸⁴. Dit is het zogenaamd *no undercut* beginsel, dat ook een belangrijke motivator was voor de Gedragscode op wapenhandel (zie *supra*, 2.1.2).

De Verordening stelt geen eigen communautair controlesysteem op de uitvoer van *dual-use items* vanuit de EG in, maar legt de lidstaten op om voor alle goederen die in bijlage I zijn opgenomen een nationale uitvoervergunning te eisen (art. 3, 1.). Het is aan de exporteur om de beoordeling te maken of een *item* al dan niet onder bijlage I valt.

Artikel 2, 1. van Verordening 428/2009 omschrijft ‘producten voor tweëerlei 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”

De *dual-use* producten die onder het toepassingsgebied vallen van deze Verordening zijn opgenomen op de lijst in Bijlage I. Voor al deze producten is een nationale extracommunautaire uitvoervergunning vereist (cf. art. 3). 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 items* lijst van Bijlage I ermee in overeenstemming te brengen (art. 15, 1.).

Met uitzondering van de producten die voorkomen op de lijst van Bijlage II, deel 2 wordt voor alle andere producten van de lijst in Bijlage I een communautaire vergunning verleend voor extracommunautaire export naar de volgende landen: Australië, Canada, Japan, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Zwitserland en de Verenigde Staten. Voor de producten op de lijst van Bijlage II, deel 2 is de verplichting van een nationale vergunning van toepassing.

Uitvoer omvat in de betekenis van de Verordening: extracommunautaire uitvoer. ‘Uitvoer’ tussen de lidstaten heet ‘intra-communautaire overbrenging’ en een vergunning is alleen vereist voor de producten op de lijst in Bijlage IV (art. 22 e.v.). De lijst in Bijlage IV is een

181 EG Verordening Nr. 428/2009, inleidende overweging 18

182 EG Verordening Nr. 428/2009, inleidende overweging 4

183 EG Verordening Nr. 428/2009, resp. inleidende overwegingen 7

184 EG Verordening Nr. 428/2009, inleidende overweging 18

onderdeel van die in Bijlage I, en omvat de meest delicate producten vanuit het standpunt van het risico op proliferatie van massavernietigingswapens.

Artikel 4 voorziet in een zogenaamde *catch-all* clause, die toelaat om voor goederen die niet op de lijst in bijlage I voorkomen toch een vergunning te eisen: wanneer ze bestemd zijn voor massavernietigingswapens (art. 4, 1.); voor militaire producten op nationale lijsten, bedoeld voor landen onder embargo (art. 4, 2.) of uitgevoerd met miskenning van de nationale vergunningsprocedure (art. 4, 3.); of wanneer er een risico bestaat dat ze bestemd zouden kunnen zijn voor massavernietigingswapens (art. 4, 5., de zogenaamde *suspicion clause*¹⁸⁵).

Artikel 5 (N) is van toepassing op tussenhandel in *dual-use items* en bepaalt het volgende:

- Er is een vergunning vereist voor tussenhandeldiensten m.b.t. de goederen van Bijlage I indien de tussenhandelaar door de bevoegde autoriteit van het land waar hij inwoner is of gevestigd is, in kennis is gesteld dat de goederen kunnen bestemd zijn voor massavernietigingswapens (cf. art. 4, 1). Indien de tussenhandelaar hier zelf van op de hoogte is, moet hij de bevoegde autoriteiten daarover informeren, zodat ze kunnen beslissen of er al dan niet een vergunning vereist is.
- De lidstaten beslissen zelf of ze deze regeling uitbreiden naar goederen die niet op de lijst van Bijlage I staan, in het geval de goederen kunnen bestemd zijn voor massavernietigingswapens (cf. art. 4, 1.) of voor militaire eindgebruik of militaire doeleinden (cf. art. 4, 2.).
- Lidstaten kunnen ook beslissen om een vergunning op te leggen wanneer er een vermoeden bestaat dat de producten bestemd kunnen zijn voor massavernietigingswapens (cf. de *suspicion clause* van art. 4, 5.)

Tussenhandeldiensten en tussenhandelaars zijn volgens artikel 2, 5. en 6.:

Tussenhandeldiensten:

“het onderhandelen over of regelen van transacties met het oog op de aankoop, verkoop of levering van producten voor tweërlei gebruik door een derde land van/ aan een ander derde land, of het verkopen of aankopen van producten voor tweërlei gebruik in derde landen met het oog op de overbrenging ervan naar een ander derde land. Voor de toepassing van deze verordening geldt deze definitie niet voor het louter verstrekken van nevendiensten. Nevendiensten zijn vervoer, financiële diensten, verzekering of herverzekering dan wel algemene reclame of promotie”.

Tussenhandelaar:

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

¹⁸⁵ Zie ook: M. QUENTIN, o.c., p. 26

Voor tussenhandel is er dus niet gekozen voor een systematische vergunningsplicht. De Commissie benadrukte in de toelichting bij het voorstel om de *dual-use* verordening te wijzigen dat controle op tussenhandeldiensten uiterst moeilijk is omdat de verhandelde goederen, waarvoor tussenhandelaars diensten leveren die de transacties vergemakkelijken, zich in landen buiten de EU bevinden en bijgevolg onder de wetgeving van die landen vallen.

Twee situaties zijn weerhouden waarop controles mogen plaatsvinden: wanneer de tussenhandelaar op de hoogte is van het illegale eindgebruik van de goederen voor massavernietigingswapens in derde landen, en wanneer de lidstaat waar de tussenhandelaar gevestigd is, hem op de hoogte gebracht heeft van deze risico's. In deze twee gevallen is de tussenhandelaar verplicht om een vergunning aan te vragen vooraleer de transactie plaats vindt¹⁸⁶.

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

Over intracommunautaire tussenhandel bepaalt de Verordening niets.

In tegenstelling tot het Gemeenschappelijk Standpunt (art. 2, 3., 2^{de} lid) m.b.t. de tussenhandel in militair materieel voorziet de *Dual-use* Verordening niet expliciet in de mogelijkheid om de verplichtingen inzake extracommunautaire tussenhandel uit te breiden naar intracommunautaire tussenhandel tussen EU-lidstaten.

Dual-use items die door een "EG-tussenhandelaar" vanuit het grondgebied van een ander EG land naar een EG-derde land worden verhandeld, vallen ook niet onder deze bepalingen. Dit is immers vanuit communautair standpunt uitvoer en daarop zijn de voorschriften van art. 9 van toepassing¹⁸⁷.

Artikel 6 regelt doorvoer en voorziet, net als voor tussenhandel in de *mogelijkheid* om een vergunning op te leggen (en geen automatische vergunningsplicht zoals voor uitvoer). De Verordening is niet van toepassing op diensten of technologie die worden overgedragen door fysieke verplaatsing van personen van binnen naar buiten de EG (art. 7).

Artikel 8 voorziet in een tweede *catch all* clause die de lidstaten de mogelijkheid biedt om om reden van openbare veiligheid of uit mensenrechtenoverwegingen een verbod op uitvoer of een vergunning in te stellen voor goederen die niet op de lijst in bijlage I voorkomen.

Artikel 9 stelt een communautaire algemene vergunning in voor de uitvoer van producten naar de landen en op de lijsten in Bijlage II. Voor alle andere goederen van Bijlage I worden de vergunningen (individuele, globale of algemene) toegekend door de bevoegde nationale autoriteit. Nationale algemene uitvoervergunningen dienen in de nationale wetgeving of de praktijk gedefinieerd te worden (art. 9, 4.)

¹⁸⁶ COM(2006) 829 def., o.c., p. 6

¹⁸⁷ Zie ook: M. QUENTIN, o.c., p. 32

Artikel 10 betreft de vergunningen voor tussenhandeldiensten (N, art. 10, 1.):

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

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

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

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

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

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

- “a) de verplichtingen en verbintenissen waarmee ieder van hen heeft ingestemd als partij bij de internationale regimes inzake non-proliferatie en uitvoercontrole of door de bekrachtiging van de desbetreffende internationale verdragen;
- b) hun verplichtingen in het kader van sancties uit hoofde van een door de Raad vastgesteld gemeenschappelijk standpunt of gemeenschappelijk optreden of uit hoofde van een besluit van de OVSE, dan wel krachtens een bindende resolutie van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties;
- c) overwegingen van nationaal buitenlands en veiligheidsbeleid, met inbegrip van overwegingen uit hoofde van Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB van de Raad van 8 december 2008 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie;
- d) overwegingen omtrent het voorgenomen eindgebruik en het onttrekkingsgevaar.”

Dezelfde beoordelingscriteria zijn dus van toepassing voor uitvoervergunningen als voor vergunningen voor tussenhandeldiensten. De lijst omvat een aantal objectieve voorwaarden (waaraan al dan niet voldaan is, zoals in a) en een aantal subjectieve criteria. De lijst is niet limitatief¹⁸⁸.

Artikel 13, 1., 2. en 4. schrijven voor dat lidstaten vergunningen, zowel voor uitvoer als voor tussenhandeldiensten (N) kunnen weigeren, nietig verklaren, schorsen of intrekken. De weigeringen worden na 3 jaar opnieuw bekeken, waarna de beslissing wordt bevestigd of gewijzigd. Telkens worden de andere lidstaten en de Commissie daarover geïnformeerd. Die informatie-uitwisseling is van belang voor het zogenaamde *no-undercut* principe, zoals in artikel 13, 5. omschreven. Het verplicht de lidstaten om vooraleer een vergunning toe te staan, rekening te houden met weigeringen van andere lidstaten voor een ‘wezenlijk identieke transactie’. Indien dergelijke weigeringen bestaan, vindt eerst overleg plaats tussen de bevoegde autoriteit, die de aanvraag in beoordeling neemt, en de bevoegde autoriteit(en) van de lidstaat(en) die eerder weigerde(n). Als de vergunning alsnog wordt toegekend, worden de andere lidstaten en de Commissie daarover geïnformeerd en wordt alle relevante informatie verstrekt om de beslissing toe te lichten. Deze bepaling geldt voor uitvoer, doorvoer (N) en tussenhandel (N).

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 zouden ondermijnen.

Artikel 19 voorziet daarom bovendien in samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de lidstaten, in samenwerking met de Commissie, net om te voorkomen dat verschillen bij de toepassing van de controles het handelsverkeer zouden kunnen verleggen “*waardoor voor één of meer lidstaten moeilijkheden zouden kunnen ontstaan*” (art. 19, 1.). Deze bepaling heeft het enkel over uitvoer en niet over tussenhandeldiensten. Ook rechtstreekse samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten om de communautaire uitvoercontrole te verbeteren is enkel van toepassing op export en gegevens over exporteurs (art. 19, 2).

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

Vergunningen voor tussenhandeldiensten dienen schriftelijk of langs elektronische weg afgegeven te worden (N, net als individuele en globale uitvoervergunningen, art. 14).

¹⁸⁸ Zie ook M. QUENTIN, o.c., p. 67

Bijlage III bevat modellen voor nationale vergunningen. Bijlage IIIter bevat het modelformulier voor tussenhandeldiensten. De nationale formulieren moeten minstens alle elementen en in dezelfde volgorde vermelden als die voorgeschreven door het model.

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

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

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

Het oorspronkelijk voorstel ging inzake sanctiemaatregelen veel verder dan de uiteindelijk aangenomen tekst, en voorzag met name in de uitdrukkelijke verplichting om in sommige scenario's in strafrechtelijke sancties te voorzien. Een specifieke situatie werd geïllustreerd: in het geval van opzettelijke uitvoer van producten bestemd voor massavernietigingswapens of hun overbrengingsmiddelen zonder een vergunning of met vervalsing van informatie om een vergunning te bekomen die anders zou geweigerd zijn¹⁸⁹. Deze bepaling heeft de definitieve versie van de Verordening niet gehaald.

¹⁸⁹ Zie: COM(2006) 829 def., o.c., p. 37

EG Dual-use Verordening 428/2009 samengevat

Bindend karakter

De Verordening is rechtstreeks toepasselijk in de EU lidstaten.

Maatregelen en beoordelingscriteria

Er is een vergunning vereist voor tussenhandeldiensten, indien de tussenhandelaar in kennis is of is gesteld dat de goederen bestemd kunnen zijn voor massavernietigingswapens. Een catch all bepaling en een suspicion clause maken uitbreidingen door de lidstaten mogelijk.

De Verordening schrijft voor welke informatie de aanvrager aan de bevoegde overheid dient te verstrekken. De aanvragen worden beoordeeld in het licht van internationale verbintenissen m.b.t. non-proliferatie; van EU-, OVSE- of VN-sancties; van het GS 2008/944, en overwegingen m.b.t. eindgebruik en onttrekkingsgevaar.

Het no undercut beginsel is van toepassing op tussenhandel.

Tussenhandelaars dienen zelf gedurende 3 jaar registers of dossiers bij te houden.

De lidstaten dienen de tussenhandelaars raad te verstrekken, en in (straf)sancties te voorzien.

Omschrijving van tussenhandelaars en hun activiteiten

De Verordening geeft een definitie van EG-tussenhandelaar en EG-tussenhandeldiensten, voor tussenhandel tussen EG-derde landen.

Toepassingsgebied

De Verordening is van toepassing op de producten in Bijlage I.

Modelformulier voor vergunningen voor tussen handeldiensten bedoeld in artikel 14, lid 1, van deze verordening

2.3.3.3 Export van *dual-use* producten naar Iran

Voor uitvoer van *dual-use* goederen naar Iran geldt bovendien een specifieke verordening. Verordening 423/2007¹⁹⁰ stelt een uitvoerverbod in voor de goederen van Bijlage I en een vergunningsplicht voor de goederen van Bijlage II. Verordening 423/2007 viseerde reeds vóór de nieuwe *Dual-use* Verordening van 2009 ook diensten van tussenhandel, die ze verbiedt, voor de goederen in Bijlage I en II.

¹⁹⁰ Verordening Nr. 423/2007 van de Raad van 19 april 2007 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran, PB L 103 van 20 april 2007

Bijlage I omvat alle goederen en technologie in de lijsten van de *Groep van Nucleaire Exportlanden* en het *Missile Technology Control Regime* (art. 2, a.). Bijlage II omvat andere goederen die kunnen dienen voor de vervaardiging van nucleaire wapens (art. 3, 2.)

De Verordening omschrijft tussenhandel in artikel 1, f. als:

*„diensten als tussenhandelaar”:
activiteiten van personen, entiteiten en partnerschappen die optreden als tussenhandelaar door goederen en technologie te kopen of te verkopen of de overdracht ervan te organiseren, of door te onderhandelen over of het organiseren van transacties waarbij goederen of technologie worden overgedragen;*

Deze Verordening heeft voorrang op de algemene *Dual-use* Verordening voor zover ze betrekking hebben op dezelfde goederen (inleidende overweging 4).

2.4 EU-instrumenten met een gemengd toepassingsgebied

2.4.1 EU en het wapenshandelsverdrag

De EU is ook actief betrokken in de voorbereiding van een algemeen wapenhandelsverdrag, dat beoogt een internationaalrechtelijk bindend instrument uit te werken voor transfers (inclusief d.m.v. tussenhandel) van alle types van conventionele wapens (zie ook *supra*, 1.1.5).

Van bij de start heeft de EU het VN-initiatief om onderhandelingen daarvoor aan te vatten verwelkomd. De VN Resolutie 61/89 werd aangenomen op 6 december 2006; op 11 december 2006 reeds verklaarde de EU Raad zich “*verheugd dat het proces met het oog op de uitwerking van een juridisch bindend internationaal verdrag inzake wapenhandel formeel is*

ingeleid” en bevestigde ze haar intentie om hierbij een actieve rol te spelen¹⁹¹.

In zijn conclusies van 10 december 2007 stelde de Raad dat een alomvattend, juridisch bindend instrument, in overeenstemming met de bestaande internationaalrechtelijke verantwoordelijkheden van de staten en waarin gemeenschappelijke internationale normen worden vastgesteld voor de invoer, uitvoer en overdracht van conventionele wapens, in belangrijke mate zal bijdragen aan de strijd tegen de ongewenste en onverantwoorde verspreiding van conventionele wapens.

Op 19 januari 2009 nam de Raad Besluit 2009/42/GBVB ter bevordering van het proces dat moet leiden tot een wapenhandelsverdrag aan¹⁹². Het doel van dit Besluit is de nationale en regionale actoren, de lidstaten van de Verenigde Naties, de civiele samenleving en de industrie bewuster te maken van de huidige internationale besprekingen over een wapenhandelsverdrag en het debat aan te moedigen. Daartoe is voorzien in de organisatie van een aantal regionale seminars.

2.4.2 EU embargo's

De EU legt ook wapenembargo's op. Meestal doet ze dit in uitvoering van een Resolutie van de VN Veiligheidsraad, maar ze kan ook op autonome wijze beslissen om een embargo op te leggen¹⁹³. De sancties tegen Zimbabwe zijn daarvan een voorbeeld.

In de regel keurt de Raad eerst een Gemeenschappelijk Standpunt goed, gevolgd door een Verordening. De meeste sancties zijn meestal gericht tegen staten, in een aantal gevallen worden personen of organisaties geviseerde, bv. personen gezocht wegens oorlogsmisdaden en terroristische organisaties.

¹⁹¹ De conclusies van de Raad m.b.t. het handelsverdrag zijn te vinden op:
http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_6580_en.htm

¹⁹² PB L 17 van 22 januari 2009

¹⁹³ R. BARENTS en L.J. BRINKHORST, o.c., p. 570; M. COGEN, *Handboek internationaal recht*, Mechelen, Kluwer uitgevers, 2003, p. 314

2.5 Andere EU-instrumenten

Volledigheidshalve kunnen twee andere EU-instrumenten vermeld worden: Verordening 1236/2005 m.b.t. de controle op goederen die gebruikt kunnen worden voor het uitvoeren van de doodstraf, foltering, e.d.¹⁹⁴ en het Gemeenschappelijk Optreden 2000/0401/GBVB inzake de controle op technische bijstand voor militair eindgebruik¹⁹⁵. Geen van beide bevat voorschriften m.b.t. tussenhandel, maar wel m.b.t. technische bijstand.

Enkele bronnen¹⁹⁶ beschouwen technische bijstand als een optioneel te reguleren activiteit van tussenhandel.

De definities van technische bijstand in de Verordening en het Gemeenschappelijk Optreden¹⁹⁷ geven evenwel aan dat het gaat om activiteiten, die eerder complementair zijn aan wapenhandel dan aan tussenhandel. Gezien tussenhandelaars vooral bemiddelend, als onderhandelaar, of faciliterend optreden m.b.t. transacties van wapenhandel, en in de meeste gevallen de wapens zelf niet in handen krijgen, kunnen activiteiten als reparaties, onderhoud, opleiding, het geven van technisch advies, enz. moeilijk tot de eigenlijke *business van tussenhandelaars* gerekend worden.

Bovendien blijkt uit Verordening 423/2007, die de export naar Iran regelt, dat Europa technische bijstand en tussenhandel als twee onderscheiden activiteiten beschouwt. In de lijst van definities van artikel 1 worden beide afzonderlijk omschreven.

Omdat de meeste documenten technische diensten niet als een activiteit van tussenhandel beschouwen, zijn beide instrumenten niet opgenomen in de bespreking.

¹⁹⁴ Verordening 1236/2005 betreffende de controle op goederen die gebruikt kunnen worden voor de uitvoering van de doodstraf, foltering of andere wrede, onmenselijke en ontterende behandeling, PB L 200 van 30 juli 2005

¹⁹⁵ Gemeenschappelijk Optreden 2000/0401/GBVB van de Raad van 22 juni 2000 inzake de controle op technische bijstand in verband met bepaalde vormen van militair eindgebruik, PB L 159 van 30 juni 2000

¹⁹⁶ OVSE Handboek (*Gids brokering*), o.c., p. 4 en p. 9; UN Report A/62/163, o.c., p. 8-9

¹⁹⁷ Resp. in art. 2, f) en art. 1

3

*Samenvattend overzicht
van alle instrumenten
m.b.t. tussenhandel in
wapens en dual-use items*

Als besluit bij Deel I volgt hierna een samenvattend overzicht van alle instrumenten m.b.t. de controle op tussenhandel in wapens op internationaal, regionaal en Europees vlak.

Achtereenvolgens komen een lijst met alle instrumenten en een overzicht van alle aspecten die deze instrumenten omvatten aan bod.

Tot slot worden enkele algemene bedenkingen geformuleerd.
Bijlage I bevat een overzicht van alle definities.

3.1 Overzicht van alle documenten

Chronologisch overzicht per bron	
Verenigde Naties	
VN	Protocol tegen de ongeoorloofde vervaardiging van en handel in vuurwapens, de onderdelen, componenten en munitie ervan, Protocol bij het Verdrag inzake transnationaal georganiseerde misdaad (mei 2001)
VN	Actieprogramma inzake handvuurwapens en lichte wapens (juli 2001)
VN	Veiligheidsraad Resolutie 1540 m.b.t. de handel in massavernietigingswapens door niet-statelijke actoren (april 2004)
Wassenaar Arrangement	
WA	Beste Praktijk Richtlijnen voor SALW Export (december 2002)
WA	Verklaring van Overeenstemming over tussenhandel in wapens (december 2002)
WA	Elementen voor maatregelen voor toezicht op de uitvoer van draagbare luchtverdedigingssystemen (december 2003)
WA	Elementen voor doeltreffende wetgeving op tussenhandel in wapens (december 2003)
Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa	
OVSE	Document over Handvuurwapens en Lichte wapens (november 2000)
OVSE	Beginselen over de controle op de tussenhandel in SALW (november 2004)
Europese Unie	
EU	Gemeenschappelijk Optreden 2002/589/GBVB inzake de bijdrage van de Europese Unie aan de bestrijding van de destabiliserende accumulatie en verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens (juli 2002)
EU	Gemeenschappelijk Standpunt 2003/468/GBVB over het toezicht op de tussenhandel in wapens (juni 2003)

Europese Unie	
EU	Richtlijn 2008/51/EG tot wijziging van Richtlijn 91/477/EEG inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens (mei 2008)
EU	Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB met gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie (december 2008)
EU	Verordening nr. 428/2009 tot instelling van een communautaire regeling voor controle op de uitvoer, de overbrenging, de tussen handel en de doorvoer van producten voor tweeeërlei gebruik (mei 2009)

3.2

Overzicht van het type bepalingen per document

Bron	Rechtskracht	Maatregelen	Beoordel. Criteria	Definitie brokering	Definitie brokers	Type wapens
VN Vuurwapens Protocol	Juridisch bindend	Ja	Nee	Nee	Nee	SALW ¹⁹⁸ (definitie)
VN Actieprogramma	Politiek bindend	Ja	Nee	Nee	Nee	SALW (geen definitie)
VN Resolutie 1540	Juridisch bindend	Ja	Ja	Nee	Nee	NBC ¹⁹⁹ en dual-use voor MVW ²⁰⁰ (geen definitie)
WA Richtlijnen SALW export	Politiek bindend	Ja	Nee	Nee	Nee	SALW (geen definitie)
WA Verklaring tussenhandel	Politiek bindend	Ja	Nee	Nee	Nee	Conventionele wapens, Control List
WA Elements MANPADS	Politiek bindend	Ja	Nee	Nee	Nee	MANPADS ²⁰¹ , Control List
WA Elements tussenhandel	Politiek bindend	Ja	Ja	Ja	Nee	Conventionele wapens, Control List

¹⁹⁸ Kleine en lichte wapens

¹⁹⁹ Nucleair, Biologisch, Chemisch

²⁰⁰ Massavernietigingswapens

²⁰¹ Man-Portable Air Defence Systems

Bron	Rechtskracht	Maatregelen	Beoordel. Criteria	Definitie brokering	Definitie brokers	Type wapens
OVSE Document SALW (2000)	Politiek bindend	Ja	Nee	Nee	Nee	SALW (instrumentele definitie)
OVSE Beginselen tussenhandel	Politiek bindend	Ja	Ja	Ja	Ja	SALW (instrumentele definitie)
EU GS 2003 tussenhandel	Soft law	Ja	Ja	Ja	Nee	Conventionele wapens – EU lijst
EU GO 2002 SALW	Politiek bindend	Ja	Nee	Nee	Nee	SALW (instrumentele definitie)
EU Richtlijn 91/477 (2008/51)	Juridisch bindend	Ja	Nee	Nee	Ja	SALW cf. definities VN Protocol
EU GS 2008 'Gedragscode'	Soft law	Ja	Ja	Impliciet	Nee	Conventionele wapens – EU lijst
EU Dual-use Verordening 2009	Rechtstreekse werking	Ja	Ja	Ja	Ja	Dual-use items van Bijlage I

Het overzicht van de aspecten die geregeld zijn geeft aan dat er internationaal wel consensus is over de nood aan maatregelen m.b.t. tussenhandel, maar:

- dat veelal maatregelen worden voorgesteld zonder een duidelijke omschrijving van de activiteiten en/of de personen en/of het type wapens waarop ze van toepassing dienen te zijn;
- dat maar weinig instrumenten criteria aanbrengen waarop activiteiten van tussenhandel dienen beoordeeld te worden;
- dat qua type wapens, de VN vooral SALW en producten voor de aanmaak van massavernietigingswapens viseert (inclusief dual-use items), het WA SALW en andere conventionele wapens, en de OVSE SALW. De EU werkt met twee duidelijk onderscheiden lijsten: één voor militaire goederen, waarvan SALW een subcategorie uitmaakt, en één voor dual-use items die kunnen gebruikt worden voor de aanmaak van massavernietigingswapens.

Deze vaststellingen geven aan dat er op internationaal vlak geen consensus bestaat over het profiel van tussenhandelaars, over de activiteiten die tussenhandel omvatten, over de criteria waarop tussenhandel volgens de nationale wetgeving dient beoordeeld te worden en over het type goederen waarop deze controles van toepassing moeten zijn.

DEEL II

Goede praktijken en internationale aanbevelingen

Naast de juridisch of politiek bindende documenten op internationaal niveau, bieden internationale goede praktijken en aanbevelingen extra aandachtspunten voor de controle op tussenhandel. Het gaat om goede praktijken op nationaal vlak en andere types van documenten over de controle op tussenhandel, waarvan geen enkele dwingende kracht uitgaat. In het kader van voorliggend onderzoek wordt gezocht naar bijkomende informatie over: het wettelijk kader op de controle (sectie 1) en een mechanisme om tussenhandelaars te vatten (sectie 2).

1

*Goede praktijken en niet-dwingende aanbevelingen
m.b.t. de controle op
tussenhandel*

In Deel I werden enkel ‘officiële’ documenten besproken, nl. juridische of politiek bindende documenten, die werden aangenomen door een al dan niet wetgevend orgaan van een Europese, regionale, of internationale instantie of organisatie.

Dergelijke documenten omvatten compromisteksten, die een consensus weerspiegelen van de betrokken leden. Hoe groter het aantal leden, hoe groter de diversiteit van de respectievelijke belangen en hoe groter de kans op vaagheid van het compromis waarover uiteindelijk consensus tot stand komt.

Dit verklaart waarom er doorgaans minder voorschriften te vinden zijn, ze een minder dwingend en afdwingbaar karakter hebben, ze minder verregaand zijn, en hun materieel toepassingsgebied beperkter is, naargelang het internationaal karakter van het document.

Met het oog een doeltreffende controle op tussenhandel is het nuttig een aantal goede praktijken te bespreken. Die zijn te vinden in twee types van documenten: enerzijds in de beschrijving van nationale stelsels die in de literatuur als voorbeelden van een sluitende controle op tussenhandel worden voorgesteld, anderzijds in aanbevelingen die het resultaat zijn van onderzoeksrapporten over de problematiek van tussenhandel (al dan niet zelf gebaseerd op een voorafgaande vergelijkende analyse van nationale stelsels).

Beide types van documenten weerspiegelen hetgeen in de praktijk haalbaar of werkbaar is, respectievelijk, hetgeen *idealiter* nodig is om illegale tussenhandel aan te pakken. Omwille van hun niet-dwingend karakter, gaan dergelijke documenten verder dan wat bovennationale consensusdocumenten voorschrijven.

Bij gebrek aan handboeken, aanbevelingen en besprekingen van goede praktijken m.b.t. de controle op tussenhandel in conventionele wapens en *dual-use* goederen, is de bespreking beperkt tot documenten die betrekking hebben op SALW²⁰². Gezien de problematiek van tussenhandel in SALW in grote lijnen gelijklopend²⁰³ is aan die van andere wapens, inclusief massavernietigingswapens (*dual-use*) en voornamelijk slechts het materieel

202 Zoals reeds eerder vermeld gaat de internationale aandacht vooral uit naar SALW (en niet naar de bredere categorie van conventionele wapens), voor massavernietigingswapens bestaat er op internationaal niveau enkel de VN Resolutie 1540, waarin tussenhandel maar beperkte aandacht krijgt. Bovendien stelt het OVSE Handboek (zie *infra* voor de bespreking) dat er internationaal geen consensus bestaat om tussenhandel in *dual-use* goederen (en burgerlijke goederen) te onderwerpen aan controle (p. 11).

EU-standpunten over tussenhandel in conventionele wapens en *dual-use* goederen zijn te vinden in voorbereidende documenten op de EU-regelgeving. Slechts uitzonderlijk blijkt daaruit een standpunt dat de definitief aangenomen tekst niet gehaald heeft (zoals de strafrechtelijke sancties bij de *dual-use* verordening, zie *supra*, 2.3) of zijn daarin meer aspecten geregeld dan in de officiële documenten. Als voorbeeld van dit laatste kan de Gebruikersgids worden vermeld, die toelichting geeft bij de implementatie van de EU-Gedragscode wapens, nu GS 2008/944. Daarin worden de (ambtenaren van de) lidstaten voornamelijk richtlijnen verstrekt over de manier waarop de Gedragscode kan worden nageleefd op nationaal vlak: de verdere verduidelijkingen betreffen ‘hoe’-aspecten bij de voorgeschreven uitvoeringsbepalingen, zonder nieuwe maatregelen optioneel toe te voegen. Er is vooral veel aandacht voor de toepassing van 8 de beoordelingscriteria voor legale handel (p. 24-p. 100), zie de gebruikersgids: COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *User’s Guide to Council Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing the control of exports of military technology and equipment*, Brussel, 29 april 2009, 113 p., te vinden op: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st09/st09241.en09.pdf>

203 Gelijklopende aspecten zijn o.m. het type activiteiten dat tussenhandelaars uitoefenen, de nood aan een wetmatig kader, inclusief strafsancities, zodat tussenhandelaars niet ongestraft illegale activiteiten uitoefenen die voor exporteurs onmogelijk geworden zijn doordat zij wel aan regelgeving en controle onderworpen zijn, het typisch grensoverschrijdend karakter van tussenhandel dat de nationaalrechtelijke controle (dat jurisdictioneel territoriaal is afgebakend) bemoeilijkt, enz

toepassingsgebied verschillend is (d.i. de lijst van goederen waarop de maatregelen van toepassing zijn), kunnen deze aanbevelingen gezien worden als een generiek referentiekader voor de controle op tussenhandel²⁰⁴.

Vooreerst worden de belangrijkste vaststellingen van het OVSE-rapport 'Informatie-uitwisseling tussenhandel' van 2008 samengevat (1.1). Het rapport geeft weer welke stelsels en maatregelen er van kracht zijn, en geeft op die manier een soort van stand van zaken van wat momenteel politiek haalbaar is op nationaal vlak (in de OVSE-deelnemende landen).

Nadien komen twee documenten aan bod die aanbevelingen formuleren, gebaseerd op nationale beste praktijken, aangevuld met maatregelen die volgens deskundigen *idealiter* deel dienen uit te maken van een controlestelsel op tussenhandel: het OVSE Handboek SALW van 2002 (1.2) en een VN Rapport SALW van 2007 (1.3).

Tot slot wordt een model-regelgeving toegelicht, die is uitgewerkt door de *Organisation of American States* (1.4).

Alle aanbevelingen of richtlijnen die verder gaan dan hetgeen dwingende instrumenten voorschrijven, worden in de tekst aangeduid met (X), verwijzend naar het 'extra' karakter van de maatregel.

Al deze documenten benadrukken het belang van wetgeving en van (straf)sancties op de niet-naleving ervan. Het succes hiervan in de praktijk hangt evenwel grotendeels af van de mogelijkheid om tussenhandelaars proactief te 'vatten', om hun activiteiten *a priori* te kunnen beoordelen op conformiteit met de opgelegde maatregelen. Ook voor dit aspect wordt nagegaan of er goede praktijken of aanbevelingen voorhanden zijn (sectie 2).

²⁰⁴ Sommige richtlijnen raden trouwens aan om geen aparte stelsels voor specifieke categorieën van goederen in te voeren en bij voorkeur te werken met een eenvormig controlesysteem dat - idealiter - voor alle categorieën (van wapens) geldt, zie *infra* bij de bespreking van het OVSE Handboek.

1.1

OVSE Rapport Informatie-uitwisseling tussenhandel

De 56 deelnemende staten van de OVSE wisselen op regelmatige basis onderling informatie uit²⁰⁵. Voor gegevens over export, import en in beslag genomen en vernietigde handvuurwapens gebeurt dit op jaarlijkse basis. Zogenaamde “*One-off Information Exchanges*” betreffen éénmalige bevestigingen over de bestaande nationale regimes en regelgeving m.b.t. een specifiek thema²⁰⁶. Zo werden op 17 oktober 2007 de OVSE-staten bij Besluit 11/O7²⁰⁷ van het Forum voor Veiligheidssamenwerking verzocht om informatie uit te wisselen over hun toenmalige regelgeving op de tussenhandel in SALW.

46 van de 56 OVSE-staten hebben de vragenlijst beantwoord. De resultaten werden door het *Conflict Prevention Centre* samengevat in een rapport dat op 23 mei 2008 werd gepubliceerd²⁰⁸. Het rapport bevat geen gedetailleerde informatie, noch verwijzingen naar de individuele antwoorden per land. Het maakt ook geen vergelijkende analyse, maar geeft voornamelijk een statistisch overzicht per type maatregel. Zowel de vragenlijst als het rapport volgden de structuur van het OVSE Beginselen over de Tussenhandel in SALW (*FSC Decision* n° 8/O4, zie *supra* voor een bespreking, 1.3.3).

In wat volgt, nemen we de belangrijkste en opvallendste vaststellingen van het rapport op, ter illustratie van de huidige stand van zaken op nationaal vlak m.b.t. de controle op tussenhandel in lichte wapens. Daaruit blijkt vooral dat er *anno* 2008, 4 jaar na de OVSE Beginselen, grote onderlinge verschillen bestaan tussen de OVSE-staten.

Algemene beginselen

Het nemen van alle nodige maatregelen om tussenhandelactiviteiten op het eigen grondgebied te controleren; het uitwerken van een duidelijk wettelijk kader voor legale activiteiten van tussenhandel²⁰⁹:

205 OSCE CONFLICT PREVENTION CENTRE, *OSCE Report to the Third Biennial Meeting of States, On the Implementation of the United Nations Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects*, Vienna, 25 juni 2008, 41 p. (Verder vermeld als OSCE CPC, OSCE Report)

206 Voor een overzicht van beide types van uitwisselingen, zie OSCE CPC, *OSCE Report, o.c.*, p. 3-5

207 FSC Decision N° 11/O7 van 17 oktober 2007, OSCE Information Exchange with regard to OSCE Principles on the Control of Brokering in Small Arms and Light Weapons, 2 p.

208 OSCE CONFLICT PREVENTION CENTRE, *Updated Summary Report on replies provided by participating States on the one-off information exchange with regard to OSCE Principles on the Control of Brokering in Small Arms and Light Weapons*, Vienna, 23 mei 2008, gepubliceerd als Annex 1 van het *OSCE Report to the Third Biennial Meeting of States, o.c.*, p. 18-37 (Verder vermeld als OSCE CPC, *Updated Summary Report*)

209 OSCE CPC, *Updated Summary Report, o.c.*, p. 22-23

- Alle 46 staten organiseren op een of andere manier controle op tussenhandelactiviteiten in SALW;
- 34 landen rapporteren dat tussenhandel deel uitmaakt van een breder wettelijk kader, bv. op export²¹⁰;
- De meeste regelgeving dateert van 1970-1980, met recente *updates*.

Extraterritoriale controle op tussenhandel door tussenhandelaars die de nationaliteit hebben van of gevestigd zijn op het grondgebied van de regulerende staat²¹¹:

- 13 landen voorzien in extraterritoriale controle op hun eigen onderdanen;
- 8 daarvan breiden die uit naar buitenlanders die op hun grondgebied verblijven.

Nationale definities²¹²:

- Slechts 26 landen hebben een definitie van tussenhandelaars (8), activiteiten van tussenhandel (11) of beide (7);
- De definities verschillen van elkaar op het vlak van de activiteiten (vaak ruimer dan de OSCE *Brokering Decision*), het materieel toepassingsgebied (vaak ruimer dan SALW), en het territoriaal toepassingsgebied (sommige EU-lidstaten definiëren EU-tussenhandelaars).

Vergunningen en registers

Het vergunningsproces²¹³: vereiste van een schriftelijke vergunning of machtiging en een beoordelingsprocedure voor de aanvragen:

- 20 landen reiken een vergunning uit voor tussenhandel volgens dezelfde procedure en dezelfde criteria als voor export;
- In 10 landen behoort het naleven van wapenembargo's tot de voorwaarden;
- In 10 landen worden via de controle op het eindgebruik overwegingen van internationale veiligheid als voorwaarde opgenomen;
- 9 landen vereisen een certificaat van eindgebruik als voorafgaande voorwaarde.

Bevoegde autoriteiten:

- 10 landen vermelden de verplichting of de mogelijkheid om een gezamenlijk comité met vertegenwoordigers van meerdere betrokken administraties²¹⁴ in te schakelen voor de beoordeling van aanvragen;
- De vereiste informatie bij de aanvraag verschilt sterk van land tot land.

²¹⁰ Het CPC nuanceert door op te merken dat twee staten hun wetgeving op export als wettelijk kader voor tussenhandel opgeven, maar nalaten te verduidelijken welke bepalingen specifiek op tussenhandel betrekking hebben. Een ander land verduidelijkt wel dat ze geen specifieke wetgeving op tussenhandel hebben, maar dat bepaalde aspecten door andere wetgeving gedekt zijn, OSCE CPC, *Updated Summary Report*, o.c., p. 22

²¹¹ OSCE CPC, *Updated Summary Report*, o.c., p. 23

²¹² OSCE CPC, *Updated Summary Report*, o.c., p. 24-26

²¹³ CPC, *Updated Summary Report*, o.c., p. 27

²¹⁴ Als voorbeelden worden Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken, Defensie en Economie vermeld, OSCE CPC, *Updated Summary Report*, o.c., p. 27

Type vergunning:

- In 15 landen hebben tussenhandelaars een vergunning nodig voor elke individuele transactie.

*Two of Three-tier approach*²¹⁵:

- Slechts 2 landen voorzien in een getrapte procedure: (1) vergunning van de tussenhandelaar, (2) vergunning voor activiteiten (open of specifiek);
- De eventuele derde stap is een *ex post* controle.

Bijhouden gedurende 10 jaar van registers met alle vergunningen:

- 27 staten houden registers bij;
- 18 staten houden die gedurende 10 jaar bij, 2 gedurende 15 jaar, 1 staat gedurende 30 jaar en 5 onbeperkt in de tijd.

Registratie en toelating

Vergunning van tussenhandelaars, complementair aan de vergunning voor activiteiten (facultatief):

- 19 staten eisen ook van de tussenhandelaar een schriftelijke toelating.

Registratie van tussenhandelaars (facultatief):

- 11 staten houden registers bij over tussenhandelaars;
- 5 staten houden naast algemene informatie (naam, type transacties, type goederen, enz.) een “*track record*” bij over betrokkenheid bij illegale activiteiten.

Naleving en afdwingbaarheid

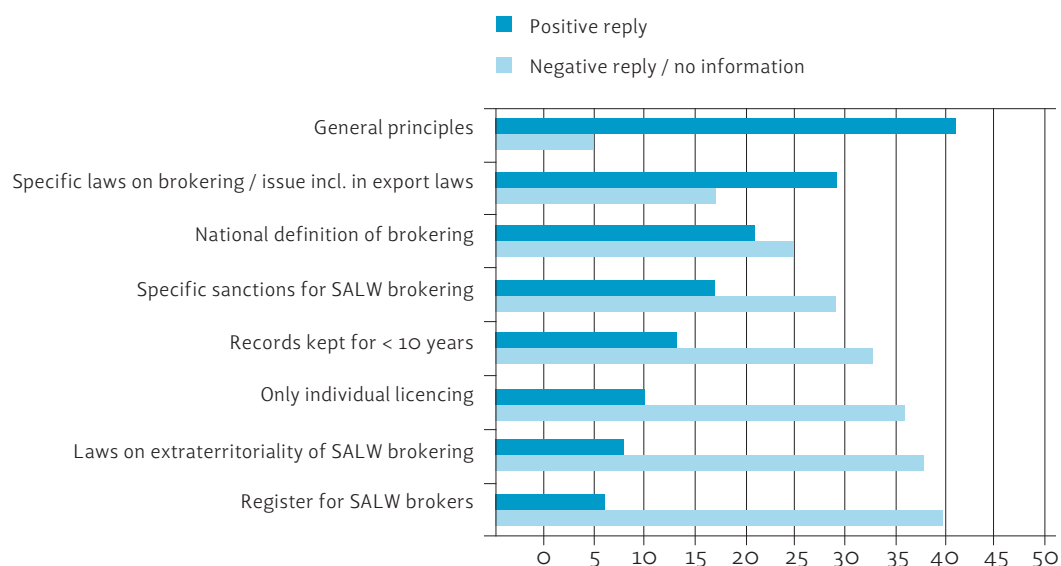
Voorzien in aangepast sancties, inclusief strafrechtelijke:

- 22 landen vermelden strafrechtelijke (20), administratieve of andere sancties specifiek voor illegale activiteiten van tussenhandel
- De minimum- en maximumstraffen (170€ tot 5 milj. €) verschillen sterk van land tot land.

De volgende grafiek geeft een samenvattend overzicht van de mate waarin de belangrijkste maatregelen voorkomen in nationale regelgeving²¹⁶. ‘*Positive reply*’ betekent dat een staat voldoet aan het type maatregel. Het aantal keren ‘*Negative reply*’ geeft het aantal staten aan dat geantwoord heeft hieraan niet te voldoen of het aantal staten dat geen informatie hierover heeft verstrekt.

²¹⁵ Hiermee wordt een controlestelsel bedoeld, dat bestaat uit meerdere chronologisch te doorlopen stadia: (1) registratie of toelating van tussenhandelaars, (2) vergunning of machtiging van activiteiten van tussenhandel, (3) evt. de controle op de eindbestemming e.a.

²¹⁶ OSCE CPC, *Updated Summary Report*, o.c., p. 34



Uit het overzicht blijkt dat de meeste staten wel een wettelijke regeling hebben uitgewerkt voor de controle op tussenhandel, maar tegelijkertijd dat het bestaan van wetgeving of een wettelijk kader weinig zegt over de concrete inhoud en draagwijdte van het controlestelsel. Tot die conclusies komt ook het *Conflict Prevention Centre*²¹⁷. Vooral het gebrek aan een definitie van tussenhandel of het ontbreken van sancties in de helft van de staten ondermijnen de toepasbaarheid en verzwakken de effectiviteit van alle overige wettelijke bepalingen. Verder blijkt het bijhouden van registers over tussenhandelaars de laagste prioriteit op nationaal vlak.

Wat het samenvattend overzicht niet aangeeft, maar het CPC in zijn conclusies wel benadrukt (en minstens even belangrijk is om de doeltreffendheid van de nationale regimes te evalueren), zijn de grote onderlinge verschillen tussen de staten. Dit geldt voor alle te reguleren aspecten: de definities van tussenhandelaars en activiteiten van tussenhandel, de vergunningsvoorwaarden en -procedures, de registratievoorwaarden en het bijhouden van registers, de zwaarte van de sancties, enz. Vooral deze vaststelling is voor de OVSE zelf van belang, omdat het de nood aangeeft om regionale samenwerking te versterken. Zoals in de inleiding vermeld bij de toelichting van de problematiek van tussenhandel, kan geen enkel nationaal controlestelsel op zich de illegale tussenhandel bestrijden, zolang er ergens anders ‘mazen in het net’ en ‘veilige havens’ voor illegale activiteiten blijven bestaan.

²¹⁷ OSCE CPC, *Updated Summary Report, o.c.*, p. 34

1.2

OVSE Handboek Beste Praktijken

OSCE Handbook Best Practices on Small Arms and Light Weapons

Op 10 juli 2002 besliste het Forum voor Veiligheidssamenwerking van de OVSE om een handleiding te ontwikkelen om de deelnemende staten te helpen bij de implementatie van het OVSE Document SALW van 2000²¹⁸.

In 2003 werd het *Handbook of Best Practices on Small Arms and Light Weapons* door het Forum ‘verwelkomd’²¹⁹. Het beschouwt het Handboek als een inspiratiebron voor het nationaal beleid van de deelnemende staten op het vlak van wetgeving, controle, administratieve uitvoering en afdwingbaarheid; en een mogelijke aanzet tot hogere gemeenschappelijke normen (Handboek, p. 2-3). Het moedigt een ruime verspreiding ervan aan met het oog op nationale implementatie.

Het Handboek houdt geen enkele verbintenis in voor de deelnemende staten, juridisch, noch politiek. Het omvat louter richtlijnen, die geïnspireerd zijn op bestaande *best practices*, aangevuld - omdat er maar weinig *best practices* voorhanden zijn en omdat die niet geharmoniseerd zijn - met aanbevelingen over wat de controle op handel in SALW *zou moeten omvatten* (Handboek, p. 3). Het Handboek richt zich in eerste instantie naar de deelnemende staten, ter ondersteuning van de implementatie van het OVSE Document SALW van 2000. Door het uitvoerig karakter is het tevens een inspiratiebron voor de OVSE zelf, bv. de OVSE Beginselen over de controle op tussenhandel in SALW zijn duidelijk geïnspireerd op de aanbevelingen gewijd aan tussenhandel (zie een bespreking van de OVSE Beginselen, *supra*, Deel I, 1.3.3).

Het Handboek bestaat uit 8 hoofdstukken, die elk een Gids omvatten met richtlijnen over één specifiek aspect.

Hoofdstuk 4 is volledig gewijd aan de nationale controle op activiteiten van tussenhandel²²⁰. Het werd voorbereid door de Duitse en Noorse regeringen. De bespreking hierna is beperkt tot Hoofdstuk 4.

218 FSC Decision 11/02 van 10 juli 2002, zie *supra* voor een bespreking van het OVSE Document, Deel I, 1.3.2

219 FSC Decision 5/03 *Best Practice Guides on Small Arms and Light Weapons* van 19 september 2003, 145 p., te vinden op: http://www.osce.org/publications/fsc/2003/12/13550_29_en.pdf

220 24 p., als afzonderlijk document gepubliceerd op: http://www.osce.org/publications/fsc/2003/12/13550_33_en.pdf

Samenhang en doel

De Gids m.b.t. tussenhandel benadrukt dat de controle erop niet los kan gezien worden van de controle op andere aspecten van SALW, zoals de controle op de productie, op de export, enz. De controle op tussenhandel dient in lijn met die andere bepalingen te zijn. Samen dienen ze een coherent geheel te vormen zonder overlappingen, en complementair aan elkaar. Daarom beveelt de Gids aan om de regeling m.b.t. tussenhandel te beperken tot de specifieke aspecten ervan die niet reeds elders geregeld zijn en om die bepalingen te integreren in de regelgeving m.b.t. export (X²²¹, p. 2, p. 4).

Het doel van de controle op tussenhandel moet zijn om (1) personen en activiteiten te identificeren die zich in een grijze zone of in de illegale sfeer bevinden, (2) om illegale activiteiten te voorkomen en (3) om de betrokkenen te kunnen bestraffen (p. 2).

Vooraf om strafbaarstelling mogelijk te maken dienen de voorschriften voldoende duidelijk, specifiek en herkenbaar te zijn. Die vereisten slaan zowel op het soort activiteiten, welke actoren als tussenhandelaar beschouwd worden, het type van gedragingen dat als ongeoorloofd kan worden beschouwd en de toepasselijke sancties (p. 2).

De Gids maakt, waar relevant, een onderscheid tussen basisvereisten (*core elements*) en optionele elementen, die niet strikt noodzakelijk zijn, maar die soms kunnen bijdragen tot de effectiviteit van het gekozen regime. De uiteindelijke beslissing over hoe gedetailleerd een nationaal controlestelsel dient te zijn, is een soeverein nationale beslissing (p. 3).

Voor de omschrijving van het toepassingsgebied verwijst de Gids naar de instrumentele omschrijving die het OVSE Document 2000 hanteert m.b.t. SALW (p. 3)²²².

Omschrijving tussenhandel

De Gids beveelt aan om de controle op tussenhandel te organiseren, gebaseerd op een toelatingssysteem voor activiteiten, eerder dan voor de tussenhandelaars zelf. Iedere activiteit van tussenhandel, die plaatsvindt op het grondgebied van de desbetreffende staat zou aan een vergunning onderworpen dienen te worden, ongeacht de nationaliteit van de tussenhandelaar (p. 4).

Omdat in veel landen de controle op de export van wapens gereguleerd is, raadt de Gids aan om enkel die activiteiten die betrekking hebben op '*items located in a third country*' als '*core brokering activities*' te beschouwen (p. 4 en p. 8), zoals:

- het verwerven van SALW die zich in een derde land bevinden met het doel ze naar een ander derde land over te brengen;

²²¹ Alle aanbevelingen of richtlijnen die verder gaan dan hetgeen dwingende instrumenten voorschrijven, worden in de tekst aangeduid met (X), verwijzend naar het 'extra' karakter van de maatregel.

²²² Zie de bespreking *supra*, Deel I, 1.3.1

- bemiddelen, onderhandelen (mediation), het mogelijk maken (*arrange*) van of het organiseren voor rekening van SALW kopers en verkopers van een transfer van een derde land naar een ander derde land;
- het wijzen op een opportuniteit voor een dergelijke transactie, vooral het voorstellen van een koper of verkoper, in ruil voor een of andere vergoeding.

Tussenhandelaars zijn dan ook in hoofdzaak personen die d.m.v. bepaalde activiteiten de transfer van wapens tussen personen in verschillende derde landen bevorderen. Ze fungeren als tussenpersonen, zonder zelf de wapens te verhandelen, hoewel er ook meer en meer wordt aangenomen dat ze zelf ook wapens kunnen kopen om verder door te verhandelen (p. 8).

De Gids omschrijft een “broker” als volgt (p. 8): *“the natural person or legal entity that carries out a brokering activity. A broker is anyone who directly performs an activity defined as brokering activity in the exercise of his own commercial or legal relations. The acts of a natural person, especially employees, are to be described to the legal entity”*.

De Gids geeft als noot mee dat als de activiteiten van tussenhandel voldoende duidelijk omschreven zijn, een definitie van een tussenhandelaar kan worden weggelaten (p. 8).

Als gevolg van de OVSE-omschrijving van *broker* zijn personen die eerder onrechtstreeks ondersteunende diensten verlenen voor tussenhandelaars, zoals financiële diensten, verzekeringen of reclame, zelf geen tussenhandelaar (X, p. 8).

Andere activiteiten die eventueel wel in aanmerking kunnen komen als *brokering* activiteiten, zijn het uitvoeren van of de dienstverlening m.b.t. de handel in SALW (p. 4 en p. 9):

- transport, expeditie- en charterdiensten;
- technische diensten;
- financiële diensten;
- verzekeringen.

De Gids maakt dus een onderscheid tussen ondersteunende dienstverlening aan tussenhandelaars (geen tussenhandel) en aan wapenhandelaars (eventueel wel onder te brengen bij tussenhandel). Hoewel de meeste landen zich beperken tot de controle op *core activities*, ziet de Gids wel een meerwaarde in een brede omschrijving van tussenhandel door een uitbreiding naar optionele activiteiten. Het biedt de nationale administraties een beter overzicht over alle relevante activiteiten én het vermijdt een (artificiële) opsplitsing in (te) veel categorieën van activiteiten, die in de praktijk soms moeilijk van elkaar te onderscheiden zijn. Tezelfdertijd waarschuwt de Gids ook voor te ruime omschrijvingen die niet praktisch implementeerbaar of afdwingbaar kunnen zijn (p. 9).

Hetgeen volgens de Gids niet onder tussenhandel valt zijn (p. 5 en p. 9):

- technische dienstverlening, zoals het verstrekken van handleidingen en intellectuele diensten, die lokaal worden uitgevoerd en die de productie of de reparatie van wapens ondersteunen,

- transfers binnen één en hetzelfde land;
- verwerving van SALW voor persoonlijk gebruik;
- de productie/vervaardiging van SALW;
- het leveren van (niet het regelen van): transport, expeditie en charter diensten, financiële diensten, technische diensten, verzekeringen en publiciteit : deze diensten kunnen optioneel onder *brokering* controle gebracht worden, maar behoren niet tot de *core business*.

Materieel toepassingsgebied

Volgens de Gids dienen de controles imperatief, dus minstens van toepassing te zijn op SALW (p. 5). De Gids verwijst naar de omschrijving die het OVSE Document 2000 daarvan geeft. Gelijkaardige controles zijn eventueel wenselijk voor de *other armaments covered by the Wassenaar Arrangement* (dat zijn conventionele wapens en *dual-use items*, zie *supra*, Deel I, 1.2). Meer uitbreidingen naar andere wapens zijn altijd mogelijk, zolang de regimes op SALW en andere wapens compatibel blijven (X, p. 11).

Volgens de Gids is er internationaal overeenstemming om *dual-use* goederen en burgerlijke goederen niet te onderwerpen aan de controle op tussenhandel (p. 11)²²³.

Territoriaal toepassingsgebied

De Gids beveelt aan om de controle op tussenhandel per land te organiseren op activiteiten die binnen het eigen grondgebied plaatsvinden, ongeacht de nationaliteit van de tussenhandelaar (p. 5 en p. 10).

Een uitbreiding buiten het eigen grondgebied kan wenselijk zijn in sommige gevallen, bv. voor activiteiten in het buitenland verricht door eigen onderdanen of personen die er permanent verblijven of bv. voor het doen respecteren van internationale embargo's.

In sommige landen kan dit evenwel een constitutioneel probleem vormen (p. 10).

Mogelijke situaties waar extraterritorialiteit kan overwogen worden (op voorwaarde dat het constitutioneel is): tussenhandel naar landen waarop een wapenembargo rust, transacties die terroristen of terroristische activiteiten ondersteunen, activiteiten die een dreigend gewapend conflict ondersteunen of die conflicten vergelijkbaar met burgeroorlog ondersteunen, en activiteiten die niet vergunbaar zijn in de betrokken staat zelf. (p. 11)

Op internationaal vlak is het van belang te bewaken dat alle staten hetzelfde territoriaal toepassingsgebied toepassen, om te vermijden dat er gaten in het systeem ontstaan (X, p. 10).

²²³ De bespreking in Deel I van de Resoluties van de Algemene Vergadering, in opvolging van Resolutie 1540, geeft aan dat dit standpunt sinds 2008 achterhaald is, zie sectie 1.1.4

Vergunningsprocedure en -criteria voor activiteiten van tussenhandel (p. 5, p. 12)

Gelijkaardige vergunningscriteria zoals die van toepassing op export, zouden voor tussenhandel moeten gelden. De vergunningsprocedures zouden even streng moeten zijn. Naast vergunningen, zouden staten ook expliciete verbodsbepalingen in de wetgeving kunnen opnemen (eventueel via de vergunningsprocedure, X, p. 10).

Een screening van de aanvragers zou hun betrouwbaarheid moeten verifiëren vooraleer een vergunning wordt toegekend. Een voorafgaande registratieprocedure kan aangewezen zijn maar is niet imperatief.

Vergunningen zouden verplicht moeten zijn voor de *core* activiteiten, en kunnen eventueel worden uitgebreid naar de optionele activiteiten (p. 10).

De Gids brengt zelf geen beoordelingscriteria aan, omdat dit de verantwoordelijkheid is van elke staat. Er wordt wel verwezen naar een aantal internationale teksten²²⁴ waar staten inspiratie kunnen vinden (p. 12).

De Gids geeft ook een lijst met situaties waar er een potentieel risico bestaat dat de goederen kunnen afgeleid worden naar het illegaal circuit (p. 12):

- levering aan privé personen;
- de bedenkelijke authenticiteit van het eindgebruik;
- eerdere inbreuken op engagementen inzake eindgebruik;
- het gevaar van doorverzeking naar kritieke buurlanden;
- andere leveringen via omwegen;
- handel in niet gemarkeerde wapens of wapens, afkomstig van oorlogsbuit.

Vergunningen worden best toegekend voor *elke brokering* activiteit die aan vergunning onderworpen is (p. 13). Vergunningen dienen schriftelijk te zijn en voorafgaand aan elke activiteit te worden toegekend (p. 13-14). In bepaalde situaties moet de vergunning kunnen herroepen worden, bv. wanneer er valse verklaringen werden afgelegd of bij gewijzigde omstandigheden (p. 14).

De geldigheid van vergunningen dient beperkt te worden in tijd, met een mogelijkheid tot verlenging (p. 14).

Vergunningen dienen toegekend op *case-to-case* basis: voor één bepaalde activiteit van tussenhandel, voor één wapentransfer, naar één bestemming (p. 14).

Waar er weinig risico bestaat kan hier eventueel van afgeweken worden, bv. bijkomende vergunningen voor tussenhandel *annex* een exportvergunning, globale vergunningen voor meerdere activiteiten, voor meerdere specifieke bestemmingen of voor een specifieke lijst van goederen (dit is bv. mogelijk voor bedrijven die onder een speciaal regime van overheidscontrole vallen); werken met een ‘witte lijst’ van landen waarvoor de

224 het VN Vuurwapens Protocol en de EU Gedragscode wapens

vergunningsvoorwaarden kunnen worden vrijgesteld (*waived*) of versoepeld (X, p. 14).

Algemene vergunningen raadt de Gids niet aan (p. 14).

Bij het uitwerken van een regime voor vergunningen dient er vooral aandacht te zijn voor het vermijden van lacunes die zouden kunnen worden uitgebuit (X, p. 14).

Tussenhandelactiviteiten zonder vergunning zouden in ieder geval moeten strafbaar gesteld worden (p. 14).

Multistage approach

Screening van de betrouwbaarheid van aanvragers is volgens de Gids onontbeerlijk (p. 14).

De Gids raadt ook aan om registers bij te houden van alle vergunningen, van de vergunde tussenhandelaars en de resultaten van de voorafgaande betrouwbaarheidsscreening (p. 14).

De autoriteiten kunnen deze registers gebruiken om jaarrapporten op te maken, en de opgenomen gegevens zouden ook moeten kunnen dienen voor interne samenwerking tussen nationale autoriteiten, voor voorbereidend materiaal voor de parlementen en om de betrokken bedrijven op te volgen (*monitoring*) (p. 15).

Niet alle staten passen momenteel een dergelijke '*multistage approach*' toe, in de zin van (1) een voorafgaande registratie, (2) gevolgd door de vergunningsprocedure. Iedere staat is daarin vrij. De Gids raadt het wel aan (p. 15).

Andere opties die de Gids aanbrengt zijn: de tussenhandelaars verplichten om verslag uit te brengen over hun activiteiten binnen een welbepaalde periode, en sancties opleggen voor wie geen verslag uitbrengt. (p. 15)

Informatie

De Gids geeft een lijst met alle relevante informatie die een aanvrager aan de bevoegde autoriteit dient te verstrekken. Er wordt opnieuw een onderscheid gemaakt tussen noodzakelijke (*core*) informatie, zoals gegevens m.b.t. de aanvrager, de goederen, de koper, de aard van de activiteit, de waarde van de goederen, enz., en optionele informatie, bv. over wie er betrokken is bij het transport, technische dienstverlening, enz. (p. 15-16).

De Gids raadt ten slotte aan om vergunningen te weigeren zonder een authentiek document dat het eindgebruik van de goederen weergeeft (p. 16). Dit kan een internationaal erkend certificaat zijn of een ander officieel, geschreven, en originieel document, met originele handtekeningen of stempels, en conform hetgeen de staat vereist (p. 16). Ook hier geeft de Gids een lijst van gegevens die dergelijke documenten *idealiter* bevatten (p. 17).

Bevoegde (vergunnende) autoriteit (p. 13)

Doordat in de praktijk tussenhandelactiviteiten in meerdere landen plaatsvinden, kan er een probleem ontstaan van samenlopende jurisdictie. De Gids onderscheidt drie mogelijke scenario's (X):

- als een onderscheid kan gemaakt worden tussen een hoofd- (*core*) activiteit die rechtstreeks tussenhandel uitmaakt, zoals onderhandelingen of het aanwijzen van opportuniteiten, en bij-activiteiten, dan is de staat waar de hoofdactiviteit plaatsvindt, bevoegd;
- als een hoofdactiviteit plaats vindt in één staat en andere activiteiten het voorwerp vormen van controle op tussenhandel in een andere staat, zoals transport of technische diensten, dan kunnen de twee staten bevoegd zijn, elk voor de activiteiten die op hun grondgebied werden uitgevoerd. Eventueel kan de tweede staat een gehele of gedeeltelijke vrijstelling voorzien voor haar activiteiten;
- als één van de betrokken staten in extraterritoriale controle voorzien heeft op haar onderdanen in het buitenland, terwijl de andere staat controle uitoefent op de activiteiten, ongeacht de nationaliteit van de *broker*, dan kunnen ze ook alletwee bevoegd zijn: dan kan er een vergunning vereist zijn in twee landen, of na gezamenlijk overleg kan de ene staat afzien van een eigen vergunning als ze de controle in de andere staat voldoende adequaat acht.

De vergunnende instantie voor tussenhandel is volgens de Gids best dezelfde instantie die instaat voor exportvergunningen.

Controle op de naleving (p. 18)

Controle op de naleving van de regels inzake tussenhandel vereist volgens de Gids samenwerking tussen meerdere instanties: de vergunnende autoriteit, ministeries die politieke evaluaties maken in het kader van vergunningen, interministeriële comités, veiligheidsdiensten, douaneautoriteiten, instanties die de betrouwbaarheid van aanvragers screenen, andere departementen die zich bezighouden met '*data administration*', gerechtelijke autoriteiten en inspecties (X).

Ook tussen de autoriteiten en de tussenhandelaars zelf is het van belang dat wordt samengewerkt, vooral om de handelaars te informeren over het kader waarbinnen ze legaal kunnen werken. De Gids raadt *outreach* activiteiten aan om de bedrijven in staat te stellen betrouwbare interne controle systemen op te zetten (X).

Om de controle op de naleving mogelijk te maken is het nodig om controles na verzending uit te voeren (X). Dit kan bv. aan de hand van een *Delivery Verification Certificate* of een ander douanedocument.

Strafbaarstelling (p. 5, p. 19)

Om doeltreffend en geloofwaardig te zijn, zijn voldoende strenge straffen nodig in geval van overtreding. Deze zouden moeten van toepassing zijn op activiteiten in het buitenland gepleegd door onderdanen of permanente inwoners.

Sancties kunnen burgerrechtelijk, administratief of strafrechtelijk van aard zijn. Om strafbaar te kunnen zijn, zijn er duidelijke, ondubbelzinnige wettelijke voorschriften nodig (p. 19). Om een preventief, afschrikkend effect te hebben moeten de sancties voldoende zwaarwichtig zijn, bv. door een gradueel systeem van gevangenisstraffen, boeten, inbeslagname van goederen en andere maatregelen (p. 19).

Bepaalde ernstige feiten, zoals het schenden van een wapenembargo, de proliferatie van massavernietingswapens, steun aan terroristische activiteiten, e.d. zouden als zware misdrijven moeten aangemerkt worden en met gevangenisstraf bestraft worden (p. 19).

Internationale samenwerking (p. 5, p. 20)

De internationale samenwerking op het vlak van export zou volgens de Gids moeten uitgebreid worden naar tussenhandel. (p. 5)

Internationale informatie-uitwisseling zou moeten betrekking hebben op: informatie over nationale wetgeving, jaarrapporten over toegekende vergunningen en kennisgeving van geweigerde vergunningen (p. 20).

1.3 **VN Rapport SALW 2007**

Zoals vermeld in Deel I (zie *supra*, 1.1.2), besliste de Algemene Vergadering van de VN op 8 december 2005 om een Groep van Gouvernemente Experts op te richten met het mandaat om aanbevelingen te doen om de internationale samenwerking te versterken op het vlak van ongeoorloofde tussenhandel in SALW (Resolutie 60/81²²⁵). De Groep bracht haar rapport uit op 30 augustus 2007²²⁶.

²²⁵ UN Resolution 60/81 (from the General Assembly) on The illicit trade in small arms and light weapons in all its aspects, 8 december 2005, A/RES/60/81 van 11 januari 2006, 3 p.

²²⁶ UNReport of the Group of Governmental Experts established pursuant to General Assembly resolution 60/81 to consider further steps to enhance international cooperation in preventing, combating and eradicating illicit brokering in small arms and light weapons, A/62/163, 30 augustus 2007, 26 p.

De Groep is er voor het eerst in geslaagd om op het niveau van de VN consensus te bereiken over een omschrijving van wat illegale tussenhandel in SALW omvat en over een aantal elementen die als basis zouden kunnen dienen voor een doeltreffend nationaal systeem om activiteiten van tussenhandel te reguleren en te controleren (p. 3).

Het voorwoord bij het rapport benadrukt dat de bestrijding van illegale tussenhandel in de eerste plaats de verantwoordelijkheid is van staten, maar beklemtoont dat acties op regionaal en globaal niveau evenzeer vereist zijn omwille van het grensoverschrijdend karakter van tussenhandel²²⁷ (X).

De definitie waarover de groep van deskundigen overeenstemming heeft bereikt omschrijft “a broker in small arms and light weapons” als “a person or entity acting as an intermediary that brings together relevant parties and arranges or facilitates a potential transaction of small arms and light weapons in return for some form of benefit, whether financial or otherwise.”

In de context van dergelijke activiteiten kan een tussenhandelaar eventueel (p. 8-9):

- *business* opportuniteiten vinden voor één of meer partijen;
- partijen met elkaar in contact brengen;
- partijen bijstaan in het voorstellen, regelen of vergemakkelijken van afspraken of mogelijke contracten;
- partijen bijstaan in het verkrijgen van de nodige documentatie;
- partijen bijstaan in het regelen van betalingen.

Sommige activiteiten behoren strikt gezien niet tot tussenhandel, maar kunnen door tussenhandelaars wel worden uitgevoerd “*as part of the process of putting a deal together to gain a benefit*”. Tot dergelijke activiteiten behoren bv. optreden als dealer of agent in SALW, technische bijstand verlenen, opleiding geven, transport en expeditiediensten verzorgen, zorgen voor opslag, financiering, verzekeringen, onderhoud, beveiliging e.a. (X).

Activiteiten van tussenhandel kunnen plaatsvinden in het land waar de tussenhandelaar onderdaan is, waar hij verblijft of waar hij geregistreerd is, maar ook in andere landen. De wapens komen niet noodzakelijk op het grondgebied waar de activiteiten van tussenhandel plaatsvinden, en de tussenhandelaar is niet noodzakelijk eigenaar van de verhandelde wapens (p. 9).

Net als het OVSE Handboek maakt het VN rapport 4 jaar later eveneens een onderscheid tussen minimale en optionele vereisten (p. 4).

Het onderscheidend criterium tussen legale en illegale tussenhandel dienen staten zelf te bepalen, in overeenstemming met de nationale wetgeving en met hun internationale verplichtingen (p. 9).

²²⁷ Zie p. 3, p. 4, en p. 8

Andere nationale wetgeving dan die op tussenhandel, kan ook bepalend zijn voor het al dan niet legaal karakter van activiteiten van tussenhandel of daaraan gerelateerde activiteiten²²⁸ (X).

De Groep heeft zich – net als de OVSE in 2003 – geïnspireerd op bestaande nationale wet- en regelgeving (p. 13 e.v.).

Tot wat het rapport “*recurrent elements*” van nationale wetgeving noemt, behoren de volgende aspecten:

- **Definities** van tussenhandelaars en activiteiten van tussenhandel: nationale wetgeving omschrijft het een en/of het ander (p. 13);
- **Registratie en screening** van potentiële tussenhandelaars: sommige staten beperken het aantal tussenhandelaars, sommigen laten enkel door de staat gecontroleerde organisaties toe, anderen staan private personen of entiteiten toe om aanvragen in te dienen. Sommige staten leggen een algemene registratieplicht op, als een voorafgaande voorwaarde, bovenop de vergunningsprocedure. Voor de registratie of screening kan de aanvrager verzocht worden informatie over te maken, die door de nationale autoriteiten kan gescreend worden. Tot die screening kan ook het achterhalen van eerdere strafrechtelijke veroordelingen behoren (p. 13-14);
- Het **bijhouden van registers** door de regeringen: in de regel houden regeringen, gedurende de tijd die ze nuttig achten, registers bij met gegevens over personen of organisaties die een vergunning hebben bekomen. In de meeste landen wordt de informatie van deze registers gedeeld met andere nationale instanties, volgens de nationaal voorgeschreven procedures (p. 14);
- Het **bijhouden van registers** door de tussenhandelaars zelf, tussenhandelaars worden meestal gevraagd om zelf registers bij te houden van hun activiteiten, in sommige landen dienen ze periodiek verslag uit te brengen aan de nationale bevoegde instanties. De vereiste duur om registers bij te houden verschilt van land tot land (p. 14);
- **Vergunningen**: hoewel de benaming van land tot land kan verschillen (vergunning, machtiging of licentie) komen de vereisten en procedures zoals in de nationale wetgeving bepaald in de praktijk op hetzelfde neer. Een aanvraag kan betrekking hebben op één enkele of een reeks transacties, de beoordeling door de bevoegde instanties gebeurt op *case-by-case* basis. Uitzonderlijk kan de wetgeving voorzien in vrijstelling, bv. voor leger of politie (X, p. 14);
- **Beoordelingscriteria**: niet alle landen hebben criteria voor de beoordeling van activiteiten vastgelegd. Waar ze bestaan, zijn ze meestal gebaseerd op nationale wetgeving en internationale verbintenissen van de staat m.b.t. de controle op internationale wapentransfers. Meestal zijn het dezelfde criteria die gelden voor exportcontrole (p. 15);

²²⁸ Zonder dat het rapport dit verduidelijkt, verwijst deze paragraaf (13) ongetwijfeld naar zogenaamde misdrijven van gemeen recht, zoals omkoping, valsheid in geschrifte, fraude, e.d. die vaak in het algemeen strafrecht (strafwetboek) strafbaar worden gesteld als zelfstandige misdrijven, ongeacht de context waarin ze gepleegd worden.

- **Gerelateerde activiteiten:** sommige landen controleren eveneens financiële, transport- of andere activiteiten wanneer ze door een tussenhandelaar geregeld of vergemakkelijkt worden als onderdeel van een transactie waar de tussenhandelaar voordeel uit haalt (p. 15);
- **Jurisdictie:** nationale wetgeving voorziet in controle op personen en organisaties voor transacties vanaf hun eigen grondgebied. Sommige staten breiden de jurisdictie uit naar activiteiten in het buitenland door eigen onderdanen, en door personen en organisaties die op hun grondgebied verblijven (p. 15);
- **Straffen en boetes:** de manier waarop het niet naleven van de nationale wetgeving wordt bestraft, verschilt van land tot land. Tot de straffen behoren: gevangenisstraffen, geldboetes, verlies van het recht om nog activiteiten van tussenhandel uit te oefenen, verlies van het recht om nog mee te dingen voor publieke aanbestedingen. Sommige staten maken de informatie over veroordelingen en uitsluitingen publiek. In bepaalde staten zijn de sancties voor illegale tussenhandel identiek aan die op andere handelsactiviteiten. In een aantal landen bestaat specifieke wetgeving om wapenembargo's af te dwingen (met het doel een specifieke rechtsgrond te hebben voor de vervolging van dergelijke overtredingen), soms bestaan hierop strengere straffen (p. 15);
- **Internationale samenwerking:** omdat activiteiten van tussenhandel per definitie meerdere landen aangaan, is samenwerking tussen regulerende en controlerende instanties vereist. De nationale wetgeving kan voorschrijven op welke manier informatie kan gedeeld worden voor eventuele vervolgingen of in het kader van de beoordeling van een aanvraag tot vergunning als tussenhandelaar of voor activiteiten van tussenhandel. Informatie kan ook gedeeld worden op basis van een overeenkomst die onderlinge juridische bijstand regelt (p. 15).

In de aanbevelingen voegt het rapport m.b.t. nationale controle extra aandachtspunten toe:

- nationale controle op tussenhandel d.m.v. wetgeving of administratieve procedures is het meest doeltreffend als ze een onderdeel vormt van uitgebreid exportcontrolestelsel (X, p. 16, p. 18);
- de aanbevelingen maken een onderscheid tussen minimale bepalingen, optionele elementen en “*closely related activities*” (X, p. 18);
- een onontbeerlijk complement aan nationale wetgeving is de capaciteit om de opgelegde maatregelen daadwerkelijk te kunnen afdwingen (X, p. 16);
- om de naleving te verzekeren is er bovendien communicatie vereist tussen alle bij de nationale controle betrokken instanties (X, p. 16);
- staten worden aangemoedigd om maatregelen te nemen om de authenticiteit van relevante documenten te garanderen en om te voorkomen dat certificaten van eindgebruik of andere relevante documenten worden misbruikt of vervalst (p. 18-19).

In de aanbevelingen van het rapport benadrukt de Groep bovendien dat nationale maatregelen *alleen* de problematiek van tussenhandel niet kunnen onder controle krijgen (X). Het is deze nadruk die het rapport een toegevoegde waarde geeft t.o.v. de OVSE Gids. Omwille van het grensoverschrijdend karakter van het fenomeen tussenhandel zijn er acties vereist op regionaal en mondiaal vlak (p. 16 e.v.). Die omvatten:

- **Internationale samenwerking en uitwisseling van informatie:** bilaterale en multilaterale gegevensuitwisselingen en samenwerking kunnen bijdragen tot het bewaken van de authenticiteit van relevante documenten zoals certificaten van eindgebruik (p. 16, p. 19); samenwerking kan ook justitiële vervolging en onderzoek bevorderen (p. 17, p. 19). Staten worden aangemoedigd om op vrijwillige basis informatie te delen o.m. over nationale controle systemen (p. 19); regionale en internationale organisaties zouden nationale deskundigen moeten bijstaan om informatie te delen, o.m. door de organisatie van opleiding en workshops (p. 18);
- **Internationale bijstand en capacity-building:** staten en bovennationale organisaties die daarvoor in aanmerking komen zouden ernstig moeten overwegen om bijstand te verlenen, wanneer zij daarom verzocht worden. Dergelijke verzoeken dienen gebaseerd te zijn op een grondige voorafgaande analyse van de werkelijke noden; de bijstand kan de vorm aannemen van gezamenlijke projecten of kan resulteren in het opzetten van nationale actieplannen. Ook samenwerking met Interpol, o.m. voor het gebruik van hun gegevensbestanden, dient onderzocht (p. 17, p. 19);
- **Het bevorderen van effectieve rapportering:** staten worden aangemoedigd om op een vrijwillige basis verslag uit te brengen over hun inspanningen, acties en maatregelen, o.m. in de context van de opvolging van het VN Actieprogramma. De *UN Office for Disarmament Affairs* zou daarin een coördinerende rol kunnen spelen. Staten worden ook aangemoedigd om periodiek de nationale rapporten te herbekijken, bv. naar aanleiding van bijeenkomsten in het kader van de opvolging van het VN Actieprogramma (p. 17, p. 20);
- **Het versterken van internationale samenwerking bij de bestrijding van illegale handel in SALW, die VN wapenembargo's en sancties schendt:** staten zouden onmiddellijk stappen moeten ondernemen om alle VN-wapenembargo's en VN-sancties te implementeren en te doen naleven, inclusief het voorzien in aangepaste sancties in nationale wetgeving voor illegale tussenhandel (p. 17-18, p. 20).

1.4

OAS Model regelgeving tussenhandel

Als laatste voorbeeld van een goede praktijk bespreken we hierna kort de modelwetgeving die door de *Organisation of American States* werd uitgewerkt m.b.t. de tussenhandel in vuurwapens. Het model werd in november 2003 aangenomen door de *Inter-American Drug Abuse Control Commission* (CIDAD)²²⁹. Het model kan ook voor andere landen een inspiratie zijn voor het uitwerken van een doeltreffend wettelijk kader op de controle op tussenhandel.

De bespreking is beperkt tot een samenvattende weergave van alle te reguleren aspecten. De volledige tekst van het model is opgenomen in Bijlage 3.

Preamble

Toelichting bij de doelstelling en de context

Artikel 1 – Definities

- Type wapens
- Tussenhandelaar (in wapens)
- Activiteiten van tussenhandel
- Vergunning
- Persoon
- Registratie
- Ernstig misdrijf

Artikel 2 – Bevoegde autoriteit

- (1) Aanduiding van de bevoegde autoriteit;
- (2) Aanduiding van de bevoegde ambtenaren.

²²⁹ Zie op de website van de OAS:

http://www.cicad.oas.org/Desarrollo_Juridico/ENG/Resources/322MRFirearmsBrokersEng.pdf

Artikel 3 – Registratie

Optioneel artikel voor staten die een registratiesysteem invoeren

- (1) verplichting voor iedere tussenhandelaar (in wapens) om zich te laten registreren in de staat waar hij zijn activiteiten uitoefent of verblijft;
- (2) documenten die bij de aanvraag dienen gevoegd te worden;
- (3) de registratie is pas volledig indien alle gevraagde informatie is overgemaakt, eventueel kan de bevoegde autoriteit vooraf de echtheid van de ingediende documenten nagaan;
- (4) de registratie is geldig voor een beperkte duur (2 jaar, X);
- (5) tijdens de duur van de registratie dienen alle wijzigingen schriftelijk aan de bevoegde autoriteit te worden meegedeeld (X);
- (6) volgende personen zijn vrijgesteld van registratie: ... (X);
- (7) wie eerder als producent, als importeur of exporteur geregistreerd werd, moet bijkomende activiteiten van tussenhandel aanmelden (X);
- (8) wie veroordeeld is wegens een ernstig misdrijf, ongeacht onder welke jurisdictie, kan niet in aanmerking komen voor registratie;
- (9) de kostprijs van registratie bedraagt ...;
- (10) iedere geregistreerde tussenhandelaar krijgt een registratienummer toegekend (X);
- (11) de bevoegde autoriteit houdt een register van vergunde tussenhandelaars bij, eventueel beschikbaar voor publieke inspectie;
- (12) nationale autoriteiten werken samen om informatie, bijgehouden in de registers, te delen (X).

Artikel 4 – Vergunning

- (1) iedere persoon die activiteiten van tussenhandel uitvoert op het grondgebied van de regulerende staat, dient voorafgaand aan elke activiteit een vergunning aan te vragen;
- (2) Bijlage II bepaalt de informatie die bij de aanvraag tot vergunning dient verstrekt te worden aan de bevoegde nationale autoriteit. Eventueel kan de bevoegde overheid vooraf de echtheid van de documenten controleren;
- (3) Niemand kan een vergunning voor een activiteit bekomen zonder vooraf als persoon geregistreerd te zijn (cf. art. 3, enkel indien vereist);
- (4) de vergunning is geldig gedurende ... (X);
- (5) wie veroordeeld is wegens een ernstig misdrijf, ongeacht onder welke jurisdictie, kan niet in aanmerking komen voor een vergunning;
- (6) geen vergunning kan worden toegekend voor de volgende categorieën van wapens: ...;
- (7) geen vergunning kan worden toegekend voor activiteiten die een wapenembargo schenden of andere multilaterale sancties;
- (8) activiteiten van tussenhandel, uitgevoerd door een overheidsinstantie vereisen geen voorafgaande registratie of vergunning, iedere afzonderlijke transactie dient wel vooraf te worden aangemeld (X);

- (9) In geval van een activiteit die onder (7) valt, worden dezelfde beoordelingen toegepast als vermeld in (1) t.e.m. (3);
- (10) Een vergunning in de zin van dit artikel is niet overdraagbaar (X).

Artikel 5 – Verbodsbepalingen

- (1) de nationale bevoegde autoriteit zal activiteiten verbieden of een vergunning weigeren, wanneer er reden is om aan te nemen dat de activiteiten van tussenhandel kan resulteren in, of een ernstig risico vormt voor:
 - (a) genocide of misdaden tegen de menselijkheid;
 - (b) schending van mensenrechten, met miskenning van internationaal recht;
 - (c) oorlogsmisdaden, in schending van internationaal recht;
 - (d) schending van wapenembargo's;
 - (e) steun aan terroristische activiteiten;
 - (f) afleiding van wapens naar illegale activiteiten, vnl. die van georganiseerde misdaad;
 - (g) schending van een bilateraal of multilateraal akkoord op wapencontrole of non-proliferatie.

Artikel 6 – Delicten

In overeenstemming met internationale normen, neemt iedere staat wetgeving aan om de volgende handelingen strafbaar te stellen en gepaste sancties te omschrijven (X):

- (1) activiteiten van tussenhandel uitvoeren zonder registratie (art. 3) of het niet verstrekken van volledige en juiste informatie met het oog op registratie;
- (2) activiteiten van tussenhandel uitvoeren zonder vergunning (art. 4) of het niet verstrekken van volledige en juiste informatie met het oog op het bekomen van een vergunning;
- (3) activiteiten van tussenhandel uitvoeren met miskenning van artikel 5;
- (4) de bevoegde autoriteit zal de registratie of de vergunning intrekken in geval van een delict, zoals in deze regelgeving omschreven of bij een ander delict waardoor de persoon niet meer in aanmerking komt voor een registratie of een vergunning, cf. art. 3 en 4.;
- (5) in geval valse of onvolledige informatie werd verstrekt, zal de registratie of vergunning worden geschorst. Dit zal worden beschouwd als een misdrijf van gemeen recht;
- (6) de bevoegde autoriteit zal aangepaste sancties vaststellen in verhouding tot de ernst van het misdrijf.

Artikel 7 – Aansprakelijkheid van rechtspersonen

- (1) Een misdrijf door een persoon die een managementfunctie uitoefent zal worden aangerekend aan de rechtspersoon (X). De aansprakelijkheid kan administratieve, burgerrechtelijke of strafrechtelijke sancties omvatten, inclusief boetes;
- (2) de aansprakelijkheid van de rechtspersoon sluit die van de fysieke persoon die het misdrijf beging, niet uit.

Artikel 8 – Territoriale bevoegdheid

De bepalingen van deze regelgeving zijn van toepassing op tussenhandelaars en hun activiteiten, ongeacht:

- (a) of de tussenhandelaar zijn activiteiten uitoefent op het grondgebied van ... ;
- (b) de wapens komen op het grondgebied van ...

Artikel 9 – Inspecties en rapportering

- (1) verplichting voor iedere geregistreerde tussenhandelaar om jaarlijks een rapport in te dienen bij de bevoegde autoriteit met een omschrijving van de uitgevoerde activiteiten, het type, de hoeveelheid wapens en hun klassificatie, de waarde van de transactie, en de kopers en verkopers betrokken bij de desbetreffende activiteiten (X);
- (2) het niet indienen van een rapport kan een schorsing van de registratie tot gevolg hebben of de onontvankelijkheid van een nieuwe aanvraag tot registratie. De bevoegde autoriteit kan ook een boete opleggen, in verhouding tot de laattijdigheid van het ingediende verslag;
- (3) een geregistreerde tussenhandelaar moet de bevoegde autoriteit toegang verlenen en inzage verlenen in de registers (X);
- (4) het weigeren van toegang of inzage of het op een of ander manier verhinderen van de bevoegde autoriteit om controle uit te oefenen, zal als een misdrijf worden aanzien.

Bijlage I: Registratieformulier tussenhandelaar

Bijlage II: Vergunningsformulier tussenhandel

2

*Goede praktijken om
tussenhandelaars te
vatten*

De goede praktijken en internationale niet-dwingende richtlijnen brengen voornamelijk verduidelijking bij de context en de problematiek van tussenhandel. Ze reiken bovendien additionele elementen aan voor een degelijk wettelijk kader om een controlestelsel zo sluitend mogelijk te maken.

Het VN-rapport van 2007 benadrukt als enige de nood aan een capaciteit om in de praktijk uitvoering te geven aan het wettelijk voorgeschreven controlestelsel. Geen enkel ander document vestigde tot nu toe de aandacht daarop. Nochtans ressorteert een perfect uitgewerkt wettelijk controlestelsel geen effect als men er niet in slaagt om tussenhandelaars aan te zetten om zich te registreren, een vergunning voor hun activiteiten aan te vragen, registers bij te houden, enz. En gezien ze *in se* alleen hun activiteiten, eventueel hun verblijfplaats of vestigingsplaats hebben in het regulerende land en hun activiteiten eerder virtueel en moeilijk waarneembaar²³⁰ zijn in datzelfde land, is het in de praktijk ontzettend moeilijk om ze op te sporen.

Voor dit aspect, het proactief onder controle brengen van tussenhandelaars, werd in de internationale literatuur gezocht naar analyses en goede praktijken, evenwel zonder succes²³¹. De klemtoon in analytische en vergelijkende studies ligt steeds op (1) de nood aan een wettelijk kader op de controle in tussenhandel, (2) welke aspecten daarin thuishoren, zoals de omschrijving van *brokers* en hun activiteiten en het type maatregelen dat gewenst is, (3) de nood aan sancties om de straffeloosheid van illegale tussenhandel tegen te gaan, (4) de nood aan diverse vormen van informatie-uitwisseling en samenwerking over deze drie aspecten (wetgeving, maatregelen en sancties).

Op het vlak van de praktische implementatie is er wél systematisch aandacht voor het probleem om *brokers te vatten met het oog op vervolging* (daartoe dienen juist het wettelijk kader, met duidelijke omschrijvingen en afschrikwekkende sancties), informatie over mechanismen om *brokers preventief te vatten met het oog op de voorafgaande controle van hun activiteiten* ontbreekt even systematisch.

Slechts in één recent nationaal rapport werd het probleem besproken en werden maatregelen voorgesteld om eraan te verhelpen.

Een recent rapport van de House of Commons benadrukt dat de UK er niet steeds in slaagt om de illegale activiteiten van in de UK gevestigde *brokers* op het spoor te komen. Bij een bezoek aan Oekraïne kwam aan het licht dat de Oekraïense autoriteiten exportvergunningen voor lichte wapens aan UK *brokers* hadden toegestaan naar bestemmingen die onder de UK-wetgeving ongeoorloofd zijn²³². Noch de Britse ambassade in Kiev, noch de Britse

230 Een PC, telefoon en/of fax kunnen volstaan om hun activiteiten uit te oefenen, zie o.m.: H. ANDERS, 'Controlling arms brokers', *l.c.*, p. 2

231 S. Cattaneo bv. vermeldt in haar rapport dat twee landen hadden gerapporteerd dat de wettelijke procedure voor *brokers* geen enkele keer is toegepast. Als verklaring wordt verondersteld dat dit komt doordat de wetgeving heel recent is ingevoerd of te weinig bekend bij of te onduidelijk voor de doelgroep. De reden wordt dus geëvalueerd op basis van veronderstellingen, zonder verdere analyse. Zie: S. CATTANEO, *o.c.*, p. 86

232 House of Commons Business and Enterprise, Defence, Foreign Affairs and International Development Committees, *Scrutiny of Arms Export Controls* (2009): UK Strategic Export Controls Annual Report 2007, Quarterly Reports for 2008, licensing policy and review of export control legislation First Joint Report of Session 2008–09, 19 augustus 2009, p. 14–15

bevoegde autoriteiten, de *Export Control Organisation* en de diensten van Douane, waren hiervan op de hoogte.

Het rapport formuleert twee aanbevelingen om de controle op *brokers* te verscherpen: enerzijds registratie van *brokers*, als een voorwaarde, voorafgaand aan de vergunning van activiteiten²³³, en anderzijds meer inspanningen van ambassades en diplomatieke posten om in bepaalde landen van de plaatselijke diensten voor exportcontrole informatie te verkrijgen over de activiteiten van UK *brokers*²³⁴.

Uit een rondvraag bij de nationale administraties in onze buurlanden²³⁵, blijkt dat er in de praktijk hiervoor wel aandacht is of gezocht wordt naar een oplossing.

Nederland²³⁶ bijvoorbeeld, dat momenteel een nieuwe wet voorbereidt (de Wet Strategische Diensten), tracht daarin in extra maatregelen te voorzien om tussenhandelaars aan te sporen zich bij de administratie bekend te maken. Omdat de wet nog in voorbereiding is, was er bij het afsluiten van voorliggend onderzoek nog geen concrete informatie beschikbaar over het type maatregelen.

In Duitsland tracht de bevoegde administratie BAFA²³⁷ door een combinatie van initiatieven zoveel mogelijk *brokers* te bereiken en hen onder vergunning te plaatsen. Zo wordt voorafgaand aan nieuwe wetgeving of wetswijzigingen overlegd met de betrokken industrie. Er is uitgebreide informatie, ook in het Engels, te vinden op hun website, met specifieke brochures bestemd voor tussenhandelaars²³⁸. Ten derde is er structurele samenwerking met douane- en inspectiediensten, gericht op het bekomen van alle relevante informatie die deze diensten zelf, of via samenwerking met andere instanties (inclusief buitenlandse) bekomen.

Ook de Franse dienst²³⁹ bevoegd voor de controle op tussenhandel in (oorlogs)wapens blijft alert voor vermoedelijke *brokers* dankzij (informele) samenwerking en informatie-uitwisseling met andere instanties. Daartoe behoren ook diensten bevoegd voor financiële en fiscale controle.

233 S. Cattaneo spreekt over de voorafgaande registratie als een '*institutional memory*', zie S. CATTANEO, o.c., p. 87

234 House of Commons, o.c., p. 3 en 4

235 Voor een beschrijving van de regelgeving m.b.t. tussenhandel in onze buurlanden, zie: G. CASTRYCK, S. DEPAUW en N. DUQUET, *Een vergelijkende studie van het wapenexportbeleid: Vlaanderen en zijn burens*, Brussel, Vredesinstituut, maart 2007, p. 77-92

236 Uit contact met de Taakgroep Exportcontrole en Strategische goederen van het Nederlands Ministerie van Economische Zaken, zie:
http://www.ez.nl/Onderwerpen/Internationaal_ondernemen/Exportcontrole_strategische_goederen

237 Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle

238 Zie: http://www.bafa.de/bafa/en/export_control/publications/export_control_information_leaflet_trafficking_brokering.pdf

239 de DAS, Délégation aux Affaires Stratégiques van het Ministerie van Defensie, zie over hun beleid m.b.t. tussenhandel (*courtage of intermédiation*):
http://www.defense.gouv.fr/das/transferts_sensibles/fabrication_commerce_et_intermediation

Door de beperkte aandacht voor het preventief vatten van *brokers* met het oog op de voorafgaande controle van hun activiteiten, kunnen verder geen goede praktijken of onderbouwde aanbevelingen worden voorgesteld.

3

*Besluiten uit goede
praktijken en internationale
aanbevelingen*

De rapporten met goede praktijken en aanbevelingen blijken een waardevolle bron van informatie, omdat ze toelichting geven bij de problematiek van *brokering* en voor de meeste te reguleren aspecten een onderscheid maken tussen minimaal te regelen en optionele aspecten. Ze voegen ook een aantal aandachtspunten toe. Hierna worden de belangrijkste aspecten samengevat.

Tot slot komt ook nog een synthese aan bod van initiatieven om tussenhandelaars proactief te vatten om de voorgeschreven controlemaatregelen na te leven.

3.1 Extra aandachtspunten

Wettelijk kader:

- De controle op tussenhandel is best geïntegreerd in een breed wettelijk kader, liefst dat van export/wapenhandel, evt. de productie van wapens (OVSE, VN-rapport). De controle op tussenhandel dient in lijn met die andere bepalingen te zijn. Samen dienen ze een coherent geheel te vormen zonder overlappingsen, en complementair aan elkaar. Daarom wordt de regeling m.b.t. tussenhandel best beperkt tot de specifieke aspecten ervan die niet reeds elders geregeld zijn.
- *Idealiter* gebeurt de controle op tussenhandel en op wapenhandel door dezelfde instanties (OVSE).

Brokers:

- Een *broker* is in essentie iemand die niet zelf fysiek de goederen verhandelt, en ze niet in zijn bezit krijgt (OVSE).

Brokering transacties:

- De tussenhandelstransacties vallen per definitie buiten het grondgebied van de regulerende staat (OVSE).

Activiteiten van brokering:

- Activiteiten van tussenhandel omvatten in essentie het bemiddelen tussen producent, koper of verkoper om een 'deal' tot stand te brengen. Deze activiteiten moeten minimaal onder het controlestelsel vallen (OVSE, VN-rapport).

- Daarnaast bestaan er optionele of ‘gerelateerde activiteiten’, zoals ondersteunende dienstverlening aan tussenhandelaars (*in se* geen tussenhandel) en andere ondersteunende activiteiten aan wapenhandelaars, zoals financiële dienstverlening, verzekeringen, vervoer, publiciteit, e.d. Ook deze activiteiten dienen gecontroleerd te worden, al hoeft dit niet noodzakelijk onder het controlestelsel op tussenhandel. Ze kunnen worden beschouwd als een aparte (derde) categorie van (ondersteunende) activiteiten van wapenhandel of ze kunnen eventueel onder andere nationale wetgeving aan controle onderworpen worden. Er dient dus voor elk type van activiteiten te worden nagedacht:
 - of ze behoren tot wapenhandel – dit omvat in-, uit- en doorvoer, evt. ondersteunende activiteiten zoals technische dienstverlening bij de verhandelde goederen,
 - of ze vallen onder het controlestelsel van tussenhandel (geen bezit van de goederen, transacties in derde landen).
 - of ze kunnen gecontroleerd worden op basis van andere regelgeving, bv. wetgeving op financiële transacties of op georganiseerde misdaad; financiële dienstverlening, vervoer, opleiding, enz. komen daarvoor in aanmerking (OVSE, VN-rapport, OAS).

Territoriaal aanknopingspunt:

- Het territoriaal aanknopingspunt (voor de bevoegde overheid) is de plaats waar de *broker* zijn activiteiten uitoefent, ongeacht of hij er gevestigd is, er verblijft en al dan niet onderdaan is (OVSE, VN-rapport).
- Er dient onderzocht of er afspraken met andere landen nodig zijn voor het geval er een samenlopende jurisdictie ontstaat doordat er meerdere transacties in verschillende landen plaatsvinden (OVSE).

Controlemaatregelen:

- Concrete controlemaatregelen kunnen bestaan uit 4 types van procedures (*‘multi stage’*):
 - (1) een vergunning voor elke individuele transactie van tussenhandel is imperatief;
 - (2) voorafgaand kan een registratie of
 - (3) een vergunning van de tussenhandelaar vereist worden;
 - (4) *ex post* controles kunnen o.m. de eindbestemming controleren aan de hand van een erkend certificaat, of op basis van de registers die tussenhandelaars zelf bijhouden (OVSE).
- Een controlestelsel bestaat best uit een getrapt systeem dat een verbod op bepaalde activiteiten, vergunningen en evt. vrijstellingen omvat (OAS).
- Wie een vergunning heeft als wapenhandelaar en ook activiteiten van tussenhandel uitvoert, moet dit minstens melden (OAS).
- De registratie en van de vergunning dient een beperkte geldigheidsduur te hebben (OAS).

- *Brokers* moeten verplicht worden om wijzigingen tijdens de duur van de registratie of vergunning te melden (OAS).
- Iedere geregistreerde broker krijgt een registratienummer toegekend dat op alle officiële documenten moet vermeld worden (OAS).
- Vergunningen zijn persoonlijk en niet overdraagbaar (OAS).
- Eventueel kan er met vrijstellingen gewerkt worden voor bepaalde bestemmingen, zogen. witte lijsten, of voor bepaalde categorieën van tussenhandelaars, bv. publieke instanties (OVSE, VN-rapport).

Sancties:

- Effectieve strafbaarstelling vereist voorschriften die voldoende duidelijk, specifiek en herkenbaar te zijn. Die vereisten slaan zowel op het soort activiteiten, welke actoren als tussenhandelaar beschouwd worden, het type van gedragingen dat als ongeoorloofd kan worden beschouwd en de toepasselijke sancties (OVSE);
- Sancties dienen zowel fysieke personen als rechtspersonen te viseren (OAS);
- Een doeltreffend bestraffingsstelsel voorziet best in een mix aan sancties, die zijn burgerrechtelijke, administratieve en strafrechtelijk van aard, zoals resp. verbeurdverklaring van goederen, uitsluiting van deelname aan openbare aanbestedingen, en boetes en gevangenisstraf (OVSE, VN-rapport, OAS);
- Ook bestraffing kan best door een getrapt systeem met:
 - (1) straffen voor het niet-naleven van de formele vereisten (vergunning, registers, onjuiste informatie verstrekken);
 - (2) schorsing van de registratie/vergunning wanneer er onregelmatigheden worden vastgesteld;
 - (3) bijkomende straffen voor misdrijven van gemeen recht (valsheid in geschrifte, ...), zoals bv. de intrekking van de registratie en vergunning;
 - (4) strengere straffen voor embargo's en andere illegale activiteiten die de internationale veiligheid bedreigen; dit zou overeen moeten komen met het overtreden van de beoordelingscriteria van de aanvraag (VN rapport).

Afdwingbaarheid:

- Een noodzakelijk complement aan wetgeving is de capaciteit om ze te doen naleven (VN-rapport).

Samenwerking:

- Bij de beoordeling van de aanvragen tot registratie of vergunning worden best meerdere instanties betrokken, bilateraal of via een gezamenlijk comité. Daartoe behoren onder meer: de vergunnende autoriteit, ministeries die politieke evaluaties

maken, veiligheidsdiensten, douaneautoriteiten, instanties die de betrouwbaarheid van aanvragers screenen, andere departementen die zich bezighouden met ‘*data administration*’, gerechtelijke autoriteiten en inspecties (OVSE, OAS).

- Niet alleen tussen binnenlandse diensten is er intensieve samenwerking vereist, ook met andere landen is minstens informatie-uitwisseling nodig (VN, VN rapport): illegale *brokering* is niet nationaal alleen op te lossen.
 - Algemene informatie-uitwisseling kan betrekking hebben op nationale wetgeving, jaarrapporten over toegekende vergunningen, kennisgeving van geweigerde vergunningen;
 - Door proactieve samenwerking zou informatie kunnen uitgewisseld worden over de (vermoedelijke) aanwezigheid of activiteit van *brokers*;
 - Preventieve samenwerking kan door informatie uit te wisselen over de betrouwbaarheid van *brokers*;
 - Voor *ex post* controles kan worden samengewerkt om de echtheid van de eindbestemmingen te controleren;
 - Justitiële samenwerking kan nodig zijn om vervolging van illegale tussenhandelaars mogelijk te maken (OVSE).
- Ook tussen de autoriteiten en de tussenhandelaars zelf is het van belang dat wordt samengewerkt, vooral om de handelaars te informeren over het kader waarbinnen ze legaal kunnen werken (OVSE).

De werking van het controlestelsel garanderen:

De moeilijkheid om in de praktijk *brokers* te vatten en hen aan te zetten om de voorgeschreven procedure te volgen, vormt een specifieke problematiek op zich. Het feit dat de activiteiten van *brokers* in het regulerende land eerder ‘virtueel’ zijn en de fysieke transacties in derde landen plaatsvinden, maakt het voor de bevoegde administraties moeilijk om hun bestaan op te sporen.

Enkel in een Brits rapport werden expliciete aanbevelingen gevonden om hiervoor een oplossing te vinden, waaronder het bijhouden van registers. Cattaneo omschrijft het belang van een dergelijke voorafgaande registratie als een ‘*institutional memory*²⁴⁰’. Een tweede maatregel die het Brits rapport aanbeveelt, is intensieve samenwerking met de bevoegde diensten van de landen waar de in-, uit- en doorvoertransacties plaats vinden.

Een ander type maatregel die in de buurlanden overwogen of toegepast wordt, is proactieve informatie of *outreach* activiteiten.

²⁴⁰ Zie: S. CATTANEO, o.c., p. 87

3.2

Meerwaarde van de goede praktijken en aanbevelingen

Zoals reeds eerder benadrukt, vormen de extra aandachtspunten uit goede praktijken en aanbevelingen een aanvulling op de bindende voorschriften van de bovennationale documenten die in Deel I besproken werden.

Samen kunnen ze dienen als referentiekader voor de nationale wetgever:

- Naleving met de bindende voorschriften garandeert *legal compliance*, waaruit de wil blijkt om zich in lijn te stellen met die maatregelen waarover internationale consensus bestaat;
- Het overwegen van niet-bindende aanbevelingen draagt bij tot weloverwogen keuzes uit een brede waaier aan minimale en optionele maatregelen, vanuit inzicht in de problematiek.

BESLUIT

Dit onderzoek analyseert het internationale kader voor de controle op tussenhandel in militaire en *dual-use* goederen. Tussenhandel is immers bij uitstek een grensoverschrijdend fenomeen, wat resulteert in aandacht in verschillende internationale fora: de Verenigde Naties, het Wassenaar Arrangement, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa en de Europese Unie. In voorliggend rapport worden een brede waaier aan relevante documenten geanalyseerd om het internationale kader voor de controle op tussenhandel in kaart te brengen.

De inleiding schetst de problematiek van illegale tussenhandel. Tussenhandel in militair materieel en goederen voor tweëerlei gebruik of *dual-use* goederen vormt een aparte categorie van wapenhandel. Tussenhandel onderscheidt zich van wapenhandel d.m.v. in-, uit- en doorvoer doordat de transfers van goederen zich situeren in andere landen dan die waar de tussenhandelaars hun activiteiten uitoefenen. Tussenhandelaars bemiddelen tussen een producent, koper of verkoper, zonder dat ze zelf de goederen in hun bezit hebben of er juridisch eigenaar van zijn.

Militaire goederen omvatten handvuurwapens en lichte wapens, zowel als andere conventionele wapens. Tot *dual-use* goederen behoren goederen waarvan de toepassing zowel civiel als militair kunnen zijn. Beide categorieën van goederen worden in de nationale en internationale wetgeving apart behandeld.

Sinds de jaren '90 is er internationaal aandacht voor de problematiek van illegale tussenhandel in wapens, naar aanleiding van een aantal rapporten die de rol van tussenhandelaars aan het licht brachten bij de schending van wapenembargo's. Daaruit bleek dat tussenhandelaars voor de transfers van goederen landen uitkiezen die geen of minder strenge exportcontroles opleggen, waardoor ze legaal of minstens ongestraft hun goederen naar ongeoorloofde bestemmingen of bestemmelingen kunnen verhandelen. Ongeoorloofde bestemm(en)ingen zijn die onder embargo of die een bedreiging vormen voor o.m. de regio-

nale of internationale veiligheid of voor het respect voor de mensenrechten.

Naar aanleiding van die vaststellingen zijn er op internationaal, regionaal en Europees vlak initiatieven genomen om illegale tussenhandel te bestrijden. De Verenigde Naties, het *Wassenaar Arrangement*, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa en de Europese Unie hebben juridisch of politiek bindende documenten in die zin aangenomen.

Deel I beschrijft de bovennationale verplichtingen m.b.t. de controle op tussenhandel. Inhoudelijk lijkt er internationaal nog geen consensus over het type van activiteiten en het profiel van tussenhandelaars dat aan controle dient onderworpen te worden. Dit blijkt uit de afwezigheid van definities. Hetzelfde geldt voor het type maatregelen dat de nationale wetgeving dient op te leggen en de afbakening van het materieel toepassingsgebied (het type goederen waarop de voorschriften van toepassing zijn). Internationaal gaat de aandacht vooral uit naar handvuurwapens en lichte wapens.

Internationaal is er wel consensus over de nood aan nationale wetgeving, om tussenhandelaars in het land waar ze hun activiteiten uitoefenen aan controle te onderwerpen. Daardoor wordt tevens een rechtskader voor legale tussenhandel gecreëerd. Er is ook consensus over de nood aan sancties opdat malafide tussenhandelaars niet ongestraft zouden weggelaten worden. Als controlemaatregel wordt de voorkeur gegeven aan een vergunning van activiteiten, eerder dan een vergunning van personen.

De Europese regelgeving legt de meest dwingende maatregelen op. Naargelang het type goederen, militaire of *dual-use*, verplichten Gemeenschappelijke Standpunten en Verordeningen de lidstaten om hun beleid aan te passen, resp. de rechtstreeks toepasselijke bepalingen te implementeren. De EU-regelgeving omvat duidelijk omschreven definities en een duidelijk afgebakend materieel toepassingsgebied (gebaseerd op lijsten). Ze maakt een onderscheid tussen minimaal verplichte maatregelen en te overwegen additionele opties en legt de lidstaten op om in sancties te voorzien.

Deel II gaat in op goede praktijken en internationale aanbevelingen op zoek naar extra aandachtspunten. Ze stellen een brede waaier aan essentiële en optionele controlemaatregelen voor en geven toelichting bij de specifieke kenmerken van de problematiek van illegale tussenhandel.

Uit het overzicht blijkt dat sinds de eerste internationale rapporten het probleem van ongeoorloofde tussenhandel in SALW onder de aandacht brachten, een lange weg is afgelegd. In eerste instantie werd vooral de nood aangevoeld om tussenhandelaars niet ongestraft te laten weggelaten worden met activiteiten waardoor wapenembargo's of andere maatregelen van internationale veiligheid werden geschonden. Nationale wetgeving, waar die bestond, legde immers verplichtingen op voor de in-, uit- en doorvoer van wapens, de bemiddelende activiteiten van tussenhandelaars vielen daar niet onder. De focus van de vroegste internationale initiatieven lag dan ook voornamelijk op het creëren van een raamwerk voor nationale wettelijke kaders voor tussenhandelactiviteiten, inclusief sancties. De internationale aandacht ging vooral naar SALW.

Sindsdien is de scope van de internationale initiatieven uitgebreid naar andere types van wapens, tegelijkertijd kwam er meer aandacht voor de nood aan een holistische aanpak van de bestrijding van de illegale wapenhandel in al zijn aspecten. De controle op- en reglementering van tussenhandel vormen daarin een vorm van tweedelijns-offensief: vermijden dat personen die geen wapenhandelaar zijn de voorwaarden van de in-, uit- en doorvoerwetgeving zouden omzeilen.

In de loop der jaren werd op verschillende niveaus (internationaal en regionaal) een brede waaier aan bindende documenten en aanbevelingen aangenomen. Samen bieden ze momenteel een vrij volledig inzicht in de specifieke kenmerken van de problematiek van ongeoorloofde tussenhandel en kunnen nationale autoriteiten zich hierop baseren om maatregelen in hun nationale wetgeving op te nemen. Regionale organisaties zoals de Europese Unie en de Organisatie van Amerikaanse Staten zijn er in geslaagd om gedetailleerde voorschriften uit te werken. De Europese Unie gaat daarin het verst voor dual-use goederen, op basis van de haar toegekende supranationale bevoegdheden.

Om wereldwijd een effectief sluitende controle op tussenhandel mogelijk te maken, dient de internationale gemeenschap evenwel nog een stapje verder te gaan. Ten eerste is het niet voldoende dat internationale documenten opleggen om nationale wetgeving aan te nemen. Tussenhandel is per definitie een grensoverschrijdend probleem, waarbij de nationale autoriteiten jurisdictioneel beperkt zijn in hun slagkracht. De enige manier om deze beperking op te vangen is door internationale samenwerking. Dit dient minstens informatie-uitwisseling over tussenhandelaars, over toegestane en geweigerde vergunningen, over strafrechtelijke veroordelingen e.d. te omvatten. Idealiter wordt een dergelijke samenwerking door een internationale instantie gecoördineerd en aangestuurd.

Ten tweede, repressief optreden alleen, is niet voldoende. Een wettelijk kader met bijhorende sancties maakt ongeoorloofde tussenhandel dan wel illegaal, en voorkomt de strafeloosheid van illegale activiteiten, maar biedt slechts een stok achter de deur nadat het kwaad is geschied. Een meer voldragen benadering van de controle op tussenhandel vergt dan ook een meer preventieve aanpak, die tussenhandelaars proactief opspoort om hen te wijzen op de voorwaarden waarbinnen ze legaal kunnen opereren. Dit laat ook toe tussenhandel als een legale en niet per definitie illegale activiteit te benaderen. Ook dit aspect vereist intensieve grensoverschrijdende samenwerking, parallel aan nationale inspanningen van staten.

Voor beide aspecten bieden de onderhandelingen van het *Arms Trade Treaty* (ATT) een uitgelezen kans. Het ATT onderschrijft een holistische aanpak van de problematiek van illegale wapenhandel in al zijn aspecten. Indien het ATT erin zou slagen rekening te houden met de aandachtspunten met betrekking tot de problematiek van tussenhandel zoals hier beschreven, kan dit een belangrijk stap betekenen. Niet alleen voor een sluitende controle op tussenhandel, en betere garanties voor legale wapenhandel, maar in fine voor meer internationale veiligheid en meer respect voor de mensenrechten.

Bijlage 1: Definities

Overzicht van alle relevante definities

Tussenhandel	
GS 2003/468/GBVB Tussenhandel	De activiteiten van personen en entiteiten die: onderhandelen over transacties of transacties tot stand brengen die betrekking kunnen hebben op de overdracht van goederen die voorkomen op de gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen, van een derde land naar een ander derde land; of die dergelijke goederen, welke zij in hun bezit hebben, kopen, verkopen of overdragen, van een derde land naar een ander derde land.
WA Elementen Tussenhandel	activities of negotiating or arranging contracts, selling, trading or arranging the transfer of arms and related military equipment controlled by Wassenaar Participating States from one third country to another third country
OVSE Beginselen Tussenhandel	Activities of persons and entities: <ul style="list-style-type: none"> – negotiating or arranging transactions that may involve the transfer of items referred to in the OSCE Document on Small Arms and Light Weapons, and in particular its preamble, paragraph 3, from any other country to another country; – or who buy, sell, arrange the transfer of such items that are in their ownership from any other country to another country.
EG Dual-use Verordening 428/2009	Tussenhandeldiensten: het onderhandelen over of regelen van transacties met het oog op de aankoop, verkoop of levering van producten voor tweëerlei gebruik door een derde land van/aan een ander derde land, of het verkopen of aankopen van producten voor tweëerlei gebruik in derde landen met het oog op de overbrenging ervan naar een ander derde land Voor de toepassing van deze verordening geldt deze definitie niet voor het louter verstrekken van nevendiensten. Nevendiensten zijn vervoer, financiële diensten, verzekering of herverzekering dan wel algemene reclame of promotie.
OAS Model Regulations	‘Brokering activities’ means acting as a broker and includes manufacturing, exporting, importing, financing, mediating, purchasing, selling, transferring, transporting, freightforwarding, supplying, and delivering firearms, their parts or components or ammunition or any other act performed by a person, that lies outside the scope of his regular business activities and that directly facilitates the brokering activities.

Tussenhandelaar	
EG Richtlijn 91/477 (wijzig. 2008/51)	Wapenmakelaar: iedere natuurlijke of rechtspersoon, anders dan een wapenhandelaar, wiens handel of bedrijf geheel of gedeeltelijk bestaat in het kopen, verkopen of organiseren van de overbrenging van wapens
EG Dual-use Verordening 428/2009	Tussenhandelaar: een natuurlijke persoon of rechtspersoon of partnerschap, verblijvend of gevestigd in een lidstaat van de Gemeenschap, die of dat vanuit de Gemeenschap diensten als gedefinieerd in punt 5, verricht die gericht zijn op het grondgebied van een derde land

Tussenhandelaar	
OVSE Handboek SALW	The natural person or legal entity that carries out a brokering activity. A broker is anyone who directly performs an activity defined as brokering activity in the exercise of his own commercial or legal relations. The acts of a natural person, especially employees, are to be described to the legal entity
VN Report A/62/163 (2007)	A broker in small arms and light weapons can be described as a person or entity acting as an intermediary that brings together relevant parties and arranges or facilitates a potential transaction of small arms and light weapons in return for some form of benefit, whether financial or otherwise
Organisation of American States	‘Broker’ or ‘Arms Broker’ means any natural or legal person who, in return for a fee, commission or other consideration, acts on behalf of others to negotiate or arrange contracts, purchases, sales or other means of transfer of firearms, their parts or components or ammunition.

Definities of lijsten van goederen:

Conventionele wapens	
Wassenaar Arrangement	Control list: Munitions List (conventionele wapens) en Basic List (<i>dual-use items</i> : zowel civiel als militair gebruik)
EU	Gemeenschappelijke EU lijst (22 categorieën)

Small Arms and Light Weapons	
VN Vuurwapens Protocol	<p>a) “Firearm” shall mean any portable barrelled weapon that expels, is designed to expel or may be readily converted to expel a shot, bullet or projectile by the action of an explosive, excluding antique firearms or their replicas. Antique firearms and their replicas shall be defined in accordance with domestic law. In no case, however, shall antique firearms include firearms manufactured after 1899;</p> <p>b) “Parts and components” shall mean any element or replacement element specifically designed for a firearm and essential to its operation, including a barrel, frame or receiver, slide or cylinder, bolt or breech block, and any device designed or adapted to diminish the sound caused by firing a firearm;</p> <p>c) “Ammunition” shall mean the complete round or its components, including cartridge cases, primers, propellant powder, bullets or projectiles, that are used in a firearm, provided that those components are themselves subject to authorization in the respective State Party.</p>
WA Control list	<p>8.1 Small Arms: those weapons intended for use by individual members of armed forces or security forces, including revolvers and self-loading pistols; rifles and carbines; sub-machine guns; assault rifles; and light machine guns.</p> <p>8.2 Light Weapons: those weapons intended for use by individual or several members of armed or security forces serving as a crew and delivering primarily direct fire. They include heavy machine guns; hand-held under-barrel and mounted grenade launchers; portable anti-tank guns; recoilless rifles; portable launchers of anti-tank missile and rocket systems; and mortars of calibre less than 75 mm</p>

Small Arms and Light Weapons	
OVSE Document SALW	<p>(Instrumentele definitie)</p> <p>small arms and light weapons are man-portable weapons made or modified to military specifications for use as lethal instruments of war. Small arms are broadly categorized as those weapons intended for use by individual members of armed security forces. They include revolvers and self-loading pistols; rifles and carbines; sub-machine guns; assault rifles; and light machine guns.</p> <p>Light weapons are broadly categorized as those weapons intended for use by several members of armed or security forces serving as a crew. They include heavy machine guns; hand-held under-barrel and mounted grenade launchers; portable anti-aircraft guns; portable anti-tank guns; recoilless rifles; portable launchers of anti-tank missile and rocket systems; portable launchers of anti-aircraft missile systems; mortars of calibers less than 100 mm."</p>
GS 2003/468/GBVB en GS 2008/944/GBVB	Gemeenschappelijke lijst, ML 1 en ML 2
GO 2002/589 SALW	<p>a) handvuurwapens en toebehoren die speciaal voor militair gebruik ontworpen zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> - mitrailleurs (met inbegrip van zware mitrailleurs), - pistoolmitrailleurs, met inbegrip van machinepistolen, - volledig automatische geweren, - semi-automatische geweren, indien ontwikkeld en/of in gebruik als legermodel, - geluiddempers; <p>b) door een of meer personen te dragen lichte wapens:</p> <ul style="list-style-type: none"> - kanon (met inbegrip van automatische kanonnen), houwitser en mortieren met een kaliber van minder dan 100 mm, - granaatwerpers, - anti-tankwapens, terugstootloze vuurwapens (raketwerpers), - anti-tankraketten en werpers, - luchtverdedigingsraketten/draagbare luchtverdedigingssystemen (MANPADS)
MANPADS – WA Control List	8.3 Man-Portable Air-Defence Systems: surface-to-air missile systems intended for use by an individual or several members of armed forces serving as a crew

Small Arms and Light Weapons	
Richtlijn 91/477 (wijzig. 2008/51)	<p>Vuurwapen:</p> <p>een draagbaar, van een loop voorzien wapen waarmee door explosieve voortstuwing een lading, een kogel of een projectiel wordt uitgestoten, en dat daartoe is ontworpen of daartoe kan worden omgebouwd, tenzij het is uitgesloten om een van de in punt III van bijlage I genoemde redenen. Vuurwapens worden onderverdeeld in punt II van bijlage I.</p> <p>In de zin van deze richtlijn wordt een object geacht te kunnen worden omgebouwd zodat door middel van explosieve voortstuwing een lading, kogel of projectief uitgestoten kan worden wanneer:</p> <ul style="list-style-type: none"> - het qua vormgeving gelijk is aan een vuurwapen, en - ingevolge zijn constructie of het materiaal waarvan het is gemaakt aldus kan worden omgebouwd. <p>Onderdeel:</p> <p>elk element of vervangingselement dat specifiek voor een vuurwapen is gemaakt en van essentieel belang is voor de werking ervan, met inbegrip van een loop, een frame- of kastgroep, slede of cilinder, grendel of afsluiterblok, en enig hulpstuk dat is ontworpen of aangepast om het geluid van het vuren van een vuurwapen te verminderen</p> <p>Essentieel onderdeel:</p> <p>het sluitingsmechanisme, de kamer en de loop van vuurwapens die, als afzonderlijke voorwerpen, vallen onder de categorie waarin het vuurwapen waarvan zij deel uitmaken of waarvoor zij bestemd zijn, is ingedeeld.</p> <p>Munitie:</p> <p>het gehele stuk of zijn componenten, met inbegrip van patroonhouder, slaghoedje, voortstuwingskruit, kogels en projectielen, die worden gebruikt in een vuurwapen voor zover deze componenten zelf onderworpen zijn aan vergunningen in de desbetreffende lidstaat</p>

Dual-use items	
EG Dual-use Verordening 428/2009	<p>Producten voor tweëerlei gebruik:</p> <p>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 b dragen in de vervaardiging van nucleaire wapens of andere nucleaire explosiemiddelen</p> <p>De producten in Bijlage I.</p>

Bijlage 2: Lijst met gebruikte afkortingen

Afkorting	Volledige benaming
GS	Gemeenschappelijk Standpunt
GO	Gemeenschappelijk Optreden
SALW	Small Arms and Light Weapons
IU&D	In-, uit- en doorvoer
VN	Verenigde Naties
WA	Het Wassenaar Arrangement
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
Vuurwapens Protocol	VN Protocol tegen de ongeoorloofde vervaardiging van en handel in vuurwapens, de onderdelen, componenten en munitie ervan, Protocol bij het Verdrag inzake transnationaal georganiseerde misdaad (mei 2001)
VN Actieprogramma	Actieprogramma inzake handvuurwapens en lichte wapens (juli 2001)
Resolutie 1540	VN Resolutie 1540 van de Veiligheidsraad m.b.t. de handel in massavernietigingswapens door niet-statelijke actoren (april 2004)
WA Beste Praktijk Richtlijnen	WA Beste Praktijk Richtlijnen voor SALW Export (dec. 2002)
WA Verklaring	WA Verklaring van Overeenstemming over tussenhandel in wapens (dec. 2002)
WA Elementen	WA Elementen voor doeltreffende wetgeving op tussenhandel in wapens (dec. 2003)
OVSE Document	OVSE Document over Handvuurwapens en Lichte wapens (november 2000)
OVSE Beginselen	OVSE Beginselen over de controle op de tussenhandel in SALW (nov. 2004)
GO 2002/589/GBVB	Gemeenschappelijk Optreden 2002/589/GBVB inzake de bijdrage van de Europese Unie aan de bestrijding van de destabiliserende accumulatie en verspreiding van hand-vuurwapens en lichte wapens (juli 2002)
GS 2003/468/GBVB	Gemeenschappelijk Standpunt 2003/468/GBVB over het toezicht op de tussenhandel in wapens (juni 2003)
GS 2008/944/GBVB	Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB met gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie (dec. 2008)
EG Verordening 428/2009	Verordening nr. 428/2009 tot instelling van een communautaire regeling voor controle op de uitvoer, de overbrenging, de tussen handel en de doorvoer van producten voor tweëerlei gebruik (mei 2009)

Bijlage 3: OAS Model Regulations brokering

Integrale tekst van het Model Regelgeving op tussenhandel van de *Organisation of American States*²⁴¹.

Preamble

These Model Regulations reflect the Member States' conviction that illicit international trade in firearms, their parts and components and ammunition constitutes a specific risk to the security and the well-being of member states and that measures to promote further cooperation among them, in particular by the promotion of harmonized broker controls with respect to the international movements of firearms, their parts and components and ammunition and a system of procedures for applying them, will assist in preventing their diversion to unlawful ends.

National controls on brokering should complement, and wherever feasible, be integrated in control mechanisms already established by Member States in other related areas, including export, manufacturing and marking of firearms, their parts and components and ammunition.

Member States that presently lack legislation or regulatory regimes to control the activities of brokers may seek to adopt the proposed Model Regulations in accordance with the provisions of their legal systems and their fundamental laws.

Article 1.

Definitions

The following definitions shall be applicable throughout the text of these Regulations except when another meaning is expressly indicated:

“Ammunition” means the complete round or its components, including cartridge cases, primers, propellant powder, bullets, or projectiles that are used in any firearm, as defined in Article I of the Inter-American Convention.

“Broker” or **“Arms Broker”** means any natural or legal person who, in return for a fee, commission or other consideration, acts on behalf of others to negotiate or arrange contracts, purchases, sales or other means of transfer of firearms, their parts or components and ammunition.

“Brokering activities” means acting as a broker and includes, manufacturing, exporting, importing, financing, mediating, purchasing, selling, transferring, transporting, freight-forwarding, supplying, and delivering firearms, their parts or components and ammunition or any other act performed by a person, that lies outside the scope of his regular business activities and that directly facilitates the brokering activities.

241 Bron: http://www.cicad.oas.org/Desarrollo_Juridico/ENG/Resources/322MRFirearmsBrokersEng.pdf

“Explosives” means any substance or article that is made, manufactured, or used to produce an explosion, detonation, or propulsive or pyrotechnic effect, except:

- a substances and articles that are not in and of themselves explosive; or
- b substances and articles listed in the Annex to the Inter-American Convention; as defined in Article I of the Inter-American Convention.

“Firearms” means:

- a any barreled weapon which will or is designed to or may be readily converted to expel a bullet or projectile by the action of an explosive, except antique firearms manufactured before the 20th Century or their replicas; or
- b any other weapons or destructive device such as any explosive, incendiary or gas bomb, grenade, rocket, launcher, missile, missile system, ore mine; as defined in Article I of the Inter-American Convention.

“Inter-American Convention” means the Inter-American Convention Against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Ammunition, Explosives and Other Related Materials.

“License” or “licensing” means the license required for a person to perform brokering activities pursuant to Article 4.

“Parts and components” means, in relation to firearms, those elements that are essential to their operation.

“Person” includes natural and legal persons.

“Registration” means the registration of a natural or legal person as a broker in accordance with Article 3.

“Serious crime” means conduct constituting an offense punishable by a maximum deprivation of liberty of at least four years or a more serious penalty²⁴².

Article 2.

National Authority

- (1) The National Authority for the registration or licensing of brokers shall be the Office of ..., situated in the Ministry of ...
- (2) The National Authority shall designate the officials authorized to conduct the registration of brokers and/or the licensing of brokering activities in accordance with Articles 3 and 4 respectively.
- (3) The National Authority shall make available the name of the officials authorized to carry out licensing or registration to national authorities of other member states upon request²⁴³.

²⁴² What constitutes a “serious crime” may differ from country to country, and in other countries, may not be defined in national law. In these Regulations, the expression is used in Articles 3 and 4 for the purpose of determining an applicant’s eligibility for registration and/or licensing, with the idea of rejecting applicants convicted for a type of crime that would make it undesirable that they engage in arms brokering, for example, an offense that suggests a connection to organized crime. The same definition is used in the United Nations Transnational Organized Crime Convention.

²⁴³ The sharing of the identity of officials of the National Authority referred to in paragraph (3) is for purposes of effecting cooperation among countries to facilitate exchanging information about brokers.

Article 3.

Registration²⁴⁴ - For application by countries which adopt a registration and licensing system²⁴⁵

- (1) Every person who performs or intends to perform brokering activities within the territorial jurisdiction of ... (country), and where required by the national legislation of the country in which the person is resident or carries on business, shall register with the relevant National Authority by providing to that authority information in the form prescribed in Annex I to these Regulations. In the case of legal persons, the form shall be signed by the duly authorized/legal representative of the enterprise.
- (2) Every applicant for registration shall submit original or certified copies of information that demonstrates that it is currently authorized to carry on business in the country of ...
- (3) Registration shall not be complete until the completed registration form containing all of the information in Annex I has been recorded in the registry of brokers, a broker registration number in accordance with paragraph (10) is assigned, and a copy evidencing approval of the registration by the National Authority is provided to the applicant. Prior to authorizing the registration the National Authority may require verification of the information submitted through original or certified copies of documentation.
- (4) Registration is effective for two years from the date of approval. Subsequent registration can only be effected by the submission and approval of a new registration form²⁴⁶.
- (5) Throughout the validity period of the registration, any change in the information provided by an applicant on the registration form shall be communicated in writing to the National Authority by its authorized/legal representative within ... days of the change²⁴⁷.
- (6) The following persons are exempt from registration under this Article: (a) Employees or officials of the Government of the country of ... acting in their official capacity; and (b) Employees or officials of foreign governments or international organizations acting in their official capacity.

244 Registration is largely viewed as an additional and optional element of brokering controls. At a practical level, the information required on an application for a brokering license can provide the basis for a de facto registration of brokers. A registration regime may be viewed as an optional element of these Model Regulations.

245 Countries that prefer to have only a licensing system need not apply the provisions of Article 3. At a minimum however, a licensing system as set out in Article 4 needs to be imposed. Application of these Model Regulations using only a licensing system should include the maintenance of the information provided on an application for a brokering license as the basis for a de-facto registry of brokers.

246 Countries may wish to provide for a different period, however, two years has been suggested as a maximum. It was pointed out by some countries that the same period of registration that exists for exporters of firearms could also be used for brokers.

247 Generally 30 to 60 days is recommended. As with paragraph 3 above, the communication of a change may be the subject to verification and require approval of the amended registration form by the National Authority.

- (7) Every applicant for registration as a broker who is already registered as a manufacturer, an exporter or an importer must also provide notifications of these additional functions to the National Authority.
- (8) No person who has been convicted of a related serious crime in any jurisdiction shall be eligible for registration.
- (9) The fee for registration as a broker shall be ...
- (10) A broker registration number shall be assigned to each registered broker.
- (11) Each National Authority shall maintain a registry of brokers. Countries may choose to have the registry of brokers available for public inspection.
- (12) National Authorities shall cooperate with one another to exchange information, contained in their respective registry of brokers, including information relative to ineligibility, debarments and denied applicant²⁴⁸.

Article 4.

Licensing – For application by all countries.

- (1) Every person who performs or intends to perform brokering activities within the territorial jurisdiction of ... (country) shall obtain a license issued by the National Authority prior to each brokering activity that he or she performs.
- (2) To obtain a license, the applicant shall provide to the National Authority the information in the form prescribed in Annex II. Before it issues the license, the National Authority may require verification of the information submitted through original or certified copies of the documentation supporting the application.
- (3) No person who is registered with the National Authority in accordance with Article 3 shall be entitled to receive a license issued under this section²⁴⁹.
- (4) A license authorizing brokering activities shall be valid for a period of ...
- (5) No license shall be issued to a person who has been convicted of a related serious crime in any jurisdiction.
- (6) No license shall be issued that would authorize a person to engage in brokering activities with respect to the following classes of firearms, parts and components and ammunition²⁵⁰.
- (7) No license shall be issued that would authorize a person to engage in brokering activities with respect to any country or countries that are the subject to an arms embargo of the United Nations Security Council or other multilateral sanctions to which the country adheres, or that it unilaterally applies.
- (8) Brokering activities undertaken by or for an agency of the Government of ...

²⁴⁸ Conceptually, the registry of brokers would consist of a data base in electronic form and could contain other information on individual brokers, such as, for example, the reports referred to in Article 9 or any sanctions applied against persons once registered as brokers.

²⁴⁹ This provision only applies to countries which have adopted a registration and licensing system.

²⁵⁰ This provision would apply to a country that has classes of weapons in relation to which it will not issue a license because it will not authorize their export. Another approach would be to cross-reference the classes of firearms prohibited for export under the country's export control legislation. Regardless of approach, countries need to ensure that this provision is consistent with the prohibitions that the state applies with respect to the export of firearms.

(country) may be conducted without registration or a license, however each brokering activity shall be authorized by or require notification to a committee of the Government that includes representation by senior officials of the Ministries of ... or the National Security Committee of that country.

- (9) In the case of brokering activities under paragraph (7), the decision to authorize or refuse to authorize brokering activities shall be based upon the same considerations referred to in paragraphs (1) to (3)²⁵¹.
- (10) A license issued under this Article is not transferable.

Article 5.

Prohibitions

- (1) The National Authority shall prohibit activities and refuse to grant licenses if it has reason to believe that the brokering activities will, or seriously threaten to:
 - (a) result in acts of genocide, or crimes against humanity;
 - (b) violate human rights contrary to international law;
 - (c) lead to the perpetration of war crimes contrary to international law;
 - (d) violate a United Nations Security Council embargo or other multilateral sanctions to which the country adheres, or that it unilaterally applies;
 - (e) support terrorist acts;
 - (f) result in a diversion of firearms to illegal activities, in particular, those carried out by organized crime; or
 - (g) result in a breach of a bilateral or multilateral arms control or non-proliferation agreement.

Article 6.

Offences

In accordance with its internal norms, each country will, as necessary, adopt legislation that penalizes the following acts and prescribe the appropriate penalties.

- (1) Any person who performs brokering activities without registering as a broker in accordance with Article 3, or who fails to provide full and accurate information for the purposes of such registration is guilty of an offense.
- (2) Any person who participates in brokering activities without a valid license issued by the National Authority in accordance with Article 4, or who fails to provide full and accurate information for the purpose of such a license is guilty of an offense.
- (3) Any person who carries on a brokering activity in contravention of the prohibitions enumerated in Article 5 is guilty of an offense.
- (4) The National Authority shall revoke the registration or license of any person who commits an offense under these Regulations or any other offense that would render the person ineligible for registration or licensing under Articles 3 or 4.

²⁵¹ As noted above, the application of paragraph 3 would only affect countries which have adopted a registration and licensing system.

- (5) The provision of false information or material omissions in the information reported as determined by the National Authority shall result in the suspension of the broker from eligibility for licensing, and where relevant, from eligibility for registration, for a period of time prescribed by the National Authority. The foregoing shall be considered an offense under the provisions applicable to providing false information under the penal code.
- (6) The National Authority shall determine the appropriate sanction in accordance with the gravity of the offense.

Article 7.

Liability of Legal Entities

- (1) Where a person responsible for the management or control of a legal entity located in the territory of the country of ... has, in that capacity, committed an offense under these Regulations, the legal entity shall be held liable for the offense. The liability may be criminal, civil or administrative and may include monetary penalties.
- (2) The liability of the legal entity shall be incurred without prejudice to the criminal liability of the person referred to in paragraph (1) who has committed the offense²⁵².

Article 8.

Scope of Authority

The provisions of these Regulations shall apply to all brokers and brokering activities whether or not:

- (a) the brokers carry on their brokering activities in ... (country) or in other countries; or
- (b) the firearms, parts and components and ammunition enter into the territorial jurisdiction of ... (country).

Article 9.

Reports and Inspections

- (1) Any person required to register under these Regulations shall provide to the National Authority each year during the period of registration and within thirty days of the anniversary date of its registration, a report in the prescribed form enumerating and describing its brokering activities by quantity, type, classification-description, value in national currency, as well as the vendors and purchasers of firearms, parts and components and ammunition in the activities in which it took part.
- (2) A failure to file a report within the period specified in paragraph (1) may result in the suspension of the registration or render ineligible any subsequent application

²⁵² National norms of certain countries may not contemplate penal sanctions against legal persons, in which case this provision may only be enforceable only with respect to civil or administrative penalties.

for a new registration. The National Authority may also impose a fine for failure to report that increases progressively with the amount of time passing from the time that the report was originally required to be filed.

- (3) A broker registered under national legislation shall, in accordance with national law, permit an authorized official of the National Authority to enter and inspect the records of his brokering activities.
- (4) Refusal to permit a lawfully designated official of the National Authority to inspect the records of a registered broker or to otherwise interfere with that official in carrying out his official duties shall be considered an offense under the applicable provisions of the penal code.

Annex I

(Article 2)

Broker Registration Form

Date of Application to National Authority ...

- A Name
- B Address
- C Telephone/fax/email

For Individuals:

- D Date of Birth
- E Citizenship (if dual or multiple, specify)
- F National Identity Card N°.
- G Photograph – Including a certification that it was taken on a date that is within three months of the submission of this application

For companies or Other Business Enterprise:

- H Name, Title, Address, Telephone, Fax and email of Authorized Representative
- I Names, Titles, Dates of birth, Citizenship, National identity card numbers or other identification of persons who own the company and those persons responsible for the day-to-day management and control of the enterprise (if different than H)
- J Certificate of Registration or Incorporation n°. including date of incorporation
- K Other Registrations
 - Producer
 - Exporter
 - Importer
 - Other

- L Subsidiary offices (national and foreign):
 - Name
 - Address
 - Telephone/fax/email
 - Registration n°. (if registered by the National Authority under a separate broker registration)²⁵³

Annex II

(Article 4)

Broker Licensing Form

Date of Application to National authority

- A Name of Broker
- B Address, telephone, fax, email
- C Date of birth²⁵⁴
- D Broker registration number²⁵⁵
- E Identification of goods by classification-description
- F Nature of participation in the brokering activity²⁵⁶
- G Identification of other parties to the Transaction:
 - Name of the Party
 - Nature of participation (purchaser, vendor, shipper etc.)
 - Nationality
 - Country of Residence
 - Location of Place of Business
- H Identification of Manufacturers or firearms, parts or components, or ammunition
 - Name of Manufacturer
 - Nationality
 - Residence
 - Place of Business
- I Identification of ownership/source of the firearms, parts or components or ammunition (Name, address, telephone, fax, email etc.)
- J Identification of end-user (include name, address, telephone, fax, email etc.)²⁵³

²⁵³ Individual countries may require additional information

²⁵⁴ This is not necessary for those countries with a broker registration system. For countries without a registry, citizenship, national identity card and photograph should be required as part of the license application

²⁵⁵ If assigned by the National Authority

²⁵⁶ Indicate whether participation is in manufacturing, exporting, importing, financing, mediating, purchasing, selling, transferring, transporting, freight-forwarding, supplying, and delivering firearms, parts or components or ammunition, or other action or if the participation directly involves the facilitation of these activities.

Literatuurlijst

Literatuur

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

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

ANDERS H., 'Controlling arms brokers operating from abroad: Challenges and policy options for EU States', Note d'Analyse du GRIP, 29 juni 2009, Brussels, 6 p., te vinden op: <http://www.grip.org>

ATT STEERING COMMITTEE OF NGOS, 'Assessing the feasibility, scope and parameters of an Arms Trade Treaty (ATT): An NGO perspective', 2007, 16 p., te vinden op: <http://www.controlarms.org>

BARENTS R., *Het Verdrag van Lissabon: achtergronden en commentaar*, Kluwer, 2008, 760 p.

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

BERMAN E., 'The International Commission of Inquiry (Rwanda): Lessons and Observations from the Field', presentatie op een seminarie van The Geneva Forum, 7 december 1998, 12 p., te vinden op: <http://www.geneva-forum.org>

BOESE W., 'Implications of UN Security Council Resolution 1540', Presentation to the Institute of Nuclear Materials Management Panel Discussion op 15 maart, 2005, te vinden op: <http://www.armscontrol.org>

BOSSUYT M. en WOUTERS J., *Grondlijnen van internationaal recht*, Antwerpen, Intersentia, 2005, p. 35 e.v.

BOURNE M. et. al., *Reviewing action on small arms, assessing the first five years of the UN Programme of Action*, Biting the Bullet, 2006, 292 p., te vinden op: <http://www.international-alert.org>

BOUSTANY K., 'The Development of Nuclear Law-Making or the Art of Legal "Evasion"', in *Nuclear law Bulletin* n° 61, 1998, 16 p.

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

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

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

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

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

CENTER FOR NONPROLIFERATION STUDIES, 'The Wassenaar Arrangement on export controls for conventional arms and dual-use goods and technologies', in *Inventory of International Nonproliferation Organizations and Regimes*, 5 p.

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

COGEN M., *Handboek internationaal recht*, Mechelen, Kluwer uitgevers, 2003, 490 p.

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

CONTROL ARMS, 'NGO Arms Trade Treaty Steering Committee Position Paper: Global Principles for the Parameters of an Arms Trade Treaty', maart 2009, 2 p.

CONTROL ARMS, 'NGO Arms Trade Treaty Steering Committee Position Paper: Scope – Transfers and Transactions to be covered by an Arms Trade Treaty', maart 2009, 2 p.

CONTROL ARMS, 'NGO Arms Trade Treaty Steering Committee Position Paper: Scope – Types of equipment to be covered by an Arms Trade Treaty', maart 2009, 2 p.

Control Arms Position Papers zijn te vinden op: <http://www.controlarms.org>

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

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

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

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

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

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

FEDERAL OFFICE OF ECONOMICS AND EXPORT CONTROL (BAFA, Duitsland), Information leaflet on trafficking and brokering, 29 mei 2006, 11 p., te vinden op: http://www.bafa.de/bafa/en/export_control/publications/export_control_information_leaflet_trafficking_brokering.pdf

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

GREENE O. en KIRKHAM E., *Preventing diversion of small arms and light weapons: issues and priorities for strengthened controls*, Biting the Bullet Policy report, Februari 2009, 88 p.

HUDSON A., 'Case Study on the EU Code of Conduct on Arms Exports', in C. EGENHOFER (ed.), *Policy Coherence for Development in the EU Council Strategies for the Way Forward*, Brussel, Center for European Policy Studies, 2006, 215 p.

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

INTERNATIONAL ACTION NETWORK ON SMALL ARMS, 'Regulating small arms brokering', IANSA Position Paper 2006, 4 p., te vinden op: <http://www.iansa.org/un/review2006/Regulating-small-arms-brokering.pdf>

KIRTON J. J. en TREBILCOCK M. J., *Hard Choices, Soft Law – Voluntary Standards in Global Trade, Environment and Social Governance*, University of Toronto, Canada, 2004, 412 p.

KOOIJMANS P.H. en DE VOS A.E., *Internationaal publiekrecht in vogelvucht*, Kluwer, 2003, 391 p.

LENAERTS K. en DESOMER M., 'Towards a Hierarchy of Legal Acts in the European Union? Simplification of Legal Instruments and Procedures', in *European Law Journal*, Vol. 11, N° 6, november 2005, p. 744-765

LIPSON M., 'The Wassenaar Arrangement: Transparency and Restraint through Trans-Governmental Cooperation?', in D. JOYNER, *Non-proliferation export controls: origins, challenges and proposals for strengthening*, Ashgate Publishing Ltd., 2006, p. 49-73

MERRELL WETTERWIK A-C, 'Les solutions qui se dessinent pour lutter contre le courtage illicite d'éléments connexes aux armes de destruction massive', webpublicatie op Forum du désarmement, 2009, 10 p., te vinden op: <http://www.unidir.org/pdf/articles/pdf-art2896.pdf>

O'CALLAGHAN G. en MEEK S., 'The UN firearms protocol: considerations for the UN 2001 conference', Briefing 4, Basic – International Alert – Saferworld, 2000, 19 p., te vinden op: http://www.international-alert.org/pdf/btb_brf4.pdf

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD, *Reducing the risk of policy failure. Challenges for regulatory compliance*, Parijs, 2000, 91 p., te vinden op: http://cccp.anu.edu.au/Published_OECD_Report2.pdf

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

OXFAM, 'Shooting Down the MDGs, How irresponsible arms transfers undermine development goals', Oxfam Briefing Paper 120, oktober 2008, 29 p., te vinden op: <http://www.oxfam.org/en/policy/shooting-down-mdgs>

PAOLI G. P., *Comparative Analysis of Post-Manufacture Marking Instruments and Practices for Small Arms and Light Weapons*, UNIDR, 2009, 64 p., te vinden op: <http://www.unidir.ch/pdf/ouvrages/pdf-1-92-9045-009-B-en.pdf>

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

QUENTIN M., *The European Union Export Control Regime: Comment on the Legislation: article-by-article*, mei 2009, 170 p., te vinden op: <http://iv.vlaanderen.be/nlapps/data/docattachments/Quentin.pdf>

SAFERWORLD, *Weapons under Scrutiny, Implementing arms export controls and combating small arms proliferation in Bulgaria*, Center for the Study of Democracy, 2004, 108 p., te vinden op: http://www.smallarmssurvey.org/files/portal/issueareas/transfers/transfers_pdf/2004_CSD_Saferworld.pdf

STRANDOW D. en WALLENSTEEN P., *United Nations Arms Embargoes, Their impact on arms flows and target behaviour*, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), 2007, 76 p.

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

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 a consultative meeting of experts on the feasibility of undertaking a study for restricting the manufacture and trade of small arms to manufacturers and dealers authorized by States, A/54/160, 6 juli 1999, 5 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 on Small Arms, A/55/189, 28 juli 2000, 25 p.

UN Report to the Security Council on Small Arms, S/2005/69, 17 februari 2005, 18 p.

UN Report to the Security Council on Small Arms, S/2006/109, 17 februari 2006, 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 Group of Governmental Experts established pursuant to General Assembly Resolution 60/81 to consider further steps to enhance international cooperation in preventing, combating and eradicating illicit brokering in small arms and light weapons, A/62/163, 30 augustus 2007, 26 p.

UN Report of the Committee established pursuant to Resolution 1540 (2004), S/2008/493, 8 juli 2008, 71 p.

UN Report of the Third Biennial Meeting of States to Consider the Implementation of the Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects, A/CONF.192/BMS/2008/3, 20 augustus 2008, 20 p.

UN Report of the Group of Governmental Experts to examine the feasibility, scope and draft parameters for a comprehensive, legally binding instrument establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms, A/63/334, 26 augustus 2008, 16 p.

VN Rapporten m.b.t. *Small Arms and Light Weapons* zijn te vinden op: <http://disarmament.un.org/CAB/salw-sggarep.htm>

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

VAN HEUVERSWYN K., *Het Belgisch controlestelsel voor tussenhandel in militaire en dual-use goederen*, Brussel, Vlaams Vredesinstituut, 2010

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

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

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

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

van WILLIGEN N., 'Het nucleaire non-proliferatieregime', in *Vrede en Veiligheid, Tijdschrift voor internationale vraagstukken*, Nijmegen, 2009, nr. 2, p. 219-234

van den BRINK A., *Regelgeving in Nederland ter implementatie van EU-recht*, Kluwer, 2004, 297 p.

VERBEEK B. en WESSEL R.A., 'Internationaal recht komt van Venus, internationale betrekkingen komen van Mars', in *Vrede en Veiligheid, Tijdschrift voor internationale vraagstukken*, Nijmegen, 2009, nr. 2, p. 139-163

VERMEULEN G., *Europese en internationale instellingen en organisaties*, Maklu, 2006, 222 p.

VERSCHUUREN J., 'Mensenrechten en milieu', in *Ars Aequi*, 1997/9, p. 577-583, te vinden op: <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=4974>

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

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

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

X, 'EU support to United Nations Security Council Resolution 1540' in COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *The European Union Strategy against the Proliferation of Weapons of Mass Destruction*, 2008, p. 13-16, te vinden op: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EN%20prolif_int%202008.pdf

X, 'Best practice in the regulation of arms brokering', Saferworld paper gericht aan de Group of Governmental Experts on Brokering, maart 2007, 8 p., te vinden op: <http://www.saferworld.org.uk/publications>

ZAITSEVA L., 'Organized Crime, Terrorism and Nuclear Trafficking', in *Strategic Insights*, Volume VI, Issue 5, Augustus 2007, 18 p.

Reglementering (chronologisch) **Europese regelgeving (en gerelateerde documenten)**

RAAD VAN DE EUROPESE UNIE, Vierde jaarverslag uit hoofde van uitvoeringsbepaling 8 van de Gedragscode van de Europese Unie betreffende wapenuitvoer, *PB C 319* van 19 december 2002, Bijlage I

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

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

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

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

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

Tweede Jaarverslag over de uitvoering van het Gemeenschappelijk Optreden 2002/589/GBVB van 12 juli 2002 inzake de bijdrage van de Europese Unie aan de bestrijding van de destabiliserende accumulatie en verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens 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 C* 330 van 31 december 2002, p. 1-24

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

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Fight against the proliferation of weapons of mass destruction - EU Strategy against proliferation of Weapons of Mass Destruction, Brussel, 10 december 2003, Doc. nr. 15708/03, 13 p., te vinden op: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/st15/st15708.en03.pdf>

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, User's Guide to Council Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing the control of exports of military technology and equipment, Brussel, 29 april 2009, 113 p., te vinden op: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st09/st09241.en09.pdf>

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

RAAD VAN DE EUROPESE UNIE, Strategie van de EU 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.

Gemeenschappelijk Optreden 2006/419/GBVB van de Raad van 12 juni 2006 aangenomen ter ondersteuning van de uitvoering van Resolutie 1540 (2004) van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties en in het kader van de uitvoering van de EU-strategie tegen de verspreiding van massavernietigingswapens, *PB L* 165 van 17 juni 2006, p. 30-34

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 tweeeërlei gebruik, COM(2006)829 def., 18 december 2006, 316 p.

Geconsolideerde versies van het Verdrag betreffende de Europese Unie en van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, *PB C* 321 E van 29 december 2006

EG Verordening Nr. 423/2007 van de Raad van 19 april 2007 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran, *PB L* 103 van 20 april 2007, p. 1-23

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, The European Union Strategy against the Proliferation of Weapons of Mass Destruction, 2008, 63 p., te vinden op:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EN%20prolif_int%202008.pdf

EUROPEES PARLEMENT, Ontwerpresolutie over de EU-Gedragscode betreffende de wapenhandel - het uitblijven van een gemeenschappelijk standpunt van de Raad om de gedragscode te veranderen in een juridisch bindend instrument, 13 februari 2008, 4 p.

Gemeenschappelijk Optreden 2008/368/GBVB van de Raad van 14 mei 2008 ter ondersteuning van de uitvoering van Resolutie 1540 (2004) van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties en in het kader van de uitvoering van de strategie van de Europese Unie ter bestrijding van de verspreiding van massavernietigingswapens, *PB L 127* van 15 mei 2008, p. 78-83

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

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

Besluit 2009/42/GBVB van de Raad van 19 januari 2009 ter bevordering van het proces dat moet leiden tot een wapenhandelsverdrag, *PB L 17* van 22 januari 2009, p. 39-44

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

EG Verordening nr. 428/2009 van de Raad van 5 mei 2009 tot instelling van een communautaire regeling voor controle op de uitvoer, de overbrenging, de tussen handel en de doorvoer van producten voor 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

EUROPEAN COMMISSION, 'The Commission proposes a new policy to enhance chemical, biological, radiological and nuclear security in the EU, Brussel, 24 juni 2009, Referentienr. document: IP/O9/992, te vinden op: http://ec.europa.eu/commission_barroso/barrot/news/default_en.htm

Europese regelgeving is te vinden op:
<http://www.eur-lex.europa.eu>

VN Resoluties

UN Resolution 53/77 (of the General Assembly) on Small Arms, 4 december 1998, A/RES/53/77
E van 12 januari 1999, 3 p.

UN Resolution 50/70 (of the General Assembly) on General and Complete Disarmament,
12 december 1995 van 12 december 1995, A/RES/50/70 van 15 januari 1996, 27 p.

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

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

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

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

UN Resolution 60/81 (of General Assembly) on The illicit trade in small arms and light weapons in all
its aspects, 8 december 2005, A/RES/60/81 van 11 januari 2006, 3 p.

UN Resolution (of the Security Council) 1673 (2006) on non-proliferation of weapons of mass
destruction, S/RES/1673 van 27 april 2006, 2 p.

UN Resolution 61/89 (of the General Assembly) 'Towards an arms trade treaty: establishing com-
mon 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 (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 62/40 (of the General Assembly) on Prevention of the illicit transfer and unauthorized access to and use of man-portable air defence systems, 5 december 2007, A/RES/62/40 van 10 januari 2008, 2 p.

UN Resolution 62/47 (of the General Assembly) on The illicit trade in small arms and light weapons in all its aspects, 5 december 2007, A/RES/62/47 van 10 januari 2008, 3 p.

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

UN Resolution (of the General Assembly) 63/67 on Preventing and combating illicit brokering activities, 2 december 2008, A/RES/63/67 van 12 januari 2009, 3 p.

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

Alle Resoluties van de VN Veiligheidsraad zijn te vinden op:

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

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

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

Beslissingen van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa – OVSE

OSCE FORUM FOR SECURITY CO-OPERATION, OSCE Document on Small Arms and Light Weapons, FSC.DOC/1/00, 24 november 2000, 14 p.

OSCE FORUM FOR SECURITY CO-OPERATION, Decision 5/03 Best Practice Guides on Small Arms and Light Weapons, 19 september 2003, 1 p.

OSCE FORUM FOR SECURITY CO-OPERATION, Decision 3/04 OSCE Principles for Export controls of Man-Portable Defence Systems (MANPADS), 26 mei 2004, 5 p.

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

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

OSCE FORUM FOR SECURITY CO-OPERATION, Decision N° 11/07, An Information Exchange with regard to OSCE Principles on the Control of Brokering in Small Arms and Light Weapons, FSC. DEC/11/07, 17 oktober 2007, 2 p.

OSCE CONFLICT PREVENTION CENTRE, 'Updated Summary Report on replies provided by participating States on the one-off information exchange with regard to OSCE Principles on the Control of Brokering in Small Arms and Light Weapons', in *OSCE Report to the Third Biennial Meeting of States, On the Implementation of the United Nations Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects*, Vienna, 25 juni 2008, p. 19-35

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

<http://www.osce.org>

Documenten van het Wassenaar Arrangement

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

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

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

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

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

Alle hyperlinks werden laatst gecontroleerd op 25 november 2009

Colofon

Auteur:

Kathleen Van Heuverswyn

Projectbegeleiding Vlaams Vredesinstituut:

Geert Castryck

Eindredactie:

Tomas Baum

Wies De Graeve

Lay-out:

Wendy Guns, Gramma nv

Drukwerk:

Drukkerij Artoos

Brussel, 2 maart 2010

ISBN: 9789078864264



Vlaams Vredesinstituut

Leuvenseweg 86

1000 Brussel

tel. +32 2 552 45 91

vredesinstituut@vlaamsparlement.be

www.vlaamsvredesinstituut.eu