

## INLEIDING

In 1654 beschreef de Nederlandse rechtsgeleerde Hugo Grotius principes van het zeerecht en handelsbelemmeringen in *On the law of war and peace*. Hij maakte een onderscheid tussen ‘goederen bruikbaar voor oorlog’, ‘goederen bruikbaar voor oorlog en vrede’ en ‘goederen niet bruikbaar voor oorlog’.<sup>1</sup> Dit onderscheid tussen wapens, goederen voor tweërlei gebruik (ook *dual-use* producten genoemd) en vrij verhandelbare goederen is vandaag nog steeds relevant. Staten hebben er belang bij het handelsverkeer in goederen en technologie die mogelijk veiligheidsrisico’s met zich meebrengen, vaak ‘strategische goederen’ genoemd, te controleren, zowel in functie van hun eigen nationale veiligheid als voor het vrijwaren van vrede en veiligheid in de rest van de wereld.

Initiatieven voor de controle op wapenhandel maken deel uit van het bredere domein van wapenbeheersing, dat ook beperkingen op de ontwikkeling, de productie, de opslag, de verspreiding en het testen van wapens behelst.<sup>2</sup> Specifieke internationale regels voor de controle op handel in strategische goederen komen tot stand in onderhandelingsfora waar staten een evenwicht zoeken tussen samenwerking en het handhaven van hun soevereiniteit. Nationale veiligheid geeft men niet graag uit handen. Staten verbinden zich er ten aanzien van elkaar toe om gemaakte afspraken effectief in beleid om te zetten. Deze ‘zachte’ internationale politieke overeenkomsten zijn evenwel niet – of moeilijk – afdwingbaar en de taal ervan laat doorgaans veel ruimte voor interpretatie.

Nationale overheden staan in voor de implementatie van de regulering van wapenhandel en de feitelijke controle.<sup>a</sup> Een solide rechtsbasis voor controle vereist hardere regulerende maatregelen en wetgevende initiatieven. Omdat de buitenlandse handel in wapens strategische implicaties voor defensie en buitenlands beleid heeft, zal de uitvoerende macht in de politieke afweging van concrete dossiers een prioritaire rol

---

a De controle op wapenhandel is een beleidsdomein met verschillende benamingen die door elkaar worden gebruikt, zoals exportcontrole of wapenexportcontrole. Merk op dat ook transacties zoals import, doorvoer of tussenhandel gecontroleerd worden.

opnemen. Ook de handel in vuurwapens voor de binnenlandse markt is aan controle onderhevig. Specifiek voor handelscontrole is dat beslissingen niet alleen (inter)nationale veiligheid beogen, maar dat ook economische overwegingen meespelen. De handel in strategische goederen bestrijkt immers een brede economische sector. Het gaat niet alleen om handelaars in vuurwapens, de defensiegerelateerde industrie, maar ook om civiele, industriële sectoren die producten voor tweërlei gebruik verhandelen. Die laatste kunnen zowel civiele als militaire toepassingen hebben, en kunnen eventueel gebruikt worden voor de ontwikkeling, de productie en de inzet van massavernietigingswapens.

In België werd de bevoegdheid voor de controle op buitenlandse wapenhandel in 2003 aan de Gewesten toegewezen. Dit boek betracht het Vlaamse, regulerende kader voor controle op handel in strategische goederen omvattend in kaart te brengen. Het Vlaams Vredesinstituut publiceerde in 2006 *Het Vlaams wapenexportbeleid: een analyse van de juridische context*,<sup>3</sup> maar het regulerende kader voor wapenhandel is sinds de recente aanname van gewestelijke regelgeving in België en van nieuwe wetgeving op het niveau van de Europese Unie grondig veranderd. *Spelregels voor wapenhandel* beoogt een actualisering van het voorgaande rapport en betracht tevens het Vlaamse juridische kader in een globale context te plaatsen. Het is gebaseerd op een literatuurstudie, op primaire en secundaire bronnen en bijkomende gesprekken met de bevoegde overheidsdiensten.<sup>a</sup> Wapenhandel is bij uitstek een beleidsdomein dat op internationale afspraken, standaarden en regelgeving gestoeld is. Naarmate ‘afgedaald’ wordt van het internationale naar het Europese, het Belgische en vooral het Vlaamse niveau, wordt de bespreking van de regulering van wapenhandel gedetailleerder. De focus ligt op uitvoercontrole, maar waar relevant zal ook de regulering van de binnenlandse wapenmarkt aan bod komen. Zo wil het boek een referentiekader bieden voor iedereen die in Vlaanderen bij wapenhandel betrokken is of hiervoor interesse heeft.

In het eerste hoofdstuk beschrijven we het internationale kader van de controle op handel in strategische goederen. We gaan eerst in op de historische achtergrond van exportcontrole sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog en het ontstaan van de Verenigde Naties. Na de atoomaanval op Hiroshima en Nagasaki kreeg vooral het ge-

---

a Voor het schrijven van de eerste twee hoofdstukken werd dankbaar gebruikgemaakt van de waardevolle voorbereidende bijdragen van Joren Kippers en Mathieu Vancaille, die beiden stage liepen bij het Vlaams Vredesinstituut. Onlangs verscheen het boek *De controle op de Vlaamse internationale wapenhandel* van Tom Nijs, dat specifiek op de uitoefening van de gewestelijke bevoegdheid gericht is, nauwgezet alle beleidskeuzes in kaart brengt en enkele resterende uitdagingen voor de overheid bespreekt. Voorliggend boek duidt de politiek-historische context van verschillende internationale instrumenten en geeft de inhoud van de voornaamste instrumenten overzichtelijk weer.

vaar van proliferatie van massavernietigingswapens politieke aandacht op het hoogste niveau. Het Non-Proliferatieverdrag voor kernwapens en de verbodsverdragen voor chemische en biologische wapens beheersten lange tijd het politieke debat inzake wapenbeheersing. Sinds de jaren 1990 groeide binnen de VN de aandacht voor conventionele wapens, met een specifieke focus op kleine en lichte wapens die conflicten voeden. De bestrijding van ongewenste wapenstromen kreeg voornamelijk vorm in niet-juridisch bindende instrumenten, gericht tegen illegale handel in kleine en lichte wapens, en het bevorderen van het beheer van voorraden en de opsporing van illegale transacties. Pas in 2013 kwam het in de schoot van de VN tot een internationaal verdrag dat gericht is op handel in conventionele wapens, met name het internationaal wapenhandelsverdrag of Arms Trade Treaty.

Het exportcontrolebeleid van vele geïndustrialiseerde landen – waaronder België – is in belangrijke mate gestoeld op afspraken die in internationale exportcontroleregimes gemaakt werden. Het tweede hoofdstuk geeft de oorsprong en finaliteit weer van deze informele regimes. Het gaat om *gentlemen's agreements*, niet-bindende afspraken tussen producerende en uitvoerende landen dus, over de handel in conventionele wapens, producten die onder het Non-Proliferatieverdrag, het Verdrag over Chemische en dat over Biologische wapens vallen. Binnen de internationale controleregimes nam men de taak ter harte om tot gezamenlijke lijsten van te controleren producten, beoordelingscriteria en aspecten van vergunningprocedures te komen. Het hoofdstuk bespreekt ook nieuwere vormen van vrijwillige samenwerking, bijvoorbeeld praktische afspraken over de controle van schepen die gericht zijn op een meer doeltreffende implementatie van non-proliferatie-initiatieven. Tot slot komen ook de initiatieven in de schoot van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) aan bod.

Hoofdstuk drie is gewijd aan de ontwikkeling van het exportcontrolebeleid van de Europese Unie (EU). Sinds het begin van de jaren 1990 heeft de EU een exportcontrolebeleid ontwikkeld voor handel in militair materieel en *dual-use* producten. De EU baseerde zich voor de opstelling van haar wetgeving op de internationale verbintenissen die de meeste lidstaten reeds aangegaan waren in de internationale controleregimes. Het Europees beleid kreeg aanvankelijk vorm binnen het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) van de EU, waarmee vooral een samenwerking tussen lidstaten en een harmonisering van het nationaal buitenlands beleid nagestreefd werd. Gaandeweg werden het controlebeleid inzake *dual-use* en aspecten van controle over wapenhandel overgeheveld naar het gemeenschappelijke handelsbeleid van de EU, met het oog op het vervolledigen van de werking van de interne markt en de versterking van de Europese defensie-industrie. Daarnaast blijft de EU in het kader van haar GBVB aandacht besteden aan de problematiek van massavernietigingswapens en militair materieel, waaronder kleine en lichte wapens. Tot slot richt de EU zich, inge-

volge de afschaffing van interne grenscontroles, ook op de regulering van vuurwapens met het oog op de bescherming van de interne veiligheid. Dit is met name van belang wanneer wapenhandelaars vuurwapens verhandelen binnen de EU.

Politieke ontwikkelingen en interne bevoegdheidsverschuivingen tekenden de Belgische context waarin de controle op wapenhandel vorm kreeg. Het vierde hoofdstuk beschrijft de dynamiek van die politieke gebeurtenissen, die aanleiding gaven tot verschillende hervormingen van de Belgische wetgeving en die uiteindelijk leidden tot de regionalisering van de bevoegdheid voor controle op buitenlandse wapenhandel. We bespreken ook de huidige bevoegdheidsverdeling tussen gewesten en het federale niveau, de uiteenlopende klemtonen die sinds de regionalisering in de gewestelijke decreten en ordonnanties gelegd worden en de internationale verbintenissen die België onderschreef. Samengevat geeft het hoofdstuk aan hoe de wapenexportcontrole in België evolueerde van een federale naar een gewestelijke bevoegdheid, waarbij de internationale en vooral Europese regelgeving als een gemeenschappelijke noemer fungeren en de gewesten binnen afgebakende krijtlijnen hun eigen beleid kunnen voeren.

Hoofdstuk vijf handelt niet langer over de context, maar over de wettelijke basis van het Vlaamse wapenuitvoerbeleid: het Vlaamse Wapenhandeldecreet. Het hoofdstuk beschrijft uitvoerig de inhoud van het decreet, dat gericht is op de regulering van handel in defensiegerelateerde producten naar landen binnen en buiten de EU, en op het verhandelen of het over de grens brengen van vuurwapens voor civiel gebruik. Het hoofdstuk belicht de manier waarop de Europese regelgeving geïmplementeerd werd en waarop eigen klemtonen in het Vlaams decreet gelegd werden. Het biedt een overzicht van de verschillende stappen in de vergunningsprocedures en beschrijft de manier waarop Vlaanderen omgaat met uiteenlopende aspecten van het beleidsdomein, gaande van *catch-all*-bepalingen tot controle op het eindgebruik, beoordelingscriteria, verslaggeving en strafbepalingen.

De controle op de handel in producten voor tweërlei gebruik vanuit Vlaanderen wordt toegelicht in het zesde hoofdstuk. Dit aspect wordt gereguleerd door een Europese verordening die rechtstreeks van toepassing is in de lidstaten. De bevoegdheden van de lidstaten op wetgevend vlak blijven beperkt tot elementen waarvoor de EU haar wetgevende bevoegdheid delegeert, en in België zijn de gewesten bevoegd om hier uitvoering aan te geven. Het hoofdstuk geeft weer op welke manier het Europese beleid ter zake in Vlaanderen gestalte krijgt en wordt uitgevoerd.

Waarom maken staten spelregels voor wapenhandel? Welke belangen trachten ze te verzoenen? Hoe verschilt de reguleringsdynamiek in verschillende fora? Het besluit stelt de notie van spelregels centraal, geeft de hoofddoelstellingen van de betrokken actoren weer, toont hoe regulering zich ontwikkelt en maakt de onderlinge samenhang zichtbaar.