

5 juli 2011

Advies bij het voorstel van decreet van de heren Bart Caron en Filip Watteeuw en mevrouw Mieke Vogels houdende de overdracht, in-, uit- en doorvoer, transit en tussenhandel van vuurwapens voor civiel gebruik, defensiegerelateerde producten en ander voor militair gebruik of ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie

1 Inleiding

1.1 Adviesvraag aan het Vlaams Vredesinstituut

Op 6 juni 2011 ontving het Vlaams Vredesinstituut vanwege de voorzitter van het Vlaams Parlement de vraag om advies te formuleren bij het voorstel van decreet van de heren Bart Caron en Filip Watteeuw en mevrouw Mieke Vogels houdende de overdracht, in-, uit- en doorvoer, transit en tussenhandel van vuurwapens voor civiel gebruik, defensiegerelateerde producten en ander voor militair gebruik of ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie.

Voorliggend advies is samen te lezen met het voorstel van decreet van de heren Bart Caron en Filip Watteeuw en mevrouw Mieke Vogels van 4 februari 2011 houdende de overdracht, in-, uit- en doorvoer van vuurwapens voor civiel gebruik, defensiegerelateerde producten en ander speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materiaal en daaraan verbonden technologie.

1.2 Achtergrond voorstel van decreet

De overheveling van de bevoegdheid over de in-, uit- en doorvoer van handel in wapens en defensiegerelateerd materieel in 2003 heeft aanleiding gegeven tot verschillende voorstellen voor een Vlaams decreet ter zake en voor aanpassingen aan de bestaande federale wet van 5 augustus 1991.¹ De voorstellen werden ingediend en besproken in het Vlaams Parlement, maar er werd niet over gestemd.² De aanneming van de Europese zogenaamde ICT-richtlijn³ die in mei 2009 goedgekeurd werd door de Raad van de EU en het Europees Parlement voerde de druk op om de federale wet van 5 augustus 1991 aan te passen of te vervangen door een eigen decreet. De Belgische wetgeving diende ook aangepast te worden ter omzetting van de Europese richtlijnen met betrekking tot de verwerving en de intracommunautaire handel in vuurwapens en explosieven.

Het voorstel van decreet van de heren Bart Caron, Filip Watteeuw en mevrouw Mieke Vogels stelt een alomvattend decreet voor dat zowel bepalingen voor defensiegerelateerd materieel en ander voor militair eindgebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel als voor vuurwapens voor civiel gebruik omvat. Sommige artikels zijn ook van toepassing op producten voor tweërlei gebruik. Overeenkomstig de Europese richtlijnen wordt in de tekst van het voorstel van decreet een onderscheid gemaakt tussen handel met EU-lidstaten en handel met landen buiten de EU.

1.3 Structuur van het voorstel van decreet

De tekst van het voorstel van decreet vangt aan met een uitgebreide lijst van definities gevolgd door een omschrijving van de handelsactiviteiten en de producten die onder het toepassingsgebied van het decreet vallen (art. 2-4).

Vervolgens worden de voorwaarden voor overdrachten van defensiegerelateerde producten tussen EU-lidstaten beschreven (art. 5-9). De voorwaarden voor handel in civiele vuurwapens vanuit of naar een andere EU-lidstaat worden in een apart artikel behandeld (art. 10).

Artikelen 11 tot 14 behandelen de voorwaarden voor handel met niet-EU lidstaten. Daarbij worden de voorwaarden voor handel in defensiegerelateerde producten en in vuurwapens voor civiel gebruik niet langer onderscheiden in aparte artikels. De voorwaarden voor invoer vanuit niet-EU landen worden vooropgesteld in art 11, de documenten die voorgelegd moeten worden bij een vergunningsaanvraag voor uitvoer en doorvoer in art. 12. In het volgende artikel wordt meer gedetailleerd ingegaan op de inhoud van het certificaat van eindgebruik (art. 13). De beoordelingscriteria voor de behandeling van vergunningsaanvragen staan opgesomd in art.14.

De voorwaarden en de procedure voor tussenhandelstransacties komen aan bod in art. 15 en 16, zowel voor intra- als voor extracommunautair verkeer. De bepalingen gelden zowel voor defensiegerelateerde producten en ander voor militair gebruik of ordehandhaving dienstig materieel als voor vuurwapens voor civiel gebruik.

Art. 17 voorziet in de mogelijkheid voor bedrijven om een voorafgaand advies aan te vragen bij de bevoegde overheidsdienst over een welbepaalde in-, uit- of doorvoer of overdracht. Art. 18 legt de voorwaarden vast voor het bekomen van een certificaat die de betrouwbaarheid van de onderneming garandeert. Art. 19 herneemt enkele bepalingen uit de federale wet van 5 augustus 1991 over krediet- en verzekeringsinstellingen en het voorleggen van een reisplan.

Art. 20- 24 gaat over rapportage en transparantie. In art. 20 wordt weergegeven wat de verplichtingen van ondernemingen zijn in het opmaken van registers van hun handelstransacties en het overmaken daarvan aan de bevoegde instanties. Art. 21 en 22 geven weer welke gegevens de Vlaamse Regering op haar website bekend dient te maken en art. 23-24 stellen de inhoud vast van de verslaggeving aan het Vlaams Parlement.

De samenwerking tussen de gewesten en de federale overheid is het voorwerp van art. 25. Art. 26-31 hebben betrekking op strafmaatregelen. De tekst vangt aan met een bepaling die expliciet de mogelijkheid geeft aan bepaalde verenigingen zonder winstoogmerk om in rechtsgeschillen op te treden (art. 26). Schorsingsmaatregelen, vorderingsmaatregelen en strafbepalingen zijn opgenomen (art. 27-31).

2 Krachtlijnen advies Vlaams Vredesinstituut

Het Vlaams Vredesinstituut meent dat vrede en veiligheid gebaat zijn bij een sluitende regulering van wapenhandel door een strikte wetgeving, een efficiënte implementatie en daadwerkelijke controle. Een consequent en correct controlebeleid op wapenhandel komt ook de rechtszekerheid van betrokken bedrijven ten goede.

Het voorstel van decreet is in zijn geheel beschouwd een goed uitgewerkt en coherent voorstel dat streeft naar een maximale invulling van de controlebevoegdheid inzake wapenhandel. Het voorstel van decreet komt tegemoet aan de bepalingen van de ICT-richtlijn 2009/43/EG, Richtlijn 91/477/EEG inzake vuurwapens en de bepalingen uit het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB. Gegeven de versoepeling van het vergunningsregime voor intracommunautair verkeer dat vooropgesteld wordt in de ICT-richtlijn, maakt het voorstel van decreet maximaal gebruik van alle beleidsmarges die in de richtlijn voorzien zijn om nationale (gewestelijke) controle te behouden. Daarbij dient voor sommige artikels bewaakt te worden of de voorgestelde regels en procedures in het voorstel van decreet zowel voor intracommunautaire handel als voor extracommunautaire handel geen onevenredig hoge administratieve lasten teweegbrengen.

2.1 Algemene aandachtspunten:

- 1) Het zou het voorliggend voorstel van decreet ten goede komen meer **structuur** aan te brengen in de tekst (bv door middel van tussentitels) waardoor artikels die betrekking hebben op types van wapens (vuurwapens voor civiel gebruik, defensiegerelateerde producten en ander voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en producten voor tweeërlei gebruik) duidelijker gegroepeerd worden en waarbij het onderscheid tussen intra- en extracommunautair verkeer behouden blijft.
- 2) Sommige bepalingen uit het voorstel van decreet hebben evenzeer betrekking op **producten voor tweeërlei gebruik** (ook *dual-use* producten genoemd). Controle op dual-use producten kent echter een ander wettelijk kader. Voor deze handel is er een Europese verordening van kracht (verordening 428/2009) die rechtstreeks van toepassing is in alle EU-lidstaten. Enkele uitvoeringsbepalingen (bijvoorbeeld rapportageplicht, verslaggeving aan het parlement, toezicht- en strafbepalingen) dienen nog door de lidstaten gereguleerd te worden. Om het wettelijk kader voor handel in dual-use overzichtelijk te houden, lijkt het aangewezen deze uitvoeringsmaatregelen op te nemen in een apart decreet dat aansluit bij Verordening (EG) 428/2009. In het voorliggende voorstel van decreet zijn de bepalingen die betrekking hebben op dual-use verweven in de tekst van een decreet dat verder niet van toepassing is op handel in dual-use. Ook de titel van het voorstel van decreet maakt niet duidelijk dat dual-use producten mee gereguleerd worden in dit decreet. Een eigen decreet dat de resterende maatregelen voor dual-use vastlegt, ligt in de lijn van de structuur van het Vlaamse exportcontrolebeleid en zou meer duidelijkheid bieden.

- 3) De controle op eindgebruik is zeer omvattend uitgewerkt. Art. 6 legt de voorwaarden vast m.b.t. **controle op eindgebruik voor intracommunautaire handel**. De huidige bepalingen, met name de verplichting om (mits uitzonderingen) via het gebruik van exportbeperkingen systematisch toestemming te vragen van de Vlaamse Regering bij wederuitvoer zijn streng (art. 6). Voor intracommunautaire handel lijkt het aangewezen het eindgebruik in een vroegere fase (bij de beoordeling van de vergunningsaanvraag) te controleren en daarnaast het gebruik van exportbeperkingen te behouden voor gevoelige transacties. Art. 4.7 van de ICT-richtlijn stelt dat de lidstaten de voorwaarden van de overdrachtsvergunningen voor onderdelen bepalen op basis van de gevoeligheid van de overdracht.ⁱ De uitzondering die in het voorstel van decreet (art. 6 § 3) wordt voorzien voor niet-essentiële onderdelen is minimaal. De voorgestelde uitvoerbeperkingen creëren de facto een bijkomende vergunningplicht (bijkomend aan de vergunning die aangevraagd wordt in de lidstaat van waaruit het product wordt uitgevoerd) op het einde van de productieketen. Beter zou zijn om het eindgebruik systematisch nauwkeurig te beoordelen bij de aanvraag van een globale of individuele overdrachtsvergunning (zie advies bij art. 8) en gevoelige onderdelen niet onder algemene vergunning te plaatsen (zie advies bij art. 7). De mogelijkheid om exportbeperkingen vast te koppelen aan overdrachtsvergunningen moet behouden blijven, aangezien het eindgebruik niet altijd in deze vroege fase gekend is. De Vlaamse Regering dient daarom per overdrachtsvergunning te bekijken of het nodig/nuttig is exportbeperkingen te formuleren bij de vergunning in kwestie.
- 4) Art. 13 § 3 formuleert de inhoud van het certificaat van eindgebruik dat opgevraagd wordt om **controle op eindgebruik** toe te laten **bij uit- en doorvoer naar landen buiten de EU**. Het voorstel van decreet vraagt aan de verst gekende eindgebruiker voor elke uit- en doorvoer (zonder uitzondering) om er zich toe te verbinden om ofwel de producten niet opnieuw uit te voeren, ofwel om de toestemming van de Vlaamse Regering te vragen mocht dit wel het geval zijn. Hoewel deze vergaande controle op eindgebruik op zich waardevol is, is het - omwille van de haalbaarheid, uitvoerbaarheid en efficiëntie van deze controles - aangewezen de gevoelige transacties van minder gevoelige transacties te onderscheiden waarbij vooral de gevoelige transacties streng gecontroleerd worden. Dit zal een meer doeltreffende controle op het eindgebruik toelaten.
- 5) De **beoordelingscriteria** zijn gebaseerd op de criteria uit het Europese Gemeenschappelijk Standpunt, maar worden strenger ingevuld. De beoordelingsmarge voor de Vlaamse Regering wordt daarbij ingeperkt. De criteria zijn duidelijk geformuleerd, maar wijken wel enigszins af van de EU-criteria, met soms vergaande implicaties. Niettemin zijn de EU criteria minimumnormen en kan het Vlaams Gewest ervoor kiezen om verder te gaan dan de Europese criteria.

ⁱ Bij de inschatting van de gevoeligheid van de overdracht dient onder meer rekening gehouden te worden met:

- de aard van de onderdelen in relatie tot de producten waarin zij worden opgenomen en in relatie tot het eventuele eindgebruik van de eindproducten dat aanleiding tot bezorgdheid geeft;
- de betekenis van de onderdelen in relatie tot de producten waarin zij worden opgenomen.

- 6) De **catch-all bepaling** wordt geherformuleerd, maar is gelijkaardig aan de bestaande catch-all clause. De catch-all bepaling dient nog steeds om alle producten met een militaire eindgebruiker onder vergunningplicht te plaatsen, al worden er uitzonderingen op deze regel voorzien. Daarbij wordt deels tegemoet gekomen aan bezwaren tegen de bestaande catch-all clause, maar verandert de onderliggende logica niet substantieel. Het systematisch onder vergunningplicht plaatsen van bepaalde producten zou beter opgevangen worden door een aanvullende lijst van vergunningplichtige producten, en dit in combinatie met een 'zuivere' catch-all die ad hoc ingeroepen zou worden wanneer dit nodig wordt geacht omwille van specifieke veiligheidsrisico's.
- 7) De reikwijdte van **algemene vergunningen** wordt onvoldoende afgebakend. Het is aan te bevelen dat een decreet minstens in grote lijnen schetst op basis van welke criteria beslist zal worden welke (categorieën) van producten onder algemene vergunning geplaatst zullen worden (bv. niet-gevoelige componenten) en/of welke uitgesloten zullen worden (bv. afgewerkte wapensystemen, defensieproducten met afvuurmechanismen etc.).
- 8) Het voorstel van decreet wijdt veel aandacht aan **rapportering** (van de industrie naar de regering) en **transparantie** (van de regering naar het publiek en het parlement). Hiervoor worden zeer gedetailleerde verplichtingen opgenomen die publieke en parlementaire controle mogelijk maken. De bepalingen verankeren de huidige praktijk en gaan soms verder. Dit is een meerwaarde ten aanzien van de huidige bepalingen ter zake in de federale wet van 5 augustus 1991. Ook de strafbepalingen zijn nauwkeurig uitgewerkt. Op deze manier wordt gestreefd naar een correcte en afdwingbare uitvoering van het decreet waarbij voldoende garanties ingebouwd worden om geïnformeerde publieke en parlementaire controle mogelijk te maken.
- 9) Tussenhandel, productie in derde landen, activiteiten van krediets- en verzekeringsinstellingen en het voorleggen van een reisplan zijn thema's uit de federale wet van 5 augustus 1991 die overgenomen werden in het voorstel van decreet. Bevoegdheden ter zake kunnen volgens het voorstel van decreet overgeheveld worden naar de regio's op basis van de impliciete bevoegdheden. Het voorstel van decreet bevat een uitgebreide motivering voor de regulering van deze activiteiten op gewestelijk niveau.

3 Artikelsgewijze bespreking

3.1 Titel 1: Algemeen kader en definities

Artikel 2 bevat een uitgebreide lijst van definities, wat een aanzienlijke verbetering is ten aanzien van de definities uit de federale wet van 5 augustus 1991. De meeste begrippen worden voldoende duidelijk omschreven. Niettemin formuleert voorliggend advies de volgende bemerkingen:

In art. 2, 2° wordt voor de begrippen in-, uit- en doorvoer verwezen naar de douanewetgeving. Het is aan te raden specifieke definities op te nemen of te verwijzen naar meer specifieke bepalingen in de douanewetgeving. Zoniet blijven – met name voor het begrip “doorvoer” – onduidelijkheden over de invulling van het begrip bestaan.

Art. 2, 3° bevat een definitie van het begrip “transit” maar ook van het begrip “overlading”. Doordat het begrip “doorvoer” niet in de tekst wordt gedefinieerd is het onduidelijk in welke mate het begrip “overlading” verschilt van het begrip doorvoer. Bovendien is het aan te raden elk begrip afzonderlijk te definiëren.

In Art. 2, 9° wordt eindgebruiker gedefinieerd als de “verste kenbare bestemming”. Hoewel de memorie van toelichting de bedoeling van dit onbepaalde begrip weergeeft, is dit als definitie een te vage omschrijving.

Advies: Het Vlaams Vredesinstituut stelt voor om een verwijzing naar de relevante bepalingen uit de douanewetgeving toe te voegen, het begrip doorvoer te definiëren, en de definitie van eindgebruiker aan te passen.

Verder is het aan te bevelen om ook definities op te nemen van de volgende begrippen: ‘algemene vergunning’, ‘globale vergunning’, ‘individuele vergunning’.

Art. 3 stelt vast voor welke activiteiten een vergunning vereist is, en welke activiteiten uitgezonderd worden van vergunningplicht. Zo stelt § 2 – in overeenstemming met de BLEU en Benelux-akkoorden – dat handel met Nederland, Luxemburg en ook de andere gewesten van België geen vergunning behoeft.

§ 3 stelt dat invoer van defensiegerelateerde producten en ander voor militair eindgebruik of ordehandhaving dienstig materieel vanuit een niet-EU lidstaat, gevolgd door een overdracht naar een andere lidstaat toegestaan is op voorwaarde dat er een invoervergunning vanuit de betrokken lidstaat wordt voorgelegd. Een vergunning is dus niet vereist. Dit artikel lijkt ervan uit te gaan dat de ICT-richtlijn in dit geval geen doorvoervergunning toelaat. De ICT-richtlijn heeft echter geen betrekking op handel tussen EU-lidstaten en derde landen (in dit geval invoer vanuit een derde land met een EU-lidstaat als bestemming). De bestaande vergunningplicht voor doorvoer tussen EU-lidstaten en derde landen is dus ook in overeenstemming met de ICT-richtlijn (die niet raakt aan handel tussen de EU en derde landen). Het lijkt daarom aangewezen dit artikel te schrappen.

Mocht ervoor geopteerd worden het artikel te behouden dient de taal aangepast. Het is in deze paragraaf onduidelijk of het gaat om een “doorvoer” vanuit een niet-EU naar een EU-lidstaat waarbij de goederen in het Vlaams gewest overgeladen worden van transportmiddel, om een “transit”, of om “invoer” met – op een onbepaald tijdstip – daaropvolgend een overdracht naar een andere lidstaat. In dit laatste geval lijkt dit artikel in tegenspraak met art. 11 dat handelt over invoer vanuit niet-EU lidstaten en een individuele vergunningplicht oplegt.

§ 6 Stelt een meldingsplicht in voor “transit” (doorvoer zonder overlading) van civiele vuurwapens, defensiegerelateerde en ander voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel. Deze vorm van doorvoer valt in principe niet onder vergunningplicht. De bedoeling is om alle transporten van deze producten die door het Vlaams Gewest vervoerd worden zichtbaar te maken en ze – waar nodig – ad hoc onder vergunningplicht te kunnen plaatsen. In Nederland is een gelijkaardig systeem van meldingen voor niet-vergunningplichtige doorvoer van kracht. Het voorgestelde systeem biedt een meerwaarde op vlak van transparantie en biedt extra controle mogelijkheden. De praktische uitvoerbaarheid dient echter onderzocht te worden.

Advies: Het Vlaams Vredesinstituut stelt voor om art. 3 § 3 te schrappen. De praktische uitvoerbaarheid van art. 3 § 6 dient onderzocht te worden.

Art. 4 beschrijft het materiële toepassingsgebied van het voorstel van decreet.

Art. 4 § 2 stelt dat de Vlaamse Regering een lijst vaststelt van vuurwapens voor civiel gebruik waarvoor de handel vergunningplichtig is (de bewoording “voorafgaande vergunning” is hier enigszins misleidend en zou beter vervangen worden door “vergunning”). De opstelling van een dergelijke lijst zou de nodige duidelijkheid bieden over het onderscheid tussen civiele vuurwapens en defensiegerelateerd materieel. Niettemin stelt zich de vraag of de afbakening tussen “vuurwapens voor civiel gebruik” en deze voor militair gebruik klaar en duidelijk te onderscheiden valt op basis van de eigenschappen van het wapen (inclusief toebehoren, onderdelen en munitie), of eerder toegeschreven kan worden aan het gebruik van het wapen. Een lijst van ‘civiele vuurwapens’ is niet duidelijk te onderscheiden van de EU-lijst van militair materieel, er zouden een aantal overlappings blijven bestaan. Het zou daarom voor particuliere wapenbezitters en handelaars die een vuurwapen over de grens willen brengen dat zowel op de civiele als op de militaire lijst staat, onduidelijk zijn of ze onder het civiele of onder het militaire regime vallen. De Vlaamse Regering zou zich voor de opstelling van een lijst van vergunningplichtige wapens voor civiel gebruik niet kunnen baseren op de federale Wapenwet van 2006, aangezien deze wet geen lijst opstelt van vergunningplichtige vuurwapens (enkel verboden wapens en vrij verkrijgbare wapens worden beschreven, alle ‘overige’ vuurwapens zijn vergunningplichtig).

Bovendien bestaan er categorieën van wapens (bv oorlogswapens) die legitiem bewaard en verhandeld kunnen worden door bv. wapenverzamelaars, of kunnen types van ‘civiele vuurwapens’ op grote schaal geproduceerd worden en uitgevoerd worden naar zowel militaire als niet-militaire eindgebruikers. Het is daarom relevant rekening te houden met het gebruik of de aanwending van het product.

Een mogelijkheid zou zijn om personen die op basis van de federale wapenwet van 2006 een wapen voorhanden mogen hebben, onder het regime civiele vuurwapens te plaatsen, los van het gegeven of het vuurwapen al dan niet ook deel uitmaakt van de militaire lijst (bijvoorbeeld wapenverzamelaars die militaire vuurwapens verzamelen). Handelaars die vuurwapens verhandelen die niet op de militaire lijst staan, vallen ook onder het civiele regime.

Advies: Het gebruik van de term “vuurwapens voor civiel gebruik” is nuttig en lijkt aan te geven dat het onderscheid inderdaad gemaakt wordt op basis van het gebruik. Het teruggrijpen naar de opstelling van een lijst van vergunningplichtige vuurwapens doet dan weer vermoeden dat het toepassingsgebied afgebakend zal worden op basis van de eigenschappen van het product. Het Vlaams Vredesinstituut stelt voor om het toepassingsgebied tussen vuurwapens voor civiel gebruik en defensiegerelateerde producten af te bakenen op basis van gebruik, eerder dan op basis van de eigenschappen van het product. De term “vuurwapens voor civiel gebruik” lijkt bruikbaar en dient verder gedefinieerd te worden.

Art. 4 § 3 verwijst naar de catch-all bepaling. De catch-all bepaling is deels omschreven in art. 2, 15° (definities) door de omschrijving van “ander vo or militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie”, een categorie van goederen die voor extra-communautaire handel onder vergunningplicht wordt geplaatst. De definitie van deze categorie van goederen luidt als volgt: “ander materieel bestemd voor militair eindgebruik of ordehandhaving of waarvan er redenen zijn om aan te nemen dat de eindgebruikers de strijdkrachten, de binnenlandse veiligheidsdiensten of vergelijkbare eenheden zijn, inclusief technologie”. Deze catch-all bepaling leunt aan tegen de huidige catch-all bepaling uit het KB van 8 maart 1993 waardoor ook “andere uitrusting en ander materieel, bestemd voor het ondersteunen van militaire acties” onder vergunningplicht werd geplaatst. De catch-all bepaling uit dit voorstel van decreet blijft gericht op de eindgebruiker van de producten, en niet zozeer op de aard van het product. Niettemin wordt de catch-all bepaling enigszins genuanceerd in art. 4 § 3 door te stellen dat de Vlaamse Regering een lijst kan opstellen van de producten die onder de catch-all bepaling vallen. Deze lijst is echter geenszins een beperkende lijst (niet exhaustief), maar biedt alvast duidelijkheid voor producten die onder deze noemer vergunningplichtig zijn. Ten tweede kunnen niet-essentiële goederen die niet bijdragen tot de militaire operabiliteit van de eindgebruiker door de Vlaamse regering vrijgesteld worden van vergunningplicht, d.m.v. lijsten of op vraag van een uitvoerder. Deze laatste mogelijkheid zou kunnen voorkomen dat bv. voedingsproducten bestemd voor militaire eenheden vergunningplichtig zijn.

De catch-all bepaling uit het voorliggende voorstel van decreet beoogt niet zo zeer op ad hoc basis welbepaalde gevoelige exporten onder vergunningplicht te plaatsen, maar beoogt eerder een categorie van producten die niet op de lijst van defensiegerelateerde producten staan systematisch onder vergunningplicht te plaatsen.

Advies: Het Vlaams Vredesinstituut beveelt aan om de catch-all bepaling anders te formuleren en zorgvuldig voor individuele dossiers toe te passen wanneer dit nodig is vanuit specifieke veiligheidsoverwegingen. Het systematisch onder vergunningplicht plaatsen van bepaalde producten zou beter opgevangen worden door een aanvullende lijst van vergunningplichtige producten.

Art. 6 legt bijkomende voorwaarden vast die het Vlaams Gewest zal koppelen aan overdrachtsvergunningen (algemene, globale en individuele vergunningen voor de overdracht van defensiegerelateerd materieel aan andere EU-lidstaten). Volgens de ICT-richtlijn, is het voor lidstaten op basis van art. 10 toegestaan exportbeperkingen te koppelen aan overdrachtsvergunningen. De richtlijn geeft aan dat hierbij rekening gehouden moet worden met de gevoeligheid van de overdracht, en dat wat onderdelen betreft, lidstaten zoveel mogelijk moeten afzien van het opleggen van uitvoerbeperkingen (overweging 18 en 19 van de ICT-richtlijn).

Het voorliggende voorstel van decreet maakt maximaal gebruik van de mogelijkheid om exportbeperkingen te koppelen aan vergunningen. Daarbij wordt elke uitvoer van overgedragen producten vanuit het Vlaams Gewest onderworpen aan toestemming van het Vlaams Gewest en wordt gevraagd aan de bestemming en eindgebruiker om controle op eindgebruik door het Vlaams Gewest toe te laten. Het voorstel voorziet een uitzondering op deze voorwaarden voor niet-essentiële onderdelen (art. 6 § 3). Niettemin blijft de toepassing van exportbeperkingen - ook omwille van de vorm ervan (vraag om toestemming van de Vlaamse Regering bij wederuitvoer) - breed. Het lijkt aangewezen gebruik te maken van exportbeperkingen voor gevoelige transacties. De uitvoerbeperkingen creëren de facto een extra vergunningplicht, bijkomend aan de vergunning die het exporterende bedrijf in het eigen land moet aanvragen. Hoewel een dergelijke maatregel te rechtvaardigen is voor gevoelige dossiers lijkt de voorgestelde regeling als algemene regel (met mogelijk meldingplicht ter vervanging van een vraag om toestemming voor niet-essentiële onderdelen) te zwaar. De controle op eindgebruik wordt beter systematisch bewaakt bij de aanvraag van de overdrachtsvergunning vooraleer het product het Vlaams Gewest verlaat met globale en individuele overdrachtsvergunningen (zie advies bij art. 8) en door een selectief gebruik van algemene vergunningen (zie advies bij art. 7).

Advies: Het Vlaams Vredesinstituut beveelt aan om het gebruik van exportbeperkingen selectief toe te passen op gevoelige overdrachtsvergunningen. De vorm van de exportbeperking kan op die manier op maat van de betreffende overdrachtsvergunning geformuleerd worden.

Art. 7 introduceert het gebruik van algemene vergunningen voor intracommunautaire handel ter implementatie van art. 5 van de ICT-richtlijn.

Uit art. 7 § 2 blijkt onvoldoende duidelijk dat algemene vergunningen uitgeschreven worden voor welbepaalde (categorieën van) producten. Het relevante artikel uit de ICT-richtlijn omschrijft algemene vergunningen als volgt: “De lidstaten publiceren algemene overdrachtsvergunningen die rechtstreeks toestemming verlenen aan op hun grondgebied gevestigde leveranciers die aan de met de overdrachtsvergunning verbonden voorwaarden voldoen, voor het verrichten van overdrachten *van in de overdrachtsvergunning te specificeren defensiegerelateerde producten* [klemtoon toegevoegd] aan een of meer categorieën van in een andere lidstaat gevestigde afnemers.” (art 5, ICT-richtlijn). Dit artikel wordt gevolgd door situaties waarin algemene vergunningen openbaar gemaakt zullen worden die gelijkaardig zijn aan de bepalingen uit art. 7

§ 2 van dit voorstel van decreet. Het is aangewezen te verduidelijken of art. 7 § 2 op de gehele lijst van toepassing is, of eerder op bepaalde (categorieën van) producten.

In art. 7 § 3 wordt wel gesteld dat overdrachtsvergunningen door de Vlaamse Regering beperkt kunnen worden tot categorieën van producten. Het Vlaams Vredesinstituut beveelt aan deze paragraaf in het decreet zelf verder uit te werken. Noch in de tekst van het voorstel, noch in de memorie van toelichting wordt aangegeven op basis van welke criteria zal bepaald worden of een product al dan niet onder algemene vergunning wordt geplaatst. Bepaalde categorieën zouden uitgesloten kunnen worden van algemene vergunningen (bijvoorbeeld afgewerkte producten, vuurwapens, etc), of criteria zouden vooropgesteld kunnen worden waar de Vlaamse Regering rekening mee dient te houden bij de indeling van producten die onder algemene vergunning overgedragen kunnen worden.

Advies: Het Vlaams Vredesinstituut beveelt aan

- Voor de punten 1° tot en met 5° uit art. 7 § 2 aan te geven of in dit geval een algemene vergunning mogelijk is voor alle defensiegerelateerde producten of voor bepaalde categorieën van producten (bv. voor de overdracht van componenten naar gecertificeerde bedrijven).
- In het decreet minstens in grote lijnen op te nemen welke (categorieën van) producten in aanmerking komen voor een algemene vergunning.

Art. 8 beschrijft de globale vergunning voor overbrenging van militair materieel. Volgens het artikel wordt geen informatie opgevraagd over de eindgebruiker/ het eindgebruik. Het is echter nodig om ook voor overdrachtsvergunningen informatie op te vragen, zowel over de bestemming/bestemming als het eindgebruik/eindgebruiker om controle op het eindgebruik toe te laten, en een geïnformeerde afweging te maken over de nood aan exportbeperkingen bij een overdrachtsvergunning.

Advies: Het Vlaams Vredesinstituut stelt voor om art. 8 aan te passen zodat ook informatie over het eindgebruik en de eindgebruiker (indien deze zou verschillen van de bestemming) opgevraagd wordt bij vergunningsaanvragen voor globale vergunningen.

Art. 10 regelt de overdracht van vuurwapens voor civiel gebruik binnen de Europese Unie. Daarbij wordt overeenkomstig EU-richtlijn 91/477 inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens een versoepeld regime ingesteld voor houders van een Europese vuurwapenpas. Er wordt voor gekozen geen gebruik te maken van de mogelijkheid die

de richtlijn voorziet om ook een vereenvoudigde vergunningplicht in te voeren tussen erkende wapenhandelaars.

Art. 12 stelt dat uitvoer en doorvoer van zowel vuurwapens voor civiel gebruik als defensiegerelateerde producten en ander voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel telkens een individuele vergunning nodig is.

Art 12 § 2 legt de aanvrager op tijdens de aanvraagprocedure alle informatie over het eindgebruik mee te delen aan de bevoegde instanties. Er zou voor geopteerd kunnen worden om naast deze informatieplicht tijdens de vergunningsprocedure ook een meldingsplicht in te voeren die geldig blijft na het afleveren van de vergunning en wanneer de uit- of doorvoerder op de hoogte is van wijzigingen in het eindgebruik zolang de uitgereikte vergunning geldig is.

In specifieke gevallen kan de aanvrager immers, nadat de vergunning werd uitgereikt, nieuwe informatie verwerven over de eindgebruiker en het eindgebruik van de goederen in kwestie. Deze nieuwe beschikbare informatie kan nuttig zijn om een afgeleverde vergunning te schorsen of in te trekken (bv. indien blijkt dat de goederen een mogelijk ongewenst eindgebruik hebben of indien de betrouwbaarheid van de eindgebruiker twijfelachtig is). Door een meldingsplicht van relevante bijkomende informatie over het eindgebruik van de goederen in kwestie in te voeren, kunnen de bevoegde overheidsdiensten zo maximaal mogelijk toezicht behouden op het eindgebruik van de goederen en mogelijk ongewenste transacties beletten. Door de meldingsplicht te beperken tot de geldigheidsduur van de vergunning blijft een tijdsbepaling betreffende de meldingsplicht behouden, wat de rechtszekerheid van de aanvrager verzekert.

Advies: Het Vlaams Vredesinstituut beveelt aan om naast alle informatie over het eindgebruik die wordt opgevraagd tijdens de vergunningsprocedure, evenzeer te vragen dat houders van vergunningen de bevoegde overheidsinstanties op de hoogte brengen indien zij kennis nemen van informatie over gewijzigd eindgebruik/eindgebruiker van de goederen in kwestie, ook nadat de vergunning verleend werd, en dit zolang de vergunning geldig is.

Art. 12 § 3 lijst alle documenten op die voorgelegd dienen te worden bij een vergunningsaanvraag voor uit- of doorvoer van producten naar landen buiten de EU. Daarbij valt vooral op dat het voorstel van decreet zowel een (internationaal) invoercertificaat als een eindgebruikerscertificaat opvraagt, en op deze manier controle op eindgebruik maximaal invult.

Deze maximale invulling wordt nog versterkt in artikel 13 § 3 waarin staat dat een certificaat van eindgebruik een verbintenis bevat om ofwel de producten niet opnieuw uit te voeren, ofwel om toestemming te vragen bij de Vlaamse Regering bij wederuitvoer. Aangezien een certificaat bij elke uit- en doorvoer dient voorgelegd te worden, lijkt deze verbintenis in vele gevallen niet realistisch (het gaat vaak om componenten die verwerkt worden en mogelijk uitgevoerd worden naar een eindbestemming in een derde land), of zal ze in het andere geval leiden tot een onoverzienbare taak voor de Vlaamse Regering, waarbij voor elke wederuitvoer toestemming van de Vlaamse overheid nodig is. Indien ervoor gekozen wordt om systematisch bij elke

aanvraag naar landen buiten de EU zowel een invoercertificaat als een certificaat van eindgebruik te vragen, zal het nodig zijn een diversificatie in te voeren naargelang de gevoeligheid van de uitvoer, waarbij de meest gevoelige exporten aan de strengste voorwaarden onderworpen kunnen worden, maar voor minder gevoelige dossiers minder strenge voorwaarden gelden, om de controle werkbaar en uitvoerbaar te houden.

Advies: het Vlaams Vredesinstituut beveelt aan de voorwaarden die gesteld worden aan het certificaat van eindgebruik in art. 13 § 3 te diversifiëren naargelang de gevoeligheid van de uit- of doorvoer, om de controle op eindgebruik door de Vlaamse overheid werkbaar en uitvoerbaar te houden.

In art. 14 worden de beoordelingscriteria beschreven. Deze zijn gebaseerd op de criteria uit het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB van de Europese Unie, maar worden strikter geformuleerd. Er is aanzienlijk minder marge voor de Vlaamse Regering bij de toetsing van vergunningsaanvragen, aangezien een schending van één van de criteria tot een weigering van de vergunningsaanvraag leidt. Hoewel de voorgestelde criteria meer duidelijkheid en voorspelbaarheid bieden, hanteert het Vlaams Gewest volgens dit voorstel van decreet strengere normen dan de minimumnormen die de EU vooropstelt, met soms vergaande implicaties. Uit de tekst van het artikel blijkt niet duidelijk of deze criteria zowel voor vuurwapens voor civiel gebruik als voor defensiegerelateerde producten gebruikt zullen worden. Het is bovendien aangewezen om de bestemming/eindgebruiker te onderscheiden van het land van bestemming/eindgebruik. Zonder dit onderscheid zou bijvoorbeeld een jager zijn geweer niet mee kunnen nemen naar een heel aantal landen omwille van de politieke en economische situatie, en zou uit- en doorvoer naar EU- of NAVO troepen in conflictgebieden uitgesloten zijn.

Advies: Het Vlaams Vredesinstituut beveelt aan in de tekst van het voorstel van decreet duidelijk te maken of de beoordelingscriteria zowel voor vuurwapens voor civiel gebruik als voor defensiegerelateerde producten gelden. Zo ja, is het aangewezen het land van bestemming/eindgebruik te onderscheiden van bestemming/eindgebruik. De voorgestelde criteria wijken enigszins af van de criteria zoals ze beschreven worden in het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB, met soms vergaande implicaties. Aangezien deze als minimumnorm gelden is de keuze voor strengere criteria legitiem.

Art. 20 § 1 legt vast dat personen/ondernemingen die gebruik maken van de vergunningen, een bewijs van levering dienen te bezorgen aan de bevoegde diensten. Een dergelijk bewijs maakt toezicht op de reële in-, uit- en doorvoer en (individuele) overdracht mogelijk.

§ 2 stelt duidelijk voorop dat in- uit- en doorvoerders en tussenhandelaars gedetailleerde registers dienen bij te houden en dienen te overhandigen aan de Vlaamse Regering. Het artikel is voldoende gedetailleerd en biedt de nodige garanties voor de overheid om de juiste gegevens te verzamelen met het oog op transparantie van wat er vanuit of naar Vlaanderen verhandeld

wordt en houdt rekening met het versoepelde intracommunautaire vergunningsstelsel. Het artikel neemt de gegevens uit art. 8 van de ICT-richtlijn (informatie die dient aangereikt te worden door leveranciers) grotendeels over. Ook de datum waarop de transactie plaatsvond wordt idealiter meegegeeld.

§ 3 stelt dat zij die gebruikmaken van overdrachtsvergunningen, om de zes maanden een overzicht dienen over te maken aan de Vlaamse Regering. Het is aan te raden een kopie van de inhoud van de registers zoals bepaald in § 2 van hetzelfde artikel integraal over te maken aan de bevoegde diensten, in plaats van voor deze paragraaf opnieuw een lijst te maken van minimumgegevens die deze overzichten vorm moeten geven (deze vier punten maken immers integraal deel uit van de gegevens uit §2).

Advies: Het Vlaams Vredesinstituut vindt dat de nauwkeurige omschrijving van de vorm en de inhoud van registers die leveranciers dienen bij te houden en over moeten maken aan de bevoegde overheidsdienst tegemoet komt aan de informatieplicht van het bedrijfsleven en de overheid. De voorwaarden zijn aangepast aan het vernieuwde vergunningsstelsel en garanderen dat de nodige informatie verzameld wordt om in transparantie te voorzien. De minimumgegevens uit § 3 zouden beter gelijklopen met de inhoud van de registers uit § 2. Op die manier dienen leveranciers niet twee registers op te maken.

Art. 22 stelt voorop welke informatie de Vlaamse Regering via haar website zal bekendmaken. Gedeeltelijk is dit een decretale verankering van de huidige praktijk. Daar worden nieuwe elementen aan toegevoegd die in het voorstel van decreet geïntroduceerd worden zoals een overzicht van de voorafgaande vragen om advies (inclusief het antwoord van de Vlaamse Regering), gegevens over transit, overzichten van vrijstellingen van vergunningplicht via de catch-all bepaling voor niet-essentiële goederen, en dergelijke meer.

Dit artikel komt transparantie over het beleid inzake wapenhandel ten goede. De transparantie is vergaand en zal bijkomende inspanningen van de bevoegde administratie vergen.

Art. 23 beschrijft de inhoud van het zesmaandelijks verslag aan het Vlaams Parlement. Bijkomend aan de informatie die maandelijks via de website bekend gemaakt zal worden, bevatten deze zesmaandelijkse verslagen ook gegevens over het gebruik van globale en algemene overdrachtsvergunningen, een lijst van gecertificeerde bedrijven, e.a.

Het jaarlijks verslag (art. 24) omvat een beschrijving van het wapenexportcontrolebeleid en een analyse van de cijfers.

Advies: Het Vlaams Vredesinstituut moedigt een doorgedreven graad van transparantie aan.

Een overgangperiode zal mogelijk nodig zijn om de administratieve randvoorwaarden die deze informatieoverdracht met zich mee brengt, te realiseren. Eens de gegevens systematisch verzameld worden, zal het publiek maken van bepaalde data minder belastend zijn.

Art. 27-31 bevatten de toezicht- en strafbepalingen bij dit decreet.

Terwijl de decreetgever uitdrukkelijk bevoegd is om strafbepalingen op te nemen, is de bevoegdheid voor gemeenschappen en gewesten inzake strafvordering minder eenduidig. Er dient dan ook onderzocht te worden of de bepalingen van dit hoofdstuk in overeenstemming zijn met de wetgeving ter zake. De samenwerking met de officieren van de gerechtelijke politie en met de ambtenaren van de Administratie der Douane en Accijnzen is daarbij een belangrijk aandachtspunt.

Art. 32. is de slotbepaling. Daarbij dient opgemerkt dat de wet van 5 augustus 1991 enkel kan worden opgeheven voor wat haar toepassing in het Vlaams Gewest betreft en enkel voor de bepalingen die betrekking hebben op de geregionaliseerde materies.

4 Besluit

Het voorliggende voorstel van decreet van de heren Bart Caron en Filip Watteeuw en mevrouw Mieke Vogels is een alomvattend decreet dat uitgewerkte procedures en voorwaarden vooropstelt om buitenlandse handel in verschillende categorieën van producten (defensiegerelateerde producten, vuurwapens voor civiel gebruik, ander voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en dual-use producten) onder controle te plaatsen. Het voorstel houdt rekening met de randvoorwaarden (meestal gedefinieerd op EU-niveau of als gevolg van de Belgische staatsstructuur) waar de decreetgever rekening mee dient te houden. Het voorstel van decreet reikt een aantal interessante pistes aan – voornamelijk op het gebied van rapportering, transparantie en strafbepalingen – die duidelijk meerwaarde bieden ten aanzien van de bestaande wetgeving. Het voorstel betracht ook tegemoet te komen aan onduidelijkheden of hiaten in de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de gewesten, door een aantal aspecten van wapenhandel (bijvoorbeeld tussenhandel) op basis van de impliciete bevoegdheden van de gewesten mee op te nemen in het decreet.

Niettemin is de tekst van het voorstel van decreet op een aantal punten vatbaar voor verbetering. In sectie 3 van voorliggend advies worden bij verschillende artikels eerder technische – maar niettemin belangrijke – aanbevelingen geformuleerd. Deze zijn terug te vinden in de kaders bij de artikelsgewijze bespreking. De meest belangrijke aandachtspunten worden hier kort hernomen.

Het Vlaams Vredesinstituut beveelt aan:

- 1) De tekst van het voorstel duidelijker te structureren.
- 2) De bepalingen die betrekking hebben op *dual-use* producten op te nemen in een apart decreet dat de uitvoeringsbepalingen bij EU Verordening 428/2009 vaststelt.
- 3) Het begrip ‘vuurwapens voor civiel gebruik’ te definiëren op basis van het gebruik en niet op basis van de eigenschappen van het wapen (de opstelling van een lijst van wapens).
- 4) De catch-all bepaling anders te formuleren en enkel toe te passen indien dit noodzakelijk wordt geacht vanuit specifieke veiligheidsoverwegingen. Het systematisch onder controle plaatsen van bepaalde producten wordt beter opgevangen door een aanvullende lijst van vergunningplichtige producten.
- 5) De controle op eindgebruik voor intracommunautair verkeer dient maximaal bewaakt te worden bij de vergunningsaanvraag, vooraleer het product het Vlaamse grondgebied verlaat. Het Vlaams Vredesinstituut beveelt aan het voorstel van decreet aan te passen zodat informatie over bestemming én eindgebruik zowel voor globale als voor individuele vergunning bij de vergunningsaanvraag opgevraagd wordt. Aangezien het opvragen van deze informatie voor algemene vergunningen niet mogelijk is, zou het gebruik van algemene vergunningen afgebakend moeten worden. Het gebruik van exportbeperkingen bij

overdrachtsvergunningen zou op die manier selectiever toegepast kunnen worden voor gevoelige dossiers.

- 6) Het Vredesinstituut beveelt ook aan de voorwaarden die gesteld worden aan het certificaat van eindgebruik voor handel met landen buiten de EU te diversifiëren naargelang de gevoeligheid van de uit- of doorvoer, en dit vanuit een zorg voor een doeltreffende en daadkrachtige controle op eindgebruik.

Eindnoten

-
- ¹ Wet van 5 augustus 1991 betreffende de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, zoals laatst gewijzigd op 26 maart 2003, *B.S.* 10 september 1991.
 - ² Voorstel van decreet (J. ROEGIERS et al.) houdende wijziging van de wet van 5 augustus 1991 betreffende de in-, uit- en doorvoer van en de bestrijding van illegale handel in wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie wat de verslaggeving aan het Vlaams Parlement betreft, *Parl.St.* VI.Parl. 2007-08, nr 1591/1.
Voorstel van decreet (R. VAN GOETHEM et al.) houdende de in-, uit- en doorvoer en de bestrijding van illegale handel in wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, *Parl.St.* VI.Parl. 2007-08, nr. 1555/1.
Voorstel van decreet (E. GLORIEUX et al.) houdende de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, *Parl.St.* VI.Parl. 2005-06, nr. 834/1.
 - ³ Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad nr. 2009/43/EG van 6 mei 2009 betreffende de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de Gemeenschap. *Pb.L.* 10 juni 2009.

Het Vlaams Vredesinstituut werd bij decreet opgericht door het Vlaams Parlement als onafhankelijk instituut voor vredesonderzoek. Het Vredesinstituut voert wetenschappelijk onderzoek uit, documenteert relevante informatiebronnen, en informeert en adviseert het Vlaams Parlement en het brede publiek inzake vredesvraagstukken.

www.vlaamsvredesinstituut.eu