

HOOFDSTUK 3. DE ROL VAN DE EUROPESE UNIE

Waar de Verenigde Naties op mondiaal niveau een aanzienlijke invloed hebben gehad op de politieke aandacht voor de proliferatie van MVW en de problematiek van kleine en lichte wapens, hebben internationale exportcontroleregimes concreet richting gegeven aan het exportcontrolebeleid van uitvoerende landen. De Europese Unie (EU) combineert activiteiten in deze twee dimensies: ze heeft zowel een politieke als een regulerende invloed op het beleid van haar lidstaten. De Europese aandacht voor non-proliferatie en exportcontrole gaat terug tot het begin van de jaren 1980 onder de toenmalige Europese Politieke Samenwerking, de voorloper van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB). Bijna 35 jaar later heeft de EU tal van initiatieven genomen om haar beleid rond de controle op wapenhandel en non-proliferatie concreet vorm te geven.

De EU is een octopus met vele tentakels: verschillende instrumenten worden geïnitieerd door verschillende actoren en ontwikkelen zich in verschillende snelheden. Het GBVB wordt bepaald en uitgevoerd door de Europese Raad, de Raad van ministers, de Hoge Vertegenwoordiger van de EU voor het Buitenlands- en Veiligheidsbeleid en de lidstaten.¹ De Hoge Vertegenwoordiger wordt bij de vervulling van zijn ambt bijgestaan door de Europese Dienst voor Extern Optreden (beter bekend als European External Action Service of EEAS). Het initiatiefrecht ligt bij de lidstaten, de Hoge Vertegenwoordiger, of de Hoge Vertegenwoordiger met steun van de Commissie.^a ² De Hoge Vertegenwoordiger raadpleegt en informeert het Europees Parlement over het GBVB maar het Parlement heeft geen beslissingsbevoegdheid.³ Het Parlement kan wel vragen of aanbevelingen richten tot de Raad of de Hoge Vertegenwoordiger. Het Hof van Justitie is niet bevoegd ten aanzien van het GBVB.^b

a De Commissie heeft hierin geen initiatiefrecht om autonoom initiatieven op de agenda te plaatsen.

b Met uitzondering van het toezicht op de naleving van procedures en de bevoegdheden van de instellingen (artikel 40 VEU) en van het nagaan van de wettigheid van bepaalde besluiten (artikel 24 VEU).

Non-proliferatie en controle op wapenhandel maken wezenlijk deel uit van het buitenlands beleid van de EU maar raken ook aan het handelsbeleid, de interne markt en aan haar interne veiligheid. Zowel voor massavernietigingswapens, conventionele wapens, *dual-use* producten en civiele vuurwapens heeft de EU een beleid ontwikkeld waarin niet alleen externe maar ook interne aspecten – verbonden aan veiligheid, handel en economische ontwikkeling – behartigd worden.

Dit hoofdstuk schetst een overzicht van de belangrijkste instrumenten en wetgevende initiatieven die de Europese Unie heeft ontplooid om de exportcontrole op Europees niveau vorm te geven en om de ongewenste verspreiding van wapens tegen te gaan. Een analyse van deze instrumenten op zich biedt echter geen eenduidig beeld van de richting die de EU uitgaat. Wanneer we de evolutie binnen de EU van naderbij bekijken, zien we dat de aandacht aanvankelijk uitging naar de veiligheidsrisico's die wapenhandel en proliferatie van massavernietigingswapens met zich meebrengen, en dat het wapenhandelsbeleid van de Europese Unie zich de jongste jaren het sterkst heeft ontwikkeld binnen het gemeenschappelijke handelsbeleid. Recentelijk kreeg de EU opnieuw meer aandacht voor de uitdagingen die de illegale handel in vuurwapens stelt voor de interne veiligheid van de EU en worden initiatieven genomen om de samenwerking tussen politionele en justitiële diensten te versterken.

De initiatieven besproken in dit hoofdstuk kunnen in grote lijnen opgedeeld worden in drie beleidsdomeinen. Ten eerste zijn er de beleidsinitiatieven die gericht zijn op exportcontrole, een domein waarbinnen de EU een eigen beleid ontwikkelde dat sterk gestoeld is op het bestaande beleid van de internationale controleregimes. Het onderscheid dat de EU maakt tussen de handel in militair materieel en de handel in *dual-use* producten is daarbij belangrijk en wordt overgenomen in de structuur van het hoofdstuk.

Ten tweede heeft de EU binnen het GBVB en in navolging van de Verenigde Naties aandacht besteed aan de non-proliferatie van massavernietigingswapens en conventionele (waaronder kleine en lichte) wapens. Het valt op dat de EU vooral een ondersteunende rol wil spelen ten aanzien van bestaande multilaterale instrumenten. Die rol krijgt concreet vorm door tal van *outreach*-activiteiten die de EU ontplooid om de implementatie van bijvoorbeeld Resolutie 1540 van de Veiligheidsraad of het Arms Trade Treaty wereldwijd te promoten.

Ten derde heeft de EU – sinds de totstandkoming van de interne markt – een beleid ontwikkeld om in minimale veiligheidsgaranties te voorzien voor de handel in en het over de grens brengen van vuurwapens voor civiel gebruik (zoals jacht en sportschieten). Deze wapens maakten – anders dan militair materieel – van bij het begin deel uit van de werking van de interne markt. Dit beleid heeft zich verder ontwikkeld tot Europese regelgeving die ook de export van deze producten buiten de EU reguleert.

Als lidstaat van de Europese Unie is België gebonden aan de Europese verordeningen en richtlijnen die in de EU worden aangenomen en de besluiten en akkoorden waartoe België zich verbindt.

3.1 **Ontwikkeling van een Europees beleid voor exportcontrole**

Initiatieven voor de ontwikkeling van een Europees exportcontrolebeleid waren van bij het begin gericht op de versterking van de internationale veiligheid en kregen vorm binnen het GBVB. Afspraken over gedeelde criteria voor de controle op wapenuitvoer door de Europese Raad vormden een eerste belangrijke mijlpaal. Gaandeweg werden deze afspraken concreter uitgewerkt en werd de status ervan opgewaardeerd. De meest recente ontwikkeling is de versoepeling van de regels voor wapenhandel binnen de EU op voorstel van de Europese Commissie.

3.1.1 *Consensus over gedeelde criteria voor controle op wapenexport*

De eerste initiatieven om het controlebeleid van lidstaten op EU-niveau te stroomlijnen werden genomen in de nasleep van de Golfoorlog in 1990-1991. Op de Europese Raad in Luxemburg (1991) kwamen staatshoofden en regeringsleiders overeen een gemeenschappelijk Europees beleid te ontwikkelen om de proliferatie van massavernietigingswapens en de ongewenste verspreiding van conventionele wapens tegen te gaan. De Europese Raad sprak zijn bezorgdheid uit over een falend non-proliferatiebeleid: “de recente Golfoorlog heeft aangetoond dat het absoluut noodzakelijk is de doeltreffendheid van de non-proliferatieregeling te vergroten. (...) De Raad is eveneens verontrust over de toenemende bewapening met klassieke wapens in bepaalde gebieden in de wereld. Om te voorkomen dat er opnieuw hele gebieden door overbewapening worden gedestabiliseerd, acht de Europese Raad een omvangrijk internationaal optreden op korte termijn onontbeerlijk.”⁴ De Luxemburgse top vond bovendien plaats in de aanloop en volle voorbereiding van het Verdrag van Maastricht. Een van de speerpunten van dat verdrag was de versterking van de rol van de EU als politieke entiteit op het internationale niveau. Non-proliferatie en wapenuitvoer werden op de top als aandachtspunten in het kader van externe betrekkingen naar voren geschoven: “In het vooruitzicht van de Politieke Unie wenst de Europese Raad dat op basis van soortgelijke criteria een gemeenschappelijke aanpak met het oog op de harmonisatie van het beleid van de diverse lidstaten mogelijk wordt.”⁵ In maart 1991 richtte de Raad van de EU een raads werkgroep op, de Working Party on Conventional Arms

Exports (COARM), om ter voorbereiding van de Europese Raad nationale praktijken te vergelijken en mogelijkheden voor harmonisering te identificeren.⁶

Op de Europese Raad van Luxemburg in 1991 keurden de staatshoofden en regeringsleiders zeven gemeenschappelijke criteria goed die ze opstelden door het bestaan van exportbeleid van lidstaten met elkaar te vergelijken.⁷ Tijdens de Europese Raad van Lissabon in 1992 werd beslist een achtste criterium toe te voegen dat de economische draagkracht van een land van bestemming in verhouding tot de socio-economische situatie in rekening neemt.⁸ Deze acht criteria zijn bijna letterlijk dezelfde zoals ze vandaag opgenomen zijn in een Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB van de EU, en houden dus reeds 24 jaar stand.

EU-criteria voor de controle op wapenuitvoer (1992)

1. Eerbiediging van de internationale verbintenissen van de lidstaten van de Gemeenschap, speciaal door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties uitgevaardigde sancties en die welke door de Gemeenschap zijn uitgevaardigd, de non-proliferatieverdragen en andere verdragen, alsook andere internationale verplichtingen
2. Eerbiediging van de rechten van de mens door het uiteindelijke land van bestemming
3. De interne situatie van het uiteindelijke land van bestemming, in samenhang met interne spanningen of interne gewapende conflicten
4. Handhaving van vrede, veiligheid en stabiliteit in de regio
5. De nationale veiligheid van lidstaten, van de gebieden waarvan een van de lidstaten buitenlandse betrekkingen behartigt, alsook de nationale veiligheid van bevriende landen of bondgenoten
6. Het gedrag van het land dat wapens koopt tegenover de internationale gemeenschap, met name de houding van het land tegenover terrorisme, de aard van zijn bondgenootschappen en de eerbiediging van het internationale recht
7. Gevaar voor interne afleiding of het ongewenst opnieuw uitvoeren van wapens
8. De compatibiliteit van de wapenuitvoer 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 de kleinst mogelijke inzet van menselijk en economisch potentieel voor bewapening

Het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid van de EU zag het licht nadat het Verdrag van Maastricht werd aangenomen in februari 1992 en in werking trad in november 1993. Op basis van de hoger vermelde criteria werkte COARM een Europese gedragscode voor wapenuitvoer uit die in juni 1998 door de Raad werd aan-

genomen onder het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB).⁹ Deze gedragscode was een politiek document dat geen juridische grondslag had in het Verdrag van de Europese Unie en dat de Europese staten daarom niet juridisch bond. Niettemin ging het om een politiek akkoord waartoe alle EU-lidstaten zich vrijwillig verbonden. De gedragscode en zijn uitvoeringsbepalingen vervingen de criteria uit 1991 en 1992. De bedoeling was om gemeenschappelijke minimumcriteria voorop te stellen die door alle EU-lidstaten zouden worden gebruikt bij de beoordeling van vergunningaanvragen voor de uitvoer van militair materieel. Een tweede doelstelling was om de informatie-uitwisseling tussen EU-lidstaten te bevorderen.

Alle acht de criteria bleven in de gedragscode behouden en werden verder uitgewerkt. Zo detailleert de gedragscode welke internationale verbintenissen – relevant voor wapenhandel – nageleefd moeten worden, of werkt hij uit welke gevolgen lidstaten moeten geven aan een export die een duidelijk risico met zich meebrengt om bij te dragen aan ernstige schendingen van de mensenrechten. De eerste vier criteria (of deelaspecten ervan) zijn zo geformuleerd dat ze aanleiding geven tot een weigering van de vergunningaanvraag als een aanvraag niet voldoet aan de voorwaarden, terwijl de vier laatste vrijblijvender geformuleerd zijn als criteria waar staten rekening mee moeten houden bij de beoordeling, zonder dat deze criteria als weigeringsgrond werden geformuleerd. Lidstaten mogen rekening houden met het effect van de voorgestelde uitvoer op hun economische, sociale, commerciële en industriële belangen, maar deze factoren mogen de toepassing van de criteria niet in de weg staan.

Naast beoordelingscriteria bevat de gedragscode een aantal uitvoeringsbepalingen die voorschrijven hoe lidstaten in de praktijk moeten omgaan met de gedragscode. Zo staat beschreven dat lidstaten aanvragen voor uitvoervergunningen geval per geval aan de bepalingen van de gedragscode moeten toetsen, en dat lidstaten strengere regels voor export mogen toepassen dan wat in de gedragscode wordt gestipuleerd. De uitvoeringsbepalingen schrijven ook voor dat er een gemeenschappelijke lijst van militaire goederen wordt opgesteld. Die lijst bevat alle producten en technologieën die onder het toepassingsgebied van de gedragscode vallen en is gebaseerd op de lijst van militaire goederen van het Wassenaar Arrangement. De gemeenschappelijke Europese lijst van militaire goederen werd in de loop der jaren een referentiedocument, waar ook vanuit andere wetgevende documenten naar wordt verwezen, bijvoorbeeld het Gemeenschappelijk Standpunt 2003/468 met betrekking tot tussenhandel in wapens of de Richtlijn 2009/43/EG over het verkeer van militaire goederen binnen de grenzen van de Europese Unie.

De uitvoeringsbepalingen beogen verder ook de informatie-uitwisseling en het overleg tussen lidstaten te stimuleren. Lidstaten delen onderling informatie over geweigerde vergunningaanvragen en wanneer een lidstaat een vergunning zou willen goed-

keuren die voorheen door een andere lidstaat geweigerd werd, dient hij deze lidstaat te consulteren. Dit mechanisme moet voorkomen dat zogenaamde *undercuts* ontstaan, waarbij lidstaten elkaars exportcontrolebeleid ondergraven. Lidstaten blijven zo autonoom bevoegd om beslissingen te nemen, maar het is duidelijk dat dit mechanisme het delen van informatie, het bespreken van gevoelige cases en de mogelijkheid om politieke druk uit te oefenen op andere landen versterkt heeft.

Lidstaten maken jaarlijks ook een verslag over de door hen vergunde uitvoer van militair materieel over aan de EU. Deze worden gebundeld in een verslag dat wordt besproken in de Raad. Hoewel het oorspronkelijk de bedoeling was om deze jaarverslagen vertrouwelijk te behandelen, wordt het geconsolideerde EU-verslag (gebaseerd op de jaarverslagen van de lidstaten) sinds 1999 – onder druk van het Europees Parlement, ngo's en het toenmalige Finse voorzitterschap – publiek gemaakt.¹⁰ Hierdoor komt informatie vrij over de uitvoer van conventionele wapens vanuit de EU, die voorheen niet beschikbaar was.¹¹ Uit de jaarverslagen blijkt dat er van bij het begin aandacht was voor de promotie van de gedragscode in derde landen, de juridische status van de gedragscode, de interpretatie van de criteria en de uitvoeringsbepalingen met het oog op een geharmoniseerde toepassing. In 2003 werd er een gebruikersgids opgesteld die lidstaten moet helpen bij een eenvormige toepassing van de gedragscode.

Als resultaat van veelvuldige discussies tussen lidstaten en ngo's over de effectiviteit van de gedragscode stond een herziening ervan sinds 2004 op de agenda. Discussies daarover op technisch niveau werden in juni 2005 afgerond en een voorstel om de gedragscode op te waarderen tot een Gemeenschappelijk Standpunt dat zijn toepassingsgebied zou verdiepen en verbreden, werd neergelegd in de COARM-werkgroep van de Raad. Zo zou de controle uitgebreid worden tot tussenhandel, doorvoer en immateriële overdracht van technologie en zouden verbeterde procedures de harmonisering tussen het beleid van lidstaten bevorderen.¹² Op het politieke niveau echter zou het nog enige tijd duren vooraleer een akkoord bereikt werd.

3.1.2 *Een gedeelde Europese juridische basis voor de controle op wapenuitvoer*

De politieke patstelling had enerzijds te maken met de weerstand van sommige lidstaten tegen het verzwaren van het gewicht van de gedragscode en anderzijds met een koppeling van de herziening aan het wapenembargo ten aanzien van China. Uiteindelijk bleek de aanneming van de Richtlijn 2009/43/EG over het verkeer van militaire goederen in de Europese Unie (zie verder) een beslissende invloed te hebben op het bereiken van een akkoord in dit dossier.

Het EU-wapenembargo ten aanzien van China

De Europese Unie besliste na de gebeurtenissen op Tiananmen in 1989 tot een wapenembargo ten aanzien van China: “In de huidige omstandigheden acht de Europese Raad het noodzakelijk de volgende maatregelen te nemen: (...) schorsing van militaire samenwerking door de lidstaten van de Gemeenschap en een embargo op wapenhandel met China.”¹³ Het embargo kreeg de vorm van een ‘verklaring’ onder de Europese Akte (1987) en werd bij consensus aangenomen door de toenmalige leden van de Europese Gemeenschap.³⁷ Dit embargo heeft geen strikt juridisch bindend karakter en is in tegenstelling tot andere Europese wapenembargo’s niet duidelijk omschreven. Er werd bijvoorbeeld geen lijst van wapens opgenomen waarop het embargo van toepassing is, wat veel ruimte voor interpretatie laat aan lidstaten.³⁸ Het embargo wordt nog steeds bekritiseerd om de onduidelijke formulering, die aanleiding geeft tot ongelijke implementatie en dus ongelijke concurrentie. De EU is evenwel nooit overgegaan tot een opheffing van het embargo, aangezien dit een consensus vereist waardoor het wapenembargo tot op vandaag behouden blijft. Aangezien de EU-lidstaten soepel omspringen met de implementatie, heeft China daar niet al te veel onder te lijden. Jaarverslagen van COARM³⁹ geven aan dat er nog steeds militair materieel naar China vertrekt vanuit Frankrijk, Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en in mindere mate vanuit Tsjechië, Slowakije en Estland.¹⁴

Gelijktijdig met de discussie over de opheffing van het embargo op China werd in 2004 onder Nederlands voorzitterschap de herziening van de gedragscode voor het eerst op de agenda gezet. Het dossier werd van bij het begin gekoppeld aan de opheffing van het embargo en de initiatie van een zogenaamde ‘toolbox’: een geheel van maatregelen die van toepassing zouden zijn op de wapenuitvoer naar postembargolanden.^d Na de opheffing van het embargo op Libië in 2004 gingen stemmen op om de

-
- a België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Portugal, Spanje, Verenigd Koninkrijk.
 - b Het Verenigd Koninkrijk en Italië bijvoorbeeld maakten hun standpunt publiek dat het embargo louter van toepassing is op wapens die gebruikt zouden kunnen worden voor interne repressie.
 - c De werkgroep wapenhandel van de Europese Unie (COARM) publiceert elk jaar een overzicht van de uitgereikte en geweigerde wapenexportlicenties op basis van de rapportage door de EU-lidstaten.
 - d De ‘toolbox’ hield in dat lidstaten gedetailleerde informatie zouden uitwisselen over verleende uitvoervergunningen naar bestemmingslanden die onder een wapenembargo hadden gestaan. De gegevens zouden elke drie maanden uitgewisseld worden en zouden informatie bevatten over de hoeveelheid, de aard van de producten, de eindgebruiker en het eindgebruik. Het kwam

export van militair materieel naar postembargolanden nog enkele jaren onder strenger toezicht te plaatsen middels een toolbox.¹⁵ Deze maatregel moest tegemoetkomen aan bezorgdheden van bepaalde EU-lidstaten en de Verenigde Staten, en voorkomen dat wapenexporten naar China aanzienlijk zouden stijgen na de opheffing van het embargo. Het debat over de toolbox verdween samen met dat over de opheffing van het embargo op China van de politieke agenda. Een consensus om het embargo op te heffen leek in het licht van nieuwe spanningen tussen China en Taiwan, strubbelingen in Tibet, en politieke onrust naar aanleiding van de Olympische Spelen in 2008 buiten bereik.¹⁶

Vier jaar en acht voorzitterschappen later volgde onder Frans voorzitterschap de doorbraak. Frankrijk was de belangrijkste tegenstander van de aanneming van het Gemeenschappelijk Standpunt. Het politieke debat nam echter een heel andere wending in het licht van een Europese Richtlijn die het intra-uniale verkeer in defensiegerelateerd materieel moest versoepelen. Eind 2007 lanceerde de Europese Commissie het 'Europese defensiepakket', dat twee richtlijnen en een mededeling omvat die bedoeld zijn om de defensiemarkten in de EU die op nationale leest geschoeid zijn om te vormen tot een gemeenschappelijke Europese defensiemarkt (zie infra). De Raad van Ministers en de Commissie hadden door de codecisieprocedure de steun nodig van het Europees Parlement, waardoor dat laatste een pasmunt in handen had om een doorbraak te forceren over het gemeenschappelijk standpunt. Het Europees Parlement verwees naar de onderhandelingen over het internationale wapenhandelsverdrag (ATT) dat brede steun genoot in de EU met de argumentatie dat het ongeloofwaardig is om op internationaal niveau te pleiten voor een juridisch bindend verdrag zonder binnen de EU tot een akkoord over een gemeenschappelijk standpunt te komen. Het Franse voorzitterschap werd zodoende sterk onder druk gezet. In antwoord op een parlementaire vraag over Frankrijks intenties om de gedragscode juridisch bindend te maken antwoordde minister Kouchner het volgende: "although [my] government is a bit resistant about that issue, it is very much in favour of establishing a common defence market."¹⁷ Frankrijk heeft op het einde van zijn voorzitterschap werk gemaakt van de aanneming van het Gemeenschappelijk Standpunt. Op 8 december 2008 werd het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie goedgekeurd in de Raad. Vervolgens verklaarde het Europees Parlement zich op 16 december akkoord met het voorstel van richtlijn voor intra-EU-verkeer in militair materieel.¹⁸

echter niet tot een akkoord en werd dus nooit in de praktijk gebracht. Zie M. Bromley (2012). *The review of the EU common position on arms exports, EU non-proliferation consortium. Non-proliferation papers*, no 7, January 2012, 4.

Het Gemeenschappelijk Standpunt over wapenuitvoer vervangt de Europese gedragscode inzake wapenuitvoer van 1998. De tekst van de gedragscode werd geherformuleerd maar verschilt niet substantieel van het oorspronkelijke document. Het Gemeenschappelijk Standpunt wordt ingeleid door een uitgebreide preambule met onder meer verwijzingen naar andere relevante initiatieven sinds 1998. De belangrijkste wijzigingen zijn de verbreding van het toepassingsgebied van de gedragscode naar productie onder licentie,^a tussenhandel, doorvoer en immateriële overdracht van software en technologie, en wijzigingen aan criterium 2 (opname internationaal humanitair recht) en 7 (het risico op onbedoelde overdracht van technologie). In de uitvoerbepalingen wordt bevestigd dat het om minimumcriteria gaat en dat lidstaten vrij zijn om strengere standaarden te hanteren. De consultatieprocedure uit de gedragscode blijft gehandhaafd. Ook hier zijn wijzigingen opgenomen om het eindgebruik beter te controleren en de transparantie te verhogen.

Tot slot wijzen we op het verschil tussen een gedragscode en een Gemeenschappelijk Standpunt in formeel opzicht. De Europese gedragscode werd in 1998 aangenomen als een politiek akkoord zonder juridische grondslag in het Verdrag van Maastricht. Alle lidstaten stemden in met het document en verbonden zich politiek tot de bepalingen van de gedragscode. Het Gemeenschappelijk Standpunt uit 2008 heeft echter wel een juridische basis. Het document werd aangenomen onder artikel 15 van het toenmalige Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU). Artikel 15 VEU legt lidstaten op om hun nationale beleid in overeenstemming te brengen met gemeenschappelijke standpunten.^b Hoewel het Gemeenschappelijk Standpunt nu een juridische basis vindt in het EU-verdrag, zijn de verplichtingen voor staten in essentie gelijkwaardig aan degene die voortvloeiden uit de gedragscode. Staten verbinden zich ertoe de criteria in acht te nemen bij de beoordeling van vergunningaanvragen, ze controleren alle producten op de EU-lijst van militair materieel, en ze nemen deel aan informatie-uitwisselingen, consultatieprocedures voor geweigerde vergunningen en verslaggeving aan de Raad van de EU. Er blijft interpretatiemarge in de toepassing van de criteria en staten blijven exclusief bevoegd voor de beslissingen over vergunningaanvragen. Het Europees Hof van Justitie is niet bevoegd om op te treden in aangelegenheden onder het GBVB. Betwistingen over de mogelijke directe werking van instrumenten

-
- a Dit zijn vergunningen die uitgereikt worden voor de productie van defensiegerelateerd materieel in derde landen, terwijl het patent in handen blijft van de oorspronkelijke producent.
- b Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 vervangt artikel 29 artikel 15 (VEU). De inhoud is exact dezelfde, alleen is de verwijzing naar een 'gemeenschappelijk standpunt' als instrument onder de tweede pijler weggefallen en wordt er nu gesproken van een 'besluit'. Besluiten die voortaan verwijzen naar artikel 29 VEU zullen dezelfde juridische waarde hebben als de gemeenschappelijke standpunten onder het voorafgaande verdrag.

onder het GBVB kunnen wel aan nationale rechters worden voorgelegd die bevoegd zijn om de status van de betwisting in de nationale rechtsorde te bepalen.¹⁹ Het is wel belangrijk op te merken dat het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB intussen ingang heeft gevonden in het nationale recht van de lidstaten.²⁰

Volgens de tekst van het document zou het Gemeenschappelijk Standpunt drie jaar na de vaststelling ervan geëvalueerd worden. In november 2012 stelde de Raad van de EU de herziening van het Gemeenschappelijk Standpunt voorop. In juli 2015 werd het proces afgerond. Uiteindelijk werd beslist dat aan de tekst van het Gemeenschappelijk Standpunt niets veranderd zou worden. Een aanpassing aan deze tekst zou te veel politieke onderhandelingen vergen en dat werd niet opportuun geacht. De gebruikersgids bij het Gemeenschappelijk Standpunt zou wel aangepast worden. Deze gids helpt lidstaten om het Gemeenschappelijk Standpunt correct te implementeren. Specifieke bepalingen ter implementatie van het ATT werden ingevoegd, de implementatie van criterium 7 over het risico op afwending werd grondig herzien, en de consultatieprocedure werd vervangen door een nieuw IT-systeem om informatie over geweigerde vergunningaanvragen uit te wisselen. Een nieuwe evaluatie wordt vooropgesteld in 2018.²¹

3.1.3 *Van controle op wapenuitvoer naar het faciliteren van wapenhandel binnen de EU*

De Europese Commissie (EC) is al jarenlang pleitbezorger voor een hervorming van de Europese defensiemarkt. Reeds in 1996 en 1997 stelde de Commissie de versnippering van de Europese defensie-industrie aan de kaak en pleitte ze in een mededeling voor soepeler intracommunautair verkeer, een beleid rond publieke overheidsopdrachten inzake defensie, gemeenschappelijke douaneregelingen en een actieplan voor de defensie-industrie.²² De defensie-industrie wordt door de Commissie immers beschouwd als een belangrijke, hoogtechnologische en innovatieve sector die cruciaal is voor de ontwikkeling en de concurrentiepositie van de Europese industrie. Met een omzet van 96 miljard euro in 2012, een directe tewerkstelling van 400 000 werknemers en 960 000 indirecte jobs, beschouwt de Commissie deze sector als een essentiële tak die de innovatie en productie in Europa stimuleert. De competitiviteit van de Europese defensie-industrie is daarom een speerpunt van de Europa 2020-strategie.²³

De EC stelt vast dat 80 procent van de overheidsuitgaven aan defensie in eigen land wordt gespendeerd en dat defensiemarkten nationaal georganiseerd zijn, eerder dan Europees, wat leidt tot een duplicatie van capaciteiten en uitgaven.²⁴ De verwevenheid met het buitenlandse beleid van lidstaten, de inherente veiligheidsaspecten en een beschermingsreflex ten aanzien van de eigen nationale defensie-industrie leidden ertoe dat lidstaten de handel in militaire goederen systematisch uitzonderden

van de werking van de interne markt op basis van het toenmalige artikel 296 van het EG-verdrag. Dit artikel bepaalt dat “elke lidstaat maatregelen kan nemen die hij noodzakelijk acht voor de bescherming van de wezenlijke belangen van zijn veiligheid en die betrekking hebben op de productie van of de handel in wapens, munitie en oorlogsmateriaal...”²⁵ Daarom wordt ook de handel in militaire goederen volledig op het niveau van de lidstaten gereguleerd en staan de nationale overheden in voor de beoordeling en uitreiking van vergunningaanvragen.

Onder druk van verminderde overheidsuitgaven op het vlak van defensie en hervormingen in de internationale defensie-industrie, achtte de Europese Commissie het wenselijk om de defensiemarkt in de EU open te breken en de betreffende overheidsuitgaven anders te organiseren. In 2003 vaardigde ze een mededeling uit om, in afwachting van een gemeenschappelijk Europees beleid voor de aankoop van defensiematerieel, gradueel reeds een aantal hervormingen door te voeren.²⁶ In 2004 publiceerde ze een groenboek over overheidsopdrachten inzake defensiematerieel,²⁷ gevolgd door een mededeling over de resultaten die uit de consultatie, geïnitieerd door het groenboek, voortkwamen.²⁸ Nadien publiceerde ze in 2006 een mededeling met een verduidelijking van de interpretatie van artikel 296 van het EG-verdrag (nu artikel 346 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie of VWEU) aan de hand van arresten van het Hof van Justitie die de a priori exclusiviteit van nationale lidstaten in deze domeinen ter discussie stelden: lidstaten mogen niet systematisch alle defensieopdrachten uitsluiten van de werking van de interne markt, maar dienen uitzonderingen op de vrijmarktlogica steeds opnieuw te motiveren.²⁹ Ter voorbereiding van het lanceren van een defensiepakket werden, tot slot, verschillende consultatierondes gehouden en rapporten over de impact van regulering opgemaakt.³⁰

Op 5 december 2007 lanceerde de Europese Commissie nieuwe voorstellen voor richtlijnen met het oog op de liberalisering en harmonisering van de Europese defensiemarkt. De Commissie vond een bondgenoot in de Europese defensie-industrie, die van haar kant de nood uitdrukte aan een groter *level playing field*^a met gelijke concurrentieposities, het verlagen van administratieve lasten voor vergunningen voor handel binnen de EU en voldoende overheidsinvesteringen in research and development. De groeiende kloof tussen de Europese en de Amerikaanse defensiemarkt zou immers de competitiviteit van de Europese defensie-industrie aantasten. De doelstelling van de Commissie om een nieuw wettelijk kader te creëren voor de handel in militair materieel binnen de EU, alsook voor overheidsopdrachten inzake veiligheids- en de-

a Een principe waarbij alle spelers het spel volgens dezelfde regels dienen te spelen. In de context van de controle op wapenhandel in de Europese Unie betekent dit dat alle betrokken actoren (inzonderheid bedrijven en handelaars) aan dezelfde restricties onderworpen worden.

defensieproducten, mondde uit in twee richtlijnen die samen het zogenaamde ‘Europese defensiepakket’ vormden.

3.1.3.1 Richtlijn 2009/81/EG voor overheidsopdrachten inzake defensie

Overheidsopdrachten voor defensieaankopen vertegenwoordigen een belangrijk aandeel van de Europese defensiemarkt. Aangezien overheden de belangrijkste klanten zijn van de defensie-industrie, zijn de spelregels op het vlak van overheidsopdrachten voor veiligheids- en defensiematerieel bepalend voor de concurrentiekracht van de Europese defensie-industrie. Op het Europese niveau was er inzake aankopen voor veiligheid en defensie, in tegenstelling tot in andere sectoren zoals energie of transport, geen specifieke richtlijn die procedures voor overheidsopdrachten omschrijft. De algemene Richtlijn 2004/18/EG betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten was in principe ook van toepassing op overheidsopdrachten inzake veiligheids- en defensiematerieel, maar lidstaten pasten deze niet toe. Deze Richtlijn 2004/18/EG is afgestemd op de civiele sector en komt niet tegemoet aan de specifieke noden van militaire openbare aanbestedingen. Bovendien riepen lidstaten artikel 346 VWEU in als uitzonderingsgrond. Een op maat gesneden richtlijn bleek nodig: militaire systemen zijn vaak te complex om vooraf gedetailleerde technische specificaties weer te geven; de vertaling van functionele vereisten naar technische specificaties vereist een onderhandelingsprocedure; de lange levenscyclus van defensiematerieel vereist specifieke regelingen inzake duurzaamheid, onderhoud en modernisering; veiligheidsaspecten vereisen vertrouwelijkheid van informatie en aanvoorzekerheid. Op voorstel van de Commissie werd daarom Richtlijn 2009/81/EG betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen door aanbestedende diensten van bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten op defensie- en veiligheidsgebied aangenomen. Op die manier hoopt men dat lidstaten niet meer systematisch artikel 346 VWEU blijven inroepen om overheidsopdrachten inzake defensie uit te zonderen van EU-wetgeving.³¹

3.1.3.2 Richtlijn 2009/43/EG voor handel in militaire materieel binnen de EU

Richtlijn 2009/43/EG – die relevant is voor wapenexportcontrole – creëert een gemeenschappelijk vergunningstelsel voor de handel in militair materieel binnen de EU.³² Handelstransacties naar andere EU-lidstaten zijn strikt genomen geen exporten want er bestaat slechts één Europese douane-unie, dus men noemt deze transacties ‘overdrachten’ of ‘overbrengingen’. De Richtlijn stelt voorop om voor de overdracht van militair materieel niet langer systematisch individuele vergunningen te vragen, maar voert een versoepeld vergunningsregime in waarbij aanvragers gebruik kunnen

maken van algemene en globale vergunningen. Algemene overdrachtsvergunningen verlenen rechtstreeks toestemming aan leveranciers die aan bepaalde voorwaarden voldoen om welbepaalde producten over te dragen aan in een andere lidstaat gevestigde afnemers, en dit zonder bijkomende vergunningen. Globale overdrachtsvergunningen worden toegekend aan individuele leveranciers en verlenen toestemming voor de overdracht van (categorieën van) producten naar (categorieën van) afnemers in een of meerdere lidstaten. Individuele overdrachtsvergunningen tot slot, worden toegekend voor gevoelige overdrachten, of indien het om een eenmalige overdracht gaat. Het gaat om een vergunning voor één specifieke overdracht van welbepaalde producten naar een welbepaalde afnemer. Elke lidstaat stelt het type overdrachtsvergunning vast voor de betrokken defensiegerelateerde producten of categorieën van defensiegerelateerde producten. De doorvoer tussen Europese lidstaten is niet langer vergunningplichtig. De doorvoer van of naar landen buiten de EU kan wel onder de vergunningplicht geplaatst worden. Lidstaten kunnen in bepaalde gevallen de overdracht van militair materieel vrijstellen van de vergunningplicht, bijvoorbeeld wanneer de leverancier of de afnemer een overheidsorgaan of onderdeel van de strijdkrachten is.³³ Op deze manier wordt de controle op transacties gevoelig verminderd en houden lidstaten nog een zekere controle waar ze dat noodzakelijk vinden.

Richtlijn 2009/43/EG heeft betrekking op alle producten die zijn opgenomen in de gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen, met inbegrip van subsystemen, onderdelen en technologieoverdracht. Lidstaten zijn echter vrij om te bepalen welke producten onder algemene, globale of individuele vergunning worden geplaatst. De EU-lijst van militair materieel werd opgesteld in het kader van het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB, en wordt nu opgenomen in de bijlage van de Richtlijn. De Richtlijn is niet van toepassing op handel met landen buiten de EU.^a

Hoewel lidstaten doorgaans vasthouden aan hun soevereiniteit op het vlak van wapenhandel, werd de Richtlijn goedgekeurd. Zowel overheden als de defensiegerelateerde industrie hebben immers baat bij minder administratieve lasten. Een Richtlijn is bovendien een wetgevend instrument waarbij lidstaten de doelstellingen van de Richtlijn moeten nastreven, maar waarbij de regelgeving niet rechtstreeks in de lidstaten van toepassing is. Nationale wetgeving blijft de basis voor de regulering van wapenhandel, maar behoort in overeenstemming te zijn met de bepalingen uit de Europese Richtlijn. Bovendien laat de Richtlijn voldoende discretionaire ruimte aan nationale overheden. Zo bepalen lidstaten welke producten aan welke vergunningen

a De Richtlijn is ook van toepassing in de Europese Economische Ruimte (IJsland, Noorwegen en Liechtenstein).

onderworpen worden, en stellen ze zelf de voorwaarden vast waaraan leveranciers moeten voldoen wanneer ze bijvoorbeeld gebruikmaken van algemene vergunningen.^a

3.1.3.3 Een ‘New Deal’ voor de Europese defensie

De Richtlijn over de coördinatie van de procedures inzake defensieaankopen (2009/81/EG) en de Richtlijn over intra-EU-handel in militair materieel (2009/43/EG) vormen de hoekstenen voor de uitbouw van een Europese defensiemarkt. In juli 2013 publiceerde de Commissie een nieuwe mededeling, ‘Naar een meer competitieve en efficiënte defensie- en veiligheidssector’, om bestaande initiatieven kracht bij te zetten in voorbereiding van de Europese Raad in december 2013 die aan het thema gewijd was.³⁴ Op die manier bevestigde de Europese Commissie haar engagement om de Europese defensiemarkt te stimuleren. Ze wijst daarbij niet enkel op economische voordelen, maar ook op noodzakelijke capaciteitsopbouw in het kader van het GBVB.

Op de Europese Raad van 19 en 20 december 2013 werd gesteld dat lidstaten de samenwerking op het vlak van defensie moeten intensifiëren en synergieën moeten opzoeken om de capaciteit te verhogen. Daarbij moet de Europese industriële en technologische defensiebasis (EDTIB) verder integreren en concurrentieel blijven. Volgens de staatshoofden en regeringsleiders zal dit ten goede komen aan de defensiecapaciteit, maar ook aan de groei, werkgelegenheid en innovatie in de hele Europese industriële sector. Het discours van de Europese Commissie is hier duidelijk in terug te vinden. De versterking van de Europese defensie-industrie werd op de top tot een van de drie beleidsprioriteiten uitgeroepen (naast het versterken van de zichtbaarheid van het GBVB en het verbeteren van de militaire capaciteit in de EU). De Europese Raad verzocht de lidstaten ook om meer te investeren in gezamenlijke onderzoeksprogramma’s voor de ontwikkeling van defensietechnologieën. Bovendien werd – eveneens in navolging van de suggesties van de Europese Commissie – een brug geslagen tussen civiel en militair onderzoek, en tussen de defensie- en de veiligheidssector. De Raad benadrukt ook dat de twee richtlijnen (zie hoger) ten volle uitvoering moeten krijgen.³⁵

In opvolging van deze Raad heeft de Europese Commissie eind juni 2014 een verslag gepubliceerd, ‘Een *New Deal* voor de Europese defensie-industrie’ waarin concrete acties worden voorgesteld om uitvoering te geven aan de ambities die door de Commissie en op de top gesteld werden. De Commissie zet volop in op de uitvoering van de twee richtlijnen uit het EU-defensiepakket. Zo werkt de Commissie aan een

a In hoofdstuk 4 wordt meer in detail beschreven welke invulling het Vlaams Gewest gaf aan deze Europese richtlijn.

beleid om compensatiemaatregelen^a te bannen, wordt de richtlijn over intra-EU-handel in militair materieel geëvalueerd, en worden initiatieven genomen om de databank over gecertificeerde bedrijven en verstrekte algemene vergunningen te verbeteren.^b Verder tracht de EC het concurrentievermogen van de defensie-industrie te bevorderen via tal van andere acties. Specifieke aandacht gaat naar kmo's, de uitwisseling van gekwalificeerd personeel in de sector, en het optimaal benutten van R&D in *dual-use* sectoren zodat de civiele en militaire sector elkaar kunnen versterken. De Commissie zet ook in op synergieën tussen ruimtevaart en defensie, maar ook in minder voor de hand liggende sectoren zoals energiebeleid ziet de EC een ondersteunende rol weggelegd voor een Europese industriële en technologische defensiebasis (bv. voor hernieuwbare energie).³⁶ Tot slot is eveneens een voortschrijdende hervorming van het Europese exportbeleid voor *dual-use* producten voorzien (zie verder).

Het is duidelijk dat de Europese Commissie vaart zet achter de versterking van de Europese defensie-industrie. De aandacht voor de veiligheidsrisico's die zich mogelijk voordoen – bijvoorbeeld ten gevolge van export naar derde landen, maar ook de risico's voor de interne veiligheid – is minder sterk aanwezig. Waar de Commissie zich in de documenten over het Europese defensiepakket nog diende te verantwoorden voor haar intrede in dit voorheen nationaal bepaalde beleidsdomein, lijkt deze verantwoording niet langer nodig. Een economisch discours overheerst. Soms houden lidstaten uit protectionistische overwegingen nog vast aan maatregelen die eigen bedrijven privilegiëren (bijvoorbeeld wanneer het gaat om compensatiemaatregelen), maar het verlaten van de soevereiniteitslogica inzake wapenhandel wordt, vooral in kleinere lidstaten, niet langer in vraag gesteld. Hoewel het hier gaat om de stimulering van de defensiemarkt binnen de grenzen van de EU, is het duidelijk dat de verdere ontwikkeling van een Europese defensie- en veiligheidsmarkt gevolgen zal hebben voor de export van deze goederen naar landen buiten de EU.

a In deze context verwijst 'compensatie' naar de praktijk waarbij staten die dure wapensystemen aankopen van de leverancier bekomen dat een deel van de omzet die door de aankoop gegeneerd wordt in het aankopende land besteed wordt.

b Richtlijn 2009/43/EG voorziet in de uitreiking van certificaten voor Europese bedrijven die aan bepaalde voorwaarden voldoen en daardoor gecatalogiseerd worden als betrouwbare bestemmingen waarvoor algemene vergunningen kunnen worden gebruikt.

De Europese vergunde wapenexport in cijfers

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de totale waarde van de vergunningen voor wapenexport die door EU-lidstaten werden uitgereikt (in miljard euro) in de periode 2007-2013, opgesplitst naar transacties binnen de EU en buiten de EU (meest recente cijfers op basis van COARM-rapporten).

Jaar	Intra-EU	Extra-EU	Totaal
2013	10,7	26,0	36,7
2012	12,5	27,4	39,9
2011	14,5	23,0	37,5
2010	9,0	22,7	31,7
2009	9,6	30,7	40,3
2008	10,6	22,9	33,5
2007	10,7	16,4	27,1

3.2 Het Europese controlebeleid voor handel in producten voor tweërlei gebruik

Nieuwe vormen van oorlogsvoering worden in belangrijke mate bepaald door technologische ontwikkelingen. Technologische ontwikkelingen in de civiele sector geven soms aanleiding tot nieuwe wapens, en omgekeerd kunnen innovaties in oorlogsvoering nadien gebruikt worden voor vredevolle toepassingen. Chemische wapens en kernwapens zijn hier de meest sprekende voorbeelden van. Op basis van de wetenschappelijke kennis uit de Duitse (verf)industrie werden gaswapens ontwikkeld die in de Eerste Wereldoorlog effectief werden ingezet. Vanaf de jaren 1940 zorgde een massale investering in wetenschappelijke en technologische knowhow voor de ontwikkeling van de eerste atoombommen voor het Amerikaanse leger. Intussen wordt kernenergie evenzeer voor civiele doeleinden gebruikt en vormt de chemische industrie nog steeds een belangrijke economische sector.

De EU is een grote producent en exporteur van *dual-use* producten. De handel in grondstoffen en materialen die een civiel gebruik kennen, maar eveneens bruikbaar zijn voor de productie van massavernietigingswapens of conventionele wapens, worden gecontroleerd onder een regime voor producten voor tweërlei gebruik, ook wel

dual-use producten genoemd.^a Binnen de Europese Unie groeide de aandacht voor controle op de handel in deze producten gelijktijdig met de aandacht voor handel in conventionele wapens. In de jaren 1990 besloten de toenmalige leden van de Europese Gemeenschap (EG) een gezamenlijk controleregime voor de handel in *dual-use* producten op te richten. Ze waren allen lid van CoCom (Coordinating Committee on Multilateral Export Controls) en handhaafden een nationaal exportcontroleregime voor de handel in *dual-use* producten dat ook van toepassing was op transacties binnen de EU. Een gezamenlijk Europees beleid zou niet enkel de doeltreffendheid van non-proliferatie-initiatieven ten goede komen, maar werd ook wenselijk geacht om gelijke concurrentieposities (een zogenaamd *level playing field*) te creëren voor de industrie, met name door de betrokken bedrijven aan gelijke handelsbarrières te onderwerpen.

Met het oog op de totstandkoming van de interne markt op 1 januari 1993 stelde de Europese Commissie in 1992 in een mededeling dat de nationale controle op de handel in *dual-use* producten de voltooiing van de interne markt belemmerde. De Commissie stelde voor om bij verordening een gemeenschappelijk controleregime uit te werken dat in de plaats zou treden van de controles aan de binnengrenzen van de EG, die vanaf 1993 zouden vervallen. Het EU-beleid voor de handel in *dual-use* producten kreeg aanvankelijk vorm binnen de toenmalige eerste en tweede pijler van de EU. Als onderdeel van het gemeenschappelijke handelsbeleid werd in de eerste pijler – vanuit een economische logica – een gemeenschappelijk vergunningstelsel uitgetekend. Het controleregime zou zowel op intra- als op extracommunautair verkeer gericht zijn, waarbij het intracommunautair verkeer in *dual-use* producten vrijgemaakt zou worden. Deze eerste Verordening werd aangenomen in 1994 en trad in werking in 1995.³⁷ De lidstaten waren echter van mening dat de lijsten van bestemmingslanden voor het gebruik van Europese algemene vergunningen, de beoordelingscriteria en de lijst van te controleren producten van politiek-strategisch belang waren. De Verordening werd daarom vergezeld van een besluit als onderdeel van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (de toenmalige tweede pijler van de EU).³⁸

a Militaire goederen zijn producten specifiek ontworpen voor militair gebruik zoals kleine en lichte wapens, munitie, gevechtsvoertuigen en hun onderdelen. *Dual-use* producten daarentegen zijn niet specifiek ontworpen voor militair gebruik. Het gaat om producten die doorgaans een civiel gebruik kennen, maar mogelijk gebruikt kunnen worden voor de ontwikkeling en productie van wapens, waaronder massavernietigingswapens. Heel wat nucleaire, biologische en chemische producten, elektronica, navigatiesystemen, e.a. behoren tot de Europese lijst van *dual-use* producten. De producten staan opgelijst in debijlage bij Verordening 428/2009.

In juli 2000 werd het *dual-use* beleid hervormd en als één Verordening onder het gemeenschappelijke handelsbeleid (toenmalige eerste pijler) gebracht. De Verordening stelt dat de handel in *dual-use* producten binnen de EU – met uitzonderingen voor de meest gevoelige producten – niet vergunningplichtig is, maar onderwerpt een gemeenschappelijke lijst van producten aan een gemeenschappelijk stelsel van vergunningen voor handel met niet-EU-lidstaten.³⁹ Nationale overheden staan in voor de uitvoering van het beleid. In 2009 werd het Europese controleregime voor *dual-use* een tweede keer herzien en geactualiseerd in Verordening (EG) 428/2009. Deze Verordening is momenteel rechtstreeks van kracht in alle EU-lidstaten.⁴⁰

De inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 heeft belangrijke gevolgen gehad voor de interne besluitvormingsprocedure binnen de EU met betrekking tot *dual-use*. Waar wetsvoorstellen voorheen werden voorgedragen door de Commissie en goedgekeurd door de Raad zonder inspraak van het Europees Parlement, wordt het Europees Parlement sinds het Verdrag van Lissabon betrokken in de besluitvormingsprocedure. De juridische basis van Verordening 428/2009 is nu artikel 207, § 2 VWEU. Daarin staat dat het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure bij verordeningen de maatregelen vaststellen die het kader voor de uitvoering van de gemeenschappelijke handelspolitiek van de Unie bepalen. De beslissingsprocedure wierp een nieuw licht op het Europese controleregime voor *dual-use* en de gevolgen van meer inspraak van het Europees Parlement lieten zich onmiddellijk voelen. Het Parlement legde immers meer nadruk op de gevoeligheid van de producten en de nood aan democratische controle en transparantie. Naar aanleiding van een voorstel tot wijziging van de *dual-use*-Verordening vanuit de Europese Commissie werd duidelijk dat door de betrokkenheid van het Europees Parlement – vanuit een zorg voor transparantie, democratische controle, mensenrechten en veiligheidsaspecten – een tegenwicht werd geboden voor de doorgaans economische benadering van de Commissie.^a

a De Europese Commissie stelde voor om zes nieuwe algemene vergunningen in te voeren die een versoepeling van het vergunningstelsel zouden betekenen. Bovendien vroeg de Commissie om een delegatie van bevoegdheden waarbij ze zelf zou instaan voor aanpassingen aan de lijst van *dual-use* producten. Het Europees Parlement blokkeerde het dossier enige tijd en vroeg in ruil om maatregelen voor een betere uitwisseling van informatie over geweigerde vergunningen en een betere transparantie naar het Europees Parlement toe.

Inhoud van Verordening 428/2009

De Europese Verordening (EG) 428/2009 vangt aan met een afbakening van het toepassingsgebied van de wetgeving. De Verordening bepaalt welke voorwaarden gesteld worden aan de uitvoer, de doorvoer of tussenhandelstransacties in producten voor tweeërlei gebruik of “producten, met inbegrip van programmatuur en technologie, die zowel een civiele als een militaire bestemming kunnen hebben, met inbegrip van alle goederen die voor niet-explosieve doeleinden gebruikt kunnen worden en op enige manier bijdragen in de vervaardiging van nucleaire wapens of andere nucleaire explosiemiddelen”. Het gaat niet enkel om producten en technologie die in verband kunnen worden gebracht met massavernietigingswapens, maar ook om producten die gebruikt kunnen worden voor conventioneel militair eindgebruik. In de EU-lijst van *dual-use* producten zijn immers ook de lijsten van het Wassenaar Arrangement opgenomen die *dual-use* producten onder controle plaatsen die belangrijk zijn voor de ontwikkeling, productie of ondersteuning van conventionele militaire producten. De overdracht van technologie valt eveneens onder de Verordening, tenzij wanneer de overdracht gepaard gaat met een grensoverschrijding door personen.^{51, 41}

In artikel 1 wordt de aard van de handelstransacties benoemd die via deze Verordening onder controle geplaatst worden. Het gaat om de uitvoer, de overbrenging, de tussenhandel en de doorvoer van producten voor tweeërlei gebruik. Verder in de tekst worden definities omschreven (artikel 2) en wordt verwezen naar het materiële toepassingsgebied: een lijst van gecontroleerde producten (artikel 3) en *catch-all*-bepalingen (artikel 4). Artikel 5 en 6 reguleren respectievelijk tussenhandel en doorvoer in *dual-use* producten. Slechts in specifieke en gevoelige gevallen met het oog op proliferatie of ongewenste uitvoer worden ze onder controle geplaatst. Verder bepaalt de Verordening de manier waarop controlelijsten aangepast worden, stelt ze douaneprocedures voorop en legt maatregelen op voor administratieve samenwerking tussen EU-lidstaten. De Verordening bepaalt eveneens welke gegevens exporteurs aan hun nationale overheid moeten overmaken, maar legt staten niet op om deze gegevens ter controle aan de EU over te maken, noch aan hun nationale parlementen. De Verordening legt ook geen sancties vast bij overtredingen ervan, al legt ze wel op aan lidstaten om ‘passende maatregelen’ te nemen.

- a In dat geval wordt verwezen naar het Gemeenschappelijk Optreden van de Raad van juni 2000 over de controle op technische bijstand in verband met bepaalde vormen van eindgebruik (2000/401/GBVB). Dit legt aan lidstaten op om technische ondersteuning in verband met reparaties, productie, onderhoud of andere technische diensten uitgevoerd door personen, die de vorm kunnen aannemen van opleidingen, advies, of andere vormen van overdracht van praktische kennis, te onderwerpen aan controlemaatregelen indien de bijstand door een

De doeltreffendheid van het controleregime onder Verordening 428/2009 staat onder druk door snelle technologische ontwikkelingen zoals 3D-printing, de opkomst van informatietechnologie en cyberveiligheid. Door die ontwikkelingen wordt strategische technologie in toenemende mate verzonden en niet langer over fysieke grenzen getransporteerd en moeten uitvoercontroles dus rekening houden met de immateriële overdracht van technologie. Exportcontroles kunnen daarom niet langer louter gebeuren op basis van vergunningen en ladingen die fysiek aan douanecontroleposten gecontroleerd kunnen worden, maar vergen in toenemende mate aangepaste maatregelen die eveneens langs elektronische weg kunnen worden toegepast.⁴²

De organisatie van een doeltreffend controlebeleid op *dual-use* in de EU is in groeiende mate een uitdaging aangezien de logistieke patronen van legale en illegale handel in producten voor tweërlei gebruik complexer geworden zijn. Het gebruik van tussenhandelaars, tussenliggende bestemmingen of transportbedrijven die hun routes kunnen wijzigen, bemoeilijken de controle op de handel. Om het hoofd te bieden aan deze nieuwe uitdagingen en tegelijkertijd de handel in producten voor tweërlei gebruik niet onnodig te hinderen, neemt de EC zich op het moment van dit schrijven voor om het exportcontroleregime te herzien. De herziening zou de regulering risico-gebaseerd maken. Dit wil zeggen dat er rekening wordt gehouden met de gevoeligheid van de export bij het opleggen van vergunningsverplichtingen. Er wordt gezocht naar een evenwicht tussen “de noodzaak van handelsregulering en het terugdringen van administratieve lasten”.⁴³ De Commissie heeft een aantal prioriteiten uitgetekend bij een hervorming van het controleregime voor *dual-use*. Ten eerste, het regime aanpassen aan de veranderende veiligheidssituatie en de EU-bijdrage aan de internationale veiligheid verhogen. Ten tweede, convergentie in exportcontrole bevorderen en een wereldwijd gelijk speelveld voor de industrie creëren. Ten derde, een effectief en concurrentieel EU-exportcontroleregime ontwikkelen. En ten slotte, de implementatie en handhaving van effectieve en consistente exportcontrole ondersteunen, zowel binnen als buiten de EU.⁴⁴

EU-onderdaan buiten de EU verleend wordt, en als de bijstand verband houdt met MVW of betrekking heeft op militair eindgebruik in landen waarop een wapenembargo rust.

De Commissie heeft een aantal beleidslijnen uitgetekend die sturend zullen zijn bij een hervorming van het controleregime voor *dual-use*:

- 1) De Commissie zal mogelijk overgaan tot een ‘menselijke veiligheidsbenadering’ (of *human security approach*) waarin de relatie tussen veiligheid en mensenrechten centraal staat. Dit kan ertoe leiden dat het begrip ‘strategische producten’ niet langer alleen in strikte zin betrekking heeft op producten met mogelijke militaire of MVW-proliferatiedoeleinden, maar dat ook de veiligheid van personen mee in overweging genomen wordt bij de beoordelingscriteria en de opstelling van de lijsten van gecontroleerde producten en technologie. Zo kan bijvoorbeeld onderzocht worden of de lijsten uitgebreid moeten worden met veiligheidstechnologie.
- 2) De ontwikkeling van een Europese technologische reactiecapaciteit om een actieve bijdrage te kunnen leveren aan technische discussies over controlelijsten en om snel te kunnen reageren op uitdagingen die nieuwe technologieën stellen (of het afbouwen van controles op verouderde of wijdverspreide technologieën).
- 3) Het formuleren van controlemechanismen op het misbruik van cyberspace voor proliferatiedoeleinden.
- 4) Controlemechanismen aanpassen aan de verscheidenheid aan activiteiten en actoren in de mondiale toeleveranciersketen, het actualiseren van controle op technische bijstand, meer uniformiteit voor doorvoercontroles en wettelijke bepalingen voor overtredingen van EU-ingezetenen, ongeacht hun vestigingsplaats.
- 5) Het ontwikkelen van strategieën om om te gaan met de immateriële overdracht van technologie, waarbij de nadruk gelegd zou worden op het gebruik van algemene vergunningen, gecombineerd met controles voorafgaand aan de overdracht (zoals registratie, zelfcontrole en monitoring).
- 6) Gerichte en gecoördineerde communicatie richting academische onderzoeksgemeenschappen.
- 7) Meer convergentie van de uitvoering van het beleid in de lidstaten:
 - a. EU-updates van controlelijsten;
 - b. richtlijnen voor uniforme vergunningverlening opstellen (bv. verwerkingstijden of geldigheidsduur van de vergunningen);
 - c. vergunningsprocedures versoepelen:
 - i. omzetting van nationale algemene vergunningen naar Europese algemene vergunningen;
 - ii. aanvullende Europese algemene vergunningen, bv. voor zendingen met lage waarde, encryptie (ICT-toepassingen die op grote schaal gebruikt worden), technologieoverdracht binnen bedrijven, overdrachten van producten onder bijlage IV binnen de EU, grote projecten.
- 8) Mondiale convergentie met multilaterale regimes en landen buiten de EU stimuleren.⁴⁵

De mededeling van de Europese Commissie stipt de actuele uitdagingen van controle op producten voor tweërlei gebruik aan, maar blijft voorlopig vaag in het formuleren van strategieën en concrete acties om hiermee om te gaan. Voordat ze concrete initiatieven neemt, zal de Commissie een effectenbeoordeling uitvoeren.⁴⁶ Sommige maatregelen zullen geen aanpassing aan de bestaande regelgeving vereisen, maar waar dit wel het geval is, moeten de Raad en het Europees Parlement daarmee instemmen.

3.3 Extra instrumenten voor exportcontrole

3.3.1 *Europese embargo's*

Misschien wel de meest duidelijke vorm van exportcontrole is het afkondigen van (wapen)embargo's.^a Een embargo legt handelsbeperkingen op en bepaalt in welke omstandigheden er een verbod is om bepaalde producten uit en/of door te voeren. Zodra een EU-embargo aangenomen wordt, is het geldig voor alle lidstaten en volgt er – wanneer het op militair materieel of *dual-use* producten van toepassing is – geen beoordeling van vergunningaanvragen meer. Lidstaten moeten uiteraard wel controleren of de uitvoer van een product onder een embargo valt of niet.

De Europese Unie is sinds het einde van de Koude Oorlog meer en meer gebruik gaan maken van sancties. Het gaat om maatregelen die worden opgelegd om landen en niet-statelijke actoren te dwingen hun gedrag te veranderen als reactie op mensenrechtenschendingen of in het kader van de internationale vrede en stabiliteit.⁴⁷ Wapenembargo's van de EU vallen onder de algemene noemer van 'restrictieve maatregelen'. Een deel van de maatregelen die de EU uitvaardigt, geeft uitvoering aan bestaande sancties van de Verenigde Naties. VN-wapenembargo's worden al dan niet met enkele wijzingen overgenomen door de EU in de eigen juridische structuur.

Daarnaast neemt de EU ook zelf wapenembargo's aan onder het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB). Dit geeft dus drie mogelijkheden voor een wapenembargo van de EU: de omzetting van een VN-embargo, de aanneming van een VN-embargo met wijzigingen en de aanneming van een specifiek EU-embargo.^b

a Embargo's worden zowel voor militaire producten als voor *dual-use* producten opgelegd, maar kunnen eveneens reisverboden, beperkingen op toegang tot de EU of financiële sancties omvatten.

b Onder het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) neemt de Europese Unie via haar GBVB maatregelen die bijdragen tot de internationale vrede en stabiliteit "in overeenstemming met de doelstellingen en principes van het Verenigde Naties Handvest" (artikel 21 VEU).

Op basis van artikel 29 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) neemt men binnen de Raad van Ministers met unanimiteit een beslissing tot een wapenembargo die bindend is voor alle lidstaten. De modaliteiten van het embargo worden vastgelegd op basis van een document dat al in 2003 werd gepubliceerd door de Raad ('Guidelines on implementation') en dat sindsdien meerdere keren is aangepast om de veranderingen in de Verdragen op te vangen.⁴⁸ Een besluit vanuit het GBVB wordt dan geïmplementeerd door de lidstaten, onder toezicht van de Hoge Vertegenwoordiger van het GBVB en de Raad van Ministers (artikel 26 (3) VEU). De rol van het Europees Hof van Justitie (EHJ) en de Europese Commissie is beperkt: de Commissie mag enkel aanbevelingen doen voor het GBVB en het EHJ mag zich niet uitspreken over beslissingen genomen onder het GBVB (artikel 24 (1) VEU). Dergelijke embargo's zijn juridisch bindende besluiten, waarvan de opvolging in handen ligt van de lidstaten zelf. In de praktijk betekent dit dat de lidstaten via hun exportcontrolemechanismen instaan voor het handhaven van een wapenembargo.⁴⁹ Naast de implementatie van VN-wapenembargo's⁵⁴ zijn voor de hele EU wapenembargo's van kracht ten aanzien van de onderstaande landen.

Europese wapenembargo's anno 2015 die geen deel uitmaken van VN-embargo's

- Wit-Rusland
- China
- Egypte⁵⁵
- Myanmar
- Rusland
- Zuid-Soedan
- Syrië
- Zimbabwe

Bron: *SIPRI Yearbook 2015*

Wapenembargo's vinden hun juridische basis in artikel 29 VEU, dat de Raad van Ministers de mogelijkheid geeft om beslissingen te nemen die de positie van de EU vastleggen ten opzichte van een bepaald onderwerp van thematische of geografische aard. Artikel 21 verklaart waarom de EU VN-embargo's omzet, terwijl artikel 29 uitdrukkelijk aangeeft dat de Raad gemachtigd is om zelf maatregelen zoals embargo's te nemen.

- a Zie 1.2.1 voor een overzicht van VN-wapenembargo's.
- b Voor Egypte werd geen formeel wapenembargo in de vorm van een besluit aangenomen. In de conclusies van de Raad buitenlands beleid van 21 augustus 2013 verklaarden de lidstaten zich wel akkoord om uitvoervergunningen op te schorten voor materiaal dat gebruikt kan worden voor interne repressie, om vergunningen voor militair materieel opnieuw te beoordelen, en om hun steun op het vlak van veiligheid aan Egypte te herbekijken. De conclusies van de Raad zijn politiek bindend maar hebben geen juridische status.

Sanctiemechanismen worden soms ook geïntegreerd. Een embargo is vaak niet alleen gericht op militair materieel, maar is soms omvattender of specificieert bepaalde producten, gerelateerde diensten of financiële transacties. Wat dat betreft bestaat er in de EU een tweedeling waarbij deze aan wapenexport gerelateerde diensten niet via een GBVB-besluit worden geïmplementeerd maar via een aparte verordening op basis van artikel 215 VWEU. Onder dit artikel neemt de Raad van Ministers maatregelen in navolging van een GBVB-besluit dat “voorziet in verbreking of gehele of gedeeltelijke beperking van de economische en financiële betrekkingen met een of meer derde landen”. De Raad doet dit op basis van een voorstel van de Hoge Vertegenwoordiger en de Commissie in relatie met een voorafgaand besluit van de Raad van Ministers.⁵⁰

Dit regime wordt in het bijzonder toegepast voor *dual-use* producten en allerlei financiële diensten. De verordeningen gaan verder dan een GBVB-besluit, in die zin dat verordeningen direct toepasbaar zijn in de hele Europese Unie en dat het Hof van Justitie en de Commissie de bevoegdheid hebben over de implementatie en opvolging ervan. De rationale achter deze constructie is dat gerelateerde handel, *dual-use* en financiële diensten een effect hebben op de werking van de eengemaakte markt en als dusdanig onder het toepassingsgebied van de Gemeenschappelijke Handelspolitiek van de EU komen. Dit wil zeggen dat men initiatieven neemt op het niveau van de EU onder toezicht van de Commissie en het EHJ met het oog op een uniforme toepassing van embargo's/sancties in elke lidstaat en voor elk bedrijf of elke handelaar.⁵¹

De realiteit toont aan dat de afdwingbaarheid van EU-wapenembargo's onvoldoende gegarandeerd is. Als reactie op het gewelddadig neerslaan van de protesten in Libië door Khadaffi (februari 2011) bijvoorbeeld, nam de VN-Veiligheidsraad in februari 2011 VN-Veiligheidsraadresolutie 1970 aan, die een wapenembargo instelde op alle partijen (regering en rebellen) in het land. De EU implementeerde dit embargo als besluit 2011/137/GBVB.⁵² In maart 2011 werd voor Libië een nieuwe resolutie aangenomen door de Veiligheidsraad (resolutie 1973), waarin een ambigue clause^a stond die door bepaalde landen (waaronder enkele EU-lidstaten) werd ingeroepen om de anti-Khadaffi-rebellen van wapens te voorzien. Op dat moment had de EU de nieuwe resolutie niet aangenomen, waardoor de Europese landen die wel wapens leverden in overtreding waren met besluit 137/2011.⁵³ Deze overtreding leidde echter niet tot een

a In de resolutie staat dat ‘niettegenstaande’ het wapenembargo, VN-lidstaten in samenwerking met het secretariaat-generaal van de VN alle noodzakelijke maatregelen mogen nemen om burgers te beschermen. Zie United Nations Security Council, Resolution 1973 (17 maart 2011), para. 4, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/268/39/PDF/N1126839.pdf?OpenElement>, geconsulteerd op 27 maart 2014.

open discussie binnen de EU.⁵⁴ Het incident doet vragen rijzen over de nood aan een sterkere afdwingbaarheid van embargo's onder het GBVB en over de hiërarchie tussen Europese en internationale wapenembargo's.

3.3.2 *Gemeenschappelijk Standpunt 2003/468/GBVB over tussenhandel in wapens*

Tussenhandel of *brokering* is een aspect van wapenhandel dat complementair is aan de controle op in-, uit- en doorvoer. Het begrip verwijst naar het bemiddelen en faciliteren van contracten tussen producenten, kopers en verkopers van militair materieel en *dual-use* items. Het gaat meer bepaald om personen en bedrijven die producenten, kopers en verkopers met elkaar in contact brengen om een (ver)koop tot stand te brengen. De aandacht voor controle op tussenhandel is gegroeid vanuit de Verenigde Naties nadat bleek dat malafide tussenhandelaars geregeld de spil vormen in illegale wapencircuits. Aanvankelijk was de focus gericht op illegale handel in kleine en lichte wapens. Daarna groeide ook de aandacht voor de rol van tussenhandelaars in de handel in *dual-use* producten die risicovol zijn met het oog op de proliferatie van massavernietigingswapens. Een tussenhandelaar bevindt zich niet noodzakelijk op het grondgebied van waaruit of waarheen de militaire of *dual-use* goederen vervoerd worden. De internationale gemeenschap dringt aan op een complementaire controle van tussenhandelaars en hun activiteiten vanuit de bezorgdheid dat ze op zoek zouden gaan naar gaten of zwakke schakels in nationale exportcontroleregimes om deals tot stand te brengen die exportcontroles omzeilen, en om sancties te kunnen opleggen wanneer ze bijdragen aan illegale activiteiten.⁵⁵

De EU-lidstaten kwamen in 2002, bij het vierde jaarverslag voor de evaluatie van de Europese gedragscode over wapenuitvoer, overeen dat ze de problematiek van tussenhandel gezamenlijk zouden aanpakken.⁵⁶ Door de aanneming van Gemeenschappelijk Standpunt 2003/468/GBVB verbinden ze zich ertoe hun nationale wetgeving in overeenstemming te brengen met de bepalingen van het Standpunt.^a Niet in alle lidstaten was er op dat moment reeds regelgeving van kracht om tussenhandel te controleren. Het Gemeenschappelijk Standpunt beschrijft voorts wat tussenhandel is en verplicht de lidstaten om een vergunningstelsel in te voeren waarbij de activiteiten van tussenhandelaars aan een vergunningplicht onderworpen worden en waarbij eventueel ook hun betrouwbaarheid als persoon wordt gecontroleerd. De vergunningaanvragen worden onderworpen aan dezelfde criteria als die uit het Gemeenschappelijk Standpunt voor wapenuitvoer. Informatie over tussenhandel dient bijgehouden te worden en de uitwisseling van informatie tussen EU-lidstaten wordt gestimuleerd.

a Voor *dual-use* maakt tussenhandel deel uit van de Europese Verordening 428/2009.

Tot slot moeten lidstaten gepaste sancties nemen om overtredingen op de regelgeving te bestraffen.

Volgens het Gemeenschappelijk Standpunt is het enkel verplicht om tussenhandel te controleren indien de goederen tussen twee derde landen (buiten de EU) worden verhandeld. Niettemin laat de EU lidstaten de mogelijkheid om tussenhandel strenger te controleren, met name wanneer de goederen vanaf het eigen grondgebied of vanuit een andere EU-lidstaat uitgevoerd worden.⁵⁷

3.3.3 *Verordening 1236/2005 over handel in foltermateriaal*

In 2005 nam de EU een verordening aan die specifiek gericht is op de uitvoer en invoer van goederen die gebruikt kunnen worden voor de voltrekking van de doodstraf, foltering of andere wrede, onmenselijke of ontorende behandelingen. De Verordening is op 30 juli 2006 in werking getreden en is rechtstreeks van toepassing in alle EU-lidstaten. Ze verbiedt de export van goederen die enkel en alleen bestemd zijn voor de vermelde doeleinden (bijvoorbeeld galgen of guillotines) en verplicht tot controle op de export van producten die opgelijst staan in bijlage III van de Verordening (bijvoorbeeld stroomstootstokken of duimschroeven). Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen goederen waarvan zowel import als export in en vanuit de EU verboden is, en goederen die onder de vergunningplicht vallen. Verordening 1236/2005 heeft geen betrekking op de handel in deze goederen tussen de lidstaten, aangezien men aanneemt dat dergelijke praktijken in de lidstaten van de Europese Unie niet toegepast worden.

De Verordening in de praktijk in 2011

“De Europese Unie heeft erg strenge restricties ingevoerd voor de export van verdovende middelen die in de Verenigde Staten worden gebruikt om de doodstraf uit te voeren. In de VS zelf worden die producten niet meer geproduceerd en veel staten kampen met een tekort.”⁵⁸

Vergunningaanvragen worden behandeld door de bevoegde nationale overheidsdiensten en elke exportaanvraag dient individueel beoordeeld te worden. Verordening (EG) 1236/2005 vereist ook dat lidstaten elkaar en de Commissie op de hoogte brengen van geweigerde vergunningen. Ook voor deze Verordening geldt het *no undercut*-principe: lidstaten moeten elkaar consulteren, en zich verantwoorden, indien ze een vergunning toestaan die eerder door een andere lidstaat geweigerd werd. Indien er “redelijke gronden zijn om aan te nemen” dat de betrokken goederen (uit bijlage III)

“zouden kunnen worden gebruikt” voor de uitvoering van de doodstraf, foltering of andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling, is de export niet toegestaan.⁵⁹

3.3.4 *Gemeenschappelijk Optreden 2000/0401/GBVB over controle op technische bijstand in verband met bepaalde vormen van militair eindgebruik*

In 2000 heeft de Raad een Gemeenschappelijk Optreden over de controle op technische bijstand aangenomen.^a Deze gaat in op de vraag hoe *intangible technology transfers*, of de niet-tastbare overdracht van technologie door personen, gecontroleerd kan worden. Verordening 428/2009 omvat reeds bepaalde aspecten over de overdracht van technologie, via fax, telefoon of e-mail. In het vermelde Gemeenschappelijk Optreden regelt de EU de niet-tastbare overdracht van technologie via menselijk contact.

Technische bijstand is onderworpen aan controlemaatregelen (verbod of vergunning) indien die buiten de Europese Gemeenschap verleend wordt door een daar gevestigde natuurlijke persoon of rechtspersoon en indien de verlener zich ervan bewust is dat de bijstand bestemd is voor gebruik in verband met de ontwikkeling, de productie, de behandeling, de bediening, het onderhoud, de opslag, de opsporing, de herkenning of de verspreiding van chemische, biologische of nucleaire wapens of andere nucleaire explosiemiddelen, dan wel voor de ontwikkeling, de productie, het onderhoud of de opslag van raketten die dergelijke wapens naar hun doel kunnen voeren (artikel 2).

Het Gemeenschappelijk Optreden vraagt lidstaten de toepassing van dergelijke controlemaatregelen eveneens in overweging te nemen in gevallen waarin de technische bijstand betrekking heeft op andere vormen van militair eindgebruik in landen van bestemming waarop een wapenembargo rust waartoe besloten is door de EU, de OVSE of de VN.

Er is geen vergunning vereist indien de overdracht van technologie plaatsvindt in een van de landen genoemd in deel 3 van bijlage II bij Verordening (EG) 1334/2000^b (Australië, Canada, Japan, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Zwitserland, of de Verenigde Staten). Daarnaast is er ook geen vergunningplicht voor overdracht van informatie in het publieke domein of in het kader van fundamenteel wetenschappelijk onderzoek.⁶⁰

a Onder ‘technische bijstand’ wordt verstaan: elke technische ondersteuning in verband met reparaties, ontwikkeling, productie, assemblage, beproeving, onderhoud, of enige andere technische dienst, en het kan de vorm aannemen van bijvoorbeeld instructies, training, overdracht van praktische kennis of vaardigheden of adviesdiensten. Het kan ook gaan om mondelinge overdrachten van technologie.

b Deze Verordening is de voorganger van Verordening 428/2009.

3.4 EU-beleid ter ondersteuning van de non-proliferatie van wapens

De EU is een belangrijke regionale partner voor de Verenigde Naties en ondersteunt het ‘doeltreffend multilateralisme’ (*effective multilateralism*) in het voorkomen van de verspreiding van MVW en conventionele wapens. Documenten met EU-strategieën die de concrete doelstellingen en modaliteiten van ondersteuning expliciet maken, komen tot stand in de Raad van Ministers en zijn vervolgens principieel richtinggevend voor het beleid van de EU. Op basis hiervan neemt de EU een belangrijke rol op in *outreach*-activiteiten en maakt ze de nodige middelen vrij om ondersteuning te bieden aan andere landen en regio’s bij sensibilisering en implementatie van internationale afspraken.

3.4.1 Strategie ter bestrijding van de verspreiding van massavernietigingswapens

Ontstaan vanuit een andere invalshoek, een ander beleidsdomein en getrokken door een andere instelling, ontwikkelde de Europese Unie een strategie tegen de verspreiding van massavernietigingswapens (MVW-strategie). Dit non-proliferatiebeleid krijgt vorm binnen het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid waarin de Raad van de EU het voortouw neemt. Het voorheen besproken exportcontrolebeleid voor *dual-use* producten is zeer relevant met het oog op non-proliferatie, maar is voornamelijk ingegeven door economische motieven en kreeg vorm binnen het gemeenschappelijk handelsbeleid van de EU onder toezicht van de Europese Commissie. De strategie maakt een koppeling tussen non-proliferatie en exportcontrole, waarbij die laatste “de eerste verdedigingslinie vormt tegen proliferatie”.⁶¹

De MVW-strategie van de EU was het product van een veiligheidsreflex die ontstond na de aanslagen van 11 september 2001. De aanneming ervan door de Europese Raad in december 2003 institutionaliseerde de aandacht voor de non-proliferatie van MVW binnen het GBVB, die eigenlijk al aanwezig was sinds de jaren 1980. In 1981 immers werd een werkgroep van de Raad opgericht (Working Party on Non-Proliferation of CONOP) onder de toenmalige Europese Politieke Samenwerking, de voorloper van het GBVB. Voorheen waren EU-lidstaten wel op individuele basis betrokken bij de onderhandelingen van de non-proliferatieverdragen en de oprichting van de exportcontrole regimes (zoals de NSG, het Wassenaar Arrangement e.a.), maar was non-proliferatie van massavernietigingswapens geen thema dat in het kader van de EU besproken werd.

De Europese samenwerking intensifieerde tussen 1985 en 1990. Terwijl ook de aandacht voor de verspreiding van conventionele wapens toenam, werd de EU ten tijde van de Golfoorlog in 1991 gealarmeerd door berichtgeving die aangaf dat Irak een

clandestien nucleair programma ontwikkelde. Bovendien trad Frankrijk, dat zich jarenlang verzet had, in 1991 toe tot het Non-Proliferatieverdrag (NPV), waardoor het laatste politieke obstakel van de baan was om de Europese samenwerking te versterken. Het Europese beleid rond non-proliferatie evolueerde verder van gesprekken achter gesloten deuren tot gepubliceerde doelstellingen die zich over verschillende beleidsdomeinen heen uitstrekten en geïntegreerd werden in tal van beleidsdocumenten.⁶² Zo bereidde de EU gemeenschappelijke acties voor naar aanleiding van de NPV-herzieningsconferentie in 1995 en van andere multilaterale onderhandelingsconferenties over het Nuclear Test Ban Treaty en de verdragen over Chemische en Biologische Wapens. In de jaren 1990 kenmerkte het EU-beleid zich door de ondersteuning en versterking van multilaterale verdragen via politieke en financiële steun aan bestaande initiatieven, en eigenlijk zette deze trend zich door in het volgende decennium.⁶³

In haar Veiligheidsstrategie van 2003 identificeert de EU het gevaar voor proliferatie van MVW als een van de belangrijkste veiligheidsbedreigingen. Twee factoren stimuleerden de aandacht voor non-proliferatie binnen de EU. Enerzijds was er de veranderende veiligheidscontext aan het einde van de Koude Oorlog, waarin de nucleaire dreiging niet langer louter vanuit het Oostblok kwam, maar evenzeer van andere bedreigende staten en terroristische groeperingen. Anderzijds bood de totstandkoming van het GBVB in het Verdrag van Maastricht in 1993 een stevige juridische basis om een beleid inzake non-proliferatie te institutionaliseren.⁶⁴

De Europese Unie stelt in haar beleid tegen de proliferatie van MVW de volgende doelstellingen voorop:

- het versterken van multilaterale initiatieven voor non-proliferatie van MVW;
- het nastreven van de universalisering van multilaterale akkoorden;
- het versterken van een strikte implementatie en naleving van deze akkoorden;
- samenwerking met partners op het vlak van non-proliferatie en in exportcontrolleregimes;
- bijstand aan derde landen.⁶⁵

Deze doelstellingen worden concreet uitgewerkt in de tekst van de EU-strategie tegen de proliferatie van massavernietigingswapens.⁶⁶ Op het vlak van exportcontrole stelt de EU voorop om haar bestaande mechanismen te verbeteren en te versterken, en te betrachten om landen buiten de EU te overhalen om doeltreffende bepalingen over te nemen.⁶⁷ De EU wil een leidende rol spelen in de exportcontrolleregimes door EU-standpunten te coördineren, nieuwe lidmaatschappen te ondersteunen, voor *catch-all*-clausules te pleiten indien ze nog niet aanwezig zijn, voor een sterkere controle te pleiten op de immateriële overdracht van technologie, tussenhandel en doorvoer, en voor een betere informatie-uitwisseling over gevoelige bestemmingen, zowel tussen EU-lidstaten als tussen leden van de regimes.⁶⁸ Daarnaast vermeldt de strategie dat

de EU werkt aan de versterking van exportcontrole in de omringende landen, wat met het oog op de toenmalige uitbreiding van de EU (tussen 2003 en 2014 breidde de EU uit met dertien nieuwe lidstaten) een belangrijke doelstelling was. Naast de *outreach*-activiteiten die de EU onderneemt om het exportcontrolebeleid in derde landen zoals Marokko of Montenegro te versterken, is ook het overnemen van het *acquis communautaire* ter zake door nieuwe lidstaten van groot belang geweest.⁶⁹ Tot slot zet de EU ook in op de beveiliging van proliferatiegevoelige producten, en op een betere opsporing, controle en onderschepping van illegale handel.⁷⁰

De MVW-strategie van de EU legde sterk de nadruk op 'doeltreffend multilateralisme' en was gericht op de versterking van bestaande akkoorden en institutionele kaders inzake non-proliferatie. De Europese Unie zocht op die manier naar een alternatief voor de militaire reactie van de VS op vermeende proliferatieactiviteiten in Irak in 2003. De MVW-strategie van de EU legde de nadruk op *rule of law*, *soft power* en samenwerking in plaats van militaire machtspolitiek. Bovendien reikte het bestaande multilaterale kader een gemeenschappelijke basis aan waar alle toenmalige vijftien lidstaten akkoord mee konden gaan. De strategie legde dus geen nieuwe verbintenissen op. Toch betekende ze een meerwaarde voor de nationale inspanningen, omdat het budget van het GBVB bijkomend aangewend kon worden en omdat nationale financiering en experts gemobiliseerd werden om in landen buiten de EU (en kandidaat-lidstaten) deel te nemen aan *outreach*-activiteiten.⁷¹

Daarnaast werpt men soms de vraag op in welke mate de EU een onderscheiden rol opneemt in het domein van de non-proliferatie van massavernietigingswapens. Sommige auteurs beklemtonen dat het belang van de – weliswaar ondersteunende – rol van de EU niet onderschat mag worden.⁷² Kritische stemmen verwelkomen de bescheiden en realistische benadering van de EU. *Effective multilateralism* is de hoeksteen van het Europese MVW-beleid, omdat het voor de EU niet vanzelfsprekend is om op eigen houtje een zinnige bijdrage aan de non-proliferatie van MVW te bieden. Men moet zich bewust zijn van de huidige, mondiale machtsbalans waarbinnen de distributie van politieke en economische macht maakt dat de EU niet meer de invloed heeft van vroeger en haar normatieve agenda zelfs gewantrouwd of genegeerd wordt.⁷³ Bovendien blijft het beleid intergouvernementeel bestuurd. Binnen de raads werkgroep non-proliferatie (CONOP) komen nationale vertegenwoordigers en experts samen om de non-proliferatie van MVW te bediscussiëren, maar tot harde standpunten komt het binnen de EU niet.⁷⁴ Tot slot staat die normatieve agenda eveneens van binnenuit onder druk door een meer liberaal geïnspireerd beleid en EU-sceptische partijen wier stemmen in tal van lidstaten luider klinken. Normatieve standpunten maken plaats voor een meer economische invalshoek. Het behoud van het GBVB-budget waarmee de EU bestaande multilaterale MVW-instrumenten ondersteunt, lijkt in die context reeds een verdienste op zich. Het uitbouwen van een eigen rol voor de EU inzake

non-proliferatie die verder gaat dan de ondersteuning van bestaande initiatieven met financiële middelen en expertise, lijkt op dit moment een brug te ver.

Sinds 2003 is het beeld over de gevaren voor proliferatie van massavernietigingswapens – en met name de dreiging van terroristische aanslagen met MVW – enigszins bijgesteld. De angst voor een ‘proliferatiewaterval’ bleek overdreven, aangezien het uiterst moeilijk is voor niet-statelijke actoren om toegang te krijgen tot massavernietigingswapens en er nog vele veiligheidsbarrières te nemen zijn vooraleer ze op grote schaal bedreigend zijn. Men kijkt nu bijvoorbeeld ook naar cyberaanvallen, of de bescherming van ‘kritieke infrastructuur’ zoals elektriciteits- en gascentrales of infrastructuur binnen de vervoersector. Bovendien hebben zich in de loop van het voorbije decennium nieuwe technologieën ontwikkeld die lang niet zo centraal stonden op het moment dat de MVW-strategie aangenomen werd.

Verder is het zo dat de Europese MVW-strategie de dreiging vanuit andere delen van de wereld benadrukte, bijvoorbeeld vanuit falende staten, conflictgebieden, of terroristische groeperingen, terwijl tien jaar na datum dreigingsanalyses uitwijzen dat het grootste gevaar binnen de eigen grenzen te zoeken is. Wanneer bijvoorbeeld terroristische groeperingen een aanslag zouden plannen, is de kans veel groter dat ze toegang zoeken tot chemische, biologische, radiologische of nucleaire materialen (zogenaamde CBRN-materialen) binnen de EU of haar onmiddellijke omgeving dan erbuiten. De veilige opslag van zulke materialen op het eigen grondgebied is cruciaal vanuit een bezorgdheid voor de bescherming van de bevolking en de omgeving bij mogelijke ongelukken (*safety*), maar evenzeer vanuit een zorg om veiligheid (*security*). Bovendien maakt de vrije handel binnen de EU het voor terroristische groeperingen makkelijker om over de grenzen heen te opereren.

De vervagende grens tussen interne en externe veiligheid die in tal van veiligheidsdomeinen relevant is, is dat zeker ook op het vlak van de non-proliferatie van MVW. Het beleid van de EU dat gericht is op interne veiligheid, civiele bescherming en beveiliging van kritieke infrastructuur (onder meer met het oog op toegang van terroristische organisaties tot gevoelige materialen) zou beter afgestemd kunnen zijn op het non-proliferatiebeleid dat zich focust op internationale akkoorden, internationale politiek en de veiligheid van de staat. Het gevaar voor de proliferatie van MVW speelt zich immers niet (louter) af buiten de grenzen van de EU, zelfs niet buiten de eigen staatsgrenzen. Het Europese beleid op het vlak van CBRN is kortom relevant voor de non-proliferatie van MVW en maatregelen gericht op non-proliferatie houden beter rekening met proliferatierisico's op eigen bodem. Hoewel de EU in *high-level* documenten (zoals de interne en de externe veiligheidsstrategie) rekening houdt met de interdependentie van interne en externe veiligheid, is de kloof tussen verschillende beleidsinstrumenten van de EU in de praktijk nog niet overbrugd. In de MVW-

strategie komen andere initiatieven van de EU zoals het Europese atoomagentschap (Euratom) en het Joint Research Centre (JRC) niet aan bod.⁷⁵ Het IAEA komt slechts zijdelings ter sprake. Ook een betere integratie van de beveiliging van kerninstallaties en de proliferatie van MVW is nodig.⁷⁶

3.4.2 *Strategie ter bestrijding van illegale kleine en lichte wapens*

In het zog van de VN ontwikkelde de EU sinds het einde van de jaren 1990 een beleid binnen haar GBVB dat gericht is tegen de proliferatie van kleine en lichte wapens (SALW) in landen buiten de EU, en met bijzondere aandacht voor (post)conflictgebieden. Een centraal beleidsdocument is de 'EU-Strategie ter bestrijding van de illegale accumulatie van en handel in kleine en lichte wapens en van de munitie daarvoor' die de Europese Raad in december 2005 heeft aangenomen.⁷⁷ De Strategie verwijst naar het VN-Actieprogramma voor Kleine en Lichte Wapens en naar de Europese Veiligheidsstrategie die aangenomen werd in december 2003.⁷⁸ De Europese SALW-strategie werd geïmplementeerd door middel van opeenvolgende raadsbesluiten.⁷⁹ Ze richt zich hoofdzakelijk op de ondersteuning van bestaande multilaterale instrumenten, *outreach*-programma's om nationale overheden buiten de EU te helpen bij het opstellen van wetgeving betreffende wapenexportcontrole, opleidingen van douanediensdiensten en andere agentschappen met het oog op een verbeterde grenscontrole, het beheer van wapenvoorraden (met inbegrip van het verzamelen en vernietigen van overtollige wapens) en het inzamelen van kleine en lichte wapens in vredeshandhavingmissies. Daarnaast tracht de EU de vraag naar illegale SALW te beïnvloeden door onderliggende problemen aan te pakken (zoals politieke stabiliteit) en de *rule of law* in instabiele gebieden te promoten. Tot slot stipt de Strategie ook kort enkele acties aan gericht op interne Europese samenwerking. Politionele en justitiële samenwerking binnen Europol en Eurojust, coördinatie tussen douanediensdiensten, samenwerking tussen nationale diensten en exportcontrole op gevoelige goederen worden als relevante beleidsdomeinen vermeld.⁸⁰

3.4.3 *Outreach-activiteiten*

Een aanzienlijk deel van het EU-beleid inzake exportcontrole is gericht op *outreach*-activiteiten. De EU verleent financiële steun en expertise om de implementatie van verdragen kracht bij te zetten en de werking van multilaterale organisaties te ondersteunen.

In het kader van de bestrijding van de illegale handel in kleine en lichte wapens ondersteunt de EU sinds 2002 de vuurwapenbeheersingsactiviteiten van het SEESAC^a in de westelijke Balkan op een structurele basis.⁸¹ Met betrekking tot exportcontrole voor conventionele wapens in de brede zin zijn de EU- *outreach*-activiteiten van start gegaan in 2008 door de aanneming van het Gemeenschappelijk Optreden 2008/230/GBVB.⁸² Ter uitvoering daarvan werd een raadsbesluit aangenomen in 2009 (2009/1012/GBVB). Daarbij ging de meeste aandacht uit naar de omringende landen van de EU (Zuidoost-Europa, het Middellandse Zeegebied, Noord-Afrika en Oost-Europa), de promotie van de criteria uit het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB en maatregelen voor transparantie. Aanvankelijk werden vooral regionale seminars gehouden. Recentelijk richt men zich op specifieke landen met specifieke noden. In 2012 nam de Raad na de evaluatie van het Besluit 2008/1012 een nieuw Besluit aan (2012/711/GBVB) om de *outreach*-activiteiten voort te zetten. Er werd 1,86 miljoen euro vrijgemaakt voor de implementatie ervan. De Duitse overheidsdienst bevoegd voor exportcontrole (BAFA) staat – op het moment van schrijven – in voor de uitvoering van *outreach*-activiteiten, zowel voor *dual-use* als voor conventionele wapens.⁸³

Recentelijk heeft de EU haar *outreach*-activiteiten ook uitgebreid door deel te nemen aan het implementatieprogramma voor het Internationaal Wapenhandelsverdrag (ATT).⁸⁴ De EU nam daartoe een besluit aan in december 2013 (Besluit 2013/768/GBVB) en voorziet in een budget van 6,8 miljoen euro. Het programma is erop gericht om op vraag van staten assistentie te verlenen bij de implementatie van het verdrag. Daarnaast zullen er inspanningen gedaan worden om staten die geen partij zijn bij het verdrag over de streep te trekken. De EU was reeds nauw betrokken bij de voorbereidende fase van de onderhandeling van het ATT. Toen werd er op basis van verschillende Raadsbesluiten 2,5 miljoen euro besteed aan *outreach*-activiteiten.⁸⁵

Het Europese *outreach*-programma voor exportcontrole op *dual-use* producten wordt gefinancierd door het Instrument voor bijdrage aan stabiliteit en vrede (IcSP)^b dat een instrument is voor de bestrijding van mondiale veiligheidsrisico's. Het IcSP wordt beheerd door de DG Ontwikkeling en Samenwerking van de Europese Commissie (DEVCO). Het specifieke EU *dual-use outreach*-beleid heeft zich ontwikkeld uit enkele pilootprojecten in het begin van 2006. Intussen hebben in uitvoering van de MVW-strategie van de EU zes verschillende projecten vorm gekregen die gericht zijn op het versterken van een doeltreffende controle en van de nationale en regionale

a South Eastern and Eastern Europe Clearinghouse for the Control of Small Arms and Light Weapons (SEESAC).

b Dit instrument is een voortzetting van het Stabiliteitsinstrument 2007-2013 dat gericht is op rampenbestrijding en hulp aan buurlanden.

capaciteit. De programma's zijn afgestemd op de nationale context en bestaan uit seminars, studiebezoeken, internationale conferenties, juridisch advies enzovoort.⁸⁶

3.5 Het Europese beleid voor overbrenging en export van civiele vuurwapens

Het beleid inzake exportcontrole en non-prolifratie richt zich hoofdzakelijk op conventionele en massavernietigingswapens buiten de grenzen van het nationale – of in casu Europese – grondgebied. De EU heeft, vanuit een andere invalshoek, eveneens een beleid ontwikkeld voor het over de grens brengen van vuurwapens voor civiel gebruik. Het gaat niet om 'strategische handel' die de militaire slagkracht van landen of gewapende groeperingen bepaalt, maar om handel in vuurwapens voor particulier, civiel gebruik, of het louter over de grens brengen ervan indien bijvoorbeeld een jager zijn wapen meeneemt naar het buitenland om daar te gaan jagen. Op basis van het type vuurwapen valt niet altijd een onderscheid te maken tussen het uiteindelijke gebruik ervan in civiele, ordehandhavings- of militaire activiteiten. Ook civiele vuurwapens vormen een risico voor de veiligheid en de openbare orde binnen de EU en daarbuiten.

Het betreffende beleid heeft zich ontwikkeld in het kader van de versterking van de interne veiligheid van de Europese Unie. De Europese Unie tracht momenteel om daar verder in te gaan en neemt het initiatief om, naast het reguleren van de legale overbrenging en handel in vuurwapens, sterker in te zetten op de bestrijding van de handel in illegale vuurwapens. Daarbij wordt de evaluatie van de bestaande regulering (Richtlijn 91/477/EG) in het vooruitzicht gesteld, wordt betracht om de operationele capaciteit van EU-lidstaten te versterken door het stimuleren van politionele diensten en door het verzamelen van data die de oorsprong en aard van illegale transacties van vuurwapens beter in kaart moeten brengen.

3.5.1 *Richtlijn 91/477/EG over de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van vuurwapens*

In de aanloop naar de totstandkoming van de Schengenzone en van de interne markt binnen de EU waarin het vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal gewaarborgd wordt, en waarbij stelselmatige grenscontroles afgeschaft werden, achtte de Europese Commissie het nodig om het vertrouwen tussen lidstaten te vergroten. Richtlijn 91/477/EG⁸⁷ stelt gemeenschappelijke regels op voor de verwerving en het voorhanden hebben, en voor de overbrenging tussen lidstaten van vuurwapens door particulieren voor civiel gebruik. Het gaat niet om commerciële handel in militair

materieel of om het overbrengen van vuurwapens door leger en politiediensten, maar om het over de grens brengen van vuurwapens voor civiel gebruik door handelaars, jagers en sportschutters binnen de grenzen van de EU. Het verwerven en voorhanden hebben van vuurwapens en munitie door verzamelaars en instellingen met een cultureel of historisch oogmerk wordt evenzeer uitgesloten van het toepassingsgebied van de Richtlijn. De Richtlijn moet voorkomen dat wapens verworven worden in lidstaten met minder strenge wetgeving, om daarna moeiteloos de grens overgebracht te worden naar andere lidstaten. Ze voorziet in een minimale graad van harmonisatie, wat wil zeggen dat de bepalingen uit de Richtlijn als minimum gegarandeerd worden door alle lidstaten, maar dat overheden verder mogen gaan dan de regulering die in de Richtlijn vooropgesteld wordt. Voor de verwerving en het voorhanden hebben van munitie gelden dezelfde regels als voor de vuurwapens zelf.

Richtlijn 91/477/EEG werd in 2008 geamendeerd, om te voldoen aan de voorwaarden van het VN-Vuurwapenprotocol. De gewijzigde Richtlijn is op 28 juli 2010 in werking getreden. De Richtlijn stelt een aantal minimumvoorwaarden voorop waaraan alle lidstaten in hun nationale wetgeving moeten voldoen. Voor gebruikers en overbrengers van civiele vuurwapens is de nationale wetgeving richtinggevend.

De regels opgenomen in Richtlijn 91/477/EEG

- De registratie en de markering van vuurwapens.
- Voorwaarden voor het actief zijn als wapenhandelaar (artikel 4).
- Vier categorieën van vuurwapens, die door alle lidstaten van de EU overgenomen moeten worden, en waaraan bepaalde verplichtingen verbonden worden: Categorie A: verboden wapens zoals automatische vuurwapens, categorie B: vergunningplichtige vuurwapens, categorie C: vuurwapens waarvoor houders een aangifte moeten doen, categorie D: ‘andere vuurwapens’, met name lange enkelschotsvuurwapens met gladde loop. Onbruikbaar gemaakte vuurwapens, antieke wapens en alarmwapens vallen niet onder de toepassing van de Richtlijn (artikel 4*bis*, artikel 6-9).
- Minimale voorwaarden voor de verwerving en het bezit van vuurwapens. Zo moet er bijvoorbeeld een gegronde reden worden aangetoond, moeten personen minstens 18 jaar zijn en mogen ze geen gevaar voor de openbare orde, de openbare veiligheid of zichzelf vormen (artikel 5).
- Voorwaarden voor het verkeer van vuurwapens tussen EU-lidstaten (artikel 11-13) waarbij voorzien wordt in een versoepeling voor wapenhandelaars (met machtiging) en voor jagers en sportschutters mits ze een Europese vuurwapenpas bezitten. De vuurwapenpas maakt het voor jacht- en sportschutters mogelijk om hun wapens over te brengen naar andere lidstaten zonder hiervoor een overbrengingsvergunning aan te vragen.⁸⁸

3.5.2 *Verordening 258/2012/EU tot uitvoering van artikel 10 van het Protocol van de Verenigde Naties tegen de illegale vervaardiging van en handel in vuurwapens*

De aanneming van Verordening 258/2012⁸⁹ die de uitvoer van civiele vuurwapens naar landen buiten de EU reguleert, is in politiek-institutionele zin baanbrekend. Voor de eerste keer werd onder het gemeenschappelijke handelsbeleid van de EU (artikel 207 VWEU) wetgeving over wapenhandel aangenomen die rechtstreeks van toepassing is in alle lidstaten. Voorheen werd de handel of het transport van vuurwapens naar landen buiten de EU op nationale basis gereguleerd.

De aanleiding voor deze Europese Verordening was de ondertekening door de EU van het VN-Vuurwapenprotocol. De EU is bevoegd om het VN-Vuurwapenprotocol te ondertekenen op basis van artikel 3 van het VWEU. Dit artikel stipuleert de exclusieve bevoegdheden van de EU en stelt dat de EU bevoegd is om internationale overeenkomsten te sluiten wanneer de overeenkomst gemeenschappelijke EU-regels kan aantasten of de strekking ervan kan wijzigen. De EU beargumenteert dat dit het geval is aangezien het VN-Vuurwapenprotocol een effect heeft op wetgeving binnen de gemeenschappelijke handelspolitiek (artikel 207) en de werking van de interne markt (artikel 114), beide exclusieve bevoegdheden van de EU (artikel 3). Het Protocol werd reeds ondertekend in januari 2002, maar pas geratificeerd in februari 2014, nadat de EU de nodige aanpassingen aan haar wetgeving doorgevoerd had. Er zijn zes EU-lidstaten die het VN-Vuurwapenprotocol (nog) niet ratificeerden (waaronder Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk). Zij zijn eveneens gebonden aan de bepalingen van artikel 10 via de Europese Verordening die ook op hen van toepassing is.

De ondertekening van een instrument van de VN door een regionale organisatie is niet vanzelfsprekend. Waar de EU erin slaagde het VN-Vuurwapenprotocol te ondertekenen, werd dit tijdens de onderhandelingen van het Internationaal Wapenhandelsverdrag (ATT) bijvoorbeeld niet toegestaan. De EU is immers geen lid van de VN, dus de VN zou in een specifieke clausule moeten voorzien. Op basis van de REIO-clausule^a werd in het Vuurwapenprotocol een mogelijkheid voor ondertekening gecreëerd. Lidstaten staan bij ondertekening door de EU hun bevoegdheden af aan het Europese niveau voor de aangelegenheden waarvoor de EU exclusief bevoegd is.⁹⁰

a REIO staat voor Regional Economic Integration Organisations en is een bepaling in het Vuurwapenprotocol dat de ondertekening van – in dit geval het Protocol – openstelt voor regionale economische integratieorganisaties waartoe de EU of bijvoorbeeld ook Caribbean Community and Common Market (CARICOM) gerekend worden. Het Protocol bepaalt ook onder welke voorwaarden dit moet gebeuren.

Een analyse van Verordening 258/2012 legt echter een definitieprobleem bloot in het Europese (en internationale) wapenexportcontrolebeleid. Er is immers geen overeenstemming over welke lading de term ‘vuurwapens’ precies dekt. De definitie van vuurwapens uit het Vuurwapenprotocol maakt geen onderscheid tussen ‘civiele’ en ‘militaire’ vuurwapens zoals dit in de EU-wetgeving wel gedaan wordt.^a De EU had reeds wetgeving opgesteld voor intra-EU-handel in civiele vuurwapens onder Richtlijn 91/477/EEG. Vuurwapens voor militair gebruik worden wat het intra-uniale verkeer betreft sinds 2009 gereguleerd door Richtlijn 2009/43/EC. Voor de handel in vuurwapens met landen buiten de EU was echter nog geen EU-wetgeving van kracht. In uitvoering van artikel 10 van het Vuurwapenprotocol, waarin verplichtingen opgelegd worden voor de export, import en doorvoer van vuurwapens, heeft de EU haar Verordening van 2012 aangenomen. Die reguleert dus het verkeer van vuurwapens voor civiel gebruik naar landen buiten de EU. De handel van vuurwapens voor militair gebruik blijft evenwel nationaal gereguleerd. Verordening 258/2012 definieert het verschil tussen vuurwapens voor civiel of militair gebruik niet zelf, maar sluit vuurwapens die bestemd zijn voor militair gebruik uit van haar toepassingsgebied. In bijlage I bij de Verordening is wel een lijst opgenomen met types vuurwapens waarop ze van toepassing is.

De aanname van Verordening 258/2012 maakt duidelijk dat de Europese regelgeving omtrent de export van vuurwapens een kluwen is van wetgeving, wat voortvloeit uit een combinatie van de implementatie van internationale akkoorden, de totstandkoming van de interne markt en bezorgdheden om interne veiligheid. Voor de export van militaire vuurwapens hebben Europese lidstaten zich verbonden aan het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GVBV, een besluit onder het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid. De bevoegdheid om hieromtrent wetgeving aan te nemen, rust bij de lidstaten. Daarnaast geldt Verordening 258/2012 exclusief voor transfers met landen buiten de EU, niet voor handel binnen de EU.⁹¹ Het binnenbrengen van een vuurwapen voor civiel gebruik op het grondgebied – door import of overbrenging – dient volgens Richtlijn 91/477/EEG (zie hoger) aan de overheid van de betreffende lidstaat bekendgemaakt te worden.

Wat de inhoud van de Europese Verordening betreft, stelt het document gemeenschappelijke procedures op voor de uitvoer van vuurwapens voor civiel gebruik. Ze

a De definitie van ‘vuurwapen’ uit het Vuurwapenprotocol luidt als volgt: “Firearm’ shall mean any portable barreled 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.” (artikel 3 Vuurwapenprotocol).

bepaalt dat voortaan een Europese vergunning uitgereikt wordt door de betrokken lidstaten. Deze blijven bevoegd voor de beoordeling van de vergunningaanvraag, maar de voorwaarden waaraan voldaan moet worden, zijn in heel de EU dezelfde en zijn in overeenstemming met het VN-Vuurwapenprotocol. Zo moeten EU-lidstaten nagaan of het land waarheen de vuurwapens gezonden worden, instemt met de import. Er worden ook beoordelingscriteria vooropgesteld, onder meer de beoordelingscriteria uit het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB en overwegingen omtrent het voorgenomen eindgebruik en het gevaar voor ongeoorloofde afwijking.