

## HOOFDSTUK 4. EVOLUTIE VAN DE CONTROLE OP BUITENLANDSE WAPENHANDEL IN BELGIË

België moet internationale engagementen vertalen in eigen nationaal beleid en regulering. Een verantwoordelijke deelname aan internationale controleregimes, non-proliferatieverdragen en VN-initiatieven vraagt immers maatregelen en inspanningen van de betrokken staten. Internationale ontwikkelingen in exportcontrole hebben zodoende een aanzienlijke invloed gehad op de Belgische omgang met de regulering van wapenhandel. Ontwikkelingen in de Europese Unie hebben verhoudingsgewijs de grootste impact gehad op het Belgische controleregime. Sinds het begin van de jaren 1990 heeft de Europese Unie immers verbintenissen van de meeste controleregimes waar België aan deelneemt overgenomen en vertaald naar een gedeeld Europees referentiekader voor controle op export van wapens en goederen die veiligheidsimplicaties hebben.<sup>a</sup> De toenemende aandacht voor veiligheid in de EU zelf heeft aanleiding gegeven tot bijkomende controle-instrumenten. Op dit moment geeft de EU mee richting aan de Belgische controle op de handel in militair materieel, vuurwapens, producten voor tweërlei gebruik en ordehandhavingsmateriaal, zowel voor transacties met andere lidstaten als met derde landen.

Exportcontroleactiviteiten vereisen een nationaal wettelijk kader, maar ook een samenwerking tussen de bevoegde overheidsdiensten. Afhankelijk van de inrichting van het overheidsapparaat van een land spelen verschillende overheidsdiensten hierbij een rol: Buitenlandse Zaken, Economie, Douane, Justitie, Veiligheidsdiensten of Defensie. In vergelijking met andere staten is de huidige Belgische situatie evenwel uniek. Doordat de conventionele defensie-industrie voornamelijk in het Waals Gewest gevestigd is en belangrijk is voor de werkgelegenheid, mondden de voortdurende spanningen tussen economische belangen, internationale veiligheid, ethische normen en buitenlands beleid, die inherent zijn aan de controle op wapenhandel in België, uit in communautaire conflicten tussen Vlaamse en Waalse politici. Die politieke crisissen

a In het vorige hoofdstuk wordt gedetailleerd ingegaan op het Europese referentiekader.

gaven op verschillende momenten aanleiding tot wetwijzigingen die het Belgische beleid inzake wapenhandel bijstuurden. Op termijn zouden ze ook de bevoegdheidsverdeling fundamenteel veranderen en uitmonden in een regionalisering van de bevoegdheid voor de controle op export.<sup>1</sup> Een grotere versnippering van de betrokken overheidsinstanties en complexere samenwerkingsverbanden zijn hiervan het gevolg. Bovendien hebben de verschillende entiteiten van de gefedereerde Belgische staatsinstellingen eigen regelgeving aangenomen. De gewesten zijn als het ware ‘soeverein’ in hun beslissingen over wapenhandel.

Dit hoofdstuk bespreekt de evolutie van de Belgische wetgeving inzake de controle op buitenlandse wapenhandel. Eerst komen enkele mijlpalen aan bod uit de tijd dat wapenhandel nog een exclusieve federale bevoegdheid was. Vervolgens bespreken we de aanleiding voor de regionalisering in 2003 en de ontwikkelingen sindsdien. Dit hoofdstuk belicht kort de hoofdlijnen van de regionale regelgeving over wapenhandel in het Vlaams,<sup>a</sup> het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, en de nog geldende federale wetgeving. Daarnaast worden de bevoegdheidsverdeling en samenwerking toegelicht.

#### 4.1 **Van federale wetgeving naar de regionalisering van de bevoegdheid voor wapenhandel**

##### 4.1.1 *De wet van 11 september 1962*

In de eerste helft van de twintigste eeuw werden wapens op dezelfde manier verhandeld als om het even welke andere handelswaar, volgens de principes van het economisch liberalisme. Vrijhandel was de norm en uitzonderingen hierop behoorden gemotiveerd te worden. In de jaren 1930 werd de wapenhandel in België gereguleerd door de wet van 30 juni 1931 betreffende de in-, uit- en doorvoer van goederen, gewijzigd bij de wet van 30 juli 1934.<sup>2</sup> Deze wet reguleerde de handel in goederen in het algemeen, maar machtigde de Koning om ‘in buitengewone en abnormale omstandigheden’ een koninklijk besluit aan te nemen waarin speciale maatregelen voor de invoer, uitvoer of doorvoer van producten kunnen worden genomen.<sup>3</sup> Het parlement keek toe op een strikte interpretatie van dit artikel om de principes van vrijhandel te vrijwaren. Geleidelijk ontwikkelde de toepassing van de wet zich echter weg van het economische liberalisme en riep de regering steeds vaker een vergunningplicht in.

a In het volgende hoofdstuk wordt gedetailleerd ingegaan op de inhoud van het Vlaamse Wapenhandeldecreet.

Waar de regering in de jaren 1930 nu en dan tijdelijke controlemaatregelen oplegde voor de export van wapens en oorlogsmateriaal, werd de invloed van de overheid inzake de export van wapens stelselmatig groter, zodat het exportbeleid een instrument werd van het economische en buitenlandse beleid. In 1962 werd besloten om de wet van 1931 aan te passen aan de bestaande praktijk.<sup>4</sup>

De wet van 11 september 1962 betreffende de in-, uit- en doorvoer van goederen gaf de uitvoerende macht de bevoegdheid om systematisch een vergunningstelsel op te leggen met het oog op drie doelstellingen: de bescherming van de Belgische economische belangen, de vrijwaring van de interne en externe veiligheid van het land, en de uitvoering van internationale verdragen, overeenkomsten, afspraken of aanbevelingen van internationale of supranationale organisaties.<sup>5</sup> Er werd geen apart vergunningstelsel ontwikkeld voor wapens of militair materieel. Anders dan voorheen werd het opleggen van vergunningen niet langer beschouwd als een bijzondere maatregel die bekrachtigd moest worden door de wetgevende kamers, maar als een procedure die door de uitvoerende macht bij besluit genomen kan worden.<sup>6</sup>

Op 19 juli 1968 werd de wet van 1962 gewijzigd naar aanleiding van een schandaal dat was losgebarsten rond de levering van Belgische wapens aan Nigeria. Op 13 juli 1968, in volle Biafra-oorlog, stortte in de buurt van Lagos een vrachtvliegtuig van Sabena neer met aan boord 40 ton wapens en munitie die bestemd waren voor de Nigeriaanse regering. Naar aanleiding van dit incident ontstond er commotie in het parlement omdat de minister van Buitenlandse Zaken had verklaard dat België geen exportvergunningen meer had uitgereikt en dat er alleen nog 'restbestellingen' moesten worden geleverd. Er werd echter aangetoond dat deze restbestelling bestond uit een bestelling van 100 ton wapens en dat er wel degelijk nog exportvergunningen waren goedgekeurd voor machinegeweren en aanvalsgranaten.<sup>7</sup> In een poging de bestaande wet te verbeteren, stemde het parlement een amendement op de wet van 11 september 1962. Een vierde criterium voor de beoordeling van vergunningen werd ingevoegd: "de naleving van de algemene beginselen van het recht en van de menselijke samenleving die door de beschaafde naties wordt erkend."<sup>8</sup>

De Nigeria-case typeert een periode waarin de Belgische regering een weinig transparant wapenexportbeleid voerde. Een nieuwe impuls voor verandering werd ingegeven door berichtgeving in de pers rond de betrokkenheid van Belgische defensiebedrijven bij wapenleveringen via Oostende aan Iran in 1986, een land dat toen onder wapenembargo stond. Dat leidde tot de oprichting van een parlementaire onderzoekscommissie die actief was tussen 1987 en 1989. De onderzoekscommissie stelde vast dat de bestaande wetgeving en reglementering onvoldoende waarborgen boden voor een efficiënt beleid inzake de bestrijding van de illegale wapenhandel en voor een sluitende controle. Het slotrapport van het parlement wees er onder meer op dat het

belangrijk was een meer coherent exportbeleid te voeren en dat het evaluatieproces van de exportaanvragen en de controle op de eindbestemming dienden te worden versterkt.<sup>9</sup> Naar aanleiding van de bevindingen van de onderzoekscommissie kondigde de toenmalige regering aan wettelijke maatregelen te treffen. Ze gaf er de voorkeur aan een aparte en specifieke wet voor de in-, uit- en doorvoer van militair materieel op te stellen, in plaats van de wet van 11 september 1962 betreffende de in-, uit- en doorvoer van goederen aan te passen of bij te werken.<sup>10</sup>

#### 4.1.2 *De wet van 5 augustus 1991*

In 1991 kreeg België voor het eerst een specifieke wet voor buitenlandse wapenhandel, namelijk de wet van 5 augustus 1991 betreffende de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik dienstig materieel en daaraan verbonden technologie. Deze wet legde de juridische basis voor een controleregime op basis van een vergunningprocedure voor de handel in militair en ordehandhavingsmaterieel. De wet was specifiek omdat hij verwijst naar de opstelling van lijsten van producten waarop een handelsverbod rust en producten die vergunningplichtig zijn. Tevens werden voor de wapenexportcontrole relevante beoordelingscriteria opgenomen: weigering wanneer de voorziene levering strijdig is met de externe belangen van België of doelstellingen die België nastreeft, weigering bij interne spanningen of burgeroorlog in het land van bestemming, weigering wanneer de ontvangende overheid terreur ondersteunt of voorheen ongeoorloofde wederuitvoer toestond. Zoals andere wetgeving voorzag de wet van 1991 tevens in opschortingsmaatregelen en legde de wetgever strafrechtelijke en administratieve sancties op. De uitvoeringsbepalingen bij deze wet werden nadien vastgelegd in een koninklijk besluit van 8 maart 1993.<sup>11</sup>

In het najaar van 1991 barstte een regeringscrisis los, naar aanleiding van een vernieuwing van een uitvoervergunning voor de levering van granaten aan Saoedi-Arabië. De crisis legde communautaire en politieke tegenstellingen bloot. De wet werd toen niet gewijzigd ingevolge dit politieke conflict, maar de uitweg uit de crisis die men uiteindelijk had gevonden, namelijk de tijdelijke regionale behandeling van de dossiers via de oprichting van regionale ministeriële comités voor uitvoervergunningen, schiep een precedent. Vervolgens werden dossiers jarenlang beoordeeld per taalrol: een Franstalige minister beoordeelde de Franstalige vergunningaanvragen voor export en een Nederlandstalige minister de Nederlandstalige.<sup>12</sup>

Verskillende rapporten van ngo's brachten eind jaren 1990 de rol van België als draaischijf voor de wapentrafiëk naar Afrikaanse landen aan het licht. Het probleem van illegale wapenhandel en de betrokkenheid van tussenhandelaars stond hierdoor op de agenda. Het was wachten op een controversie die in augustus 2002 ontstond rond een

exportvergunning voor de levering van machinegeweren aan Nepal voor de wet van 1991 zou worden gewijzigd. Kon een uitvoer van machinegeweren naar dit land in burgeroorlog wel gerechtvaardigd worden? Bovenop het debat over de overwegingen eigen aan het dossier ontstond een communautair geschil tussen het Vlaamse landsgedeelte, dat grotendeels gekant was tegen de transactie, en het Franstalige landsgedeelte, waar de transactie ruime steun genoot. Het ging immers om een order van FN, een wapenfabrikant die van belang is voor de Waalse werkgelegenheid en die op dat moment reeds volledig in handen was van het Waals Gewest. Uiteindelijk schaarde een parlementaire meerderheid zich achter de verantwoording van de regering “om een prille democratie te steunen in haar strijd tegen een terroristische guerrillabeweging”.<sup>13</sup>

Bovenop deze interne, politieke commotie kreeg België ook kritiek vanuit de Europese Unie. De Belgische minister keurde immers deze vergunning voor Nepal goed, terwijl de Duitse overheid op basis van de gemeenschappelijke criteria uit de Europese gedragscode een vergunning voor een gelijkaardige levering aan deze bestemming geweigerd had. De Europese gedragscode betrachtte precies dit soort situaties te vermijden, waarbij lidstaten elkaars exportcontrolebeleid ondermijnen en er ongelijke concurrentie voor bedrijven optreedt.<sup>14</sup>

In oktober 2002 legden parlementsleden van de meerderheid voorstellen op tafel voor de wijziging van de bestaande wet van 5 augustus 1991. Enerzijds beoogden ze de bestrijding van illegale wapenhandel en meer transparantie van het beleid, anderzijds betrachtten ze een wettelijke verankering van de Europese criteria voor de beoordeling van de vergunningaanvragen. De wet van 1991 zou vervolgens in twee keer worden gewijzigd. Eerst vulde de wet van 25 maart 2003 een juridische leemte door de invoering van een vergunning voor wapenhandelaars die uitgereikt wordt door de minister van Justitie en die de betrouwbaarheid van de persoon controleert. De vergunning is eveneens vereist voor personen die als tussenpersoon (makelaar) optreden.<sup>15</sup> Vervolgens integreerde de wet van 26 maart 2003 de beoordelingscriteria van de gedragscode van de EU inzake wapenexport in de wet van 5 augustus 1991. Hierdoor scherpte men ook de verplichtingen van België aan inzake rapportering en informatie-uitwisseling met de Europese partners.<sup>16</sup>

#### 4.1.3 *Regionalisering van de bevoegdheid voor wapenhandel in 2003*

Een jaar na de Nepalcrisis werd de bevoegdheid voor buitenlandse wapenhandel formeel geregionaliseerd, maar deze beslissing hing samen met dit concrete dossier. De vergunde uitvoer van machinegeweren was op dat tijdstip immers nog niet volledig geleverd en een verlenging van de vergunning zou opnieuw op de regeringstafel komen.

Het noorden en het zuiden van het land waren zich intussen bewust van hun uiteenlopende visies over het gewicht dat aan ethische en economische argumenten gegeven moet worden bij de afweging van vergunningaanvragen voor wapenuitvoer. Gezien de aard van de defensie-industrie en het belang inzake werkgelegenheid die ze vertegenwoordigt, voelde het Waals Gewest zich gesterkt door zijn publieke opinie en wilde het meer verantwoordelijkheden verwerven. Vlaamse politici voelden de druk van de pers en de publieke opinie telkens wanneer er een schandaal uitbrak, en waren het federale beleid waarvoor ze verantwoording dienden af te leggen liever kwijt dan rijk.

Bij de vorming van een nieuwe federale regering werd de beslissing tot regionalisering of defederalisering genomen. Op haar eerste ministerraad van 12 juli 2003 besloot de regering-Verhofstadt II om met spoed een ontwerp van bijzondere wet in te dienen over de regionalisering van de materie. Op die manier zou de verlenging van de betreffende vergunning behandeld kunnen worden door het Waals Gewest en werd politieke onenigheid op federaal niveau vermeden. Achttien dagen later werd de wet definitief gestemd, na een vijftien uur durend parlementair debat.

De bijzondere wet van 12 augustus 2003 heeft het grootste deel van de bevoegdheid inzake de uit-, in- en doorvoer van wapens en de producten voor tweërlei gebruik geregionaliseerd, waarbij de federale overheid bevoegd blijft voor de in- en uitvoer met betrekking tot het leger en de politie, en de strijd tegen illegale wapenhandel. Voortaan zijn de drie gewesten bevoegd voor de regulering van buitenlandse wapenhandel en de toekenning van vergunningen.<sup>17</sup> De complexe en soms onduidelijke bevoegdheidsverdeling (zie verder) op het vlak van wapenhandel is deels het gevolg van de vaart waarmee het dossier overgeheveld werd naar de gewesten, zonder in detail uit te klaren welke overheid het best geplaatst was om de bevoegdheid uit te oefenen.<sup>18</sup>

Volgens de bijzondere wet van 12 augustus 2003 moeten de gewesten hun bevoegdheid uitoefenen met naleving van de criteria vastgesteld in de gedragscode van de Europese Unie op het vlak van de uitvoer van wapens. Door de verwijzing in de bijzondere wet naar het EU-acquis wordt een samenhang verzekerd tussen de vier systemen – een Waals, een Brussels, een Vlaams en een federaal – voor exportcontrole die ontstaan zijn door de regionalisering. Europese politieke afspraken werden een bindende ondergrens voor gewestelijk beleid. Het is ook belangrijk om te wijzen op twee douane-unies waar België deel van uitmaakt: de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie (BLEU) en de Economische Unie tussen België, Nederland en Luxemburg (Benelux). Binnen deze unies bestaat er een zeer soepel regime waarin vergunningen voor wapentransacties wederzijds worden erkend. Concreet betekent dit dat transacties binnen deze douane-unie geen vergunning behoeven en dat afgeleverde vergunningen voor transacties met derde landen erkend worden door de andere lidstaten van de BLEU of Benelux.<sup>19</sup> Dit geldt ook voor de gewestelijke vergunningen.

#### 4.1.4 Regionale wetgeving voor wapenhandel in 2012

Na de regionalisering bleef de federale wet van 1991 van toepassing voor de gewesten zolang die geen eigen decreten of ordonnantie goedkeurden. Aanvankelijk was in een reflectieperiode van een jaar voorzien voor de gewesten om regionale wetgeving uit te vaardigen, maar uiteindelijk duurde het bijna tien jaar vooraleer de federale wet van 1991 vervangen werd door regionale regelgeving. Intussen richtte het Vlaams Parlement in mei 2004 middels een decreet ‘houdende de oprichting van het Vlaams Instituut voor Vrede en Geweldpreventie’ een onderzoeks- en adviesinstelling op voor de ondersteuning van haar wetgevende en controlerende taken ter zake. In Vlaanderen werden vervolgens verschillende parlementaire initiatieven genomen voor nieuwe wetgeving over buitenlandse wapenhandel, maar over geen enkel voorstel werd een politiek akkoord bereikt.<sup>20</sup> De Vlaamse Regering werkte intussen aan een eigen ontwerp van decreet, maar een tekst werd pas ter tafel gelegd nadat de Europese Richtlijn 2009/43/EC was aangenomen en alle EU-lidstaten uiterlijk eind juni 2011 (met inwerkingtreding eind juni 2012) de doelstellingen ervan dienden om te zetten in eigen wetgeving. Uitstel was niet langer mogelijk. Het Vlaamse decreet werd op 6 juni 2012 aangenomen in het Vlaams Parlement.

Ook in Wallonië en Brussel werd aan nieuwe regelgeving gewerkt. Het Waalse decreet werd goedgekeurd op 21 juni 2012, de Brusselse ordonnantie liet iets langer op zich wachten en werd in het Brussels Parlement aangenomen op 31 mei 2013.<sup>21</sup> Hoewel de drie gewesten voortbouwen op een gemeenschappelijke basis en een gedeelde geschiedenis van exportcontrolebeleid, vertalen de breuklijnen uit het verleden zich in een verschillende aanpak en in de aanname van uiteenlopende wetgeving.

De Vlaamse Regering nam zich voor om een nieuw regelgevend kader te creëren voor wapenhandel, waarbij de actualisering en herstructurering van een verouderd juridisch kader centraal stond. De aansluiting bij het Europese wetgevende kader vormde een leidraad voor de structuur en de inhoud van het ontwerp van decreet. De Europese toetssteen was de basis voor een compromis tussen verschillende politieke partijen en de naleving van Europese wetgeving gold als een overkoepelende doelstelling. De EU maakte voor Vlaanderen een versoepeling van vergunningprocedures, het wijzigen van de *catch-all-clausule*<sup>a</sup> en een verlichting van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven mogelijk. Omgekeerd formuleerde het decreet uitvoerig de beoordelingscriteria, die verder gaan dan de Europese. Het decreet legt ook gedetailleerde bepalingen vast met betrekking tot verslaggeving aan het parlement,

a Met een *catch-all-clausule* kan de overheid goederen die niet opgenomen zijn op de lijst van militair materieel – en die dus in principe niet aan controle onderworpen zijn – toch een vergunningplicht opleggen om zo het risico op ongewenste export van deze producten te verminderen.

en stipuleert de mogelijkheden voor het verbinden van voorwaarden aan vergunningen en de controle op eindgebruik. Dit kan als een tegemoetkoming gezien worden voor de versoepelde vergunningprocedures voor handel binnen de EU. Het Vlaamse Wapenhandeldecreet voorziet in een aantal mogelijkheden voor de regering om de controle op de wapenhandel te behouden, maar verplicht de regering er niet toe.<sup>a</sup> Het beleid zal in de praktijk moeten uitwijzen of het decreet voldoende garanties biedt om de nodige controle te behouden. Op basis van het uitvoeringsbesluit kunnen we stellen dat de Vlaamse Regering ver gaat in het uitreiken van algemene vergunningen voor overbrenging binnen de EU, bijvoorbeeld door transacties voor de gehele lijst van militair materieel<sup>b</sup> onder een algemene vergunning te plaatsen. Het uitvoeringsbesluit voorziet evenwel in duidelijke bepalingen voor rapportering door het bedrijfsleven aan de overheid, zodat het zicht op de handel en de transparantie naar het parlement behouden kunnen blijven.<sup>c</sup> De controle-inspanning van de overheid verschuift zo van een preventieve naar een reactieve modus. De ordonnantie die door het Brusselse hoofdstedelijke parlement werd goedgekeurd, lijkt in grote mate op het Vlaamse decreet en wijkt er slechts in enkele bepalingen licht van af.

De Waalse Regering legde meer dan Vlaanderen de nadruk op continuïteit. Naast de noodzakelijke omzetting van EU-Richtlijnen, was de doelstelling van het ontwerp van decreet veeleer om bestaande praktijken erin te verankeren: “... le projet de décret détermine un ensemble de procédures, de façon à donner une existence juridique aux pratiques actuelles...”<sup>22</sup> In Wallonië zijn er doorgaans minder politiek-ideologische tegenstellingen inzake wapenhandel dan in Vlaanderen, vermoedelijk wegens het belang van de defensiegerelateerde industrie voor de werkgelegenheid in het gewest en de lange historische inbedding van wapenproductie in de regio. Het parlementaire debat over wapenhandel verloopt meer achter gesloten deuren dan in Vlaanderen. Desalniettemin werd het debat over het Waalse Wapenhandeldecreet overschaduwed door de commotie over een contract van FN dat in 2009 werd gesloten met Khadaffi, de toenmalige autocratische leider van Libië. De Waalse Regering kwam vanuit verschillende hoeken onder vuur te staan: er was onenigheid in de adviescommissie over de vergunning, ngo's spanden een zaak aan bij de Raad van State tegen de toekenning van de vergunning, en de Raad van State schorste de vergunning op basis van procedurele en later ook inhoudelijke gronden.

a Bijvoorbeeld wanneer het gaat om het opleggen van voorwaarden voor vergunningen die ze uitrekt of de controle op eindgebruik.

b Met een uitzondering voor 'gevoelig materiaal' voor een specifieke algemene vergunning.

c In het volgende hoofdstuk wordt gedetailleerd ingegaan op de inhoud van het Vlaams Wapenhandeldecreet.



De casus Libië werd fel bediscussieerd in het Waals Parlement en leidde tot een aanpassing van de vergunningprocedure voor gevoelige dossiers.<sup>23</sup> Voortaan moeten bedrijven in welbepaalde gevallen<sup>a</sup> informatie meedelen aan de Waalse Regering over de afnemer, het materiaal dat verhandeld zou worden en het land waarheen het verzonden zou worden, vooraleer een contract ondertekend wordt. De productie kan desgevallend niet opgestart worden vooraleer een uitvoervergunning toegekend is of vooraleer een welbepaalde termijn verstreken is. De procedure moet voorkomen dat de overheid te zeer onder druk komt te staan wanneer contracten reeds getekend zijn en de productie van start is gegaan vooraleer een vergunning toegekend is, zoals het geval was in Libië in 2009.<sup>b</sup> Voorts maakt Wallonië, in tegenstelling tot Brussel en Vlaanderen, gebruik van een adviescommissie voor de meest gevoelige dossiers. Kort gesteld zet het Waalse decreet waar nodig de Europese regelgeving voor buitenlandse handel in civiele vuurwapens en defensiegerelateerd materieel om. Daarbij worden in Wallonië, in navolging van de EU, de vergunningprocedures aanzienlijk versoepeld voor handelsverkeer binnen de EU.<sup>c</sup> Verder is het decreet minder duidelijk gestructureerd en bouwt het meer dan dat van het Vlaams Gewest voort op de bestaande federale wetgeving uit 1991. Bovendien zijn de strafrechtelijke sancties minder streng dan in het Vlaams en Brussels Hoofdstedelijk Gewest.<sup>24</sup>

#### 4.2 De bevoegdheidsverdeling tussen de gewesten en het federale niveau na de regionalisering

De snelle beslissing tot regionalisering werd haastig doorgevoerd, zonder volledig in kaart te brengen welke actoren precies betrokken zijn bij de uitvoering van het beleid en op welke manier de bevoegdheden over specifieke aspecten van wapenhandel het best verdeeld werden. In de jaren na de regionalisering bleek dat de bevoegdheid voor specifieke aspecten niet altijd duidelijk toegewezen was. Gaandeweg heeft men

- 
- a Het aantal gevallen waarvoor dit voortaan nodig is, werd in de loop van de politieke besluitvorming gevoelig gereduceerd. Het gaat bijvoorbeeld om landen waarbij recentelijk een embargo werd ingetrokken of een staatsgreep werd gepleegd, zie artikel 17 van het Décret relatif à l'importation, à l'exportation, au transit et au transfert d'armes civiles et de produits liés à la défense.
  - b In een normale procedure wordt immers niets vermeld over de ondertekening van een contract of de productie. Het is enkel verplicht een exportvergunning voor te leggen op het moment van de uitvoer.
  - c Wallonië maakt daarbij – in tegenstelling tot Vlaanderen – gebruik van de mogelijkheid om vrijstellingen van vergunningsplicht toe te kennen.

afspraken gemaakt. Naast bevoegdheden die uitdrukkelijk op het federale niveau behouden werden (bv. controle op handel vanuit en naar het leger en politionele eenheden) zijn er een aantal restbevoegdheden die niet geregionaliseerd werden en daarom federaal gebleven zijn. De controle op financiële diensten en verzekeringsdiensten of tussenhandel zijn hier voorbeelden van. Deze inconsistenties en versplintering hebben ertoe geleid dat bepaalde aspecten van de controle op de wapenhandel door geen enkel bestuursniveau ter harte genomen worden.<sup>25</sup> Bovendien zijn bepaalde aspecten van de bevoegdheidsverdeling gecontesteerd. De betwisting van bevoegdheden over de uitvoer van kernmaterialen of de toe-eigening van productie onder licentie door het Vlaams Gewest in tegenstelling tot uitspraken van de Raad van State hieromtrent zijn hier voorbeelden van (zie verder).

Achtereenvolgens bespreken we de federale restbevoegdheid voor de toekenning van vergunningen voor aan- en verkopen van het Belgisch leger en de politie, de controle op de tussenhandel door Justitie, de controlebevoegdheid van de douanediens- ten, de controle op goederen voor tweërlei gebruik en kernmaterialen, en de coördinatie van het buitenlands beleid.

Het overhevelen van de bevoegdheid maakt de drie gewesten bevoegd voor de regulering van buitenlandse wapenhandel en de toekenning van vergunningen, maar de federale overheid blijft bevoegd voor beslissingen over rechtstreekse wapentransfers vanuit en naar de overheid (leger, politie, veiligheidsdiensten).<sup>26</sup> Dit betekent dat de goedkeuring van vergunningen voor rechtstreekse aankopen en verkopen van militair materieel door het leger een zaak is voor de federale overheid, waarbij de FOD Economie als vergunningverlenende dienst fungeert. Wanneer een handelaar of producent uit een van de gewesten betrokken is, verandert de zaak en zijn gewestelijke bevoegdheden in het spel. Het aandeel van handel van en naar overheidsdiensten in de totale handel van deze producten vanuit en naar België is niet te verwaarlozen. Maar liefst zeven procent van de waarde van wat de voorbije tien jaar in België verhandeld werd, heeft betrekking op leger en politie.<sup>27</sup>

Sinds de regionalisering lijkt de controle op wapenhandel echter geen prioriteit meer voor de federale regering. De haastige manier waarop de federale overheid de Richtlijn 2009/43/EC heeft omgezet bijvoorbeeld, door een aanpassing van het uitvoeringsbesluit van 5 maart 2003 bij het besluit van 14 december 2012, doet vermoeden dat ze haar taak eerder minimaal invult en de gelegenheid niet te baat heeft genomen om haar bevoegdheid over wapenhandel vanuit een federale finaliteit grondig te evalueren en te actualiseren zoals het Vlaamse Gewest dit gedaan heeft. Zo is het onduidelijk in welke mate de federale regering gebruikmaakt van algemene vergunningen en zijn de voorwaarden voor het gebruik van vergunningen minimaal omschreven.<sup>28</sup> Ook de parlementaire controle op het beleid van de federale regering ter zake is sterk

verzwakt. Parlementaire controle gebeurt nu vooral in de respectieve gewestelijke assemblies. Het is opmerkelijk dat de aandacht voor wapenhandel in het federaal parlement, ondanks de vele resterende federale bevoegdheden en verantwoordelijkheden ter zake, stelselmatig is afgenomen.

De federale overheid is eveneens bevoegd voor de bestrijding van illegale wapenhandel, waartoe ook de controle op tussenhandel behoort.<sup>29</sup> Tussenhandel behoort niet tot invoer, uitvoer, doorvoer of overbrenging omdat het gaat om het regelen van contracten tussen kopers en verkopers, waarbij de goederen niet noodzakelijk op het grondgebied aanwezig zijn of passeren. De federale overheid behoudt de controle op de persoon van de tussenhandelaar met Belgische nationaliteit of domicilie, zowel wanneer die vanuit andere landen opereert als wanneer de betrokkene zich op Belgisch grondgebied bevindt.<sup>30</sup> Tussenhandelaars kunnen hun activiteiten enkel uitoefenen mits ze beschikken over een voorafgaande vergunning van de FOD Justitie, die de betrouwbaarheid van de handelaar controleert.

België kent evenwel geen vergunningplicht voor de activiteiten van tussenhandelaars inzake wapens en militair materieel (het afsluiten van contracten tussen kopers en verkopers). De bevoegdheid over controle op tussenhandel werd niet mee overgedragen bij de regionalisering in 2003. Intussen legt de EU (Europese Verordening 428/2009) in welbepaalde gevallen een vergunningplicht op voor tussenhandelsactiviteiten inzake *dual-use* producten. Aangezien de controle op de activiteiten van tussenhandelaars eerder aansluit bij het controlebeleid inzake andere handelsactiviteiten, nemen de gewesten dit op. Wanneer deze redenering wordt doorgetrokken, kan de controle op tussenhandelsactiviteiten niet alleen voor de handel in *dual-use* producten maar ook voor de handel in militair materieel gebeuren door de gewesten.<sup>31</sup> De bestrijding van illegale wapenhandel is trouwens niet alleen een zaak van de federale overheid, maar wordt ook door de gewesten ter harte genomen bij de uitvoering en de controle op de naleving van de gewestelijke wapenhandeldecreten en -ordonnantie.

De douanerechtelijke controle op de in-, uit- en doorvoer van wapens, militair materieel en goederen voor tweërlei gebruik is een federale bevoegdheid. De Administratie der Douane en Accijnzen voert zowel fysieke als administratieve controles uit op grensoverschrijdende transacties op basis van het Communautair Douanewetboek, de relevante Belgische douanewetgeving en de relevante wetgeving van de gewesten. Gewestelijke regelgeving heeft de bevoegdheden van de douane enigszins gewijzigd omdat de respectieve gewestelijke wetgevers geen douaneregeling konden aannemen zoals dat in de vroegere federale wet van 1991 wel kon door de federale wetgever. Voor directe inbreuken op de bepalingen van het Vlaamse Wapenhandeldecreet komt de vervolging nu toe aan de procureur des Konings. Voor indirecte inbreuken –

douanemisdrijven zoals bedrog met vergunningen – behoudt de douaneadministratie de oorsprongs-, vaststellings- en vervolgingsbevoegdheid.<sup>32</sup>

Vervolgens is er nog de kwestie van de handel in kernmaterialen. Na onenigheid tussen het Vlaams Gewest en de federale overheid over de bevoegdheid voor de uitvoer van nucleaire goederen, en een beroep dat door het Vlaams Gewest werd aangetekend bij het Grondwettelijk Hof, oordeelde het Hof dat de gewesten en de federale overheid beide complementair bevoegd zijn voor de uitvoer van kernmaterialen. De federale overheid is bevoegd op basis van de wet van 9 februari 1981 houdende de voorwaarden voor export van kernmaterialen en kernuitrustingen, alsmede van technologische gegevens. De gewestelijke overheden zijn bevoegd op basis van de regionalisering van de invoer, uitvoer, doorvoer en overbrenging van militair materieel en producten voor tweërlei gebruik. Het Grondwettelijk Hof oordeelde echter dat de wetgever bij de regionalisering niet de bedoeling heeft gehad om de wet van 9 februari 1981 – die instaat voor de opvolging van de verplichtingen uit het NPV en het IAEA – eveneens te regionaliseren.<sup>33</sup>

Het principe *'in foro interno, in foro externo'* bepaalt dat de Belgische deelstaten bevoegd zijn voor de internationale aspecten van hun interne Belgische bevoegdheden. De coördinatie van het Belgisch buitenlands beleid komt de federale overheid toe en standpuntbepaling in gedeelde bevoegdheden vereist voorafgaande afstemming. Politieke afstemming gebeurt in de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid (ICBB), maar de deelname aan internationale overlegfora heeft ook een ambtelijke invulling die ingevuld werd met samenwerkingsakkoorden.<sup>34</sup> België rapporteert aan de EU, meer bepaald COARM, over de gezamenlijke vergunde en geweigerde export van de verschillende Belgische deeltiteiten.

Voor andere, aan wapenhandel gerelateerde activiteiten blijft de bevoegdheidsverdeling onduidelijk. Vergunningen voor productie in derde landen onder licentie bijvoorbeeld, werden bij eerdere voorstellen van decreet door de Raad van State als een federale bevoegdheid beschouwd,<sup>35</sup> maar werden uiteindelijk wel meegenomen door de gewestelijke decreetgever. Beargumenteerd wordt dat het eigenlijk om een overdracht van technologie gaat, waardoor productie in derde landen onder licentie naast handel in producten mee werd overgedragen naar de gewesten. De voorwaarden voor krediet- en verzekeringsinstellingen om wapenhandelstransacties te mogen financieren of verzekeren worden daarentegen gereguleerd in de artikelen 14 en 15 van de federale wet van 1991 (Titel IV: Algemene bepalingen). Deze bevoegdheden werden door de Raad van State als een accessoire bepaling beschouwd die door de gewesten gereguleerd mag worden. De gewesten hebben dit echter niet opgenomen, noch werd de bepaling opgeheven. Daarom blijft dit artikel uit de wet van kracht.<sup>36</sup> Vergunningen voor de handel in ordehandhavingsmateriaal en foltertuisen, in uitvoering van de

Europese Verordening 1236/2005, worden toegekend door de FOD Economie.<sup>37</sup> De gewesten en het federale niveau overleggen over de mogelijkheid om vanuit een zorg voor coherent beleid de uitvoering van de Verordening aan de gewesten over te laten.<sup>38</sup>

Hoewel de bevoegdheid over de regulering inzake wapenhandel grotendeels bij de gewesten ligt, heeft ook de federale overheid nog een belangrijke rol te spelen in de controle op deze handel. Federale overheidsdiensten nemen cruciale taken op in de uitvoering van het beleid. Formele en informele samenwerking tussen gewestelijke en federale overheden is nodig om het proces gestroomlijnd te doen verlopen.

#### 4.3 Samenwerking tussen de gewesten en het federale niveau

In de context van de Belgische staatsstructuur zijn verschillende procedures uitgewerkt die vorm moeten geven aan het overleg en de samenwerking tussen verschillende beleidsniveaus. De meest formele vorm is het afsluiten van samenwerkingsakkoorden. In sommige gevallen zijn de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten daartoe verplicht. Deze gevallen zijn opgesomd in artikel 92*bis* van de Bijzondere Wet tot Hervorming van de Instellingen. Controle op de wapenhandel behoort evenwel niet tot deze lijst: het afsluiten van een samenwerkingsakkoord is hier een mogelijkheid, geen verplichting. De Raad van State heeft er echter verschillende keren op gewezen dat in sommige gevallen het sluiten van een samenwerkingsakkoord een *noodzakelijkheid* wordt (ook zonder uitdrukkelijke verplichting in de Bijzondere Wet), gezien de soms onontwarbare verstrengeling van bevoegdheden en de daaruit volgende praktische moeilijkheden.<sup>39</sup> De wijze waarop samenwerkingsakkoorden in België afgesloten worden, vertoont gelijkenissen met het sluiten van internationale verdragen. De uitvoerende macht staat in voor de onderhandelingen en het sluiten van de akkoorden en de meeste samenwerkingsakkoorden moeten achteraf door de wetgevende macht worden goedgekeurd.<sup>40</sup>

Inzake wapenhandel hebben de regeringen van de federale overheid en de gewesten reeds twee akkoorden afgesloten om de nodige samenwerking tussen verschillende overheidsdiensten beter te organiseren.

In 2007 werd een Samenwerkingsakkoord gesloten tussen de federale overheid en de gewesten om de samenwerking op het vlak van wapenhandel formeel te regelen. Het akkoord is gericht op samenwerking tussen de FOD Buitenlandse Zaken en de gewestelijke vergunningdiensten en ook tussen de gewestelijke vergunningdiensten onderling. De uitwisseling van landenfiles, de doorstroom van informatie uit en naar de Europese Unie (gecoördineerd door het federale niveau), de consultaties over gewei-

gerde vergunningen (op gewestelijk en EU-niveau), de rol van de Belgische diplomatieke posten met betrekking tot de controle op eindgebruik, en de rolverdeling met betrekking tot internationale vertegenwoordiging zijn thema's die aan bod komen in het Samenwerkingsakkoord.<sup>41</sup> Dit akkoord werd niet ter goedkeuring voorgelegd aan de gewestelijke parlementen of het federale parlement.<sup>a</sup>

Een tweede Samenwerkingsakkoord werd afgesloten in uitvoering van het Verdrag Chemische Wapens. Hierin worden de verantwoordelijkheden van de verschillende partijen vastgelegd en wordt een permanente overlegstructuur opgezet. Het akkoord omvat bovendien bepalingen met betrekking tot de bewaartermijn van gegevens, de vertrouwelijkheid van informatie en strafbepalingen. Dit akkoord werd goedgekeurd door de gewestelijke parlementen en het federale parlement.<sup>42</sup>

Samenwerkingsakkoorden tussen douanediensden, de FOD Economie en Justitie werden (nog) niet gesloten. In antwoord op een parlementaire vraag wees de bevoegde minister op 1 april 2014 op 'afsprakenkaders' die bestaan tussen de Vlaamse bevoegde dienst en de federale overheden. Zo bestaat er een afsprakenkader met de FOD Economie, die op federaal niveau bevoegd is voor de uitreiking van vergunningen, waarin de samenwerking met de dienst vergunningen georganiseerd wordt voor de controle op de uitvoer van goederen die onder de Europese sanctiewetgeving vallen (bv. Iran en Syrië). De noodzaak van een formeel akkoord over nucleaire export werd erkend, maar zit vast door de discussie over de bevoegdheid over handel in kernmaterialen (zie 4.2.4). De noodzaak van een samenwerkingsakkoord met de douane werd eveneens erkend en daar wordt overleg over gepleegd. Er wordt eveneens gewerkt aan toegang tot databanken voor douanediensden waar dit nuttig is voor de uitvoering van de controle. Met de Veiligheid van de Staat bestaat er naar verluidt een vlotte informele samenwerking en wordt relevante informatie – onder veiligheidsmachtiging – gedeeld. De behoefte aan formalisering wordt hier niet gevoeld. Ook de samenwerking met de federale en lokale politie, de federale wapendienst, de provinciale wapendiensten, de andere gewesten en buitenlandse exportcontrolediensten verloopt volgens de Vlaamse overheid vlot.<sup>43</sup>

---

a Volgens artikel 92*bis*, § 1 BWHI is er geen instemming nodig door het parlement wanneer er geen nieuwe regels vastgelegd worden, geen plichten worden opgelegd aan burgers/bedrijven en het geen kosten met zich meebrengt voor de betrokken overheden. Wanneer een samenwerkingsakkoord iets regelt dat in principe bij decreet/wet zou moeten worden vastgelegd, iets dat financiële lasten oplegt of dat rechtstreeks plichten oplegt aan burgers, heeft het pas uitwerking nadat het door de parlementen van alle betrokken overheden goedgekeurd is.