

HOOFDSTUK 6. REGULERING VAN HANDEL IN PRODUCTEN VOOR TWEEËRLEI GEBRUIK IN VLAANDEREN

De aandacht voor controle op de handel in producten voor tweëerlei gebruik of *dual-use* producten dateert van de jaren twintig van de vorige eeuw. Na de Eerste Wereldoorlog stelde men in de schoot van de Volkenbond vast dat alle producten die nodig zijn voor chemische oorlogsvoering elke dag gebruikt worden in een vreedzame industriële context.¹ Vervolgens zou het gebruik van kernwapens en de ontdekking van de mogelijkheden van kernenergie voor energievoorziening het *dual-use*-probleem opnieuw op scherp zetten. In de eerste hoofdstukken van dit boek werd al ingegaan op de internationale non-proliferatie- en verbodsverdragen, en de internationale controleregimes waar het exportcontroleregime voor *dual-use* op gestoeld is.

Sinds de aanslagen van Al-Qaeda op de Twin Towers in New York op 11 september 2001 heeft de problematiek echter hernieuwde aandacht gekregen. Hoewel er geen chemische, biologische of nucleaire producten ingezet werden in deze aanslagen, leefde de vrees dat terroristische groeperingen hun handen zouden kunnen leggen op massavernietigingswapens (MVW). In hetzelfde jaar werd het Khan-netwerk ontmanteld, een netwerk rond een Pakistaanse wetenschapper dat centrifuges en ander nucleair materiaal smokkelde naar landen als Noord-Korea, Iran en Libië.²

De term ‘goederen voor tweëerlei gebruik’ verwijst vandaag naar een breed gamma aan producten en technologie. Tot dat gamma behoren producten die kunnen bijdragen tot de aanmaak van massavernietigingswapens, zoals chemicaliën, slijtstoffen, virussen of productieapparatuur, maar het gaat evenzeer om producten die gebruikt kunnen worden voor militaire toepassingen die niet noodzakelijk massavernietigingswapens zijn. Bepaalde types van civiele onbemande vliegtuigen (*drones*), radarzenders of ruimtevaartuigen bijvoorbeeld staan op lijsten van gecontroleerde *dual-use* producten. Bovendien wordt ook de technologie die nodig is om deze producten te ontwikkelen gecontroleerd.

De buitenlandse handel in *dual-use* producten wordt anders gereguleerd dan die in militair materieel, omdat ze meestal geen directe bedreiging vormen voor vrede

en veiligheid. Wanneer gevechtstanks, militaire vuurwapens of onderdelen daarvan worden uitgevoerd, zijn deze doorgaans bestemd voor inzet in gewapende conflicten of voor de opbouw van de defensiemacht van een land. Bedrijven die deze goederen produceren, weten dat het om een specifieke markt gaat waar veiligheidsmaatregelen aan verbonden zijn. De lijst van *dual-use* producten die onder controle worden geplaatst is veel langer. Sommige ervan – de splijtstof uranium bijvoorbeeld – houden risico's in voor proliferatie van MVW, wat als de meest gevaarlijke vorm van bewapening wordt beschouwd, maar andere producten kunnen veel onschuldiger van aard zijn en bedoeld zijn voor civiele toepassingen (bewakingsapparatuur bijvoorbeeld).

Anders dan de handel in militaire producten is de handel in *dual-use* producten in de EU onderworpen aan rechtstreeks bindende wetgeving van de EU, als onderdeel van de gemeenschappelijke handelspolitiek. De handel in *dual-use* producten wordt gereguleerd door Verordening (EG) 428/2009 voor controle in alle EU-lidstaten op de uitvoer, de overbrenging, de tussenhandel en de doorvoer van *dual-use* producten. Dit wil zeggen dat de Verordening rechtstreeks geldend is voor alle rechtssubjecten (burgers, bedrijven, lidstaten) en dat ze niet omgezet hoeft te worden in nationale wetgeving (zoals dit bij Europese richtlijnen wel het geval is). Deze Verordening is overigens afgestemd op de voorschriften van de internationale controleregimes. Niettemin staan de gewestelijke overheden in België in voor de uitvoering van het beleid, wat concreet inhoudt dat de Vlaamse overheid vergunningen uitreikt en toeziet op de naleving van de Europese Verordening.

De Europese Commissie wijst erop dat de handel in producten voor tweeërlei gebruik door de jaren heen gestaag is toegenomen, deels omdat de grens tussen civiele en militaire technologieën vervaagt. De door de EU gecontroleerde uitvoer van producten voor tweeërlei gebruik wordt geschat op circa 2,5 procent van de totale uitvoer van de EU.³ Uit de verslagen van toegekende en geweigerde vergunningen blijkt dat de voornaamste sectoren in Vlaanderen waarvoor *dual-use* vergunningen werden uitgereikt, de chemische industrie, de nucleaire industrie, elektronica en telecommunicatie zijn.⁴

Om de impact van controlemaatregelen op de economie in de hand te houden, is er een trend vanuit publieke overheden om vereenvoudigde vergunningprocedures toe te passen voor minder gevoelige producten, terwijl de meest gevoelige *dual-use* producten streng gecontroleerd blijven. In een nota over de herziening van het Amerikaanse exportcontrolebeleid werd deze trend samengevat als *building higher walls around smaller yards*.⁵ De Europese Unie volgt deze trend en heeft in verschillende aanpassingen aan haar wettelijke kader producten in toenemende mate onder algemene vergunning geplaatst, waardoor de administratieve werklast voor bedrijven sub-

stantieel is afgenomen. Hoofdstuk 3 beschrijft de betreffende hervorming die op dit moment in de EU aan de gang is.

6.1 Bevoegdheidsverdeling

Binnen het Europese wettelijke kader zijn het de lidstaten van de EU die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het beleid. In België werd de bevoegdheid over de handel in *dual-use* producten gelijktijdig met de controle op de handel in militair materieel in 2003 aan de gewesten overgedragen.^a Er dienen evenwel twee kanttekeningen geplaatst te worden bij deze gewestelijke bevoegdheid.

Ten eerste valt het exportcontrolebeleid op *dual-use* producten onder de exclusieve bevoegdheden van de Europese Unie. Dit wil zeggen dat alleen de EU wetgevend kan optreden, en dat de lidstaten dat slechts kunnen doen als zij daartoe gemachtigd zijn door de Unie. Daarnaast staan ze wel in voor de uitvoering van het beleid, indien ze ook daartoe gemachtigd zijn door de EU (artikel 2 VWEU). De beleidsruimte is dus beperkt. Op 14 maart 2014 heeft de Vlaamse Regering een besluit aangenomen ter uitvoering van de Europese Verordening 428/2009.⁶

Ten tweede bestaat er discussie over de interne bevoegdheidsverdeling binnen België inzake nucleair materieel en aanverwante technologie. Deze kwestie kwam reeds beknopt aan bod in hoofdstuk 4. Nucleaire goederen vormen een subcategorie van *dual-use* producten waarvoor volgens het Europese controleregime een strenger toezicht van toepassing is. In België is er voor nucleaire goederen bijkomend ook federale wetgeving van kracht. ‘Kernmaterialen’ werden reeds voor het ontstaan van de Europese wetgeving gecontroleerd op basis van de Belgische wet van 9 februari 1981 houdende de voorwaarden voor export van kernmaterialen en kernuitrustingen, alsmede van technologische gegevens.⁷ Deze wet werd uitgevaardigd ter naleving van de internationale akkoorden betreffende de niet-verspreiding van kernwapens en het vreedzame gebruik van kernenergie zoals geregeld door het NPV en de overeenkom-

a De bijzondere wet van 12 augustus 2003 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen draagt in artikel 2, 4° de bevoegdheid inzake “(d)e in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie, en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie evenals van producten en technologieën voor tweërlei gebruik, onverminderd de federale bevoegdheid inzake de in- en uitvoer met betrekking tot het leger en de politie en met naleving van de criteria vastgesteld in de Gedragscode van de Europese Unie op het stuk van de invoer van wapens” over aan de gewesten (conform artikel 39 van de Gecoördineerde Grondwet).

sten met het Internationaal Atoomenergieagentschap (IAEA). De handel in nucleair materieel naar niet-kernwapenstaten (kernmaterialen, kernuitrusting en technologische kernegevens) heeft dus op basis van de wet van 1981 naast een in-, uit- of doorvoervergunning van de regionale overheden (op basis van de EU-Verordening) een bijkomende machtiging van de federale minister bevoegd voor Energie.

De federale minister steunt voor zijn beslissing op de Commissie van advies voor de niet-verspreiding van kernwapens (CANVEK) waarin verschillende federale overheidsdiensten zetelen. De CANVEK bestaat uit tien leden die ministers vertegenwoordigen met bevoegdheden inzake Economie, Buitenlandse Zaken, het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle, het Leefmilieu, de Buitenlandse Handel, de Staatsveiligheid, de Volksgezondheid, de Landsverdediging en het Wetenschapsbeleid. De vergadering wordt voorgezeten door een vertegenwoordiger van de minister van Energie. Elk gewest kan zich laten vertegenwoordigen door een waarnemer en de mogelijkheid is voorzien om experts uit te nodigen op de vergaderingen.⁸

Om de machtiging van de federale minister uit te breiden naar de handel naar kernwapenstaten werd de wet van 9 februari 1981 recentelijk gewijzigd. Het Vlaams Gewest tekende in november 2010 beroep aan bij het Grondwettelijk Hof, omdat de federale overheid niet meer bevoegd zou zijn om de uitvoer van nucleaire materialen (die evenzeer op de lijst van *dual-use* producten staan) te reguleren. Het Grondwettelijk Hof oordeelde echter dat de bijzondere wetgever de aangelegenheden geregeld in de wet van 8 februari 1981 niet naar de gewesten overgeheveld heeft. Op het vlak van uitvoer van kernmaterialen oefenen de federale en de gewestelijke overheden complementaire bevoegdheden uit. Volgens de vermelde wet van 1981 is er een voorafgaande machtiging nodig van de CANVEK vooraleer een uitvoervergunning (op gewestelijk niveau) toegekend kan worden. Beide niveaus zijn dus volgens het Grondwettelijk Hof bevoegd voor de uitvoer van kernmaterialen. Het staat de overheden vrij om een samenwerkingsakkoord af te sluiten indien ze dit opportuun achten (het is niet bij wet verplicht).⁹ De Vlaamse minister-president lichtte in april 2014 in het Vlaams Parlement toe dat de onderhandelingen over een samenwerkingsakkoord tussen de gewesten en de federale overheid over nucleaire export vastzitten omdat er op het federale niveau geen eensgezind standpunt kan worden gevonden.¹⁰

6.2 Toepassingsgebied

Een steeds terugkerende vaststelling bij het bestuderen van de controle op de handel in strategische goederen is dat er geen duidelijke definities bestaan voor ‘wapens’,

‘militair’ of ‘defensiegerelateerd materieel’, wat evenzeer voor ‘*dual-use* producten’ geldt.^a In plaats van een omvattende definiëring, worden lijsten van *dual-use* producten opgemaakt die via EU- en nationale wetgeving onder controle worden geplaatst (net zoals voor militair materieel). De Europese Unie baseert zich daarbij op lijsten van internationale controleregimes waarin expertwerkgroepen bepalen welke producten en technologieën op militaire en *dual-use* lijsten terechtkomen. De EU heeft dus geen eigen lijst opgesteld, maar integreerde de lijsten uit de internationale controleregimes (AG, NSG, WA, MTCR – zie hoofdstuk 2).

Een lijst van *dual-use* producten waarop de Verordening van toepassing is, lost het probleem van de praktische implementatie van een onduidelijke definitie weliswaar op, maar de vage definitie uit de Europese Verordening geeft aan dat het niet klaar en duidelijk is welk doel ze precies voor ogen heeft. Voor velen is de exportcontrole op *dual-use* producten bedoeld om de proliferatie van MVW tegen te gaan. De *dual-use*-Verordening omvat echter evenzeer producten met mogelijk conventioneel militair eindgebruik, en in recente debatten wordt ervoor gepleit om de controles ook uit te breiden naar veiligheidstechnologie die mogelijk bijdraagt tot schendingen van de mensenrechten (zie hoofdstuk 4). De draagwijdte en de doelstelling van de Verordening staan momenteel ter discussie.

Het toepassingsgebied wordt ook voor het Vlaams Gewest bepaald door de Europese lijst van *dual-use* producten uit de bijlagen bij de Verordening. De lijsten worden regelmatig geactualiseerd zodat ze in overeenstemming zijn met de lijsten van de internationale controleregimes (artikel 15). Op basis van artikel 8 hebben lidstaten bovendien de mogelijkheid om extra producten aan de lijst toe te voegen. In 2012 rapporteerden tien lidstaten aan de Europese Commissie dat ze hiervan gebruikgemaakt hebben. België behoort hier niet toe, geen enkel gewest heeft producten toegevoegd aan de Europese lijst.^{b, 11}

-
- a In artikel 2 van Verordening 428/2009 gedefinieerd als “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 dus 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.
- b Duitsland, Frankrijk, en het Verenigd Koninkrijk hebben op nationale basis producten toegevoegd die onder de *dual-use*-wetgeving vallen. Bij Roemenië, Cyprus, Estland, Tsjechië en Nederland gaat het niet om een toevoeging van producten aan de lijst, maar om de mogelijkheid een *catch-all*-clausule in te roepen om redenen van openbare veiligheid of mensenrechten. Maatregelen van Letland en Ierland zijn op basis van de rapportage aan de Europese Commissie onduidelijk.

6.2.1 *Dual-use producten onder vergunningplicht*

Welke producten precies onder controle geplaatst worden, wordt opgelijst in bijlage I van Verordening 428/2009. De producten zijn gegroepeerd in tien categorieën:

- categorie 0: nucleaire goederen
- categorie 1: speciale materialen en aanverwante apparatuur
- categorie 2: materiaalbewerking
- categorie 3: elektronica
- categorie 4: computers
- categorie 5: telecommunicatie en informatiebeveiliging
- categorie 6: sensoren en lasers
- categorie 7: navigatie en vliegtuigelektronica
- categorie 8: zeewezen en schepen
- categorie 9: ruimtevaart en voortstuwing

Per categorie zijn de producten verder ingedeeld volgens de aard van het product:

- A: systemen, apparatuur en onderdelen
- B: test-, inspectie- en productieapparatuur
- C: materialen
- D: programmatuur
- E: technologie

De Europese Verordening 428/2009 is ook van toepassing op *intangible technology transfer*, of de overdracht van software en technologie door elektronische media (daaronder begrepen fax, telefoon, e-mail of andere elektronische middelen, programma's of technologie) naar een bestemming buiten de EU. Het idee is dat de overdracht van technologie gecontroleerd moet worden, los van het feit of er een fysieke of digitale grensoverschrijding plaatsvindt. De Verordening is evenwel niet van toepassing op het verrichten van diensten, noch op de overdracht van technologie, indien ze gepaard gaan met een grensoverschrijding door personen (artikel 7). Personen die opleidingen gaan geven bijvoorbeeld, dragen evenzeer kennis en technologie over, maar vallen dus niet onder de *dual-use*-Verordening. De Raad van de EU heeft in 2000 wel een gemeenschappelijk optreden aangenomen dat – gegeven bepaalde uitzonderingen – mondelinge vormen van technische bijstand zoals trainingen, reparaties, onderhoud e.a. vergunningplichtig maakt wanneer deze bijstand buiten de EU verleend wordt en indien de verlener zich ervan bewust is dat de bijstand verband houdt met het gebruik of de ontwikkeling van massavernietigingswapens, of verleend wordt in landen waarop een wapenembargo rust.¹²

6.2.2 *Catch-all-clausules*

Er kan ook een vergunningplicht worden ingeroepen voor producten die niet op de lijst in bijlage I staan overeenkomstig EU-Verordening 428/2009. Een *catch-all-clausule* betekent dat een overheid voor producten die volgens de Verordening niet onder de vergunningplicht vallen in bepaalde omstandigheden toch die plicht kan invoeren om veiligheidsbelangen te beschermen. Dit kan nodig zijn om redenen van openbare veiligheid (artikel 4) of uit mensenrechtenoverwegingen (artikel 8). Een tweede reden om *catch-all-clausules* op te nemen is dat technologische ontwikkelingen per definitie vooruitlopen op de lijsten van te controleren producten in de Verordening. Een *catch-all-clausule* kan mogelijke risico's opvangen die nieuwe technologieën met zich meebrengen.

De *catch-all*-bepaling uit artikel 4 van de Verordening is zeer beperkend geformuleerd. Voor de uitvoer van *dual-use* producten die niet opgelijst staan, is een uitvoervergunning vereist:

- indien aan de exporteur door de bevoegde autoriteiten van de lidstaat waar hij gevestigd is, werd meegedeeld dat de producten in kwestie geheel of gedeeltelijk bestemd zijn of kunnen zijn voor gebruik in verband met massavernietigingswapens (artikel 4.1);
- wanneer op het kopende land of het land van bestemming een wapenembargo rust waartoe besloten is door de EU, de OVSE of de Veiligheidsraad van de VN, én indien aan de exporteur door de bevoegde autoriteiten is meegedeeld dat de producten geheel of gedeeltelijk bestemd zijn of kunnen zijn voor militair eindgebruik (artikel 4.2)^a;
- als aan de exporteur door de bevoegde autoriteiten wordt meegedeeld dat de betrokken producten geheel of gedeeltelijk bestemd zijn of kunnen zijn om gebruikt te worden als onderdelen of componenten van militaire producten die op de nationale militaire lijst voorkomen en die vanaf het grondgebied van die lidstaat zijn uitgevoerd zonder geldige vergunning (artikel 4.3).

Indien een exporteur er kennis van heeft dat producten die hij wenst uit te voeren geheel of ten dele bestemd zijn voor de bovengenoemde doelen, dient hij dit mee te delen aan de bevoegde autoriteiten, die dan beslissen of een vergunningplicht ingeroepen wordt of niet (artikel 4.4).

^a Met 'militair eindgebruik' wordt bedoeld de verwerking in militaire producten die voorkomen op de militaire lijst van de lidstaten, het gebruik van productie-, test- of onderzoeksapparatuur voor de ontwikkeling van deze producten, of het gebruik van onafgewerkte producten voor de fabricage ervan.

Het Vlaams Gewest heeft gebruikgemaakt van de mogelijkheid die voorzien wordt in de Verordening (artikel 4.5) om eveneens een vergunningplicht op te leggen wanneer de exporteur *een gefundeerd vermoeden* heeft dat de producten geheel of gedeeltelijk bestemd zijn of kunnen zijn voor een of meer van de bovengenoemde gebruiken.¹³ Dit wil zeggen dat het initiatief om via de *catch-all*-clausule een vergunningplicht op te leggen niet louter bij de overheid ligt, maar dat ook exporteurs verantwoordelijk gesteld worden om risico's voor de proliferatie van MVW, illegale transacties of schendingen van wapenembargo's in te schatten. De facto is het begrip 'een gefundeerd vermoeden' echter vaag en wordt dit niet nader omschreven. Het is daarom niet vanzelfsprekend om toe te zien op de correcte naleving van de bepaling.

6.2.3 *Gecontroleerde handelsactiviteiten*

Verordening (EG) 428/2009 schrijft voor welke handelstransacties precies onder controle worden geplaatst en welke vergunningen kunnen worden toegekend. Ze legt een regeling vast voor de controle op de uitvoer, de overbrenging, de tussenhandel en de doorvoer van producten voor tweërlei gebruik. De invoer van *dual-use* producten is niet vergunningplichtig. Bedrijven die *dual-use* producten naar het buitenland verhandelen, kunnen gebruikmaken van verschillende types vergunningen naargelang de aard van het product en het land van bestemming. In grote lijnen heeft de Europese Unie getracht een beleid uit te stippelen waarbij de administratieve lasten voor minder gevoelige exporten tot een minimum beperkt worden, maar waarbij zeer streng toegezien wordt op de handel in gevoelige producten (zoals nucleaire producten) of met gevoelige bestemmingslanden zoals Iran of Noord-Korea.

6.3 **De procedure voor de controle op handel in dual-use producten**

Wanneer een in België gevestigde handelaar vergunningplichtige *dual-use* producten wil verhandelen, moet hij een vergunningaanvraag indienen bij de bevoegde overheidsinstantie van het gewest waar zijn woonplaats of maatschappelijke zetel gevestigd is.^a

a Indien er geen algemene vergunning geldig is, zie verder. Het begrip 'woonplaats' (ook 'domicilie' genoemd) verwijst naar de plaats waar een persoon is ingeschreven in het bevolkingsregister, het vreemdelingenregister of het wachtregister. Voor alle rechtspersonen is de maatschappelijke

Voor het Vlaams Gewest is de bevoegde instantie de dienst Controle Strategische Goederen (dCSG), die deel uitmaakt van het Departement Internationaal Vlaanderen. Exporteurs zijn wettelijk verplicht om bij een vergunningaanvraag voor individuele en globale uitvoervergunningen alle nodige informatie mee te delen, zodat de bevoegde autoriteiten over volledige informatie beschikken over met name de eindgebruiker, het land van bestemming en het eindgebruik van het uitgevoerde product. Aan de vergunning kan een verplichting worden verbonden om een verklaring betreffende eindgebruik af te geven (artikel 9.2 Verordening 428/2009).

Vervolgens controleert de administratie de volledigheid van het dossier en volgt er een technische analyse van de producten door de dCSG. Voor individuele vergunningen worden waar nodig de eindgebruikerscertificaten gecontroleerd. Voor export naar opgelijste, bevriende landen volstaat een (internationaal) invoercertificaat. Vervolgens vindt er een geopolitieke analyse plaats, op basis van de beoordelingscriteria zoals beschreven in artikel 12 van de Verordening (zie sectie 6.6). Na deze technische en politieke analyse maakt de dCSG een advies op. Op 3 april 2014 heeft de Vlaamse Regering een nieuw delegatiebesluit aangenomen. De verantwoordelijkheid voor de toekenning of weigering van vergunningen voor *dual-use* wordt voortaan gedelegeerd aan de leidende ambtenaar van de dienst Internationaal Vlaanderen, wanneer het gaat om vergunningen voor landen binnen de EU of om individuele en globale vergunningen naar Australië, Canada, Japan, Liechtenstein, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, de Verenigde Staten en Zwitserland.¹⁴

Voor vergunningendossiers die betrekking hebben op kernmaterialen waarop eveneens de federale wet van 9 februari 1981 van toepassing is, dient ook een voorafgaande machtiging aangevraagd te worden bij de CANVEK. Dit gebeurt ofwel rechtstreeks door de aanvrager, ofwel vanuit de dCSG, die de aanvraag tot machtiging doorstuurt naar de bevoegde federale autoriteit.

Om uitsluitel te krijgen over de vraag of een bepaalde transactie vergunningplichtig is of niet, kunnen bedrijven een aanvraag indienen. Er kan voor hen onduidelijkheid zijn wegens de technische specificaties van het product, wegens de inschatting van bepaalde risico's (*catch-all-clausule*), en/of wegens specifieke eindbestemmingen waarvoor extra beperkende handelsmaatregelen getroffen worden (zoals voor Iran of Noord-Korea). Ook de douane kan om een dergelijk advies vragen. In afspraak met de dCSG worden categorieën van producten (die mogelijk *dual-use* producten omvatten) door de douane tegengehouden om te verifiëren of ze vrij verhandelbaar zijn of

zetel de officiële naam en het adres die in het Belgisch Staatsblad werden gepubliceerd bij de oprichting van de vennootschap, of later bij naamswijziging of overname.

daarentegen een vergunning behoeven. Op die manier kan de dCSG – zo nodig – een *catch-all*-bepaling inroepen en de producten toch onder vergunningplicht plaatsen.

6.4 Overbrenging en uitvoer

In principe is de intracommunautaire handel in *dual-use* producten – in de Verordening ‘overbrenging’ genoemd – vrij, met uitzondering van enkele zeer gevoelige producten die opgesomd staan in bijlage IV van de Verordening. Het gaat hier onder meer over nucleaire producten waarvoor een individuele vergunning vereist is, ook voor handel binnen de EU. De overbrenging van deze producten naar het Groothertogdom Luxemburg en naar Nederland is wegens het Beneluxverdrag niet onderworpen aan de vergunningplicht.¹⁵ De uitvoer van *dual-use* producten naar landen buiten de EU is voor alle producten die opgelijst staan in bijlage I vergunningplichtig.

Er wordt evenwel voorzien in verschillende soorten vergunningen, en dit om een onderscheid in de mate van toezicht te maken naargelang de gevoeligheid van de export (afhankelijk van de aard van het product en het land van bestemming). Voor de handel in *dual-use* producten wordt daarom – gelijkaardig aan EU-Richtlijn 2009/43/EG voor militair materieel – gebruikgemaakt van uniale of nationale algemene vergunningen, globale vergunningen en individuele vergunningen. Uniale algemene vergunningen worden vastgesteld in bijlage II bij de Verordening. Een uniale algemene vergunning^a verleent toestemming aan alle exporteurs op het Europese grondgebied om producten die opgelijst worden onder algemene vergunning zonder bijkomende aanvraag uit te voeren naar bepaalde bestemmingslanden buiten de EU. Voor elke andere uitvoer moet een vergunning verleend worden door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten. Ook lidstaten kunnen nationale algemene vergunningen afkondigen, waarbij hetzelfde principe gehanteerd wordt als voor de communautaire algemene vergunningen. Het Vlaams Gewest heeft in zijn uitvoeringsbesluit voorzien in de mogelijkheid om nationale algemene vergunningen te verlenen. Tot op het moment van schrijven heeft de Vlaamse Regering daar geen gebruik van gemaakt.¹⁶

Daarnaast kunnen lidstaten globale vergunningen toekennen aan een welbepaalde exporteur, die dan met één vergunning verschillende exporten naar bepaalde bestem-

a Momenteel heeft de EU zes uniale algemene vergunningen uitgeschreven: voor uitvoer naar bepaalde bestemmingslanden, voor uitvoer van bepaalde producten naar bepaalde bestemmingslanden, voor uitvoer na reparatie, voor tijdelijke uitvoer, voor telecommunicatie en voor bepaalde chemicaliën. Er liggen voorstellen klaar om nieuwe algemene vergunningen uit te vaardigen.

mingen kan uitvoeren, of kunnen ze individuele vergunningen uitreiken aan een welbepaalde exporteur, waarbij één vergunning één welbepaalde export dekt. Individuele en globale vergunningen zijn drie jaar geldig vanaf de datum van hun toekenning. Alle vergunningen zijn in heel de EU geldig.¹⁷

Lidstaten dienen ook procedures vast te leggen voor rapportage vanuit de bedrijven over het gebruik van de vergunningen. Met name dienen exporteurs volgens de nationale wetgeving of de in hun lidstaat gebruikelijke methoden gedetailleerde registers of dossiers van hun uitvoer bij te houden (artikel 20). Het Vlaams Gewest heeft ter zake specifieke maatregelen genomen in het uitvoeringsbesluit van 14 maart 2014.

Voor het gebruik van een uniale algemene vergunning moet een exporteur zich laten registreren bij de dCSG. De exporteur houdt bovendien gedurende zeven jaar een gedetailleerd overzicht bij met handelsbescheiden^a van de uitvoer per uniale algemene vergunning en legt die op verzoek voor aan de bevoegde overheidsdienst. De exporteur bezorgt de bevoegde dienst jaarlijks een overzicht van de uitvoer onder de uniale algemene uitvoervergunning van het voorbije kalenderjaar. Het uitvoeringsbesluit bepaalt welke gegevens precies opgegeven moeten worden.¹⁸

Ook personen die gebruikmaken van individuele of globale vergunningen voor uitvoer, doorvoer of overbrenging houden gedurende zeven jaar een gedetailleerd en volledig overzicht bij met de handelsbescheiden van de transacties per vergunning^b en leggen deze op verzoek van de bevoegde overheidsdienst voor.¹⁹

6.5 Controle op doorvoer

De doorvoer van *dual-use* producten is in principe niet vergunningplichtig, tenzij er een vermoeden is van gevaar voor proliferatie van MVW of een schending van een wapenembargo. Volgens de Europese Verordening kan de doorvoer^c van *dual-use* producten verboden worden indien het land van oorsprong en bestemming buiten de

-
- a Een handelsbescheid omvat verschillende stukken: verklaringen, kwitanties, facturen, garantiebewijzen, beeldmateriaal etc.
 - b Daarbij dient vermeld te worden: de beschrijving van de producten; de waarde en hoeveelheid van de uitvoer, doorvoer of overbrenging; de datums van de transacties; de naam en adres van afzender en bestemming; en tot slot – indien bekend – de gegevens over het eindgebruik en de eindgebruiker.
 - c Doorvoer wordt in de Verordening gedefinieerd als “vervoer van niet-communautaire producten voor tweërlei gebruik die in het douanegebied van de Gemeenschap worden binnengebracht en door dat gebied worden vervoerd met een bestemming buiten de Gemeenschap” (artikel 2.7).

EU ligt én indien er aanwijzingen zijn voor bijzondere veiligheidsrisico's inzake massavernietigingswapens.²⁰

Daarnaast voorziet de Verordening in de *mogelijkheid* voor lidstaten om:

- een vergunningplicht op te leggen alvorens een besluit te nemen over het al dan niet verbieden van de doorvoer van producten opgenomen in bijlage I (artikel 6.2);
- de toepassing van een verbod uit te breiden tot niet in de lijst opgenomen producten wanneer er een vermoeden is van betrokkenheid bij massavernietigingswapens (zoals beschreven in artikel 4.1) en tot producten voor tweërlei gebruik met militair eindgebruik die uitgevoerd worden naar een land van bestemming waarop een wapenembargo rust (zoals beschreven in artikel 4.2).

Het Vlaams Gewest heeft van beide mogelijkheden gebruikgemaakt en legt via het uitvoeringsbesluit een vergunningplicht op voor de bovengenoemde vormen van doorvoer. De doorvoer van *dual-use* producten is in Vlaanderen vergunningplichtig – ongeacht of ze opgelijst staan of niet – als de bevoegde overheidsdienst de doorvoerder heeft meegedeeld dat de producten in kwestie mogelijk bestemd zijn voor MVW of militair gebruik in landen onder een embargo. Wanneer de doorvoerder een gefundeerd vermoeden heeft van dergelijk gebruik (zoals beschreven in de artikelen 4.1 en 4.2 van de Verordening) dient hij eveneens een vergunning aan te vragen.²¹

Daarnaast is de bepaling in de Verordening over de uitwisseling van informatie over geweigerde vergunningen ook verplicht voor de doorvoer van *dual-use* producten. Vooraleer lidstaten een vergunning toestaan of weigeren, behoren ze te checken of de vergunning eerder door een andere lidstaat geweigerd werd (artikel 13.3).

De doorvoer van *dual-use* producten wordt gekenmerkt door een groot volume en een hoge snelheid van transacties, wat een impact heeft op de praktische haalbaarheid van systematische controles. De controle die vanuit de EU voorzien wordt, rust op een brede juridische basis om de controle van verdachte doorvoer ad hoc mogelijk te maken. Een recente studie wijst uit dat er in de realiteit weinig tot geen vergunde doorvoer van *dual-use* producten is.²² Niettemin biedt de Europese Verordening de mogelijkheid om in te grijpen wanneer er een risico is voor proliferatie van MVW of voor een schending van een wapenembargo.

Doorvoer kent, vanuit een veiligheidsperspectief, ook specifieke risico's waarmee men beleidsmatig rekening dient te houden. Mogelijke afwending naar verre bestemmingen is waarschijnlijk de belangrijkste afwending. Daarnaast zijn er evenwel twee specifieke risico's voor het eigen grondgebied, namelijk de bedreiging van het milieu en de bevolking bij doorvoer van gevaarlijke goederen, en het risico op afwending naar de binnenlandse markt. Vooral deze laatste bekommernis zou in een context van interna-

tionaal terrorisme aan belang moeten winnen voor het bepalen van de beleidsdoelstellingen. Terroristische dreigingen zijn immers ook op het eigen grondgebied aanwezig.

Terwijl het Vlaams Gewest geen maatregelen oplegt om de fysieke beveiliging te garanderen, doet de federale overheid dat wel. Dossiers met betrekking tot de doorvoer van nucleaire *dual-use* producten komen de facto op de CANVEK ter sprake, ook al is deze wettelijk voorgeschreven procedure in principe beperkt tot uitvoer.²³ Hoe de samenwerking tussen de gewesten en de federale overheidsdienst precies verloopt, en welke risico's precies ter harte worden genomen door de verschillende overheden, dient expliciet gemaakt te worden in een samenwerkingsakkoord ter zake.

6.6 Controle op tussenhandel

De controle op tussenhandelsdiensten betreffende producten voor tweërlei gebruik wordt op Europees niveau gereguleerd in Verordening (EG) 428/2009 (artikel 5 en 10), en door haar directe werking ook in België. Tussenhandelsactiviteiten kunnen slechts in bepaalde gevallen aan de vergunningplicht onderworpen worden: er geldt net zoals voor doorvoer geen systematische vergunningplicht. Anders dan voor militair materieel wordt niet de integriteit van de tussenhandelaar als persoon gecontroleerd, maar wel zijn handelsactiviteiten.

Analoog aan doorvoer is er voor tussenhandel in *dual-use* producten die opgelijst staan in bijlage I van de Verordening een vergunning vereist indien de tussenhandelaar door de autoriteiten in kennis is gesteld dat de producten geheel of gedeeltelijk bestemd kunnen zijn voor de aanmaak van massavernietigingswapens. Wanneer de tussenhandelaar daar zelf van op de hoogte is, dient hij dit mee te delen aan de bevoegde autoriteiten zodat die kunnen beslissen of er een vergunning vereist is (artikel 5.1).

Lidstaten hebben eveneens de *mogelijkheid* om:

- de toepassing van het artikel uit te breiden tot niet-opgelijste producten voor in artikel 4.1 en 4.2 genoemde doeleinden;
- in nationale wetgeving een vergunningplicht op te leggen indien de tussenhandelaar een vermoeden heeft dat de betrokken producten in verband worden gebracht met massavernietigingswapens.

De Vlaamse Regering heeft geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Er worden in het uitvoeringsbesluit geen bijkomende maatregelen voor tussenhandel genomen.

Vergunningen voor tussenhandelsdiensten op grond van de EU-Verordening 428/2009 worden uitgereikt door de bevoegde autoriteiten van de lidstaat waar de

tussenhandelaar ingezetene of gevestigd is. Deze vergunningen dekken een bepaalde hoeveelheid specifieke producten, die tussen twee of meerdere landen worden verplaatst. De plaats van de producten in het land van herkomst, de eindgebruiker en de plaats waar deze zich bevindt, moeten duidelijk vaststaan. De vergunningen zijn in heel de Gemeenschap geldig (artikel 10).

Hoewel tussenhandel in militair materieel een federale bevoegdheid is gebleven, zijn de federale en gewestelijke overheden in België onderling overeengekomen om de uitvoering van de EU-bepalingen inzake tussenhandel in *dual-use* goederen aan de gewesten over te laten.²⁴ Op het moment van schrijven is er nog geen enkele vergunning uitgereikt voor de controle op tussenhandel in *dual-use* producten.

6.7 Beoordelingscriteria

De criteria waar lidstaten rekening mee dienen te houden bij de beoordeling van individuele of globale vergunningaanvragen voor de uitvoer van *dual-use* producten zijn opgenomen in artikel 12 van Verordening (EG) 428/2009. Bij hun besluit om al dan niet een individuele of globale uitvoervergunning te verlenen, houden lidstaten rekening met *alle ter zake dienende overwegingen, waaronder*:

- verbintenissen en verplichtingen uit de internationale regimes inzake non-proliferatie en uitvoercontrole;
- sancties die vastgesteld werden in het kader van de EU, de OVSE of de VN;
- overwegingen inzake het nationaal buitenlands- en veiligheidsbeleid, met inbegrip van de criteria uit het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB (criteria voor uitvoer van militair materieel);
- overwegingen omtrent het voorgenomen eindgebruik en het risico op afwending.

Bij de beoordeling van globale vergunningen wordt ook rekening gehouden met de betrouwbaarheid van exporteurs en de waarborgen die ze bieden om aan de bepalingen en de doelstellingen van de Verordening te voldoen, en om aan de voorwaarden van de vergunning tegemoet te komen.

De bepalingen uit artikel 12 zijn duidelijk opgesteld als overwegingen die overheden *minimaal* in rekening moeten nemen. Ze zijn breed gedefinieerd en er is dus ruimte gelaten voor nationale overheden om ze concreet vorm te geven op (sub)nationaal niveau. Opvallend – in vergelijking met de Europese criteria voor militair materieel – is de klemtoon op internationale verbintenissen, de controle op het eindgebruik en het onttrekkingsgevaar. Met het oog op handel in *dual-use* producten worden deze criteria in het bijzonder relevant bevonden door de Europese wetgever.

Tot slot houdt het Vlaams Gewest rekening met geldende, beperkende handelsmaatregelen. Het gaat om wapenembargo's en andere beperkende maatregelen uitgevaardigd door de VN, de EU of de OVSE. De maatregelen bestrijken vaak een breder aantal goederen dan wapens en *dual-use* producten (bijvoorbeeld ook reisverboden, beperkingen op investeringen e.d.). De naleving van deze beperkingen zit vervat in artikel 12 en maakt deel uit van de vergunningprocedure om als overheid na te gaan of een handelstransactie niet in strijd is met sancties. Om bedrijven een duidelijk zicht te geven op de geldende beperkingen, worden alle maatregelen die Vlaanderen moet implementeren toegelicht op de website.²⁵

6.8 Controle op eindgebruik

Exporteurs van producten voor tweërlei gebruik behoren alle informatie te verstrekken die vereist is voor de aanvraag, zodat de bevoegde autoriteiten over volledige informatie beschikken over met name de eindgebruiker, het land van bestemming en het eindgebruik van het uitgevoerde product. Aan de vergunning kan in voorkomend geval een verplichting worden verbonden om een verklaring betreffende het eindgebruik af te leveren aan de bevoegde diensten.²⁶

Met het oog op de controle op het eindgebruik maakt de Vlaamse overheid voor *dual-use* – net zoals bij de vergunningprocedure voor militair materieel – gebruik van een eindgebruikerscertificaat (EUC) en het internationale invoercertificaat (IIC). Dit geldt enkel voor individuele vergunningen waarbij in principe een eindgebruikerscertificaat vereist is. Een eindgebruikerscertificaat is een verklaring die in eer en geweten opgemaakt wordt door de klant (de eindgebruiker), met vermelding van het beoogde eindgebruik. Een model voor eindcertificaat wordt ter beschikking gesteld op de website van de bevoegde overheidsdienst.²⁷ De overheid kan ook toestaan dat een IIC wordt gebruikt.²⁸ Een (internationaal) invoercertificaat is een verklaring opgemaakt door de autoriteiten in het land van eindgebruik, die daarbij kennis nemen van de invoer, de hoeveelheid en de aard van de producten. Er is geen verdere legalisatie of certificering nodig door de ambassade of kamer van koophandel ter plaatse.

De controle op het eindgebruik is een cruciaal element want op deze manier beoordeelt de overheid het risico van de uitvoer. Bij de uitvoer van *dual-use* producten is de overheid in grote mate afhankelijk van het verantwoordelijke gedrag van ondernemingen die *dual-use* producten verhandelen, met name voor de toegang tot informatie over hun product, het eindgebruik en de eindgebruiker. Bedrijven zijn wettelijk verplicht alle informatie mee te delen. Overeenkomstig artikel 12.2 van Verordening (EG) 428/2009 houdt de Vlaamse overheid rekening met interne procedures binnen

een bedrijf bij de toekenning van (globale) uitvoervergunningen. Het blijft echter onduidelijk in hoeverre bedrijven actief op zoek moeten gaan naar het verst gekende eindgebruik indien er verschillende 'schakels' in de handel- en productieketen zijn. Overheden zijn dus afhankelijk van bedrijven voor de controle op het eindgebruik van *dual-use* producten. Omgekeerd hebben bedrijven baat bij een open houding ten aanzien van de overheid voor een soepele behandeling van vergunningaanvragen. Overeenkomstig artikel 12.2 van Verordening (EG) 428/2009 houdt de Vlaamse overheid immers rekening met interne procedures binnen een bedrijf en de betrouwbaarheid van de uitvoerder bij de toekenning van uitvoervergunningen. Zowel vergunningverlenende overheden als bedrijven zijn gebaat bij een zo groot mogelijke openheid en samenwerking.

6.9 Transparantie

De democratische controle op het vergunningenbeleid van een regering is de toetssteen van een verantwoord beleid. Zonder transparantie over toegekende en geweigerde vergunningen is parlementaire controle niet mogelijk. De Europese Verordening heeft evenwel geen bepalingen opgenomen over de transparantie van de lidstaten ten aanzien van hun parlementen. Dit behoort tot de subsidiaire bevoegdheden van de lidstaten zelf. Artikel 25 van de Verordening stipuleert wel dat de Europese Commissie elke drie jaar verslag uitbrengt over de uitvoering van de Verordening aan het Europees Parlement. De lidstaten dienen hiertoe de nodige informatie aan te reiken aan de Commissie.²⁹

Verder stelt de Verordening dat de lidstaten rapportageverplichtingen opleggen aan gebruikers van de vergunningen voor *dual-use*. Volgens artikel 20 moeten uitvoerders op basis van nationale procedures registers bijhouden over het gebruik van de vergunningen.³⁰ In het uitvoeringsbesluit van 14 maart 2014 heeft de Vlaamse Regering dan ook gedetailleerde registratie- en rapporteringsverplichtingen opgelegd aan de gebruikers van uniale, globale en individuele vergunningen voor *dual-use*.³¹

De dCSG publiceert sinds 2007 maandelijks verslagen over de verstrekte en geweigerde vergunningaanvragen voor de export van *dual-use* producten op haar website.³² Daarin worden voor elke vergunningaanvraag de volgende kenmerken vermeld: het type vergunning, de aard van de producten (op basis van de categorieën van de Europese lijst van *dual-use* producten), de waarde van deze producten zoals vermeld in de vergunningaanvraag, de landen van bestemming en, indien ze verschillen van het land

van bestemming, ook de eventuele landen van eindgebruik.^{a,33} De Vlaamse Regering rapporteert echter niet over het gebruik van uniale algemene vergunningen. Aangezien bedrijven hierover jaarlijks^b aan de overheid dienen te rapporteren, is verslaggeving over het gebruik van algemene vergunningen aan het parlement wel mogelijk. Verslaggeving aan het parlement is in het licht van publieke en parlementaire controle cruciaal, maar ze is nog niet decretaal verankerd. De Vlaamse Regering is er dus niet toe verplicht.³⁴

6.10 Handhaving en strafbepalingen

De lidstaten van de EU staan niet alleen in voor de uitvoering van de bepalingen uit Verordening (EG) 428/2009/EG, maar ook voor het toezicht op de naleving ervan en de bestraffing van overtredingen. Artikel 21 stelt dat de correcte toepassing van de Verordening gewaarborgd moet worden door de lidstaten en dat ze alle nodige maatregelen behoren te nemen om hun bevoegde autoriteiten in staat te stellen:

- gegevens te verzamelen over elk(e) met producten voor tweeërlei gebruik verband houdend(e) order of transactie;
- na te gaan of de uitvoercontrolemaatregelen op de juiste wijze worden toegepast, wat met name de bevoegdheid kan omvatten tot betreding van bedrijfsruimten.

Ook artikel 9 van de Verordening is relevant met het oog op handhaving. Het artikel voorziet in een specifieke sanctie: de bevoegde autoriteit van de lidstaat waar de exporteur gevestigd is, kan de exporteur immers verbieden de uniale algemene vergunningen te gebruiken indien er een redelijk vermoeden bestaat dat hij niet in staat is een vergunning of een bepaling van de exportcontrolewetgeving na te leven.

Aangaande strafbepalingen schrijft artikel 24 uit de Verordening voor dat elke lidstaat passende maatregelen treft om de correcte toepassing van alle bepalingen van deze Verordening te waarborgen en dat hij met name sancties moet vaststellen voor inbreuken. Deze sancties dienen doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend te zijn (artikel 24).

a Het type bestemming en/of eindgebruiker van de producten wordt, in tegenstelling tot de rapportage inzake de buitenlandse handel in militair materieel, niet meegedeeld in de periodieke *dual-use* verslagen.

b Exporteurs dienen op uiterlijk 31 januari een overzicht over te maken van de uitvoer onder uniale algemene vergunningen van het voorbije kalenderjaar.

De Vlaamse decreetgever is bevoegd om sancties en strafbepalingen vast te leggen voor overtredingen op Verordening (EG) 428/2009, maar heeft dat tot op het moment van schrijven niet gedaan. Daardoor blijven de federale handhavingsmaatregelen uit artikel 10 van de wet van 1962 van toepassing. De strafmaat is beschreven in de algemene wet inzake douane en accijnzen.^{a,35} Zowel de douane als de Vlaamse vergunningsautoriteit staan in voor de handhaving van de Verordening.³⁶

Pogingen tot het ontwijken van aangifte of aangifte op basis van valse of bedrieglijk bekomen machtigingen kunnen in België bestraft worden met vier maanden tot een jaar opsluiting. Deze strafmaat kan verdubbeld worden bij een tweede veroordeling, en verhoogd worden tot twee à vijf jaar bij elke verdere herhaling. Bijkomend worden de desbetreffende goederen verbeurdverklaard en wordt een boete opgelegd van tienmaal de ontlopen rechten. In het geval van verboden producten, waarvoor per definitie geen rechten gelden, bedraagt de boete tweemaal de waarde van de goederen. Bij recidive wordt de boete verdubbeld. Belanghebbenden of verzekeraars van een smokkelfeit worden op dezelfde wijze bestraft als de eigenlijke smokkelaar.

Indien de aangifte gebeurt met een vergunning, maar in strijd is met de gebruiksvoorwaarden of de geldigheid van die vergunning, worden de goederen verbeurdverklaard en wordt daarenboven een boete opgelegd die overeenkomt met de waarde van die goederen. Verzachtende omstandigheden of de aanvaarding dat het misdrijf aan vergetelheid of vergissing te wijten is, kunnen leiden tot een vergelijk met de diensten van de douane. Wanneer het misdrijf afdoende kan worden bewezen en wanneer opzettelijke fraude onmiskenbaar in het spel is, is een mildere schikking uitgesloten. Een bijkomende bestraffing bestaat in de mogelijkheid om voor een periode van één maand tot zes maanden elke in-, uit- of doorvoervergunning te weigeren aan iedere persoon die zonder geldige vergunning producten voor tweërlei gebruik in-, uit- of doorvoert of tracht in, uit of door te voeren, die handelt in verboden wapens, die meewerkt aan een ombuiging van het handelsverkeer, die onjuiste of onvolledige inlichtingen verstrekt om een vergunning te verkrijgen, of die niet meewerkt aan een controle of onderzoek.

Onverminderd de bevoegdheid van de gerechtelijke politie om de naleving van de geldende wetgeving te controleren, zijn het toezicht en de controle op de naleving van alle genoemde verplichtingen in de praktijk vooral het werk van de ambtenaren van de Administratie der Douane en Accijnzen. Zij controleren of de aangifte overeenkomt met de vervoerde goederen en vragen de voorlegging van de vereiste in-, uit- of

a Momenteel zijn de controlebevoegdheden en de strafbepalingen voor overtredingen met betrekking tot in-, uit- en doorvoer vastgelegd in artikel 10 en 10*bis* van de wet van 1962 en in de Algemene wet inzake douane en accijnzen van 18 juli 1977 (artikelen 231, 249-253, 263-284).

doorvoervergunning. Dit betekent dat vergunningen die door de gewesten worden verstrekt door federale ambtenaren worden gecontroleerd. Voor die controle kunnen de douanebeambten omgekeerd ook een beroep doen op de expertise die aanwezig is bij de vergunningverlenende overheden. Daarnaast zijn ook de ambtenaren van de Economische Algemene Inspectie en de daartoe door de bevoegde minister aangestelde ambtenaren of beambten bevoegd om overtredingen op te sporen en vast te stellen.³⁷

