

HOOFDSTUK 7. BESLUIT: SPELREGELS VOOR WAPENHANDEL

De handel in wapens en andere strategische goederen is sinds de tweede helft van de twintigste eeuw sterk gereguleerd. Controlemaatregelen werden voordien vooral in oorlogstijd ter harte genomen, maar na de Tweede Wereldoorlog begonnen staten in onderling overleg meer permanente controleafspraken te ontwikkelen. Als globaal forum voor interstatelijk overleg zijn de Verenigde Naties betrokken bij de meeste relevante ontwikkelingen ter zake. De VN functioneren op basis van een principiële beperking van het gebruik van geweld in de internationale politiek: staten mogen enkel geweld gebruiken uit zelfverdediging of met een mandaat van de VN-Veiligheidsraad.

Wapenvoorraden en technologische capaciteit hebben belangrijke implicaties voor oorlogsvoering en bijgevolg ook voor vrede en veiligheid. De positie van een land in de internationale politiek wordt mee bepaald door zijn militaire capaciteit. Operationele capaciteit (vuurkracht en ontplooiingsmogelijkheden van troepen), afschrikking en machtsprojectie veronderstellen de beschikking over aangepaste gewelddmiddelen. Het gaat hier niet alleen om vuurwapens en grotere conventionele wapensystemen, maar ook om communicatiemiddelen en andere ondersteunende technologie die belangrijke hefboomen zijn voor militaire slagkracht. Ook massavernietigingswapens maken nog steeds deel uit van het wapenarsenaal van een kleine groep staten, waarvan enkele op het internationale toneel een groot gewicht hebben. Vanuit een zorg voor internationale vrede en veiligheid zagen verscheidene controle-initiatieven met betrekking tot de handel, het bezit en de productie van een breed gamma aan wapens en andere strategische goederen het licht.

De erkenning dat staten het monopolie op de uitoefening van geweld bezitten, en artikel 51 van het VN-Handvest waarin bevestigd wordt dat staten, in geval van een gewapende aanval, inherent het recht op individuele of collectieve zelfverdediging hebben, maakt dat bezit van of handel in conventionele wapens door staten op zich niet problematisch wordt geacht. Toch wil de internationale gemeenschap de destabiliserende accumulatie van deze wapens – die de voorbode van oorlog kunnen zijn – vermijden. Hiertoe heeft de VN een wapenregister ontwikkeld: een rapporteringsinstrument dat globale transparantie over wapentransfers beoogt. Daarnaast

ontwikkelde de VN gerichte initiatieven met betrekking tot de bestrijding van illegale handel in wapens, via een actieprogramma inzake kleine en lichte wapens (PoA) en via meer formele overeenkomsten met een verdragsbasis, zoals het Vuurwapenprotocol en het Internationaal Wapenhandelsverdrag (ATT). Resoluties van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties vormen vaak het formele startpunt voor nieuwe reguleringsinitiatieven. Wanneer specifieke crisissituaties dit vereisen – en er een consensus kan worden gevonden – neemt de VN-Veiligheidsraad ook ad hoc sanctie-maatregelen zoals de afkondiging van wapenembargo's middels een resolutie.

De niet-verspreiding van massavernietigingswapens heeft een grote symbolische waarde in de internationale politiek en wordt nauwgezet opgevolgd omwille van het reële dreigingsgevaar. In antwoord op de ontwikkeling en het gebruik van kernwapens werden afspraken tot niet-verdere verspreiding van kernwapens en tot nucleaire ontwapening gemaakt in het Non-Proliferatieverdrag. Chemische en biologische wapens werden zelfs het voorwerp van verbodsverdragen. Tegelijk wordt het vreedzame civiele gebruik van producten die voor de aanmaak van deze wapens gebruikt kunnen worden verzekerd en ook gepromoot. Een mix van maatregelen moet de risico's indijken: hiertoe dienen inspecties door het IAEA of de OPCW en de regulering van de handel in de betreffende goederen door controle op de bestemmingen van de export. Recenter mobiliseerde de VN-Veiligheidsraad met resolutie 1540 de lidstaten van de VN om aandacht te hebben voor het risico dat niet-statelijke actoren massavernietigingswapens zouden verwerven.

In de praktijk spelen vooral afspraken tussen bondgenoten en groepen leveranciersstaten een betekenisvolle rol. Het gaat om een samenwerking tussen exporterende staten die vrijwillig en zonder verdragsrechtelijke basis overeenkomen om hun exportcontrolebeleid op elkaar af te stemmen. In zelfgeselecteerde leveranciersclubs zoals het Wassenaar Arrangement worden lijsten opgemaakt van producten waarover de deelnemende staten het eens zijn dat ze aan controle moeten worden onderworpen. In zekere zin werken deze informele regimes aanvullend aan de VN-initiatieven: ze beogen controle ter preventie van de ongewenste verspreiding van massavernietigingswapens of de destabiliserende accumulatie van conventionele wapens. Tevens faciliteren ze de handel van de geviseerde goederen tussen de deelnemende staten. Toch blijven ze exclusieve clubs: de wensen en belangen van staten – bijvoorbeeld inzake de toegang tot bepaalde spits technologie – die niet aan deze leverancierstafel kunnen aanschuiven, komen in deze fora niet aan bod. Typerend aan een multilaterale organisatie als de VN is dat gestreefd wordt naar een universele consensus, wat blijkt uit het Non-Proliferatieverdrag, de verbodsverdragen en het Wapenhandelsverdrag. Hoewel een dergelijke consensus niet altijd bereikt werd, blijven de verdragen openstaan voor nieuwe ondertekeningen en ratificaties. Het onderscheid tussen *haves* en *have nots* – wat meestal samenvalt met het onderscheid tussen industrieel meer en minder

ontwikkelde landen – is echter een wezenlijk kenmerk van de specifieke informele regimes.

Het ontwikkelen van internationale regels en afspraken inzake wapenbeheersing en controle op wapenhandel vraagt tijd. Onderhandelingen over controlemaatregelen inzake wapenhandel gebeuren bovendien niet enkel tussen bondgenoten, maar ook tussen rivalen. Grootmachten zijn beslissende spelers in de opmaak van internationale spelregels. Alle afspraken berusten op engagementen van staten die zich eerst verbinden tot het openen van onderhandelingen, nadien tot ondertekening en vervolgens ook tot daadwerkelijke implementatie. Op basis van hun expertise verwerven ook niet-gouvernementele organisaties de laatste decennia een groeiende invloed in internationale fora. Het Internationaal Wapenhandelsverdrag dat in 2014 van kracht werd, illustreert deze trend. Dat de internationale regulering toeneemt, wettigt het optimisme van vele betrokkenen. Toch blijven geopolitieke overwegingen en ‘real-politike’ belangen een factor van formaat wanneer het op de praktische implementatie aankomt.

De wapenhandel behoort van oudsher tot de soevereine bevoegdheid van staten omdat hij belangrijk is in het licht van buitenlands beleid en defensie. Overeenkomsten krijgen meestal de vorm van zogenaamde ‘zachte instrumenten’. Het gaat om politieke overeenkomsten die juridisch niet of moeilijk afdwingbaar zijn door de legale status van het document of de taal van de verdragsteksten, die veel ruimte laten voor interpretatie. Deze *soft law*-benadering heeft het voordeel dat staten bereid zijn om akkoorden te sluiten. Een internationale *hard law*-benadering zou dwingender recht formuleren, maar op het vlak van de controle op de wapenhandel ligt dat moeilijk. Kortom: afspraken met een meer bindend karakter bieden doorgaans veel marge in de interpretatie, veel engagementen zijn niet-bindend en het delen van beste praktijken is soms de enige manier om vertrouwen en coherentie in de uitvoering ervan te bevorderen.

De Europese Gemeenschap werd oorspronkelijk opgebouwd rond een interne markt met als uitgangspunt het vrij verkeer van goederen. Na verloop van tijd werd ze een Europese Unie die haar status als veiligheidsgemeenschap bevestigde door de ontwikkeling van een Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid. Transacties met wapens of militair materieel vallen niet onder het vrij verkeer van goederen of de principes van internationale vrije handel: lidstaten wensen hierover zelf de controle te behouden. Belangen inzake veiligheid, defensie en buitenlands beleid worden ook door de EU-lidstaten doorgaans vanuit een soevereiniteitsreflex behartigd. Desalniettemin werd in het kader van het GBVB geleidelijk aan een gezamenlijk beleid ontwikkeld, ook met betrekking tot de handel in wapens.

Het exportcontrolebeleid van de Europese Unie is gericht op de versterking van de internationale veiligheid en ondersteunt het 'doeltreffend multilateralisme'. Concreet beoogt de EU de ongewenste verspreiding van massavernietigingswapens en conventionele wapens te voorkomen. De EU tracht dit beleid te stroomlijnen, niet alleen vanuit een veiligheidsperspectief, maar ook vanuit economische motieven: exportcontrole is een preventieve veiligheidsmaatregel én een handelsbarrière die voor ongelijke concurrentie kan zorgen. EU-lidstaten beschikken bovendien reeds over een gedeeld referentiekader dat extern is aan de EU. Ze hebben VN-verdragen met implicaties voor controle op wapenhandel onderschreven en ze behoren tot de clubs van leveranciersstaten die onderling informele afspraken maken over exportcontrole. In het kader van het GBVB verzamelt de EU de gemaakte afspraken in twee eigen controleregimes – één voor goederen voor tweërlei gebruik en één voor militair materieel – en voegt hier eigen afspraken aan toe, bijvoorbeeld over de activiteiten die gecontroleerd moeten worden, zoals export, tussenhandel en technische bijstand. De lidstaten staan in voor de beoordeling van vergunningaanvragen en grenscontroles. Dit Europese exportcontrolebeleid naar derde landen heeft enerzijds een permanente vorm wanneer het de regulering van transacties middels vergunningen implementeert en anderzijds een ad-hoccomponent wanneer embargo's worden opgelegd.

Voor de beoordeling van de wenselijkheid van de export van militair materieel stelde de Europese Raad in het begin van de jaren 1990 acht gedeelde toetsingscriteria vast. Nadien werden deze verder uitgewerkt in de Europese gedragscode voor wapenuitvoer van 1998, om vervolgens in 2008 de status van een Gemeenschappelijk Standpunt te krijgen. Het is opmerkelijk dat de lijst van acht toetsingscriteria tot op heden niet werd uitgebreid. In de loop der jaren ging de meeste aandacht naar de vertaling van deze criteria naar concrete exportdossiers, onder meer door een uitwerking van de criteria, de ontwikkeling van een gezamenlijke gebruikersgids en het faciliteren van informatie-uitwisseling. De beoogde harmonisatie is enigszins zichtbaar in de processen van besluitvorming, maar nog niet in de uitkomsten van deze processen: EU-lidstaten maken nog steeds uiteenlopende inschattingen over legitieme bestemmingslanden voor wapenuitvoer. Het soevereiniteitsvoorbehoud – ingebed in de Europese afspraken – staat toe dat lidstaten die politieke marge nemen. Het toekennen of weigeren van een vergunning voor de export van militair materieel behoort tot de bevoegdheid van de respectieve regeringen. Wel kan de Raad van Ministers ten aanzien van derde landen embargo's opleggen als sanctie maatregel. Dit kan op eigen initiatief of als (aangepaste) omzetting van een VN-Veiligheidsraadsembargo. Lidstaten dienen er vervolgens op toe te zien dat embargo's worden nageleefd.

Voor transacties binnen de Europese Unie gelden andere regels. Vergunningen voor de handel in militair materieel tussen lidstaten werden tot op heden nauwelijks geweigerd. Onder impuls van de Europese Commissie werd beslist de administratieve

ve lasten voor deze handel af te bouwen om meer interactie te stimuleren en zo de concurrentiepositie van de Europese defensiegerelateerde industrie te versterken. De Richtlijn over intra-EU-handel in militair materieel van 2009 onderwerpt alle EU-lidstaten aan een gemeenschappelijk vergunningsregime. Deze aanpak draagt wel een paradox in zich: de EU dereguleert de handelscontrole door middel van regulerende instrumenten. Er blijft voldoende ruimte voor lidstaten om de controle op het eindgebruik van gevoelige transacties te behouden. Het EU-beleid inzake transacties met vuurwapens binnen haar grenzen heeft een andere finaliteit, namelijk het waarborgen van de openbare orde. Omdat er geen grenscontroles meer zijn, werd een richtlijn uitgevaardigd die lidstaten verplicht enkele basisaspecten over wapenbezit adequaat te regelen in de respectieve nationale wetgeving en een aantal vergunningsverplichtingen op te leggen aan handelaars en burgers die vuurwapens over de grens willen brengen.

De controle op goederen voor tweërlei gebruik heeft potentieel een grote impact op de werking van de interne markt en het extern handelsbeleid van de Unie omdat het een groot gamma aan producten betreft die een betekenisvolle markt vertegenwoordigen. Binnen de EU is het verkeer van goederen voor tweërlei gebruik – op de meest gevoelige producten na – in principe vrij. Op dit vlak heeft de EU een exclusieve bevoegdheid voor het bepalen van de regelgeving voor export. De lidstaten staan louter in voor de toepassing ervan. Zo tekende de Unie binnen haar gemeenschappelijke handelspolitiek een Europees beleid uit voor de controle op *dual-use* producten en vaardigde ze wetgeving uit die in alle lidstaten rechtstreeks van toepassing is. Daar waar het *dual-use*-beleid aanvankelijk gestoeld was op beleidsvoorschriften uit de internationale controleregimes, wordt het beleid momenteel hervormd. De vraag daarbij is of de EU de controle op minder gevoelige producten zal versoepelen en zich vooral zal richten op de meest gevoelige uitvoer. Het Europees Parlement vestigt alvast de aandacht op nieuwe risico's van veiligheidstechnologie die via het *dual-use*-controleregime onder controle gebracht kunnen worden.

Het voorgaande maakt duidelijk dat de controle op transacties van strategisch belangrijke goederen niet alleen wezenlijk deel uitmaakt van het buitenlands beleid van de EU, maar eveneens raakt aan het handelsbeleid, de interne markt en de interne veiligheid van de EU. Zowel inzake massavernietigingswapens, conventionele wapens, *dual-use* producten en civiele vuurwapens heeft de EU regulering en beleid ontwikkeld waarin niet alleen externe maar ook interne aspecten, verbonden aan veiligheid, handel en economische ontwikkeling, behartigd worden. Steeds meer aspecten van de controle op de handel in strategische goederen vallen onder Europese regels. Ook de Europese instellingen winnen aan belang in het bepalen van de regels, vooral de Europese Commissie, maar ook het Europees Parlement. De Raad van Ministers blijft echter primordiaal. De Raad en de Europese Dienst voor Extern Optreden zorgen voor de consistentie en effectiviteit van de EU in haar buitenlands beleid.

Deze institutionele dynamiek van de Europese instellingen en het zich steeds verder ontwikkelende *acquis communautaire* zorgen voor een incrementeel voortschrijdende reguleringsdynamiek die wezenlijk verschilt van de dynamiek in andere interstatelijke onderhandelingsfora als de VN of de internationale controleregimes. Ten aanzien van de overeenkomsten in internationale fora is het regulerende karakter van veel EU-initiatieven dwingender: lidstaten dulden meer inmenging in hun bestuurlijke en administratieve praktijken, maar het soevereiniteitsvoorbehoud blijft pertinent.

Internationale *soft law* wordt harder wanneer ze aangenomen wordt door de EU. De opname van goederenlijsten uit de informele regimes door de EU voor het definiëren van het toepassingsgebied van Europese afspraken maakt dat deze vervolgens hun informeel karakter verliezen. De EU-lijst van *dual-use* producten geeft aan welke goederen onder de betreffende Verordening vallen. Daarnaast bepaalt de militaire lijst welke producten onder de betreffende Richtlijn voor de defensieoverdrachten in de EU of de Gemeenschappelijke Standpunten inzake export of tussenhandel vallen. In elk van deze gevallen is het bindende karakter van de informele afspraken van de lidstaten van de EU over welke goederen gecontroleerd zouden worden – en die ze elders aangingen – geformaliseerd in Europese wetgeving.

Naast de aandacht voor internationale vrede en veiligheid staat de notie van een *level playing field* centraal in de Europese benadering van de controle op de wapenhandel: alle spelers dienen het spel volgens dezelfde regels te spelen. De EU draagt deze idee ook uit. Vanuit de Europese instellingen heeft men het laatste decennium sterk ingezet op *outreach*-activiteiten om minder performante staten – of staten zonder exportcontrolesystemen – bewust te maken van de noodzaak tot regulering en ter plekke aan capaciteitsopbouw te doen, zowel voor de controle op handel in conventionele wapens als in de strijd tegen de verspreiding van massavernietigingswapens.

België verbond zich aan alle internationale verdragen die activiteiten inzake exportcontrole vereisen en is betrokken bij alle relevante informele regimes. Daarnaast hecht ons land veel belang aan buitenlandse handel. België maakt deel uit van verschillende douane-unies (BLEU, Benelux en de Europese Unie) die afspraken maakten over exportcontrolebeleid, zowel voor het instellen van controlemaatregelen als voor de versoepeling ervan.

Regelgeving vormt de ruggengraat van het nationale exportcontrolebeleid omdat ze verantwoordelijkheden toewijst en betrokkenen rechten geeft en plichten oplegt. De evolutie in de wetgeving rond exportcontrole is er een van toenemende specialisatie. Vanaf de jaren 1930 volstond in België het principe van vrije handel, waar de overheid ad hoc uitzonderingen op maakte. Dertig jaar later bood de wet betreffende

de in-, uit- en doorvoer van goederen de basis voor een vergunningstelsel voor het vrijwaren van Belgische veiligheids- en economische belangen en het honoreren van internationale engagementen. Middels een aanpassing werd enkele jaren later voor de eerste keer gewag gemaakt van de bescherming van mensenrechten als een bijkomende doelstelling. In 1991 werd de eerste volwaardige wet ‘betreffende de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik dienstig materieel en daaraan verbonden technologie’ aangenomen. Deze werd in 2003 aangevuld met een tweeluik: de bestrijding van illegale wapenhandel en toetsing aan de criteria van de Europese gedragscode voor wapenuitvoer.

De aanneming van nieuwe wetgeving is vaak het gevolg van politieke crisissen rond heikele dossiers. Een constante in deze evolutie van de Belgische wetgeving is dat bepalingen steeds specifiekere worden. Een andere constante is dat de uitvoerende macht steeds voldoende beoordelingsmarge houdt en dat verantwoordelijke ministers die marge gebruiken. Het soevereiniteitsvoorbehoud geldt ook ten aanzien van het eigen parlement en de ‘harde’ nationale wetgeving bevat steeds voldoende ‘zachte’ tekstpassages.

Buitenlands beleid is vaak de uitkomst van een binnenlandse politieke dynamiek. In België zijn communautaire spanningen tussen politici van het noordelijke en zuidelijke landsgedeelte bepalend geweest voor het beleid inzake de controle op wapenhandel. De wapenindustrie in Wallonië, die historisch een belangrijke rol speelt voor de economische ontwikkeling en de werkgelegenheid in de regio, vertegenwoordigde een belang dat in politieke besluitvorming met andere – politieke en ethische – overwegingen botste. De gemoederen liepen soms hoog op en de impact van de confrontaties had meer dan eens een nefast gevolg voor de werking van de Belgische regering. Uiteindelijk leidde de politieke onenigheid op het federale niveau tot een bevoegdheids-overdracht voor het verlenen van vergunningen voor de handel in militair materieel en goederen voor tweërlei gebruik naar de gewesten: de spelregels werden structureel aangepast.

Niettegenstaande de regionalisering berusten belangrijke bevoegdheden bij de federale overheid en zijn er restbevoegdheden waarvoor de federale overheid verantwoordelijk is. Door de snelle en ondoordachte regionalisering van 2003 zit de structuur van de bevoegdheidsverdeling inzake wapenhandel niet helemaal coherent in elkaar. Handel vanuit en naar het leger en de politiediensten is hier een restbevoegdheid van, de controle op de handel en de beveiliging van nucleaire producten is eveneens een federale bevoegdheid gebleven, al overlapt ze met de gewestelijke bevoegdheid voor de controle op handel in *dual-use* producten. Daarnaast zijn er nog restbevoegdheden waarvan de logica om ze federaal te behouden minder duidelijk is. De controle op tussenhandel, op de handel in foltermateriaal of op de activiteiten van krediet- en

verzekeringsinstellingen lijken domeinen waar weinig beleid rond gevoerd wordt, en die beter aansluiten bij de gewestelijke bevoegdheden. De coördinatie tussen verschillende actoren die betrokken zijn bij de wapenhandel wordt in België enigszins bemoeilijkt doordat deze diensten zich op verschillende beleidsniveaus bevinden. Extra aandacht voor samenwerking en coördinatie is daarom cruciaal.

De regionalisering van 2003, die verstrekkende gevolgen had voor het Belgische buitenlands beleid, is een unicum in de wereld. Bij deze bevoegdheidsoverdracht werden de EU-toetsingscriteria geïjkt als ondergrens voor het beleid van de gewesten. Merk op dat de gewesten deze bevoegdheden soeverein uitvoeren. Ze deden dit een decennium lang op basis van de bestaande federale wetgeving van 1991, zoals aangepast in 2003, maar legden hierbij eigen accenten. Naar aanleiding van de Richtlijn die beoogt transacties tussen Europese lidstaten te vereenvoudigen, hebben alle bevoegde Belgische wetgevers eigen wetgeving aangenomen die onderling behoorlijk verschilt. Verschillende wetgeving en beoordelingsprocedures zorgen ervoor dat er op dit moment geen *level playing field* bestaat voor exporteurs van wapens en militair materieel in België. De versnippering van bevoegdheden heeft er ook voor gezorgd dat de parlementaire aandacht voor de betekenis van de controle op wapenhandel voor het gezamenlijke Belgisch buitenlands beleid sterk verminderde.

Het exportcontrolebeleid van Vlaanderen is een onderdeel van het Belgisch buitenlands beleid. Bovendien is dit sterk ingebed in het Europese acquis, en bijgevolg in de voorschriften van de internationale controleregimes en de relevante VN-verdragen en initiatieven. Bij de uittekening van een Wapenhandeldecreet is het Vlaams Gewest sterk uitgegaan van de Europese regelgeving die geïmplementeerd moest worden. De algemene aanvaarding van het Europese acquis zorgde voor een gedeeld kader waardoor de scherpe kanten van het politieke debat over het Wapenhandeldecreet er reeds afgevlind waren. Richtlijn 2009/43/EG over de handel in defensiegerelateerde producten binnen de EU diende als belangrijke leidraad voor het Vlaamse Wapenhandeldecreet. De Richtlijn houdt een aanzienlijke versoepeling in van het vergunningstelsel, voornamelijk door de introductie van algemene vergunningen voor intra-uniale handel in militair materieel en vanwege de afschaffing van het gebruik van de *catch-all*-clausule in de EU. Daarnaast werd geanticipeerd op 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.

Het Wapenhandeldecreet berust op het onderscheid tussen de producten die worden verhandeld – militair materieel of civiele vuurwapens – én op het onderscheid tussen bestemmingslanden binnen of buiten de EU. De tekst is in tal van opzichten duidelijker gestructureerd en omstandiger uitgewerkt dan de federale wet van 1991. Het

decreet biedt een betere definiëring van verschillende handelsactiviteiten zoals uitvoer, invoer, doorvoer en overbrenging door niet langer louter naar de douanewetgeving te verwijzen, maar de definities op te nemen in het decreet. Bovendien worden het toepassingsgebied en de *catch-all*-clausule geactualiseerd en afgestemd op het Europese acquis. Het decreet besteedt veel aandacht aan bepalingen die de controle op het eindgebruik reguleren en aan de beoordelingscriteria. Bij overtredingen op de regelgeving voorziet het Vlaams Gewest in eigen toezichts- en strafbepalingen. Tot slot worden de rapporteringsverplichtingen van de vergunninghouders aan de overheid in detail beschreven, net zoals de vooropgestelde verslaggeving van de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement. Nieuw is dat de betrokken bedrijven zelf meer worden geresponsabiliseerd dan voorheen. In Vlaanderen heeft men ook aandacht voor aspecten van binnenlandse veiligheid, wat blijkt uit de invoercontrole op conventionele wapensystemen, de aandacht voor de registratie van vuurwapens en de controle op andere producten die een bedreiging kunnen vormen voor de openbare orde.

Het decreet voorziet echter ook in de versoepeling van een aantal controlemaatregelen. Ten eerste leidt de nieuwe *catch-all*-clausule tot een sterk gereduceerde controle. Sinds de inwerkingtreding van het decreet is de *catch-all*-bepaling voor handel tussen EU-lidstaten immers vervallen en is de omschrijving van de *catch-all*-bepaling uit de federale wetgeving wezenlijk aangepast. Onder het federale stelsel werd ongeveer de helft van de waarde van de totale Vlaamse vergunde wapenexport op basis van de *catch-all*-clausule onder controle geplaatst. Sinds de inwerkingtreding van het decreet in 2012 werd de *catch-all*-bepaling nauwelijks ingeroepen, wat een significante versoepeling van het vergunningsbeleid betekent. Ten tweede is de invoering van algemene vergunningen voor intra-EU-handel in militair materieel een belangrijke verlichting van het vergunningstelsel. Bedrijven dienen voor de gehele lijst van militair materieel naar verscheidene bestemmingen binnen de EU niet langer een vergunning aan te vragen. Dit betekent dat de Vlaamse overheid voortaan minder voorafgaande controle en toezicht heeft op wat aan deze producten verhandeld wordt, al zal er post factum nog wel een rapportage plaatsvinden en ontvangt de overheid binnen welomschreven periodes na de overdracht hiervan overzichten. De controle zal dan ook drastisch verschuiven: van een voorafgaande screening naar verificatie achteraf.

Voor de beoordeling van export naar landen buiten de EU blijft de voorafgaande beoordeling van de vergunningaanvraag de norm. Door bijkomende toetsingscriteria toe te voegen aan de bestaande Europese, toont de Vlaamse wetgever zich voorstander van een brede veiligheidsbenadering. Tegelijk impliceert de wijziging van de *catch-all*-clausule voor export naar landen buiten de EU een vernauwing. Wanneer de overheid een vrij goed toch wil controleren, zijn haar overwegingen niet langer gericht op de militaire context waarin bepaalde producten worden gebruikt. Volgens het decreet moet nu aangetoond worden dat producten ernstige schade kunnen aanrichten en

als middel tot geweldpleging kunnen worden ingezet. De beoordeling verschuift zo naar de aard van de goederen en de aandacht gaat niet meer a priori naar de militaire eindgebruiker en het mogelijk problematische eindgebruik.

Het controlebeleid op *dual-use* is reeds geruime tijd gereguleerd bij Europese Verordening, die rechtstreeks van toepassing is in het Vlaams Gewest. Het is evenwel aan de lidstaten om in doeltreffende strafmaatregelen te voorzien en de EU laat hier eveneens ruimte aan lidstaten om verder te gaan dan de Europese voorschriften. In maart 2014 heeft de Vlaamse Regering hiertoe een uitvoeringsbesluit aangenomen. Verder ziet de Vlaamse overheid zich geconfronteerd met uitdagingen omtrent *dual-use* exportcontrole die ook elders gelden. De belangrijkste uitdaging is de hoeveelheid transacties: het is onmogelijk die allemaal individueel te controleren. Voor controle steunt de overheid bijgevolg vooral op inlichtingen en analyse. Ook andere vragen dienen zich aan. Hoe kan de overheid controleverplichtingen kenbaar maken aan de relevante Vlaamse actoren? Hoe controleert men de immateriële overdracht van technologie? In welke mate bieden bestaande controles een antwoord op nieuwe technologische producten die veiligheidsrisico's inhouden?

De naleving van de wettelijk vastgelegde regels wordt uiteindelijk verzekerd door een handhavingsbeleid en de bestraffing van inbreuken. Het toezicht gebeurt door de bevoegde ambtenaren van de Vlaamse overheid. Inzake opsporing nemen de gerechtelijke politie en de douanediens ten hun rol op. Vervolgging gebeurt door het openbaar ministerie. Bij onregelmatigheden kunnen bestuurlijke sancties volgen en overtredingen leiden tot geldboetes of opsluiting, waarbij de schending van embargo's zwaarder wordt bestraft dan overtredingen op vergunningsverplichtingen.

We kunnen concluderen dat de regionalisering van de Belgische wapenhandel gepaard ging met de Europeanisering ervan. Op Vlaams niveau heeft de regionalisering de weg vrijgemaakt voor een meer economisch geïnspireerde invulling van de bevoegdheid. Kenmerkend voor de Vlaamse defensiegerelateerde industrie is haar hoogtechnologische karakter en de productie van componenten voor systeemintegratoren. Doorgedreven controles in functie van veiligheidsbelangen die eigen zijn aan wapenhandel, lijken vanuit de gewesten minder hoog op de politieke agenda geplaatst te worden, ten voordele van economische kansen voor een industriële sector die belangrijk wordt geacht voor de technologische ontwikkeling van het gewest, het land en de EU.