

ONTWERP VAN DECREET TOT WIJZIGING EN OPTIMALISATIE VAN DIVERSE BEPALINGEN VAN HET WAPENHANDELDECREET VAN 15 JUNI 2012

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. Algemene toelichting

1. Samenvatting

Dit ontwerp van decreet stuurt specifieke elementen van het Wapenhandeldecreet van 15 juni 2012 bij, i.e. het decreet dat voor het Vlaamse Gewest de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal, ordehandhavingsmateriaal, civiele vuurwapens, onderdelen en munitie regelt. Die wijzigingen hebben als doel een correcte en effectieve toepassing van het decreet te garanderen.

Het wijzigingsdecreet geeft daarbij in de eerste plaats uitvoering aan de conceptnota over de optimalisatie van het Wapenhandeldecreet en het Wapenhandelbesluit die de Vlaamse Regering op 27 november 2015 heeft aangenomen en de consultaties die over deze conceptnota werden gehouden (zie hieronder en als bijlage).

De conceptnota voorziet daarbij niet enkel wijzigingen aan het Wapenhandeldecreet, maar ook aan het Wapenhandelbesluit van 20 juli 2012 en het beleid. De belangrijkste wijzigingen aan het Wapenhandeldecreet zijn dubbel van aard. Enerzijds bevat het decreet bepalingen die inhoudelijke lacunes in het Wapenhandeldecreet rechtzetten. Anderzijds bevat het bepalingen die elementen van het Wapenhandeldecreet aanpassen die in de praktijk onvoldoende doeltreffend zijn gebleken.

Concreet betreffen de wijzigingen aan het decreet vooral bepalingen over de volgende onderwerpen:

- doorvoer;
- transparantie;
- handhaving;
- controle op het eindgebruik; en
- de verplichtingen voor erkende wapenhandelaars.

Daarnaast gaat het over de rechtzetting van materiële fouten, van ongelukkige redacties en van vergetelheden en fouten.

De meest ingrijpende wijziging op inhoudelijk vlak betreft de controle op doorvoer. Het decreet voert – gelet op nieuwe internationale regelgeving – immers controle in op doorvoer zonder overlading/herlading. Tegelijk wordt de huidige systematische vergunningsplicht voor doorvoer met overlading/herlading versoepeld. Ook worden de partijen die verantwoordelijk zijn voor het aanvragen van vergunningen uitdrukkelijk aangewezen.

Ook de wijzigingen aan de rapportering over de toepassing van het Wapenhandeldecreet aan het Vlaams Parlement zijn significant, al gaat het vooral over de verankering van bestaande praktijken. Met de verdere verankering van uitgebreide transparantie wordt in dat opzicht de voortrekkersrol van Vlaanderen benadrukt.

De belangrijkste wijziging buiten het kader van de conceptnota is de introductie van de mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om algemene beperkende maatregelen aan te nemen.

2. Situering

Zoals hierboven al aangegeven vormt de directe aanleiding tot dit ontwerp van decreet de conceptnota over de optimalisatie van het Wapenhandeldecreet en het Wapenhandelbesluit die de Vlaamse Regering op 27 november 2015 heeft aangenomen (zie bijlage).

Deze conceptnota was de veruitwendiging van het streven in de beleidsnota 2014-2019 inzake Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking om "[te] onderzoeken of we –na twee jaar toepassing ervan- bepaalde elementen van het Wapenhandeldecreet moeten bijsturen".

Dit streven werd in de beleidsnota ingeschreven volgend op: 1) de vaststelling dat in het licht van de inwerkingtreding van het VN-Wapenhandelsverdrag¹ een aanpassing van de doorvoercontrole zich opdrong; 2) parlementaire discussie over contentieuze elementen van het Wapenhandeldecreet; en 3) de materiële fouten, kleine vergetelheden, ongelukkige redacties, lacunes en inefficiënte procedures die uit de praktische toepassing van het decreet bleken.

Het doel dat werd vooropgesteld was om, waar noodzakelijk of wenselijk, specifieke elementen bij te sturen om een correcte en effectieve toepassing van het Wapenhandeldecreet te garanderen: de toepassing van het Wapenhandeldecreet te optimaliseren zonder aan de fundamentele ervan te raken.

Om alle belanghebbenden een stem te geven in de optimalisatie-oefening werd beslist om al in de ontwerpfase van de conceptnota een consultatieronde te organiseren. In de conceptnota werd deze consultatieronde uitgebreid besproken en wordt verwezen naar de inbreng die werd ontvangen van Amnesty International vzw, International Peace Information Service (IPIS), Agoria Vlaanderen en Flanders Aerospace Group (FLAG), waarvan de opmerkingen en aanbevelingen uitdrukkelijk meegenomen werden in de opmaak van de conceptnota.

Na de goedkeuring van de conceptnota door de Vlaamse Regering werd ook over de nota zelf een consultatieronde gehouden, waarvan de contouren werden vastgesteld in

¹ VN-verdrag inzake handel in conventionele wapens, opgemaakt in New York op 2 april 2013 en ondertekend in New York op 3 juni 2013.

de conceptnota. Naast een algemene oproep tot inbreng op de website van de dienst Controle Strategische Goederen van het Departement internationaal Vlaanderen werd de conceptnota met het oog op inbreng ook uitdrukkelijk bezorgd aan een uitgebreide groep belanghebbenden: Vlaams Vredesinstituut, Amnesty International vzw, IPIS, Rode Kruis – Vlaanderen, Agoria Vlaanderen, FLAG, Wapenunie, Belgische Vereniging van Wapenverzamelaars (BVVW), Hubertus Vereniging Vlaanderen vzw (HVV), de vergunningsdiensten van de andere gewesten, de Administratie der Douane en Accijnzen, de Federale Wapendienst, het College van Procureurs-Generaal, de Centrale Dienst Wapens van de Federale Gerechtelijke Politie, de Vaste Commissie van de Lokale Politie, Pax Christi, VOS-Vlaamse Vredesbeweging, OIP Sensor Systems, Barco nv (samen met “opvolger” Esterline Belgium BVBA), vzw Vredesactie, ABVV, ngo-federatie, 11.11.11, ACV en Essenscia.

Met het oog op een open discussie over de conceptnota met het middenveld werd ook een contactmoment voor alle middenveldsorganisaties georganiseerd, waaraan de volgende belanghebbenden deelnamen: Vlaams Vredesinstituut, IPIS, VOS-Vlaamse Vredesbeweging en de vzw Vredesactie.

Verder leverden de volgende belanghebbenden een mondelinge of geschreven inbreng aan: Agoria Vlaanderen, FLAG, Vredesactie vzw, Vlaams Vredesinstituut, Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen, College van Procureurs-Generaal en Amnesty International vzw en IPIS.

Voorafgaand en tijdens de consultatieronde over de conceptnota liepen ook gesprekken met de relevante federale overheidsdiensten over bepaalde aspecten van de handhaving van het Wapenhandeldecreet: met de Administratie der Douane en Accijnzen over toezicht en opsporing en met het Openbaar Ministerie (College van Procureurs-Generaal) over de wisselwerking tussen strafrechtelijke vervolging en administratieve sancties. In deze gesprekken werd – gedeeltelijk voortbouwend op de conceptnota – een aantal bijkomende onduidelijkheden aangekaart en voorstellen gedaan om de effectiviteit en de efficiëntie van het handhavingsregime in het Wapenhandeldecreet te verhogen. Daaropvolgend werden de handhavingsbepalingen ook besproken in het kader van het Project Coördinatie Vlaams Handhavingsbeleid, onder meer om de wijzigingen aan het Wapenhandeldecreet op een vergelijkbare leest met andere decreten te schoeien zonder daarbij de eigenheid van de materie en de beperkte handhavingscapaciteit uit het oog te verliezen.

Waar nuttig om beleidskeuzes te duiden worden de gemaakte opmerkingen en aanbevelingen hieronder vermeld en beantwoord.

De belangrijkste wijziging buiten het kader van de conceptnota, i.e. de introductie van de mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om algemene beperkende maatregelen aan te nemen, tot slot, vloeit voort uit de resolutie van het Vlaams Parlement van 9 maart 2016 betreffende de situatie in het Midden-Oosten en de handel in strategische goederen vanuit Vlaanderen naar die regio. Daarin werd volgend op uitgebreide

parlementaire discussie opgeroepen om tijdelijke handelsbeperkende maatregelen juridisch mogelijk te maken voor militaire goederen en ander voor militair gebruik dienstig materiaal voor een specifieke categorie van landen waartegen geen internationaal embargo is uitgevaardigd, maar waar de mensenrechten op flagrante wijze worden geschonden of die betrokken zijn bij een gewapend conflict.

Op basis van een aantal van de bovenstaande en onderstaande elementen werd geconcludeerd dat het in de voorbereiding van dit ontwerp van decreet niet nodig was om nog over te gaan tot de opmaak van een reguleringsimpactanalyse (RIA). Daarbij werd rekening gehouden met: 1) het feit dat in de voorbereiding van het decreet werd gewerkt met een conceptnota waarin de beleidsruimte omtrent de belangrijkste wijzigingen aan het decreet – onder meer doorvoer en transparantie – werd beperkt; 2) de belangrijkste wijziging – doorvoer – voortvloeit uit het VN-Wapenhandelsverdrag; 3) het merendeel van de andere wijzigingen geen nieuwe verplichtingen voor rechtsonderhorigen bevatten maar louter gaan over de rechtzetting van materiële fouten, van ongelukkige redacties en van vergetelheden en geen beleidskeuzes inhouden; 4) er zowel in aanloop naar de conceptnota als ook daaropvolgend in aanloop naar dit ontwerp van decreet veel aandacht besteed werd aan de inbreng van belanghebbenden (zie hierboven), met een duidelijke impact op het decreet (zie hieronder); en 5) de belangrijkste wijziging buiten het kader van de conceptnota louter een uitgebreid bediscussieerde parlementaire resolutie uitvoert die de juridische verankering inhoudt van een eerdere toegepaste beleidspraktijk.

3. Inhoud

Zoals hierboven aangehaald stuurt het decreet specifieke elementen van het Wapenhandeldecreeet bij, met als doel een correcte en effectieve toepassing van het decreet te garanderen.

Herwerking doorvoercontrole

De meest ingrijpende maatregelen betreffen de herwerking van de doorvoercontrole en de daaraan verbonden toewijzing van verantwoordelijkheid om vergunningen aan te vragen (artikel 2, 4, 6, 18). Het decreet introduceert de controle op doorvoer zonder overlading/herlading en versoepelt de systematische controle op doorvoer met overlading/herlading. De contouren van deze herwerking zijn heel duidelijk afgelijnd in de conceptnota. Zoals daarin gesteld ligt de introductie van de controle op doorvoer zonder overlading/herlading in lijn met het VN-Wapenhandelsverdrag – in het bijzonder artikel 6 en 9 – en de herwerking van de controle in het algemeen met het rapport van het Vlaams Vredesinstituut van augustus 2013, "Doorvoer van strategische goederen: Het wettelijk kader en de bestuurlijke praktijk in het Vlaamse Gewest en de naburige stelsels".².

² Vlaams Vredesinstituut, Doorvoer van strategische goederen, www.vlaamsvredesinstituut.eu/sites/vlaamsvredesinstituut.eu/files/files/reports/rapport_doorvoer_van_strategische_goederen.pdf.

De conceptnota voorziet in dat opzicht voor doorvoer zonder overlading/herlading een catch-all/vangnetcontrole die gebaseerd is op de gelijkaardige catch-all/vangnetcontrole in dual use-verordening Nr. 428/2009³. Deze catch-all/vangnetcontrole bestaat erin dat een aantal gevallen of situaties zijn voorzien waarin bij doorvoer zonder overlading/herlading een vergunning nodig is als minstens één van de betrokken partijen over informatie beschikt (of informatie van de dienst Controle Strategische Goederen van het Departement internationaal Vlaanderen verkrijgt) waaruit blijkt dat de doorvoer dergelijke vergunning wettigt. Voor de invulling van de gevallen in kwestie wordt gebruik gemaakt van de gevallen van verboden transfers vermeld in artikel 6 van het VN-Wapenhandelsverdrag.

Voor het verminderen van de administratieve last van de vergunningsprocedure bij "risicoloze" doorvoer met overlading/herlading werd ervoor geopteerd om de systematische vergunningsplicht van doorvoer met eindgebruik in "risicoloze" landen grotendeels te laten wegvallen en de weggevallen systematische controle te vervangen door dezelfde ad hoc vangnetcontrole die wordt voorzien voor doorvoer zonder overlading/herlading. Het gaat daarbij specifiek over doorvoer met overlading/herlading van goederen die bestemd zijn voor een andere lidstaat van de EER of van de NAVO – uitbreidbaar naar bepaalde deelnemende staten van het Wassenaar Arrangement – in gevallen waarin de uitvoer en de invoer van die goederen al is toegelaten door de betrokken landen.

De verschillende beleidsopties die daarbij overwogen werden kwamen aan bod in de consultatieronde die over de conceptnota werd georganiseerd.

Er werd in dat opzicht voor gepleit om voor alle gevallen van doorvoer waarin geen vergunning vereist is – zowel bij doorvoer met als zonder overlading/herlading – een systematisch kennisgevingsplicht te voorzien en geen vrijstellingen toe te staan. Ook werd ervoor gepleit om de catch-all controle toepasbaar te maken als er een grond van vermoeden is dat de transfer in kwestie in strijd zou kunnen zijn met de criteria van het Wapenhandeldecreet en dus niet om een beperktere lijst van beoordelingscriteria te voorzien.

Om twee redenen werd er in het decreet geen systematische kennisgevingsplicht opgenomen voor alle gevallen van doorvoer waarin geen vergunning vereist is.

Ten eerste is de bedoeling van het inschrijven van de ruime mogelijkheid tot ad hoc controle op (vooral) doorvoer zonder overlading/herlading te focussen op de gevallen van verboden transfers vermeld in artikel 6 van het VN-Wapenhandelsverdrag; in dat opzicht zou een systematische kennisgevingsplicht voor alle niet-vergunningsplichtige doorvoer een buitensporige maatregel zijn om die beperkte gevallen te vatten. Daarom is het beter om te werken met een systematische kennisgevingsplicht bij een redelijk

³ Verordening (EG) Nr. 428/2009 van de Raad van 5 mei 2009 tot instelling van een communautaire regeling voor controle op de uitvoer, de overbrenging, de tussenhandel en de doorvoer van producten voor tweërlei gebruik.

vermoeden bij een van de betrokken partijen dat een van de opgenomen gevallen toepasselijk is.

Ten tweede vraagt een nuttige en effectieve algemene systematische kennisgevingsplicht ook een systematische tussenkomst van de administratie, wat omwille van de aard en hoeveelheid van doorvoer zonder overlading/herlading niet mogelijk is. Een systeem van stilzwijgende instemming is dan weer niet wenselijk en in de Belgische context is het niet mogelijk om bijvoorbeeld de Douane zonder tussenkomst van de vergunningsdienst te laten beslissen over de toepassing van de gewestelijke ad hoc vergunningsprocedure.

Voor de inhoud van de ad hoc vergunningsplicht moet er vervolgens een onderscheid gemaakt worden tussen de *trigger* van die ad hoc vergunningsplicht en de beoordeling van vergunningsaanvragen. Aan de beoordeling van vergunningsaanvragen wordt bij de herwerking van de doorvoercontrole niets gewijzigd. Vergunningsplichtige doorvoer, ook deze waarop de ad hoc vergunningsplicht wordt toegepast, blijft net zoals uitvoer en overbrenging met gekend eindgebruik buiten de EU onderworpen aan een beoordeling onder de criteria vermeld in artikel 26 en 28. Wat betreft de *trigger* van de ad hoc vergunningsplicht wordt zoals gezegd gefocust op de gevallen van verboden transfers vermeld in artikel 6 van het VN-Wapenhandelsverdrag.

Wat betreft de versoepeling van de systematische vergunningsplicht voor doorvoer met overlading/herlading werd de aanbeveling gedaan om deze zeker te behouden voor "gevoelige goederen" in de zin van artikel 2, punt 9°, van het Wapenhandeldecreeet.

Daarbij werd echter opgemerkt dat de versoepeling – naast het specifieke geval van doorvoer van goederen door strijdkrachten voor eigen gebruik – gefocust is op de landen van eindgebruik en niet op de aard van de goederen. De versoepeling wordt voorzien voor doorvoer met eindgebruik in ongevoelige bevriende landen en bondgenoten. Die landen worden nominatief opgelijst (zie artikel 6). Doorvoer naar dergelijke landen wordt als ongevoelig beschouwd ongeacht of het over "gevoelige goederen" gaat, dan wel over "gewone" defensiegerelateerde producten. Voorwaarde is natuurlijk wel dat aan de nodige formele verplichtingen is voldaan in zowel het land van afzending als in het land van bestemming en eindgebruik. Dit formeel nazicht zou moeten door de douanediens ten kunnen gebeuren. Overigens, doorvoer met overlading/herlading naar andere landen dan ongevoelige bevriende landen en bondgenoten zal vergunningsplichtig blijven voor alle goederen en dus niet enkel voor "gevoelige goederen".

Uitbreiding transparantie

De tweede grote wijziging betreft de rapportering door de Vlaamse Regering over de toepassing van het Wapenhandeldecreeet (artikel 50 in het Wapenhandeldecreeet en artikel 32 in dit ontwerp van decreet). De conceptnota en het decreet voorzien hier in de eerste plaats een verankering van de praktijk, maar ook een uitbreiding, zoals met het rapporteren over afgeleverde voorlopige adviezen. De opname in het

Wapenhandeldecreet moet de voortrekkersrol van Vlaanderen op het vlak van transparantie benadrukken.

Het decreet voegt ook nog een element toe in tegenstelling tot de conceptnota, namelijk de rapportering over verlengingen van vergunningen. Dit was het gevolg van een bespreking van de gekozen beleidsopties in de conceptnota tijdens de consultatieronde.

Over transparantie werden in dat opzicht verschillende opmerkingen en aanbevelingen gemaakt, vooral om de voorziene transparantie nog uit te breiden.

De belangrijkste vragen op dat vlak waren de rapportering van feitelijke cijfers over andere dan algemene en globale vergunningen en de rapportering van toegekende en geweigerde verlengingen van vergunningen.

Wat betreft de rapportering van feitelijke cijfers werd verwezen naar het antwoord op Vraag om uitleg nr. 2327 van 6 juni 2016 over het Wapenhandeldecreet en de rapportering over het effectief gebruik van vergunningen (<https://www.vlaamsparlement.be/commissies/commissievergaderingen/1067790/verslag/1069906>). Daarin wordt uitgelegd waarom deze rapportering (voorlopig) niet mogelijk is.

Het opnemen van verlengingen in het jaarverslag werd wel relevant geacht omdat dergelijke beslissingen in geval van gewijzigde omstandigheden in het land ook relevante beleidsbeslissingen betreffen. Dergelijke rapportering zou wel apart of zonder waarde moeten gebeuren omdat er anders een distorsie van de cijfers zou zijn (de waarde van een verlengingsvergunning betreft immers de overgebleven waarde van een eerder toegekende vergunning, waardoor die overgebleven waarde dus eigenlijk een tweede keer zou gerapporteerd worden).

Naast deze elementen werd ook gevraagd naar: 1) het opnemen in de rapportering van de identiteit van de exporterende bedrijven en een meer exacte omschrijving van de goederen; 2) versnelde rapportering van gevoelige vergunningsdossiers; en 3) rapportering over de toepassing van de catch-all interpretatierichtlijn en het proces van de risicoanalyse.

Wat betreft punt 1 werd opgemerkt dat dergelijke rapportering zou ingaan tegen verplichting om er over te waken dat er geen informatie zal worden meegedeeld waardoor aan de betrokken personen schade kan berokkend worden.

Wat betreft punt 2 werd geacht dat de snelle rapportering van gevoelige dossiers overbodig is omdat sowieso over alle vergunningsdossiers al maandelijks gerapporteerd wordt.

Wat betreft punt 3 werd het zowel niet nuttig als onmogelijk geacht om het analysekader openbaar te maken. De administratie gebruikt al jaren een vastgelegd kader waarbinnen de risicoanalyse van uit- en doorvoerdossiers geval per geval

gebeurt. Dit kader is geënt op de Gebruikersgids bij het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB⁴, afspraken of aanbevelingen binnen de COARM of het Wassenaar Arrangement en eigen ervaring. Het gaat dus in feite om de interne vertaling van vooral publiek beschikbare teksten, aangevuld met vertrouwelijke afspraken en informatie. Betreffende de toepassing van de catch-all vormt de interpretatierichtlijn het beslissingskader.

Andere belanghebbenden hadden bezwaren tegen de rapportering over toegekende schriftelijke bevestigingen en de herwerkte rapportering over globale vergunningen.

Wat betreft de schriftelijke bevestigingen was er wel begrip voor het argument dat deze louter civiele, niet-gecontroleerde goederen betreffen en louter bedoeld zijn om problemen met de Douane te vermijden, maar de gevolgen van de opname zijn beperkt. De rapportering aan de hand van een generieke beschrijving van de goederen – zoals gebruikt voor “catch-all goederen” onder het regime van de Wet van 5 augustus 1991 – zal geen commerciële schade veroorzaken.

Wat betreft de rapportering over het gebruik van globale vergunningen moet het duidelijk zijn dat het louter gaat over het rechtzetten van verkeerde tekst. De rapportering op zich is geen probleem. Richtlijn 2009/43/EG⁵ voert met globale vergunningen geen vrij verkeer van defensiegerelateerde producten in en ieder geval belemmert a posteriori rapportering geenszins het gebruik ervan. Bovendien gelden voor alle transfers rapporteringsvereisten en twijfelt niemand aan de rechtsgeldigheid én het nut van parlementaire en publieke controle over transfers van defensiegerelateerde producten, inclusief over intra-uniale overbrengingen, zowel op basis van individuele vergunningen als op basis van algemene en globale vergunningen.

Herwerking handhavingsbepalingen

Dit ontwerp van decreet herwerkt op het vlak van handhaving zowel de bepaling over de uitoefening van toezicht als deze over strafrechtelijke en administratieve sancties (artikel 46-48 van het Wapenhandeldecreet en artikel 27-29 van dit ontwerp van decreet). De conceptnota voorzag in dat opzicht naast de rechtzetting van een aantal fouten en een vergetelheid al uitdrukkelijk de opname van de mogelijkheid van toezichtshouders om bewarende of beveiligende maatregelen te treffen en de “harde depenalisering” van eenvoudige inbreuken, i.e. de introductie van exclusieve administratieve sancties. Zoals eerder vermeld werden in opvolgende gesprekken met relevante federale overheidsdiensten en het Project Coördinatie Vlaams Handhavingsbeleid een aantal bijkomende voorstellen tot verduidelijking en verbetering besproken. Met het oog op de verduidelijking van de opsporingsbevoegdheden van toezichtshouders en gelet op de introductie van

⁴ Gids voor de gebruiker bij Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie.

⁵ Richtlijn 2009/43/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 mei 2009 betreffende de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de Gemeenschap.

exclusieve administratieve sancties voor bepaalde inbreuken, werden in dat opzicht aparte paragrafen voor opsporing van misdrijven en opsporing van andere inbreuken voorzien. De sanctionering werd ook aangepast in het licht van de harde depenalisering zodat er een verschil is tussen de alternatieve administratieve sancties voor misdrijven en de exclusieve administratieve sancties voor andere, lichtere inbreuken; daarbij werden de sancties ook inflatiebestendig gemaakt door te verwijzen naar de opdecimen die gelden voor strafrechtelijke boetes. De bepaling over administratieve sancties werd ook aangepast aan de geldende rechtspraak over de mogelijkheid tot verzachtende omstandigheden en uitstel.

Deze bijkomende aanpassingen passen binnen het kader van de optimalisatie omdat ze enerzijds voortbouwen op de beslissing tot harde depenalisering, maar vooral aan de bestaande toezichtshouders duidelijkheid verschaffen over hun mogelijkheden en hun effectiviteit verhogen. De aanpassingen beogen in dat opzicht niet noodzakelijk een capaciteitsverhoging op het vlak van handhaving. Dit was een kwestie die al aan bod kwam tijdens de consultatieronde over de conceptnota, waar een belanghebbende zich vragen stelde over de uitbreiding van de toezichtsrechten en de introductie van exclusieve administratieve sanctionering en over de impact op de vergunningspraktijk. Daarbij werd in de eerste plaats verwezen naar de conceptnota die ingaat op de beweegredenen van de aanpassingen en naar de gesprekken met andere handhavingsinstanties. Ook werd benadrukt dat de wijzigingen nodig waren om toezicht, vaststelling van inbreuken en administratieve sanctionering op een juridisch correcte en effectieve manier te kunnen toepassen. In dat opzicht is het belangrijk te vermelden dat de voormelde handhavingspartners van de dCSG zelf de belangrijke rol van de administratie benadrukken.

Controle op het eindgebruik

Wat betreft controle op eindgebruik voorzag de conceptnota – naast het wegwerken van een onduidelijkheid – dat de verankering van de bestaande richtlijnen over de eindgebruikersverklaring en het sjabloon daarvan zou onderzocht worden. Dit ontwerp van decreet (artikel 11, 14, 23) verankert nu duidelijk de praktijk dat de eindgebruikersverklaring het voornaamste document is dat bij uitvoer en overbrenging moet voorgelegd worden. Daarbij wordt de Vlaamse Regering ook opgedragen om de nadere regels eindgebruikersverklaring vast te stellen. Daarbij wordt bedoeld op de nodige gegevens en verbintenissen.

De andere decreetswijzigingen die in de conceptnota vooropgesteld werden en effectief in het decreet overgenomen werden zijn de volgende: de rechtzetting van een materiële fout (artikel 6, punt 4°), de verduidelijking van de maatstaf van de risicoanalyse (artikel 16), de aanpassing van de procedures en nadere regels omtrent de voorafgaande machtiging (artikel 6), de aanpassing van de definitie van munitie (artikel 2, punt 5°), de toepassing van de vereiste van doorvoertoestemming op uitvoer van "militaire" vuurwapens (artikel 5), de toevoeging van het onmogelijk gebruik van algemene vergunningen in geval van een gebrekkige uitvoercontroleprocedure of

uitvoerbeheerssysteem (artikel 9 en 10) en de toepassing van het geregelde hoorrecht bij weigering van schriftelijke bevestigingen (artikel 26).

Tijdens de consultatieronde werden betreffende deze wijzigingen vooral over (maatstaf van) de risicoanalyse opmerkingen en aanbevelingen geformuleerd.

Een belanghebbende wees in dat opzicht op het belang van rechtszekerheid en stelde dat enkel als op een redelijke manier kan aannemelijk gemaakt worden dat bepaalde risico's reëel en imminent zijn, een aanvraag zou mogen geweigerd worden. Daarbij moet er echter op gewezen worden dat de aanpassing in het decreet louter gaat over een verduidelijking in lijn met de tekst van Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB⁶ en de Gebruikersgids daarbij en het VN-Wapenhandelsverdrag. Een andere belanghebbende deed verschillende aanbevelingen, waaronder het toevoegen van "faciliteren" aan de maatstaf van de risicoanalyse en het classificeren van de toepassing van de doodstraf als een ernstige mensenrechtenschending. Een bepaling in de zin van de eerste aanbeveling - ook in lijn met de voormelde Gebruikersgids - was al opgenomen in het voorontwerp van het decreet. Betreffende de tweede aanbeveling werd een alternatieve bepaling in het decreet ingeschreven.

Naast deze bijkomende bepalingen ten opzichte van de conceptnota, de eerder vermelde bijkomende rapportering over verlengingsvergunningen en de bijkomende aanpassingen aan de handhavingsbepalingen bevat het decreet nog een aantal wijzigingen die niet in de conceptnota voorkwamen: 1) de noodzakelijke gelijkstelling van in-, uit- en doorvoer vanuit en naar bepaalde EER- en EVA-landen met overbrenging en doorvoer vanuit en naar een andere EU-lidstaat (artikel 3); 2) de publicatie van een lijst van "ander voor militair gebruik dienstig materiaal" (artikel 6, punt 2°); 3) de aanpassing van de meldingsplicht van voldoening aan uitvoerbeperkingen van andere landen (artikel 12 en 15); 4) de introductie van criteria bij overbrenging van defensiegerelateerde producten met eindgebruik binnen de EU (artikel 13); 5) de verplichting voor de vergunningsaanvrager om een schriftelijk bewijs bij te houden van zijn melding van opgelegde uitvoerbeperkingen aan de bestemming (artikel 20); 6) de voormelde introductie van de mogelijkheid tot algemene beperkende maatregelen (artikel 24 en 25); en 7) de overheveling van het boetefonds Wapenhandelgerelateerde Boeten vanuit het begrotingsdecreet naar het Wapenhandeldecreet en aanverwante wijzigingen (artikel 30, 33, 34 en 35).

Tot slot, moet opgemerkt dat de conceptnota niet enkel decreetswijzigingen bevat, maar ook beleidsmaatregelen en wijzigingen van het Wapenhandelbesluit van 20 juli 2012. Dat verklaart dat dit ontwerp van decreet geen bepalingen omvat over kwesties zoals de catch-all controle en indicatieve doorlooptijden, terwijl deze wel aan bod kwamen in de conceptnota.

⁶ Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB van de Raad van 8 december 2008 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie.

Voor de noodzakelijke wijzigingen aan het Wapenhandelbesluit zal na de goedkeuring van dit ontwerp van decreet een wijzigingsbesluit aan de Vlaamse Regering voorgelegd worden.

De beleidsmaatregelen die geen wijziging aan het Wapenhandeldecreet behoeven zijn in voorbereiding. Betreffende de catch-all gaat het over de nuancering van de administratieve interpretatierichtlijn over de toepassing van de catch-all bepaling die binnen de dienst Controle Strategische Goederen van het Departement internationaal Vlaanderen bekeken wordt. Betreffende de vooropgestelde indicatieve doorlooptijden wordt ook gewerkt aan een voorstel. De beleidsbrief voor 2016-2017 heeft in dat opzicht ook aandacht voor het verkorten van de doorlooptijd van de dossiers. Daarin wordt onder meer verwezen naar de stappen die het Departement internationaal Vlaanderen al op operationeel niveau nam om de behandelingstermijn van dossiers beter te kunnen opvolgen en hierover beter te kunnen communiceren met aanvragers en om de dossiertoebedeling intern beter te stroomlijnen. Belangrijk is ook dat gezocht wordt naar een oplossing om de vergunnings- en rapporteringsprocedures te optimaliseren volledig te digitaliseren.

Samen met de goedkeuring van dit ontwerp van decreet en het opvolgend wijzigend Wapenhandelbesluit worden, waar nodig, uiteraard de nodige afspraken gemaakt met de relevante federale overheidsinstanties, in het bijzonder over de doorvoercontrole en de "harde depenalisering" van bepaalde inbreuken. Dit gebeurt onder meer in het kader van de voormelde dialoog met de Administratie der Douane en Accijnzen en het Openbaar Ministerie (College van Procureurs-Generaal). In dat opzicht werd hierboven al vermeld dat bepaalde wijzigingen ook al bij relevante andere overheidsinstanties afgetoetst werden.

Daarnaast is er opnieuw nood aan een aantal administratieve maatregelen, zoals de aanpassing van aanvraagformulieren en afgeleverde documenten, interne procedures en richtlijnen, de website van de dienst Controle Strategische Goederen van het Departement internationaal Vlaanderen en de rapportering aan het Vlaams Parlement.

Met het oog op het verspreiden van kennis over de nieuwe regels, vooral op het vlak van doorvoer, zal door de dienst Controle Strategische Goederen van het Departement internationaal Vlaanderen sterk ingezet worden op *outreach* naar de relevante belanghebbenden, in het bijzonder logistieke bedrijven betrokken in het internationaal vervoer van defensiegerelateerde producten.

4. Advies Raad van State en strategische adviesraden⁷

Motivering voor de afwijking van een krachtens wettelijk voorschrift uitgebracht advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State of van de strategische adviesraden;

⁷ In voorkomend geval

B. Toelichting bij de artikelen

Artikel 2

Punt 1°

Deze wijziging maakt deel uit van de herwerking van het doorvoercontroleregime van het Wapenhandeldecreet, dat al in het algemene gedeelte van deze memorie aan bod kwam en verder toegelicht wordt onder artikel 6, punt 1° en 3°.

Omdat met dit ontwerp van decreet aan de bestaande controle op doorvoer met overlading/herlading een controle op doorvoer zonder overlading/herlading wordt toegevoegd, werd er vanuit wetgevingstechnisch oogpunt voor geopteerd om de definitie van "doorvoer" te veralgemenen en het onderscheid tussen de verplichtingen omtrent enerzijds doorvoer met overlading/herlading en anderzijds doorvoer met overlading/herlading te maken in de bepalingen van Wapenhandeldecreet – en het Wapenhandelbesluit – die effectief de verplichtingen regelen (artikel 8, §1 en §2, en artikel 30, §1). Dit is nodig omdat zeer veel bepalingen van het Wapenhandeldecreet en het Wapenhandelbesluit naar "doorvoer" verwijzen en de verplichtingen in deze bepalingen evenzeer moeten gelden voor doorvoer zonder overlading/herlading als voor doorvoer met overlading/herlading. Het zou wetgevingstechnisch erg problematisch zijn om al deze bepalingen aan te passen.

Punt 2°, 3°, 4° en 6°

Ook deze toevoegingen maken ten dele deel uit van de herwerking van het doorvoercontroleregime; het was immers in die context dat de conceptnota het opnemen van definities van onder meer exporteur, importeur en vervoerder vooropstelde. De opname kadert echter meer algemeen binnen het toewijzen van de verantwoordelijkheid voor het naleven van de relevante controleverplichtingen en de bijhorende administratieve formaliteiten en is dus ook relevant voor uitvoer, invoer en overbrenging (zie verder de toelichting bij artikel 4).

De definitie van "exporteur" is gebaseerd op deze in artikel 2, punt 8°, van EU-Vuurwapenverordening Nr. 258/2012.⁸ De verwijzing naar uitvoer vanuit de Unie en de douaneaangifte uit die definitie werd om twee redenen niet overgenomen: 1) de definitie in dit ontwerp van decreet is ook toepasselijk op overbrenging naar andere EU-lidstaten; en 2) vergunningen voor uit-, doorvoer en overbrenging op basis van het Wapenhandeldecreet gelden voor uit-, doorvoer en overbrenging vanuit België en zijn niet geldig in andere EU-lidstaten (dat is enkel het geval voor uitvoervergunningen voor civiele vuurwapens die worden toegekend op basis van de EU-Vuurwapenverordening Nr. 258/2012).

⁸ Verordening (EU) Nr. 258/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2012 tot uitvoering van artikel 10 van het Protocol van de Verenigde Naties tegen de illegale vervaardiging van en handel in vuurwapens, hun onderdelen, componenten en munitie, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties ter bestrijding van grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (VN-protocol inzake vuurwapens), en tot vaststelling van uitvoervergunningen voor vuurwapens, hun onderdelen, componenten en munitie en maatregelen betreffende de invoer en doorvoer ervan.

De definitie van "importeur" is de inversie van de definitie van "exporteur".

De definities van "doorvoerder" en "vervoerder" vloeien voort uit de praktijk.

Punt 5°

Deze aanpassing werd vooropgesteld in de conceptnota.

Over de huidige definitie van munitie (artikel 2, punt 13°) werd in de memorie van toelichting bij het Wapenhandeldecreet gesteld dat deze werd overgenomen uit artikel 1quater van EU-Vuurwapenrichtlijn 91/477/EEG.⁹ Dat is weliswaar correct, maar in de richtlijn werd tevens aangegeven dat de opgesomde componenten enkel geïmporteerd worden "*voor zover deze componenten zelf onderworpen zijn aan vergunningen in de desbetreffende lidstaat*". In het licht van de overbrengingsvergunningsplicht betekent dit dus dat "patroonhouders, slaghoedjes, voortstuwingskruit, kogels en [andere] projectielen" enkel een overbrengingsvergunning behoeven in zoverre ook het voorhanden hebben en verwerven ervan onder vergunning werd gesteld. Hetzelfde geldt voor uitvoer, gelet op de definitie in artikel 2, punt 4, van EU-Vuurwapenverordening Nr. 258/2012 (die sinds 30 september 2013 uitvoer van civiele vuurwapens, onderdelen en munitie regelt).

Omdat in België deze materie in de Wapenwet van 8 juni 2006 en de uitvoeringsbesluiten ervan geregeld wordt, is het logisch om hiernaar te verwijzen zonder enige specifieke componenten te vermelden. Op deze manier is de definitie van munitie te allen tijde van toepassing op alle componenten waarvan het voorhanden hebben en de verwerving vergunningsplichtig of verboden is op basis van de Wapenwet van 8 juni 2006 en de uitvoeringsbesluiten ervan.

Artikel 3

Deze wijziging werd niet vooropgesteld in de conceptnota, maar zet wel een belangrijke lacune recht.

De Europese richtlijnen waarop de regels uit het Wapenhandeldecreet over overbrenging naar andere EU-lidstaten gebaseerd zijn hebben op basis van de overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte en overeenkomsten in het kader van het Schengenacquis, inclusief uitvoeringsbepalingen van beide, immers een ruimer toepassingsgebied dan enkel de lidstaten van de EU. Het gaat daarbij over Richtlijn 2009/43/EG voor overbrenging van defensiegerelateerde producten en EU-Vuurwapenrichtlijn 91/477/EEG voor overbrenging van civiele vuurwapens, onderdelen en munitie (waarnaar in respectievelijk artikel 6 en 29 van het Wapenhandeldecreet verwezen wordt).

⁹ Richtlijn 91/477/EEG van de Raad van 18 juni 1991 inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens.

Richtlijn 2009/43/EG is in dat opzicht momenteel ook toepasselijk op Noorwegen en IJsland, terwijl EU-Vuurwapenrichtlijn 91/477/EEG momenteel ook toepasselijk is op zowel Noorwegen en IJsland als op Liechtenstein Zwitserland. Dat houdt dan ook in dat de bepalingen in het Wapenhandeldecreet en het Wapenhandelbesluit die deze richtlijnen uitvoeren ook toepasselijk moeten zijn op in-, uit- en doorvoer vanuit en naar de landen in kwestie.

Om te vermijden dat een te groot aantal bepalingen in het Wapenhandeldecreet gewijzigd zouden moeten worden, werd voor de optie gekozen om in een algemene bepaling op te nemen dat in-, uit- en doorvoer vanuit en naar de landen in kwestie gelijkgesteld wordt met overbrenging en doorvoer vanuit en naar een andere lidstaat van de EU.

Daaraan wordt ook een bepaling gekoppeld die anticipeert op een eventuele wijziging van de relevante Europese instrumenten of van het lidmaatschap van de Europese Economische Ruimte (EER) en de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA), waarop deze instrumenten betrekking hebben. De bepaling zorgt er voor dat een dergelijke wijziging niet moet leiden tot een aanpassing van het Wapenhandeldecreet, maar door de Vlaamse Regering kan afgehandeld worden (of eventueel, na besluit van de Vlaamse Regering door de bevoegde minister). Dergelijke delegatie is geoorloofd omdat het daarbij louter zou gaan over de Vlaamse vertaling of uitvoering van een Europese beslissing zonder enige beleidsruimte. Op basis van deze bepaling zou bijvoorbeeld een Europese beslissing tot de bijkomende toepassing van Richtlijn 2009/43/EG op Liechtenstein niet moeten leiden tot een aanpassing van het Wapenhandeldecreet, noch een eventuele beslissing om Richtlijn 2009/43/EG niet langer toe te passen op Noorwegen.

De belangrijkste basisinstrumenten zijn de volgende:

- Overeenkomst van 2 mei 1992 betreffende de Europese Economische Ruimte;
- Besluit Nr. 111/2013 van het Gemengd Comité van de EER van 14 juni 2013 tot wijziging van bijlage II (Technische voorschriften, normen, keuring en certificatie) bij de EER-overeenkomst;
- Besluit 1999/437/EG van de Raad van 17 mei 1999 inzake bepaalde toepassingsbepalingen van de door de Raad van de Europese Unie, de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen gesloten Overeenkomst inzake de wijze waarop deze twee staten worden betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis;
- Besluit 2008/146/EG van de Raad van 28 januari 2008 betreffende de sluiting namens de Europese Gemeenschap van de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis;
- Besluit 2011/350/EU van de Raad van 7 maart 2011 betreffende de sluiting namens de Europese Unie van het Protocol tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap, de Zwitserse Bondsstaat en het Vorstendom Liechtenstein betreffende

de toetreding van het Vorstendom Liechtenstein tot de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis betreffende de afschaffing van controles aan de binnengrenzen en het verkeer van personen.

Artikel 4

Deze toevoegingen werden in de conceptnota vooropgesteld in het kader van de herwerking van het doorvoercontroleregime, maar zijn algemeen belangrijk. Het toewijzen van de verantwoordelijkheid voor het naleven van de relevante controleverplichtingen is immers essentieel in de afdwinging daarvan.

Momenteel bevat het Wapenhandeldecreet geen specifieke aanduiding van welke specifieke persoon die betrokken is bij een specifieke in-, uit-, doorvoer of overbrenging aan de vergunningsverplichtingen van het decreet moet voldoen. Anders dan de EU-Vuurwapenverordening Nr. 258/2012 en EU-Folterverordening Nr. 1235/2005¹⁰ (en dual use-verordening nr. 428/2009) bevat het decreet momenteel geen definitie van "exporteur", die vervolgens de verantwoordelijkheid krijgt om aan de vergunningsverplichting te voldoen, noch bevat het definities van "invoerder", "doorvoerder" en "overbrenger". Ook in de bepalingen met de vergunningsverplichtingen zelf wordt niet gespecificeerd welke persoon daaraan moet voldoen. Het decreet definieert enkel de "aanvrager", maar zonder aanduiding van welke bij de in-, uit-, doorvoer of overbrenging betrokken persoon dat moet zijn. De aanvrager wordt immers louter gedefinieerd als *"een natuurlijke persoon of rechtspersoon die, al dan niet vertegenwoordigd door een derde, een aanvraag van in-, uit- of doorvoer, overbrenging, voorafgaande machtiging of certificaat van gecertificeerd persoon indient"*. Ook de bepaling in artikel 4, waarin wordt gesteld dat de Vlaamse Regering vergunningen, machtigingen en certificaten toekent als de aanvrager in het Vlaamse Gewest zijn of haar woonplaats of maatschappelijke zetel heeft of, als de aanvrager geen woonplaats of maatschappelijke zetel in België heeft, als de in-, uit- of doorvoer of de overbrenging op het grondgebied van het Vlaamse Gewest plaatsvindt, geeft geen duidelijkheid over welke specifieke persoon de aanvraag moet indienen.

Als het gaat over uitvoer van civiele vuurwapens, onderdelen en munitie (het zogenaamde "vuurwapenregime") bepaalt EU-Vuurwapenverordening Nr. 258/2012 wel wie de vergunning moet aanvragen, namelijk de exporteur. Deze wordt gedefinieerd als *"elke persoon, gevestigd in de Unie, die een aangifte ten uitvoer doet of namens wie een aangifte ten uitvoer wordt gedaan, dat wil zeggen de persoon die op het tijdstip dat de aangifte wordt aanvaard, het contract met de ontvanger in het derde land heeft en die het recht heeft te beslissen dat het product naar een*

¹⁰ Verordening (EG) Nr. 1236/2005 van de Raad van 27 juni 2005 met betrekking tot de handel in bepaalde goederen die gebruikt zouden kunnen worden voor de doodstraf, foltering of andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing.

bestemming buiten het douanegebied van de Unie wordt verzonden. Indien geen uitvoercontract is gesloten of indien de houder van het contract niet namens zichzelf handelt, wordt onder de exporteur de persoon verstaan die het recht heeft om te beslissen het product naar een bestemming buiten het douanegebied van de Unie te verzenden".

Ook buiten de uitdrukkelijke bepaling in EU-Vuurwapenverordening Nr. 258/2012 is het in de praktijk de meerderheid van de gevallen wel duidelijk en logisch welke persoon de vergunning zal aanvragen. In het geval van uitvoer en uitgaande overbrenging is dat meestal de exporteur, in het geval van invoer of inkomende overbrenging de invoerder en in het geval van doorvoer de doorvoerder, die dan ofwel in eigen naam ofwel in vertegenwoordiging van de exporteur in het land van afzending of de vervoerder de vergunning aanvraagt (voor definities zie artikel 2)

Het is echter niet vastgelegd wie de vergunning moet aanvragen en dus de verantwoordelijkheid draagt en daarover in rechte kan aangesproken worden. Dat zou het in bepaalde gevallen moeilijk kunnen maken om de verantwoordelijke partij aan te wijzen in geval van een overtreding van een (vergunnings)verplichting van het Wapenhandeldecreet. Dat kan op zijn beurt problematisch zijn in het licht van het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel. Daarnaast is het ook wenselijk om *inter partes*, dus tussen de bij een in-, uit-, doorvoer of overbrenging betrokken partijen, duidelijkheid te geven over wie de vergunning mag én moet aanvragen.

Voor invoer en overbrenging naar het Vlaamse Gewest worden de importeur en de vervoerder verantwoordelijk gesteld.

Voor uitvoer en overbrenging naar een andere EU-lidstaat worden niet alleen de exporteur en de vervoerder verantwoordelijk gesteld, maar ook de persoon die de goederen op het Belgische grondgebied voorhanden heeft als dat een andere persoon is dan de exporteur of de vervoerder. Te denken valt aan een situatie waarin de contracterende partij met de uiteindelijke beslissingsmacht over de uitvoer van de goederen niet in België gevestigd, maar de goederen wel fysiek vanuit België uitgevoerd worden. Concreet zou het dan bijvoorbeeld kunnen gaan over een dochterbedrijf die in het kader van een overeenkomst tussen haar moederbedrijf en een welbepaalde bestemming voor haar moederbedrijf de goederen vanuit België levert. In dergelijk geval moet het Vlaamse bedrijf in kwestie ook verantwoordelijk gesteld worden. Er wordt hier telkens over België gesproken en niet over het Vlaamse Gewest omdat het Vlaamse Gewest bevoegd *kan* zijn voor de uitvoer van goederen vanuit een ander gewest, namelijk in het geval dat de aanvrager zijn of haar woonplaats of maatschappelijke zetel in het Vlaamse Gewest heeft.

Voor doorvoer worden de exporteur, de vervoerder en de doorvoerder verantwoordelijk gesteld. In de huidige praktijk worden vergunningen voor doorvoer met overlading/herlading bijna altijd aangevraagd door doorvoerders, die voornamelijk verantwoordelijk zijn voor de fysieke overlading van de goederen en voor het vervullen

van de doorvoerformaliteiten. Vanuit het oogpunt van het land van doorvoer is het opportuun om deze partij effectief verantwoordelijk te stellen omdat er een aanknopingspunt met het grondgebied is en de naleving van de doorvoervergunningsplicht dus niet extraterritoriaal moet afgedwongen worden; bij doorvoer zal de exporteur, noch de vervoerder in principe zijn woonplaats of maatschappelijke zetel in het land van doorvoer hebben. De verantwoordelijkheid is ook logisch; de afhandeling van doorvoer is een activiteit op zich en doorvoerders van defensiegerelateerde producten mogen verondersteld worden de daaraan verbonden verplichtingen te kennen; er kan dan ook van doorvoerders verwacht worden dat ze de nodige handelingen stellen en de nodige informatie vergaren om aan de doorvoerverplichtingen te voldoen en, in de onmogelijkheid daarvan, weigeren de doorvoertransactie voor de exporteur of de vervoerder te voltrekken.

Dit betekent echter niet dat de doorvoerder als enige bij de doorvoer betrokken partij verantwoordelijk moet gesteld worden, des te meer omdat er in het geval van een onvergunde doorvoer, zelfs met overlading/herlading, niet altijd een aanwijsbare betrokken partij in het land van doorvoer zal zijn, maar enkel een uitvoerder en een vervoerder (die principieel niet in het land van doorvoer gevestigd zijn). Bij doorvoer zonder overlading/herlading zal dat zelfs meestal het geval zijn. Het is dan ook logisch om ook de uitvoerder en de vervoerder verantwoordelijk te stellen.

De partijen worden telkens hoofdelijk verantwoordelijk gesteld. Daarmee wordt bedoeld dat elk van de vermelde partijen als aanvrager van een vergunning kan optreden, maar ook dat elk van de vermelde partijen kan aangesproken worden als de noodzakelijke vergunning niet werd aangevraagd of als een andere (vergunnings)verplichting van het Wapenhandeldecreet of het Wapenhandelbesluit niet werd nageleefd.

Met het oog op de correcte afhandeling van de (vergunnings)verplichtingen wordt in het geval dat een persoon met woonplaats of maatschappelijke zetel buiten België als aanvrager optreedt – bijvoorbeeld de exporteur bij doorvoer – de tussenkomst van een partij met woonplaats of maatschappelijke zetel in België verplicht.¹¹ Dit hangt samen met de verplichting in artikel 10 van het Wapenhandeldecreet dat de aanvrager of, bij een buitenlandse aanvrager, zijn vertegenwoordiger, over de voorafgaande machtiging moet beschikken om definitieve uit-, door- of overbrengingsvergunningen te kunnen aanvragen (zie daarover ook artikel 7, punt 1° van dit ontwerp van decreet). De uitzonderingen die artikel 4 van dit ontwerp van decreet voorziet zijn dezelfde uitzonderingen die artikel 10, §4, van het Wapenhandeldecreet voorziet voor de verplichting van voorafgaande machtiging. Enkel de uitzondering voor erkende wapenhandelaars werd niet overgenomen omdat het in artikel 4 van dit ontwerp van decreet alleen gaat over buitenlandse personen en de uitzondering voor erkende wapenhandelaars in artikel 10, §4, van het Wapenhandeldecreet uitsluitend betrekking heeft op de Belgische erkenning als wapenhandelaar.

¹¹ Bij doorvoer kan de doorvoerder in dat opzicht zowel in eigen naam een vergunning aanvragen als in vertegenwoordiging van de exporteur of de vervoerder.

Artikel 5

Deze wijziging werd vooropgesteld in de conceptnota.

Het Wapenhandeldecreet vereist dat bij iedere aanvraag van definitieve uitvoer van civiele vuurwapens, onderdelen of munitie een document wordt gevoegd waaruit de toestemming van de eventuele landen van doorvoer blijkt, met uitzondering van de lidstaten van de EU (artikel 40, §4,).

Met deze bepaling werd artikel 10, tweede lid, punt (b) van het VN-Vuurwapenprotocol¹² geïmplementeerd voor wat betreft definitieve uitvoer van civiele vuurwapens (nu grotendeels geregeld in de EU-Vuurwapenverordening Nr. 258/2012). Aangezien het VN-Vuurwapenprotocol echter geen onderscheid vormt tussen "civiele" en "militaire" wapens ontbreekt in het Wapenhandeldecreet de toepassing van artikel 10, tweede lid, punt (b) op "militaire" vuurwapens.

Artikel 6

Punt 1° en 3°

Deze punten bevatten de meest ingrijpende wijzigingen betreffende de herwerking van het doorvoercontroleregime van het Wapenhandeldecreet, i.e. deze aan de controleverplichtingen. Zowel in de conceptnota als in het algemene gedeelte van deze memorie werden de grote lijnen van deze herwerking al meegegeven. Hieronder wordt specifiek ingegaan op de concrete wijzigingen aan de betreffende bepalingen.

Punt 1°

Omwille van de verregaande herwerking van het doorvoercontroleregime werd ervoor geopteerd om in de relevante artikelen met de controleverplichtingen – artikel 8 voor defensiegerelateerde producten en artikel 30 voor civiele vuurwapens – de bepalingen omtrent doorvoer af te splitsen van de bepalingen omtrent uitvoer. Door de wijziging in dit punt 1° worden in dat opzicht in artikel 8 paragraaf 1 en 2 alleen van toepassing op uitvoer en wordt doorvoer apart geregeld in de nieuwe paragraaf 2/1.

Punt 3°

Het eerste lid van de nieuwe paragraaf 2/1 bevat de vergunningsverplichtingen omtrent doorvoer, zowel de bestaande vergunningsverplichting voor doorvoer met overlading (punt 1°) en herlading (punt 2°) als de nieuwe vergunningsverplichting voor doorvoer zonder overlading/herlading (punt 3°).

De bestaande vergunningsverplichting voor doorvoer met overlading/herlading wordt hier integraal hernomen (zie ook de toelichting bij artikel 2, punt 1°). Het principe blijft dus dat voor doorvoer met overlading/herlading systematisch een vergunning nodig is.

¹² Aanvullend protocol van 31 mei 2001 tegen de ongeoorloofde vervaardiging van en handel in vuurwapens, de onderdelen, componenten en munitie ervan, bij het Verdrag van de Verenigde Naties tegen transnationale georganiseerde misdaad.

De versoepeling daarvan voor "risicoloze" doorvoer met overlading/herlading die in de conceptnota werd vooropgesteld en al in het algemene gedeelte van deze memorie werd beschreven zit vervat in het derde en vierde lid (zie hieronder).

De nieuwe vergunningsverplichting voor doorvoer zonder overlading/herlading is zoals aangekondigd in de conceptnota en kort aangehaald in het algemene gedeelte van deze memorie een catch-all/vangnetcontrole, gebaseerd op de gelijkaardige catch-all/vangnetcontrole in dual use-verordening Nr. 428/2009. Dat betekent dat er niet voor elke doorvoer zonder overlading/herlading een vergunning moet aangevraagd worden, maar enkel als een van de betrokken partijen over informatie beschikt (of informatie van de dienst Controle Strategische Goederen van het Departement internationaal Vlaanderen verkrijgt) dat een van de opgelijste gevallen van toepassing is.

Het merendeel van de gevallen die punt 3^o voorziet – gevallen a), c) en d) – werden overgenomen uit artikel 6 van het VN-Wapenhandelsverdrag. Dat artikel brengt de gevallen samen waarin staten op basis van hun internationale verplichtingen de uitvoer, invoer, doorvoer met en zonder overlading/herlading en tussenhandel van de opgelijste conventionele wapens, onderdelen en munitie principieel moeten voorkomen. Voor de invulling van de gevallen in kwestie kan dan ook verwezen worden naar de voorbereidende werken bij het VN-Wapenhandelsverdrag en de commentaren daarbij. In deze context is het belangrijk op te merken dat het begrip "kennis dragen van" hier niet in de strafrechtelijke betekenis moet begrepen worden. Om duidelijk te maken dat de kennis van een bij de doorvoer betrokken partij over de toepasselijkheid van een bepaald geval niet "*beyond reasonable doubt*" moet zijn, werd ook telkens toegevoegd dat een vergunning nodig is als er kennis is dat een voorzien geval toepasselijk *kan* zijn (zie ook verder de toelichting bij het tweede lid).

Daarnaast moet erkend worden dat het in bepaalde gevallen voor een bij de doorvoer betrokken partij moeilijk is om daarvan kennis te hebben. Daarom is dan weer voorzien dat er ook een vergunning nodig is als de dienst Controle Strategische Goederen van het Departement internationaal Vlaanderen zelf een bij de doorvoer betrokken partij in kennis stelt van de toepasselijkheid. Dat is uiteraard enkel mogelijk in gevallen waarin de dienst over de nodige informatie beschikt, bijvoorbeeld op basis van inbreng van andere overheidsdiensten in binnen- en buitenland.

Met de catch-all/vangnetcontrole op doorvoer zonder overlading/herlading in deze gevallen is het mogelijk om waar nodig dergelijke transactie tijdens een vergunningsprocedure te onderzoeken en desgevallend de vergunning te weigeren op basis van de criteria in artikel 26 en 28 van het Wapenhandeldecreeet (waarin de "verboden" uit artikel 6 van het VN-Wapenhandelsverdrag ook vervat zitten). De redenen waarom voor doorvoer zonder overlading/herlading een catch-all/vangnetcontrole de meest aangewezen controlemaatregel werden overigens in het algemene gedeelte van deze memorie al belicht in de repliek op de vraag van een

belanghebbende naar een systematische kennisgevingsplicht voor alle niet-vergunningsplichtige doorvoer.

Het tweede lid van de nieuwe paragraaf 2/1 sluit aan bij de catch-all/vangnetcontrole in punt 3° van het eerste lid. Om te anticiperen op een eventuele dispuut *in feite* of een bij de doorvoer betrokken partij al dan niet kennis droeg van de toepasselijkheid van de opgelijste gevallen, wordt elke betrokken partij verplicht om zelfs al bij een redelijke vermoeden te handelen, in dit geval de dienst Controle Strategische Goederen van het Departement internationaal Vlaanderen te contacteren. De dienst kan dan de al dan niet toepasselijkheid van het geval in kwestie beoordelen en, indien nodig, een vergunningsplicht opleggen. Ook deze bepaling reflecteert de aanpak van de dual use-verordening Nr. 428/2009.

Het derde lid van de nieuwe paragraaf 2/1 bevat de uitzonderingen op de systematische vergunningsplicht voor doorvoer met overlading/herlading in punt 3° van het eerste lid. In twee gevallen wordt hier een vrijstelling van vergunning voorzien, op voorwaarde dat de uitvoer en de invoer van de goederen al toegelaten is door de betrokken landen. Anders gezegd is de vrijstelling afhankelijk van de voldoening aan de geldende verplichtingen in het land van afzending, het land van bestemming en het land van eindgebruik. De voldoening van deze voorwaarde kan aangetoond worden door voorlegging van de nodige in- en uitvoervergunning aan de douanediensdiensten, die bij twijfel over de toepasselijkheid van de voorgelegde documentatie een beroep kan doen op de expertise van de dienst Controle Strategische Goederen van het Departement internationaal Vlaanderen.

Het eerste voorziene geval betreft doorvoer met overlading/herlading van goederen die bestemd zijn voor een andere lidstaat van de EER of van de NAVO. In dergelijk geval kan men zich immers vragen stellen bij de meerwaarde van een systematische vergunningsplicht als de lidstaat in kwestie de invoer al heeft goedgekeurd (en het land van afzending de uitvoer). Daarbij is het vermeldenswaardig dat op basis van artikel 4, §1, van EU-richtlijn 2009/43/EG de 'doorvoer' tussen twee lidstaten van de EU sowieso niet gecontroleerd mag worden. In dat opzicht is het een logische complementaire maatregel om ook doorvoer vanuit een land buiten de EU naar een andere EU-lidstaat niet langer te controleren. De uitbreiding tot de andere EER-lidstaten (IJsland, Noorwegen en Liechtenstein) is logisch omdat voor deze landen EU-richtlijn 2009/43/EG ook relevant is.

Deze argumentatie geldt vervolgens bij uitstek voor het tweede voorziene geval, i.e. doorvoer met overlading/herlading van goederen die eigendom zijn van de strijdkrachten van een andere lidstaat van de EER of van de NAVO en die louter voor het eigen gebruik door de betreffende strijdkrachten worden doorgevoerd. Dergelijk geval is in dat opzicht ook uitgezonderd van de bepalingen van het VN-Wapenhandelsverdrag (artikel 2, §3).

Het eerste geval beoogt wel met opzet enkel doorvoer bestemd voor andere lidstaten van de EER of van de NAVO en dus niet doorvoer afkomstig uit andere lidstaten van de EER of van de NAVO (en bestemd voor een derde land). Dit heeft te maken met het feit dat men tot op heden zelfs voor EU-lidstaten nog niet kan spreken over een volledige geharmoniseerde toepassing van de criteria van artikel 2 van het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB, en met het feit dat de criteria in artikel 26 van hetzelfde decreet een substantiële verstrenging inhouden ten opzichte van de criteria die zijn voorzien in artikel 2 van het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB. Dit noodzaakt een blijvende controle op doorvoer van goederen die weliswaar afkomstig zijn uit een andere EU-lidstaat, maar bestemd zijn voor een derde land.

De vrijstellingen in het derde lid van de systematische vergunningsplichtig in punt 1° en 2° van het eerste lid sluiten wel niet elke controle uit. Hoewel de catch-all/vangnetcontrole in punt 3° van het eerste lid vooral relevant is voor doorvoer zonder overlading/herlading, is deze ook toepasselijk op de vrijgestelde gevallen van doorvoer met overlading/herlading uit het derde lid. Dat betekent concreet dat in die gevallen er ook een vergunningsplicht kan gelden of opgelegd worden als er sprake is van een van de gevallen of situaties vermeld in punt 3° van het eerste lid.

Het vierde lid voorziet de mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om de vrijstellingen in het derde lid uit te breiden tot een of meer lidstaten van het Wassenaar Arrangement. Deze mogelijkheid reflecteert de identieke uitbreidingsmogelijkheid die is voorzien bij andere maatregelen t.a.v. EU- en NAVO-lidstaten (zie artikel 19, §3, 24, §3, 40, §3).

Punt 2°

De categorie van "ander voor militair gebruik dienstig materiaal" is de catch-all/"vangnetbepaling" om de uit- en doorvoer te kunnen controleren van civiele goederen die dezelfde behandeling verdienen als defensiegerelateerde producten maar om de een of de andere reden (nog) niet zijn opgenomen in de Gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen. De definitie in artikel 2, punt 2°, is open en dynamisch zodat te allen tijde waar nodig een vergunningsplicht kan opgelegd worden. Dergelijke beslissing volgt bijna altijd volgend op de vraag van een specifiek bedrijf over een specifiek goed, al dan niet in het kader van formele procedure de schriftelijke bevestiging. Om er voor te zorgen dat de classificatie van een goed als "ander voor militair gebruik dienstig materiaal" niet enkel geldt voor dat specifiek goed van dat specifiek bedrijf, maar ook andere bedrijven die dergelijke goederen uit- of doorvoeren is het belangrijk dat goederen die als "ander voor militair gebruik dienstig materiaal" geclassificeerd worden onder een generieke beschrijving opgenomen worden in een openbare lijst. Op die manier worden alle rechtsonderhorigen van de uit- en doorvoervergunningsplicht voor dergelijke goederen in kennis gesteld. Uiteraard gaat het hier over een dynamische lijst die telkens moet bijgewerkt worden als een nieuw goed als "ander voor militair gebruik dienstig materiaal" geclassificeerd wordt.

Punt 4°

Deze wijziging werd vooropgesteld in de conceptnota.

In artikel 8, §3, tweede lid, van het Wapenhandeldecreet wordt ten onrechte uitvoer vermeld aangezien de bepaling enkel over invoer gaat en niet over uitvoer.

Artikel 7

Punt 1°

Deze wijziging hangt samen met de toewijzing van de verantwoordelijkheid voor het aanvragen van vergunningen (zie artikel 4). De wijziging verduidelijkt dat het de aangewezen aanvrager van de vergunning is die over de voorafgaande machtiging moet beschikken. Enkel als de aanvrager geen woonplaats of maatschappelijke zetel in België heeft, is het voldoende dat zijn vertegenwoordiger met woonplaats of maatschappelijke zetel in het Vlaamse Gewest over een voorafgaande machtiging beschikt.

Punt 2°

In de conceptnota werd aangegeven dat de procedures en nadere regels omtrent de voorafgaande machtiging (artikel 10 van het Wapenhandeldecreet en artikel 29-31 van het Wapenhandelbesluit) en het certificaat van gecertificeerde persoon (artikel 14, §3, van het Wapenhandeldecreet en artikel 32-35 van het Wapenhandelbesluit) een aantal vergetelheden zitten die weliswaar geen dramatische impact hebben op de beoordeling van aanvragen en de legaliteit van beslissingen, maar waarvan de rechtzetting wel wenselijk is.

Wat betreft de tekst van het Wapenhandeldecreet gaat het over de vermelding van de Douane als een van de instanties waaraan advies kan gevraagd worden en de duidelijke vermelding en de invulling van de vereiste van betrouwbaarheid bij de voorafgaande machtiging.

Wat betreft betrouwbaarheid worden de interne procedures en richtlijnen van de aanvrager met het oog op de correcte naleving van de regelgeving ("*internal compliance*") geëvalueerd. Daarbij wordt gekeken naar het interne programma tot naleving van de overbrengings- en uitvoercontroleprocedure of het uitvoerbeheerssysteem van de aanvrager ("*internal compliance programme*") en de aanwijzing van persoonlijke verantwoordelijke personen. Van die betrouwbaarheid wordt bij de voorafgaande machtiging wel een louter globale evaluatie gemaakt; de specifieke en erg strikte vereisten die toepasselijk zijn in de betrouwbaarheidsproef voor het verkrijgen van een certificaat van gecertificeerde persoon gelden hier niet.

Artikel 8

Deze wijziging is nieuw ten opzichte van de conceptnota.

De toevoeging moet de dienst Controle Strategische Goederen van het Departement internationaal Vlaanderen toelaten te controleren dat de beperkingen effectief onmiddellijk aan de bestemming gemeld werden.

Artikel 9 en 10

Deze wijziging werd vooropgesteld in de conceptnota.

Het Wapenhandeldecreet voorziet dat aan een persoon het gebruik van het flexibele systeem van globale vergunningen – voor overbrenging van defensiegerelateerde producten naar andere EU-lidstaten – kan ontzegd worden vanwege een gebrekkige uitvoercontroleprocedure of een gebrekkig uitvoerbeheerssysteem (artikel 15, §3).

Het Wapenhandeldecreet bevat echter geen overeenkomstige mogelijkheid om aan personen het gebruik van algemene vergunningen te ontzeggen, terwijl deze een nog flexibeler systeem van vergunningen vormen (artikel 14).

De tekst die met artikel 9 toegevoegd wordt is dezelfde als die toepasselijk is op globale vergunningen.

Artikel 11

Deze wijzigingen werd vooropgesteld in de conceptnota.

In de conceptnota worden een onduidelijkheid en een vergetelheid uitgebreid besproken.

De onduidelijkheid betreft wat specifiek van de bestemming en de eindgebruiker kan gevraagd worden naast informatie over het eindgebruik en de eindgebruiker en een document dat de eindgebruiker en het eindgebruik vermeldt. In de bepalingen in kwestie (artikelen 19, 24 en 40, telkens §3, eerste lid) wordt weliswaar verwezen naar “relevante verbintenissen van de bestemming of de eindgebruiker”, maar tegelijkertijd wordt voor de duidelijkheid best ook verwezen naar “bijkomende gegevens” van de bestemming of de eindgebruiker. Daarbij gaat het onder meer over de gegevens die vervat zitten in het voormelde sjabloon van eindgebruikersverklaring, zoals de gegevens van intermediaire partijen en de verscheper, de wijze waarop de goederen zullen worden overgebracht of uitgevoerd, de derde landen van doorvoer en de vermoedelijke datum van aankomst van de goederen in het land van bestemming.

De vergetelheid betreft de bepaling met de gevallen waarin bij overbrengingen naar andere EU-lidstaten een wederuitvoerverbintenis van de eindgebruiker verplicht is (artikel 19, §3, tweede lid). Anders dan in de corresponderende bepalingen bij uitvoer naar landen buiten de EU (artikelen 24 en 40, telkens §3, tweede lid) wordt daarin niet verwezen naar het geval waarin de dienst Controle Strategische Goederen van het Departement internationaal Vlaanderen vaststelt dat het exportcontrolebeleid en de effectiviteit van het exportcontrolesysteem van het land van eindgebruik aanleiding tot bezorgdheid zou kunnen geven. Dat is onterecht omdat op die manier voor hetzelfde land van eindgebruik de verplichting van een wederuitvoerverbintenis er louter van

afhngt of de goederen al dan niet eerst via een andere EU-lidstaat passeren. Als dat zo is, is er weliswaar nog altijd een mogelijkheid om een wederuitvoerverbintenis op te leggen, maar is er geen verplichting, ook al is er bezorgdheid over het exportcontrolebeleid en de effectiviteit van het exportcontrolesysteem. Dit moest dan ook rechtgezet worden.

Het belangrijkste element in dit artikel is echter de voormelde verankering van de praktijk omtrent de eindgebruikersverklaring.

In de implementatie van de verplichtingen in het Wapenhandeldecreet omtrent (controle op) op eindgebruik werd heel wat werk verricht omtrent het element van de verplichte voorlegging van "een document dat de eindgebruiker en het eindgebruik vermeldt". Het belangrijkste resultaat daarvan is een sjabloon van eindgebruikersverklaring dat vraagt naar de meest essentiële gegevens over de voorgestelde overbrenging of uitvoer en dat een lijst van verbintenissen omvat die moet ondertekend worden door een persoon die de eindgebruiker juridisch kan verbinden. Bij dat sjabloon werden tevens richtlijnen opgesteld over de voorlegging van de eindgebruikersverklaring. Het sjabloon en de richtlijnen werden door de dienst Controle Strategische Goederen van het Departement internationaal Vlaanderen deels ontwikkeld in het licht van de vaststelling in de praktijk dat de voorgelegde documenten vaak tekortschoten op het vlak van informatie en dat nog steeds louter internationale invoercertificaten werden voorgelegd zonder daarbij te voldoen aan de basisverplichting dat het voorgelegde document informatie moet bevatten over zowel de eindgebruiker als het voorgenomen eindgebruik. Het sjabloon werd gebaseerd op het sjabloon dat wordt gehanteerd in de dual use-verordening Nr. 428/2009 en houdt rekening met verschillende best practices omtrent eindgebruikersverklaringen (zoals deze van het Wassenaar Arrangement).

In het kader van de optimalisatie van het decreet en gelet op de voormelde problematiek werd het erg wenselijk geacht om: 1) af te stappen van de vage bewoording van "een document dat de eindgebruiker en het eindgebruik vermeldt" en de algemene en systematische verplichte voorlegging van een eindgebruikersverklaring in het Wapenhandeldecreet te verankeren; en 2) ook de gegevens en verbintenissen waarvan opname in de eindgebruikersverklaring essentieel is in de regelgeving te verankeren.

De basisverplichting van de voorlegging van een eindgebruikersverklaring zit nu in het Wapenhandeldecreet, met een opdracht aan de Vlaamse Regering om de nadere regels van de eindgebruikersverklaring vast te stellen. In uitvoering daarvan zullen in het Wapenhandelbesluit de huidige gevraagde gegevens en verbintenissen in het Wapenhandelbesluit opgenomen worden, met een opdracht voor de dienst Controle Strategische Goederen van het Departement internationaal Vlaanderen om een sjabloon ter beschikking te stellen voor de opmaak van de eindgebruikersverklaring (zoals dat in de praktijk al het geval is). De opname van de opgelijste gegevens en verbintenissen zal dan verplicht zijn, maar niet het gebruik van het voorgestelde

sjabloon. Er werd daarbij geoordeeld dat niet zozeer het formaat dan wel de inhoud van de verklaring moet vastgelegd worden.

Artikel 12

Deze toevoeging zet de lacune recht dat deze meldingsplicht momenteel enkel geldt bij de aanvraag van een uitvoervergunning (artikel 25). De decretale verankering van deze verplichting is belangrijk met het oog op de afdwinging ervan; de niet-melding kan zo aanleiding geven tot sanctionering. De tekst van dit artikel ligt in lijn met de tekst van artikel 25 van het decreet, die ook beperkt wordt aangepast (zie artikel 15).

Artikel 13

Deze wijziging werd vooropgesteld in de conceptnota.

Deze wijziging moet de lacune opvullen dat er bij overbrenging naar een andere EU-lidstaat geen weigeringscriteria voorhanden zijn als er geen sprake is van eindgebruik buiten de EU.

Het is daarbij wel niet nodig om dezelfde toets te voorzien als bij eindgebruik buiten de EU. De voorziene criteria liggen in lijn met deze die het Wapenhandeldecreet in artikel 11 nu al voorziet voor invoer.

Artikel 14

Deze wijzigen betreffen dezelfde aanpassingen aan de regels omtrent de controle op eindgebruik voor uitvoer van defensiegerelateerde producten naar landen buiten de EU als deze aan de regels omtrent de controle op eindgebruik voor overbrenging van defensiegerelateerde producten naar EU-lidstaten, toegelicht onder artikel 11.

Artikel 15

Deze wijziging zet de lacune recht dat de betreffende meldingsplicht momenteel enkel geldt voor uitvoerbeperkingen van andere EU-lidstaten en niet voor voorwaarden en beperkingen van landen buiten de EU. Dit komt nochtans regelmatig voor, bijvoorbeeld de vereiste van een wederuitvoertoestemming van de VS.

Artikel 16

Deze wijzigingen werden vooropgesteld in de conceptnota.

In de conceptnota werd verwezen naar de discussie over het belang en de draagwijdte van het woord "zullen" ten opzichte van het woord "kunnen" in de criteria en het niveau van bewijs van een duidelijk risico op het negatieve gevolg dat moet worden aangeleverd.

De verwarring hieromtrent wordt gevoed door de formulering van de criteria in het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB die gebaseerd zijn op de vaststelling van een duidelijk risico en die de basis vormen voor bovenstaande criteria 1-3 uit het Wapenhandeldecreet. Het tweede criterium spreekt immers over "gebruikt worden" en bevat dus "zullen" noch "kunnen". De Gebruikersgids bij het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB bevat dan weer de volgende toelichting: *"Om te beoordelen of er al dan niet een duidelijk risico bestaat dat de beoogde uitvoer kan worden gebruikt om dergelijke daden te begaan of in de hand te werken, is een grondige analyse vereist. Het feit dat in de tekst "duidelijk risico" wordt gecombineerd met "kan worden gebruikt", is veelzeggend. Dit valt gemakkelijker te bewijzen dan dat er sprake is van een duidelijk risico dat de militaire technologie of het militaire materieel voor binnenlandse onderdrukking zál worden gebruikt"*.

De toelichting in de Gebruikersgids toont de bedoeling van het criterium. Het gaat daadwerkelijk over een risicoanalyse en niet over het aanleveren van bewijs dat de goederen na uitvoer het negatieve gevolg zullen hebben. De Engelse tekst van het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB is op dat vlak duidelijker; daarin is er sprake van *"a clear risk that the military technology or equipment to be exported might be used for internal repression"*. De Engelse Gebruikersgids licht toe dat *"The combination of "clear risk" and "might" in the text should be noted. This requires a lower burden of evidence than a clear risk that the military technology or equipment will be used for internal repression."*

Voor de duidelijkheid en om problemen te vermijden is het daarom aan te bevelen om de tekst van de Gebruikersgids over te nemen, die goed aansluit bij de bedoeling van het criterium en met de originele, Engelse tekst. Hetzelfde geldt voor de andere criteria waarin een risicoanalyse zit.

Om dezelfde reden wordt in het tweede criterium overigens ook het woord "gebruiken" aangevuld met "vergemakkelijken of in de hand werken". In overeenstemming met de Gebruikersgids bij het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB werd in de praktijk "gebruik" al toegepast op zowel het daadwerkelijk stellen van handelingen als op het faciliteren ervan, maar het wordt wenselijk geacht om dit ook in de regelgeving te verankeren. Ook het VN-Wapenhandelsverdrag spreekt in artikel 7 in dat opzicht over "het plegen of bevorderen" van, onder meer, mensenrechtenschendingen.

Artikel 17

Punt 1°

Zie de toelichting bij artikel 24 en 25.

Punt 2°

Deze toevoeging is een aanpassing die tijdens de consultatieronde over de conceptnota aan bod kwam en werd al in het algemene gedeelte van deze memorie vermeld. Het gaat hier over een loutere verduidelijking en het verder benadrukken van het belang

van de strijd tegen de doodstraf. Een duidelijk risico op gebruik van de goederen voor de toepassing van de doodstraf of voor het vergemakkelijken of in de hand werken zal in principe immers nu al tot de weigering van de vergunning leiden op basis van het criterium in artikel 26, §3, derde lid, van het Wapenhandeldecreet. In dat opzicht is het zo dat het merendeel van de criteria in artikel 28 vooral de nadruk leggen op de prioritaire mensenrechtentema's van de Vlaamse overheid, waaraan dan in de toepassing van de criteria in artikel 26 bijzondere aandacht moet gegeven worden.

Artikel 18

Deze wijzigingen betreffen dezelfde aanpassingen aan het doorvoercontroleregime voor civiele vuurwapens als deze aan het doorvoercontroleregime voor defensiegerelateerde producten, toegelicht onder artikel 4.

Artikel 19

Deze wijziging werd vooropgesteld in de conceptnota. De wijziging herwerkt de bestaande uitzondering op de verplichte opgave van serienummers van vuurwapens en onderdelen bij vergunningsaanvragen (artikel 31, §2).

Ondanks tegenstelde berichten tijdens de voorbereiding van het Wapenhandeldecreet had de verplichte opgave van serienummers vóór de toekenning van de vergunning alleen gevolgen voor erkende wapenhandelaars die wapens aankopen die pas na bestelling geproduceerd worden. Die gevolgen hadden wel betrekking op zowel invoer als uitvoer; bij uitvoer ging het dan over wapens die in België na bestelling geproduceerd werden. Om die reden is het aangewezen de uitzonderingen op de voorafgaande opgave ook toepasbaar te maken op uit- en doorvoer.

In de praktijk is ook gebleken dat wapenhandelaars zelfs in deze gevallen geen enkele moeite hebben om de serienummers van de betreffende wapens vóór de effectieve zending op te geven; enkel de verplichting om de nummers al bij de vergunningsaanvraag op te geven is problematisch. Het doel van de verplichting om de serienummers op te geven wordt evenzeer bereikt door deze te op vragen vóór de effectieve zending als door deze te op vragen vóór de vergunningstoekenning. Om die reden werd in de praktijk geen enkele keer de absolute uitzondering toegestaan om de serienummers pas bij de rapportering over het gebruik van de vergunning op te geven (zoals voorzien in artikel 31, §2, derde lid), maar werd telkens de vergunning toegekend onder de voorwaarde dat de serienummers uiterlijk twee werkdagen voor elke zending worden medegedeeld.

Op basis van de praktijk is er dan ook geen enkele reden om de principiële verplichting tot voorafgaande opgave van serienummers af te schaffen, maar wel om de "uitzondering" ietwat aan te passen. Die aanpassing bestaat er dan in dat de vergunning weliswaar kan toegekend worden zonder opgave van de serienummers, maar dat deze toch nog telkens vóór elke zending moeten opgegeven worden. Dit is "strenger" omdat

bij het toestaan van de uitzondering onder de huidige tekst de serienummers pas bij de rapportering over het gebruik van de vergunning moeten opgegeven worden, waarbij echter moet opgemerkt worden dat deze "verstrenging" in de praktijk geen probleem zal opleveren (zie hierboven). Bovendien staat tegenover "verstrenging" ook dat de aanvrager in de omschreven gevallen het recht krijgt om van de "uitzondering" gebruik te maken (terwijl dit nu telkens uitdrukkelijk moet worden toegestaan). De toepasselijkheid van een van de omschreven gevallen moet natuurlijk telkens aangetoond worden bij de vergunningsaanvraag. Wat betreft de voorziene gevallen zijn er geen wijzigingen noodzakelijk.

Aangezien de "uitzondering" met de voorgestelde wijziging ook geen echte uitzondering meer is die uitdrukkelijk moet worden toegestaan, wordt de verplichting in artikel 31, §2 om het toestaan van dergelijke uitzondering op te nemen in het jaarlijks en halfjaarlijks verslag aan het Vlaams Parlement zonder voorwerp en kan deze geschrapt worden. Het moet daarbij nogmaals benadrukt worden dat tot op heden de absolute uitzondering nooit werd toegekend en er dus ook geen enkele vermelding in het jaarlijks en halfjaarlijks verslag is moeten gebeuren.

Artikel 20

Deze toevoeging betreft dezelfde voor het regime omtrent civiele vuurwapens als deze die artikel 8 voorziet voor het regime omtrent defensiegerelateerde producten.

Artikel 21

Deze wijzigingen werden vooropgesteld in de conceptnota.

Punt 1° en 3° gaan over de afhandeling van tijdelijke overbrengingen van civiele vuurwapens, onderdelen en munitie door erkende wapenhandelaars en de vervanging van de huidige meervoudige vergunning door hetzelfde kennisgevingssysteem dat nu al toepasselijk is voor particuliere wapenbezitters. In de praktijk is het systeem van de meervoudige vergunning immers niet efficiënt en geen valabel alternatief voor het betreffende kennisgevingssysteem gebleken. Omdat erkende wapenhandelaars die houder zijn van een open vergunning nu al gebruik kunnen maken van een systeem van voorafgaande kennisgeving voor *definitieve* uitgaande overbrengingen naar erkende wapenhandelaars in andere EU-lidstaten, werd er uiteindelijk geen graten in gezien om dergelijk systeem ook toe te passen op *tijdelijke* overbrengingen.

Punt 2° zet de lacune recht dat er geen regeling mogelijk is voor de aanvraag van een open vergunning. Momenteel bevat artikel 36, §1, tweede lid daartoe immers geen delegatie aan de Vlaamse Regering. Zoals aangegeven in de conceptnota is het de bedoeling om hieromtrent een flexibele regeling te voorzien die aansluit bij de praktijk. De opname ervan in de regelgeving is weliswaar belangrijk om de verplichte opgave van bepaalde gegevens en documenten juridisch te verankeren.

Artikel 22

Deze wijziging betreft dezelfde overstap van de meervoudige vergunning naar een kennisgevingssysteem voor tijdelijke *in- en uitvoer* (buiten de EU) van civiele vuurwapens, onderdelen en munitie door erkende wapenhandelaars als deze die artikel 21 voorziet voor tijdelijke *overbrenging* (binnen de EU).

Artikel 23

Deze wijzigen betreffen dezelfde aanpassingen aan de regels omtrent de controle op eindgebruik voor uitvoer van civiele vuurwapens als deze aan de regels omtrent de controle op eindgebruik voor overbrenging en uitvoer van defensiegerelateerde producten, toegelicht onder artikel 11 en 14. Daarbij blijft de eindgebruikersverklaring wel subsidiair aan de voorlegging van een invoertoestemming van het land van bestemming, die bij uitvoer van (civiele) vuurwapens primordiaal blijft in het licht van het voormelde VN-Vuurwapenprotocol en EU-Vuurwapenverordening Nr. 258/2012.

Artikel 24 en 25

Deze toevoegingen betreffen de juridische verankering van de mogelijkheid tot het uitvaardigen van 'on hold maatregelen', die in dit ontwerp de correctere term 'algemene beperkende maatregelen' krijgen. Deze toevoegingen vloeien zoals in het algemene gedeelte aangehaald niet voort uit de conceptnota, maar houden rekening met de resolutie van het Vlaams Parlement van 9 maart 2016 betreffende de situatie in het Midden-Oosten en de handel in strategische goederen vanuit Vlaanderen naar die regio.

De 'on hold maatregel' werd in 2011 in het leven geroepen als respons op de gebeurtenissen in het kader van de zogenaamde "Ara/1che lente". Omwille van de interne repressie waarmee verschillende landen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika reageerden op massale volksprotesten werd als beleidsmaatregel aangekondigd dat de uitvoer van wapens en militair materiaal naar deze landen 'on hold' zou gezet worden. Concreet werd aangekondigd dat geen vergunningen zouden toegekend worden voor de levering van defensiegerelateerde producten of ordehandhavingsmateriaal aan eender welke overheidsdienst van de landen in kwestie. Deze beleidsmaatregel hield inhoudelijk het oordeel in dat dat elke uit- en doorvoer van defensiegerelateerde producten of ordehandhavingsmateriaal naar een overheidsinstantie in het betreffende land op dat moment in strijd zou zijn met de criteria van het Wapenhandeldecreet.

De 'on hold maatregel' betrof dus enkel een aankondiging van een beleidslijn t.a.v. leveringen naar de landen in kwestie – in verwijzing naar de relevante criteria van het Wapenhandeldecreet – en geen juridisch bindende maatregel die uitsloot dat Vlaamse bedrijven aanvragen voor de geviseerde leveringen zouden indienen en die de bevoegde minister ervan ontsloeg om geval-per-geval een gemotiveerde beslissing te nemen. Het Wapenhandeldecreet en het Wapenhandelbesluit bevatten geen rechtsgrond voor de bevoegde minister of de Vlaamse Regering om dergelijke bindende algemene beperkende maatregelen uit te spreken. Er was enkel de mogelijkheid om reeds toegekende vergunningen algemeen voor een bepaald land of een bepaalde eindgebruiker te schorsen, in te trekken of te beperken in gebruik (cf. artikel 43 van het Wapenhandeldecreet en artikel 46 van het Wapenhandelbesluit). Vergunningsaanvragen moeten geval-per-geval behandeld worden en geval-per-geval getoetst worden aan de criteria in artikelen 26 en 28 van het Wapenhandeldecreet.

Met de toevoeging van de mogelijkheid tot het opleggen van algemene beperkende maatregelen in artikel 24 en 25 wordt in het Wapenhandeldecreet een rechtsgrond ingeschreven die de Vlaamse Regering moet toelaten om wel een juridisch bindende maatregel te nemen die in de praktijk dezelfde uitwerking heeft als een multilaterale beperkende maatregel. Er wordt hier uitdrukkelijk verwezen naar de Vlaamse Regering, die als college een beslissing zal moeten nemen, op voorstel van de bevoegde minister. Dit werd wenselijk geacht in het licht van de ingrijpende impact van algemene beperkende maatregelen.

Het is belangrijk dat in de inhoudelijke toepassing van deze nieuwe mogelijkheid om een juridisch bindende algemene beperkende maatregel wordt voortgebouwd op de vroegere praktijk van de 'on hold maatregel'. In die praktijk werden een aantal richtsnoeren gehanteerd voor de eventuele overweging van een 'on hold maatregel', die ook moeten gelden in de eventuele overweging van een algemene beperkende maatregel. Dit komt neer op de volgende richtsnoeren:

1. Het uitvoeren van een algemene beperkende maatregel tegen een bepaald land en / of een bepaalde eindgebruiker moet een uitzonderlijke beslissing blijven.
 - De toepassing van de uit- en doorvoercriteria van het Wapenhandeldecreet geval per geval is in de meeste gevallen immers afdoende én de methode die wordt opgelegd in het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB.
 - Dat geldt óók voor landen die betrokken zijn in een gewapend conflict of waar interne spanningen aanwezig zijn en voor eindgebruikers ten aanzien waarvan ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht vastgesteld of van mensenrechten vastgesteld werden.
2. Een algemene beperkende maatregel kan enkel overwogen worden ten aanzien van een land en / of een eindgebruiker:
 - waarvan de Vlaamse Regering op basis van de criteria van het Wapenhandeldecreet van oordeel is dat op dat moment in geen enkel dossier omtrent defensiegerelateerde producten en ordehandhavingsmateriaal een vergunning kan toegekend worden; en
 - waartegen een multilateraal wapenembargo gerechtvaardigd lijkt, maar (om politieke redenen) niet waarschijnlijk is.
3. Vooraleer een algemene beperkende maatregel wordt uitgevaardigd, worden de andere gewesten en de andere EU-lidstaten bevroegd worden over hun uit- en doorvoerbeleid t.a.v. het betreffende land en / of de betreffende eindgebruiker.
4. De uitgevaardigde algemene beperkende maatregelen worden onderworpen aan periodieke evaluatie door de dienst Controle Strategische Goederen zodat zo snel als de situatie het toelaat kan teruggekeerd worden naar de toepassing van de criteria geval per geval.

Deze periodieke evaluatie zit ook in het voorstel verankerd.

De formulering van de eerste paragraaf van het nieuwe artikel 43/1 is gebaseerd op de formulering van de bestaande bepaling in artikel 43, §1, punt 2°, van het Wapenhandeldecreet. Zoals al aangegeven laat deze bepaling momenteel toe om reeds toegekende vergunningen algemeen voor een bepaald land of een bepaalde eindgebruiker te schorsen, in te trekken of te beperken in gebruik.

Het is immers belangrijk om de consistentie te bewaren tussen de momenteel al mogelijke algemene maatregelen tegen bestaande vergunningen en de nieuwe mogelijke maatregelen tegen toekomstige uit- en doorvoer die met dit voorstel ingeschreven worden. Dit geldt voor de grondslag ervan – dus artikel 43/1, §1 –, maar

ook voor de procedurele aspecten. Hiermee zal rekening gehouden worden in de opmaak van het wijzigend Wapenhandelbesluit dat na de goedkeuring van dit ontwerp zal volgen.

Naast deze basisbepalingen over de mogelijkheid tot het opleggen van algemene beperkende maatregelen voorziet dit ontwerp ook een aantal "flankerende bepalingen.

Zo voorzien artikel 6 en 18, die respectievelijk artikel 8 en 30 van het Wapenhandeldecreet wijzigen, dat er bij niet-vergunningsplichtige doorvoer alsnog een vergunning nodig is als de goederen bestemd zijn of kunnen zijn voor een land waarvoor op het moment van de voorgenomen doorvoer met toepassing van artikel 43/1 door de Vlaamse Regering geen enkele overbrenging, uit- of doorvoer met dat land als land van bestemming of eindgebruik wordt toegestaan.

Artikel 17, dat artikel 28 van het Wapenhandeldecreet wijzigt, voorziet dat een vergunningsaanvraag geweigerd wordt als vaststaat dat de toekenning van een vergunning strijdig is met een maatregel opgelegd met toepassing van artikel 43/1.

Artikel 32 dat artikel 50 van het Wapenhandeldecreet wijzigt, voorziet ten slotte de opname in het jaarverslag van de opgelegde algemene beperkende maatregelen. Let wel, transparantie ten aanzien van het Vlaams Parlement wordt ook al in het nieuwe artikel 43/1 verzekerd, waarin werd opgenomen dat alle beslissingen omtrent algemene beperkende maatregelen onmiddellijk aan het Vlaams Parlement gemeld worden (en gepubliceerd worden op de website van de dienst Controle Strategische Goederen.

Artikel 26

Deze wijziging werd vooropgesteld in de conceptnota.

Het Wapenhandeldecreet en het Wapenhandelbesluit bevatten een aantal regels over de uitoefening van het hoorrecht bij weigering van "een vergunning, machtiging of certificaat" (cf. artikel 45 van het Wapenhandeldecreet en artikel 52 van het Wapenhandelbesluit). Bij de opmaak werd echter de schriftelijke bevestiging vergeten, waarop de betreffende regels nochtans ook van toepassing moeten zijn.

De schriftelijke bevestiging moet dus aan de betreffende bepalingen toegevoegd worden.

Het enige document van het Wapenhandeldecreet dat nu nog niet in de betreffende bepalingen vermeld wordt is het voorlopig advies. Dat document wordt echter nooit geweigerd; het betreft immers enkel een niet-bindend positief of negatief oordeel over een voorgelegde transactie. Bij een negatief oordeel kan de aanvrager ervan in geval van nieuwe informatie of gewijzigde omstandigheden sowieso om een nieuw oordeel vragen.

Artikel 27

Paragraaf 2

In deze paragraaf zijn punt 5° en 6° van het eerste lid en het derde lid nieuw; het vijfde lid werd aangepast.

Punt 5° werd aan het eerste lid toegevoegd om te verduidelijken dat toezichtshouders bij de uitoefening van toezicht en het eventueel gebruik van andere toezichtsrechten vragen mogen stellen aan de betrokken personen. Het gaat daarbij niet om een "verhoor" in de strafrechtelijke zin, i.e. naar aanleiding van een redelijk vermoeden van een misdrijf en behoeft daarom ook niet de toepassing van de daaraan verbonden rechten in artikel 47bis van het Wetboek van Strafvordering betreffende de toegang tot een advocaat ("Salduz-rechten"). Het vragen stellen moet zich uiteraard beperken tot de uitoefening van toezicht. Vanaf het moment dat de toezichtshouder – mogelijks tijdens de uitoefening van toezicht – een redelijk vermoeden van een misdrijf krijgt en daarover gerichte vragen zou wensen te stellen, dan kan hij dat – op basis van zijn opsporingsbevoegdheid voorzien in paragraaf 3 –, maar moet hij overgaan tot een formeel "verhoor", met de toepassing van de daaraan verbonden rechten in artikel 47bis van het Wetboek van Strafvordering betreffende de toegang tot een advocaat. Dit moet dan uiteraard ook aan de personen in kwestie duidelijk gemaakt worden.

De toevoeging van punt 6° van het eerste lid en van het derde lid werden vooropgesteld in de conceptnota omdat het ontbreken van de mogelijkheid als een lacune geïdentificeerd werd, onder meer door de Administratie der Douane en Accijnzen. Het gaat hier over de mogelijkheid voor toezichtshouders om binnen het kader van de uitoefening van het toezicht bewarende of beveiligende maatregelen te treffen. De betreffende bepalingen zijn modelbepalingen uit het rapport 'Straf- en administratieve sancties in Vlaamse regelgeving: Aanbevelingen voor een sterker handhavingsbeleid' van het Interuniversitair Centrum voor Wetgeving.

De aanpassing van het vijfde lid werd gesuggereerd tijdens gesprekken in het kader van het Project Coördinatie Vlaams Handhavingsbeleid om de daadkracht van het toezicht te versterken. De tekst werd overgenomen uit artikel 16.3.20 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. Betreffende het recht van de toezichtshouders in punt 5° van het eerste lid om elke persoon te ondervragen over feiten die ze nuttig achten voor de uitoefening van het toezicht, moet het hier wel duidelijk zijn dat de medewerkingsplicht de personen in kwestie niet verplicht om zelfincriminerende verklaringen af te leggen. De personen in kwestie blijven de mogelijkheid hebben om te zwijgen, maar als ze verkiezen om te spreken zijn ze verplicht om de gestelde vragen correct te beantwoorden. In dat opzicht kan spreken en daarbij onjuiste informatie verstrekken aanleiding geven tot sanctionering (cf. Arrest van 29 november 2011 van het Hof van Cassatie, nr. P.11.0113. N/1).

Paragraaf 3, eerste lid

Gebaseerd op onder meer artikel 11.3.3 van het decreet van 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed werd de bepaling in het eerste lid van de bestaande derde paragraaf herwerkt om duidelijk te maken dat toezichtshouders ook bevoegdheden hebben in de opsporingsfase, i.e. vanaf redelijk vermoeden van een misdrijf. Vanaf dat moment kunnen toezichtshouders immers hun toezichtrechten uit paragraaf 2 niet langer uitoefenen (zie wel hieronder over paragraaf 4 omtrent administratieve inbreuken). Met de bestaande paragraaf 3 was het in dat opzicht niet expliciet duidelijk

in hoeverre de toezichtshouders op dat moment opsporingsbevoegdheden konden uitoefenen, aangezien de paragraaf enkel vermeldde dat toezichtshouders inbreuken konden vaststellen in een proces-verbaal van overtreding. Dit was onder meer van belang voor het stellen van vragen, gelet op de voormelde kwestie van de toepassing van de "Salduz-rechten". Om die reden werd de problematiek besproken binnen de "denktank Salduz", een werkgroep van het expertisenetwerk strafrechtspleging onder het College van Procureurs-Generaal. Uiteindelijk werd geoordeeld dat toezichtshouders omwille van hun vaststellingsbevoegdheid toch impliciet minstens als agenten van gerechtelijke politie zouden moeten beschouwd worden en toch opsporingshandelingen zouden moeten kunnen stellen. Het werd tegelijkertijd echter opportuun geacht om in de tekst van het Wapenhandeldecreeet te expliciteren dat toezichtshouders de bevoegdheid hebben om misdrijven op te sporen – en dus om de opsporingsbevoegdheden in het Wetboek van Strafvordering uit te oefenen – en tevens aan minstens bepaalde toezichtshouders het statuut van officier van gerechtelijke politie toe te kennen. Daarbij werd door de denktank weliswaar de optie opengelaten om de opsporingstaak en –bevoegdheden aan andere personeelsleden toe te kennen dan deze die over toezichtsrechten beschikken. In het kader van het Wapenhandeldecreeet werd er echter om verschillende redenen voor om gekozen om de toezichtsrechten en opsporingsbevoegdheden aan dezelfde personeelsleden toe te kennen: 1) juridisch gezien moet er geen onderscheid gemaakt worden; eenzelfde personeelslid mag tegelijkertijd over toezichtsrechten en opsporingsbevoegdheden beschikken. Hij moet enkel in de praktische uitoefening daarvan een onderscheid maken en dit duidelijk maken ten aanzien van de betrokkenen. Het kantelmoment is daar het redelijk vermoeden van een misdrijf. 2) in de praktijk is het beter dat een toezichtshouder die in het kader van de uitoefening van toezicht een redelijk vermoeden van een misdrijf krijgt *zelf* kan overgaan tot de (verdere) opsporing en vaststelling van dat misdrijf; 3) het zijn net de toezichtshouders die over de expertise beschikken die ook noodzakelijk is voor de opsporing en vaststelling van misdrijven; en 4) aangezien de personeelscapaciteit voor de handhaving van het Wapenhandeldecreeet beperkt is, is het logisch om waar mogelijk dezelfde personen meerdere, complementaire taken toe te vertrouwen.

Wat betreft de vaststelling van misdrijven werd behouden dat de opgestelde processen-verbaal gelden tot bewijs van tegendeel. In de memorie van toelichting bij het Wapenhandeldecreeet werd in dat opzicht verduidelijkt dat het in het licht van de complexe aard van de regelgeving tegelijkertijd wenselijk en redelijk is om aan de vaststelling van de experts van de administratie een bijzondere wettelijke bewijswaarde toe te kennen. Daarbij werd nu wel de voorwaarde geschrapt dat het proces-verbaal daarvoor moet opgestuurd worden naar de persoon of personen ten laste van wie het is opgesteld. Een efficiënt opsporingsonderzoek kan immers vereisen dat de verdachte nog enige tijd onwetend is van de gedane vaststellingen, of minstens de precieze inhoud ervan. De overmaking van het P-V aan de betrokkene is in dat opzicht ook geen algemene *conditio sine qua non* voor de bijzondere bewijswaarde. Onder meer artikel 11.3.3 van het decreet van 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed voorziet de

bijzondere bewijswaarde zonder noodzakelijke overmaking van het P-V aan de betrokkene.

Paragraaf 3, tweede lid

Deze bepaling werd overgenomen uit artikel 16.4.31 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, zonder daaraan de procedures en gevolgen te koppelen die in het decreet wel voorzien zijn. Uit de in de conceptnota vermelde gesprekken met het College van Procureurs-Generaal werd in dat opzicht geconcludeerd dat het opportuun is om het principe in te schrijven dat dergelijk verzoek aan het Openbaar Ministerie gericht wordt, maar het vervolg daarvan te laten afhangen van wederzijdse afspraken die (eventueel) opgenomen worden in een omzendbrief van het College van Procureurs-generaal. Dat laat ruimte voor flexibiliteit.

Paragraaf 3, derde lid

De bevoegde dienst van de Administratie der Douane en Accijnzen werd hier toegevoegd in het licht van de mogelijke samenloop tussen misdrijven tegen het Wapenhandeldecreet en misdrijven tegen de douaneregelgeving.

Paragraaf 3, vierde lid

Zie hiervoor de toelichting bij paragraaf 3, eerste lid.

Paragraaf 4

De bovenstaande toelichting bij paragraaf 3, eerste lid, moet enigszins genuanceerd worden in het licht van de introductie van de harde depenalisering van bepaalde inbreuken op het Wapenhandeldecreet – cf. artikel 28 en 29 – die de aanleiding was tot de nieuwe paragraaf 4. Aangezien “hard gedepenaliseerde” inbreuken geen misdrijven meer zijn en enkel gesanctioneerd worden met administratieve sancties, vallen zij niet langer onder de toepassing van het straf- en strafprocesrecht. Dit houdt ook in dat voor de “opsporing” van dergelijke inbreuken, toezichtshouders geen beroep kunnen doen op de opsporingsbevoegdheden in het Wetboek van Strafvordering. In navolging van artikel 16.4.1 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid werd daarom opgenomen dat de toezichtshouders hun toezichtrechten behouden in de fase van de *bestuurlijke* handhaving. Dat betekent dus dat de toezichtshouder voor de “opsporing” van dergelijke inbreuken wel nog gebruik kan maken van de toezichtrechten vermeld in paragraaf 2. Nogmaals, dat kan omdat het hier niet gaat over misdrijven, maar wel over administratieve inbreuken. Dat houdt ook in dat de toezichtshouder zelfs bij een redelijk vermoeden van een dergelijke administratieve inbreuk aan de betrokkenen vragen kan stellen zonder toepassing van de rechten in artikel 47bis van het Wetboek van Strafvordering. Hij moet wel aan de betrokkenen duidelijk maken dat de ondervraging gebeurt naar aanleiding van een redelijk vermoeden van een inbreuk.

Verder maakt deze paragraaf ook duidelijk dat administratieve inbreuken niet vastgesteld moeten worden in een proces-verbaal, maar dat een verslag van vaststelling volstaat. De basistekst hierover werd overgenomen uit artikel 11.3.4 van

het decreet van 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed, samen met de bepaling in geval van samenloop.

Omdat hier het geheim van het onderzoek niet speelt, wordt hier wel voorzien dat een kopie van het verslag van vaststelling aan de betrokken personen bezorgd wordt.

Artikel 28

Deze wijzigingen werden vooropgesteld in de conceptnota.

De wijzigingen in punt 1^o, 2^o en 4^o hangen samen met de "harde depenalisering" van de andere inbreuken dan deze vermeld in lid 2 en 3 van artikel 47, §1 van het Wapenhandeldecreet. In de huidige tekst zijn deze inbreuken nog strafrechtelijk sanctioneerbaar op basis van het vierde lid van artikel 47, §1. Met de opheffing van het vierde lid in artikel 47, §1, en de toevoeging van de betreffende tekst aan artikel 48 worden de inbreuken in kwestie uit het strafrecht gehaald en worden deze exclusief sanctioneerbaar met administratieve sancties (zie ook artikel 29). Het gaat hier over erg eenvoudige inbreuken die niet direct een overtreding op de vergunningsverplichtingen betreffen, zoals het niet of laattijdig rapporteren over het gebruik van een vergunning, het rapporteren of bijhouden van onvolledige of onjuiste gegevens of het niet melden van verkregen informatie over de wederuitvoer van goederen.

Met de wijziging in punt 3^o wordt dan weer een fout in de betreffende bepaling van het Wapenhandeldecreet rechtgezet. In de huidige tekst van die bepaling, betreffende overtredingen van embargo's of andere beperkende maatregelen van de VN, de EU en de OVSE, wordt immers onterecht enkel gesproken over uit-, doorvoer en overbrenging. Embargo's of andere beperkende maatregelen kunnen echter ook betrekking hebben op invoer, zoals recent de Europese maatregelen betreffende Rusland. In deze bepaling moet dus invoer toegevoegd worden. In deze bepaling wordt bewust enkel verwezen naar embargo's of andere beperkende maatregelen van de VN, de EU en de OVSE en niet naar de algemene beperkende maatregelen die de Vlaamse Regering zelf met toepassing van het nieuwe artikel 43/1 – ingevoegd met artikel 25 van dit ontwerp – kan opleggen. Dit heeft voor enerzijds te maken met de zwaarwichtigheid – multilaterale beperkende maatregelen wegen zwaarder door – maar anderzijds met het kennisaspect dat in de context van strafrechtelijke sanctionering essentieel is. Vooral in het geval van exporteurs, vervoerders of doorvoerders zonder woonplaats of maatschappelijke zetel in België zou een veronderstelling of vermoeden van kennis van dergelijke Vlaamse maatregelen moeilijk liggen, in tegenstelling tot maatregelen van de VN, de EU en de OVSE. Let wel, dit betekent niet dat in-, uit-, doorvoer of overbrenging in weerwil van een algemene beperkende maatregelen van de Vlaamse Regering niet strafbaar is. Dit betekent enkel dat dergelijke in-, uit-, doorvoer of overbrenging strafbaar is op basis van artikel 47, §1, derde lid, van het Wapenhandeldecreet en niet op basis van artikel 47, §1, tweede lid. Het gaat in voorkomend geval immers nog altijd over een in-, uit-, doorvoer of

overbrenging van goederen "waarvan de in-, uit- en doorvoer en de overbrenging op basis van dit decreet aan een vergunning onderworpen is zonder geldige vergunning".

Artikel 29

De wijzigingen aan artikel 48 van het Wapenhandeldecreet zijn drieërlei: 1) de introductie van exclusieve administratieve sancties voor andere inbreuken dan deze vermeld in lid 2 en 3 van artikel 47, §1; 2) de herwerking van de administratieve geldboetes; en 3) de toevoeging van enkele noodzakelijke elementen aan de procedure van administratieve sanctionering.

De introductie van exclusieve administratieve sancties voor "andere inbreuken" naast de bestaande alternatieve administratieve sancties voor de misdrijven vermeld in lid 2 en 3 van artikel 47, §1, werd vooropgesteld in de conceptnota en werd al onder artikel 28 toegelicht. In artikel 29 gaat het over de wijzigingen vermeld in punt 1° en 4°.

De herwerking van de administratieve geldboetes werd ook (gedeeltelijk) vooropgesteld in de conceptnota en betreft punt 2°. Zoals hoger al aangegeven werden de bedragen aangepast in het licht van de harde depenalisering zodat er een verschil is tussen de *alternatieve* administratieve geldboetes voor misdrijven en de *exclusieve* administratieve geldboetes voor andere, lichtere inbreuken. Daarbij werden de sancties ook inflatiebestendig gemaakt door te verwijzen naar de opdecimen die gelden voor strafrechtelijke boetes. De bepaling daarover is gebaseerd op gelijkaardige bepalingen in artikel 16.4.25 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en artikel 11.2.4 en 11.2.6 van het decreet van 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed. Met de aanpassing van de bedragen werden de minima en maxima van de alternatieve administratieve sancties voor misdrijven verhoogd en op het niveau gebracht van de strafrechtelijke geldboetes voor de misdrijven in kwestie. Dit is logisch omdat het blijft gaan over dezelfde zware inbreuken; het feit dat deze in voorkomend geval niet vervolgd maar administratief gesanctioneerd worden doet daar niets van af.

De toevoeging van een aantal elementen aan de procedure van administratieve sanctionering werd al in het algemene gedeelte van deze memorie vermeld. Het gaat achtereenvolgens over een regeling omtrent de procedure voor de betwisting van een administratieve sanctie – zoals vooropgesteld in de conceptnota – en over de mogelijkheid om bij het opleggen van administratieve sancties verzachtende omstandigheden aan te nemen of uitstel te verlenen. De bepalingen daarover werden na gesprekken in het kader van het Project Coördinatie Vlaams Handhavingsbeleid overgenomen uit artikel 11.2.4, §3, van het decreet van 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed, en artikel 12, §5 en §6, van het decreet van 5 februari 2016 houdende het toeristische logies.

Artikel 30

Deze toevoeging betreft een technische wijziging en geen introductie van nieuwe regelgeving. Deze bepaling wordt immers gewoon overgeheveld uit het decreet van 20 december 2013 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2014; de betreffende bepaling in dat decreet wordt dan ook opgeheven (zie de opheffingsbepaling in artikel 34 van dit ontwerp van decreet). Het werd in dat opzicht opportuun geacht om met de wijziging van het Wapenhandeldecreet het Fonds Wapenhandelgerelateerde Boeten in het Wapenhandeldecreet onder te brengen.

Met het Samenwerkingsakkoord van 17 december 2015 tot wijziging van het Samenwerkingsakkoord van 2 maart 2007 betreffende chemische wapens en het bijhorende instemmingsdecreet van 8 juli 2016 werd de strekking van het fonds ook uitgebreid. Ook de opbrengst van de administratieve sancties die voorzien zijn in dat Samenwerkingsakkoord zullen in het Fonds Wapenhandelgerelateerde Boeten ondergebracht worden. Omdat het Samenwerkingsakkoord van 17 december 2015 voorlopig nog niet in werking is getreden door het ontbreken van instemmingsakten van het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voorziet dit ontwerp van decreet in artikel 35 wel een overgangsbepaling. De overheveling zal gebeuren op het moment dat het Samenwerkingsakkoord van 17 december 2015 in werking treedt.

De achtergrond van de oprichting van het Fonds Wapenhandelgerelateerde Boeten werd als volgt toegelicht in de memorie bij het voormelde decreet van 20 december 2013:

"De voornaamste reden voor de introductie van administratieve sancties in het Wapenhandeldecreet van 15 juni 2012 betrof de noodzaak om met het decreet de ongewenste straffeloosheid tegen te gaan die onder het regime van de nu opgeheven wet van 5 augustus 1991 bestond voor minstens bepaalde types van overtredingen van het decreet. Die straffeloosheid had deels te maken met de overbelasting van de gerechtelijke autoriteiten en de sowieso beperkte gerechtelijke aandacht voor de technisch complexe materie van (internationale) wapenhandel, maar bijvoorbeeld ook met de afwezigheid van douanecontroles (op wapenverkeer) binnen de Europese Unie. Een sfeer van straffeloosheid werkt niet-naleving van de regelgeving in de hand. De mogelijkheid om met administratieve boetes overtredingen op het Wapenhandeldecreet te bestraffen die niet strafrechtelijk vervolgd worden, is dan ook een noodzakelijk instrument om naleving van de verschillende verplichtingen te kunnen afdwingen. Hetzelfde geldt voor de rechten van toezicht en de vaststellingsbevoegdheid die in het Wapenhandeldecreet en Wapenhandelbesluit van 20 juli 2012 werden toegekend aan bepaalde personeelsleden van het Departement internationaal Vlaanderen. De correcte en efficiënte uitoefening van deze rechten en bevoegdheid vooronderstelt voldoende expertise, training en controle-instrumenten. Hierbij valt niet alleen te denken aan opleidingssessies voor de betreffende personeelsleden, maar bijvoorbeeld ook aan het inschakelen van externe expertise omtrent de vaak hoogtechnologische materialen waarmee toezichthouders geconfronteerd worden en de verificatie van het eindgebruik

van uitgevoerde Vlaamse wapens bij de eindgebruiker. Anders gezegd kunnen de middelen uit het fonds bijdragen tot correct en efficiënt Vlaams toezicht op de naleving van het Wapenhandeldecreet. Met het oog op een succesvolle naleving van de regelgeving moet repressief optreden tegen overtredingen ook aangevuld worden met voldoende preventieve maatregelen. Het belangrijkste preventieve instrument is het vlot en duidelijk informeren van het doelpubliek én van partnerinstanties – zoals de douane, politiediensten en provinciale wapen diensten – over de verplichtingen van het Wapenhandeldecreet. Dit vooronderstelt onder meer een multifunctionele website en de mogelijkheid om specifieke seminaries te organiseren, eventueel samen met sectororganisaties zoals BSDI-Agoria. Dit vooronderstelt ook het ter beschikking kunnen stellen van documentatiemateriaal in verschillende vormen, zoals bijvoorbeeld brochures in verschillende talen. Een ander preventief instrument is het faciliteren van de naleving van de verplichtingen van het decreet door het doelpubliek. Verplichtingen worden immers vaker nageleefd als ze gemakkelijk kunnen nageleefd worden. Het faciliteren van het doelpubliek vooronderstelt onder meer efficiëntiewinst door de digitalisering van de aanvraag- en behandelingsprocedures en van rapporteringsverplichtingen. Beide types van preventieve maatregelen noodzaken een substantieel financieel engagement. In die zin kunnen de middelen uit het fonds mee bijdragen tot het effectief mogelijk maken van de correcte naleving van het Wapenhandeldecreet.

Deze toelichting geldt nog steeds en geldt ook *mutatis mutandis* voor de mogelijkheid tot administratieve sancties in het Samenwerkingsakkoord van 17 december 2015 en de toebedeling van de opbrengst van deze sancties aan het Fonds Wapenhandelgerelateerde Boeten.

Artikel 31

Deze bepaling in het Wapenhandeldecreet kaderde oorspronkelijk binnen de procedure van het toestaan van een uitzondering op de verplichte opgave van serienummers van vuurwapens en onderdelen bij vergunningsaanvragen (zie de toelichting bij artikel 19). Omwille van de herwerking van die uitzondering is de bestaande bepaling in artikel 49 niet langer relevant. Het is echter zo dat aanvragers van vergunningen voor de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van vuurwapens, onderdelen en munitie in hun rapportering over verrichte zendingen altijd aan de dienst Controle Strategische Goederen van het Departement internationaal Vlaanderen moeten rapporteren over welke vuurwapens, onderdelen en munitie ze effectief hebben in-, uit-, doorgevoerd of overgebracht, met vermelding van de essentiële kenmerken daarvan. Daarom werd deze bepaling aangepast, zodat deze verwijst naar de juiste bepaling waarin de betreffende essentiële kenmerken staan opgesomd.

Artikel 32

De meeste wijzigingen aan het rapporteringsartikel werden vooropgesteld in de conceptnota, i.e.:

- Het verankeren van de praktijk van de vermelding van weigeringscriteria bij geweigerde vergunningen en negatieve voorlopige adviezen;
- Het verankeren van de praktijk van publicatie van maandverslagen op de website van de dienst Controle Strategische Goederen van het Departement internationaal Vlaanderen;
- Het inschrijven van een verplichte rapportering over afgeleverde voorlopige adviezen;
- Het inschrijven van een verplichte rapportering over toegekende en geweigerde schriftelijke bevestigingen aan de hand van een generieke beschrijving van de goederen in kwestie;
- Het corrigeren van de verplichte rapportering over (het gebruik van) globale vergunningen in overeenstemming met haar eigenheid als vergunning die wordt toegekend voor een onbepaalde hoeveelheid van bepaalde defensiegerelateerde producten of productcategorieën.

Zoals hierboven al aangegeven werd op basis van de gevoerde gesprekken tijdens de consultatieronde ook de rapportering van verlengingen van vergunningen aan toegevoegd.

Punt 2°

De wijzigingen in dit punt corrigeren de bepalingen in artikel 50 die niet stroken met de eigenheid van de globale vergunning als een vergunning die wordt toegekend voor een onbepaalde hoeveelheid van bepaalde defensiegerelateerde producten of productcategorieën.

Die eigenheid maakt dat de hoeveelheid en de waarde van de producten of productcategorieën waarvoor een globale vergunning wordt toegekend pas *a posteriori*, op het moment van de jaarlijkse rapportering over het gebruik van de vergunning, gekend zijn. Daarom moet de rapportering aan het Vlaams Parlement op een gelijkaardige manier gebeuren als de rapportering over algemene vergunningen en niet als de rapportering over individuele vergunningen, zoals nu verkeerdelijk in artikel 50 staat.

Punt 3° en 4°

De meeste van deze wijzigingen betreffende de juridische verankering van bestaande praktijken. In dat opzicht is binnen de huidige legislatuur de transparantie uitgebreid; de jaarverslagen die aan het Vlaams Parlement voorgelegd werden bevatten immers meer informatie dan de voorgaande jaarverslagen en bevatten ook meer informatie dan het Wapenhandeldecreet in artikel 50 vereist. Het gaat daarbij in de eerste plaats over de vermelding van weigeringscriteria, niet enkel bij geweigerde vergunningen, maar ook bij negatieve voorlopig adviezen.

Met de verankering daarvan in het Wapenhandeldecreet wordt de voortrekkersrol van Vlaanderen op het vlak van transparantie nu benadrukt.

Hetzelfde geldt voor de praktijk van publicatie van de maandverslagen op de website van de dienst Controle Strategische Goederen van het Departement internationaal Vlaanderen, en de opname van positieve voorlopige adviezen en schriftelijke bevestigingen in de halfjaarlijkse verslagen of jaarverslagen.

Wat betreft de schriftelijke bevestigingen zal dat gebeuren aan de hand van een generieke beschrijving van de goederen in kwestie, in navolging van de beschrijvingen die onder het regime van de Wet van 5 augustus 1991 en het KB van 8 maart 1993 in de verslagen werden gehanteerd voor goederen die onder de toepassing van de toenmalige catch-all bepaling vielen.

Tot slot, zoals al aangegeven in het algemene gedeelte van deze memorie werd de rapportering over verlengingen van vergunningen bijkomend opgenomen omdat de toekenning of een weigering van een verlenging ook een relevante beleidsbeslissing inhoudt. Dat is zeker het geval als er zich sinds de toekenning van de oorspronkelijk vergunning betreffende het land van eindgebruik of de eindgebruiker gewijzigde omstandigheden hebben voorgedaan.

Artikel 33

Deze wijzigingen hangen enerzijds samen met de introductie van administratieve sancties in het Samenwerkingsakkoord van 2 maart 2007 betreffende chemische wapens (cf. artikel 27 van dit ontwerp van decreet) en anderzijds met de toevoeging aan de procedure van administratieve sanctionering in het Wapenhandeldecreet (cf. artikel 26, punt 6°, van dit ontwerp van decreet).

De wijzigingen aan het decreet van 8 juli 2016 zorgen ervoor dat de procedure van administratieve sanctionering voor inbreuken op het Samenwerkingsakkoord dezelfde is als deze voor inbreuken op het Wapenhandeldecreet. Aangezien de procedure in het Wapenhandeldecreet met artikel 26, punt 6°, van dit ontwerp immers gewijzigd wordt, worden met dit artikel de wijzigingen in kwestie overgenomen in het decreet van 8 juli 2016. Concreet gaat het over de mogelijkheid om bij het opleggen van administratieve sancties verzachtende omstandigheden aan te nemen of uitstel te verlenen (de procedure voor de betwisting van een administratieve sanctie die artikel 26, punt 6° in het Wapenhandeldecreet invoegt staat in dat opzicht al in het decreet van 8 juli 2016).

Om dezelfde reden van eenvormigheid wordt ook de regeling omtrent toezicht en opsporing van misdrijven uit het Wapenhandeldecreet (artikel 46) toegepast op het Samenwerkingsakkoord van 2 maart 2007.

Artikel 34 en 35

Zie de toelichting bij artikel 30.

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaamse minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed,

Geert BOURGEOIS