

CONCEPTNOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Optimalisatie van het Wapenhandeldecreet en het Wapenhandelbesluit

I. ACHTERGROND VAN DE OPTIMALISATIE-OEFENING

1. Concrete aanzet

Zoals bepaald in het Regeerakkoord streeft de Vlaamse Regering in verband met in-, uit- en doorvoer van strategische goederen naar een *'evenwichtige en verantwoorde afweging van ethische, economische en veiligheidselementen'*.

De beleidsnota 2014-2019 inzake Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking bevat in deze context volgende specifieke bepaling:

'Ik zal onderzoeken of we –na twee jaar toepassing ervan- bepaalde elementen van het Wapenhandeldecreet moeten bijsturen.'

'Het handhavingsregime van het decreet onderbouwen we door afspraken te maken met de relevante federale overheidsdiensten over het uitoefenen van toezicht en over de wisselwerking tussen strafrechtelijke vervolging van administratieve sancties.'

Het onderzoek naar de wenselijkheid en reikwijdte van de vooropgestelde bijsturing verliep onder meer via een consultatieronde bij de voornaamste belanghebbenden en op de website van de dienst Controle Strategische Goederen.

De dienst bezorgde de oproep tot consultatie aan de belanghebbenden die in de voorbereiding van het Wapenhandeldecreet al om een overleg verzocht hadden:

- Vlaams Vredesinstituut
- Amnesty International vzw (samen met International Peace Information Service – IPIS)
- Rode Kruis – Vlaanderen
- Agoria Vlaanderen
- Flanders Aerospace Group (FLAG)
- Wapenunie
- Belgische Vereniging van Wapenverzamelaars (BVVW)
- Hubertus Vereniging Vlaanderen vzw (HVV)

De conclusies en aanbevelingen van de organisaties die de oproep van de dienst Controle Strategische Goederen beantwoordden – Amnesty International vzw, IPIS, Agoria Vlaanderen en FLAG – werden meegenomen in deze conceptnota.

2. Het Wapenhandeldecreet en het Wapenhandelbesluit: implementatie en praktijk

Het Wapenhandeldecreet en het Wapenhandelbesluit regelen 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 vanaf 30 juni 2012. Deze regelgeving werd aangenomen negen jaar na de overdracht van deze bevoegdheid met de bijzondere wet van 12 augustus 2003.

Voorafgaand aan het Wapenhandeldecreet en het Wapenhandelbesluit oefende het Vlaamse Gewest – net als de andere gewesten – zijn bevoegdheid uit op basis van de federale regelgeving die gold op het moment van de regionalisering. Het gaat daarbij over de wet van 5 augustus 1991 en het koninklijk besluit van 8 maart 1993.

Het decreet vormde – deels onder invloed van internationale en Europese regelgeving – een breuk met de vroegere federale regelgeving, zowel op het vlak van controleverplichtingen, vergunningssoorten en aanverwante procedures als op het vlak van handhaving en transparantie.

Onder meer omwille van deze breuk vereiste de implementatie van het Wapenhandeldecreet en het Wapenhandelbesluit een reeks praktische maatregelen en afspraken. Het ging daarbij in de eerste plaats over een resem administratieve maatregelen, zoals het uittekenen van nieuwe aanvraagformulieren en afgeleverde documenten, nieuwe procedures en formele richtlijnen, de aanpassing van de interne databank en website van de dienst Controle Strategische Goederen, de aanpassing van de rapportering aan het Vlaams Parlement en de ontwikkeling van een online instrument voor de rapportering over het gebruik van vergunningen. Meer inhoudelijk ging het daarbij over de ontwikkeling van richtlijnen voor de toepassing van de catch-all bepaling van het decreet, van de uit- en doorvoercriteria en van de regels over controle op eindgebruik en over de ontwikkeling van het handhavingsregime.

De voltrekking van een aantal van deze maatregelen en afspraken is momenteel nog lopende, zoals bijvoorbeeld in verband met de afspraken over de werking van het handhavingsregime. In dat opzicht bevat de beleidsnota 2014-2019 ook het engagement om met de relevante federale overheidsdiensten afspraken te maken over het uitoefenen van toezicht en over de wisselwerking tussen strafrechtelijke vervolging en administratieve sancties.

De **kritieken** die voornamelijk in het Vlaams Parlement op het Wapenhandeldecreet werden geuit hadden grotendeels betrekking op elementen waarover ook al vóór de aanneming van het decreet principiële discussies werden gevoerd, en wezen meestal niet op gebrekkige regels in het decreet of op de foute of ineffectieve toepassing van de vastgelegde regels, maar stelden eerder beleidskeuzes in vraag. Het schoolvoorbeeld daarvan is de discussie over (de toepassing van) de catch-all bepaling van het decreet.

Daarnaast blijven er uiteraard nog enkele **uitdagingen** bestaan, zoals het afronden van de voormelde afspraken over de werking van het handhavingsregime. Het gebrek daaraan verklaart immers de terughoudende toepassing van de algemene toezichtsbevoegdheid, toezichtrechten en vaststellingsbevoegdheid die aan bepaalde personeelsleden van het Departement internationaal Vlaanderen zijn toebedeeld (artikel 46 van het decreet) en van het regime van administratieve sanctionering, dat enkel kan gebruikt worden in gevallen waarin binnen twee maanden na de vaststelling van de inbreuk door het Openbaar Ministerie geen strafvordering is ingesteld.

Sinds de inwerkingtreding van het Wapenhandeldecreet en het Wapenhandelbesluit houdt de dienst Controle Strategische Goederen ook een register bij waarin materiële fouten, kleine vergetelheden, ongelukkige redacties, lacunes en inefficiënte procedures worden geïdentificeerd. Deze optimalisatieoefening moet ook een antwoord bieden op deze tekortkomingen.

3. Parlementaire discussie

In het Vlaams Parlement werd tijdens de bespreking van de eerste verslagen over de toepassing van het Wapenhandeldecreet en naar aanleiding van verschillende parlementaire vragen reeds de wenselijkheid van een eerste evaluatie van het Wapenhandeldecreet geopperd.

De aanleiding daartoe was bijna steeds een discussie over de toepassing van een contentieus element van het Wapenhandeldecreet, zoals de **controle op eindgebruik** en de **catch-all controle**.

Zoals steeds aangegeven in antwoord op deze suggesties beogen we met deze conceptnota specifiek de optimalisatie van (de toepassing) van het Wapenhandeldecreet.

II. OPZET EN DRAAGWIJDTE VAN DE OPTIMALISATIE

Het opzet van de optimalisatie-oefening vloeit voort uit de uitgesproken engagementen in de voormelde beleidsnota en wat daarover in de Commissie voor Buitenlands Beleid van het Vlaams Parlement werd verklaard, zowel tijdens de vorige als tijdens de huidige regeerperiode.

Het doel is om, waar noodzakelijk of wenselijk, specifieke elementen bij te sturen met als doel een correcte en effectieve toepassing van het Wapenhandeldecreet te garanderen.

Anders gezegd is het doel de toepassing van het Wapenhandeldecreet te **optimaliseren** zonder aan de fundamentele ervan te raken.

De bijsturing of optimalisatie kan zowel een beleidsmaatregel zijn of een aanpassing van de betreffende regels in het Wapenhandeldecreet en / of Wapenhandelbesluit.

Vlaanderen wil – om een evenwichtige en verantwoorde afweging van ethische, economische en veiligheidselementen mogelijk te maken – de bestaande praktijk in Vlaanderen ook steeds aftoetsen met de evoluties en standpuntbepalingen binnen de EU. Bij het opstellen van verbeteringsvoorstellen in het kader van de optimalisatieoefening zullen we steeds deze vergelijkende toets in ogenschouw nemen.

De belangrijkste inhoudelijke wijzigingsvoorstellen in deze conceptnota zijn dubbel van aard:

- Een eerste soort voorstellen betreft de rechtzetting van inhoudelijke lacunes.
- Een tweede soort voorstellen betreft de aanpassing van elementen die in de praktijk onvoldoende doeltreffend zijn gebleken.

Deze nota geeft bovendien een kort overzicht van de materiële fouten, kleine vergetelheden en ongelukkige redacties die bij de optimalisatie recht gezet zullen worden.

III. INVLOED VAN DE SAMENWERKING MET HANDHAVINGSINSTANTIES

Zoals aangegeven hebben we er ons in de beleidsnota toe verbonden om het handhavingsregime van het Wapenhandeldecreet te onderbouwen door met de relevante federale overheidsdiensten afspraken te maken over het **uitoefenen van toezicht** en over de **wisselwerking tussen strafrechtelijke vervolging en administratieve sancties**.

De reeds lopende gesprekken met de Administratie der Douane en Accijnzen hebben in een eerste fase als doel om binnen het huidige wettelijke kader te bekijken welke afspraken kunnen gemaakt worden omtrent het toezicht en om een aantal bevoegdheidsproblemen en andere juridische kwesties omtrent vaststelling, bewaarneming, verbeurdverklaring, vervolging en bestraffing uit te klaren.

De gesprekken met het Openbaar Ministerie (College van Procureurs-Generaal) hebben als belangrijkste doel om een kader te creëren voor de beslissingen en communicatie van de parketten en het Departement internationaal Vlaanderen omtrent de werking van de zachte depenalisering van het Wapenhandeldecreet. Daarnaast is ook onderlinge informatie-uitwisseling een onderwerp.

Deze processen hebben echter ook een invloed op de huidige optimalisatie-oefening omdat er in het kader daarvan een aantal mogelijke wijzigingen aan het Wapenhandeldecreet vooropgesteld zijn die het handhavingsregime moeten optimaliseren. Deze komen aan bod in sectie IV van deze conceptnota.

IV. OVERZICHT VAN DE VOOROPGESTELDE OPTIMALISERINGEN

De vooropgestelde optimaliseringen aan (de toepassing van) het Wapenhandeldecreet en het Wapenhandelbesluit betreffen in de eerste plaats zeven onderwerpen:

- de catch-all controle (ook wel 'vangnetcontrole' genoemd)
- doorvoer,
- controle op het eindgebruik,
- handhaving,
- transparantie,
- de verplichtingen voor erkende wapenhandelaars
- indicatieve doorlooptijden.

De wijzigingsvoorstellen daaromtrent worden hieronder geclusterd.

1. Catch-all controle

De "catch-all controle" (of 'vangnetcontrole') (artikelen 2, 2°, en 8, §2)¹ is een element in het Wapenhandeldecreet waarover in het Vlaams Parlement meermaals verzocht werd om een evaluatie van de toepassing ervan.

De bepalingen in kwestie laten toe om bij uit- en doorvoer goederen te controleren die niet zijn opgenomen in de toepasselijke controlelijsten, maar die mogelijk wel als gewelddsmiddelen (of onderdelen of toebehoren daarvan) in een gewapend conflict kunnen gebruikt worden.

(NB: de controlelijsten zijn de gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen, de Vlaamse lijst van ordehandhavingmateriaal en de Europese lijst van producten voor tweëerlei gebruik)

Omdat het sowieso over een uitzonderingsregime gaat herwerkte het Wapenhandeldecreet de catch-all controle om specifiek te focussen op uitvoer van goederen die omwille van hun aard en mogelijk gebruik wel dezelfde aandacht verdienen als goederen op deze controlelijsten, maar daar om de ene of de andere reden niet in zijn opgenomen. Daarbij werd de Duitse catch-all controle als voorbeeld gebruikt en werd de controle in het licht van nieuwe Europese regelgeving (Richtlijn 2009/43/EG) beperkt tot uit- en doorvoer naar landen buiten de EU. Voor de toepassing van de herwerkte bepalingen in de praktijk werd binnen de dienst Controle Strategische Goederen een publiek raadpleegbare administratieve richtlijn opgesteld, de zogenaamde "interpretatierichtlijn over de toepassing van de catch-all bepaling".²

De specifieke focus van de herwerkte catch-all controle had als logisch gevolg, dat in vergelijking tot vroeger, de uitvoer van heel wat minder goederen onder vergunning valt en dus ook minder uitvoer is opgenomen in de verslaggeving.

Voor verschillende van deze niet-opgelijste en dus zuiver civiele goederen werd een formele schriftelijke bevestiging afgeleverd dat ze niet (langer) onder de herwerkte catch-all bepaling vallen (artikel 9, §2, van het decreet). Met het oog op transparantie voorzien we de opname van zulke schriftelijke bevestigingen in de verslagen.

We gaan ook na in hoeverre nuancering noodzakelijk is van de toepassingsmodaliteiten in de voormelde administratieve interpretatierichtlijn over de toepassing van de catch-all bepaling

¹ Tenzij uitdrukkelijk anders vermeld hebben alle verwijzingen naar artikelnummers betrekking op het Wapenhandeldecreet van 15 juni 2012.

² http://www.vlaanderen.be/int/sites/iv.dev/vh.vlaanderen.be.int/files/documenten/Richtlijn_Catch-all%20interpretatierichtlijn.pdf.

2. Doorvoer

De belangrijkste inhoudelijke wijziging die in de optimalisatie-oefening moet doorgevoerd worden betreft het regime van doorvoercontrole (artikelen 2, 6°, 8 en 30).

Het Wapenhandeldecreet bevat op dat vlak immers een **lacune** die inhoudt dat we **geen controle kunnen uitoefenen op doorvoer zonder overlading**.

Deze lacune werd onder meer vastgesteld in een 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".³

In het licht van deze lacune adviseert het rapport om in het Wapenhandeldecreet een brede juridische basis te voorzien die toelaat om alle doorvoer onder vergunningplicht te kunnen plaatsen wanneer essentiële veiligheidsbelangen in het gedrang (kunnen) zijn of er een vermoeden van afwending is, zowel in geval van doorvoer met overlading als in geval van doorvoer zonder overlading.

Tegelijkertijd laakt het rapport de huidige systematische vergunningsplicht van het Wapenhandeldecreet op **alle gevallen van doorvoer met overlading**, die vaak een onnodige administratieve last voor de betrokken actoren inhoudt.

Als oplossing adviseert het rapport om de doorvoercontrole beter te differentiëren naargelang de gevoeligheid van dossiers. Zo zou voor doorvoer met overlading naar gevoelige bestemmingen de vergunningsplicht kunnen behouden worden, maar zou deze voor niet-gevoelige doorvoer met overlading bijvoorbeeld kunnen vervangen worden door een kennisgevingsplicht of zelfs een vrijstelling.

Het rapport beveelt tot slot ook een regeling aan over de partij die verantwoordelijk is voor het voldoen aan de doorvoervergunningsverplichtingen omdat het vooral bij doorvoer aangewezen is om deze verantwoordelijkheid uitdrukkelijk toe te kennen teneinde problemen omtrent juridische aansprakelijkheid het hoofd te bieden.

In de huidige regeerperiode hebben we het probleem omtrent doorvoer al tweemaal erkend in de Commissie voor Buitenlands beleid en een oplossing beloofd.

Een nieuwe regeling dringt zich wel op, zeker sinds de inwerkingtreding van het **VN-Wapenhandelsverdrag**. Het verdrag verplicht partijstaten immers om waar nodig en uitvoerbaar transit (doorvoer zonder overlading) te reguleren én om in een aantal welomschreven gevallen transit te voorkomen. Die vereiste werd ook opgemerkt door Amnesty International vzw en IPIS.

Om aan de beschreven problematiek het hoofd te bieden conform de al uitgesproken standpunten voorzien we een herwerking van de doorvoercontrole op twee vlakken met als respectievelijk doel:

- het remediëren van de besproken lacune in het decreet betreffende doorvoer *zonder overlading*; en
- het verminderen van de administratieve last van de vergunningsprocedure bij "risicoloze" doorvoer *met overlading*.

We voorzien in dat opzicht een juridische basis om, daar waar nodig, op te kunnen treden.

³ Vlaams Vredesinstituut, Doorvoer van strategische goederen, www.vlaamsvredesinstituut.eu/sites/vlaamsvredesinstituut.eu/files/files/reports/rapport_doorvoer_van_strategische_goederen.pdf (consultatie 17 mei 2014).

Het gaat over een catch-all/"vangnetcontrole" gebaseerd op de gelijkaardige catch-all/vangnetcontrole in 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 tweeërlei gebruik.

Deze catch-all/vangnetcontrole bestaat erin dat we een aantal gevallen of situaties voorzien waarin bij doorvoer zonder overlading een vergunning nodig is als minstens één van de betrokken partijen over informatie beschikt waaruit blijkt dat de doorvoer dergelijke vergunning wettigt.

Wat betreft de partijen die verantwoordelijk zijn voor de naleving van de relevante controleverplichtingen en de bijhorende administratieve formaliteiten dringt een regeling zich op in het licht van de herwerking van de doorvoercontrole, maar het is tegelijkertijd ook een algemeen relevante problematiek.

Anders dan de EU-Vuurwapenverordening Nr. 258/2012 en EU-Folterverordening 1235/2005 (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".⁴

We voorzien dan ook een regeling voor de partijen die primair en secundair verantwoordelijk zijn voor de naleving van de relevante controleverplichtingen en de bijhorende administratieve formaliteiten. Daarbij bekijken we de mogelijke opname van definities van onder meer "exporteur", "importeur" en "vervoerder" plus een toewijzing van respectievelijke verantwoordelijkheden.

3. Controle op het eindgebruik

De controle op het eindgebruik van goederen waarvoor een uit-, doorvoer of overbrengingsvergunning wordt aangevraagd is de **hoeksteen van een effectief exportcontrolesysteem**. Om een vergunningsaanvraag te kunnen beoordelen, de relevante criteria daarop toe te kunnen toepassen en eventuele garanties over het eindgebruik te kunnen vereisen moet immers geweten zijn waar en bij wie de goederen zullen terechtkomen en waarvoor ze zullen gebruikt worden.

Het Wapenhandeldecreet besteedt hier veel aandacht aan, in het bijzonder in artikelen 19, 24 en 40, met informatieverplichtingen, verificatiemogelijkheden en –verplichtingen en de mogelijkheid van garanties.

Bij de implementatie van deze verplichtingen werden onder meer richtlijnen over de eindgebruikersverklaring en een sjabloon opgesteld, waarvan we nu de verankering zullen onderzoeken.

In de voormelde bepalingen zelf is het aangewezen om een **onduidelijkheid** en een **vergetelheid** weg te werken.

⁴ Verordening (EU) Nr. 258/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2012 tot uitvoering van artikel 10 van het [...] VN-protocol inzake vuurwapens [...]; 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; 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 tweeërlei gebruik.

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.⁵

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 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 afhangt 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 moet dan ook rechtgezet worden.

We werken hieromtrent de nodige voorstellen uit.

4. Handhaving

Voorheen werd al aangegeven dat in de achtergrond van de gesprekken over samenwerking op **handhavingsvlak** en in het onderzoek over handhaving van het Wapenhandeldecreet een paar mogelijke wijzigingen van het Wapenhandeldecreet werden vooropgesteld.

De belangrijkste daarvan is het voorzien van de bevoegdheid voor de personeelsleden van het Departement internationaal Vlaanderen die door de secretaris-generaal als toezichhouders zijn aangewezen om binnen het kader van de uitoefening van het toezicht op de naleving van de bepalingen van het decreet en zijn uitvoeringsbesluiten, **bewarende of beveiligende maatregelen** te treffen (artikel 46).

Concreet zou het gaan over het kosteloos stoppen van transportmiddelen met het oog op het onderzoek van de lading en het kosteloos blokkeren, verzegelen of in beslag nemen van goederen in geval van een gegronde vermoeden van een inbreuk. In het onderzoek over handhaving van het Wapenhandeldecreet werd in dat opzicht verwezen naar de regeling in de wet van 9 juli 1984 betreffende de doorvoer van afvalstoffen.

⁵ Deze gegevens kunnen uiteraard ook altijd opgevraagd worden bij de aanvrager van de vergunning (cf. artikel 5, tweede lid, van het Wapenhandeldecreet).

De aangewezen toezichhouders zouden deze bevoegdheid dan uitoefenen als aanvulling op de bevoegdheden van douaneambtenaren en politieambtenaren.⁶ Het is daarbij ook de bedoeling dat over de subsidiaire uitoefening van deze bevoegdheid afspraken gemaakt worden met de Administratie der Douane en Accijnzen, net als over de uitoefening van toezicht in het algemeen (zie hierover sectie III).

Een tweede **wenselijke wijziging** met het oog op de **optimalisatie van de handhaving van het Wapenhandeldecreet betreft het depenaliseringsregime** (artikel 47 en 48). Momenteel is er daarin enkel sprake van “zachte depenalisering”, wat inhoudt dat het Departement internationaal Vlaanderen alleen administratieve sancties kan opleggen als binnen twee maanden na de vaststelling van een inbreuk geen strafvordering is ingesteld. Met het oog op een effectieve en efficiënte afhandeling van erg eenvoudige inbreukdossiers lijkt het echter aangewezen om de afhandeling daarvan volledig of ‘hard’ te depenaliseren zodat administratieve sanctionering onmiddellijk na de vaststelling van de inbreuk mogelijk is.

Naast deze twee inhoudelijke wijzigingen moeten in de sanctiebepalingen (artikelen 47 en 48) van het Wapenhandeldecreet **ook twee fouten** en een **vergetelheid rechtgezet** worden.

In de strafbepaling betreffende overtredingen van **embargo's of andere beperkende maatregelen** van de VN, de EU of de OVSE (artikel 47, §1, tweede lid) werd onterecht enkel gesproken over uit-, doorvoer en overbrenging. Embargo's of andere beperkende maatregelen kunnen immers ook betrekking hebben op **invoer**, zoals recent de Europese maatregelen betreffende Rusland. In deze bepaling moet dus invoer toegevoegd worden.

In de **bepaling betreffende administratieve boetes** (artikel 48, eerste lid, punt 1^o) werd voor de ondergrens van het maximumbedrag van de administratieve boete **verkeerdelijk enkel het dubbel van de waarde van de goederen opgenomen en geen absoluut bedrag zoals bij de strafrechtelijke boetes**. Dit kan bij inbreuken inzake zendingen met een lage waarde als gevolg hebben dat de maximale boete een onvoldoende repressief en preventief effect heeft. Een ondergrens van het maximumbedrag van 50.000 euro reflecteert de verhouding tussen de minimum- en maximumbedragen die gelden bij de voorziene strafrechtelijke boetes (x 1000).

In het artikel betreffende administratieve sancties (artikel 48) **ontbreekt momenteel een regeling met betrekking tot de procedure voor de betwisting van een administratieve sanctie**. Het ontwerp van Wapenhandelbesluit legde in die zin de termijn en het forum – de rechtbank van eerste aanleg in het rechtsgebied van de betrokkene – vast. De bepaling in kwestie stuitte echter op verzet van de Raad van State, die opmerkte dat het inschrijven van zo'n bepaling geen zaak van de Vlaamse Regering was, maar van de decreetgever. In het kader van de optimalisatie-oefening is het dan ook wenselijk om deze in het decreet zelf in te schrijven.

Ook in verband met deze elementen zullen we een voorstel tot aanpassing formuleren.

⁶ Waarbij uiteraard moet rekening gehouden worden met de beperkte bevoegdheid van douaneambtenaren met betrekking tot overbrengingen binnen de Europese Unie.

5. Transparantie

Met het oog op een verdere uitbouw van de transparantie leggen we een voorstel tot wijziging van het Wapenhandeldecreet (artikel 50) voor, met als doel:

- 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;
- 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 (zie ook sectie IV, punt 1);
- 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.

Wat betreft globale vergunningen leggen we eveneens een voorstel voor om andere relevante bepalingen (artikelen 14 en 60 van het Wapenhandelbesluit) in overeenstemming te brengen met de eigenheid van globale vergunningen als vergunningen die worden toegekend voor een onbepaalde hoeveelheid van bepaalde defensiegerelateerde producten of productcategorieën.

6. Verplichtingen van erkende wapenhandelaars

Betreffende erkende wapenhandelaars is in de eerste plaats de **afhandeling van tijdelijke transacties** (artikelen 36, §2 en 39, §2) in de praktijk niet efficiënt gebleken en werd vastgesteld dat de flexibele procedures die daaromtrent voorzien werden voor particuliere wapenbezitters geen valabel equivalent hebben voor erkende wapenhandelaars.

Anders dan erkende wapenhandelaars hebben particuliere wapenbezitters voor tijdelijke transacties voor doeleinden van demonstratie of expositie zonder verkoop en van onderhoud, evaluatie, herstelling en tijdelijke opslag geen vergunning nodig, maar moeten enkel een voorafgaande kennisgeving doen.

De “meervoudige vergunning” had de bedoeling om de discrepantie tussen particuliere wapenbezitters en erkende wapenhandelaars op het vlak van tijdelijke transacties op te heffen, maar gelet op het onbruik ervan is het aangewezen om de procedures voor tijdelijke transacties gelijk te schakelen, met dien verstande dat het kennisgevingsstelsel voor wapenhandelaars voorbehouden wordt aan houders van een open vergunning.

Een tweede wenselijke wijziging heeft betrekking op een **lacune** omtrent die **open vergunning** die erkende wapenhandelaars kunnen krijgen om op basis van een louter voorafgaande kennisgeving civiele vuurwapens, onderdelen en munitie over te brengen naar collega-wapenhandelaars in andere EU-lidstaten (artikel 36, §1). Hier ontbreekt immers een regeling omtrent de aanvraag ervan. Het is aangewezen hieromtrent een flexibele regeling op te nemen die aansluit bij de praktijk, namelijk een aanvraag zonder vastgelegd formulier, die zelfs gewoon per e-mail kan, maar wel een aantal gegevens en documenten moet bevatten. De opname ervan in de regelgeving is er in die zin louter op gericht om de verplichte opgave van bepaalde gegevens en documenten juridisch te verankeren.

Tevens moet inzake het **kennisgevingssysteem een ambiguïteit opgelost** worden (artikel 45 van het Wapenhandelbesluit). De formulering van de bepaling in kwestie maakt immers niet duidelijk of de verplichte toevoeging van een “afschrift van de open vergunning” betrekking heeft op de open vergunning van de wapenhandelaar in het Vlaamse Gewest die de wapens gaat overbrengen, dan wel op de wapenhandelaar in de ontvangende EU-lidstaat.

Een **derde wijziging** heeft betrekking op **de verplichte opgave van serienummers van vuurwapens en onderdelen** bij vergunningsaanvragen (artikel 31, §2).⁷ De uitzondering werd in de praktijk nooit toegestaan en werd meestal vervangen door een vergunningsvoorwaarde om nog telkens vóór elke zending serienummers op te geven. Deze regeling willen we nu verankeren.

We voorzien voor deze elementen concrete voorstellen tot aanpassing.

7. Indicatieve doorlooptijden

Vanuit Agoria Vlaanderen en FLAG is er reeds lang vraag naar indicatieve maximumtermijnen, wat werd herhaald tijdens de consultatieronde over de optimalisatie van het decreet.

De dienst Controle Strategische Goederen zal indicatieve maxima voorstellen en onderzoeken hoe zij als streefdoel kunnen gehanteerd worden en hoe daarover duidelijk met de betrokken aanvragers kan gecommuniceerd worden.

Het gaat zowel over aanvragen van **vergunningen** als van **voorlopige adviezen** en **schriftelijke bevestigingen**.

Daarbij moet wel rekening gehouden worden met de volgende elementen:

1. Het gaat duidelijk over *indicatieve* maximumtermijnen wat betekent dat in specifieke gevallen een langere termijn binnen de grenzen van de redelijkheid moet kunnen. We engageren er ons wel toe om bij het overschrijden van het indicatieve maximum de noodzaak daarvan te motiveren ten opzichte van de betrokken aanvrager.
2. De *indicatieve* maximumtermijnen beginnen pas te lopen vanaf het moment dat een dossier volledig is en dus vanaf het moment dat alle gegevens en documenten die het Wapenhandeldecreet en het Wapenhandelbesluit vereisen – waar noodzakelijk gelegaliseerd – bezorgd zijn aan de dienst Controle Strategische Goederen. De dienst Controle Strategische Goederen zal in geval van een onvolledige aanvraag duidelijk met de betrokken aanvrager communiceren en de naleving van de indicatieve maximumtermijnen opvolgen.

⁷ Deze wijziging heeft niet uitsluitend betrekking op erkende wapenhandelaars – de verplichtingen en de uitzonderingen gelden voor alle in-, uit-, doorvoerders en overbrengers van civiele vuurwapens en onderdelen – maar in de praktijk zijn zij wel de meest geaffecteerde groep.

V. **Andere noodzakelijke en wenselijke wijzigingen: rechtzetting van materiële fouten, van ongelukkige redacties en van vergetelheden en fouten**

Naast de hierboven besproken elementen zullen we in het kader van de optimalisatieoefening ook een voorstel uitwerken voor de rechtzetting van materiële fouten, van ongelukkige redacties en van vergetelheden en fouten.

Hierbij, bij wijze van niet-exhaustieve lijst, een overzicht van de aanpassingen die in aanmerking komen voor aanpassing:

i. Materiële fouten

Zowel het Wapenhandeldecreet als het Wapenhandelbesluit bevat een materiële fout:

- 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.
- In artikel 55, §1, tweede lid, van het Wapenhandelbesluit wordt ten onrechte gesproken over het meedelen van verweermiddelen aan de minister terwijl dit aan de secretaris-generaal moet zijn.

ii. Maatstaf van de risicoanalyse

In de vergunningspraktijk is er soms discussie over de maatstaf die wordt gehanteerd voor de toepassing van uitvoercriteria die een beoordeling van een duidelijk risico op een bepaald negatief gevolg inhouden (artikel 26).

Het Wapenhandeldecreet verplicht in dat opzicht tot de weigering van de vergunning als er een duidelijk risico bestaat dat de goederen of technologie in kwestie:

1. gebruikt zullen worden bij het begaan van ernstige schendingen van de mensenrechten of van het internationaal humanitair recht;
2. een intern gewapend conflict of binnenlandse spanningen zullen uitlokken dan wel bestaande gewapende conflicten of spanningen zullen verlengen of verergeren;
3. een gewapend conflict of spanningen in de regio zullen uitlokken dan wel bestaande gewapende conflicten of spanningen zullen verlengen of verergeren;
4. [de voorgestelde uit- of doorvoer] de defensie- en veiligheidsbelangen van het Vlaamse Gewest en België of van andere lidstaten van de EU of de NAVO of van bevriende landen of bondgenoten rechtstreeks of onrechtstreeks zou bedreigen;
5. tegen de eigen troepen of die van andere lidstaten van de EU of de NAVO of van bevriende landen of bondgenoten zullen gebruikt worden;
6. zullen afgewend worden van hun doel of bestemming of wederuitgevoerd, op een manier die strijdig is met de bepalingen van dit decreet of van de uitvoeringsbepalingen ervan.
7. zullen terecht komen bij personen ten opzichte waarvan door de ter zake bevoegde instanties van de VN, de Raad van Europa, de EU of een andere intergouvernementele organisatie waarvan het Vlaamse Gewest of België lid is, ernstige schendingen van de mensenrechten of van het internationaal humanitair recht zijn vastgesteld of die betrokken partij zijn in een intern of regionaal gewapend conflict, als vermeld in de criteria, vermeld in paragraaf 1, punt 2°, 3° en 4°;

Er wordt daarbij gediscussieerd over het belang en de draagwijdte van het woord “zullen” t.o.v. het woord “kunnen” en het niveau van bewijs van een duidelijk risico op het negatieve gevolg dat moet worden aangeleverd.

We doen een voorstel om de tekst van artikel 26 van het Wapenhandeldecreet aan te passen ter verduidelijking van de bedoeling en maatstaf van de criteria.

iii. Procedures en nadere regels omtrent de voorafgaande machtiging en certificaat van gecertificeerde persoon

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

Het gaat achtereenvolgens over de adviezen die van andere federale instanties worden gevraagd, over de uitdrukkelijke vermelding van de vereiste van betrouwbaarheid bij de voorafgaande machtiging en over het opleggen van voorwaarden en beperkingen.

Tot slot blijkt uit de praktijk de wenselijkheid van een wijziging van de bepalingen over de opgave en vermelding van persoonlijk verantwoordelijke personen bij de aanvraag en afhandeling van een voorafgaande machtiging of een certificaat van gecertificeerde persoon.

We werken een aangepast voorstel uit in verband met deze vergetelheden.

iv. Definitie van munitie

Over de huidige definitie van munitie (artikel 2, punt 13^o) werd in de memorie van toelichting bij het Wapenhandeldecreet gesteld dat deze werd overgenomen uit artikel 1quater van richtlijn 91/477.⁸ Dat is weliswaar correct, maar in de richtlijn werd tevens aangegeven dat de opgesomde componenten enkel geïsoleerd worden “voor zover deze componenten zelf onderworpen zijn aan vergunningen in de desbetreffende lidstaat”. In het licht van de overbrengingsvergunningplicht 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 die 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.

We stellen hieromtrent een nieuwe regeling voor.

⁸ Richtlijn 91/477/EEG van de Raad van 18 juni 1991 inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens.

v. Toepassing vereiste van doorvoertoestemming op uitvoer van "militaire" vuurwapens

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-Vuurwapenprotocol 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.

Deze lacune moet rechtgezet worden in het decreet. We voorzien hiervoor een regeling.

vi. Onmogelijk gebruik algemene vergunningen i.g.v. gebrekkige uitvoercontroleprocedure of uitvoerbeheerssysteem (Wapenhandeldecreet)

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).

Dit is een lacune die moet rechtgezet worden.

vii. Hoorrecht bij weigering van schriftelijke bevestiging

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 Wapenhandeldecreet). 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.

We leggen hiervoor een aangepast voorstel voor.

viii. Uitbreiding geldigheidsduur schriftelijke bevestiging

Momenteel is de geldigheidsduur van een schriftelijke bevestiging beperkt tot een jaar (artikel 27 van het Wapenhandelbesluit), terwijl vergunningen voor uit- en doorvoer van "ander voor militair gebruik dienstig materiaal" (= catch-all goederen) net als vergunningen voor uit- en doorvoer van defensiegerelateerde producten drie jaar geldig zijn (artikel 18 van het Wapenhandelbesluit).

In de insteek van de Vlaamse industrie in het kader van de consultatieronde over de optimalisatie van het Wapenhandeldecreet suggereerden Agoria Vlaanderen en FLAG om de geldigheidsduur van schriftelijke bevestigingen gelijk te schakelen met deze van vergunningen.

De geldigheidsduur werd in het Wapenhandelbesluit ingeschreven met het oog op een periodieke evaluatie van de schriftelijke bevestiging. De praktijk heeft echter aangetoond dat een jaarlijkse controle niet noodzakelijk is om misbruik te voorkomen, waardoor een gelijkschakeling met de geldigheidsduur van vergunningen geen risico inhoudt en tegelijkertijd de administratieve last voor zowel bedrijven als administratie beperkt wordt.

De optimalisatie zal hierover een aangepast voorstel neerleggen.

ix. Verplichte nulrapportering

Het Wapenhandelbesluit bevat gedetailleerde regels over wat, hoe en wanneer personen over het gebruik van een vergunning moeten rapporteren aan de dienst Controle Strategische Goederen rapporteren (deel 8).

De dienst volgt die rapportering strikt op en maant gebruikers bij het uitblijven van rapportering aan om dit te doen. In sommige gevallen is de respons op dergelijke aanmaning dat er tijdens de periode waarover moet gerapporteerd worden gewoonweg geen zendingen hebben plaatsgevonden. Om de opvolging van de rapportering door de dienst Controle Strategische Goederen te optimaliseren is het daarom wenselijk om in de relevante bepalingen uitdrukkelijk in te schrijven dat in dergelijke gevallen een zogenaamde nulrapportering moet gebeuren.

Op die manier is de dienst Controle Strategische Goederen er onmiddellijk van op de hoogte dat er voor de betreffende periode geen zendingen hebben plaatsgevonden.

We stellen hieromtrent een aangepaste tekst voor.

VI. UITWERKING VAN VOORSTELLEN

1. Consultatieronde

Volgend op de goedkeuring van deze conceptnota door de Vlaamse Regering is het noodzakelijk om over de elementen die hierin aan bod komen een nieuwe consultatieronde te houden.

Deze consultatieronde zal op een gelijkaardige manier aangepakt worden als de eerste consultatieronde. De conceptnota zal op de website van de dienst Controle Strategische Goederen geplaatst worden met een oproep tot alle belanghebbenden om hun inzichten daarover met de dienst te delen, zowel mondeling als schriftelijk.

De dienst Controle Strategische Goederen zal de conceptnota en de oproep tot inbreng vervolgens ook bezorgen aan verschillende belanghebbenden.

Het gaat daarbij in de eerste plaats over dezelfde belanghebbenden als in de eerste consultatieronde (dus diegene die in de voorbereiding van het Wapenhandeldecreet al om een overleg hadden verzocht): Vlaams Vredesinstituut, Amnesty International vzw, IPIS, Rode Kruis-Vlaanderen, Agoria Vlaanderen, FLAG, Wapenunie, BVVW en HVV.

Ten tweede gaat het over de partnerinstanties van de dienst, zoals de Administratie der Douane en Accijnzen.

Tot slot zal de conceptnota en de oproep tot inbreng nu ook specifiek bezorgd worden aan de andere belanghebbenden die tijdens de bespreking van het Wapenhandeldecreet in het Vlaams Parlement uitgenodigd werden op een hoorzitting: de Federale Wapendienst, Pax Christi, VOS-Vlaamse Vredesbeweging, OIP Sensor Systems, Barco nv en de vzw Vredesactie.⁹

Voor verdere invulling wordt samengewerkt met het team Belanghebbendenmanagement van het Departement internationaal Vlaanderen.

2. Ontwerp van wijzigend Wapenhandeldecreet en Wapenhandelbesluit

Het opstellen van een ontwerp van wijzigend Wapenhandeldecreet en een ontwerp van Wapenhandelbesluit door de dienst Controle Strategische Goederen zal volgen op het afronden van de voormelde consultatieronde.

Het ontwerp en de voorgestelde optimaliseringsoplossingen zullen getoetst worden aan de standpunten en werkwijze van onze EU partners.

We streven ernaar om een ontwerp van wijzigend Wapenhandeldecreet aan de Vlaamse Regering voor te leggen tegen het zomerreces 2016.

3. Formalisering van samenwerking met handhavingsinstanties

In sectie III werd ingegaan op de lopende gesprekken met zowel de Administratie der Douane en Accijnzen als met het Openbaar Ministerie (College van Procureurs-Generaal) over afspraken die het handhavingsbeleid moeten optimaliseren.

Ook hier beogen we resultaten tegen het zomerreces 2016.

⁹ Het Vlaams Vredesinstituut en Agoria Vlaanderen behoorden ook tot de genodigden, maar werden al eerder vermeld. De Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen is ondertussen opgeheven.

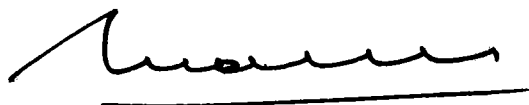
VII. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering:

- stemt in met de conceptnota;
- belast de Vlaamse minister bevoegd voor buitenlands beleid tot het opstellen van een ontwerp van decreet en besluit volgens de bovenstaande krijtlijnen.

Deze conceptnota houdt geen financieel of budgettair engagement in vanwege het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap.

Minister-president van de Vlaamse Regering
Vlaams Minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed



Geert BOURGEOIS