

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



OPTIMALISATIE VAN HET WAPENHANDELDECREET EN HET WAPENHANDELBESLUIT: ADVIES BIJ HET ONTWERP VAN DECREET

Mei 2017

1. Achtergrond

In maart 2012 publiceerden Amnesty International Vlaanderen en IPIS een nota met analyse en aanbevelingen bij het ontwerp van decreet “betreffende de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal, ordehandhavingsmateriaal, civiele vuurwapens, onderdelen en munitie”.

Het uiteindelijke ‘Wapenhandeldecreet’ van 30 juni 2012 schiep een geheel nieuw regelgevend kader, dat sterk beïnvloed was door de toen nieuwe EU-regelgeving ter versoepeling van de interne defensiemarkt. Het Wapenhandeldecreet nam een aantal aanbevelingen mee maar kende nog steeds belangrijke pijnpunten, die werden gesignaleerd door onder meer het Vlaams Parlement, het Vlaams Vredesinstituut, en vredes- en mensenrechtenorganisaties. Daarbij werd meermaals gepleit voor een evaluatie van het decreet.

Amnesty International Vlaanderen en IPIS namen dan ook met interesse kennis van de beleidsnota 2014-2019 inzake Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking, waarin werd aangekondigd dat een bijsturing van bepaalde elementen van het Wapenhandeldecreet zou worden onderzocht.

De organisaties ontvingen de oproep tot consultatie, en maakten gebruik van de mogelijkheid om aanbevelingen over te maken aan de administratie. Amnesty en IPIS stelden vast dat een aantal van hun conclusies en aanbevelingen werden meegenomen in de conceptnota en uiteindelijk ook in het voorliggende ontwerp van decreet tot wijziging van het Wapenhandeldecreet.

In dit beknopte advies worden belangrijke aanbevelingen hernomen en enkele nieuwe elementen aangevoerd.

2. Vooraf

Amnesty International en IPIS stellen teleurgesteld vast dat geen enkele vooruitgang werd geboekt om te komen tot een betere controle op de tussenhandel in wapens en gerelateerde goederen. Aangezien een effectieve controle op tussenhandel het noodzakelijke sluitstuk is van een effectief wetgevend kader, herhalen de organisaties de vraag aan de deelstatelijke en federale autoriteiten om alle mogelijke stappen te ondernemen om te zorgen dat deze lacune wordt aangepakt.

Amnesty International en IPIS herhalen evenzeer de oproep om, samen met het federale niveau en de andere Gewesten, te ijveren voor effectievere controle en afdwingbaarheid van het Europese Gemeenschappelijk Standpunt inzake wapenexport, zowel in de lidstaten als op EU-niveau.

3. Doorvoer

De huidige regeling van doorvoer in het Wapenhandeldecreet is absoluut niet toereikend. Doorvoer wordt er immers beperkt tot 'doorvoer met overlading', waardoor een belangrijk deel van de doorvoer niet door het decreet wordt gevat. IPIS en Amnesty verwelkomen het remediëren van de lacune in de controle op doorvoer door de introductie van een nieuw soort controle. Na deze belangrijke aanpassing kan 'doorvoer zonder overlading' eveneens door controle worden gevat.

De voorgestelde aanpassing zou echter gepaard gaan met een versoepeling. Er zou niet langer een systematische vergunningsplicht zijn voor alle gevallen van doorvoer met overlading. Die plicht wordt beperkt tot de extracommunautaire handel. Gezien effectieve controle afhangt van een *case by case* benadering voor elke wapentransfer, hebben we sterk voorbehoud bij dit voorstel. Voor een omvattend toezicht op doorvoer is minstens een kennisgevingsplicht noodzakelijk voor alle gevallen waar geen vergunning vereist is. Vrijstellingen mogen niet toegestaan worden voor een dergelijke algemene kennisgevingsplicht. Dit is bijvoorbeeld in Nederland het vigerend recht. In het Nederlandse systeem is er bovendien vergunningsplicht voor iedereen, uitgezonderd voor bevoorrechte partners. Die hebben enkel notificatieplicht, behalve in sommige gevallen.

We bevelen aan om niet alleen een definitieve *a priori* lijst van "gevoelige" of "onvoelige" bestemmingen of goederen te gebruiken (indien dan al als indicatieve lijst) voor welke een vergunning nodig is, maar een brede basis te voorzien voor de toepassing van een analyse *per geval* en een vergunningsplicht *ad hoc*. Deze bepaling moet alle categorieën van goederen omvatten die ook door de exportcontrole omvat zijn, dus alle goederen in het kader van het Wapenhandeldecreet. Dit sluit niet uit dat daarnaast een systematische vergunningsplicht bestaat voor specifieke "gevoelige" goederen en/of bestemmingen.

Voor zover, de *systematische* vergunningsplicht voor doorvoer *met* overlading herbekeken zal worden is het wenselijk een dergelijke systematische vergunningsplicht (voor doorvoer met overlading) bij te houden voor 'gevoelige' goederen. Voor de definitie van 'gevoelige goederen' kan teruggerepen worden op de bestaande definitie in art. 2, 9° van het Wapenhandeldecreet. Voor alle andere militaire goederen moet *ad hoc* een vergunningsprocedure geïntroduceerd kunnen worden als er grond van vermoeden is dat de transfer in kwestie in strijd zou kunnen zijn met de criteria van het Wapenhandeldecreet. De hiervoor nodige toetsing veronderstelt dat de Vlaamse overheid over de nodige informatie over de transfer beschikt.

Daarom bevelen we aan om een systematische voorafgaande kennisgevingsplicht voor elke geplande doorvoer (met of zonder overlading) van militair materiaal in te voeren, op basis waarvan de dienst Controle Strategische Goederen kan beslissen of een vergunningsprocedure

opgestart moet worden.

Volgens de administratie is het niet aangewezen om er een systematische kennisgevingsplicht van doorvoer zonder overlading/herlading op na te houden omwille van de aard en hoeveelheid van doorvoer zonder overlading/herlading. Het is nochtans essentieel dat de overheid zicht heeft op wat passeert via het Vlaams grondgebied, zeker wanneer het grote volumes betreft. Dit is belangrijk zowel vanuit veiligheidsoverwegingen als om te kunnen voldoen aan de internationale verplichtingen.

Ten opzichte van de beoordelingscriteria die in de vergunningsprocedure toegepast dienen te worden moet rekening gehouden worden met volgende overwegingen. Met het oog op de vermindering van de administratieve last zou een beperking van de controle op het voornaamste risico in verband met doorvoer in aanmerking genomen kunnen worden, namelijk de afwijking van de goederen tijdens hun traject. Hierdoor zou het Vlaams Gewest echter de mogelijkheid tot een omvattende controle op doorvoer als cruciaal deel van het controlebeleid verliezen.

We pleiten er daarom voor om de gehele set criteria van Art. 26 – 28 van het Wapenhandeldecreet te weerhouden voor de controle op doorvoer. De nieuwe regeling mag er niet toe leiden dat slechts een beperkt aantal beoordelingscriteria (zoals wapenembargo's) op de controle van doorvoer van toepassing zijn.¹ Dit is vooral essentieel als het land waar de oorspronkelijke uitvoervergunning uitgereikt werd minder strenge voorwaarden voor de export toepast dan Vlaanderen, of in geval van gewijzigde omstandigheden zoals de politieke situatie in het land van eindbestemming.

4. Eindgebruik

In navolging van onze aanbevelingen van maart 2012 herhalen wij het advies om zowel in het regime van (intracommunautaire) overbrengingen (art. 19, § 2 van het decreet) als in het regime voor extracommunautaire handel (art. 24, § 2 van het decreet) "te verankeren dat steeds een eindgebruikerscertificaat wordt geëist wanneer het gaat om producten of onderdelen met functionele bruikbaarheid voor ordehandhaving of een potentieel offensief gebruik met mogelijk dodelijke afloop."³ Bovendien dient bij dit soort producten of onderdelen het eindgebruikerscertificaat steeds een clausule te bevatten die expliciet benadrukt dat bij wederuitvoer een voorafgaande toestemming dient gevraagd te worden.⁴

Deze aanbeveling hangt samen met onze voorgestelde aanvulling van art. 16 van het Wapenhandeldecreet betreffende individuele vergunningen voor intracommunautaire transfers. Concreet pleiten we opnieuw voor de toevoeging van een punt 6°: "... de aanvraag producten of onderdelen betreft met functionele bruikbaarheid voor ordehandhaving of een potentieel offensief gebruik met mogelijk dodelijke afloop."⁵

Bijkomend dringen we er nog steeds op aan dat NAVO- en EU-lidstaten (art. 19, §3, 2de lid, art. 24, § 3, 2de lid) en leden van het Wassenaar Arrangement (art. 19, §3 3de lid, art. 24, §3 3de lid) niet worden vrijgesteld van de verplichting tot een verklaring van de eindgebruiker

1 De catch-all bepaling in de Dual-Use Verordening (art. 6, § 3) voorziet bijvoorbeeld slechts een controle op doorvoer in beperkte mate, namelijk in de gevallen opgenomen in art. 4, §§ 1 en 2 van de Dual-Use Verordening (onder meer het bestaan van embargo's).

2 Amnesty International en IPIS (2012), *Analyse en aanbevelingen – Het ontwerp van decreet betreffende de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal, ordehandhavingmateriaal, civiele vuurwapens, onderdelen en munitie.*

3 Zie *ibid.*, pp. 22 en 24.

4 *Ibid.*, p. 22.

5 *Ibid.*, p. 28.

(eindgebruikerscertificaat) met een verbintenis tot een wederuitvoerclausule in het geval van risico op afwending en ongewenste wederuitvoer.⁶ In elk geval is het nodig te blijven ijveren voor een effectievere controle en afdwingbaarheid van het Gemeenschappelijk Standpunt, zowel in de lidstaten als op EU-niveau.

We vragen de herintroductie van het “delivery verification certificate” (DVC) in de wetgeving. Een dergelijk document heeft tot doel om te documenteren dat goederen de bestemming hebben bereikt. De verantwoordelijkheid van inlevering van een DVC moet bij de uitvoerder worden gelegd, met daaraan verbonden administratieve sancties. Een niet-tijdige inlevering van een DVC moet leiden tot geldboetes en/of weigering van de eerstvolgende aanvraag tot uitvoervergunning.

Afhankelijk van de aard van de uitgevoerde goederen moet de mogelijkheid van een in situ inspectie worden voorzien.

5. Catch-all controle

We verwelkomen de opstelling van de publiek raadpleegbare administratieve “interpretatierichtlijn” ter verduidelijking van de draagwijdte van de “catch-all” bepaling. Ook waarderen we dat onderdelen en toebehoren die het toebrengen van ernstige schade door het groter geheel “faciliteren”, door de “catch-all” bepaling omvat zullen zijn.

Evenwel pleiten we ervoor dat de vage formule van “in belangrijke mate” in vraag 6 en 8 van de interpretatierichtlijn ruim geïnterpreteerd wordt en dat deze eigenschap niet afhankelijk gemaakt wordt van de vervangbaarheid van het goed in kwestie (zoals vermeld in de interpretatierichtlijn i.v.m. de formule “noodzakelijk of van wezenlijk belang” in de vragen 5 en 7, zie p. 3 van de interpretatierichtlijn).

Immers wordt in de Duitse bepaling (§ 1(2) Kriegswaffenkontrollgesetz), die expliciet tot voorbeeld van de Vlaamse “catch-all” bepaling werd gebruikt, een dergelijk interpretatiecriterium niet toegepast. Echter wordt hier alleen in aanmerking genomen of het onderdeel of toebehoor/hulpstuk objectief geschikt is om als middel tot geweldpleging ingezet te worden.⁷

6. Transparantie

Het huidige (manuele) systeem van de Vlaamse overheid voor de registratie van toegekende en geweigerde vergunningen bemoeilijkt blijkbaar de bijkomende registratie van de feitelijke uitvoer. Dit blijkt wel mogelijk te zijn voor de algemene en globale vergunning, met het online rapporteringsinstrument E-Rapportering Strategische Goederen.⁸ We dringen aan op het spoedig beschikbaar maken van middelen om een elektronisch systeem in te voeren dat een registratie van de feitelijke uitvoer op basis van individuele vergunningen mogelijk maakt.

⁶ Zie *ibid.*, p. 23.

⁷ Zie: Zoll, Erläuterungen zur Kriegswaffenliste, p. 1, http://www.zoll.de/SharedDocs/Downloads/DE/Vorschriften/Verbote-Beschaerungen/Schutz_oeffentliche_Ordnung/Kriegswaffen/erl_kwl.pdf;jsessionid=F1F6A0331B5B206C2D268FD367D8EBCA.live0491?__blob=publicationFile&v=10.

⁸ Zie antwoord op Vraag om uitleg nr. 2327 van 6 juni 2016 over het Wapenhandeldecreet en de rapportering over het effectief gebruik van vergunningen.

7. Risico-analyse

We verwijzen naar onze aanbevelingen in de analyse van maart 2012 betreffende de beoordelingscriteria voor uitvoer en doorvoer.

Voor een uitgebreide toelichting van de betekenis van het begrip “substantieel risico” en de risicoanalyse in art. 26 van het decreet verwijzen we terug naar de *Analyse en aanbevelingen* (maart 2012) van Amnesty International en IPIS op pp. 15 tot 18. Voor een uitgebreide toelichting van het concept van “overriding risk” onder het ATT verwijzen we naar het boek Clare da Silva and Brian Wood (eds.), *Weapons and International Law: The Arms Trade Treaty*, Larcier, Brussel, pp. 130, 131.

We bevelen aan om het algemene kader en de methode van de risico-analyse openbaar te maken, zodat de risico-analyse extern gevalideerd kan worden.

Zoals vermeld in *Analyse en aanbevelingen* van Amnesty International en IPIS van maart 2012 vragen we enkele wijzigingen in de tekst van artikels 26 en 28 van het decreet.

Betreffende art. 26, § 3, 1ste lid adviseerden we dat duidelijk gemaakt moet worden dat de algemene mensenrechtentoestand in een land meegenomen wordt in de risicoanalyse en dat dus ernstige schendingen van eender welk mensenrecht aanleiding kunnen geven tot het weigeren van een vergunning.⁹ Het decreet geeft enkel aan dat een evaluatie moet gebeuren, niet dat dit kan leiden tot een weigering. Art. 26, § 3, 1ste lid zou dus best worden aangepast als volgt: “In het licht van het tweede criterium, vermeld in paragraaf 1, punt 2°, wordt de houding van het land van eindgebruik geëvalueerd ten opzichte van de in belangrijke, internationale mensenrechteninstrumenten vastgelegde beginselen en ten opzichte van belangrijke, in het internationaal humanitair recht vastgelegde beginselen geëvalueerd en in rekening gebracht.”

In art. 26, § 3, 2de lid zou de volgende wijziging de lacune remediëren dat alleen “de ter zake bevoegde instanties” en rapporten van gouvernementele instanties als bron gebruikt kunnen worden om vast te stellen dat de vernoemde schendingen bestaan:¹⁰ “De vergunning wordt geweigerd als (...) en de terzake bevoegde instanties van de VN, de Raad van Europa, de EU of een andere intergouvernementele organisatie waarvan het Vlaamse Gewest of België lid is ten aanzien van de eindgebruiker ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht hebben vastgesteld of van mensenrechten die (...) of als voornoemde ernstige schendingen blijken uit rapporten van betrouwbare internationale, regionale of nationale niet-gouvernementele organisaties.”

We ondersteunen het voorstel in het ontwerp van decreet om Artikel 26§3 derde lid van het Wapenhandeldecreet aan te vullen met “of voor het vergemakkelijken of in de hand werken daarvan”. Dit voorstel komt tegemoet aan eerdere bezorgdheden en schept helderheid.

Het ontwerp van wet komt evenzeer tegemoet aan de bekommernis om het criterium met betrekking tot de doodstraf (art. 28, 3°) concreet toepasbaar te maken. De voorgestelde tekst maakt duidelijk dat geen transfers worden toegestaan als de goederen in kwestie de toepassing van de doodstraf riskeren te faciliteren.

⁹ Amnesty International en IPIS (2012), *Analyse en aanbevelingen – Het ontwerp van decreet betreffende de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal, ordehandhavingsmateriaal, civiele vuurwapens, onderdelen en munitie*, p. 5.

¹⁰ Zie *ibid.*, p. 6.