



STRATEGISCHE ADVIESRAAD

INTERNATIONAAL
VLAANDEREN

Flemish Foreign Affairs Council

HET VN-WAPENHANDELSVERDRAG

Advies 2013/27

30 oktober 2013

INHOUD

Inhoud	1
1. Inleiding	2
2. Achtergrond.....	2
3. Inhoud	3
3.1. Doelstelling en toepassingsgebied	3
3.2. Verplichtingen voor de verdragspartijen	5
3.3. Nationale beoordeling volgens een getrappt systeem	6
3.3.1. Verbodsbepalingen	7
3.3.2. Uitvoer	7
3.3.3. Invoer, transit of doorvoer en tussenhandel	7
3.4. Afwijking van doel of bestemming	8
3.5. Rapportering en nationale aanspreekpunten	8
4. Uitdagingen voor de toekomst.....	9
4.1. “Outreach”	9
4.2. Internationale bijstand.....	9
4.3. Monitoring.....	10
4.4. Conferentie van de verdragspartijen	10
5. Aandachtspunten voor Vlaanderen	11
6. Conclusie	13

1. INLEIDING

Tijdens haar vergadering van 20 september 2013 hechtte de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet tot instemming met het VN-verdrag inzake handel in conventionele wapens, opgemaakt in New York op 2 april 2013 en ondertekend in New York op 3 juni 2013 (hierna: “het wapenhandelsverdrag”). Zij vroeg de Vlaamse minister, bevoegd voor buitenlands beleid, het advies in te winnen van de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (hierna: “de Raad”). Na bespreking op zijn vergadering van 16 oktober 2013 en na een schriftelijke procedure, keurde de Raad onderhavig advies goed.

De Raad schetst hieronder eerst de achtergrond waarbinnen het wapenhandelsverdrag zich situeert. Vervolgens bespreekt hij de inhoud en schetst hij uitdagingen voor de toekomst en aandachtspunten voor Vlaanderen. Ten slotte komt hij tot zijn conclusies.

2. ACHTERGROND

Sinds het begin van de 20^{ste} eeuw heeft men op internationale fora pogingen ondernomen om op mondiaal vlak de internationale wapenhandel te reguleren.¹ In 1925 ontwierp de Volkenbond bijvoorbeeld een ontwerp van wapenhandelsverdrag.² Enkele laureaten van de Nobelprijs voor de Vrede lanceerden in 2001 een ontwerp kaderverdrag, “Draft Framework Convention on International Arms Transfers”, dat pleitte voor een universeel, juridisch bindend akkoord inzake wapenhandel. In 2006 nam de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (hierna: “de VN-Algemene Vergadering”) resolutie 61/89 aan, nl. “Op weg naar een verdrag inzake wapenhandel: vaststelling van gemeenschappelijke internationale normen voor de invoer, uitvoer en overdracht van conventionele wapens.”³ Via resolutie 64/48 besliste de VN-Algemene Vergadering een conferentie samen te roepen “to elaborate a legally binding instrument on the highest possible common international standards for the transfer of conventional arms.”⁴ Vier onderhandelingsrondes gingen de conferentie in juli 2012 vooraf. Deze conferentie mondde op 26 juli 2012 uit in een ontwerptekst waarbij de VS, Rusland en een aantal andere staten meer tijd vroegen om het document te bestuderen.

In december 2012 stemde de VN-Algemene Vergadering voor het samenroepen van een laatste diplomatieke conferentie tussen 18 en 28 maart 2013. De voorzitter van de conferentie stelde op 28 maart 2013 een ontwerp van het wapenhandelsverdrag voor. De conferentie was echter niet in de mogelijkheid om deze aan te nemen doordat Noord-Korea, Iran en Syrië een consensus verhinderden. Het ontwerp van wapenhandelsverdrag werd vervolgens ter stemming voorgelegd op de Algemene Vergadering van 2 april 2013, waar het met een grote meerderheid van stemmen werd aangenomen: 154 landen stemden voor (met inbegrip van de VS), 3 landen (Noord-Korea, Iran en Syrië) stemden tegen en 23 landen (waaronder grootmachten zoals China, Rusland en India) onthielden zich.⁵

¹ Zie voor een overzicht: D.G. ANDERSON, “The International Arms Trade: Regulating Conventional Arms Transfers in the Aftermath of the Gulf War”, *American University International Law Review*, 7, (1992), 4, pp. 758-770.

² Convention for the Supervision of the International Trade in Arms and Ammunition and in Implements of War, June 17, 1925, League of Nations Doc. A.13.1925.IX (1925), 6 LEAGUE OF NATIONS O.J. 1117 (1925).

³ Eigen vertaling op basis van UN GENERAL ASSEMBLY, *Resolution adopted by the General Assembly on 6 December 2006. Towards an arms trade treaty: establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms*, A/RES/61/89, New York, 18 december 2006.

⁴ UN GENERAL ASSEMBLY, *Resolution adopted by the General Assembly on 2 December 2009. The arms trade treaty*, A/RES/64/48, New York, 12 januari 2010, §4.

⁵ X, “Het VN Wapenhandelsverdrag: interview met Werner Bauwens, speciaal gezant voor ontwapening en non-proliferatie van het Belgische ministerie voor Buitenlandse Zaken”, *Wereldbeeld. Themanummer Vrede & Veiligheid*, 3, (2013), 167, pp.

De Raad stipt aan dat tijdens de onderhandelingen over het wapenhandelsverdrag het Syrisch conflict en de problematiek van het al dan niet bewapenen van rebellenbewegingen op de internationale agenda stond. Terwijl het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk rebellenbewegingen wilden bewapenen, pleitten o.m. Rusland en Syrië voor een wapenhandelsverdrag dat wapenoverdrachten naar subnationale groepen zou verbieden. Het wapenhandelsverdrag zou uiteindelijk geen duidelijke bepalingen omvatten die wapenoverdrachten naar subnationale groeperingen verbiedt.⁶

Inmiddels hebben 113 landen het wapenhandelsverdrag ondertekend en 7 landen het geratificeerd.⁷ Krachtens zijn artikel 21 zal het wapenhandelsverdrag in werking treden negentig dagen na de vijftigste akte van ratificatie, aanvaarding of goedkeuring.

3. INHOUD

Het wapenhandelsverdrag bestaat uit 28 artikelen, voorafgegaan door een preambule en beginselen. Voor een volledig overzicht van de artikelen verwijst de Raad naar de memorie van toelichting bij het instemmingsdecreet.⁸

De Raad bespreekt op niet exhaustieve wijze enkele inhoudelijke elementen: doelstelling en toepassingsgebied, verplichtingen voor de verdragspartijen, nationale beoordeling volgens een getrappt systeem, afwijking van doel of bestemming en rapportering. Bij deze bespreking besteedt hij speciale aandacht aan de wijzigingen ten opzichte van het ontwerp van wapenhandelsverdrag van 26 juli 2012 (hierna: “de tekstversie van 26 juli 2012”) (zie *supra*, 2.).

3.1. Doelstelling en toepassingsgebied

Artikel 1 beschrijft de tweeledige doelstelling van het wapenhandelsverdrag, nl. enerzijds de hoogst mogelijke gemeenschappelijke standaarden vaststellen om internationale handel in conventionele wapens te reguleren, of de bestaande regulering te verbeteren, en anderzijds het voorkomen en uitroeien van illegale handel in conventionele wapens en hun afwijking (van doel of bestemming) te beletten. Het wapenhandelsverdrag beoogt derhalve niet enkel het bestrijden van illegale wapenhandel, maar tevens het reguleren van legale handel. Zowel bepalingen in de preambule als in de beginselen erkennen meermaals de legitieme belangen van staten op het gebied van politiek, veiligheid, economie en handel bij de internationale handel in conventionele wapens.

Artikel 2 geeft aan welke conventionele wapens onder het toepassingsgebied vallen van het wapenhandelsverdrag door acht categorieën (gevechtstanks, pantsergevechtsvoertuigen, zware artilleriesystemen, gevechtsvliegtuigen, gevechtshelikopters, oorlogsschepen, raketten en raketwerpers, kleine en lichte wapens) te bepalen. De eerste zeven categorieën zijn gebaseerd op

52-53. In stemverklaringen na de stemming argumenteerde India zijn onthouding door te stellen dat het wapenhandelsverdrag zwak was m.b.t. terrorisme en niet-statelijke actoren. China en Egypte verwezen naar de afwijking van de consensusbenadering en de stemming bij meerderheid. Zie voor meer stemverklaringen: UN GENERAL ASSEMBLY, *Official Records*, A/67/PV.71, New York, 2 april 2013.

⁶ J. ABRAMSON, “Special Report: UN General Assembly Adopts Arms Trade Treaty in Overwhelming Vote”, *Arms Control Today*, mei 2013, p. 3. Rusland en India bijvoorbeeld verwezen hiernaar als argumentatie voor hun onthouding bij de stemming over het wapenhandelsverdrag.

⁷ Antigua en Barbuda, Costa Rica, Grenada, Guyana, IJsland, Mexico, Nigeria en Trinidad en Tobago ratificeerden het wapenhandelsverdrag (stand van zaken: 29 oktober 2013). Zie: <http://www.un.org/disarmament/ATT/>

⁸ VLAAMSE REGERING, *Ontwerp van memorie van toelichting [betreft principiële goedkeuring van het voorontwerp van decreet tot instemming met het VN-verdrag inzake handel in conventionele wapens]*, VR 2013 2009 DOC.0998/3, Brussel, 20 september 2013, 4-5.

het VN-Register van Conventionele Wapens (hierna: “het VN-Register”).⁹ Hieraan werd de categorie kleine en lichte wapens toegevoegd. Het artikel specificeert daarenboven dat internationale handel de uitvoer, invoer, transit, doorvoer en tussenhandel omvat. De overkoepelende term voor al deze transacties in het wapenhandelsverdrag is “overdracht”. Er werd geen overeenstemming bereikt over het opnemen van zowel munitie als onderdelen en componenten in het toepassingsgebied. Desalniettemin hebben deze zaken, in vergelijking met de tekstversie van 26 juli 2012, een sterker statuut gekregen in het wapenhandelsverdrag door de opname van aparte artikelen. De onduidelijkheid inzake terminologie is opgeheven doordat het wapenhandelsverdrag nu spreekt over zowel “ammunition” als “munition”.¹⁰

Verscheidene staten ijverden voor het opnemen van meer conventionele wapens onder het toepassingsgebied. De Raad stelt vast dat het wapenhandelsverdrag minimumstandaarden bevat. Gelet op het evolutieve en dynamische karakter van wapenhandel, vindt de Raad het een goede zaak dat de verdragspartijen via artikel 5, §3 worden aangemoedigd de bepalingen toe te passen op een zo breed mogelijk spectrum van conventionele wapens.

Hoewel het wapenhandelsverdrag zelf geen definitie geeft van de verschillende categorieën conventionele wapens, stelt het dat de nationale definities van die categorieën niet beperkter mogen zijn dan de omschrijvingen in het VN-Register op het tijdstip van inwerkingtreding van het wapenhandelsverdrag. Voor de categorie “kleine en lichte wapens” mogen de nationale omschrijvingen niet beperkter zijn dan de omschrijvingen gebruikt in het desbetreffende instrument van de VN op het tijdstip van inwerkingtreding van het wapenhandelsverdrag. De Raad wijst erop dat om de drie jaar een groep experts het VN-Register evalueert, zodat dit register een dynamische lijst blijft.¹¹ Het is mogelijk dat voor de inwerkingtreding van het wapenhandelsverdrag dit VN-Register nog wordt aangepast en bijvoorbeeld onbemande vliegtuigen zou gaan omvatten, waardoor het eigenlijke toepassingsgebied van het wapenhandelsverdrag uitbreidt.¹² Door echter te verwijzen naar de voor handen zijnde VN-definities op “het tijdstip van inwerkingtreding van het wapenhandelsverdrag” bestaat volgens de Raad het risico dat het wapenhandelsverdrag conventionele wapens te statisch benadert. Naar analogie met het Vlaams Vredesinstituut werpt de Raad de vraag op of nieuwe technologische ontwikkelingen voldoende binnen het toepassingsgebied vallen.¹³ Sommige onderhandelaars van het wapenhandelsverdrag zijn (voorzichtig) optimistisch dat staten in de praktijk verder zullen gaan dan de acht categorieën conventionele wapens die thans onder het toepassingsgebied vallen: staten die nieuwe controlesystemen opzetten, zullen gebruik willen maken van reeds bestaande lijsten die uitvoeriger zijn dan de acht categorieën, zoals van het Wassenaar Arrangement.¹⁴ Staten kunnen tevens actualiseringen uitwisselen op de Conferentie van Verdragspartijen, e.d.m.¹⁵

⁹ Het VN-Register van Conventionele Wapens werd in 1992 tot stand gebracht op basis van Resolutie 43/36L van de VN-Algemene Vergadering.

¹⁰ Artikel 3 bepaalt dat iedere verdragspartij een nationaal controlesysteem moet opzetten of behouden om de uitvoer van munitie te controleren. Krachtens artikel 4 moeten de verdragspartijen tevens een nationaal controlesysteem opzetten of behouden om de export van onderdelen en componenten te controleren.

¹¹ UNODA, “Assessing the United Nations Register of Conventional Arms”, *UNODA Occasional Papers*, (2009), 16, iv. Zie ook: VLAAMS VREDESINSTITUUT, *Advies over het wereldwijd verdrag voor handel in conventionele wapens (Arms Trade Treaty)*, 11 maart 2013, 5.

¹² J. ABRAMSON, *l.c.*, p.4.

¹³ VLAAMS VREDESINSTITUUT, *o.c.*, 5.

¹⁴ Het Wassenaar Arrangement vormt een vrijwillige groep van 41 landen die nationaal geïmplementeerde lijsten van munitie en producten voor tweërlei gebruik (“dual use”) ontwikkelen. Zie: www.wassenaar.org.

¹⁵ J. ABRAMSON, *l.c.*, p. 4.

3.2. Verplichtingen voor de verdragspartijen

De Raad lijst de belangrijkste verplichtingen op voor de verdragspartijen.¹⁶ Deze bestaan uit:

- Het instellen en handhaven van een nationaal controlesysteem niet alleen voor de uitvoer, invoer, transit of doorvoer en tussenhandel van de acht categorieën conventionele wapens uit het toepassingsgebied van het wapenhandelsverdrag, maar ook voor de uitvoer van munitie, onderdelen en componenten die gebruikt worden om conventionele wapens, onder het toepassingsgebied van het wapenhandelsverdrag, samen te stellen (artikelen 3, 4 en 5, §2);
- Het instellen en handhaven van een nationale controlelijst (artikel 5, §3) en deze ter beschikking stellen van andere verdragspartijen (artikel 5, §4);
- Het aanwijzen van bevoegde nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het handhaven van dit systeem (artikel 5, §5);
- Het aanwijzen van één of meer nationale aanspreekpunten voor de uitwisseling van informatie over aangelegenheden omtrent de tenuitvoerlegging van het wapenhandelsverdrag (artikel 5, §6);
- Het verbieden van overdracht van conventionele wapens, munitie, onderdelen en componenten voor de acht categorieën conventionele wapens onder het wapenhandelsverdrag die in strijd zouden zijn met verplichtingen uit hoofde van (i) hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties, (ii) internationale verdragen, in het bijzonder m.b.t. de overdracht van of illegale handel in conventionele wapens, of (iii) wanneer de verdragspartij kennis heeft dat de producten zouden worden gebruikt voor het plegen van genocide, misdaden tegen de mensheid, grove schendingen van de Conventies van Genève van 1949, aanvallen gericht tegen burgerdoelen of als zodanig beschermde burgers of andere oorlogsmisdaden (artikel 6);
- Het beoordelen van vergunningsaanvragen voor de uitvoer van conventionele wapens, munitie, onderdelen en componenten op het gevaar dat de uitgevoerde wapens zouden kunnen bijdragen aan of ten koste gaan van de vrede en veiligheid of gebruikt zouden kunnen worden voor het plegen of bevorderen van
 - i. een ernstige schending van het internationale humanitaire recht;
 - ii. een ernstige schending van het internationale recht inzake de mensenrechten;
 - iii. handelingen die strafbaar zijn ingevolge internationale verdragen of protocollen inzake terrorisme waarbij de uitvoerende staat partij is;
 - iv. handelingen die strafbaar zijn ingevolge internationale verdragen of protocollen inzake grensoverschrijdende georganiseerde misdaad waarbij de uitvoerende staat partij is (artikel 7).
- Het weigeren van uitvoer wanneer na de beoordeling en het overwegen van bijkomende maatregelen, de zogeheten “risk mitigation measures”, er een doorslaggevend risico is. Het bij de beoordeling in aanmerking nemen dat de conventionele wapens, munitie, onderdelen

¹⁶ Zie tevens P. HOLTOM en M. BROMLEY, “Next Steps for the Arms Trade Treaty: Securing Early Entry Into Force”, *Arms Control Today*, juni 2013.

en componenten worden gebruikt voor het plegen of bevorderen van ernstige daden van genderspecifiek geweld of ernstige geweldsmisdrijven tegen vrouwen en kinderen (artikel 7);

- Maatregelen nemen om, waar nodig, de invoer van conventionele wapens te reguleren (artikel 8);
- Als invoerende staat van conventionele wapens informatie verschaffen, inclusief inzake eindgebruik(er), aan de uitvoerende staat om deze bij te staan bij zijn nationale exportbeoordeling (artikel 8);
- Maatregelen nemen, waar nodig en haalbaar, om transit of doorvoer van conventionele wapens te reguleren (artikel 9);
- Maatregelen nemen om tussenhandel onder zijn rechtsmacht te reguleren (artikel 10);
- Maatregelen nemen, inclusief risicoanalyses, mitigerende maatregelen, samenwerking en informatie-uitwisseling, om de afwijking van doel of bestemming van conventionele wapens te voorkomen, en passende maatregelen nemen indien er sprake is van afwijking van overgedragen conventionele wapens (artikel 11);
- Het bewaren van nationale gegevens over de exportvergunningen of actuele exportgegevens van conventionele wapens voor minstens tien jaar (artikel 12);
- Het indienen van jaarlijkse rapporten bij het secretariaat over vergunningen afgegeven voor of feitelijk uitgevoerde en ingevoerde conventionele wapens (artikel 13);
- Passende maatregelen nemen om de nationale wet- en regelgeving ten uitvoering van het wapenhandelsverdrag te handhaven (artikel 14);
- Het samenwerken met andere verdragspartijen met het oog op de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van het wapenhandelsverdrag (artikel 15).

Vele verplichtingen van het wapenhandelsverdrag zitten reeds vervat in internationale en regionale instrumenten, zoals het Europees Gemeenschappelijk Standpunt nr. 2008/944/GBVB van de Raad van de Europese Unie van 8 december 2008 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie.¹⁷

3.3. Nationale beoordeling volgens een getrappt systeem

De beoordelingscriteria voor de handel in conventionele wapens bestaan uit een getrappt systeem. Allereerst somt het wapenhandelsverdrag verbodsbepalingen op voor de overdracht van conventionele wapens, munitie, onderdelen en componenten. Vervolgens bestaat het getrappt systeem uit voorwaarden voor uitvoer (artikel 7), invoer (artikel 8), transit of doorvoer (artikel 9) en tussenhandel (artikel 10). De voorwaarden die aan uitvoer worden gesteld, zijn het meest verregaand.

¹⁷ RAAD VAN DE EUROPESE UNIE, Gemeenschappelijk standpunt nr. 2008/944/GBVB van 8 december 2008 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie, *Pb. L. 335/99*, 13 december 2008.

3.3.1. Verbodsbepalingen

Artikel 6 somt allereerst verbodsbepalingen op voor de overdracht van conventionele wapens, inclusief voor munitie (artikel 3), onderdelen en componenten (artikel 4). Dit is een vooruitgang t.o.v. de tekstversie van 26 juli 2012 waarin de verbodsbepalingen enkel van toepassing waren op de conventionele wapens onder de acht categorieën. Het is volgens de Raad daarenboven een goede zaak dat oorlogsmisdaden duidelijker zijn opgenomen. Bovendien bevat het wapenhandelsverdrag nu ook een toevoeging m.b.t. aanvallen gericht tegen burgerdoelen.¹⁸

3.3.2. Uitvoer

Artikel 7 schrijft de verdragspartijen een aantal beoordelingscriteria voor die bij uitvoer moeten getoetst worden. Het is de verdienste van het wapenhandelsverdrag dat verdragspartijen hun nationale exportbeoordeling moeten onderwerpen aan internationale criteria. Bovendien volgt uit een negatieve beoordeling een duidelijk gevolg, nl. het weigeren van de uitvoer. Zoals het Vlaams Vredesinstituut reeds vaststelde, gaat men echter niet automatisch over tot een weigering bij een schending van artikel 7, §1, b. In de beoordeling wordt tevens gekeken of de uitvoer zou kunnen bijdragen aan de vrede en veiligheid (artikel 7, §1, a). Tevens kunnen er maatregelen worden genomen om de risico's te beperken. Ten slotte is het de uitvoerende staat die beslist of het risico "doorslaggevend" is.¹⁹

Artikel 7, §4 bepaalt dat de uitvoerende staat bij de beoordeling tevens het risico in aanmerking neemt dat de conventionele wapens zullen worden gebruikt voor het plegen of bevorderen van ernstige daden van genderspecifiek geweld of ernstige geweldsmisdrijven tegen vrouwen en kinderen. De Raad stelt vast dat deze additionele criteria niet op hetzelfde niveau staan als de criteria onder artikel 7, §1: er wordt immers geen duidelijk gevolg aan gekoppeld, nl. het weigeren van de uitvoer bij een eventuele schending. De Raad vult hierbij aan dat de tekstversie van 26 juli 2012 andere additionele criteria bevatte, nl. het vermijden dat conventionele wapens (i) afgeleid worden naar illegale markten of voor oneigenlijk eindgebruik aangewend worden, (ii) gebruikt worden om gender-gerelateerd geweld of geweld tegen kinderen te plegen of te faciliteren, (iii) gebruikt worden voor transnationaal georganiseerde criminaliteit, (iv) het onderwerp worden van corruptie, en (v) een negatieve impact zouden hebben op de ontwikkeling van de invoerende staat. De problematiek van eindgebruik heeft in het wapenhandelsverdrag een eigen artikel gekregen, nl. artikel 11. Aan het additioneel criterium i.v.m. genderspecifiek geweld en geweld tegen vrouwen en kinderen werd in het wapenhandelsverdrag de notie "ernstige misdrijven" toegevoegd. Transnationaal georganiseerde criminaliteit heeft in het wapenhandelsverdrag meer gewicht gekregen en bevindt zich bij de criteria onder artikel 7, §1. De laatste twee criteria uit de tekstversie van 26 juli 2012 zijn niet weerhouden in het wapenhandelsverdrag.

De Raad vindt het ten slotte een goede zaak dat artikel 7 niet alleen de uitvoer van conventionele wapens omvat zoals omschreven in het toepassingsgebied (artikel 2), maar tevens geldt voor munitie (artikel 3), onderdelen en componenten (artikel 4).²⁰

3.3.3. Invoer, transit of doorvoer en tussenhandel

De artikelen 8, 9 en 10 leggen staten op om respectievelijk invoer, transit of doorvoer en tussenhandel te reguleren. De Raad stelt vast dat deze artikelen enkel betrekking hebben op conventionele wapens onder artikel 2 en - in tegenstelling tot uitvoer - niet van toepassing zijn op

¹⁸ "Un traité historique", *Le Temps*, 3.04.2013; J. SENIORA, "Les Etats s'accordent pour régler le commerce des armes", *Note du GRIP*, 04.04.2013, p. 1.

¹⁹ VLAAMS VREDESINSTITUUT, *o.c.*, 8; J. SENIORA, *l.c.*, p. 2.

²⁰ VLAAMS VREDESINSTITUUT, *o.c.*, 11.

munitie (artikel 3), onderdelen en componenten (artikel 4). Artikel 8 m.b.t. invoer bevat daarenboven een paragraaf over informatie-uitwisseling die o.m. gegevens kan bevatten over eindgebruik.

De Raad vindt het een goede zaak dat het wapenhandelsverdrag de hele transactieketen inzake wapenhandel beoogt. Hij stelt tegelijkertijd echter vast dat hoofdzakelijk uitvoer aan eerder sterke internationale normen wordt onderworpen. De artikelen omtrent invoer, transit of doorvoer en tussenhandel zijn meer voorwaardelijk en minder gedetailleerd geformuleerd. Waar nodig (en waar mogelijk) zal de invoerende staat geschikte maatregelen nemen om invoer, transit of doorvoer te reguleren. Zoals het Vlaams Vredesinstituut in zijn rapport aangaf, kan een verdere uitwerking eventueel vorm krijgen in opvolgingsconferenties (zie *infra*, 4.4.).²¹

3.4. Afwending van doel of bestemming

Artikel 11 bepaalt dat iedere verdragspartij die betrokken is bij de overdracht van de door artikel 2 bepaalde conventionele wapens de nodige maatregelen moet nemen om afwending naar ongewenst(e) eindgebruik(ers) te voorkomen.

De Raad stelt vast dat dit artikel opnieuw enkel betrekking heeft op conventionele wapens onder artikel 2 en niet van toepassing is op munitie (artikel 3), onderdelen en componenten (artikel 4). Het lijkt de Raad een goede zaak dat in tegenstelling tot de tekstversie van 26 juli 2012 afwending van doel of bestemming via artikel 11 een afzonderlijk artikel krijgt toegewezen. Het risico op afwending kan een reden zijn om wapenexport te weigeren (artikel 11, §2).

3.5. Rapportering en nationale aanspreekpunten

Elke verdragspartij dient volgens artikel 12 gegevens bij te houden van conventionele wapens die onder het toepassingsgebied van het verdrag vallen, in overeenstemming met de nationale wetgeving over de exportvergunningen of actuele exportgegevens. De verdragspartijen worden daarenboven aangemoedigd om ook de gegevens van invoer, transit of doorvoer bij te houden. De registers moeten minimum tien jaar bewaard worden. Welke gegevens opgenomen kunnen worden in deze registers, wordt eveneens door artikel 12 bepaald. Elke verdragspartij moet volgens artikel 13 jaarlijks een rapport indienen bij het secretariaat (artikel 18).

De Raad stelt vast dat munitie (artikel 3), onderdelen en componenten (artikel 4) niet vallen onder hogergenoemde rapporteringsverplichtingen. Hij stipt aan dat de Vlaamse overheid een bijdrage zal moeten leveren aan het jaarlijks in te dienen rapport. Het wapenhandelsverdrag voorziet niet in publieke rapportering omdat verschillende staten hiertegen bezwaar hadden. De Raad hoopt dat de weerstand tegen publieke rapportering met de tijd zal verminderen. Hij wijst erop dat het VN-Register evenmin publieke rapportering vereist, maar dat dergelijke rapportering uiteindelijk toch de norm is geworden.²²

Hoewel de bepalingen omtrent rapportering enkele lacunes vertonen, zullen zij niettemin bijdragen tot een verhoogde transparantie aangezien vele staten tot hiertoe helemaal niet rapporteerden.

Artikel 5 bepaalt dat elke verdragspartij één of meer nationale aanspreekpunten voor informatie-uitwisseling aanstelt en het secretariaat hiervan op de hoogte stelt. Bovendien moet elke verdragspartij zijn nationale controlelijst bezorgen aan het secretariaat.

²¹ VLAAMS VREDESINSTITUUT, *o.c.*, 11.

²² J. ABRAMSON, *l.c.*, p. 4.

Het lijkt de Raad aangewezen dat de nodige intrafederale afspraken worden gemaakt over het geheel van rapportering, informatie-uitwisseling, het bezorgen van controlelijsten en het aanduiden van één of meer nationale aanspreekpunten.

4. UITDAGINGEN VOOR DE TOEKOMST

4.1. “Outreach”

De Raad stipt aan dat het wapenhandelsverdrag met meerderheid i.p.v. met consensus is aangenomen. Dit is gelijkaardig aan het Alomvattend Kernstopverdrag (“Comprehensive Test Ban Treaty”): de diplomatieke conferentie slaagde er in 1996 niet in tot consensus te komen, waarna de Algemene Vergadering het verdrag bij meerderheid goedkeurde. Het is mogelijk dat het wapenhandelsverdrag een precedent vormt om in de toekomst ontwapeningsonderhandelingen opnieuw op basis van meerderheidsbeslissing te voeren.²³ Waakzaamheid is echter geboden. Zowel China als Rusland verwezen in hun argumentatie voor hun onthouding bij de stemming van het wapenhandelsverdrag naar de afwijking van de consensusbenadering.²⁴

Het is volgens de Raad van groot belang dat de grote wapenleveranciers en –importeurs toetreden tot het wapenhandelsverdrag. China (in de top 5 wapenleveranciers en –importeurs voor 2008-2012), Rusland (in de top 5 wapenleveranciers voor 2008-2012) en India (de grootste wapenimporteur voor 2008-2012), onthielden zich bij de stemming. Alle andere top vijf wapenleveranciers (Frankrijk, Duitsland en de Verenigde Staten) en alle andere top vijf importeurs (Pakistan, Singapore en Zuid-Korea) stemden voor, evenals Brazilië en Zuid-Afrika, twee opkomende regionale spelers in de wapenindustrie. China, India en Rusland stelden allen in hun slotverklaring dat “they would carefully study” de verdragstekst.²⁵ Hopelijk is er ruimte om met hen in discussie te treden over hun onthouding. Geduldig en voorzichtig lobbywerk dat ingaat op de nationale bezorgdheden van deze landen zonder de inhoud van het wapenhandelsverdrag zelf te verzwakken, is aangewezen. Deze landen kunnen gevoelig zijn voor argumenten zoals het vestigen van een reputatie als een meer verantwoordelijke wapenexporteur, het bijwonen van de conferentie van verdragspartijen om mee de toekomstige evolutie van het wapenhandelsverdrag te bepalen, enz.²⁶

Ook de positie van de Verenigde Staten, de grootste wapenexporteur ter wereld, t.a.v. het wapenhandelsverdrag is van groot belang. De Verenigde Staten ondertekenden het verdrag op 25 september 2013. Ratificatie, wat de instemming van de Senaat vergt, kan echter nog een moeilijke zaak worden.²⁷ Hopelijk kan een soort kettingreactie uitgelokt worden waarbij China en Rusland volgen op basis van een vorm van solidariteit onder de permanente leden van de VN-Veiligheidsraad.²⁸

4.2. Internationale bijstand

De Raad wijst erop dat het wapenhandelsverdrag bepalingen bevat inzake het ondersteunen van landen bij de tenuitvoerlegging van het verdrag nadat het in werking is getreden (artikel 16). Het secretariaat zal hierbij bemiddelen door het aanbod aan en de vraag naar hulp te koppelen. Het wapenhandelsverdrag gaat niet in op hoe staten moeten geholpen worden bij de voorbereiding van

²³ J. ABRAMSON, *l.c.*, p. 5.

²⁴ Zie voetnoot 5.

²⁵ J. ABRAMSON, *l.c.*, pp. 5-6.

²⁶ P. HOLTOM en M. BROMLEY, *l.c.*, p. 3.

²⁷ Zie: <http://disarmament.un.org/treaties/a/att/unitedstatesofamerica/sig/un>; J. ABRAMSON, *l.c.*, p.2.

²⁸ X, “Het VN Wapenhandelverdrag”, *l.c.*, p. 54.

een ratificatie. Volgens ambassadeur Werner Bauwens, speciaal gezant voor ontwapening en non-proliferatie van het Belgische ministerie voor Buitenlandse Zaken en hoofd van de Belgische delegatie bij de onderhandelingen van het wapenhandelsverdrag, is het van groot belang om snel te komen tot een systeem (op Europees, maar ook op Belgisch niveau met een meer specifieke focus op Afrika) van ondersteuning van landen die het moeilijk hebben wat betreft hun engagement voor ratificatie maar ook meer concreet om deze landen te helpen met het invoeren van een nationaal uitvoeringsmechanisme.²⁹ De Raad wijst er op dat er reeds verschillende ondersteuningsprogramma's bestaan. Ook de Europese Unie is op dit domein actief.³⁰

Gelet op de Vlaamse expertise en het recent decretaal kader, lijkt het de Raad zinvol dat de Vlaamse overheid overweegt of het ook zelf internationale bijstand kan geven, bijvoorbeeld ten aanzien van zijn partnerlanden van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking.

4.3. Monitoring

Om te verzekeren dat verdragspartijen hun verplichtingen onder het wapenhandelsverdrag (o.m. rapporteringsverplichtingen en het toepassen van verbodsbepalingen en criteria voor wapenuitvoer) nakomen, is er nood aan monitoringmechanismen. Het wapenhandelsverdrag zelf voorziet niet in specifieke monitoringmechanismen. Er is evenmin in een sanctiemechanisme voorzien.³¹

De Raad beklemtoont dat de verdragspartijen een sleutelrol spelen om, o.m. op basis van de jaarlijkse rapportering, elkaar ter verantwoording te roepen. Ook ngo's zullen een cruciale rol spelen door bijvoorbeeld de internationale wapenhandel te monitoren, het onthullen van illegale wapenoverdrachten, enz. De Raad verwijst bij wijze van voorbeeld naar de "Landmine and Cluster Munition Monitor", een initiatief van het maatschappelijk middenveld dat succesvol het antipersoonsmijnen- en clustermunitieverdrag monitort.³²

4.4. Conferentie van de verdragspartijen

Uiterlijk een jaar na de inwerkingtreding van het wapenhandelsverdrag zal, ingevolge artikel 17, een eerste conferentie van verdragspartijen worden samengeroepen om o.m. de tenuitvoerlegging van het verdrag te toetsen alsook aanbevelingen en amendementen te bestuderen.

In principe is het mogelijk dat het wapenhandelsverdrag verder evolueert via amendementen. Zes jaar na de inwerkingtreding van het wapenhandelsverdrag, kunnen amendementen (artikel 20) via een drievierde meerderheid worden aangenomen. Vroegere amendementen kunnen enkel bij consensus worden goedgekeurd.³³ Critici wijzen echter op de schaarse voorbeelden van succesvolle amendementen bij verdragen. Daarenboven lijkt het volgens Werner Bauwens, speciaal gezant voor ontwapening en non-proliferatie van het Belgische ministerie voor Buitenlandse Zaken en hoofd van de Belgische delegatie bij de onderhandelingen van het wapenhandelsverdrag, aangewezen om eerst te focussen op "outreach" en het creëren van een zo breed mogelijk draagvlak alvorens te praten over amendering of interpretatie van verplichtingen.³⁴ De Raad treedt dit standpunt bij. Op termijn kunnen echter zowel de conferenties van de verdragspartijen (bv. uitwisseling goede praktijken) als

²⁹ X, "Het VN Wapenhandelsverdrag", *I.c.*, p. 54.

³⁰ *Ibid.*; P. HOLTOM en M. BROMLEY, *I.c.*, pp. 2 en 5.

³¹ Artikel 14 stelt dat elke verdragspartij passende maatregelen neemt tot handhaving van de nationale wet- en regelgeving met het oog op de tenuitvoerlegging. Geschillen m.b.t. de interpretatie en toepassing van het verdrag worden in de eerste plaats via onderling overleg behandeld. Verdragspartijen kunnen met wederzijdse toestemming kiezen om het geschil voor te leggen aan een scheidsrecht.

³² Zie: <http://www.the-monitor.org/>; P. HOLTOM en M. BROMLEY, *I.c.*, p. 5.

³³ J. ABRAMSON, *I.c.*, pp. 4-5.

³⁴ "Het VN Wapenhandelsverdrag", *I.c.*, pp. 54.54.

eventuele amendementen bijdragen aan het evolueren van het wapenhandelsverdrag en het hoger leggen van het ambitieniveau.³⁵

5. AANDACHTSPUNTEN VOOR VLAANDEREN

Het wapenhandelsverdrag is zowel op Belgisch als Europees niveau een gemengd verdrag. Naast de EU-lidstaten heeft ook de EU zelf bevoegdheid over sommige elementen uit het verdrag. De EU kan zelf geen partij worden bij het wapenhandelsverdrag aangezien het niet gelukt is een "Regional Integration Organisation" (RIO) clause op te laten nemen in het verdrag.³⁶ Eind mei 2013 heeft de EU via besluit van de Raad van de Europese Unie de toestemming gegeven aan de EU-lidstaten om het wapenhandelsverdrag te ondertekenen. De Raad van de Europese Unie moet hierna de EU-lidstaten nog groen licht geven om te ratificeren.³⁷ Vlaanderen anticipeert via zijn instemmingsdecreet, op een snelle wijze, op de verwachte Europese oproep tot ratificatie. De Raad hoopt dat de Belgische ratificatie snel zal volgen.

De memorie van toelichting verwijst naar de regionalisering van de bevoegdheid voor buitenlandse wapenhandel sinds 2003 en geeft aan dat de regelgeving die in België wordt gehanteerd meer en meer Europees en internationaal bepaald wordt. Zij stelt dat de Europese regels, waaraan België gebonden blijft, sterker zijn dan die van het wapenhandelsverdrag. Wat het Vlaams standpunt betreft, verduidelijkt de memorie van toelichting dat de Vlaamse overheid zich steeds een voorstander heeft getoond van een sterk wapenhandelsverdrag, dat zo universeel mogelijk wordt gedragen en dat juridisch afdwingbaar is. Daarenboven heeft de Vlaamse overheid steeds het Europese acquis, alsook een aantal specifieke mensenrechtentema's (verbod op wapenexport naar landen waar kindsoldaten worden ingezet in het geregeld leger, de rechten van het kind in het algemeen en de focus op het vermijden van "gender-based" geweld) verdedigd.³⁸ De Raad stelt vast dat, op een verwijzing naar kindsoldaten na, de inhoud van het wapenhandelsverdrag tegemoet komt aan het Vlaamse standpunt.

De federale overheid heeft het formele woordvoerschap opgenomen tijdens de VN-conferentie inzake het wapenhandelsverdrag. Er is immers de afspraak dat in de materie betreffende de handel in militair materieel de federale overheid een coördinerende rol opneemt en instaat voor de vertegenwoordiging van België op Europese en VN-vergaderingen.³⁹ Gelet op de gewestelijke expertise, telde de Belgische delegatie bij de conferentie wel vertegenwoordigers van o.m. het Vlaamse gewest. Uit een parlementaire vraag bleek daarenboven dat er overleg werd gepleegd tussen de federale overheid en de deelstaten over de deelname aan en de standpuntbepaling voor de conferentie over het wapenhandelsverdrag. *"Enerzijds vindt maandelijks een intrafederale overlegvergadering plaats ter voorbereiding van de maandelijkse vergadering van de Europese Raadswerkgroep over dit thema. In de schoot van de Europese Unie wordt, onder impuls van de European External Action Service [Europese Dienst voor Extern Optreden], zoveel mogelijk gestreefd*

³⁵ J. SENIORA, *l.c.*, p. 2.

³⁶ X, "Het VN Wapenhandelsverdrag", *l.c.*, p. 53.

³⁷ RAAD VAN DE EUROPESE UNIE, *Besluit 2013/269/GBVB van 27 mei 2013 waarbij de lidstaten worden gemachtigd in het belang van de Europese Unie het Wapenhandelsverdrag te ondertekenen*, Pb. L. 155/9, 7 juni 2013; EUROPESE COMMISSIE, *Voorstel voor een besluit van de Raad waarbij de lidstaten worden gemachtigd in het belang van de Europese Unie het Wapenhandelsverdrag te ratificeren*, COM(2013)482, Brussel, 28 juni 2013.

³⁸ VLAAMSE REGERING, *Ontwerp van memorie van toelichting [betreft principiële goedkeuring van het voorontwerp van decreet tot instemming met het VN-verdrag inzake handel in conventionele wapens]*, VR 2013 2009 DOC.0998/3, Brussel, 20 september 2013, 1-2. Zie ook *Vr. en Antw.* Vlaams Parlement 2012, 22 november 2012 (Vr. nr. 100 HENDRICKX).

³⁹ Zie ook: Samenwerkingsakkoord tussen de federale staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot de invoer, uitvoer en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en de daaraan verbonden technologie alsook van producten en technologieën voor dubbel gebruik van 17 juli 2007, *B.S.*, 20 december 2007.

naar een gecoördineerd standpunt van de lidstaten inzake het ATT [wapenhandelsverdrag]. Zowel de parameters voor de controle op de export van militair materieel naar derde landen als de overbrengingen binnen de Europese Unie hebben immers een sterke Europese dimensie. Anderzijds wordt in aanloop naar de diplomatieke conferentie ook een specifieke overlegvergadering georganiseerd tussen de federale overheid en de deelstaten.”⁴⁰

Ten slotte heeft de Raad de indruk dat de tekst van de memorie van toelichting soms nog gebaseerd is op oudere ontwerpen van het wapenhandelsverdrag zoals de tekstversie van 26 juli 2012. De memorie van toelichting maakt bijvoorbeeld in artikel 1 tevens melding van het “bestrijden” van illegale handel in conventionele wapens. In tegenstelling tot de tekstversie van 26 juli 2012 spreekt het wapenhandelsverdrag enkel over “prevent and eradicate the illicit trade in conventional arms”. In datzelfde artikel spreekt het wapenhandelsverdrag enkel over het beletten van de afwending van conventionele wapens, terwijl de tekstversie van 26 juli 2012 nog sprak over de afwending naar de illegale markt of voor ongewenst eindgebruik. Zij geeft foutief aan dat artikel 9 over transit of doorvoer ook een paragraaf bevat over informatie-uitwisseling. In tegenstelling tot de tekstversie van 26 juli 2012 (waarin stond dat de invoerende staat geschikte maatregelen zal nemen ter preventie van afwending van ingevoerde wapens) bevat het wapenhandelsverdrag niet langer deze passage. De memorie van toelichting verwijst bij artikel 12 nog naar de toevoeging “indien mogelijk”, maar de Raad stipt aan dat deze zinsnede uit de tekstversie van 26 juli 2012 komt.

⁴⁰ *Vr. en Antw.* Vlaams Parlement 2013, 30 januari 2013 (Vr. nr. 252 HENDRICKX).

6. CONCLUSIE

De Raad gaat akkoord met het voorontwerp van decreet tot instemming met het VN-verdrag inzake handel in conventionele wapens, opgemaakt in New York op 2 april 2013 en ondertekend in New York op 3 juni 2013. Het wapenhandelsverdrag is historisch, gelet op het feit dat het na een proces van meer dan tien jaar onderhandelingen gemeenschappelijke juridisch bindende internationale standaarden tot stand brengt voor de uitvoer, invoer, transit of doorvoer en tussenhandel van conventionele wapens. In tegenstelling tot chemische, biologische en nucleaire wapens bestond er nog geen mondiaal verdrag dat de handel in conventionele wapens reguleerde.

Onderhavig wapenhandelsverdrag is de resultante van onderhandelingen met niet minder dan 193 VN-lidstaten. Hoewel verschillende staten ijverden voor een strenger wapenhandelsverdrag (door o.m. de opname van meer soorten conventionele wapens in het toepassingsgebied, het invoegen van meer criteria bij de risicobeoordelingen van wapenoverdrachten en het inschrijven van publieke rapportering in het wapenhandelsverdrag), omschrijft het wapenhandelsverdrag hoofdzakelijk enkele minimumvereisten en moedigt het de verdragspartijen aan om verdere stappen te ondernemen.

Het wapenhandelsverdrag vormt een historische stap en vergt verdere onderhandelingen om staten te overtuigen om partij te worden bij het verdrag. Met name de grote wapenleveranciers en – importeurs zouden best toetreden om een zo breed mogelijk draagvlak te genereren en van het wapenhandelsverdrag een sterk instrument te maken.

Het wapenhandelsverdrag heeft het potentieel om bij te dragen tot internationale vrede en veiligheid, conflictpreventie, transparantie inzake mondiale wapenhandel, respect voor internationale mensenrechten en humanitair recht.

Het recente Vlaamse decretale kader voor wapenhandel is geënt op de EU-regels, die sterker zijn dan die van het wapenhandelsverdrag. Hierdoor scheidt dit verdrag nagenoeg geen nieuwe verplichtingen voor Vlaanderen. De Vlaamse overheid zal weliswaar een bijdrage moeten leveren tot de jaarlijkse rapportering. Er zijn tevens intrafederale afspraken nodig over informatie-uitwisseling, het bezorgen van de nationale controlelijsten en het aanduiden van één of meer nationale aanspreekpunten. Ten slotte kan de Vlaamse overheid overwegen om zelf internationale bijstand te geven aan staten, bijvoorbeeld de partnerlanden van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking, ter voorbereiding van hun ratificatie of ter ondersteuning van de tenuitvoerlegging van het wapenhandelsverdrag.

Namens de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen,

Hoogachtend,

(getekend)

Prof. Dr. Jan Wouters
Voorzitter

(getekend)

Freddy Evens
Secretaris

Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen

Opdracht

De Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (SARiV) is een onafhankelijk adviesorgaan van de Vlaamse Regering. Hij adviseert de Vlaamse Regering bij de totstandkoming van haar buitenlands beleid, haar beleid inzake internationaal ondernemen, toerisme en internationale samenwerking. Hij doet dit hetzij op vraag van de Vlaamse Regering, hetzij uit eigen beweging.

Samenstelling

Leden	Plaatsvervangers
1° Voorzitter: Prof. dr. Jan Wouters (gewoon hoogleraar internationaal en Europees recht, KU Leuven)	
2° Anne Lybaert (zaakvoerder IRMAS)	
3° Hans De Belder (oud-diplomaat)	
4° Jean Bossuyt (hoofd strategie European Centre for Development Policy Management Maastricht)	
5° Kim Van der Borgh (docent internationaal handelsrecht en handelspolitiek, VUB)	
6° Johan Erauw (gewoon hoogleraar Universiteit Gent)	
7° Luc Vandenbroucke (Sr. Advisor to the CEO, Barco zaakvoerder LVDB Consult)	
8° Rudi Hoebeek (Gedelegeerd bestuurder Hoebeek NV)	
9° Patrick De Groote (hoogleraar geografie en toerisme Universiteit Hasselt)	
10° Johan De Meester (zaakvoerder Viking Reizen)	
11° Els Dirix (ABVV)	Greg Verhoeven (ABVV)
12° Renaat Hanssens (ACV)	Jessie Van Couwenberghe (ACV)
13° Geert Eggermont (UNIZO)	Veronique Willems (UNIZO)
14° N	Jan Van Doren (Voka-VEV)
15° Wiske Jult (11.11.11.)	Koen Detavernier (11.11.11.)
16° Gijs Justaert (Wereldsolidariteit)	Els Hertogen (Wereldsolidariteit)
17° Annuschka Vandewalle (fos)	Kwaku Acheampong (fos)
18° Isabel Vertriest (WWF)	Lode Delbare (Trias)
19° Eve Diels (Ho.Re.Ca Vlaanderen)	Jan Van Steen (directeur Omnia)
20° Jan Jassogne (CIB Vlaanderen)	Peggy Verzele (CIB Vlaanderen – VIVO)

Secretariaat:

Freddy Evens (secretaris)
Eva Haeverans (beleidsmedewerker)
Roos Van de Cruys (beleidsmedewerker)
Jolien Mespreuve (administratief deskundige)