

HOOFDSTUK 5. AANKOOP EN VERKOOP VAN WAPENSYSTEMEN DOOR DE BELGISCHE DEFENSIE

Bart Smedts

De aankoop en de verkoop van militair materieel heeft tot doel de operationele capaciteit van de Belgische strijdkrachten te waarborgen. In dit hoofdstuk gaan we dieper in op het aankoop- en verkoopbeleid inzake wapensystemen door de Belgische Defensie. Het mag voor de lezer *a priori* duidelijk zijn dat de Belgische Defensie geen handel voert. Handel is per definitie een commerciële activiteit waarbij men streeft naar winstmaximalisatie. In dat opzicht is de krijgsmacht geen wapenhandelaar. De aankoop en de verkoop van militair materieel, inclusief wapensystemen en munitie, vinden plaats binnen het wettelijk en budgettair kader, die respectievelijk door de wetgever en de uitvoerende macht werden afgebakend.¹ Sinds de regionalisering van de buitenlandse wapenhandel in 2003 zijn in België de verschillende gewesten bevoegd voor de controle op de invoer, uitvoer en doorvoer van militair materieel. Beslissingen over de rechtstreekse invoer of uitvoer door het Belgische leger en de politie zijn evenwel een federale bevoegdheid gebleven.² In de praktijk is de FOD Economie bevoegd voor het uitreiken van vergunningen voor de export van overtollig legermaterieel en voor de import van nieuw aangekochte wapensystemen door de Belgische Defensie.

5.1 **Situatieschets**

Na de val van de muur en het einde van de bipolaire wereld werd het Belgische leger geconfronteerd met een aantal opeenvolgende transformaties. Die hebben geleid tot een defensie die volgens het laatste regeerakkoord 32 000 personeelsleden telt, wat neerkomt op ongeveer een derde van de grootteorde van 1989. Deze inkrimping heeft ertoe geleid dat een deel van het materieel overtollig werd. Dit materieel kwam in de voorwaarden voor verkoop overeenkomstig de wettelijke modaliteiten. De inkrimping ging ook gepaard met het innen van het zogenaamde vredesdividend:

een besparing op het defensiebudget. Dit blijkt uit de evolutie van het budget van Defensie in termen van reële koopkracht. Het in dit verband door de NAVO gehanteerde richtcijfer bedraagt 2% van het bbp. In België ligt dit cijfer beduidend lager en schommelt het reële verloop tussen 1,0% en 1,3% van het bbp.³ Indien men het percentage van die uitgaven detailleert, komt men tot de vaststelling dat de uitgaven voor uitrusting de afgelopen jaren schommelden tussen 2,8% en 8,2% van de totale defensie-uitgaven,^{4,5} terwijl het NAVO-richtcijfer voor investeringen in hoofdmaterieel 20% bedraagt.

Naast deze kwantitatieve dimensie is er ook de kwalitatieve evolutie van de capaciteiten van Defensie onder invloed van een gewijzigde, volatiele veiligheidsomgeving. Van een eerder statische territoriale benadering van 'landsverdediging' werd overgegaan naar een meer expeditionaire benadering en nieuwe types operaties, wat een belangrijke invloed heeft op de aard van het materieel dat hiervoor aangewend wordt (bijvoorbeeld op het vlak van gewicht, transporteerbaarheid en aard van bescherming). Deze evolutie van de veiligheidsomgeving en de Belgische deelname aan operaties in onder andere de Balkan, Libanon, Afghanistan, de Hoorn van Afrika, DRC, Libië en Mali illustreert deze noodzakelijke expeditionaire evolutie. De aankoop van nieuw materieel kadert binnen die vereisten van operationaliteit en projecteerbaarheid binnen een context die de transitie naar *jointness* bevordert. Hiermee verwijst men naar een nationale standaardisatie en integratie van structuren binnen een internationaal kader dat multilaterale samenwerking nastreeft door complementariteit waardoor specialisatie en nichecapaciteiten worden gevaloriseerd. De opdrachten waarbinnen die inspanning kadert zijn zowel nationaal als internationaal relevant: deelname aan vredesondersteunende opdrachten, crisisbeheersing, collectieve verdediging, evacuatie van niet-strijdende groepen, steun aan de Natie. Ambitieniveaus geven concreet weer met welke middelen Defensie haar inzetbaarheid zou willen optimaliseren. Deze 'optimale inzetbaarheid' is niet alleen bepalend voor de opleiding, de training en het onderhoud van het materieel, maar ook voor de aankopen die deze ambitieniveaus in stand moeten kunnen houden.

De multinationale benadering waarin de Belgische Defensie zich sinds geruime tijd inschrijft, is belangrijk voor een doeltreffende en doelmatige invulling van deze opdrachten: Defensie moet het hoofd kunnen bieden aan steeds meer volatiele dreigingsvormen die noch in hun verschijningsvormen (conventionele dreiging, CBRN,⁶ terrorisme, cyber), noch in hun duur of in lokalisatie (land, lucht, zee, ruimte, virtueel) doeltreffend nationaal kunnen worden bestreden. Multilaterale samenwerking laat tevens toe om efficiëntie te ontwikkelen bij de aanschaf, het onderhoud en de inzet van capaciteiten die overeenkomen met de nationale ambitieniveaus die de deelnemende landen hebben gedefinieerd. In het kader van het strategisch plan 2000-2015 werd Defensie gereorganiseerd tot een eenheidsstructuur met een geïntegreerde

staf aan het hoofd van de componenten. Die herstructurering heeft ervoor gezorgd dat de algemene directie *material resources* (DGMR), in haar huidige vorm opgericht in 2002, in de nieuwe structuur als uitvoerder verantwoordelijk is voor de aankoop en verkoop van militair materieel. De benadering om te kiezen voor de aankoop van ‘kant-en-klaar’ materieel (*commercial of the shelf* – COTS – of *military of the shelf* – MOTS) is coherent met de eerder aangehaalde elementen van de veiligheidsomgeving, enerzijds onze schaalverkleining die maakt dat eigen ontwikkeling niet meer doelmatig is, en anderzijds de volatiliteit van de veiligheidsomgeving en de daaraan gekoppelde snel wijzigende behoeften aan capaciteiten. Lange ontwikkelingstrajecten voor materieel zijn daarom te vermijden. COTS/MOTS-aankopen leiden tot meer doelmatigheid en doeltreffendheid. Bovendien biedt deze benadering een gelegenheid voor internationale samenwerking.

5.2 Efficiëntie als toetssteen voor aankoop- en verkoopbeleid

Zodra een behoefte aan materieel voldoende bepaald en erkend wordt, moeten functionele specificaties worden opgesteld in nauwe samenwerking met de operationele partners. Deze vereisten dienen aansluitend vertolkt te worden in technische eigenschappen. Op basis van de erkende behoefte wordt de beste materiële invulling gedefinieerd binnen het beschikbare budget van Defensie. Een materiële invulling van een erkende behoefte via aankoop gebeurt bij voorkeur op COTS- of MOTS-basis: er wordt in principe eerst gezocht naar commercieel of militair materieel dat op de markt beschikbaar is om aan de vereisten te voldoen. De verwerving omvat de voorbereiding, het afsluiten en het opvolgen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten noodzakelijk voor de uitvoering van de opdrachten van Defensie. De overheidsopdrachten worden op een efficiënte wijze gegund binnen het kader van een zuinig bestuur en geven invulling aan de aankoopaanvraag.

Daarnaast hebben de opeenvolgende transformaties en evolutie van Defensie tot gevolg dat bepaalde *material resources* (materieel, stock van wisselstukken en onroerende goederen) niet langer van nut zijn en verwijderd dienen te worden. Overtollige *material resources* worden daarom binnen een redelijke termijn vervreemd – bij voorkeur verkocht – om onnodige beheerskosten te vermijden. Deze vervreemding moet economisch en efficiënt gebeuren, volgens de geldende wet- en regelgeving. In wat volgt, trachten we het wettelijke en procedurele kader van aankopen en verkopen van Defensie te duiden. Aan de hand van het beschikbare cijfermateriaal komen we tot een benadering van het relatieve gewicht van de twee aspecten in het budgettaire landschap.

5.3 Procedures voor het aankoopbeleid

De Europese Unie (EU) heeft de afgelopen jaren een sturende rol gespeeld met betrekking tot overheidsopdrachten. In 2004 gaf een herziening van de bestaande wetgeving aanleiding tot de Europese richtlijn 2004/18/EG, waarin leveringen, diensten en werken worden behandeld. In principe moet een dergelijke richtlijn binnen de twee jaar omgezet worden in nationale wetgeving. Op 15 juni 2006 mag dan wel de nieuwe wet overheidsopdrachten zijn goedgekeurd, de uitvoeringsbesluiten lieten op zich wachten, waardoor de integraliteit van de wet in België pas uitvoerbaar werd op 1 juli 2013. Op defensie- en veiligheidsgebied ging de EU nog een stap verder: in vele lidstaten werd de EU immers geconfronteerd met het compensatiedilemma⁷ dat de objectieve evaluatie van de offertes voor een gunning danig bemoeilijkte. Soms werd art. 346⁸ van het verdrag van Lissabon zelfs misbruikt om een onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking te kunnen gebruiken en de standaardwetgeving niet te hoeven toepassen. Het Europese Defensieagentschap trachtte, met beperkt succes, in het domein van het art. 346 door de invoering in 2006 van een *Intergovernmental regime on Defence Procurement* en een hieraan gekoppelde *Code of Conduct* enige openheid en competitie te creëren. In 2009 hebben het Europees Parlement en de Europese Raad daarom de Defensierichtlijn 2009/81/EG betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van opdrachten voor werken, leveringen en diensten op defensie- en veiligheidsgebied goedgekeurd.

Op nationaal vlak vond men het – gezien de specifieke voorschriften, modaliteiten en uitsluitingen van richtlijn 2009/81/EG – raadzaam om voor de aankoop van militair of gevoelig materieel en gevoelige diensten of werken een afzonderlijk wetsontwerp te laten goedkeuren. De wet inzake overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten op defensie- en veiligheidsgebied van 13 augustus 2011 kwam op die manier tot stand en trad in werking op 6 februari 2012. Ze bepaalt onder meer wat onder de noemer ‘militair materieel’ moet worden begrepen: materiaal dat specifiek is ontworpen voor of aangepast aan militaire doeleinden en dat bedoeld is voor gebruik als wapen, munitie of oorlogsmateriaal (art. 3, 16°). Ze heeft ook betrekking op producten die zijn ontworpen voor civiel gebruik maar die zijn aangepast om voor militaire doeleinden te worden gebruikt als wapens, munitie of oorlogsmateriaal. Zo kan een civiele helikopter een militaire versie hebben door toevoeging van bijvoorbeeld wapensystemen, luchtvaartelektronica of detectie-ontwijkingsystemen.

Het toepassingsgebied van de wet van 13 augustus 2011 omvat overheidsopdrachten die geplaatst worden op defensie- en veiligheidsgebied en waarvan het voorwerp overeenstemt met de prestaties die opgesomd zijn in de bepalingen hieronder:

- a) De levering van militair materieel (inclusief onderdelen, componenten en/of assemblagedelen).

- b) De levering van ‘gevoelig materiaal’⁹ (inclusief onderdelen, componenten en/of assemblagedelen).
- c) Werken, leveringen en diensten die rechtstreeks verband houden met militair of gevoelig materiaal, voor alle fasen van de levenscyclus¹⁰ ervan.
- d) Werken en diensten voor specifiek militaire doeleinden¹¹ of gevoelige werken en gevoelige diensten.¹²

Via deze specifieke wet heeft de wetgever getracht tegemoet te komen aan een aantal lacunes door een getrouwe omzetting van de Europese Defensierichtlijn.

- a) Een van de bijzonderste verwezenlijkingen inzake de gunningswijzen betreft het vlot ter beschikking stellen van de onderhandelingsprocedure met bekendmaking, die nu voor opdrachten inzake defensie en veiligheid een gewone gunningswijze is geworden.¹³ De onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking blijft een uitzonderingsprocedure en mag enkel gebruikt worden in de door de wet limitatief opgesomde gevallen.
- b) In principe wordt in de toepassing van deze wet voor overheidsopdrachten inzake defensie en veiligheid steeds gebruikgemaakt van beperkte procedures (en van de onderhandelingsprocedure met of zonder bekendmaking) waar een tweestapsprocedure wordt gehanteerd (met een afzonderlijke selectiefase). Voor opdrachten onder bepaalde door de EU vastgestelde bedragen is geen publicatie voorzien en kan nog een open procedure (in één fase) worden gevoerd.
- c) Voorts wordt ook hier de concurrentiedialoog als een nieuwe gunningswijze aangeboden voor de gunning van complexe overheidsopdrachten.
- d) De modaliteiten voor de raamovereenkomsten en de elektronische veiling werden tevens in deze wet bepaald.
- e) Verder werden er meer specifieke voorschriften en bepalingen voorzien inzake gegevensbeveiliging en bevoorradingszekerheid alsook onderaanneming (met mogelijkheid tot het eisen van de opdrachtnemer van het raadplegen van de mededinging voor de beoogde onderaanneming).
- f) Bepaalde verduidelijkingen werden voorzien op het vlak van de technische specificaties die betrekking hebben op militair materieel, alsook een bijkomend geval van verplichte uitsluiting dat betrekking heeft op de strafbare feiten van terroristische aard.

De wet bestrijkt ook het domein van gevoelig materiaal, werken of diensten waaronder moet worden begrepen dat deze worden gebruikt voor veiligheidsdoeleinden die betrekking hebben op geclassificeerde informatie of die de toegang tot geclassificeerde informatie noodzakelijk maken en/of bevatten in het belang van de nationale veiligheid (art. 3, 17°).¹⁴

Concreet betekent dit dat Defensie de regels van de wet inzake overheidsopdrachten van 15 juni 2006 zal toepassen voor opdrachten voor leveringen van civiele voertui-

gen of bureaumateriaal, terwijl haar militaire aankopen van wapens of gevoelig materiaal onder de wet inzake overheidsopdrachten in het defensie- en veiligheidsdomein van 13 augustus 2011 vallen.

De uitzondering van art. 346 van het Verdrag van Lissabon betreffende de werking van de Europese Unie blijft ook onder de nieuwe wetgeving geldig. Deze uitzondering kan enkel worden ingeroepen indien dit gerechtvaardigd kan worden om redenen van openbare veiligheid en indien dit noodzakelijk is voor de bescherming van de essentiële veiligheidsbelangen van één of meerdere lidstaten (art. 25, 1°, sub b) en er een dringende noodzaak is. De wet defensie en veiligheid neemt echter vele bepalingen over die vroeger enkel toepasbaar waren door het invoeren van art. 346 van het Verdrag van Lissabon. Wat echter niet door de nieuwe wet is voorzien, zijn de overwegingen in een overheidsopdracht met betrekking tot economische return en industriële participatie: er kan voor opdrachten inzake defensie en veiligheid enkel worden afgeweken van de wet van 13 augustus 2011 indien er zodanig strenge vereisten van bevoorradingszekerheid nodig zijn of die zo vertrouwelijk en/of belangrijk zijn voor de nationale soevereiniteit dat zelfs de specifieke bepalingen van deze wet niet volstaan om de veiligheidsbelangen van het land te vrijwaren. De bescherming van die belangen kan gebonden zijn aan het niet bekendmaken van een onderhandelingsprocedure, waardoor art. 346 wordt ingeroepen. Louter economische en industriële overwegingen vallen hier duidelijk niet onder.

5.4 Aankopen van het laatste decennium in cijfers

Tabel 5.1 geeft een overzicht van de aankopen door de Belgische Defensie in het kader van grote programma's van 2004 tot 2012. Hieruit blijkt dat de afgelopen jaren vooral werd geïnvesteerd in de aankoop van gepantserde infanterievoertuigen (408 miljoen euro), NH-90 helikopters (371 miljoen euro), fregatten (270 miljoen euro), *multi-purpose protected* voertuigen (219,4 miljoen euro) en het in stand houden van F-16 gevechtsvliegtuigen (124,7 miljoen euro).

Table 5.1. Aankopen door de Belgische Defensie, in miljoen euro.

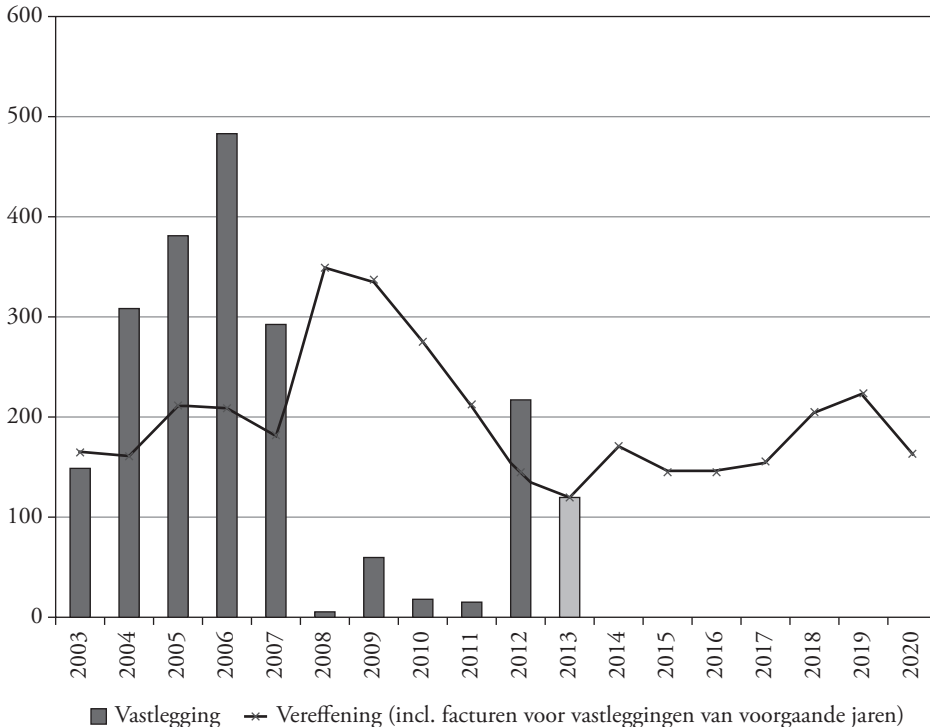
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAAL
Bestellingen										
Observation Systems on Pandur	-	24,3	-	-	-	-	-	-	-	24,3
Multi-Purpose Protected Vehicles	219,4	-	-	-	-	-	-	-	-	219,4
Armoured Infantry Vehicles	-	-	404,4	-	-	-	0,4	-	3,6	408,4
Light Multirole Vehicles	-	77,5	-	-	-	-	-	-	11,0	88,5
NH-90 helikopters	-	-	-	292,5	-	-	-	-	78,5	371,0
In stand houden F-16	40,1	-	61,3	-	-	-	12,0	-	11,3	124,7
Aankoop fregatten	-	230,0	-	-	-	36,6	3,4	-	-	270,0
Dieselgeneratoren voor mijnenjagers	-	-	-	-	-	-	1,6	-	-	1,6
Communication & Information Systems	14,2	15,5	10,9	-	-	-	-	-	4,2	44,8
Selfprotection C-130	-	22,4	-	-	-	-	-	-	-	22,4
Light Utility Vehicles	-	-	-	-	1,5	-	-	-	-	1,5
Upgrade AWACS (deelname aan internationale programma)	-	5,5	-	-	-	22,6	-	-	-	28,1
BEST	-	-	-	-	-	-	-	5,0	-	5,0
Rijstimulatoren	-	-	-	-	-	-	-	9,7	-	9,7
Forward Air Control Systems	-	-	-	-	-	-	-	-	12,5	12,5
<i>Anti-Forifications Anti-Blinds</i> (AFAB) Short Range	-	-	-	-	-	-	-	-	2,1	2,1
<i>Anti-Forifications Anti-Blinds</i> (AFAB) Medium Range	-	-	-	-	-	-	-	-	40,7	40,7
Personal Defence Weapons	-	-	-	-	-	-	-	-	12,2	12,2

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAAL
Ready Duty Ships	-	-	-	-	-	-	-	-	26,6	26,6
Crashlanders voor Airbases	-	-	-	-	-	-	-	-	9,8	9,8
Signal Intelligence	-	-	-	-	-	-	-	-	1,9	1,9
Eguermin/mine warfare datacenter	3,9		2,4							6,3
Chemical Biological Radiological & Nuclear Material	7,1	0,6	3,2							10,9
Peace Support Operations (PSO) cantonnement	15,9		0,5							16,4
Hypobare kamer		3,7								3,7
Modernisering Godetia	5,8									5,8
Helios				0,5						0,5
Bewapening & individuele uitrusting	1,6	1,2								2,8
Totaal	308,0	380,7	482,7	293,0	1,5	59,2	17,4	14,7	214,3	1771,5
Betalingen op investeringsprogramma's										
Totaal aan betalingen voor investeringen (inclusief verkregen facturen voor vastleggingen van voorgaande jaren)	157,9	210,1	208,6	177,8	348,0	336,0	276,0	210,9	138,9	

Bron: Persoonlijke communicatie Algemene Directie Material Resources, september 2013.

De waarde van de aankopen schommelt jaarlijks sterk. De betalingen voor deze aankopen worden doorgaans gespreid en schommelen jaarlijks tussen 139 en 348 miljoen euro. De grafische voorstelling hiervan wordt gegeven in figuur 5.1.

Figuur 5.1. Waarde van de aankopen door de Belgische Defensie en vereffening.



Bron: Persoonlijke communicatie Algemene Directie Material Resources, september 2013.

5.5 De verkoop van overtollige wapensystemen

In het kader van een efficiënt beheer worden overtollige wapens, wapensystemen, munitie en andere goederen bij voorkeur verkocht. Begrotingsfondsen laten toe om ontvangsten te affecteren aan bepaalde uitgaven. Defensie beschikt over een wettelijk kader dat toelaat om de inkomsten uit de verkoop van overtollig materieel via een dergelijk begrotingsfonds aan te wenden in het kader van haar investeringsbehoeften. De uitgaven op dit begrotingsfonds zijn onderworpen aan dezelfde controleregels van de wetgever en de uitvoerende macht als de uitgaven op gewone kredieten.

In wat volgt zullen we de verkoop van wapensystemen (en hun onderdelen) nader omschrijven. In de gedetailleerde instructie die dit proces reguleert, worden wapen-

systemen als volgt omschreven: “*alle samenstellen en onderdelen van samenstellen (bepaald of niet) in gebruik in Defensie, inclusief munitie*”.¹⁵ In functie van de verkoopmodus en de aard van het verkochte materieel zijn de bevoegde autoriteiten binnen Defensie voor de initiatie van vervreemdingsdossiers voor materieel respectievelijk de aankoopsecties of de verkoopdienst van de Divisie Overheidsopdrachten van de Algemene Directie Material Resources (MRMP). Wie uiteindelijk beslissingsbevoegdheid heeft en/of als ordonnateur de Staat kan binden voor verkoopdossiers, wordt bepaald in het ministerieel besluit houdende overdracht van bevoegdheid door de minister van Landsverdediging inzake het plaatsen en uitvoeren van overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten, inzake vervreemding en diverse uitgaven van 25 juni 2013.

De verkoop van materieel kan pas opgestart worden nadat voor het desbetreffende materieel een declasseringsdossier door (doorgaans) de materiaalbeheerder wordt opgesteld en aansluitend door de in het ministerieel besluit betreffende de delegatie van bevoegdheden door de minister van Defensie voor declassering van *material resources* van 27 april 2006 bevoegde autoriteit wordt goedgekeurd. De criteria voor declassering hebben niet noodzakelijk betrekking op de ouderdom of het al dan niet defectueuze karakter van het materieel, maar kunnen ook betrekking hebben op de capaciteit om de opdrachten te kunnen uitvoeren.¹⁶ Naast verkoop, wat ons *in casu* aanbelangt, zijn ook schenking, ruil, verschroming of vernietiging mogelijke alternatieven voor vervreemding.

De specifiek militaire wapensystemen die voorgesteld worden voor verkoop worden opgenomen in de zogenaamde ‘Verkoopcatalogus van Defensie’ die (doorgaans jaarlijks) verspreid wordt naar NAVO-bondgenoten, EU-lidstaten en andere landen na respectieve screening door de Stafdepartementen Strategie (ACOS Strat) en Inlichtingen (ACOS IS). De verkoop kan openbaar gebeuren indien het niet-bewapende systemen of onderdelen betreft, maar in de meest voorkomende gevallen wordt onderhands verkocht van staat tot staat of – na een publieke oproep tot kandidatuurstelling en toepassing van strikte selectiecriteria – aan gespecialiseerde firma’s. Wanneer een staat interesse toont voor een wapensysteem, moet die interesse kenbaar worden gemaakt door een formele intentieverklaring tot aankoop. Aansluitend wordt de aanvraag van voorafgaandelijk akkoord ter goedkeuring voorgelegd aan de minister van Defensie. De minister fungeert immers als ordonnateur voor alle verkopen van staat tot staat. Een goedkeuring van de minister impliceert het startsein van de onderhandelingen over het wapensysteem, zijn onderdelen, technische bijstand of zelfs de opleiding. De verkoopovereenkomst wordt opgesteld door de voor de verkoop bevoegde sectie van de Divisie Overheidsopdrachten in samenwerking met de juridische dienst en na handtekening van de koper voorgelegd ter handtekening aan de minister. In uitvoering van de wet- en regelgeving op de Rijkscompta-

biliteit wordt het verkoopdossier in alle beslissingsfasen van de verkoop van staat tot staat verplicht voor advies voorgelegd aan de door de minister van Begroting bij het ministerie van Landsverdediging gedetacheerde ‘Inspecteurs van Financiën’ vooraleer het dossier aan de minister van Landsverdediging voorgelegd wordt.

Bijkomende toelatingen kunnen echter nog vereist zijn vooraleer de koop kan doorgaan: wanneer het land van herkomst een goedkeuring moet geven voor de verkoop van een wapensysteem spreekt men van een *Third Party Transfer Authorization*. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de verkoop van de F-16 waarvoor onder meer het Amerikaanse Congres zijn goedkeuring moet geven. Het doel is de traceerbaarheid na verkoop van wapens, munitie en significante militaire uitrusting te kunnen garanderen, maar ook voor materiaal gecatalogeerd onder de noemer ‘wapens, munitie en significante militaire uitrusting of producten voor tweërlei gebruik’ wordt ingevolge de vigerende (inter)nationale wet- en regelgeving dienaangaande aan de kandidaatkoper een eindgebruikerscertificaat (*End User Certificate*)¹⁷ voorgelegd, zelfs indien België zelf geen dergelijk certificaat heeft moeten ondertekenen bij aankoop. De weigering een dergelijk document te ondertekenen impliceert de nietigverklaring van de verkoop.

De procedure voor de verkoop aan firma’s, na een oproep tot kandidatuurstelling, volgt grotendeels hetzelfde stramien, maar kandidaat-kopers worden geselecteerd op criteria als financiële draagkracht, juridische toestand, beschikking over de nodige vergunningen, ondertekening van een omstandig eindgebruikerscertificaat, het bekomen van een *Third Party Transfer Authorization* en, desgevallend, het bekomen van een exportlicentie van de federale overheidsdienst (FOD) Economie, na gunstig advies van Buitenlandse Zaken waar toepasselijk. In principe wordt het dossier gegund aan die firma die de meest gunstige offerte kan voorleggen en die aan de voormelde criteria voldoet.

5.6 Verkopen van het laatste decennium in cijfers

De verkoopwaardes van contracten voor de periode 2004-2010 worden weergegeven in tabel 5.2. Deze waarden schommelen sterk van jaar tot jaar. Belangrijk om te benadrukken is dat de in deze tabel aangegeven verkoopwaardes geen rekening houden met de eventuele verkoopwaarde en/of opbrengst uit ‘demilitarisatie- en verschrotingscontracten’ voor wapensystemen.

Tabel 5.2. Verkoopwaarde voor contracten, in miljoen euro, 2004-2010.

Jaar	Verkoopwaarde contracten
2004	3,359
2005	25,805
2006	71,970 ¹⁸
2007	15,624
2008	56,950
2009	35,914
2010	1,484
2011	1,232
2012	1,048

Bron: Persoonlijke communicatie Algemene Directie Material Resources, mei 2013.

Het mag voor de lezer duidelijk zijn dat de aangegeven contractwaardes van wapensystemen aan staten en gecertificeerde firma's niet overeenkomen met geregistreerde inkomsten voor het betreffende jaar. Een welbepaald contract kan immers inkomsten creëren in verschillende jaren (door afbetalingsschijven), wat we aan de hand van drie concrete gevallen zullen illustreren. Tabel 5.3 geeft voor enkele contracten (F-16, fregatten en een mijnenjager) weer hoe de vastgelegde contractwaarde een gespreide inkomst kan genereren over meerdere jaren.

Tabel 5.3. Belangrijkste opbrengst meerjarenplan voor drie contracten, in miljoen euro, 2008-2015

Materieel	Bestemming	Waarde	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
16 F-16 MLU ¹⁹ en steun	Jordanië (Contract 2006)	73,4	14,0	14,3	14,6	14,6		5,6	5,2	4,9
9 F-16 MLU	Jordanië (Contract 2009)	32,1				6,4	8,5	8,5	8,5	
Fregatten en mijnenjager	Bulgarije (Contract 2008)	54,0	10,0	10,0	7,0	6,0	6,0	5,0	5,0	5,0

Bron: Persoonlijke communicatie Algemene Directie Material Resources, mei 2013.

In vergelijking met de verkoopwaarden van andere contracten brengen deze laatste drie contracten voor het jaar 2012 gecumuleerd slechts 6,4% van de totale opbrengst op voor het beschouwde jaar (1,1 miljoen euro).

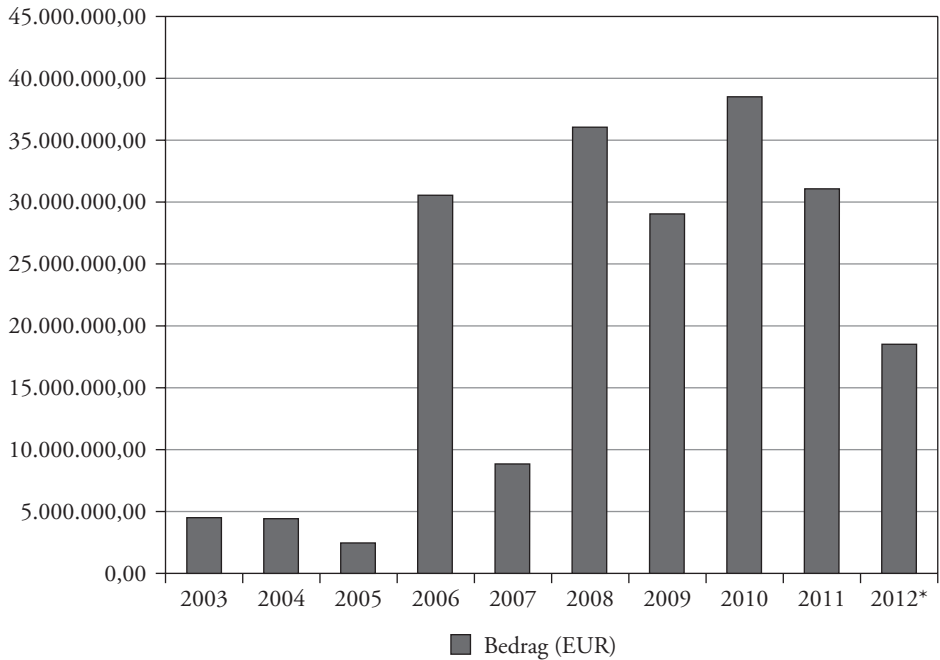
5.7 Andere verkopen dan wapensystemen

Het spreekt voor zich dat naast de omschreven procedure ook materieel wordt verkocht dat niet als wapensysteem te catalogeren is. Hieronder vallen de *cash and carry* verkopen, de pr-verkopen, de 'klassieke' publieke verkopen, verkopen aan overheidsdiensten of ngo's, en mogelijke opties als gevolg van vervreemding (waaronder we de operatie verstaan die het eigendomsrecht van *material resources* in beheer van Defensie overdraagt en deze *material resources* aansluitend uit de inventaris van Defensie schrappt). De mogelijke wijzen van vervreemding zijn naast de verkoop ook de schenking (bijvoorbeeld aan humanitaire instellingen), ruil (bijvoorbeeld met andere departementen), verscroting en verkoop ervan, of vernietiging. In deze sectie wordt de verkoop van niet-wapensystemen beknopt besproken.

De bevoegdheden zijn afhankelijk van de procedure en de waarde van de betrokken artikelen: voor schenkingen kan enkel de minister van Defensie als ordonnateur optreden en bestaat geen delegatie. In de overige gevallen kunnen diverse diensten van het departement *material resources* optreden als bevoegde ordonnateur. Wie wanneer beslissingsbevoegdheid heeft en/of als ordonnateur de Staat kan binden voor vervreemdingsdossiers van het type 'verkoop' of 'ruilovereenkomst' wordt bepaald in het ministerieel besluit houdende overdracht van bevoegdheid door de minister van Landsverdediging inzake het plaatsen en uitvoeren van overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten, inzake vervreemding en diverse uitgaven van 25 juni 2013. Voor 'non-specifieke' verkopen gelden bijvoorbeeld de bevoegdheidsdrempels van 350 000 en 700 000 euro voor respectievelijk de Directeur van de Verkoopdienst en de Divisiechef van de Divisie Overheidsopdrachten. De opbrengsten van verkopen worden in een budgettair fonds gestort (16-2) en kunnen aangewend worden conform de toepassing van art. 41 van de programmawet van 19 juli 2001 voor herinvesteringen in het ministerie van Landsverdediging. De ontvangsten die op budgettair fonds 16-2 werden geboekt voor de periode die ons aanbelangt, worden weergegeven in figuur 5.2.

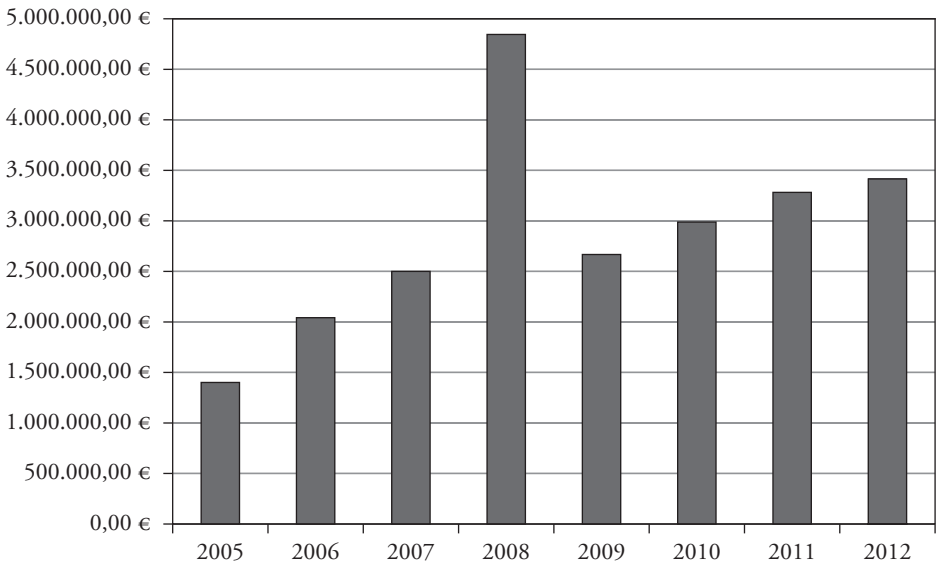
Een globaal overzicht van de inkomsten van verkopen in de vorm van *cash and carry*, pr-verkopen, klassieke publieke verkopen, verkopen in het buitenland en verkopen aan overheidsdiensten wordt weergegeven in figuur 5.3.

Figuur 5.2. Ontvangsten op budgettair fonds 16-2.



Bron: DG BudFin, 2013.

Figuur 5.3. Opbrengsten van verkopen.



Bron: SDV, 2013.

5.8 Verkoop van munitie

Ten slotte willen we nog de verkoop van munitie aanhalen en de voorwaarden die daaraan verbonden zijn. Met betrekking tot de verkoop van munitie zijn er wettelijke beperkingen die de verkoop van antipersoonsmijnen en submunitie verbieden. Hierbij moet worden vermeld dat Defensie niet langer beschikt over dit type munitie, behoudens een aantal exemplaren die benut worden in een didactische context. Vervolgens bepaalt de fysieke staat van de munitie of die al dan niet verkocht kan worden: de norm bij Defensie bepaalt dat indien de stabiliteit tijdens manipulatie, transport of stockage niet voor minstens zeven jaar gegarandeerd kan worden, de munitie niet verkocht wordt maar vernietigd. Ten slotte moet de munitie ook verkoopbaar zijn: een deel van de niet-operationele munitie bestaat uit munitie waarvan het wapensysteem uit omloop werd genomen door Defensie, maar dat nog in gebruik is bij andere naties, wat voor potentiële kopers kan zorgen. De verkoop ervan *“maakt steeds voorwerp uit van een verkoopdossier dat aan de inspecteur van Financiën wordt voorgelegd en vereist steeds de nodige eindgebruikerverklaringen en exportlicenties”*.²⁰ De munitie wordt verkocht in de staat waarin ze zich bevindt en er worden nooit aanpassingen op uitgevoerd. Bij wijze van illustratie: in 2012 verkocht Defensie in totaal 1200 ton munitie van staat tot staat, aan andere federale entiteiten en aan private ondernemingen.

5.9 De finaliteit van het aan- en verkoopbeleid: een adequate uitrusting

Zowel wat de aankoop als de verkoop van militair materieel betreft, wordt het beleid bepaald op het politieke niveau. Defensie kan zoals aangegeven de operationele vereisten identificeren die noodzakelijk zijn om haar ambitieniveau te bereiken, maar ook dat kadert binnen de rol die België wil spelen op nationaal en op internationaal vlak.

Wetende dat het budget zich spreidt over personeelskosten, functioneringskosten en investeringen (aankoop) wordt een verdeelsleutel van respectievelijk 55%, 25% en 20% als doelstelling vooropgesteld. Ook in de verantwoording van de algemene uitgavenbegroting²¹ wordt benadrukt dat de waarde van de investeringen zowel aan de kwaliteit als het volume wordt getoetst en dat de NAVO een richtcijfer van 20% hanteert. De realisatie van het behoud van de operationele capaciteit van Defensie is afhankelijk van de toegekende kredieten en wordt ook gefinancierd door de verkoop van overtollig materieel en munitie.

Het hervatten van de investeringen in de periode 2012-2014 heeft toegelaten dat Defensie haar opdrachten verder kan vervullen. Om het behoud van het operationele

karakter van de krijgsmacht te verzekeren, dient deze inspanning voortgezet te worden. Het doel van die inspanning wordt vermeld in het regeerakkoord: “Teneinde op termijn een betrouwbare partner te blijven, is het noodzakelijk de investeringsprogramma’s te realiseren met het oog op de adequate uitrusting van onze eenheden en personeel voor de uitvoering van hun opdrachten en de verzekering van hun veiligheid.”²² In de komende jaren bereiken een aantal wapensystemen het einde van hun vooropgestelde levensduur en moeten ze vervangen worden. Het voorzien van de nodige budgettaire middelen ter dekking van de uitgaven gekoppeld aan deze vervanging vormt een grote uitdaging. Een louter nationale rol komt niet meer overeen met de huidige dreigingsvormen: deze overstijgen de mogelijkheden van individuele staten en maken collectief handelen noodzakelijk. Zowel binnen de NATO (*Smart Defence*) als binnen de EU (*pooling & sharing*) worden initiatieven genomen om te komen tot een gemeenschappelijke invulling van capacitaire behoeften. COTS/MOTS-aankopen zijn in dat kader doeltreffender dan lange ontwikkelingstrajecten voor nieuw materieel, gezien de volatiliteit van de veiligheidsomgeving en de daaraan gekoppelde snel wijzigende behoeften aan capaciteiten. De perceptie koesteren dat engagementen slechts nationaal bepaald worden, is een illusie die overstegen wordt door de veiligheidsomgeving enerzijds en door de nood aan samenwerking anderzijds: enkel een multilateraal en geïntegreerd platform laat een dergelijke samenwerking in de toekomst nog toe.