

BELGISCHE WAPENHANDEL
EEN POLITIEK, ECONOMISCH EN ETHISCH HANGIJZER

Belgische wapenhandel

Een politiek, economisch en ethisch hangijzer

Tomas Baum, Sara Depauw en Nils Duquet (red.)

Acco Leuven / Den Haag



vlaams vredesinstituut

Eerste druk: 2014

Gepubliceerd door

Uitgeverij Acco, Blijde Inkomststraat 22, 3000 Leuven, België

E-mail: uitgeverij@acco.be – Website: www.uitgeverijacco.be

Voor Nederland:

Acco Nederland, Westvlietweg 67 F, 2495 AA Den Haag, Nederland

E-mail: info@uitgeverijacco.nl – Website: www.uitgeverijacco.nl

Omslagontwerp: Gamma nv

© 2014 by Acco (Academische Coöperatieve Vennootschap cvba), Leuven (België)

Niets uit deze uitgave mag worden vervoelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means without permission in writing from the publisher



INHOUD

Auteurs		7
Inleiding		9
Hoofdstuk 1.	Over belangen en bevoegdheden: politieke besluitvorming over Belgische wapenhandel tussen 1991 en 2003	15
	<i>Tomas Baum</i>	
Hoofdstuk 2.	De Belgische defensie-industrie: van vuurwapens tot hoogtechnologische componenten	33
	<i>Nils Duquet</i>	
Hoofdstuk 3.	Een overzicht van de Belgische wapenexport tussen 2003 en 2012	49
	<i>Nils Duquet</i>	
Hoofdstuk 4.	Het juridisch kader voor buitenlandse wapenhandel in België	71
	<i>Sara Depauw & Jihan Seniora</i>	
Hoofdstuk 5.	Aankoop en verkoop van wapensystemen door de Belgische Defensie	97
	<i>Bart Smedts</i>	
Hoofdstuk 6.	Controle van de handel in dual-use goederen: het juridische kluwen na de regionalisering	113
	<i>Quentin Michel</i>	
Hoofdstuk 7.	Vuurwapen te koop. Het profiel van de legale en illegale markt voor vuurwapens in België	121
	<i>Nils Duquet & Maarten Van Alstein</i>	
Hoofdstuk 8.	Ontwikkelingen, trends en uitdagingen in de regulering van de Belgische wapenhandel	145
	<i>Tomas Baum</i>	

Noten	159
Bibliografie	187

Tomas Baum is directeur en onderzoekskoördinator van het Vlaams Vredesinstituut, een onafhankelijk instituut voor vredesonderzoek bij het Vlaams Parlement.

Sara Depauw is onderzoeker bij het Vlaams Vredesinstituut waar ze het regionale, federale, Europese en internationale juridische kader van handel in strategische goederen en het exportcontrolebeleid in Vlaanderen bestudeert.

Nils Duquet is onderzoeker bij het Vlaams Vredesinstituut. Zijn onderzoek spitst zich toe op verschillende aspecten van wapenhandel en -productie, exportcontrole en de vuurwapenproblematiek in België en de Europese Unie.

Quentin Michel is professor aan de Université de Liège (ULg) en staat aan het hoofd van het departement Europese Studies. Zijn onderzoek gaat onder meer over het wetgevend kader voor handel in strategische goederen en de nucleaire aspecten daarvan.

Jihan Seniora is onderzoeker bij GRIP (Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité) en maakt deel uit van de onderzoeksgroep 'kleine en lichte wapens & wapenhandel'. Haar onderzoek spitst zich voornamelijk toe op internationale wapenhandel en transparantie ter zake.

Bart Smedts is vorser bij het Studiecentrum voor Veiligheid en Defensie van het Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie.

Maarten Van Alstein is onderzoeker bij het Vlaams Vredesinstituut, waar hij onderzoek verricht naar legale en illegale aspecten van de handel, het bezit en gebruik van vuurwapens.

Tomas Baum

Tijdens de opstand in Libië die in februari 2011 begon – en snel veranderde in een burgeroorlog – werden op grote schaal vuurwapens ingezet. Kort nadien stelden wapen-experts vast dat ook vuurwapens gebruikt werden die geproduceerd zijn door de Luikse vuurwapenproducent FN Herstal. Het betrof vooral oudere types, zoals de fameuze FAL, die decennia na de aankoop nog steeds dienstdoen. Maar ook enkele zeer geavanceerde aanvalsgeweren die enkele maanden voor de gewelddadige escalatie geleverd werden aan elitetroepen van Khadaffi doken op in beeldfragmenten. De gewelddadige reactie van het regime op de opstand lokte reactie uit van Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. In maart 2011 werden Belgische F16's die op training waren in Griekenland opgeroepen om bij te dragen aan NAVO-luchtoperaties boven Libië. Onder een mandaat om de burgerbevolking te beschermen, hielpen ze bij het instellen van een no-flyzone en neutraliseerden ze luchtafweer en militaire eenheden van het regime van Khadaffi. Tussen maart en augustus dropten ze ongeveer 360 bommen die voor het overgrote deel doel troffen. Aan boord van de gevechtsvliegtuigen vertrouwden de piloten op hoogtechnologische schermen van het West-Vlaamse Barco. De operatie wordt als een succes beschouwd.

In dit boek ligt de focus op wapenhandel en de regulering ervan, maar het uiteindelijke gebruik van wapens is een essentieel aspect van de politieke resonantie van de handelsproblematiek. Het feitenrelaas hierboven toont niet alleen aan dat Belgische wapens en militair materieel gebruikt worden in concrete gevechtssituaties, maar ook dat ze bij elkaar bestrijdende partijen terecht kunnen komen en dat defensieproducten erg kunnen verschillen. In essentie zijn wapens instrumenten voor het gebruik van geweld of dreiging met geweld. In vele gevallen leveren ze een legitieme bijdrage aan het verzekeren van de veiligheid. Bij misbruik – en wanneer onschuldigen het slachtoffer worden – verschijnen wapens en militair materieel in de media als een probleem. Dan beroert het gebruik van wapens het maatschappelijke debat: schietincidenten in de eigen samenleving roepen verontwaardiging op bij de bevolking en het gebruik van wapens elders in de wereld laat mensen hier niet zonder meer onverschillig.

De diversiteit aan wapens is groot en daarom is het nuttig een onderscheid te maken tussen vuurwapens, conventionele wapensystemen en massavernietigingswapens. ‘Vuurwapens’ is een verzamelnaam voor draagbare wapens die munitie afvuren. Denk hierbij onder meer aan revolvers, pistolen en geweren. Gebruikers zijn veelal liefhebbers die in een persoonlijke capaciteit over een wapen beschikken voor sport of jacht, mensen die zich met een vuurwapen wensen te beschermen of militairen en politiemensen die een wapen dragen bij het uitoefenen van hun functie als vertegenwoordiger van de overheid. In het criminele milieu zien we dat vuurwapens gebruikt worden bij het plegen van feiten door individuen en gewapende bendes.

Onder ‘conventionele wapensystemen’ verstaan we klassieke grotere wapens zoals kanonnen en tanks, maar ook aanvalshelikopters en fregatten. Dit zijn oorlogswapens. Het bezit en gebruik van deze wapensystemen is doorgaans het prerogatief van staten en hun legers, hoewel ook niet-statelijke actoren ze verwerven en gebruiken.

‘Massavernietigingswapens’ ten slotte, komen voor in drie varianten: chemische, nucleaire en biologische. Ze maken slachtoffers zonder onderscheid tussen strijders en burgers. Het voorkomen van de verdere verspreiding van deze wapens is daarom het voorwerp van intensieve onderhandelingen tussen verschillende staten. De producten die voor de aanmaak van deze wapens bruikbaar zijn, hebben naast een militair gebruik doorgaans vooral een civiel gebruik. Daarom noemt men ze producten voor tweërlei gebruik.¹ Vanwege de grote diversiteit aan goederen die een veiligheidsprobleem kunnen veroorzaken, spreekt men ook van ‘strategische goederen’.

Onderzoek heeft aangetoond dat de prominente aanwezigheid en de grote beschikbaarheid van vuurwapens in een samenleving een negatieve impact heeft op de veiligheid van burgers. Kofi Annan noemde vuurwapens ooit de echte massavernietigingswapens omdat ze wereldwijd zo veel slachtoffers maken. In internationale fora zoals de VN bestaat er daarom aanzienlijke aandacht voor de problematiek van de illegale verspreiding van vuurwapens. Maar ook de handel in conventionele wapens en wapensystemen staat vandaag hoog op de politieke agenda. In de schoot van de VN werd recentelijk een wapenhandelsverdrag (*Arms Trade Treaty* of ATT) aangenomen dat gemeenschappelijke standaarden introduceert om de handel in wapens wereldwijd te controleren. De toekomst zal uitwijzen hoe de implementatie zal verlopen. Wanneer crisissen met een sterke humanitaire impact plaatsvinden – en indien een consensus gevonden kan worden – vaardigt de VN-Veiligheidsraad vandaag reeds wapenembargo’s uit die beletten dat strijdende partijen verder worden gesteund in hun oorlogsinspanningen. Wanneer een vermoeden bestaat dat een bepaalde staat de ontwikkeling van massavernietigingswapens nastreeft, wordt de politieke inzet onmiddellijk zeer hoog en gaat men vrij snel over tot sanctiepolitiek.

Op internationaal vlak maakt de regulering van de handel in strategische goederen deel uit van een bredere agenda van wapenbeheersing die zowel de ontwapening als

de beperking van verspreiding van wapens op het oog heeft. De internationale agenda voor ontwapening behelst in de eerste plaats nucleaire en chemische wapens. Gesprekken over nucleaire ontwapening verlopen nog steeds op een Oost-Westas, maar zijn het laatste decennium niet noemenswaardig opgeschoten. Het regime voor een verbod op chemische wapens kan op een zeer brede internationale steun rekenen, is onlangs nog versterkt en intussen bijna universeel. Naast initiatieven om het aantal massavernietigingswapens te verminderen zijn er eveneens internationale verdragsinitiatieven om bepaalde conventionele wapens zoals landmijnen en clustermunities te verbieden omdat ze, zoals massavernietigingswapens, geen onderscheid maken tussen strijders en niet-strijders en omdat het gebruik ervan niet te rijmen valt met het internationaal humanitair recht. Lokaal gerichte initiatieven voor ontwapening zijn de programma's die ontwapening, demobilisatie, en re-integratie van voormalige strijders in post-conflictgebieden beogen. Bij ernstige internationale crisissen gebeurt het bovendien dat er tussen meerdere staten een consensus ontstaat over een wapenembargo met betrekking tot de strijdende partijen of bepaalde bestemmingslanden. Dan wordt beslist tot een verbod op de levering van wapens.

Het reguleren van wapenhandel heeft een andere onderliggende logica dan ontwapeningsinitiatieven of embargo's. In exportcontrole gaat het er niet enkel om de aanmaak en verspreiding van wapens te verhinderen, maar ook de verspreiding ervan te controleren en zodoende handel naar legitieme bestemmingen te faciliteren. Vreedzame toepassingen van goederen voor tweërlei gebruik en een legitiem gebruik van wapens moeten mogelijk blijven. Het strategisch veiligheidsbelang van de handel in wapens noopt verschillende staten waar belangrijke leveranciers gevestigd zijn tot controle op de handel, inzonderheid op de export. Deze leveranciersstaten maken afspraken in informele controleregimes. De gedeelde premisse bij regulering is dat de handel in wapens, militair materieel of goederen voor tweërlei gebruik mogelijk moet zijn wanneer vanuit het oogpunt van de leveranciersstaat aan bepaalde voorwaarden voldaan is. Strategische goederen zijn immers geen vanzelfsprekende handelsgoederen.

Wapenhandel heeft een binnen- en buitenlandse veiligheidsdimensie. In België is de verkoop van vuurwapens op de binnenlandse markt niet vrij. Kopers van vuurwapens dienen over een vergunning te beschikken die ze enkel krijgen wanneer ze een wettige reden aangeven. Wapenhandelaars op hun beurt dienen een erkenning te verwerven van de overheid. Ook de export van wapens en militair materieel vereist de aanvraag en goedkeuring van vergunningen, omdat de verspreiding van wapens niet alleen nadelig kan zijn voor onze veiligheid, maar tevens een bedreiging kan vormen voor vrede elders in de wereld. Niet enkel de verkoop van militair materieel en wapens door de Belgische defensie-industrie moet worden gecontroleerd, maar ook de verkoop van tweedehands wapensystemen en munitie aan derde landen door Defensie. De regulering van de handel in deze strategische goederen vraagt een beleid dat transac-

ties systematisch controleert en rekening houdt met veiligheidsaspecten, economische belangen, respect voor mensenrechten en conflictpreventie.

Exportcontrole heeft vooral een preventief karakter. In de loop van de geschiedenis zien we dat wapenwedlopen vaak de voorbode zijn van de uitbarsting van een gewelddadig conflict. Het risico dat wapens gebruikt worden tegen diegenen die ze oorspronkelijk verkocht hebben of hun bondgenoten, is niet denkbeeldig. In een democratische samenleving kan wapengebruik in functie van ordehandhaving legitiem zijn, maar in autoritaire regimes worden wapens in handen van ordehandhavers vaak een instrument van machtsmisbruik, onderdrukking en terreur. De impact van het gebruik van massavernietigingswapens is zo schrikwekkend dat er een taboe op rust. Daarom zijn belangrijke internationale initiatieven gericht op het voorkomen van de verdere verspreiding van massavernietigingswapens en van de ontwikkeling van militaire programma's voor de aanmaak ervan.

Controle op deze handel is vandaag geen eenvoudige zaak. Er zijn verschillende actoren bij betrokken: producenten, kopers, verkopers, vervoerders, douaniers, juristen, tussenhandelaars, eindgebruikers... Ook de logistieke uitdagingen zijn groot, bijvoorbeeld inzake de organisatie van efficiënte grenscontroles of de verificatie van de eindgebruiker. Het gaat bovendien niet alleen om afgewerkte wapens en wapensystemen, ook de handel in onderdelen wordt gecontroleerd. Als lid van de relevante internationale controleregimes die afspraken over de controle op verspreiding van deze producten regelen, vertaalt de Belgische staat de afspraken die daar gemaakt worden naar een controlebeleid en brengt hij – onder meer door wetgevende initiatieven – de controle op de handel in strategische goederen in de praktijk.

België is een eerder kleine, maar bijzondere actor in de wereldwijde wapenhandel. Niet enkel als afnemer, maar ook als leverancier. Zo zijn enkele belangrijke Belgische bedrijven actief in de productie van vuurwapens, munitie en springstoffen. Andere bedrijven leveren componenten van grotere wapensystemen. In verschillende bedrijfssectoren worden ook producten vervaardigd die eventueel gebruikt kunnen worden bij de aanmaak van massavernietigingswapens. De verscheidenheid aan producten is bijgevolg groot en de kenmerken van de betrokken industrie zijn divers. De productie van wapens en producten voor tweëerlei gebruik creëert een belangrijke economische meerwaarde en zorgt voor werkgelegenheid. De betrokken bedrijven zijn vooral op export gericht. Een algemene karakterisering van de Belgische defensiegerelateerde industrie kan niet voorbijgaan aan het verschillende profiel van de activiteiten in het zuiden en het noorden van het land. Deze verschillen hebben geleid tot een andere visie en andere politieke keuzes in de verschillende gewesten.

Staatsinterne politieke dynamieken hebben een grote invloed gehad op de manier waarop de controle op buitenlandse wapenhandel in België concreet vorm krijgt.

Conflicterende belangen en de oplossingsdynamiek van de opeenvolgende staatshervormingen hebben ertoe geleid dat de gewesten bevoegd zijn voor het vergunnen van buitenlandse handel in strategische goederen voor de bedrijven die respectievelijk in Wallonië, Brussel en Vlaanderen gevestigd zijn. Controle op de handel door de Belgische strijdkrachten en politie is nog steeds een federale bevoegdheid. De regionalisering van de bevoegdheid voor het vergunnen van buitenlandse wapenhandel heeft de uitdaging om deze internationale verantwoordelijkheid op een coherente manier op te nemen niet verminderd. De institutionele infrastructuur van de Belgische oplossing verhoogt de complexiteit in de organisatie van een efficiënte en doeltreffende controle. Een soortgelijke fragmentering zien we in de controle op binnenlandse wapenhandel, -bezit en -gebruik, waar zowel de federale overheid als de gemeenschappen en gewesten aspecten van reguleren. Afstemming en samenwerking tussen verschillende overheidsdiensten over de verschillende niveaus heen zijn daarbij van primordiaal belang.

Het afgelopen decennium kende zowel de Belgische wapenhandel als de controle erop een sterke dynamiek. In de zomer van 2003 werd de bevoegdheid voor buitenlandse wapenhandel grotendeels geregionaliseerd naar de gewesten. In 2006 werden de voorwaarden voor handel in vuurwapens grondig gewijzigd door nieuwe wapenwetgeving. In 2012 stemden de Waalse en Vlaamse volksvertegenwoordigers elk een nieuw decreet dat de parameters voor buitenlandse wapenhandel herschreef. Goed een decennium na de regionalisering is het tijd om een omvattende stand van zaken op te maken van de controle op de Belgische wapenhandel.

Dit boek bundelt een aantal bijdragen over Belgische wapenhandel door verschillende experts uit de academische wereld en onderzoeksinstellingen. Ze laten een licht schijnen op wapenhandel en wat dat in België precies betekent. In verschillende hoofdstukken wordt de praktijk van Belgische wapenhandel geanalyseerd. Zo schetst hoofdstuk 2 *'De Belgische defensie-industrie'* de historische ontwikkeling van de betrokken industrie in België. Het geeft tevens de actuele stand van zaken weer. Verder komen in dit hoofdstuk de verschillen tussen de Vlaamse en de Waalse defensie-industrie en het economische belang van de sector aan bod. In hoofdstuk 3 *'Een overzicht van de Belgische wapenexport'* wordt de evolutie van de Belgische wapenexport geschetst en gesitueerd ten aanzien van Europese exportcijfers. Welke defensieproducten in welke mate uitgevoerd worden, is bepalend voor het specifieke profiel van de Belgische export. Een analyse van de bestemmingslanden en eindgebruikers van deze producten vervolledigt het beeld. Het beleid van de Belgische strijdkrachten in de aankoop en verkoop van militair materieel komt aan bod in hoofdstuk 5. Welk overtollig legermaterieel het Belgisch leger recentelijk verkocht heeft en welke procedures daarbij gebruikt werden, wordt uitgebreid toegelicht. Ook het eigen aankoopbeleid van het Belgisch leger komt hier aan bod. In hoofdstuk 7 *'Vuurwapen te koop'* wordt

de thuismarkt voor vuurwapens beschreven. Een profiel van handelaars en klanten wordt geschetst. Een inschatting van de omvang van de binnenlandse wapenhandel vervolledigt het beeld. Ten slotte bespreken de auteurs ook de problematiek van illegale wapenhandel. Naast een beschrijving van de praktijk worden ook de wettelijke bepalingen besproken die toelaten vuurwapens te verkopen en aan te kopen.

Andere hoofdstukken in dit boek beschrijven het juridisch-politieke kader waarbinnen aan wapenhandel gedaan kan worden in België. Hoofdstuk 4 *‘Het juridische kader voor buitenlandse wapenhandel in België’* schetst het internationale en het Europese regulerende kader en de vertaling hiervan naar de Belgische context. In dit hoofdstuk worden de krachtlijnen van de recente Vlaamse, Waalse en Brusselse decreten ter regulering van de wapenhandel besproken en de belangrijkste verschillen in wetgeving en beleidspraktijk onderzocht. De belangrijke uitdaging inzake het voorkomen van de verspreiding van massavernietigingswapens wordt belicht in hoofdstuk 6 *‘Controle van handel in dual-use producten’*. Na een toelichting bij het internationale en Europese reguleringskader overloopt dit hoofdstuk de controle op *dual-use* export in België. Bevoegdheidsverdelingen, de toepassing van EU-wetgeving en de niet altijd vanzelfsprekende samenwerking tussen gewestelijke en federale overheden worden op een verhelderende wijze besproken. Het besluitend hoofdstuk *‘Ontwikkelingen, trends en uitdagingen in de regulering van Belgische wapenhandel’* duidt het Belgische veiligheidsbeleid in een globale context en schetst de wereldwijde markt voor wapens. Vervolgens typeert het de vraag en het aanbod van defensieproducten in België, om te besluiten met de trends en uitdagingen in de regulering van handel in strategische goederen.

We beginnen dit boek echter met een analyse van het intense politieke debat over wapenexport. In het eerste hoofdstuk, onder de noemer *‘Over belangen en bevoegdheden’*, wordt via de bespreking van verschillende gecontesteerde exportdossiers een besluitvormingsdynamiek onthuld die vanuit een belangenlogica stapsgewijs naar de regionalisering van de bevoegdheid voor de controle op wapenhandel heeft geleid.