

VLAAMSE BUITENLANDSE WAPENHANDEL IN 2021

De handel in militair materieel vanuit, naar en door Vlaanderen.

Diederik Cops

OPVALLENDE FEITEN IN 2021:

Elk jaar publiceert de Vlaamse regering gegevens over de vergunde en geweigerde in-, uit- en doorvoer en overbrenging van militaire goederen naar, vanuit en doorheen het Vlaams Gewest.

- De vergunde Vlaamse uitvoer en overbrenging van militaire goederen bedroeg 143 miljoen euro. Dit is de hoogste waarde sinds de inwerkingtreding van het Wapenhandeldecreet in 2012 en opvallend hoger dan in 2020, toen slechts voor 42,2 miljoen euro werd vergund.
- De aan- of afwezigheid van enkele omvangrijke vergunningen speelt een belangrijke rol als verklarende factor voor deze schommelingen.
- In lijn met voorgaande jaren exporteren Vlaamse bedrijven vooral speciaal militair oefenmaterieel, militaire elektronica, vuurgeleidingssystemen, onderdelen van militaire vliegtuigen en van militaire voertuigen. Deze producten zijn vooral bestemd voor de defensie-industrie in de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland.
- De effectieve overbrenging bereikte via globale en algemene vergunningen van militaire goederen en technologieën een totale waarde van 28,8 miljoen euro, vooral door de overbrenging van vizieren en nachtkijkers voor vuurwapens voor de Franse krijgsmacht.
- De vergunde invoer van vuurwapens en munitie is sterk toegenomen. Vooral de vergunde invoer van vuurwapens lag met 16,9 miljoen euro een stuk hoger dan de recordjaren 2018-2019, toen de vergunde invoer van vuurwapens 10,3 miljoen euro bedroeg.
- De Vlaamse regering weigerde twee vergunningen, respectievelijk voor de definitieve uitvoer van voertuigonderdelen naar Spanje bestemd voor Marokko en de tijdelijke uitvoer van kogelwerende kledij naar Vietnam. Daarnaast leverde de Vlaamse regering een negatief voorlopig advies af voor de uitvoer van speciaal militair oefenmaterieel naar de Verenigde Arabische Emiraten.

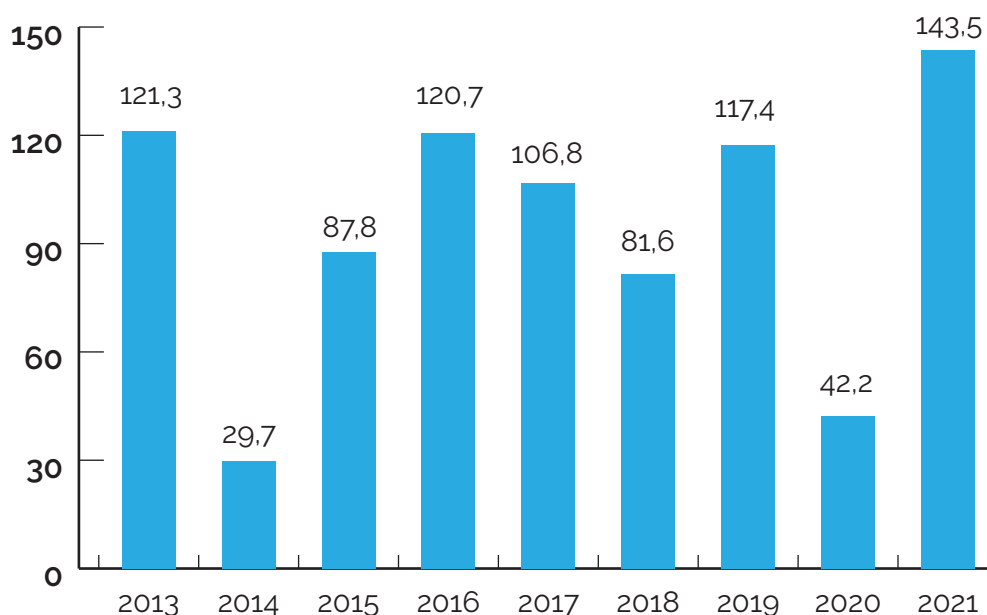
Vergunde invoer, uitvoer, doorvoer en overbrenging in 2021: algemene cijfers

In 2021 bedroeg de vergunde uitvoer en overbrenging van militaire producten vanuit Vlaanderen 143,5 miljoen euro. Dit bedrag is de hoogste waarde van de vergunde export van militaire goederen vanuit Vlaanderen sinds 2015 (figuur 1). In totaal reikte de Vlaamse overheid in 2021 144 nieuwe individuele vergunningen uit voor de definitieve uitvoer of overbrenging van militaire goederen vanuit Vlaanderen. De waarde van de vergunde uitvoer en overbrenging van militair materieel vanuit Vlaanderen lag in 2021 opvallend hoger van de voorbije jaren en is zelfs meer dan drie keer zo hoog dan in 2020.

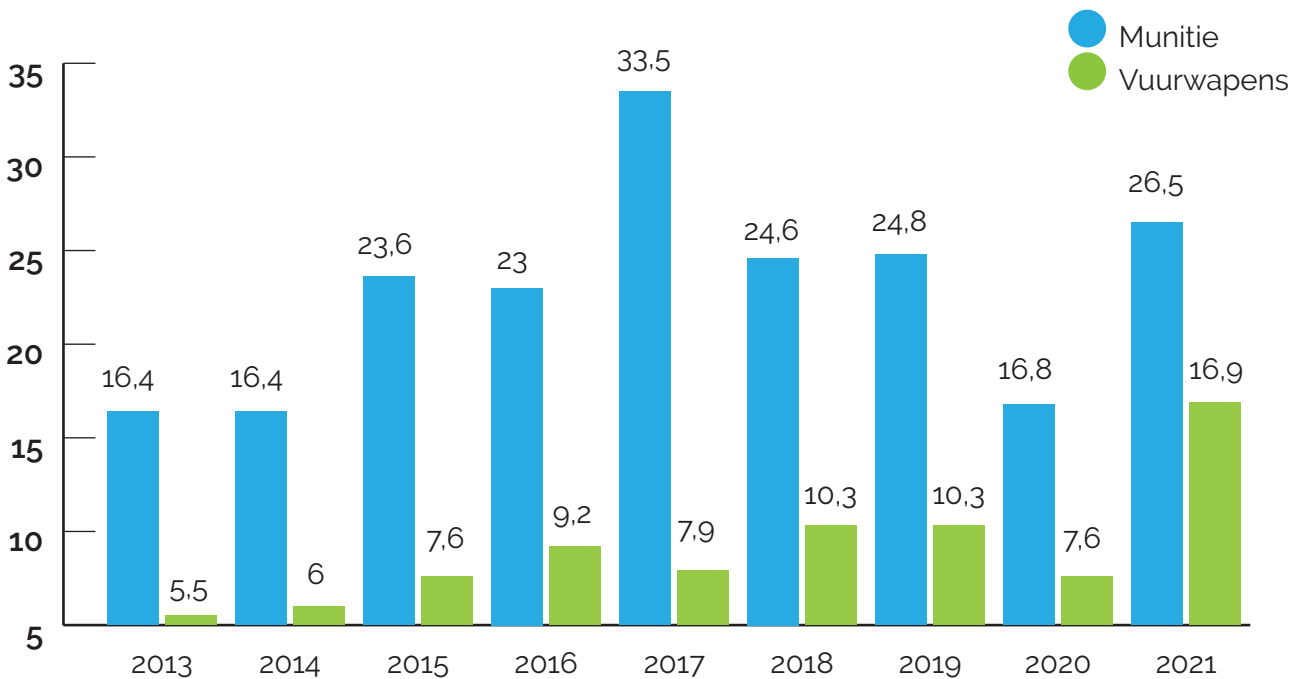
De uitvoer en overbrenging van militaire goederen vanuit Vlaanderen kan jaarlijks schommelen: sinds de inwerkingtreding van het Wapenhandeldecreet in juni 2012, ligt de vergunde export tussen 29,7 miljoen euro (2014) en 143,5 miljoen euro (2021).

Dit betekent dat de vergunde export in 2021 de hoogste waarde laat optekenen sinds de implementatie van het huidige decretale kader in Vlaanderen, al is het verschil met jaren als 2013, 2016 en 2019 slechts beperkt. De relatief lage waarde van de vergunde wapenuitvoer vanuit Vlaanderen betekent dat de aan- of afwezigheid van een of enkele omvangrijke vergunningen een substantiële impact op de totale vergunde waarde kunnen hebben. De hoge waarde van de vergunde uitvoer en overbrenging vanuit Vlaanderen in 2021 is in zekere mate toe te schrijven aan een beperkt aantal omvangrijke vergunningen. Zo werd in 2021 één enkele vergunning uitgereikt voor de uitvoer van speciaal militair oefenmaterieel naar de Verenigde Staten met een waarde van 50 miljoen euro, wat op zich al meer is dan de totale vergunde uitvoer in 2020. Daarnaast werd nog een andere grote vergunning uitgereikt, eveneens bestemd voor de VS, voor de uitvoer van militaire elektronica voor 11,4 miljoen euro.

Figuur 1: Vergunde uitvoer en overbrenging vanuit Vlaanderen via nieuwe individuele vergunningen 2015-2021 (in miljoen euro)



Figuur 2: Vergunde invoer van munitie en vuurwapens in Vlaanderen, 2013 – 2021, (in miljoen euro)



Sinds 2017 rapporteert de Vlaamse regering over verlengingen van eerder toegekende vergunningen. Een individuele vergunning kan worden verlengd wanneer de geldigheidstermijn van drie jaar verlopen is en de initiële vergunning niet werd gebruikt of niet volledig werd 'opgebruikt'. Bij een verlenging wordt de vergunning toegekend voor de overblijvende kwantiteit en waarde van de oorspronkelijke vergunning. De Vlaamse overheid verlengde in 2021 een vergunning voor de uitvoer van militaire goederen met een totale waarde van 5,3 miljoen euro. Concreet ging het om de uitvoer van speciaal militair oefenmaterieel bestemd voor de Amerikaanse defensie-industrie.

Naast vergunningen voor de uitvoer van militair materieel leverde de Vlaamse overheid in 2020 ook **361 vergunningen af voor de invoer en overbrenging** naar Vlaanderen van vooral (civiele) vuurwapens en munitie. De **vergunde invoer** van vuurwapens bedraagt **16,9 miljoen euro** in 2020, die van munitie **26,5 miljoen euro**. Na een daling van de vergunde invoer van vuurwapens en munitie in 2020, bevestigen beide waardes opnieuw de stijging in de vergunde invoer van munitie en vuur-

wapens in Vlaanderen die al verschillende jaren kan worden vastgesteld. Zeker de waarde voor de vergunde invoer van vuurwapens ligt opvallend hoger. Waar deze waarde in 2018 en 2019 telkens ongeveer 10,3 miljoen euro bedroeg, ligt deze waarde in 2021 meer dan 6,5 miljoen euro hoger dan in 2018 en 2019 en maar liefst 9,3 miljoen euro hoger dan in 2020. Deze stijging is niet zozeer het gevolg van een sterke toename van het aantal uitgereikte vergunningen, wel van de gemiddelde waarde van de vergunningen.

Het aantal **uitgereikte vergunningen voor de doorvoer** van defensiegerelateerde goederen bleef in 2021 zeer laag. Zo reikte de Vlaamse overheid in 2021 opnieuw slechts vier doorvoervergunningen uit voor het transport van militaire goederen over Vlaams grondgebied. Dit lage aantal is een verderzetting van een tendens die zich al verschillende jaren voltrekt. Hiermee blijft de gecontroleerde doorvoer van militaire goederen op het lage niveau van de voorbije jaren, toen respectievelijk zes (2018), vier (2019) en drie (2020) doorvoervergunningen werden uitgereikt. Twee van deze vergunningen in 2021 betroffen onderdelen van vliegtuigen

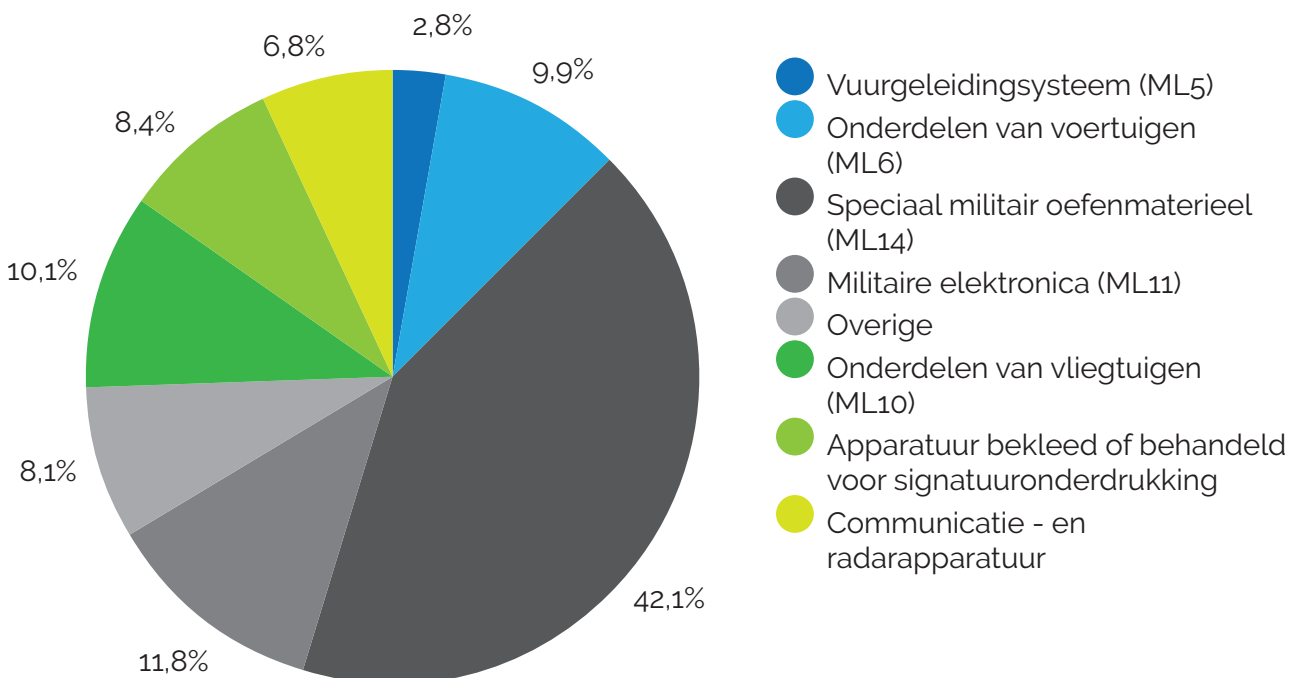
afkomstig uit Frankrijk met India als eindbestemming. In beide gevallen ging om het omvangrijke transporten, met een vergunde waarde van respectievelijk 7,1 miljoen euro en 27 miljoen euro. Deze tweede vergunning betrof volgens de toelichtingsnota van de Vlaamse overheid wisselstukken en vleugel- en motoronderdelen van een gevechtsvliegtuig.¹ In de praktijk gaat het om onderdelen van een Dassault Mirage 2000 of een Dassault Rafale, waarvan de Indiase luchtmacht verschillende exemplaren in actieve dienst heeft.

Daarnaast vergunde de Vlaamse overheid de doorvoer vanuit Verenigd Koninkrijk naar Burkina Faso van onderdelen van militaire voertuigen, bestemd voor een politionele overheidsinstantie (345.000 euro), en de doorvoer van materialen speciaal ontworpen voor ballistische bescherming van militaire systemen ter waarde van 17.670 euro afkomstig van Nigeria en bestemd voor het Amerikaans consulaat-generaal in Mauritanië.

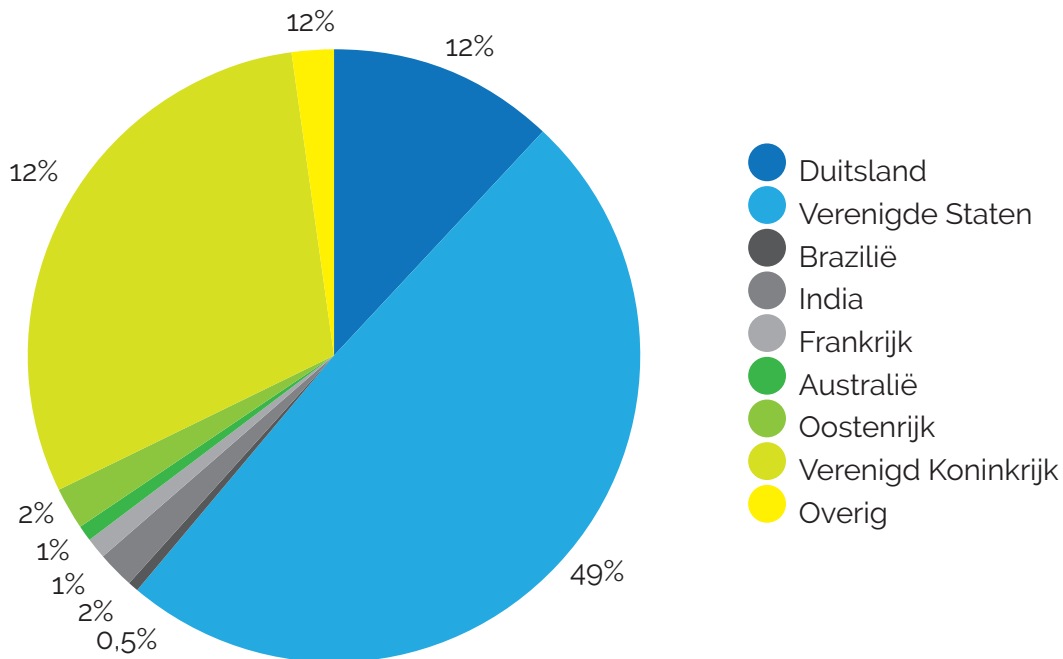
Vlaamse wapenuitvoer in 2021: zelden rechtstreeks naar de eindgebruiker

In 2021 keurde de Vlaamse overheid, net zoals de voorbije jaren, vooral de uitvoer van speciaal militair oefenmaterieel (meer bepaald apparatuur voor het nabootsen van militaire scenario's, simulatoren speciaal ontworpen voor opleiding in het gebruik van vuurwapens) goed. Deze producten vertegenwoordigden in 2021 iets meer dan 40% (of ongeveer 62 miljoen euro) van de Vlaamse vergunde uitvoer. In 2019 vertegenwoordigde deze productcategorie 80% (of 93 miljoen euro) van de vergunde export vanuit Vlaanderen, in 2020 40% (20 miljoen euro).

Figuur 3: Aard vergunde definitieve uitvoer en overbrenging in 2021 vanuit Vlaanderen



Figuur 4: Belangrijkste bestemmingslanden Vlaamse wapenuitvoer 2021



Militaire elektronica (9 miljoen euro), vuurleidingssystemen (5,1 miljoen euro) en onderdelen van vliegtuigen (4,4 miljoen euro) en van voertuigen (1,6 miljoen euro) waren andere categorieën in de Vlaamse vergunde wapenuitvoer in 2021. Deze verschillende productcategorieën maken traditioneel deel uit van de Vlaamse wapenexport. Hoewel het concrete aandeel van deze goederen in de totale vergunde export jaarlijks schommelt, vaak als gevolg van een of enkele grote vergunningen die worden uitgereikt, komen deze goederen telkens terug in de analyse van de aard van de Vlaamse vergunde uitvoer en overbrenging van militaire goederen.

Ongeveer de helft van de vergunde export vanuit Vlaanderen was bestemd voor de Verenigde Staten. Het grote aandeel van de VS als bestemming voor Vlaamse producten is vooral toe te schrijven aan twee grote vergunningen, met name voor de export van speciaal militair oefenmaterieel ter waarde van 50 miljoen euro en die van militaire elektronica voor 11,5 miljoen euro.

Daarnaast is ongeveer 30% van de vergunde uitvoer bestemd voor het **Verenigd Koninkrijk**, dat sinds januari 2021 niet langer als een EU-lidstaat,

maar als een derde land wordt beschouwd. Als gevolg hiervan kunnen Vlaamse bedrijven niet langer globale of algemene vergunningen gebruiken voor de export van militaire goederen naar het Verenigd Koninkrijk, maar dient voor elke transactie telkens een individuele vergunning te worden aangevraagd. Er kan dus in zekere mate een verplaatsingseffect worden verondersteld van de globale en algemene vergunningen naar de individuele vergunningen. Binnen de EU blijft **Duitsland** (12%) een belangrijke afzetmarkt voor Vlaamse militaire producten. Andere bestemmingslanden van Vlaamse defensiegerelateerde goederen in 2021 waren Oostenrijk, Frankrijk, India, Brazilië en Australië.

De aard van de Vlaamse uitvoer – veelal hoogtechnologische onderdelen – betekent dat Vlaamse goederen in eerste instantie vaak naar buitenlandse bedrijven gaan en pas nadien geleverd worden aan de effectieve militaire eindgebruikers, vaak na integratie in afgewerkte militaire systemen (of zelfs als onderdeel voor onderdelen van afgewerkte militaire goederen). **Zicht krijgen op het effectieve eindgebruik is daarom niet altijd evident.** Het **percentage (on)gekend eindgebruik** schommelt de voorbije jaren: in 2018 bedroeg het

ongekend effectief eindgebruik van de Vlaamse vergunde wapenexport slechts 20%, in 2019 liep dit ongekend eindgebruik dan weer op tot 70%. Deze grote schommelingen zijn tot op zekere hoogte het gevolg van een of enkele omvangrijke vergunningen die al dan niet in een bepaald jaar worden uitgereikt. Een zo'n vergunning met de defensie-industrie als laatst gekende eindgebruiker kan, door het beperkte aantal Vlaamse exportvergunningen, de verhouding tussen gekend en ongekend eindgebruik beïnvloeden.

In 2021 gold dat de (defensie)-industrie in bijna 80% van de vergunde uitvoer de laatst vermelde eindgebruiker was in de rapportage door de Vlaamse overheid. Van de 20% Vlaamse vergunde uitvoer waarbij de effectieve eindgebruiker (overheidsinstantie of krijgsmacht) wel gekend was, bleek ongeveer 13% ook in eerste instantie bestemd te zijn voor de (defensie-)industrie, maar was de effectieve eindgebruiker van de goederen wel gekend. Minder dan 7% van de vergunde Vlaamse export van militaire goederen en technologieën bleek in 2021 rechtstreeks bestemd voor de effectieve eindgebruiker. Op basis van enkele schriftelijke parlementaire vragen blijkt wel dat het effectieve eindgebruik en de (potentiële) effectieve eindgebruikers van de uitgevoerde goederen in bepaalde gevallen wel gekend zijn.

Zo vermeldt de officiële rapportage door de Vlaamse overheid voor de vergunning van 50 miljoen euro voor de uitvoer van speciaal militair oefenmaterieel de Amerikaanse defensie-industrie als laatst gekende eindgebruiker. Uit het antwoord op een schriftelijke parlementaire vraag blijken deze producten in realiteit bestemd voor het Amerikaanse leger voor gebruik op trainingsbanen in de Verenigde Staten en in Duitsland.² Een gelijkaardige aanvulling bestaat voor een andere omvangrijke vergunning met een waarde van 12,5 miljoen euro voor vliegtuigonderdelen met de Britse defensie-industrie als laatst gekende eindgebruiker in het jaarverslag (en de maandrapportage). Deze goederen blijken, aldus de Vlaamse regering in antwoord op een schriftelijke vraag, bestemd voor het militaire transportvliegtuig A400M-programma, waarvan alle effectieve eindgebruikers gekend zijn.³

Het gebruik van globale en algemene vergunningen

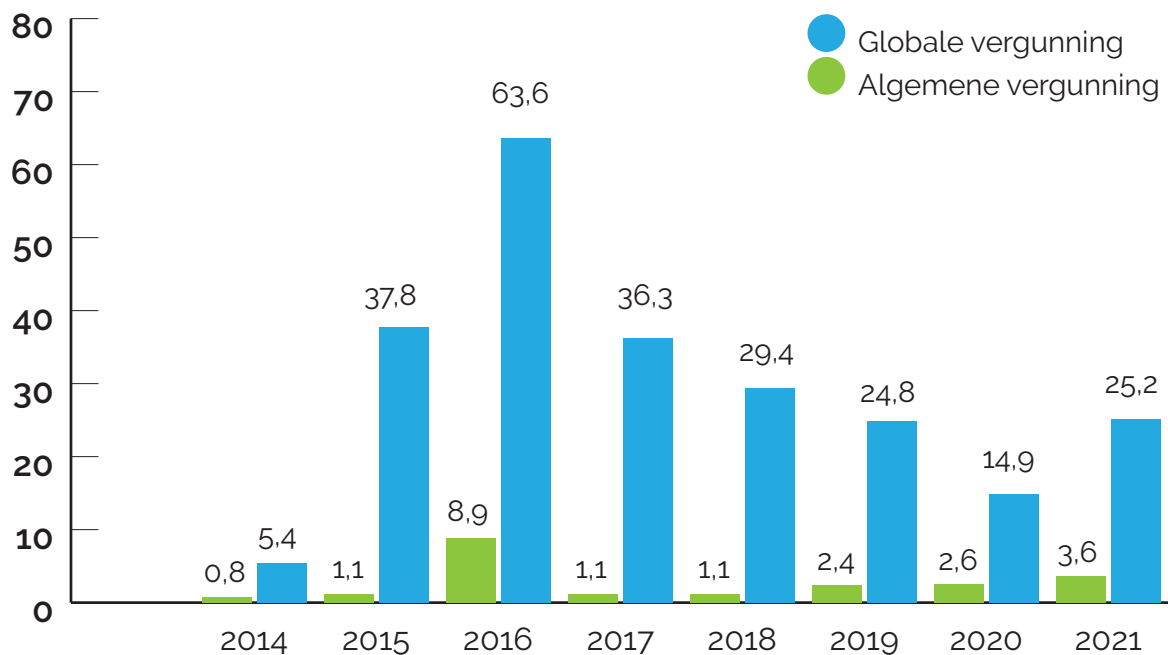
Naast individuele vergunningen, kunnen Vlaamse bedrijven sinds 2012 ook globale en algemene vergunningen gebruiken voor de (intra-EU) buitenlandse handel in militair materieel vanuit Vlaanderen. Een **globale vergunning** laat een leverancier toe diverse producten te versturen naar een reeks van potentiële ontvangers. Bij een **algemene vergunning** mogen leveranciers, die aan de voorwaarden voldoen die vermeld zijn in de algemene vergunning gepubliceerd door de Vlaamse overheid, zonder voorafgaande toestemming producten versturen naar specifieke categorieën van ontvangers. Gebruikers van beide types vergunningen rapporteren enkel over *effectieve* transacties. De Vlaamse overheid publiceert dan ook enkel over de effectief gerealiseerde overbrenging of uitvoer via de geldende globale en algemene vergunningen. Deze gegevens kunnen daarom niet zomaar samengenomen worden met de waardes van de *vergunde* transacties.

De Vlaamse overheid voorziet, in het Vlaams Wapenhandelbesluit, **vijf algemene vergunningen**. Twee daarvan gelden voor tijdelijke intra-Europese overbrengingen in het kader van demonstraties, deelname aan beurzen, of voor herstellingen en onderhoud. Het tijdelijke karakter betekent dat deze goederen per definitie na verloop van tijd terug naar Vlaanderen keren. Daarnaast bestaan er drie algemene vergunningen voor definitieve transacties. Concreet gaat het om algemene vergunningen voor de overbrenging naar andere Europese strijdkrachten, voor overbrenging naar zogenaamde gecertificeerde bedrijven binnen de EU, en voor overbrengingen in het kader van intergouvernementele samenwerkingsverbanden tussen EU-lidstaten voor de ontwikkeling en productie van militair materieel. In 2021 werden via deze drie algemene vergunningen voor definitieve transacties militaire goederen ter waarde van 25,2 miljoen euro overgebracht vanuit Vlaanderen

naar andere Europese lidstaten. Het grootste gedeelte van deze waarde betrof de levering van optische wapenvizieren en nachtkijkers voor vuurwapens voor een gezamenlijke waarde van 17,8 miljoen euro aan de Franse krijgsmacht. Twee transacties, ter waarde van een miljoen euro, waren bestemd voor zogenaamde gecertificeerde personen in respectievelijk Duitsland en Frankrijk. Tot slot werden militaire goederen ter waarde van 4,8 miljoen euro overgebracht naar diverse bestemmingen in de EU in het kader van Europese samenwerkingsverbanden voor de ontwikkeling van nieuwe militaire systemen.

Het gebruik van de geldige globale vergunningen ligt traditioneel een stuk lager dan het gebruik van de algemene vergunningen. In 2021 werd via dertien globale vergunningen voor 3,6 miljoen euro aan militaire goederen overgebracht naar bestemmingen in de EU. Deze waarde is enigszins hoger dan de voorbije jaren, maar blijft relatief beperkt.

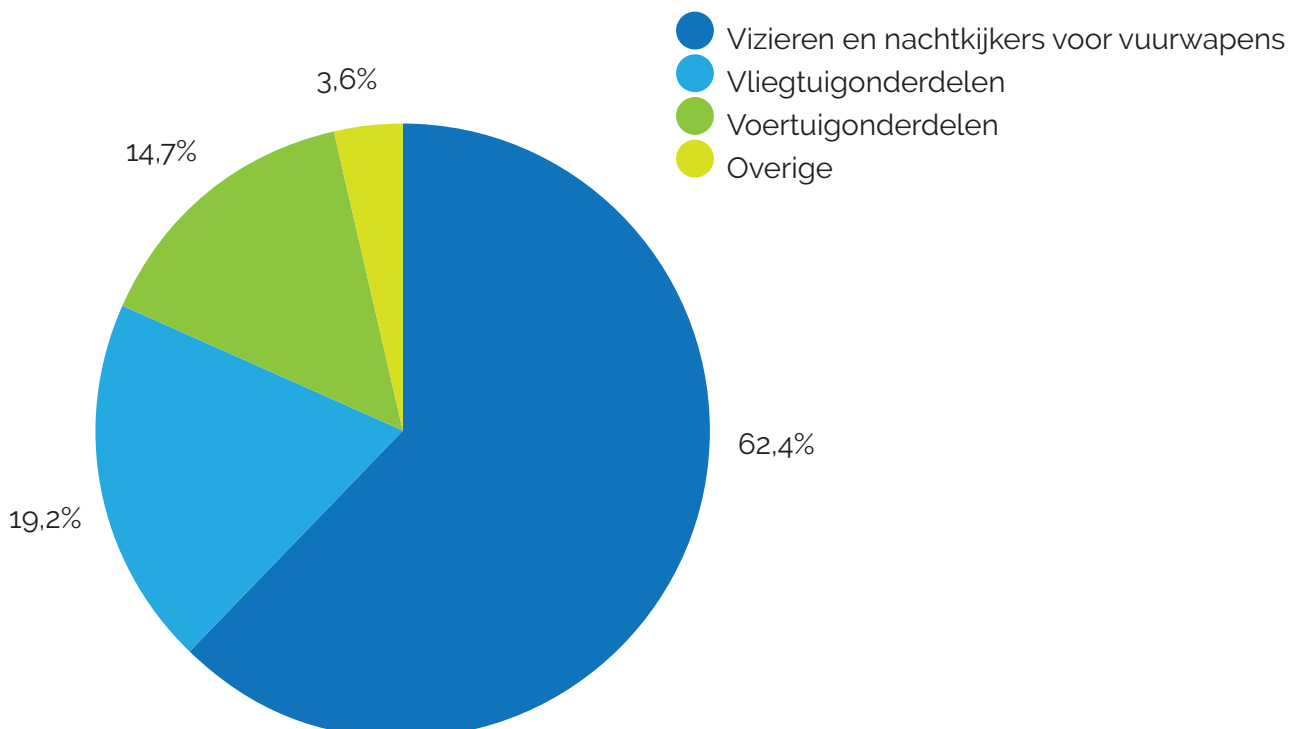
Figuur 5: Effectief gebruik globale en algemene vergunningen door Vlaamse bedrijven, 2014-2021 (in miljoen euro)



In 2021 zijn via globale en algemene vergunningen drie types van militaire goederen overgebracht vanuit het Vlaams Gewest (figuur 6). Wapenvizieren en nachtkijkers voor montage op vuurwapens, bestemd voor de Franse krijgsmacht, staan in voor het grootste aandeel van deze effectieve overbrenging vanuit Vlaanderen in 2021. Militaire voertuigen en voertuigonderdelen vormen een tweede categorie van goederen die via beide types vergunningen werden overgebracht. Enerzijds betrof het onderdelen die werden overgebracht naar zogenaamde gecertificeerde personen/bedrijven; anderzijds werden voertuigonderdelen via verschillende globale vergunningen overgebracht vanuit Vlaanderen. In dit laatste geval ging het om overbrengingen bestemd voor de Zweedse defensie-industrie, met eindgebruik door de Zweedse, Zwitserse, Deense, Estse en Nederlandse krijgsmachten. De derde categorie zijn onderdelen van militaire vliegtuigen en van vliegtuigmotoren voor 5,4 miljoen euro, vooral in het kader van intergouvernementele samenwerkingsprogramma's tussen Europese lidstaten.

Opvallend is dat in de meeste gevallen de effectieve eindgebruiker van de overgebrachte goederen gekend is. Voor ongeveer 80% van de effectieve overbrenging via algemene en globale vergunningen is de effectieve eindgebruiker gekend. Een eerste verklaring is dat de algemene vergunning voor overbrenging naar Europese krijgsmachten in 2021 het meest gebruikt werd. Maar daarnaast blijkt eveneens in de meeste andere gevallen de effectieve eindgebruiker gekend, ook wanneer de goederen in eerste instantie bestemd zijn voor de defensie-industrie. Bovendien geldt dat voor de overbrengingen in het kader van Europese samenwerkingsverbanden de defensie-industrie als laatst gekende eindgebruiker wordt vermeld, terwijl de verschillende landen die de afgewerkte goederen effectief zullen gebruiken wel gekend zijn, zoals bijvoorbeeld in het A400M-programma.

Figuur 6 : Aard militaire goederen definitief overgebracht via globale en algemene vergunningen vanuit het Vlaams Gewest in 2021



Drie geweigerde uitvoertransacties in 2021

Jaarlijks weigert de Vlaamse overheid enkele vergunningen voor de overbrenging of uitvoer van militaire goederen vanuit Vlaanderen omdat de transacties volgens de Vlaamse overheid een inbreuk zijn op de beoordelingscriteria in het Wapenhandeldecreet. In 2021 weigerde de Vlaamse overheid **twee vergunningen** voor de definitieve of tijdelijke uitvoer van defensiegerelateerde producten vanuit Vlaanderen.

Daarnaast reikte de Vlaamse overheid een **negatief voorlopig advies** uit. Een voorlopig advies is een niet-bindende inschatting over de eventuele toelaatbaarheid van een in-, uit- of doorvoer en is onder meer bedoeld voor bedrijven om in te schatten of de intekening op een buitenlandse overheidsopdracht haalbaar en zinvol is. Het is dus geen formele vergunningsaanvraag.

De **vergunning met voorzien eindgebruik** in Marokko, via de Spaanse defensie-industrie,

betrof onderdelen van voertuigen met een waarde van 880.000 euro. Deze goederen waren dus in eerste instantie bestemd voor de defensie-industrie in Spanje, waarna ze, na integratie, zouden worden uitgevoerd naar de Marokkaanse krijgsmacht. Deze vergunning werd geweigerd omdat de eindgebruiker betrokken is bij een regionaal gewapend conflict en de goederen in een gewapend conflict kunnen worden ingezet.

De goederen in de **tijdelijke uitvoer** naar Vietnam betroffen harde kogelvrije kledij die via de defensie-industrie bestemd waren voor de Vietnamese krijgsmacht en een ordehandhavingsinstantie. De Vlaamse overheid weigerde deze vergunning omwille van een duidelijk risico dat de goederen in kwestie gebruikt zouden worden bij het begaan van ernstige schendingen van internationaal humanitair recht of van de mensenrechten.

Tot slot gaf de Vlaamse regering in januari 2021 een negatief voorlopig advies voor de eventuele uitvoer van speciaal militair oefenmaterieel bedoeld voor opleiding in het gebruik van vuurwapens, bestemd voor de krijgsmacht in de Verenigde Arabische Emiraten. Op hetzelfde moment gaf de Vlaamse regering wel een positief advies voor een

Tabel 1 : Geweigerde vergunningen voor uitvoer en overbrenging

Type transactie	Land eindgebruik	Product(en)	waarde (in €)	Criteria
Definitieve uitvoer	Marokko (via Spanje)	Voertuigen en onderdelen daarvoor, speciaal ontworpen of aangepast voor militair gebruik	880.000	Criterium 4 -Betrokkenheid in regionaal gewapend conflict
Tijdelijke uitvoer	Vietnam	Harde kogelvrije kledij	103.050	Criterium 2 – schendingen mensenrechten
Voorlopig advies	Verenigde Arabische Emiraten	Speciaal militair oefenmaterieel	2.122.209	Criterium 6 – gedrag land t.a.v. internationale gemeenschap

gelijkaardige export naar de krijgsmacht in Qatar.⁴ Sinds 2017 maakt Qatar geen deel meer uit van de coalitie onder leiding van Saoedi-Arabië en zijn Qatarese troepen niet langer actief betrokken in het conflict in Jemen. Dit voorlopig advies voor de VAE werd als negatief bestempeld omwille van het gedrag van het land in kwestie ten aanzien van de internationale gemeenschap en het feit dat dit land, volgens de Vlaamse regering, haar internationale verplichtingen en verbintenissen betreffende het geweldverbod als vermeld in artikel 2 van het Handvest van de VN, het internationaal humanitair recht, non-proliferatie en ontwapening niet nakomt. Ook was de Vlaamse regering van mening dat deze potentiële uitvoer strijdig zou zijn met de externe belangen en internationale doelstellingen van het Vlaams Gewest en België.

Eindnoten

- 1 <https://www.fdfa.be/sites/default/files/atoms/files/Maandverslag%20wapens%20december%202021.pdf>
- 2 Jambon, J., antwoord op schriftelijke vraag 255 d.d. 11 maart 2022 door S. Aerts tot minister-president J. Jambon, Schriftelijke vragen en antwoorden, *zitting 2021-2022, Vlaams Parlement*, 3 mei 2022.
- 3 Jambon, J., antwoord op schriftelijke vraag 72 d.d. 18 november 2021 door S. Aerts tot minister-president J. Jambon, Schriftelijke vragen en antwoorden, *zitting 2021-2022, Vlaams Parlement*, 18 januari 2022.
- 4 <https://www.fdfa.be/sites/default/files/atoms/files/Maandrapport%20wapens%20januari%202021.pdf>

Vlaams Vredesinstituut

Het Vlaams Vredesinstituut werd in 2004 opgericht als paraparlementaire instelling bij het Vlaams Parlement.

Het Vredesinstituut staat garant voor het aanleveren van grondige analyses, het informeren en organiseren van het debat, en het aansturen op maatregelen voor het bevorderen van vrede en geweldpreventie.

Auteur

Diederik Cops werkt sinds januari 2016 als senior onderzoeker bij het Vlaams Vredesinstituut. Binnen het onderzoeksdomein "wapens-vrede-geweld" richt hij zich vooral op het aspect van exportcontrole van conventioneel militair materieel in Europa.

email: diederik.cops@vlaamsparlement.be