

VLAAMSE BUITENLANDSE WAPENHANDEL IN 2022

De handel in militair materieel vanuit, naar en door Vlaanderen

Diederik Cops

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 Vlaamse Gewest. Het Vlaams Vredesinstituut trekt uit de gegevens over 2022 de volgende conclusies:

- De totale Vlaamse uitvoer en overbrenging van militaire goederen en technologieën via individuele vergunningen bedroeg 412 miljoen euro. Dit is de hoogste waarde sinds de inwerkingtreding van het Wapenhandeldecreet in 2012 en meer dan een verdubbeling vergeleken met de voorgaande jaren. 97% van deze vergunde export is in eerste instantie bestemd voor andere Europese landen en de Verenigde Staten.
- Op de cijfers van 2022 van de buitenlandse wapenhandel vanuit het Vlaamse Gewest is de impact van de Russische inval in Oekraïne nog erg beperkt. In de toekomst zullen de vele, nieuwe nationale en Europese initiatieven en budgetten voor de versterking van de defensie-industrie in Europa naar alle waarschijnlijkheid resulteren in een groei van de buitenlandse wapenhandel vanuit het Vlaamse Gewest.
- Het grootste gedeelte van de vergunde uitvoer betrof in 2022 een combinatie van goederen en technologieën voor de ontwikkeling en productie van het A400M militair transportvliegtuig bestemd voor de Britse defensie-industrie, ter waarde van 190 miljoen euro. Een andere belangrijke vergunning betrof de overdracht van technologie voor het F-35-programma ter waarde van 102 miljoen euro. 83% van de vergunde Vlaamse wapenexport in 2022 betrof Vlaamse onderdelen en technologie voor militaire vliegtuigen.
- Naast individuele vergunningen gebruikten Vlaamse bedrijven globale en algemene vergunningen om militaire goederen en technologieën over te brengen. Deze overbrengingen hadden een effectieve waarde van 25,1 miljoen euro en waren vooral bestemd voor diverse Europese strijdmachten. De levering van vuurwapenvizieren voor de Franse strijdmacht was met een waarde van 9,2 miljoen euro de meest waardevolle transactie.
- De waarde van de vergunde invoer en overbrenging van vuurwapens is tussen 2013 en 2022 bijna verdriedubbeld: van 5,5 miljoen euro in 2013 naar 14,9 miljoen euro in 2022. Het afgelopen jaar lag de waarde van de vergunde invoer en overbrenging van vuurwapens en munitie naar Vlaanderen echter enigszins lager dan in 2021.
- In 2022 werd één uitvoervergunning - voor onderdelen voor pantservoertuigen voor de strijdmacht van Bahrein - door de Vlaamse overheid geweigerd.

Algemene cijfers over de Vlaamse buitenlandse wapenhandel in 2022

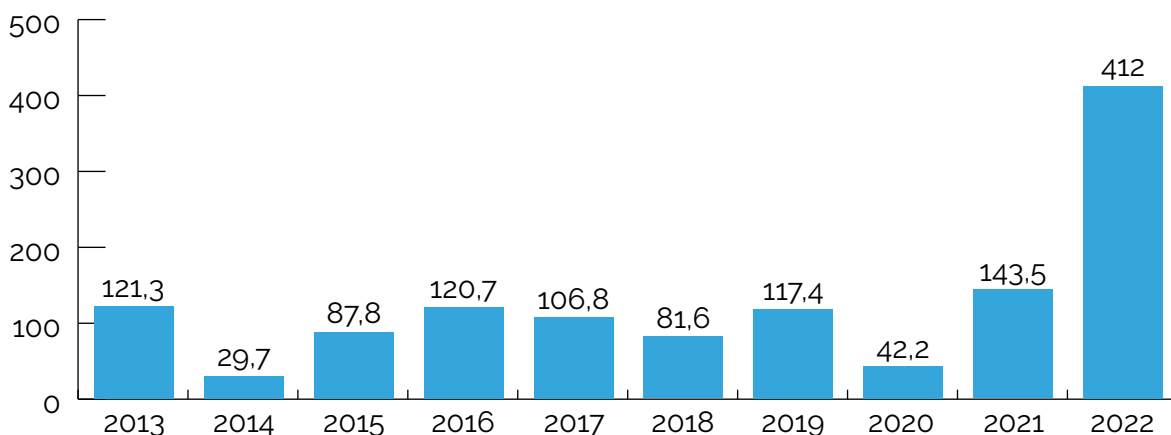
Vergunde uitvoer en overbrenging vanuit Vlaanderen

In totaal reikte de Vlaamse overheid in 2022 **145 nieuwe vergunningen** uit voor de definitieve uitvoer of overbrenging van militaire goederen vanuit Vlaanderen. De totale waarde van de **vergunde uitvoer en overbrenging** van militaire producten vanuit Vlaanderen bedroeg in 2022 **412 miljoen euro**. Hoewel het jaarverslag van de Vlaamse regering een vergunde waarde van bijna 820 miljoen euro rapporteert, vermeldt het jaarverslag eveneens dat een belangrijk gedeelte van deze waarde het resultaat is van vijf afzonderlijke vergunningen, telkens ter grootte van 102 miljoen euro. Dit bedrag slaat echter op het globale contract waaronder deze vijf dossiers vallen. Ze kunnen dus niet cumulatief worden gezien.¹ In

deze analyse kiezen we er daarom voor slechts één keer de waarde van het globale contract te hanteren (in plaats van vijf keer 102 miljoen euro). Zodoende ontstaat een realistischer beeld van de Vlaamse buitenlandse wapenhandel in 2022.

Deze aanpassing verhindert niet dat de vergunde export van militaire goederen vanuit Vlaanderen in 2022 substantieel hoger ligt dan de voorbije jaren en de hoogste waarde realiseert sinds de inwerkingtreding van het Wapenhandeldecreet in 2012 (Figuur 1). De aan- of afwezigheid van enkele omvangrijke vergunningen heeft traditioneel een belangrijk effect op de waarde van de vergunde export vanuit Vlaanderen. Hoewel er ook in 2022 een sterke invloed is van enkele zeer grote vergunningen, lijkt er toch sprake van een geleidelijke groei van de handel in militaire goederen vanuit Vlaanderen. Deze evolutie ligt in lijn met de groeiende defensie-investeringen in de meeste Europese en westerse landen, een evolutie die na de Russische invasie van Oekraïne in februari 2022 nog verder versterkt is. Op de cijfers van de buitenlandse wapenhandel vanuit het Vlaamse Gewest in 2022 is de impact van de Russische inval in Oekraïne nog erg beperkt. Toch zullen de verschillende nationale en Europese initiatieven voor de versterking van de defensie-

Figuur 1: Vergunde uitvoer en overbrenging vanuit Vlaanderen via nieuwe individuele vergunningen 2013-2022 (in miljoen euro)



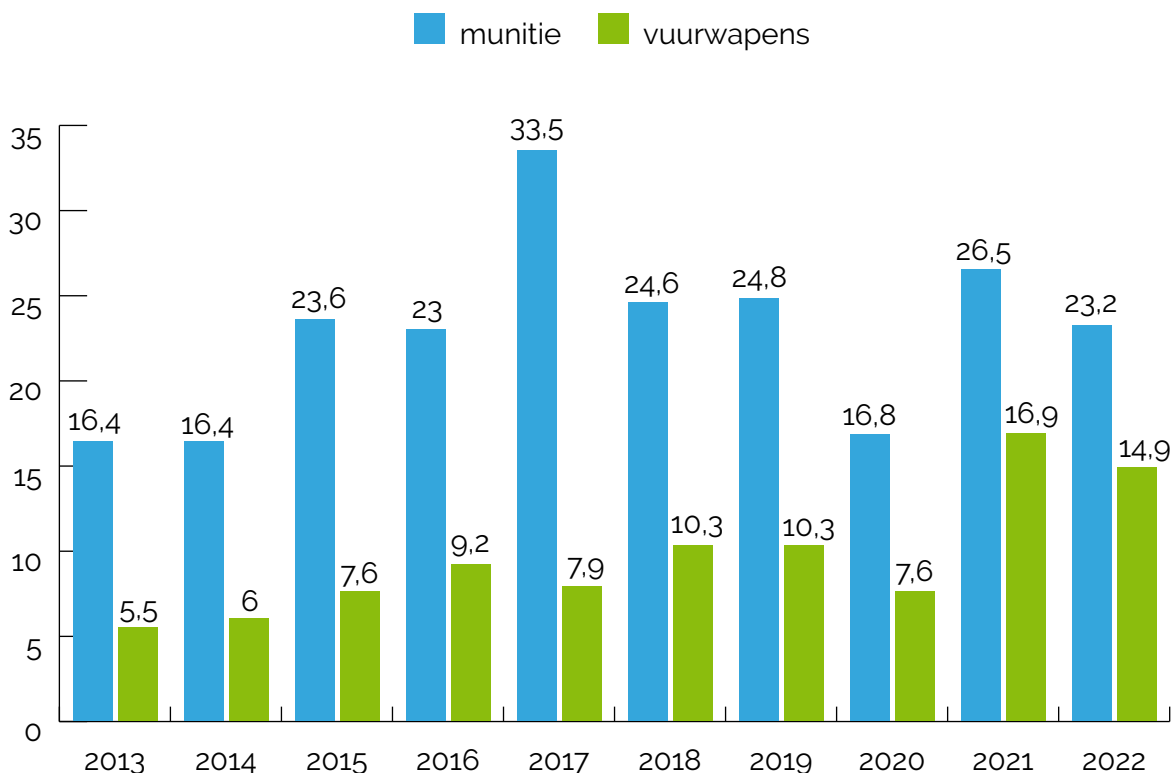
industrie in Europa en de bijhorende budgetten naar alle waarschijnlijkheid in de komende jaren resulteren in een groei van de defensiegerelateerde sector in Vlaanderen en dus ook van de buitenlandse wapenhandel vanuit het Vlaamse Gewest.²

Vergunde invoer en overbrenging naar Vlaanderen

Naast vergunningen voor de uitvoer van militair materieel leverde de Vlaamse overheid in 2022 ook **361 vergunningen af voor de invoer en overbrenging** naar Vlaanderen van vooral (civiele) vuurwapens en munitie. De **vergunde invoer** van vuurwapens bedraagt **14,9 miljoen euro** in 2022; die van munitie **23,2 miljoen euro** (Figuur 2). Deze waarden liggen weliswaar iets onder de waarden

van 2021, maar zeker de vergunde invoer en overbrenging van vuurwapens naar het Vlaamse Gewest ligt nog steeds substantieel hoger dan in de jaren daarvoor. **Tussen 2013 en 2022 is de vergunde invoer en overbrenging van vuurwapens bijna verdrievoudigd**, van 5,5 miljoen euro in 2013 tot 14,9 miljoen euro in 2022. Een studie van het Vredesinstituut uit 2019 toonde aan dat deze stijging wordt bevestigd door gegevens in het Centraal Wapenregister, die erop wijzen dat het aantal vuurwapens en actieve vuurwapenbezitters in Vlaanderen is toegenomen.³ De complexiteit van het controlesysteem op het bezit en de (buitenlandse) handel in vuurwapens, de veelheid aan betrokken actoren en diensten in die controle, de moeilijkheden inzake informatie-uitwisseling, de gebrekkige digitalisering en de beperkte personeelsbezetting van diverse betrokken diensten blijven belangrijke uitdagingen voor een efficiënte en effectieve controle op de invoer, de verkoop en het bezit van vuurwapens.

Figuur 2: Vergunde invoer van munitie en vuurwapens in Vlaanderen 2013-2022 (in miljoen euro)



Vergunde doorvoer door Vlaanderen

Vlaanderen is, door haar ligging, traditioneel een belangrijke doorvoerregio. Net als in de voorbije jaren bleef het aantal verstrekte vergunningen voor de doorvoer van defensiegerelateerde goederen echter opnieuw zeer laag. In 2022 reikte de Vlaamse overheid slechts **drie doorvoervergunningen** uit voor het transport van militaire goederen over Vlaams grondgebied (met een totale vergunde waarde van 6,1 miljoen euro). De tendens van de voorbije jaren, toen respectievelijk slechts zes (2018), vier (2019), drie (2020) en vier (2021) doorvoervergunningen werden uitgereikt, zette zich dus door. Enkele verklaringen hiervoor zijn: (1) de grote complexiteit en de gebrekkige transparantie van doorvoercontrolesystemen, (2) de beperkte informatiebasis over de exacte aard van goederen in transit, en (3) de beperkte kennis over de bestaande verplichtingen inzake doorvoercontrole op strategische goederen bij douanediens- ten en actoren in de logistieke sector.⁴

Vlaamse wapenuitvoer in 2022: nog steeds zelden rechtstreeks naar de eindgebruiker

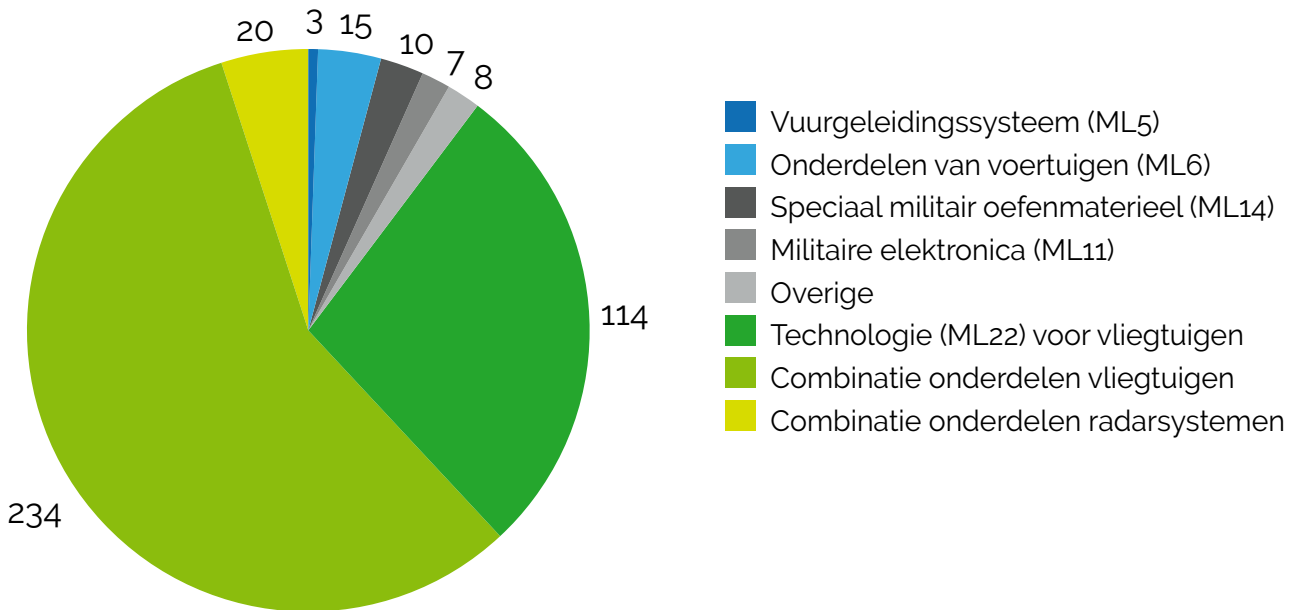
Als we kijken naar de aard van de vergunde uitvoer van militaire goederen vanuit Vlaanderen, dan blijkt dat de Vlaamse overheid in 2022 vooral vergunningen uitreikte die een combinatie van goederen en technologieën omvatten (Figuur 3). In de praktijk ging het vooral om vergunningen voor een combinatie van goederen en technologie voor de **ontwikkeling en productie van militaire vliegtuigen**. De grootste vergunning, met een waarde van 190 miljoen euro, betrof diverse typen goederen voor het A400M transportvliegtuig. Ook enkele andere grotere vergunningen betreffen een combinatie van vliegtuigonderdelen met respec-

tievelijk de bijhorende technologie (voor 33,3 miljoen euro) en smeedstukken (voor 5,6 miljoen euro). Ook de vergunde export in de tweede belangrijke categorie, namelijk 'technologie' (ML22), betrof technologie voor de ontwikkeling en productie van vliegtuigonderdelen, specifiek het F-35 gevechtsvliegtuig. Dit betekent dat vergunningen voor onderdelen en technologie voor militaire vliegtuigen in 2022 een waarde hadden van ongeveer 350 miljoen euro, wat neerkomt op 83% van de totale waarde van de individuele vergunde wapenexport vanuit Vlaanderen.

Andere goederen die vanuit Vlaanderen werden overgebracht en uitgevoerd waren onderdelen voor **diverse radarsystemen**, waaronder vuurleidingssystemen voor militaire voertuigen, en radars voor bewaking en wapentoe wijzing ter waarde van 20 miljoen euro.⁵ **Onderdelen van voertuigen** vormen een derde type goederen. Deze werden geëxporteerd met een totale vergunde waarde van 15 miljoen euro. Concreet gaat het bijvoorbeeld om beeldschermen en *videoprocessing units* en om onderdelen van rupsbanden van gepantserde voertuigen.⁶ **Speciaal militair oefenmaterieel** (meer bepaald apparatuur voor het nabootsen van militaire scenario's, simulatoren speciaal ontworpen voor opleidingen in het gebruik van vuurwapens) blijft eveneens een belangrijke productcategorie in de Vlaamse vergunde uitvoer, met in 2022 een vergunde waarde van 10 miljoen euro. **Militaire elektronica** (7 miljoen euro) en **vuurleidingssystemen** (3 miljoen euro) waren andere categorieën in de Vlaamse vergunde wapenuitvoer in 2022.

97% van de uitvoer van Vlaams militair materieel is initieel bestemd voor andere Europese landen en de Verenigde Staten. Het overgrote gedeelte van de vergunde Vlaamse wapenexport in 2022 is, net zoals in 2021, bestemd voor het **Verenigd Koninkrijk**, goed voor ongeveer 75% van de vergunde uitvoer. Het grootste gedeelte van deze vergunde uitvoer is toe te schrijven aan een omvangrijke en uitgebreide individuele vergunning met een waarde van 190 miljoen euro, die

Figuur 3: Aard vergunde definitieve uitvoer en overbrenging in 2022 vanuit Vlaanderen (in miljoen euro)



verschillende producten omvat voor de ontwikkeling en productie van het A400M transportvliegtuig. Daarnaast is de Britse defensie-industrie ook de bestemming van de uitgevoerde technologie voor het F-35 gevechtvliegtuig, ter waarde van 102 miljoen euro. Binnen de EU blijft vooral **Duitsland** (7%) een belangrijke afzetmarkt voor Vlaamse militaire producten. De **Verenigde Staten**, goed voor 10% van de vergunde uitvoer en overbrenging, blijven eveneens een belangrijke bestemming.

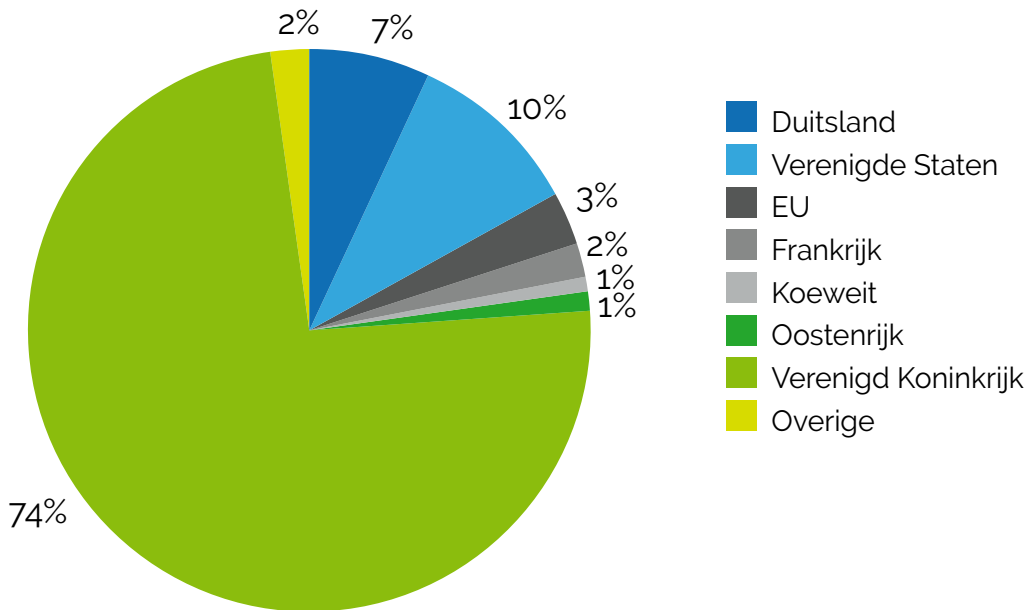
De aard van de Vlaamse uitvoer – veelal hoogtechnologische onderdelen – betekent dat Vlaamse goederen in eerste instantie vaak naar buitenlandse bedrijven gaan en pas nadien geleverd worden aan de effectieve militaire eindgebruikers, vaak na integratie in afgewerkte militaire systemen (of zelfs als onderdeel 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 het gevolg van het relatief beperkte aantal vergunningen dat per jaar wordt uitgereikt. Eén al dan niet verstrekte vergunning met een omvangrijke vergunning die de defensie-industrie als laatst gekende eindgebruiker heeft kan de verhouding tussen gekend en ongekend effectief eindgebruik dus zeer sterk beïnvloeden.

In 2022 was de (defensie-)industrie in een ander Europees of westers land de eerste bestemming van 90% van de geëxporteerde Vlaamse militaire goederen. Een buitenlandse strijdmacht of ordehandhavinginstantie was slechts in 8% van de vergunde export de directe bestemming van de Vlaamse militaire producten. Deze vaststelling bevestigt opnieuw de aard van de Vlaamse defensie-industrie, die vooral onderdelen produceert die in eerste instantie bestemd zijn voor andere defensiebedrijven, die deze onderdelen integreren in (verder) afgewerkte militaire systemen.

Tegelijkertijd blijkt dat in 2022 in 60% van de vergunde uitvoer de effectieve eindgebruiker van de Vlaamse militaire goederen – een buitenlandse

Figuur 4: Belangrijkste bestemmingslanden van de Vlaamse vergunde wapenuitvoer 2022 (in percentages)



strijdmacht of andere overheidsinstantie – **gekend is op het moment dat de vergunning werd uitgereikt**. Bovendien geldt in realiteit dat voor verschillende andere uitgereikte vergunningen in 2022 de potentiële eindgebruikers eveneens gekend zijn. Zo vermeldt de Vlaamse overheid bij verschillende vergunningen (respectievelijk van 102 miljoen euro, 33,3 miljoen euro en 2,6 miljoen euro) dat deze betrekking hebben op leveringen in het kader van het F-35 programma. Een andere vergunning van 5,6 miljoen euro heeft dan weer betrekking op transacties voor het A400M militair

transportvliegtuig. Deze vergunningen vermelden telkens de (defensie-)industrie als laatst gekende eindgebruiker, maar de verschillende buitenlandse strijdmachten die deze vliegtuigen gebruiken zijn wel publiek gekend. Dit alles betekent dat in 2022 voor het overgrote deel van de Vlaamse vergunde export van militaire goederen op zijn minst de *potentiële* eindgebruikers gekend zijn op het moment dat de vergunning wordt uitgereikt. **Voor 5% van de vergunde export geldt in 2022 dat de effectieve noch de potentiële eindgebruiker(s) gekend zijn.**

Drie typen vergunningen voor export van militair materieel vanuit Vlaanderen

Het Wapenhandeldecreet voorziet drie typen vergunningen die Vlaamse bedrijven kunnen gebruiken voor de export van defensiegerelateerde goederen, weliswaar elk met eigen voorwaarden. Een **individuele vergunning** geldt voor een specifieke hoeveelheid van een specifiek product of combinatie van producten naar een concrete bestemming of eindgebruiker. Een **globale vergunning** laat een leverancier toe diverse producten te versturen naar een reeks

potentiële ontvangers, hij moet dus niet voor elke afzonderlijke transactie een aparte (individuele) vergunning aanvragen. Bij een **algemene vergunning** mogen leveranciers die voldoen aan de voorwaarden vermeld in de algemene vergunning gepubliceerd door de Vlaamse overheid zonder voorafgaande toestemming producten versturen naar specifieke categorieën van ontvangers.

Het gebruik van globale en algemene vergunningen

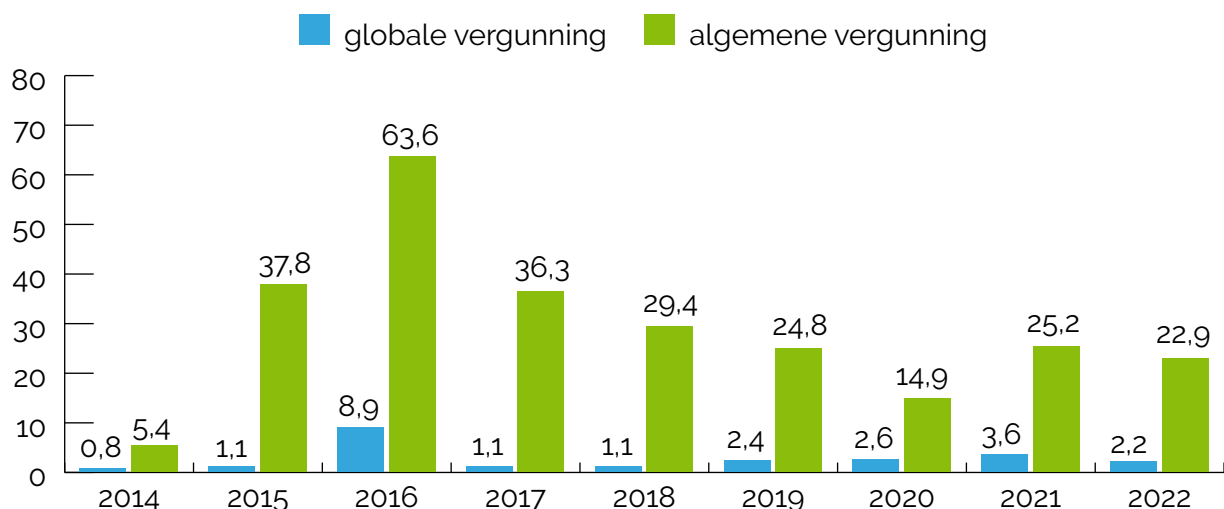
Naast individuele vergunningen kunnen Vlaamse bedrijven ook globale en algemene vergunningen gebruiken voor de intra-EU-handel in militair materieel (zie kaderstuk hierboven). Gebruikers van beide typen vergunningen rapporteren enkel over *effectieve* transacties die in een bepaald jaar gebeurden. De Vlaamse overheid publiceert daarom enkel over de effectief gerealiseerde leveringen via deze globale en algemene vergunningen, terwijl voor de individuele vergunningen de *vergunde waarde* gerapporteerd wordt. Omdat individuele vergunningen in Vlaanderen drie jaar geldig zijn, kunnen de effectieve leveringen verspreid over verschillende jaren gebeuren. De effectieve waarden van de algemene en globale vergunningen kunnen daarom niet zomaar worden samengenomen met de waarden van de *vergunde* transacties via de individuele vergunningen.

De Vlaamse overheid heeft **vijf algemene vergunningen** gepubliceerd⁷, waarvan drie algemene

vergunningen voor definitieve transacties: (1) voor de overbrenging naar andere Europese strijdkrachten, (2) voor overbrenging naar zogenaamde gecertificeerde bedrijven binnen de EU, en (3) voor overbrengingen in het kader van intergouvernementele samenwerkingsverbanden tussen EU-lidstaten voor de ontwikkeling en productie van militair materieel.^a

In 2022 werd via algemene vergunningen voor definitieve transacties een hoeveelheid militaire goederen ter waarde van **22,9 miljoen euro** overgebracht vanuit Vlaanderen naar andere Europese lidstaten. Vooral de eerste algemene vergunning – leveringen aan andere Europese strijdkrachten – werd in 2022 gebruikt, in totaal voor 20,6 miljoen euro. Net zoals in 2021 betrof een substantieel gedeelte van deze waarde de levering van optische wapenvizieren en nachtkijkers voor vuurwapens aan de Franse krijgsmacht voor 9,2 miljoen euro. De andere twee algemene vergunningen zijn veel minder gebruikt, voor respectievelijk 377.942 euro (naar gecertificeerde personen) en voor 1,9 miljoen euro (in het kader van samenwerkingsprogramma's).

Figuur 5: Effectief gebruik globale en algemene vergunningen door Vlaamse bedrijven, 2014-2022 (in miljoen euro)



^a Twee Vlaamse algemene vergunningen 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 terugkeren naar Vlaanderen. Deze vergunningen worden daarom niet verder geanalyseerd in deze nota.

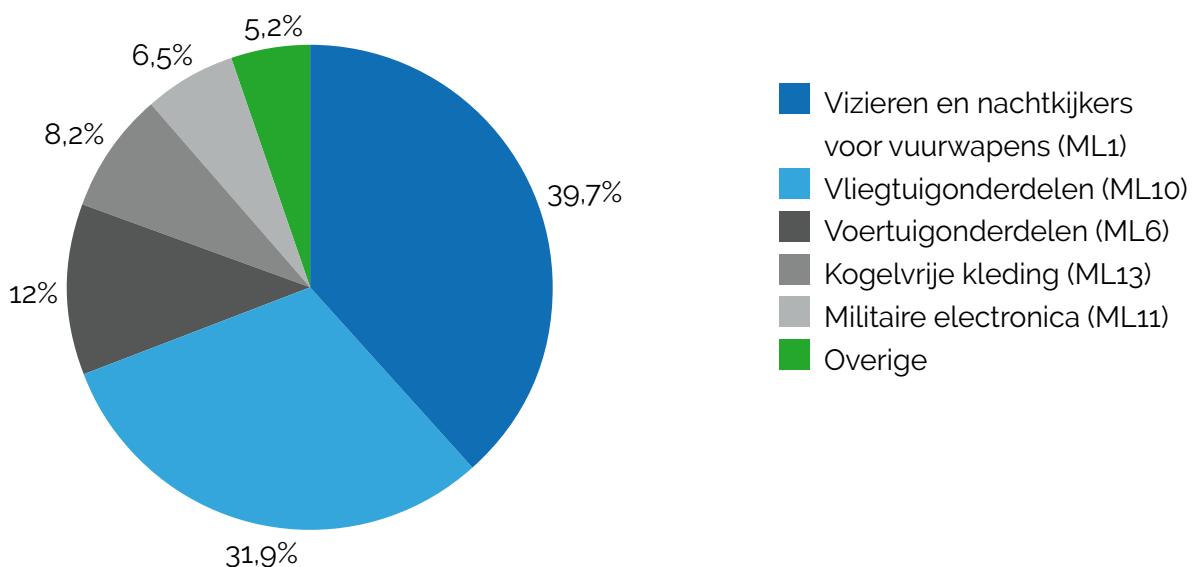
Het gebruik van de geldige **globale vergunningen** ligt traditioneel lager dan dat van algemene vergunningen. In 2022 werd via globale vergunningen voor **2,2 miljoen euro** aan militaire goederen overgebracht naar bestemmingen in andere Europese lidstaten.

De aard van de overgebrachte goederen via globale en algemene vergunningen in 2022 reflecteert grotendeels de aard van de Vlaamse defensie-industrie (Figuur 6). Ongeveer 40% van de waarde wordt gerealiseerd door de vermelde levering van **wapenviziers voor montage op vuurwapens** voor de Franse krijgsmacht. Een tweede belangrijke categorie van goederen zijn **onderdelen voor vliegtuigen**. De levering van dit type goederen was in 2022 goed voor ongeveer een derde van de transacties via globale en algemene vergunningen. **Voertuigonderdelen** vormen een derde categorie. Enerzijds betrof het onderdelen voor zogenaamde gecertificeerde personen/bedrijven; anderzijds werden voertuigonderdelen via verschillende globale vergunningen overgebracht naar defensiebedrijven in andere Euro-

pese lidstaten zoals Spanje, Estland, Zweden en Frankrijk. Daarnaast werd in 2022 **kogelvrije kleding** naar de Italiaanse krijgsmacht (1,8 miljoen euro) overgebracht, en **militaire elektronica** (1,5 miljoen euro) naar de Spaanse en Duitse defensie-industrie (met eindgebruik door de Belgische, Britse en Franse krijgsmachten).

In de meeste gevallen is de effectieve eindgebruiker van de overgebrachte goederen gekend. **Bijna 90% van deze leveringen is, vaak via andere defensiebedrijven, uiteindelijk bestemd voor een gekende Europese krijgsmacht.** Een eerste verklaring voor dit hoge cijfer is dat de algemene vergunning voor overbrenging naar Europese krijgsmachten in 2022 het meest werd gebruikt. Maar ook in de andere gevallen is de effectieve eindgebruiker vaak gekend. 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.

Figuur 6: Aard militaire goederen definitief overgebracht via globale en algemene vergunningen vanuit het Vlaamse Gewest in 2022 (in percentages)



Eén geweigerde uitvoertransactie in 2022

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 artikelen 26 en 28 van het Wapenhandeldecreet.

In 2022 weigerde de Vlaamse overheid één definitieve uitvoervergunning. Het betrof een weigering voor de uitvoer van onderdelen voor pantservoertuigen (ter waarde van 40.089 euro) die via de Turkse defensie-industrie de krijgsmacht van Bahrein als effectieve eindgebruiker gehad zouden hebben. De Vlaamse overheid weigerde deze vergunning uit bezorgdheid voor de mensenrechten, de regionale vrede en stabiliteit en de houding van het land van eindgebruik tegenover terrorisme, de aard van zijn bondgenootschappen en de eerbiediging van het internationaal recht. Daarnaast zou deze vergunning, aldus de Vlaamse overheid, strijdig zijn met de externe belangen en doelstellingen van het Vlaamse Gewest.⁸

Eindnoten

- 1 Jaarlijks verslag van de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement over de verstrekte en geweigerde vergunningen voor wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie 2022, stuk 53/1, Vlaams Parlement, 12 juli 2023, <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1980231> p. 46.
- 2 Zie Cops, D. & Viaene, E. (2022), De defensiegerelateerde industrie in Vlaanderen: doorlichting van een sector op scherp. Brussel: Vlaams Vredesinstituut, <https://vlaamsvredesinstituut.eu/wp-content/uploads/2022/06/web-20220621-VVI-Rapport-Defensie-industrie.pdf>
- 3 Cops, D. & Duquet, N. (2019), De invoer van vuurwapens en munitie in Vlaanderen. Evoluties, verklaringen en uitdagingen voor controle. Brussel: Vlaams Vredesinstituut, https://vlaamsvredesinstituut.eu/wp-content/uploads/2020/05/20200505_rapport_vuurwapeninvoer.pdf
- 4 Cops, D. & Vanheuerswyn, K. (2021), Onder de radar. Doorvoer van militaire goederen: van vergunnen tot controleren. Brussel: Vlaams Vredesinstituut
- 5 Dienst Controle Strategische Goederen, Maandverslag 'militair' juli 2022, <https://www.fdfa.be/nl/maand-en-jaarverslagen>
- 6 Dienst Controle Strategische Goederen, maandverslag 'militair' juni 2022 en maandverslag 'militair' juli 2022.
- 7 Bijlagen 5-9 Besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2012 tot uitvoering van het Wapenhandeldecreet van 15 juni 2012, <https://codex.vlaanderen.be/Portals/Codex/documenten/1022363.html#H1058767>
- 8 Dienst Controle Strategische Goederen, maandverslag 'militair' augustus 2022.

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 onderzoeksdomien "wapens-vrede-geweld" richt hij zich vooral op het aspect van exportcontrole.

Email: diederik.cops@vlaamsparlement.be