

HOOFDSTUK 8. ONTWIKKELINGEN, TRENDS EN UITDAGINGEN IN DE REGULERING VAN DE BELGISCHE WAPENHANDEL

Tomas Baum

“Controle op internationale wapenhandel is een preventief middel om te zorgen voor meer vrede en veiligheid. Het kan helpen om bijvoorbeeld de dreiging van gewapende conflicten en verspreiding van massavernietigingswapens te verminderen. Wapenhandel wordt om politieke, economische en veiligheidsoverwegingen niet gebannen, maar een controlesysteem met verplichte vergunningen laat toe rekening te houden met veiligheidsaspecten, mensenrechten en conflictpreventie.”¹

Wat betekenen wapenhandel en de regulering ervan in België? Verschillende Belgische bedrijven zijn actief op de internationale markt voor de verkoop van wapens. Ze richten zich vooral op de export van vuurwapens, onderdelen van wapensystemen en producten voor tweeërlei gebruik. De export van die ‘strategische goederen’ wordt binnen een wettelijk kader gereguleerd en gecontroleerd door middel van een vergunnings- en controlebeleid. Zowel voor de controle op de handel in wapens als voor de controle op de export van producten voor tweeërlei gebruik werden de wetgeving en het beleid in de verschillende Belgische deelentiteiten in dit boek uitvoerig toegelicht. Wat wapenhandel in de praktijk inhoudt, werd duidelijk in het geschetste profiel van de defensiegerelateerde industrie en de analyse van de verleende uitvoervergunningen over de laatste tien jaar. Op het vlak van defensieproductie, wetgeving en beleid inzake controle op wapenhandel blijken er sterke verschillen te bestaan tussen het noorden en het zuiden van het land.

Een omvattende analyse van de Belgische wapenhandel behelst meer dan de productie en export van wapens, militair materieel en producten voor tweeërlei gebruik door Belgische bedrijven. Zo verkoopt het Belgische leger regelmatig overtollig materieel aan andere overheden of gespecialiseerde handelaars. Wapenhandel omvat naast export ook import van wapens en verkoop op de binnenlandse markt, en aan de vraag naar adequate uitrusting van de eigen strijdkrachten wordt niet uitsluitend door Belgische bedrijven voldaan, maar ook door buitenlandse producenten van wapens en wapensystemen. De import van vuurwapens voor particulieren en ordediensten

valt onder het controlebeleid buitenlandse handel. De verkoop ervan in de eigen samenleving is nadien het voorwerp van specifieke wetgeving die de verzekering van de openbare orde en binnenlandse veiligheid beoogt.

In een eerste deel van dit afsluitende hoofdstuk gaan we dieper in op de internationale context waarbinnen de regulering van Belgische wapenhandel vorm krijgt. Wapenhandel is bij uitstek een grensoverschrijdende kwestie en dus vereist de regulering ervan internationale afspraken die vervolgens in nationaal beleid omgezet worden om effectief te zijn.² Voor een goed begrip van de Belgische internationale engagementen en de omzetting ervan in (sub)nationale wetgeving en beleid dienen we enkele historische bepaaldheden te erkennen. Ten eerste is België lid van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) en stichtend lid van de Europese Unie (EU). Ten tweede neemt België deel aan de voornaamste internationale controleregimes voor de handel in 'strategische goederen'. Ten derde is België een kleine – maar daarom niet onbelangrijke – nicheproducent en -leverancier in een wereldwijde defensiemarkt.

De regulering van de wapenhandel evolueert in de tijd en dit proces van voortdurende evolutie op verschillende niveaus wordt in het tweede deel van dit hoofdstuk geschetst. De manier waarop nieuwe normen en normenkaders voor de controle op wapenhandel tot stand komen of waarop bestaande normen worden gewijzigd, is afhankelijk van verschillende factoren. Het niveau van het forum van besluitvorming en regulering – internationaal, regionaal, nationaal, subnationaal – is bepalend voor ontwikkelingen. Tegelijk mag het belang van de capaciteiten van de betrokken actoren en de rol die ze opnemen in onderhandelingsprocessen niet worden onderschat.³ Het engagement, de positie en het relatieve gewicht van de betrokken actoren – zogenaamde normondernemers – die de discussie over een tekstvoorstel beïnvloeden, zijn belangrijk. Nadat we normevoluties schetsen, identificeren we vervolgens trends die aangeven in welke richting normen en reguleringsinitiatieven voor de controle op wapenhandel zich ontwikkelen.

Het derde deel van dit besluit staat stil bij enkele aandachtspunten voor het Belgische beleid inzake de controle op handel in wapens en producten voor tweërlei gebruik anno 2014. Een eerste uitdaging bestaat erin internationale normen en afspraken over de controle op wapenhandel op te volgen en ze vervolgens in de nationale context in de praktijk te brengen. Ten tweede komt het erop aan een goede balans te vinden tussen drie perspectieven die de discussie en besluitvorming over wapenhandel informeren: veiligheid, economie en ethiek. Ten derde vraagt het voeren van een gemeenschappelijk beleid inzake de controle op wapenhandel in de EU-lidstaten of in de Belgische federatie meer inspanning. Ten vierde moet de praktische organisatie van de exportcontrole zich permanent aanpassen aan nieuwe ontwikkelingen. Ten slotte vormt ook het onderhouden van een geïnformeerd politiek en publiek debat over de wapenhandel en de controle erop een uitdaging.

8.1 België in de wereld van gecontroleerde wapenhandel

De controle op wapenhandel maakt deel uit van een ruimer veiligheidsbeleid.⁴ Voor België, een staat in het centrum van Europa, wordt het veiligheidsbeleid grotendeels bepaald door zijn geopolitieke inbedding en de relatie met bondgenoten. Mocht de territoriale integriteit van België ooit bedreigd worden, dan zal het antwoord daarop in belangrijke mate door de NAVO worden geformuleerd. België is bovendien ingebed in de veiligheidsgemeenschap van de EU die rond economische integratie is opgebouwd. Het vredesproject van de EU behelst niet alleen een eengemaakte markt, maar ook een Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid met als doel de vrede te bewaren, de wereld veiliger te maken, internationale samenwerking te bevorderen en de democratie, rechtsstaat, mensenrechten en fundamentele vrijheden te ontwikkelen en te consolideren. Wanneer het om de effectieve inzet van strijdkrachten gaat, gebeurt dit binnen het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid, waarbij men in de eerste plaats denkt aan vredeshandhavingsopdrachten en crisisbeheersing. In tegenstelling tot de NAVO heeft de EU geen gedeelde offensieve of defensieve militaire doctrine.⁵

Europese veiligheidsbelangen worden in eerste instantie en overwegend via diplomatieke kanalen verdedigd. Wanneer militaire dimensies aan bod komen, zijn wapens en wapensystemen echter een integraal onderdeel van de harde kant van het veiligheidspectrum. Wapens zijn noodzakelijke instrumenten voor militaire actie, niet alleen voor de eigen strijdkrachten, maar ook voor die van potentiële uitdagers. Enerzijds betekent dit dat de eigen ambities inzake militaire capaciteit ondersteund moeten worden met een adequaat productie- of aankoopbeleid. Operationele capaciteit is immers een voorwaarde voor militaire actie. Anderzijds dient er vanuit het standpunt van leveranciersstaten die het status quo genegen zijn over gewaakt te worden dat er geen bewapeningsdynamiek ontstaat die bestaande evenwichten in gevaar brengt. Controle op de handel in (onderdelen van) wapens, wapensystemen en producten voor tweërlei gebruik beoogt de risico's te beperken.

Hoewel unilaterale inspanningen voor exportcontrole relevant zijn, is een multilaterale aanpak noodzakelijk. Vermijden dat bepaalde problematisch geachte bestemmingen wapens of producten voor tweërlei gebruik verwerven, is een kwestie van samenwerking. Vanuit het oogpunt van regionale en internationale stabiliteit hebben wapenexporterende staten een gedeeld belang om zogenaamde destabiliserende accumulaties van conventionele wapens en de verdere verspreiding van massavernietigingswapens te vermijden. In informele regimes overleggen ze over de goederen die gecontroleerd moeten worden en bespreken ze de modaliteiten voor informatie-uitwisseling. Er zijn regimes voor controle op de handel in conventionele, nucleaire, biologische en chemische wapens en voor rakettechnologie. Belangrijk om te benadrukken is dat deze

controleregimes functioneren op basis van een *supply-side* logica en dat de samenstelling beperkt is tot leveranciersstaten. België is lid van de relevante internationale controleregimes en dit hangt in belangrijke mate samen met het lidmaatschap van de NAVO en de Europese Unie.⁶

Analyses van de regulering van de handel in strategische goederen in Europa moeten de omkaderende rol van de EU erkennen. De EU vertaalt de verplichtingen van EU-lidstaten, zoals die in de verschillende controleregimes worden overeengekomen, in twee specifiek Europese exportcontroleregimes: één voor militaire goederen, waarbij de rol van lidstaten prominent blijft, en één voor producten voor tweërlei gebruik, waarbij de lidstaten een Europese verordening rechtstreeks toepassen op hun grondgebied. Intussen ontwikkelt de EU verschillende bijkomende reguleringsinstrumenten om de controle op de handel in wapens in verschillende Europese lidstaten te harmoniseren. Vanuit het standpunt van de EU mogen eventuele beperkingen op de handel geen concurrentienadeel betekenen voor bedrijven in andere lidstaten. Het Belgische controlebeleid leunt sterk op de Europese reguleringsafspraken, maar zoals alle lidstaten bepalen de Belgische overheden uiteindelijk zelf hun wapenreguleringsbeleid en handhaven ze een zekere politieke beoordelingsmarge in functie van hun eigen belangen en die van hun stakeholders.

Analyses van de belangrijkste wapentransfers van de laatste jaren, zowel inzake export als import, tonen het globale karakter van de markt voor wapens aan. De top tien van wapenexporterende landen⁷ ziet er voor 2013 als volgt uit: op de eerste plaats komen de Verenigde Staten met een aandeel van 29% in de wereldwijde totaalexport, vervolgens Rusland (27%), Duitsland (7%), China (6%), Frankrijk (5%), het Verenigd Koninkrijk (4%), Spanje (3%), Oekraïne (3%), Italië (3%) en Israël (2%). De top tien van wapenimporterende landen voor 2013 ziet er opmerkelijk anders uit: India (14%), China (5%), Pakistan (5%), Verenigde Arabische Emiraten (4%), Saoedi-Arabië (4%), Verenigde Staten (4%), Australië (4%), Zuid-Korea (4%), Singapore (3%), en Algerije (3%).⁸ Twee zaken vallen hier op: geen enkel Europees land is in globaal vergelijkend perspectief een betekenisvolle wapenimporteur, en in de top tien van exporterende landen staan vijf Europese landen die samen 22% van de globale wapenexport voor hun rekening nemen. Een andere indicator voor het belang van de Europese export van wapens is te vinden in de rapportage van de raads werkgroep van de EU voor de handel in conventionele wapens (COARM): in 2012 reikten EU-lidstaten wapenexportlicenties ter waarde van 39,9 miljard euro uit.⁹

Binnen de EU is België een kleine speler. De verschillende bevoegde overheden reiken jaarlijks vergunningen voor de export van wapens en militair materieel uit ter waarde van ongeveer 1 miljard euro. Dit bedrag vertegenwoordigt 2 à 3% van de export van militair materieel uit de EU. Hiervan is ongeveer twee derde voor rekening van het

Waals Gewest en iets minder dan een derde voor rekening van het Vlaams Gewest. Het aandeel van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bedraagt minder dan 2%. De Waalse export betreft vooral wat we onder klassieke conventionele defensieproducten begrijpen – vuurwapens, munitie, springstoffen en voertuig- en vliegtuigonderdelen – en de export gaat naar meer dan honderd landen. Inzake de levering van vuurwapens aan het Midden-Oosten staat België aan de Europese top.¹⁰ Vlaamse bedrijven maken vooral hoogtechnologische componenten voor wapensystemen die door andere defensiebedrijven in Europese landen en de Verenigde Staten worden geïntegreerd.¹¹ Ook de export van producten voor tweërlei gebruik is overwegend afkomstig uit het Vlaams Gewest. De verkopen van legermateriaal door Defensie – een bevoegdheid van de federale overheid – vertegenwoordigen af en toe een stevig aandeel van de wapenexport, maar vormen occasionele uitschieters.¹²

8.2 De regulering van wapenhandel evolueert voortdurend

De regulering van wapenhandel ontwikkelt zich op duidelijk onderscheiden niveaus.¹³ In wat volgt bespreken we enkele recente ontwikkelingen in de regulering van (internationale) wapenhandel in de Verenigde Naties, de Europese Unie en de Belgische federatie. De nadruk ligt op de ontwikkeling zelf – het feit dat regulering verandert en de manier waarop dit gebeurt – en niet zozeer op de materiële aspecten van tekstwijzigingen of wat er precies verandert. Deze beschrijving van de ontwikkelingen en bijbehorende trends zal behulpzaam zijn voor een goed begrip van de trends en uitdagingen voor het Belgische beleid.

8.2.1 *Succesvolle normondernemers in de Verenigde Naties*

In de nasleep van de gebeurtenissen van 9/11 werd op 28 april 2004, op aandringen van de Amerikaanse president, resolutie 1540 van de VN Veiligheidsraad aangenomen. Deze resolutie verplicht alle VN-lidstaten om door een strikte exportcontrole de verspreiding van massavernietigingswapens naar niet-statelijke actoren te helpen verhinderen. In de klassieke logica van de informele exportcontroleregimes zouden afspraken hierover het voorwerp van lange onderhandelingen zijn. In dit geval slaagden de VS er evenwel in dat te vermijden en op vrij korte tijd een nieuwe norm voor exportcontrole als het ware op te dringen aan de rest van de wereld. De betreffende resolutie is bindend voor alle lidstaten. Dat men voornamelijk niet-statelijke actoren viseert, heeft waarschijnlijk geholpen bij de aanvaarding ervan. Er werd tevens in opvolging door een speciaal comité voorzien en een rapportage over de vooruitgang van de implementatie door de lidstaten gevraagd. De impact van deze resolutie op de

praktijk van exportcontrole is significant gebleken, maar ze verschilt naargelang de regio. In de VS of de Europese Unie – waar reeds controlesystemen bestonden die als referentie kunnen gelden – was dit minder zichtbaar, maar de lacunes in het bestaande controlesysteem werden kleiner, terwijl de aandacht voor de problematiek in andere landen behoorlijk werd aangescherpt.

Een tweede voorbeeld van succesvol internationaal normondernemen is het Internationaal Wapenhandelsverdrag. Alle VN-lidstaten worden uitgenodigd de tekst te ondertekenen en te ratificeren. Het verdrag komt voort uit een initiatief van enkele laureaten van de Nobelprijs voor de Vrede, die voorstelden een internationale gedragscode voor de verkoop van wapens op te stellen omdat de ongecontroleerde verspreiding van wapens op vele plaatsen in de wereld een hoge menselijke tol eiste. Nadat een aantal landen het voorstel steunden en enkele ngo's het idee geadopteerd hadden, werd na veel campagnewerk in de Algemene Vergadering van de VN in 2006 een resolutie aangenomen waarin werd voorgesteld een internationaal verdrag af te sluiten om de invoer, uitvoer en doorvoer van wapens te reguleren. Na twee mislukte conferenties waar men er niet in slaagde om een consensus te bereiken tussen 193 VN-lidstaten, nam men in 2012 de optie om het verdrag ter stemming voor te leggen aan de Algemene Vergadering van de VN. De onderhandelingen hadden op dat moment meer dan een decennium geduurd. De keuze om het verdrag op de agenda van de Algemene Vergadering te zetten, wierp al snel vruchten af. Op 2 april 2013 keurden de lidstaten van de Verenigde Naties tijdens de Algemene Vergadering met een stevige meerderheid – 154 landen waren voor, 3 landen tegen en 23 hebben zich onthouden – de tekst voor een Internationaal Wapenhandelsverdrag goed. Grote wapenexporteurs als de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland stemden voor de tekst. Enkele andere belangrijke wapenexporterende landen, zoals Rusland en China, onthielden zich bij de stemming. Iran, Noord-Korea en Syrië stemden tegen de aanname van de verdragstekst. Het verdrag is bijgevolg niet universeel, wat mogelijk de impact ervan enigszins hypothekeert. Ondanks het gebrek aan universele consensus is ook dit een succesverhaal van wapenhandelregulering door normondernemers. België heeft, samen met de andere EU lidstaten, het onderhandelingsproces steeds ondersteund.

De klassieke multilaterale benadering van exportcontrole, met wortels in de Koude Oorlog, bestaat uit zelfgeselecteerde clubs van gelijkgezinde leveranciersstaten die elkaar vinden om afspraken te maken. Zodra het betreffende controleregime gevormd is, gaan de onderhandelingen vooral over de kenmerken van producten die gecontroleerd of juist niet meer gecontroleerd zullen worden of over welke landen bijkomend toegelaten kunnen worden tot het betreffende regime. Hierboven beschreven we parallelle fora in de VN waar nieuwe vormen van normontwikkeling plaatsvinden. De

voorbeelden van Resolutie 1540 en het Internationaal Wapenhandelsverdrag tonen recente internationaal regulerende initiatieven die een meer globale benadering en scope hebben, en dit zowel voor de handel in producten voor tweërlei gebruik als voor conventionele wapens, met inbegrip van kleine en lichte wapens. Resolutie 1540 van de VN Veiligheidsraad is bindend voor alle lidstaten. De groep ondertekenaars en ondersteuners van het Internationaal Wapenhandelsverdrag zijn representatievere vertegenwoordigers van de internationale gemeenschap dan de verzameling leden van de gebruikelijke exportcontroleregimes. Wat nog belangrijker is: alle VN-lidstaten kunnen de verdragstekst ondertekenen en ratificeren. De hoop leeft dat op lange termijn ook de staten die nu afwijzend staan tegenover dit verdrag op een dag zullen volgen. Beide initiatieven tonen in elk geval een trend naar universalisering in exportcontrole. De beide ontwikkelingen in VN-fora illustreren het belang van normondernemers in de aanname van nieuwe reguleringsinstrumenten.

8.2.2 *De incrementele Europeanisering van de controle op wapenhandel in EU-lidstaten*

In al wat veiligheidspolitiek betreft, zijn EU-lidstaten steeds heel terughoudend geweest om de Europese instellingen een grote rol te laten spelen. Wapenproductie en buitenlandse wapenhandel raken aan het primaat van de statelijke soevereiniteit. In de Europese architectuur en het vrijemarktbeleid werd daarom lang een uitzondering gemaakt voor alle goederen die tot de veiligheidsfeer behoren. Zowel grote als kleine lidstaten trachtten zo hun eigen defensie-industrie af te scherm en steunmaatregelen te handhaven. Volgens art. 346 van het Verdrag betreffende de werking van de EU kan elke lidstaat immers *“de maatregelen nemen die hij noodzakelijk acht voor de bescherming van de wezenlijke belangen van zijn veiligheid en die betrekking hebben op de productie van of de handel in wapenen, munitie en oorlogsmateriaal”* (eigen onderlijning).

Toch heeft de EU geleidelijk aan invloed gewonnen. Dit is een stapsgewijs proces geweest waarbij verschillende regulerende instrumenten werden gebruikt om in onderscheiden domeinen van controle op de handel in wapens en producten voor tweërlei gebruik actief te worden. Na het verdwijnen van de binnengrenzen werd op initiatief van de Europese Commissie begin jaren 1990 de richtlijn inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van vuurwapens aangenomen om tot een zekere harmonisatie van wetgeving over vuurwapenbezit in alle lidstaten te komen. Ook vandaag krijgt de intra-Europese problematiek van vuurwapentransfers tussen verschillende lidstaten en de illegale aspecten van vuurwapenbezit, -verkoop en -gebruik aandacht van de Europese Commissie, die verdere activiteiten in dit domein zal ontplooiën.

Een volgend initiatief van de Europese Commissie resulteerde in 1994 in een verordening voor de controle op handel in producten voor tweërlei gebruik. Met het oog op de voltooiing van de interne markt diende de handel in deze producten binnen de EU vrijgemaakt en met landen buiten de EU aan gelijke regels onderworpen te worden. De handel in producten voor tweërlei gebruik vormt binnen de EU immers weinig risico op uiteindelijk militair gebruik en deze handel vertegenwoordigt een belangrijk deel van de totale Europese export. Daarom werden de verplichtingen uit de verschillende relevante controleregimes bij elkaar gebracht in een Europese verordening die rechtstreeks van kracht is in de lidstaten. Controle op de handel in producten voor tweërlei gebruik met landen buiten de EU is aangewezen vanwege mogelijke militaire toepassingen van civiele producten en het risico op verdere verspreiding van massavernietigingswapens.

Een gedeeld Europees regulerend kader uitzetten voor de handel in wapens en militair materieel was een moeilijker proces en hier blijft de soevereiniteitsreflex van de lidstaten sterk aanwezig. In 1998 werd door de Raad van Ministers in het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid een Gedragscode betreffende de wapenhandel aangenomen waarin gemeenschappelijke criteria voor de beoordeling van wapenexportdossiers werden geëxpliciteerd. Tien jaar later werd deze code – een politieke engagementsverklaring – opgewaarderd tot een Gemeenschappelijk Standpunt van de EU. Zo kregen de toetsingscriteria en afspraken over informatie-uitwisseling een meer bindend karakter. Dit kon mede gebeuren door de volgehouden aandacht van het Europees Parlement voor dit dossier.¹⁴ In 2009 hebben de lidstaten geoordeeld dat voor de handel in militair materieel binnen de EU soepelere voorwaarden kunnen gelden en dat er eenvormige Europese procedures voor de gunning van opdrachten op defensie- en veiligheidsgebied zouden komen. Hiervoor werden twee richtlijnen aangenomen: de Europese Commissie overtuigde de lidstaten in de Raad en het Europees Parlement om mee de noodzakelijke voorwaarden voor een competitieve Europese defensiemarkt te helpen scheppen.¹⁵ In 2012 werd zelfs een verordening tot uitvoering van artikel 10 van het Protocol van de Verenigde Naties tegen de illegale vervaardiging van en handel in vuurwapens, hun onderdelen, componenten en munitie aangenomen.¹⁶ Hoewel deze Europese wetgeving een vrij eng toepassingsgebied heeft, is het de eerste keer dat zo'n krachtig Europees reguleringsinstrument in het defensie- en veiligheidsbeleid wordt getolereerd.

Met deze verschillende regulerende instrumenten, gaande van een gedragscode over een gemeenschappelijk standpunt, richtlijnen en verordeningen, treedt de EU normerend op in het domein van de regulering van handel in strategische goederen. Voor de handel in onderdelen van wapens en wapensystemen tussen EU-lidstaten worden handelsbarrières afgebouwd met behulp van stevige richtlijnen. Voor de controle van wapenhandel met niet-EU-landen is de EU aangewezen op gemeenschappelijke standpunten om het beleid van de lidstaten te laten convergeren. De implementatie

van het beleid en de beoordeling van concrete vergunningsaanvragen voor de export van deze goederen blijft het prerogatief van de lidstaten, die een ruime eigen appreciatiemarge behouden. De hierboven beschreven evoluties van Europese regulering tonen wel een incrementele dynamiek waarbij meer en meer deeldomeinen van wapenhandelcontrole ‘aangeraakt’ worden door de Europese instellingen die zich bovendien steeds (pro)actiever opstellen.

In de EU zijn de Europese Commissie, de Europese Raad en het Europees Parlement verantwoordelijk voor de besluitvorming en het beleid, maar ze zijn dat nooit in dezelfde mate in alle domeinen van de controle op handel in strategische goederen. Voor de aspecten van de interne markt en vooral voor de controle op de handel in producten voor tweërlei gebruik neemt de Commissie het voortouw. Vanuit haar initiatiefrecht kan ze in dit deeldomein reguleringsinitiatieven op de politieke agenda zetten en betrachten om de Raad en het Parlement te overtuigen in een codecisieprocedure. Wanneer het de handel in militair materieel betreft, zijn de verzamelde lidstaten in de Raad aan zet en moeten ze het Parlement enkel informeren en consulteren over de genomen beslissing. De geleidelijke Europeanisering van de controle op wapenhandel in EU-lidstaten doet vermoeden dat de rol van de Europese Commissie – als het uitvoerende orgaan van de EU – in de toekomst aan belang zal winnen.

8.2.3 *Institutionele herziening van bevoegdheden en divergentie in de controle op wapenhandel in België*

In België zijn wijzigingen van het beleid en de wetgeving rond wapenhandel reactief. Het status quo van gevestigde belangen en bestaande praktijken wordt slechts moeizaam doorbroken. In vijftig jaar wetgevende geschiedenis van de controle op handel in wapens – vanaf de aanname van de in-, uit-, en doorvoerwet van 1962 – spelen schandaaldossiers of ernstige incidenten en onregelmatigheden een belangrijke rol in de aanname van nieuwe of de herziening van bestaande wetgeving. Een andere, minder frequente aanleiding voor de wijziging van wetgeving is *compliance* met internationale afspraken waar België zich toe verbonden heeft.

Wat de wapenhandel en de regulering ervan in België bijzonder maakt ten aanzien van andere landen, is de gedeeltelijke overdracht van de bevoegdheid voor controle op buitenlandse wapenhandel naar de gewesten. Sinds de jaren negentig is het Belgische pacificatie- en overlegmodel herhaaldelijk vastgelopen door contestatie van concrete exportdossiers inzake gevoelige bestemmingslanden. De spanning tussen argumenten voor lokale tewerkstelling – met name in Wallonië – en overwegingen inzake internationale veiligheid en mensenrechtenbescherming – voornamelijk door Vlaamse politici – was soms niet te verzoenen en leidde vervolgens tot regeringscrisissen. De

zoektocht naar oplossingen verliep in 1991 en 2003 kort samengevat als volgt. Eerst wordt de opportuniteit van een geplande wapenlevering vanuit een Waals bedrijf betwist. Vervolgens wordt na moeizame onderhandelingen en koppeling aan andere dossiers een compromis gemaakt waardoor de export wordt goedgekeurd, met daarop volgend een aanpassing van het wetgevend kader. Daarna draagt men de bevoegdheid over naar de gewesten: eerst informeel door de oprichting van regionale comités in de schoot van de Belgische regering, nadien formeel door een wijziging van de Bijzondere Wet op de Hervorming der Instellingen.¹⁷ Kortom, bij gebrek aan consensus wordt de zaak gesplitst en voert elk gewest, of elke gemeenschap, een eigen beleid. In België zijn op dit moment zowel de federale overheid, het Waals Gewest, het Vlaams Gewest als het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bevoegd om vergunningen te verlenen voor de export van strategische goederen. Het inschuiven van de bevoegdheid voor controle op wapenhandel in de staatsvormingsdynamiek van de Belgische federatie heeft belangwekkende gevolgen gehad: België moet zowat het enige land ter wereld zijn waar de bevoegdheid voor de controle op buitenlandse wapenhandel grotendeels aan de deelstaten werd overgedragen.

Door de hier besproken institutionele hervorming is het Belgische beleid rond buitenlandse wapenhandel in belangrijke mate gedepolitiseerd. In eerste instantie heeft men in grote mate de ruimte voor contestatie weggenomen door de formele overdracht van de bevoegdheid naar de Gewesten. Een zekere communautaire rust werd gerealiseerd, alvast inzake wapenexportdossiers, maar de versnippering van de bevoegdheden maakt het moeilijk het overzicht te bewaren. Exportcontrole vraagt in alle landen samenwerking tussen verschillende overheidsdiensten, maar de verdeling over de verschillende constituerende entiteiten van de Belgische federatie voegt hier nog een laag van complexiteit aan toe. Dat wordt duidelijk wanneer we de wetgevende en controlerende taak van de parlementen inzake de controle op wapenhandel van naderbij bekijken. Volksvertegenwoordigers kunnen in hun halfroond slechts op deelaspecten van de omvattende wapenhandelproblematiek ingaan. Federale parlementsleden kunnen toezicht houden op en koppelingen maken tussen het Belgische buitenlandse veiligheidsbeleid (Buitenlandse Zaken), de verkoop en export door het Belgisch leger (Defensie en Economische Zaken), de erkenning van wapenhandelaars en tussenhandelaars (Justitie), de bestrijding van illegale wapenhandel door de politie (Binnenlandse Zaken), nucleaire non-proliferatie (Energie)¹⁸ en de efficiëntie van grenscontrole door de douane (Financiën). Parlementsleden uit de Gewest- en Gemeenschapsparlementen controleren op hun beurt het beleid inzake in-, uit-, en doorvoer van wapens, militair materieel en goederen voor tweërlei gebruik door particulieren, handelaars en producenten (Buitenlandse Handel), de regelgeving inzake de jacht (Leefmilieu) en sportschutters (Sport), en gebruik van folkloristische wapens (Cultuur). Het ontwikkelen en aanhouden van een coherente visie, het aankaarten

van problemen en het lanceren van nieuwe voorstellen zijn in deze context uitermate moeilijk.

Een gevolg van deze institutionele verschuiving van bevoegdheden is de opvallende divergentie in wetgeving en beleid tussen de verschillende Belgische deelentiteiten onderling wanneer het over wapenhandel gaat. De recente omzetting van de Europese richtlijn inzake overdrachten van defensiegoederen tussen de EU-lidstaten is hiervoor illustratief. De bestaande Belgische federale wet van 1991, die nog steeds de handel door leger en politie reguleert, werd aangepast, maar het betreft eerder een cosmetische omzetting van de richtlijn. Het Vlaams Gewest werkte een volledig nieuwe wetgeving uit waarin veel deelaspecten van de exportcontrole exhaustief werden geregeld. Tegelijkertijd werd het toepassingsgebied van de wetgeving aanzienlijk gereduceerd ten aanzien van de voorgaande controlepraktijk. Het dereguleringsinitiatief van de Europese Commissie werd in Vlaanderen op deze manier enthousiast onthaald. In het Waals Gewest werd de bestaande federale wetgeving grotendeels overgenomen, de procedures voor aanvragen werden herzien en de overdrachten van defensieproducten vanuit het Waals Gewest naar andere EU-lidstaten werden vereenvoudigd. De wetgevers van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest namen het Vlaamse voorstel grotendeels over.¹⁹ Nieuwe wetgevende initiatieven ten gevolge van een Europees harmoniseringsbeleid leiden in de entiteiten van de Belgische federatie tot heel verschillende wetgeving.

Ook inzake het gevoerde beleid zijn er opmerkelijke verschillen, bijvoorbeeld met betrekking tot leveringen aan Israël. In Vlaanderen worden leveringen met eindbestemming Israël stelselmatig geweigerd, terwijl aanvragen in het Waals Gewest doorgaans worden goedgekeurd. Met betrekking tot leveringen aan Saoedi-Arabië zien we een gelijkaardige terughoudendheid in Vlaanderen en een grotere leverbereidheid in het Waals Gewest.²⁰ De fragmentering van de bevoegdheden aangaande wapenhandel gaat op deze manier gepaard met een erosie van omvattende politieke perspectieven op de kwestie en leidt tot een wezenlijk verschillende beleidspraktijk in de verschillende deelentiteiten van de Belgische federatie.

8.3 Uitdagingen

Zoals in alle handel is de dynamiek van wapenhandel onderworpen aan de wet van vraag en aanbod.

In België bestaat er een binnenlandse markt voor vuurwapens waar wapenhandelaars particulieren en ordediensten bevoorraden.²¹ De Belgische strijdkrachten plaatsen be-

stellingen voor vuurwapens, munitie, oorlogswapens, platformen en systemen in de markt en verkopen zelf overtollig defensiematerieel. Belgische bedrijven produceren goederen in het brede spectrum van wat vandaag als strategisch belangrijke goederen beschouwd worden – vuurwapens, militair materieel en producten voor tweërlei gebruik – en treden zowel op de binnenlandse als op de buitenlandse markt in concurrentie met buitenlandse bedrijven en aanbieders. Gezien de beperkte omvang van de markt bij de eigen strijdkrachten en het gangbare primaat van de commerciële belangenbehartiging in het buitenlandse beleid, richten Belgische producenten van wapens en militair materieel zich sterk op de wereldwijde export.

De wapenhandel wordt gereguleerd omwille van de veiligheidsimplicaties, zowel met het oog op de internationale orde als op de openbare orde binnenin staten. De in-, uit- en doorvoer van wapens en producten voor tweërlei gebruik wordt gereguleerd op basis van internationale afspraken. België behoort tot een kopgroep van een veertigtal landen die lid zijn van zowat alle exportcontroleregimes en implementeert de Europese afspraken inzake de controle op de handel in strategische goederen. In de internationale gemeenschap neemt België de rol op van een *good citizen*: enerzijds ondersteunt het actief nieuwe initiatieven inzake wapenbeheersing op internationale fora, anderzijds vertaalt het internationale afspraken aangaande wetgeving en beleid naar de eigen nationale jurisdictie. Zowel de ondersteuning van normontwikkeling op internationale fora als de efficiënte implementatie van de gemaakte afspraken vormen een permanente uitdaging.

Verschillende perspectieven informeren de discussie en besluitvorming over de regulering van de wapenhandel. Geopolitieke overwegingen spelen een belangrijke rol. Militaire alliantiepolitiek, historische koloniale banden, de bestaande militaire capaciteit van ontvangende landen, de financiële middelen die regeringen veil hebben voor wapenaankopen en de *track record* inzake respect voor mensenrechten zijn belangrijke determinanten die bepalen wie wat kan krijgen. Generiek kunnen de perspectieven die controle informeren gebundeld worden in drie dimensies: veiligheid, economie en ethiek.

Veiligheidsoverwegingen vormen de principiële drijfveer voor initiatieven die controle beogen. Economische belangen, die bij een te stringent controlebeleid kunnen worden ondergraven, vormen een tegenwicht voor de veiligheidsimperatief. In toemende mate zien we tevens dat de impact van het gebruik van wapens op de veiligheid van mensen elders in de wereld een ethische dimensie opent in het debat over wapenhandel. Het steeds opnieuw afwegen van deze drie dimensies vormt een uitdaging. In de eerste plaats moeten criteria en bepalingen die een adequate afweging van deze drie dimensies mogelijk maken in de wetgeving opgenomen worden. In de tweede plaats dient de afweging in de beoordeling van concrete exportdossiers ook daadwerkelijk te

gebeuren. In de praktijk blijft een appreciatiemarge bestaan voor de bevoegde minister, waarbij concrete economische belangen een dominante rol spelen.

Het voeren van een coherent beleid is een derde uitdaging die met beide voorgaande samenhangt.

Inzake de harmonisering van het exportcontrolebeleid van de verschillende lidstaten is het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid van de Europese Unie nog niet tot volle wasdom gekomen. Nationale belangen domineren vaak de besluitvorming inzake export ten koste van een gedeelde Europese aanpak.²² De geloofwaardigheid van de EU als internationale actor is hierbij niet gebaat. Ook op het niveau van de verschillende lidstaten is coherentie in het beleid niet zonder meer verzekerd. Specifiek voor België geldt dat de regionalisering van bevoegdheden tot een toenemende divergentie heeft geleid, wat het moeilijk maakt om van een coherent, Belgisch beleid inzake wapenexport te spreken. De noties ‘Europees’ of ‘Belgisch’ beleid op het vlak van wapenhandel impliceren in werkelijkheid vooral een optelsom van het beleid van de verschillende lidstaten of deelentiteiten en men kan bezwaarlijk stellen dat die optelsom op zich volstaat om van een gedeeld beleid te spreken.

De praktische organisatie van de exportcontrole is nooit vanzelfsprekend en vormt een vierde uitdaging. Operationele capaciteit uitbouwen en handhaven bij de bevoegde overheden, met name inzake mankracht, opleiding en materiële ondersteuning, is een permanent aandachtspunt. Vandaag is omwille van administratieve vereenvoudiging in toenemende mate een verschuiving merkbaar van controle voorafgaand aan leveringen naar controle nadien. De vraag is dan hoe de overheid nog een preventief beleid kan voeren.

Een andere manier om de administratieve lasten te verminderen is meer aandacht te schenken aan zeer gevoelige goederen en minder aan andere. Dit vergt evenwel een stevige analysecapaciteit vanwege de bevoegde overheid. Ook de ontwikkeling van nieuwe technologieën vraagt bijkomende inspanningen en fundamenteel denkwerk over de aanpak van controle op strategische goederen. Twee voorbeelden zijn illustratief: een softwareprogramma met verregaande veiligheidsimplicaties wordt met een muisklik elektronisch naar een willekeurige ontvanger op een ander continent verzonden, en met het juiste ontwerp en de hulp van een 3D-printer is het vandaag mogelijk om functionele vuurwapens te produceren. Hoe zullen de bevoegde overheden transacties in deze ‘ontastbare technologieën’ controleren? Zijn de kenmerken van risicogoederen nog definieerbaar?

Het onderhouden van een geïnformeerd politiek en publiek debat over wapenhandel en de controle erop vormt een vijfde en laatste uitdaging. Veiligheidspolitiek is niet de meest transparante politiek en mede ten gevolge hiervan bestaat er inzake

wapenhandel nog steeds een aanzienlijk informatiedeficit. Reële exportcijfers blijven bijvoorbeeld onbekend, leveringscontracten bevatten geheimhoudingsclausules, de precieze modaliteiten van inter- en intranationale samenwerking in controle op deze goederen blijven vertrouwelijk. In vele opzichten is deze confidentialiteit te rechtvaardigen. Toch is er ook een kostprijs: geheimhouding verhoogt mogelijkheden tot misbruik, versluiert soms incompetentie, vermindert verantwoordingsmogelijkheden naar het parlement en de publieke opinie en creëert dus begrijpelijkerwijze wantrouwen. Wanneer schandaaldossiers of ernstige incidenten in de pers komen, soms ten gevolge van *naming and shaming*-initiatieven vanuit campagne-ngo's, resulteert dit in publieke verontwaardiging en politieke contestatie. Het informatiedeficit bemoeilijkt een open debat over de feitelijke werking van wapenhandel, de onderliggende principes van regulering en de performantie van controlebeleid op alle betrokken niveaus. Een democratisch politiek bestel dient vanuit principieel oogpunt een open debat over veiligheidskwesties aan te kunnen. Ethische waarden en normatieve uitgangspunten hebben hier ontegensprekelijk een plaats. Het gaat erom verschillende visies hieraan te toetsen en op zoek te gaan naar een politieke consensus. Dat is enkel mogelijk wanneer voldoende correcte informatie circuleert in de publieke ruimte en wanneer die ook kritisch gewogen kan worden. De ambitie van dit boek is om aan dat publieke debat bij te dragen.