



Belgische wapenexport naar Israël

*De speling tussen woord en daad
in het exportcontrolebeleid*

Editoriaal

Belgische wapenexport naar Israël

De speling tussen woord en daad in het exportcontrolebeleid

Antwerpen, maart 2024

Auteur

Hans Lammerant (Vredesactie)

Aanbevolen citaat

Hans Lammerant (2024). Belgische wapenexport naar Israël: De speling tussen woord en daad in het exportcontrolebeleid (Vredesactie, IPIS)

Afbeelding omslag

Palestijnen inspecteren de schade ten gevolge van een Israëlische luchtaanval in de El-Remal streek in Gaza Stad op 9 oktober, 2023.

International Peace Information Service (IPIS) is een onafhankelijk onderzoeksinstituut dat informatie, analyses, capaciteitsversterking en beleidsadvies op maat levert ter ondersteuning van actoren die een visie van duurzame vrede, duurzame ontwikkeling en de vervulling van mensenrechten willen realiseren.

Vredesactie is een Belgische pluralistische vredesbeweging die streeft naar een samenleving waarin conflicten worden opgelost zonder geweld of dreiging met geweld.

D/2024/4320/01



Deze publicatie is tot stand gekomen met de financiële steun van het Belgische Directoraat-Generaal voor Ontwikkelingssamenwerking en Humanitaire Hulp (DGD). De inhoud van dit document valt uitsluitend onder de verantwoordelijkheid van Vredesactie en IPIS en kan in geen geval beschouwd worden als een weergave van het standpunt van de Belgische Ontwikkelingssamenwerking.



Photo by Naaman Omar / aparmages

Editoriaal	1
Inleiding	4
1. De regulering van wapenhandel vanuit het perspectief van het internationaal humanitair recht en mensenrechten	5
2. Het militaire optreden van Israël in Gaza en de Palestijnse gebieden	7
3. Het Belgische wapenhandelbeleid ten aanzien van Israël	9
4. De uitvoer van defensiegerelateerde goederen naar Israël	10
4.1. Waals Gewest	11
4.2. Brussels Hoofdstedelijk Gewest	13
4.3. Vlaams Gewest	13
5. Doorvoer van defensiegerelateerde goederen via Belgische havens en luchthavens naar Israël	19
5.1. Wat zien we aan doorvoer van militair materiaal passeren met bestemming Israël?	19
5.2. Het wettelijke kader inzake doorvoer van wapenhandel	22
5.3. Andere van toepassing zijnde regelgeving en handhaving	23
6. Conclusie en aanbevelingen	27



Photo by Ali Hamad \ apaimages



Inleiding

In dit dossier werpen we een kritische blik op het Belgische beleid ten aanzien van de uitvoer en doorvoer van defensiegerelateerde goederen en dualusegoederen naar Israël.

De nieuwe Gaza-oorlog zet dit wapenhandelbeleid opnieuw in de schijnwerpers. De gewesten, die bevoegd zijn voor wapenhandel, claimen regelmatig uit te gaan van de hoogste standaarden. En volgens de geldende beleidslijnen heeft België inderdaad een stringent exportbeleid ten aanzien van Israël. In 2009 werd door de federale en gewestregeringen de afspraak gemaakt om “geen wapenexportlicenties uit te reiken die de militaire capaciteit van de strijdende partijen zou versterken”. Zowel de Vlaamse als de Waalse gewestregering stellen expliciet dat ze deze beleidslijn nog steeds volgen. Maar in de praktijk blijkt er nogal wat speling te zitten tussen woord en daad. Behoorlijk wat militair materiaal wordt immers nog steeds vanuit of via België naar Israël overgebracht. Deze discrepantie doet vragen rijzen bij de effectiviteit van het wettelijke kader en bij de toepassing of handhaving ervan.

De acute oorlogssituatie zet alvast die contradicties en tekortkomingen in het beleid onder spanning. Dit wordt aangetoond door zowel de recente schorsing van de uitvoervergunningen voor buskruit door de Waalse gewestregering, officieel omwille van de uitspraak van het Internationaal Gerechtshof maar ook wel omwille van de dreiging van juridische stappen tegen die vergunningen, als de lopende discussie over doorvoer.

We geven eerst een korte schets van het internationale juridische kader en de beperkingen die dit oplegt aan export en doorvoer vanuit het oogpunt van mensenrechten en het internationaal humanitair recht. Vervolgens gaan we in op de situatie in Gaza en de bezette Palestijnse gebieden, en welke implicaties daaruit voortvloeien vanuit dit juridische kader.

In een volgend hoofdstuk zoomen we in op het Belgische wapenhandelbeleid ten aanzien van Israël. Eerst geven we het huidige beleid weer en de voorgeschiedenis ervan. Vervolgens gaan we in op concrete praktijken en gevallen van uitvoer en doorvoer. Op basis daarvan inventariseren we de pijnpunten en zwaktes in het beleid en het juridische kader. Tenslotte formuleren we enkele aanbevelingen.

1. De regulering van wapenhandel vanuit het perspectief van het internationaal humanitair recht en mensenrechten

Om de verdere discussie te kaderen, geven we in dit hoofdstuk een introductie op de regulering van wapenhandel op het internationale niveau. We proberen niet exhaustief te zijn, maar focussen in de eerste plaats op hoe staten wapenhandel reguleren om tegemoet te komen aan hun verplichtingen onder het internationaal humanitair recht en de mensenrechten. Meer technische details zullen waar nodig aan bod komen bij de beschrijving van concrete praktijken.

Controle op de export van wapens en aanverwante goederen kwam aanvankelijk tot stand uit andere overwegingen dan het internationaal humanitair recht of mensenrechten. Aan de basis lagen in eerste instantie strategische overwegingen, zoals het voorkomen dat de militaire capaciteit van tegenstanders wordt versterkt, het behoud van een technologisch overwicht of het bewaren van confidentialiteit omtrent de precieze capaciteiten van wapensystemen.

Na het einde van de Koude Oorlog werd de afgrenzing tussen vriend en vijand veel vager en daarmee ook de verantwoording van het toenmalige exportcontrolesysteem. Wat overbleef aan strategische motivering was vooral gericht tegen de verspreiding van massavernietigingswapens. Daarnaast werden conflictpreventie en het respect voor het internationaal humanitair recht en mensenrechten prominenter als expliciete criteria bij exportcontrole.

Het exportcontrolesysteem opgezet door de VS en zijn bondgenoten tijdens de Koude Oorlog, het Coordinating Committee for Multilateral Export Controls (COCOM), werd omgezet in het Wassenaar Arrangement. Dit internationale overlegorgaan, waartoe nu ook landen zijn toegetreden die niet tot het oude westerse blok behoorden zoals Rusland, India, Argentinië of Zuid-Afrika, legt de lijsten vast van goederen die onder exportcontrole geplaatst worden. Verder legt dit kader geen dwingende regels op. Die volgen uit andere verdragen, zoals

verschillende verdragen gericht op non-proliferatie van massavernietigingswapens. Voor conventionele wapens is het belangrijkste internationale verdrag het Wapenhandelsverdrag, dat weliswaar betrekking heeft op een beperktere reeks goederen dan het Wassenaar Arrangement.

Het Wapenhandelsverdrag is expliciet gemotiveerd als uitwerking van de verplichting in de Conventies van Genève van 1949 om het internationaal humanitair recht niet enkel na te leven, maar ook te doen naleven. De verdragsstaten engageren zich daarom in het Wapenhandelsverdrag tot exportcontrole op alle vormen van overdracht van wapens en het volgen daarbij van een aantal minimale voorwaarden.

Een van de meest cruciale afspraken staat in artikel 6, dat oplegt om in een aantal situaties de toestemming voor de overdracht van wapens te weigeren. Dit onder meer als “de wapens of producten zouden worden gebruikt voor het plegen van genocide, misdaden tegen de menselijkheid, ernstige inbreuken op de Verdragen van Genève van 1949, aanvallen gericht tegen burgerobjecten of als zodanig beschermde burgers of andere oorlogsmisdaden”.¹ Die bepaling heeft betrekking op zowel uitvoer als doorvoer.

Specifiek in verband met uitvoer engageren verdragsstaten zich in artikel 7 om een nationaal controlesysteem op te zetten en uitvoer pas toe te staan na toetsing aan een aantal criteria. Zo moet onder meer nagegaan worden of de goederen gebruikt zouden kunnen worden voor het plegen of bevorderen van een ernstige schending van het internationaal humanitair recht of van het internationaal recht inzake mensenrechten.

In de EU wordt die exportcontrole vormgegeven in twee verschillende kaders. Voor defensiegerelateerde goederen, die staan op een Militaire Lijst gebaseerd op de controlelijsten van het Wassenaar Arrangement,

¹ Art. 6, Wapenhandelsverdrag, 02-04-2013.

zijn er een reeks exportcriteria afgesproken waar een vergunning aan getoetst moet worden alvorens ze toegestaan wordt. Momenteel zijn die criteria, en een aantal afspraken met betrekking tot die toetsing en informatie-uitwisseling over vergunningsbeslissingen, opgenomen in het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB. Onder de betreffende exportcriteria vallen onder meer het respect voor het internationaal humanitair recht en de mensenrechten, de impact van de uitvoer op regionale of interne spanningen, of het risico dat de goederen afgewend worden naar een andere bestemming dan waarvoor de vergunning werd afgeleverd.

De eigenlijke uitvoerbeslissingen blijven echter volledig een nationale bevoegdheid en er is dus geen controle op vanuit de Europese Commissie of het Hof van Justitie. Dit verschilt van het dualuseregime, dat geregeld is in Verordening (EU) 2021/821. Daarin hebben de nationale controlediensten weliswaar nog steeds de beslissingsbevoegdheid, maar hebben zowel de Commissie als het Hof van Justitie een toezichtsrol.

Voor wapens en munitie is in EU-verband de exportcontrole dus beperkter uitgewerkt dan voor dualusegoederen. Dit is zo omdat een aantal lidstaten bij hun exportbeleid nog steeds veel belang hechten aan strategische overwegingen. Zo wordt het al dan niet leveren van militaire goederen gebruikt als pasmunt in de relatie met strategisch belangrijke landen, zoals de Arabische olie- en gasleverende landen. Die praktijk staat op gespannen voet met de naleving van de exportcriteria inzake internationaal humanitair recht en mensenrechten.

In elk geval staan er in het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB enkele duidelijke weigeringsgronden. Zo wordt gesteld dat de lidstaten “een uitvoervergunning [weigeren] indien er een duidelijk risico bestaat dat de uit te voeren militaire goederen of technologie gebruikt worden bij het begaan van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht”.² Dit geldt verder onder meer “wanneer er een duidelijk risico bestaat dat uit te voeren militaire goederen of technologie gebruikt worden voor binnenlandse onderdrukking”³ of “indien er een duidelijk risico bestaat dat het beoogde ontvangende land de uit te voeren militaire

goederen of technologie voor agressie jegens een ander land gebruikt of er kracht mee wil bijzetten aan territoriale aanspraken”.⁴

Dat uitvoer- of doorvoervergunningen geweigerd moeten worden als er sprake is van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht of de mensenrechten is dus duidelijk. In de praktijk hangt die beoordeling echter af van wat de notie ‘duidelijk risico’ inhoudt. Die beoordeling proberen overheden angstvallig in eigen handen te houden zonder externe controle van rechtbanken, parlementen of ngo’s.

En dit geldt ook in België, waar discussies over die risicobeoordeling zelfs leidden tot een regionalisering van de bevoegdheid over wapenhandel. Elk van de drie gewesten heeft daardoor een eigen wapenhandeldecreet of -ordonnantie waarin de vermelde EU-criteria ingeschreven zijn. Maar alle drie de gewesten hebben uit economische overwegingen weinig zin om de risicobeoordeling strikt uit te voeren en al zeker niet om zich daarover publiek te verantwoorden, laat staan om er andere stakeholders bij te betrekken.

Deze korte schets van het juridische kader zou duidelijk moeten maken dat uitvoer of doorvoer van militair materiaal niet toegelaten mag worden als er sprake is van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht, oorlogsmisdaden, misdaden tegen de mensheid of genocide. In hoeverre kunnen we nu stellen dat er sprake is van een duidelijk risico daarop bij het militaire optreden van Israël tegenover de Palestijnen? Dat bekijken we in het volgende deel.

2 Art. 2, Criterium 2, c, Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB van de Raad van 8 december 2008 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie.

3 Art. 2, Criterium 2, a, Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB.

4 Art. 2, Criterium 4, Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB.

2. Het militaire optreden van Israël in Gaza en de Palestijnse gebieden

Het Israëlische militaire optreden in Gaza naar aanleiding van de aanval van Hamas op 7 oktober 2023 heeft een enorme impact op de burgerbevolking. In het kader van de procedure van Zuid-Afrika tegen Israël over schendingen van de Genocideconventie maakte het Internationaal Gerechtshof in zijn tussentijdse beslissing op 26 januari 2024 de voorlopige balans op van meer dan honderd dagen oorlog: 25.700 doden en meer dan 63.000 gewonden, meer dan 360.000 woningen vernietigd of zwaar beschadigd (wat neerkomt op 70% van het huizenbestand), meer dan 1,7 miljoen mensen op de vlucht. Dit alles op een bevolking van 2,1 miljoen mensen. De WHO rapporteerde dat 93% van de bevolking onvoldoende voedsel heeft en een kwart geconfronteerd is met acute hongersnood.⁵

Dit maakt duidelijk dat Israël weinig op heeft met zijn verplichting om de burgerbevolking te beschermen. Integendeel lijkt een groot deel van de oorlogshandelingen een vorm van collectieve bestraffing en lijken ze gericht te zijn op het uitdrijven van de burgerbevolking. Zo is het bevel aan de burgerbevolking om het noorden van de Gazastrook te verlaten of anders het risico te lopen als strijder beschouwd te worden een vorm van weigering om onderscheid te maken tussen burgers en strijders. Ook zetten de Israëlische strijdkrachten disproportioneel zware middelen in in dichtbevolkte gebieden. Kortom, dit militaire optreden is een aaneenschakeling van oorlogsmisdaden.

Het Internationaal Gerechtshof heeft nog geen uitspraak ten gronde gedaan, maar beschouwde de aantijging van genocide als voldoende plausibel en het dreigende risico daarvan als voldoende imminent om voorlopige maatregelen te rechtvaardigen. Het lijkt logisch dat dit risico dan ook een voldoende duidelijke reden is om geen wapenuitvoer of -doorvoer meer door te laten, zoals voorzien in het Wapenhandelsverdrag en het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB. Maar zowel de nationale als internationale praktijk laat zien dat niet iedereen die conclusie wil trekken.

Daarbij komt dat het samengaan van het Israëlische militaire optreden met oorlogsmisdaden en ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht geen nieuw fenomeen is. Israël bezet sinds de Zesdaagse Oorlog van juni 1967 de Westelijke Jordaanoever, Oost-Jeruzalem, de Gazastrook en de Golanhoogvlakte, en vestigt daar nederzettingen met Israëlische burgers. Hierbij wordt land ontnomen van Palestijnse bewoners, en wordt hun ook de toegang ontzegd tot waterbronnen en graasland. De Oslo II-akkoorden van 1995 hebben een beperkte zeggenschap gegeven over delen van dit bezet gebied aan de Palestijnse autoriteit, maar de kolonisatiepolitiek gaat nog steeds door op het grootste deel van het bezette grondgebied. Israël trok zich in 2005 terug uit de Gazastrook en ontruimde de daar gevestigde nederzettingen, maar onderwerpt dit gebied sindsdien aan een blokkade en regelmatig ook aan gewapend militair ingrijpen waarbij de burgerbevolking niet ontzien wordt. Waar de blijvende bezetting zelf reeds in strijd is met het internationaal recht, vallen zowel het vestigen van nederzettingen voor de eigen burgers in bezet gebied en het militaire optreden gericht tegen, of met disproportionele gevolgen voor, de burgerbevolking beide te kwalificeren als oorlogsmisdaden.

Volgens cijfers van Peace Now, gebaseerd op de officiële bevolkingscijfers van het Israëlische Centraal Bureau voor Statistiek, zijn er momenteel 146 door de Israëlische regering erkende en 144 niet-erkende nederzettingen op de Westelijke Jordaanoever, met in 2021 465.400 kolonisten.⁶ In bezet Oost-Jeruzalem zijn er veertien nederzettingen met 229.377 inwoners (cijfer uit 2020).⁷

Het Verdrag van Genève betreffende de bescherming van burgers in oorlogstijd uit 1949, ook gekend als de 4e Conventie van Genève, stelt in artikel 49, laatste lid: “De bezettende Mogendheid mag niet overgaan tot deportatie of overbrenging van een gedeelte

5 Internationaal Gerechtshof, Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel), Order of 26 January 2024, §46.

6 <https://peacenow.org.il/en/settlements-watch/settlements-data/population>, laatst bekeken op 9 februari 2024.

7 <https://peacenow.org.il/en/settlements-watch/settlements-data/jerusalem>, laatst bekeken op 9 februari 2024.

van haar eigen burgerbevolking naar het door haar bezette gebied”.

Het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof van 17 juli 1998 omschrijft oorlogsmisdaden in artikel 8, §2, b. onder meer als: “viii. rechtstreekse of indirecte verplaatsing door de bezettende mogendheid van delen van haar eigen burgerbevolking naar het bezette grondgebied, of de deportatie of het verplaatsen van de gehele of een deel van de bevolking van het bezette grondgebied binnen dat grondgebied of daarbuiten”.

Op basis van deze bepalingen kunnen de Israëlische nederzettingen in het door Israël bezette gebied gekwalificeerd worden als oorlogsmisdaden. De met de vestiging van deze nederzettingen gepaard gaande confiscaties en onteigeningen van land en andere natuurlijke hulpbronnen, de gedwongen uitdrijving en het geweld begaan door Israëlische militairen en door haar beschermde kolonisten zijn eveneens als oorlogsmisdaden te kwalificeren.

Dit wordt ook gestaafd door verschillende resoluties van de Algemene Vergadering van de VN en de VN-Mensenrechtenraad, door rapporten van de Secretaris-Generaal van de VN en door fact-finding-missies ter uitvoering van deze resoluties. Zo stelt de VN-Secretaris-Generaal in zijn meest recente rapport over de Israëlische nederzettingenpolitiek: “The establishment and expansion of Israeli settlements in the Occupied Palestinian Territory and the occupied Syrian Golan amount to the transfer by Israel of its own civilian population into the territory it occupies, which is prohibited under international humanitarian law, as consistently confirmed by the competent United Nations organs, including the International Court of Justice. It may also amount to a war crime.”⁸

Israël heeft sinds 2005 ook regelmatig gewapend opgetreden in Gaza. Het heeft vijf grootschalige militaire operaties uitgevoerd in 2006, 2008–2009, 2012, 2014 en 2021. Daarnaast ondernam het regelmatig campagnes

van gerichte luchtaanvallen, dit onder meer in 2012, 2019, 2022 en 2023.⁹ Daarbij maakte het zich regelmatig schuldig aan aanvallen tegen de burgerbevolking of aan disproportionele aanvallen zonder de nodige voorzorgen voor de bescherming van de burgerbevolking. Zo bestempelde een door de VN-Mensenrechtenraad in 2021 aangestelde onderzoekscommissie verschillende luchtaanvallen en andere gewapende optredens door Israël expliciet als oorlogsmisdaden.¹⁰ Gelijkaardige bevindingen werden gedaan omtrent het eerdere Israëlische militaire optreden in Gaza door andere VN-onderzoekscommissies, zoals in het Goldstonerapport over de militaire operatie in 2009.¹¹

De procureur van het Internationaal Strafhof stelde in 2019 na een inleidend onderzoek dat er een redelijke basis was om aan te nemen dat oorlogsmisdaden gepleegd werden of worden op de Westelijke Jordaanoever, met inbegrip van Oost-Jeruzalem, en in de Gazastrook, en opende daarom op 3 maart 2021 formeel een onderzoek naar oorlogsmisdaden. De specifiek onderzochte feiten hadden enerzijds betrekking op feiten gepleegd in 2014 door leden van het Israëlische leger in Gaza, en op aanvallen door Hamas en aanverwante milities tijdens hetzelfde conflict. Anderzijds betrof het de overbrenging van Israëlische burgers naar bezet gebied op de Westelijke Jordaanoever.¹²

Oorlogsmisdaden en schendingen van het internationaal humanitair recht zijn dus helaas geen nieuw gegeven in Gaza. Het huidige militaire optreden overtreft dat van de voorbije twintig jaar wel qua omvang van de destructie en qua disproportionele humanitaire impact.

8 Israeli settlements in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and the Occupied Syrian Golan, Report of the Secretary-General, A/78/554, 25 oktober 2023, par. 77.

9 Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and Israel, A/78/198, 5 september 2023, §48.

10 Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and Israel, A/78/198, 5 september 2023, §63.

11 A/HRC/12/48, 25 september 2009.

12 <https://www.icc-cpi.int/news/statement-icc-prosecutor-fatou-bensouda-conclusion-preliminary-examination-situation-palestine>; <https://www.icc-cpi.int/news/statement-icc-prosecutor-fatou-bensouda-respecting-investigation-situation-palestine>; <http://www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/210303-office-of-the-prosecutor-palestine-summary-findings-eng.pdf>, laatst bekeken op 9 februari 2024.

3. Het Belgische wapenhandelbeleid ten aanzien van Israël

De stelling dat er een zodanig duidelijk risico is op oorlogsmisdaden en ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht dat de uitvoer en doorvoer van militair materiaal naar het Israëlische leger wel moet geweigerd worden, is reeds lang de officiële houding van de Belgische autoriteiten.

In 2009, naar aanleiding van een eerdere Gaza-oorlog, werd op initiatief van minister van Buitenlandse Zaken De Gucht met de drie gewesten een consultatie georganiseerd over de wapenexportpolitiek naar Israël en de bezette gebieden. Zulke consultaties zijn voorzien in het samenwerkingsakkoord wapenhandel uit 2007.¹³ Het zijn de gewesten die bevoegd zijn voor de controle op de export en doorvoer van defensiegerelateerde goederen en dualusegoederen, maar zij hebben daarvoor samenwerking nodig met de federale overheid terwijl de minister van Buitenlandse Zaken een coördinerende rol heeft voor het buitenlands beleid.

Tijdens de vermelde consultatie werd met de gewestregeringen overeengekomen "geen wapenexportlicenties uit te reiken die de militaire capaciteit van de strijdende partijen zouden versterken".¹⁴ Een belangrijke nuance daarbij is dat er wel zulke vergunningen worden toegestaan als de eindgebruiker niet het Israëlische leger is. Zo worden uitvoervergunningen naar Israël afgeleverd als het materiaal vervolgens, na integratie in een groter militair systeem bijvoorbeeld, naar een eindgebruiker buiten Israël gaat.

Deze afspraak wordt door de gewestregeringen nog steeds als geldend beschouwd. Ook verwijst de Vlaamse dienst Controle Strategische Goederen er nog steeds naar in haar beleidslijn ten aanzien van

Israël.¹⁵ Als basis voor deze beleidslijn wordt verwezen naar een interpretatie van de volgende criteria:

- criteria 1, 2, 3, 4 en 6 van het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB en artikel 26 van het Wapenhandeldecreet;
- het bijkomende criterium 1° over de "externe belangen en internationale doelstellingen van het Vlaamse Gewest en België" in artikel 28 van het Wapenhandeldecreet;
- de "overwegingen van nationaal buitenlands en veiligheidsbeleid" en "overwegingen omtrent het voorgenomen eindgebruik", vermeld in artikel 15 van de dualuseverordening 2021/821."

Het laatste criterium betreft dualusegoederen en maakt daarop de criteria van het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB van toepassing. Daarmee wordt de betreffende beleidslijn gegrond op onder meer de weigeringsgronden in criterium 2, zijnde het bestaan van een duidelijk risico "dat de uit te voeren militaire goederen of technologie gebruikt worden bij het begaan van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht", en criterium 4, zijnde het bestaan van een duidelijk risico "dat het beoogde ontvangende land de uit te voeren militaire goederen of technologie voor agressie jegens een ander land gebruikt of er kracht mee wil bijzetten aan territoriale aanspraken".¹⁶

Ook het Waalse Gewest stelt nog steeds deze afspraken na te leven. In antwoord op een parlementaire vraag van Héléne Ryckmans op 13 november 2023 stelt minister-president Di Rupo: "La position de la Wallonie à l'égard des exportations de

13 Artikel 7, Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, met betrekking tot de invoer, uitvoer en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en de daaraan verbonden technologie alsook van producten en technologieën voor dubbel gebruik, 17 juli 2007.

14 <https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/09022009-israel-wapentransport-exportation-armes.pdf>, laatst bekeken op 9 februari 2024.

15 <https://www.fdfa.be/nl/vrede-en-veiligheid/controle-strategische-goederen/vlaams-exportcontrolebeleid/exportcontrolebeleid-israel>, laatst bekeken op 9 februari 2024.

16 Art. 2, Criterium 4, Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB.

matériel militaire vers Israël reste inchangée depuis 2009. En effet, à la suite de l'opération militaire israélienne « Plomb durci » à Gaza, les trois Régions du pays et le Gouvernement fédéral se sont engagés à ne pas exporter de matériel militaire qui renforcerait la capacité militaire d'Israël. Cette position fut réaffirmée en 2016 lors d'une nouvelle consultation entre les trois Régions et le Fédéral. La Wallonie continue de respecter cette politique d'exportation restrictive à l'égard d'Israël.¹⁷

Ondanks deze duidelijke positie gaat er nog steeds een niet verwaarloosbare hoeveelheid militair

materiaal van België naar Israël. Een deel van de verklaring hiervoor is het voorkomen van leveringen met andere eindgebruikers dan de Israëlische strijdkrachten. Maar voor een deel van die export rijst dan weer de vraag hoe geloofwaardig de betreffende eindgebruikerscertificaten zijn. Daarnaast blijkt er een grote hoeveelheid materiaal zonder enige controle of vergunning doorgevoerd te worden.

In de volgende twee hoofdstukken gaan we achtereenvolgens in detail in op de uitvoer en de doorvoer naar Israël van defensiegerelateerd materiaal.

4. De uitvoer van defensiegerelateerde goederen naar Israël

In dit hoofdstuk overlopen we in detail de uitvoervergunningen verleend in de verschillende gewesten, wat er over die uitvoer gekend is en de vragen die ze oproept in het licht van de wetgeving.

Sinds 2009, toen de afspraak gemaakt werd om niet meer uit te voeren als de eindgebruiker de Israëlische overheid is, is er voor ongeveer 60 miljoen euro aan uitvoervergunningen afgeleverd door de drie gewesten met bestemming Israël.

▼ **Tabel 1: Samenvattend overzicht uitvoervergunningen naar Israël.**

ML categorie	Waarde licenties	Aantal licenties
ML8 - Energetische materialen	€34.257.739	36
ML15 - Beeldverwerkingstechnologie	€12.263.559	25
ML10 - Vliegtuigen	€6.546.700	17
ML5 - Vuurgeleidingssystemen	€5.685.249	16
ML6 - Voertuigen	€1.214.111	6
ML1 - Kleine wapens	€94.898	6
ML2 - Lichte wapens, artillerie	€44.026	3
ML11 - Elektronisch materiaal	€2.000	1

17 http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2023_2024/CRIC/cric39.pdf, p. 10, laatst bekeken op 9 februari 2024.

Tabel 1 geeft het aantal uitvoervergunningen en de totale waarde weer per ML categorie. In tabel 3 op het einde van dit hoofdstuk staat een gedetailleerd overzicht per jaar en gewest.

De opgelijste uitvoer zou, als de overeenkomst uit 2009 strikt gevolgd werd, steeds bestemd zijn geweest voor andere eindgebruikers dan het Israëlische leger. Dit zal in grote mate wel kloppen, maar het is niet verifieerbaar. Enkel het Vlaamse

Gewest geeft beperkte informatie door het land van eindbestemming te rapporteren. Maar voor sommige vergunningen stelt zich de vraag naar de geloofwaardigheid van het geclaimde andere eindgebruik. Daarom gaan we hieronder dieper in op een aantal vergunningen respectievelijk uitgereikt door de drie gewesten. We merken hierbij op dat er ook nog andere gaten in hun wapenhandeldecreten zijn, waardoor sommige goederen bestemd voor militaire toepassingen aan exportcontrole ontsnappen.

4.1. Waals Gewest

De uitvoervergunningen in de ML8 categorie zijn alle afgeleverd door het Waalse Gewest. Het gaat om vergunningen voor de uitvoer van buskruit door PB Clermont, nu Eurenco Clermont genoemd. Eurenco Clermont uit Engis is een producent van springstoffen. Het is het restant van PRB, ooit de grootste Belgische munitiefabrikant, dat echter failliet ging in 1990. Tegenwoordig is het een onderdeel van Eurenco, een producent van

energetische materialen (zowel explosieven als aandrijvings- of stuwstoffen). Dit Franse bedrijf, dat in handen van de Franse overheid is, heeft ook productiesites opgekocht in Zweden en België.

In de door de Nationale Bank gepubliceerde exportstatistieken¹⁸, waarin de gegevens per gewest beschikbaar zijn, is deze uitvoer van buskruit terug te vinden onder code HS3601.

▼ **Tabel 2: Uitvoer buskruit (HS 3601) uit het Waals gewest, waarde in euro – Bron: Nationale Bank van België.**

Jaar	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (tot okt)
HS 3601: Buskruit	137.272,1	106.0768	804.600	1.303.000	1.682.000	1.529.000	2.712.000	2.837.500	875.000

De totale som van reële uitvoer sinds 2015 bedraagt 12.941.140,1 euro en ligt aanzienlijk lager dan de som van de door de Waalse overheid vergunde export sinds 2015, 33.088.813 euro (zie tabel 3 voor detail). Dit is deels te verklaren door het feit dat de looptijd van vergunningen langer is dan een jaar en dat de uitvoering ervan niet volledig in het jaar van afgifte gebeurt. Maar het kan ook het gevolg zijn van dubbelstellingen in de vergunningsbedragen ten gevolge van hervergunningen van nog niet geëxporteerde volumes. Vergunningsgegevens zijn dus geen betrouwbare graadmeter van de werkelijke export.

De belangrijkste discrepantie is het gevolg van een grote vergunning in 2021 van bijna 20 miljoen euro, of bijna twee derde van de vergunde export sinds 2015. Vermoedelijk was dit een vergunning voor een groot contract, dat over een langere periode uitgevoerd wordt. De latere vergunningen zijn dan hervergunningen voor het nog niet uitgevoerde

gedeelte. Bovendien kan de vergunning uit 2021 ook deels een hervergunning omvatten van het nog niet uitgevoerde gedeelte van een vergunning uit 2018 van meer dan 8 miljoen euro.

De Waalse gewestregering maakte op 5 februari 2024 bekend de exportvergunningen voor buskruit naar Israël tijdelijk op te schorten. Daarbij deelde ze ook mee dat ze ook in 2023 twee ML8 vergunningen had verleend, wat doet veronderstellen dat de recentste uitvoer op basis van deze nieuwe vergunningen gebeurd is.¹⁹ Er is nog geen wapenhandelrapport over 2023 gepubliceerd en er zijn ook geen bedragen bekend gemaakt.

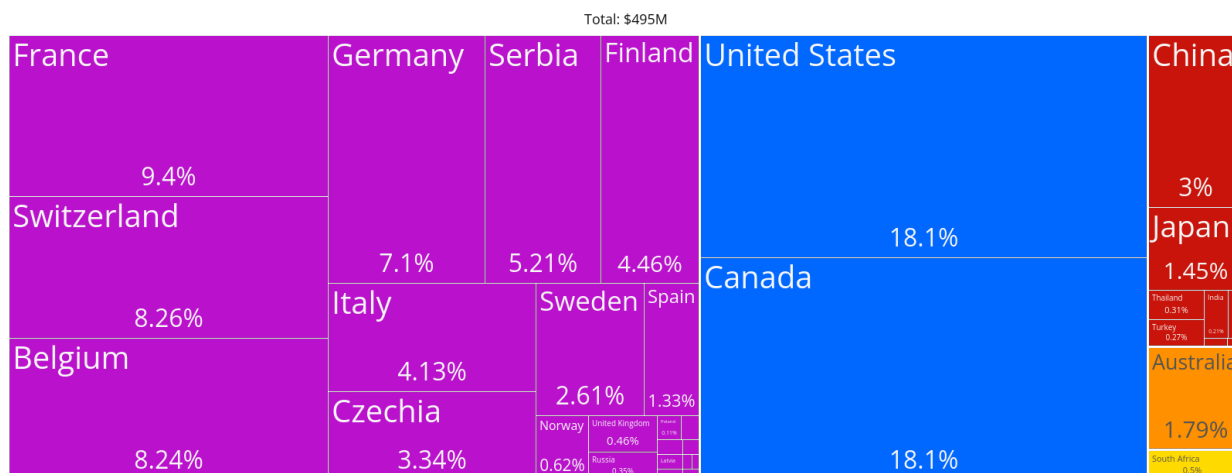
De betekenis van deze uitvoer wordt duidelijk als we ze in een meer globale context bekijken. Zoals blijkt uit afbeelding 1, is België een belangrijke speler op de wereldmarkt in buskruit. In 2021 was het de vijfde exporteur met 40.8 miljoen USD of 8.24% van de

18 <https://stat.nbb.be/Index.aspx?DataSetCode=COMEXT&lang=nl#>

19 <https://www.lesoir.be/566333/article/2024-02-05/guerre-israel-hamas-sous-pression-la-wallonie-suspend-des-licences-dexport>.

totale wereldhandel van 495 miljoen USD. Grootste producenten waren de VS en Canada met elk 18.1%,

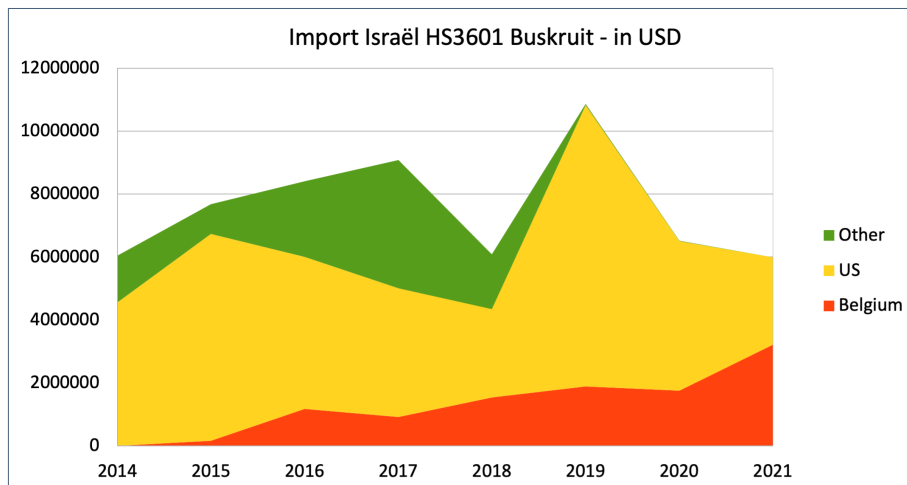
gevolgd door Frankrijk (9.4%) en Zwitserland (vrijwel gelijk aan België met 8.26%).



▲ Afbeelding 1: De wereldmarkt in buskruit (2021) – procentuele marktaandeel per uitvoerend land.²⁰

Afbeelding 2 toont dat België is uitgegroeid tot één van de belangrijkste leveranciers van buskruit aan Israël. Vanaf 2016 tonen de Israëlische importcijfers het groeiende belang van België aan. In 2021 was België zelfs de belangrijkste leverancier geworden:

Israël voerde dat jaar voor 6 miljoen USD aan buskruit in, met als belangrijkste leverancier België (3.21 miljoen USD of 53,3% van de totale import). De andere grote leverancier was de VS (2.78 miljoen USD of 46.3% van de totale import).



▲ Afbeelding 2: Import buskruit in Israël.²¹

De ontvanger van dit buskruit, Elbit of het door dit bedrijf opgekochte IMI, is de belangrijkste producent van munitie voor het Israëlische leger. Bij de stelling dat al dit geëxporteerde buskruit dient voor andere eindgebruikers moet gezien het volume dan ook de nodige vraagtekens geplaatst worden. Het risico op

afwending is immers bijzonder groot. Afwending is voor buskruit ook veel eenvoudiger te organiseren dan voor gespecialiseerde technologische componenten die onder de ML5 of ML15 categorieën uitgevoerd worden. Het is dus maar de vraag hoe betrouwbaar in

20 Gegevens en grafieken via <https://oec.world/en/profile/hs/propellant-powders>

21 Gegevens en grafieken via <https://oec.world/en/profile/hs/propellant-powders>

dit geval de eindgebruikersverklaringen zijn en hoe strikt dit gecontroleerd wordt en kan worden.

Aangezien het optreden van het Israëlische leger gepaard gaat met oorlogsmisdaden en schendingen van het internationaal humanitair recht op grote schaal zijn zulke exportvergunningen niet meer te verantwoorden. En dit al helemaal niet nu ook het Internationaal Gerechtshof het risico op genocide als plausibel en imminent beoordeelt.

Het Waals gewest heeft dan ook de logische conclusie getrokken om deze vergunning tijdelijk op te schorten. Deze opschorting werd gebaseerd op het 6e criterium uit het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB, dat onder meer kijkt naar hoe het ontvangende land “zijn internationale verbintenissen, in het bijzonder wat betreft het niet-gebruiken van geweld, en het internationaal humanitair recht heeft nageleefd”.²²

4.2. Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Een andere vergunning die vragen oproept is een vergunning in de categorie ML10, vliegtuigen en onderdelen, in 2022. Het Brusselse Gewest slaagt er sinds 2019 niet meer in om jaarverslagen te publiceren, maar deze vergunning maakt duidelijk dat enige transparantie en democratische controle zeer wenselijk is. Nu blijkt het bestaan ervan uit het vergelijken van de vergunningsgegevens in de online database van EU External Action Service met die van de jaarverslagen van de andere gewesten. En dan blijkt dat het Brusselse Gewest in 2022 een ML10 uitvoervergunning naar Israël heeft verleend ter waarde van 1.259.357 euro.

Dit soort vergunningen in het Brusselse Gewest zijn bestemd voor Sabca. Sabca produceert vliegtuigonderdelen voor civiele maar in belangrijke mate ook voor militaire vliegtuigen. Het wordt in de praktijk betrokken bij alle grote contracten met betrekking tot vliegtuigen afgesloten door de Belgische defensie. Zo was Sabca betrokken bij de productie van de F-16's, en nu ook bij de A400M en de F-35. Verder heeft het bedrijf een belangrijke afdeling voor onderhoud, reparaties en het upgraden van militaire vliegtuigen. Het voert zulke opdrachten uit voor verschillende buitenlandse luchtmachten,

waaronder de Amerikaanse. Zo sloot Sabca in 2005 en 2007 een stevig moderniseringscontract met de Israëlische luchtmacht ter waarde van 9.928.601 euro. Die gemoderniseerde F-16's werden vervolgens meermaals ingezet boven Gaza.

Waarvoor de huidige vergunning dient, is niet bekend. Mogelijk heeft ze te maken met de productie van de F-35. Als dit inderdaad het geval is, wordt via de economische compensaties voor de Belgische bestelling van de F-35 dit Belgisch bedrijf niet enkel mee ingeschakeld in de productie van dit gevechtsvliegtuig voor onze eigen luchtmacht, maar ook in die voor de Israëlische luchtmacht. Net zoals dat eerder ook voor de F-16 gebeurd is.

De vergunning uit 2022 zou, luidens het kabinet van de voor wapenexport bevoegde staatssecretaris Ans Persoons, bestemd geweest zijn voor 601 onderdelen voor de vleugels van F-16-gevechtsvliegtuigen, gaande van de bedekking van de vleugels tot afsplitsingen tussen de vleugels en de motor. Die zouden in Israël door Israel Aerospace Industries gebruikt worden om vleugels te herstellen die vervolgens heruitgevoerd werden naar de eindgebruiker in de Verenigde Staten, namelijk Lockheed Martin. Er is dus geen actuele vergunning of uitvoer meer.

Stelling van de Brusselse regering is dat deze vergunning niet in strijd was met de in 2009 gemaakte afspraken, omdat de eindgebruiker Lockheed Martin was en dus niet het Israëlisch leger. Toch valt bij deze stelling een serieuze bedenking te maken: Lockheed Martin is niet de eindgebruiker, dat zijn de strijdkrachten in de landen die hun F-16s laten herstellen door Lockheed Martin. Volgens de woordvoerder is de eindbestemming wel degelijk de VS, en zou bij wederuitvoer opnieuw toestemming moeten gevraagd worden. Als dit correct is, dan vraagt het Brussels gewest alvast sterkere garanties bij de uitvoer van componenten dan het Vlaamse.²³

4.3. Vlaams Gewest

Het Vlaamse Gewest heeft zijn beleidslijn inzake uitvoer en doorvoer op zijn website gepubliceerd: uitvoer naar Israël is niet toegelaten wanneer het

22 Waals parlement, vraag van Helène Ryckmans aan minister-president Di Rupo op 5 februari 2024, http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2023_2024/CRAC/crac92.pdf; <https://www.lesoir.be/566333/article/2024-02-05/guerre-israel-hamas-sous-pression-la-wallonie-suspend-des-licences-dexport>.

23 De Morgen, 12 februari 2024 <https://www.demorgen.be/snelnieuws/nederlandse-rechtbank-verbiedt-export-van-f-35-onderdelen-naar-israel-hoe-zit-dat-in-belgie~b74132e3/>

materiaal bestemd is voor het Israëlische leger. De Vlaamse regering stelt dat vergunningen slechts worden uitgereikt als er een eindgebruikerscertificaat voorligt, en dat bij twijfel ook naar het contract wordt gevraagd.

Het Vlaamse gewest is ook het enige dat nadere informatie geeft over de eindgebruiker. De stelling dat de uitgevoerde goederen effectief naar een eindgebruiker buiten Israël gaan, is daarmee betrouwbaarder. Dat komt ook door de aard van de goederen. Het gaat immers voornamelijk om componenten bestemd voor de integratie in grotere wapensystemen, die zich daardoor minder lenen tot afwijking. Daar staat tegenover dat het Vlaamse Gewest de aard van die goederen inroept als argument om niet al teveel te moeten controleren en de Europese regelgeving interpreteert op een manier die grote gaten in de exportcontrole laat.

De belangrijkste groep Vlaamse vergunningen heeft betrekking op de ML5 en ML15 categorieën. Ontvanger van het grootste deel, zonet van al deze vergunningen is OIP Sensor Systems. Het bedrijf maakt optische apparatuur, van nachtkijkers of vizieren voor gebruik door individuele soldaten tot vuurgeleidingssystemen voor voertuigen. Het is eigendom van Elbit, en de uitvoer naar Israël wordt verklaard door de integratie ervan in grotere wapensystemen door dit bedrijf. Een van de andere eindgebruikers van dit materiaal is het Belgische leger.

OIP heeft ook een dochteronderneming gevestigd in het Waalse Gewest, het vroegere Sabiex dat nu de naam OIP Land Systems draagt. Dit bedrijf staat in voor de reparatie en update van allerlei landvoertuigen. Mogelijk is dit ook het bedrijf dat enkele gelijkaardige vergunningen ontving die werden afgeleverd aan Waalse kant.

Het tweede bedrijf dat componenten voor militaire systemen naar Israël uitvoert, is Scioteq. Het is de vroegere defensie-afdeling van Barco, die in 2015 verkocht werd aan Esterline en nu als zelfstandig bedrijf verdergaat. Scioteq maakt allerlei beeldschermen

aangepast aan militaire specificaties en voor gebruik in militaire systemen. Een van die militaire toepassingen vindt plaats in grondstations van Unmanned Aerial Vehicles (UAV's). Zo leverde Scioteq schermen voor verschillende Amerikaanse drones, zoals de Predator of de Reaper, maar ook voor de Hermes toestellen van Elbit.

Het bedrijf is dan ook de ontvanger van de recente ML10 vergunningen met bestemming Israël. In de verslaggeving van de Vlaamse overheid worden als eindgebruikers Zwitserland en Canada opgegeven. In beide gevallen gaat het om de verkoop van Hermes 900 toestellen, waarbij Scioteq dus de schermen voor de grondstations levert. De Zwitserse luchtmacht ontving in 2023 twee toestellen van een bestelling van zes.²⁴ Vermoedelijk hebben de vergunningen vermeld in de jaarverslagen van 2018 en 2022 betrekking op ditzelfde, met vertraging uitgevoerde contract. De ML10 vergunningen vermeld in de verslagen over 2021 en 2022 met eindgebruiker Canada hebben betrekking op de Hermes 900 StarLiner die Transport Canada aankocht voor het monitoren van de arctische regio's.²⁵

Deze vergunningen voldoen dus aan de in 2009 gemaakte afspraken, maar het opmerkelijke is vooral dat er voor de betreffende goederen überhaupt exportvergunningen afgeleverd zijn. Het Vlaamse Gewest heeft immers jarenlang dit soort schermen zonder vergunning naar Israël laten vertrekken, omdat het van oordeel was dat ze niet vergunningsplichtig waren onder het wapenhandeldecreet en dit ondanks het feit dat ze gebruikt werden in de controlestations voor de Hermes 450 en de Hermes 900. De schermen zijn duidelijk herkenbaar in promotiefilms van Elbit en het bedrijf bevestigde de uitvoer ook aan de krant De Morgen.²⁶ De schermen zijn ook zichtbaar in communicatie van het Israëlische leger waaruit blijkt dat ze gebruikt werden om vanuit de Palmachim luchtmachtbasis gewapende drones te besturen die werden ingezet in militaire operaties in Gaza.²⁷

24 <https://www.janes.com/defence-news/news-detail/swiss-air-force-receives-first-two-hermes-900-uavs>, laatst bekeken op 9 februari 2024

25 <https://www.canada.ca/en/public-services-procurement/news/2020/12/contract-awarded-to-acquire-a-remotely-piloted-aircraft-system-for-transport-canada.html>, laatst bekeken op 9 februari 2024; <https://elbitsystems.com/pr-new/canada-selects-elbit-systems-hermes-starliner-unmanned-aircraft-system-for-environmental-protection/>, laatst bekeken op 9 februari 2024.

26 De Morgen 24 februari 2023, Dit Vlaams bedrijf laat Israëlische drones vliegen, maar heeft geen exportvergunning nodig: 'Regering hoort vooral kassa rinkelen', <https://www.demorgen.be/nieuws/dit-vlaams-bedrijf-laat-israelische-drones-vliegen-maar-heeft-geen-exportvergunning-nodig-regering-hoort-vooral-kassa-rinkelen-b71ac288/>.

27 <https://www.idf.il/media/zujhhygr/7dc862a0-10b0-4173-8154-74e86942dc29.jpg?anchor=center&mode=crop&width=590&rnd=13305238437670000>, laatst bekeken op 9 februari 2024.



▲ Screen capture of Elbit Systems' presentation video of the Hermes 900 UAS - Bron: Elbit Systems.²⁸

De Hermes 450 is een UAV ontwikkeld door het Israëlische defensiebedrijf Elbit. Het is actief in gebruik door het Israëlische leger sinds 2003 en is regelmatig ingezet in Gaza en de bezette gebieden, tijdens de Libanonoorlog in 2006 en in Syrië. De Hermes 900 is een verder ontwikkelde versie met grotere capaciteiten. Dit UAV zag zijn eerste actieve inzet door het Israëlische leger in juli 2014 in Gaza en werd sindsdien regelmatig ingezet in Gaza, de bezette gebieden en in Syrië. Beide drones kunnen bewapend worden en worden ook regelmatig ingezet als aanvalsplatform, onder meer in de Israëlische 'targeted killing'-politiek. Al Mezan, een Palestijnse mensenrechtenorganisatie, telde tussen 2000 en 2022 minstens 2.146 dodelijke slachtoffers van aanvallen met drones. Deze statistiek zal met het huidige conflict stevig oplopen, maar maakt ook duidelijk dat de gewapende inzet van die drones geen nieuw gegeven is. De drones dienen ook voor een permanente surveillance van Gaza en om doelwitten te bepalen voor aanvallen met gevechtsvliegtuigen en andere middelen.

Israël commercialiseert betreffende UAV's ook actief, onder meer in landen waar het Vlaamse Gewest geen vergunningen voor zou geven. Zo werden in 2008 tien Hermes 450 systemen verkocht aan Azerbeidzjan.

Hetzelfde gebeurde later met het Hermes 900 systeem, waarvan Azerbeidzjan er vijftien heeft gekocht met eerste levering in 2017. Beide systemen werden actief en gewapend ingezet in de oorlog rond Nagorno-Karabakh in 2020. Israël is niet gebonden door het OVSE-embargo tegen Azerbeidzjan, maar het Vlaamse Gewest is dat wel.

Volgens minister-president Jambon betrof de uitvoer niet vergunningsplichtige goederen: "Het grootste deel van de beeldschermen van ScioTeq zijn generieke producten en voldoen niet aan de technische parameters zoals omschreven in de categorie ML10 van de gemeenschappelijke Europese lijst van militaire goederen. In een recent overleg tussen mijn diensten en het bedrijf verduidelijkte het bedrijf dat het in deze transactie om niet gecontroleerde goederen gaat."²⁹

Onder de oude wetgeving (voor 2012) werden de beeldschermen van het toenmalige Barco wel onder exportcontrole geplaatst via de catchallbepaling. Die werd echter met de invoering van het vandaag geldende decreet zodanig sterk uitgehold dat zowat alles wat toen bijkomend onder exportcontrole werd geplaatst daar nu aan ontsnapt. Minister-president Jambon verantwoordde dit als volgt: "De

28 Elbit Systems - Hermes™ 900 UAS <https://www.youtube.com/watch?v=Gek30-orpbs> (0:54)

29 Vraag om uitleg nr. 1697 van Annick Lambrecht en nr. 1758 van Staf Aerts op dinsdag 14 maart 2023, <https://www.vlaamsparlament.be/nl/parlementair-werk/commissies/commissievergaderingen/1714862/verslag/1717469>.

catch-all bepaling hierin is bedoeld om militaire items te capteren die niet of nog niet opgenomen zijn op de gemeenschappelijke Europese lijst van militaire goederen. Dit wil zeggen dat de catch-all niet kan worden gebruikt of geformuleerd kan worden op een wijze die toelaat om civiele items die een potentieel of occasioneel militair gebruik hebben – zogenaamde dual-use goederen – onder de controle van het Wapenhandeldecreet te plaatsen.³⁰ De realiteit is echter dat de huidige interpretatie van die catchallbepaling materiaal dat volledig of voornamelijk bestemd is voor militair gebruik, aan de controle laat ontsnappen.

Het resultaat is dat waar de beeldschermen van Barco voordien goed waren voor het grootste volume aan goederen onder exportcontrole, zij nu in belangrijke mate aan controle ontsnappen. Scioteq is met producten gemaakt volgens militaire specificaties actief op de militaire markt en haalt er zijn grootste omzet uit. Toch worden zijn beeldschermen grotendeels als civiele producten met hoogstens een occasioneel militair gebruik bestempeld en vallen ze bijgevolg niet onder de vergunningsplicht. Barco leverde dan ook jarenlang de schermen voor de controlestations van de Hermes 450 en Hermes 900 drones zonder dat een exportvergunning vereist werd.

De belangrijkste versterking van de capaciteiten van de Israëlische strijdkrachten vanuit het Vlaamse Gewest ontsnapte dus aan de toepassing van de officiële beleidslijn. Het zogenaamde occasionele militaire gebruik is ondertussen uitgegroeid tot een bijdrage aan het serieel plegen van oorlogsmisdaden en het voorbije jaar ook aan twee oorlogen waar de kwalificatie genocide plausibel is, zijnde de huidige Gaza-oorlog en het uitdrijven van de Armeense bewoners uit Nagorno-Karabakh. De vraag kan dus gesteld worden of de Vlaamse gewestregering hiermee niet verzaakt heeft aan haar verplichting tot gepaste zorgvuldigheid. Daarbij volgt haar weigering om te controleren uit een door de Vlaamse overheid zelf opgestelde interpretatierichtlijn en is ze dus een beleidskeuze.

Eenzelfde onachtzaamheid bleek uit een ouder dossier waarbij opnieuw Barco betrokken was. Barco heeft meegewerkt aan de ontwikkeling van een gesofisticeerde militaire vluchtsimulator, bestemd voor de Israëlische luchtmacht. Met deze vluchtsimulator kunnen formatievluchten van acht piloten met F-16 of F-15 gevechtsvliegtuigen gelijktijdig geoefend worden. Hij maakte deel uit van een contract ter waarde van 55 miljoen USD van het Israëlische bedrijf Elbit met de IDF (Israeli Defense Forces). De bijdrage van Barco bestond uit de ontwikkeling van de RP-360 simulator dome met dertien projectoren. Acht exemplaren van deze simulator domes, die per piloot de projectieruimte vormen, werden geleverd voor de Israëlische vluchtsimulator. Elbit sloot daarvoor een contract met Barco ter waarde van 10 miljoen USD in de eerste helft van 2010. In juli 2010 werd het prototype van zo'n simulator dome voorgesteld op de Barcosite in Kuurne. Daarbij werd er melding van gemaakt dat leden van de IDF een milestone review hadden gedaan van dit prototype in Kuurne. Op basis van deze review werd begin november 2010 het contract definitief gegund door de IDF.

Voor dat alles was geen uitvoervergunning aangevraagd. Het officiële verhaal van het bedrijf was dat deze vluchtsimulator ontwikkeld en uitgevoerd was door hun Amerikaanse dochteronderneming, en dat er dus geen Vlaamse vergunning nodig was. Daarmee was nog niet uitgelegd waarom dit toestel in België opgesteld werd. Voor zover dit verhaal klopte, dan was er nog altijd een ML22 uitvoervergunning voor technologie nodig. Een klacht tegen deze praktijk werd echter geseponeerd.

Nu zien we dit soort projectoren voor vluchtsimulators op de defensiemarkt gecommercialiseerd worden door de onder de naam Treality verzelfstandigde dochteronderneming van Scioteq.³¹ Dit bedrijf is in België gevestigd en niet in de VS. Dat doet vermoeden dat het verhaal van Barco een uitvlucht was om geen vergunning te moeten aanvragen en de beleidslijn van de Vlaamse overheid te kunnen omzeilen.

30 Idem

31 <https://trealitysvs.com/markets/fast-jet-simulation/>, laatst bekeken op 9 februari 2024.

▼ Tabel 3: Overzicht vergunningen voor uitvoer naar Israël.

	Jaar	Waarde volgens EU-rapportage	Aantal licenties EU-rapportage	Vlaams Gewest		Waals Gewest		BHG	
				Aantal licenties	Waarde in euro	Aantal licenties	Waarde in euro	Aantal licenties	Waarde in euro
ML5*	2022	189.000	1	1	189.000				
ML8	2022	1.680.000	1			1	1.680.000		
ML10	2022	1.449.726	5	2	118.500	2	71.869	1	1.259.357
ML15	2022	341.560	2	2	341.560				
ML5	2021	224.000	3	1	28.000	2	196.000		
ML8	2021	19.871.300	4			4	19.871.300		
ML10	2021	118.500	1	1	118.500				
ML15	2021	38.610	2	1	33.660	1	4.950		
ML5	2020	3.501.736	3	2	333.3736	1	168.000		
ML8	2020	1.090.422	1			1	1.090.422		
ML10	2020	5.336	1			1	5.336		
ML15	2020	39.600	1			1	39.600		
ML1	2019	1.000	1					1	1.000
ML5	2019	30.500	1	1	30.500				
ML15	2019	5.118.575	2	1	5.000.000	1	118.575		
ML2	2018	44.026	3						
ML5	2018	1.290.000	2	2	1.290.000				
ML8	2018	8.448.060	3			3	8.448.060		
ML10	2018	470.000	1	1	470.000				
ML15	2018	54.039	1			1	54.039		
ML8	2017	816.450	5			5	816.450		
ML5	2016	5.000	1	1	5.000				
ML8	2016	1.060.768	6			6	1.060.768		
ML1	2015	300	1			1	300		
ML8	2015	121.813	4			4	121.813		
ML10	2015	137.637	1					1	137.637
ML6	2014	45.834	1			1	45.834		
ML8	2014	15.389	1			1	15.389		
ML11	2014	2.000	1			1	2.000		
ML15	2014			1	2.009.588				
ML5	2013	3.394	1	1	3.394				
ML6	2013	83.500	1	1	83.500				
ML10	2013	619.051	1					1	619.051

	Jaar	Waarde volgens EU-rapportage	Aantal licenties EU-rapportage	Vlaams Gewest		Waals Gewest		BHG	
				Aantal licenties	Waarde in euro	Aantal licenties	Waarde in euro	Aantal licenties	Waarde in euro
ML15	2013	3.588.000	1	1	3.588.000				
ML1	2012			1	5.790				
ML5	2012			2	412.269				
ML8	2012					2	22.400		
ML10	2012							2	1.214.740
ML15	2012			1	22.500	1	61.356		
ML5	2011			1	26.400				
ML8	2011					2	289.025		
ML10	2011							1	605.929
ML1	2010			1	17.250				
ML5	2010			1	2.950				
ML8	2010					3	433.405		
ML10	2010					2	46.652	1	1.106.999
ML15	2010			3	669.920				
ML1	2009			2	70.558				
ML6	2009			1	36.900	3	1.047.877		
ML8	2009					4	408.707		
ML10	2009							1	772.130
ML15	2009			10	319.811				
ML26	2009			1	63.745				

* De ML categorieën hebben betrekking op de categorieën in de Militaire Lijst van de EU, waarin de vergunningsplichtige defensiegerelateerde goederen opgesomd staan. Voor de volgende categorieën zijn vergunningen uitgereikt:

- ML1: Kleine wapens
- ML2: Lichte wapens tot artillerie
- ML5: Vuurgeleidingssystemen, bewakings- en waarschuwingssystemen
- ML6: Voertuigen en onderdelen
- ML8: "Energetische materialen", wat zowel explosieven als aandrijvingsstoffen omvat
- ML10: Vliegtuigen en onderdelen
- ML11: Elektronisch materiaal
- ML15: Beeldverwerkingstechnologie
- ML26: Ordehandhavingmateriaal (eigen categorie Vlaams Gewest)

De gegevens in rood komen niet rechtstreeks uit de wapenhandelrapporten maar zijn afgeleid van andere gegevens.

In een paar gevallen zijn er ook discrepanties tussen de Europese data en de wapenhandelrapporten (ML15 in 2014, ML1 in 2019).

5. Doorvoer van defensiegerelateerde goederen via Belgische havens en luchthavens naar Israël

België is met zijn havens en luchthavens een logistiek knooppunt. Dit betekent dat er niet enkel uitvoer maar ook doorvoer van defensiegerelateerde goederen plaatsvindt. De situatie met betrekking tot doorvoer naar Israël is zorgwekkend. Alle gewesten stellen nog steeds de in 2009 gemaakte afspraken, die ook betrekking hebben op doorvoer naar Israël, na te leven. Dit zou moeten impliceren dat er geen doorvoer bestemd voor het Israëlische leger zou mogen plaatsvinden. En in de wapenhandlerrapporten van de drie gewesten zijn inderdaad geen doorvoervergunningen voor Israël terug te vinden. Toch zien we in praktijk behoorlijk wat doorvoer naar Israël passeren.

5.1. Wat zien we aan doorvoer van militair materiaal passeren met bestemming Israël?

Doorvoer van defensiegerelateerde goederen naar Israël vindt plaats via de haven van Antwerpen en de luchthaven van Bierset bij Luik. Waarschijnlijk vond er ook doorvoer plaats via de luchthaven van

Zaventem, maar daar is momenteel niets over bekend tenzij bij vakbondsvertegenwoordigers op basis van getuigenissen van hun aldaar tewerkgestelde leden.

De doorvoer via Antwerpen en Bierset werd op verschillende manieren zichtbaar. Enerzijds laat hij administratieve sporen na op basis van andere wetgevingen dan die betreffende wapenhandel. Met vragen op basis van de openbaarheid van bestuur en door verkozenen op diverse niveaus werden die gedeeltelijk in de openbaarheid gebracht. Verder werden via Open Source Intelligence (OSINT-) onderzoek de verschillende vervoerders en hun activiteiten in kaart gebracht. Dit gebeurde deels ook op basis van aanwijzingen uit het verleden.

– Doorvoer in de haven van Antwerpen door de Israëlische rederij ZIM

De Israëlische rederij ZIM zorgt voor wekelijkse containertransporten van Hamburg, over Antwerpen en Le Havre, naar Ashdod en Haifa in Israël.



▲ Afbeelding 3: De ZIM North Europe Israel (ZNI) vrachtlijn - Bron: ZIM.³²

³² <https://www.zim.com/schedules/schedule-by-line?trade=26&line=ZNI>

Tot aan de zomer van 2023 was dit een onderdeel van een grotere lijn met een verbinding tot in Mundra (India).³³ Sinds september van dat jaar werd het Europese traject een afzonderlijke verbinding, ZIM North Europe Israel (ZNI) genaamd³⁴, en wordt ze in samenwerking met MSC uitgebaat. Ze volgt de op de kaart aangegeven route Haifa - Damietta - Valencia - London Gateway Port - Rotterdam - Hamburg - Antwerpen - Le Havre - Ashdod – Haifa. Op het moment van schrijven worden er zes schepen voor ingezet: de ZIM Alabama, de ZIM Vietnam, de ZIM Amber, de MSC Laura, de MSC Noa en de MSC Loretta. Tot aan de zomer van 2023 werd de route

gevaaren met een reeks andere schepen. ZIM heeft slechts een paar schepen in eigendom en werkt meestal met langdurige charters van andere maatschappijen.

In antwoord op een interpellatie van gemeenteraadsleden Peter Mertens en Mie Branders (PVDA) stelde de stad Antwerpen de vervoersvergunningen en informatie verstrekt over gevaarlijke goederen ter beschikking met betrekking tot de aanlopen van schepen waarbij ZIM Belgium als scheepsagent optrad. Bij de volgende aanlopen sinds 27 november 2022 was er munitie aan boord van het schip:

▼ **Tabel 4: Aanlopen van ZIM schepen in Antwerpen met munitie aan boord sinds 27/11/2022.**

Schip	IMO nr	Aankomst	Vertrek	ladingen	hoeveelheid
Tongala	9278105	27/11/2022 02:08	27/11/2022 20:41	cartridges for weapons, inert projectile	44.493,00 kg
Felixstowe	9227039	3/12/2022 17:14	4/12/2022 13:35	electric detonators + detonator assemblies	631,00 kg + 13.097,00 kg
Navios Indigo	9324875	12/12/2022 23:01	13/12/2022 13:46	cartridges for weapons, inert projectile	21.658,00 kg
Tongala	9278105	8/02/2023 17:32	9/02/2023 07:52	cartridges for weapons, inert projectile	50.563,00 kg
Navios Indigo	9324875	23/02/2023 22:33	24/02/2023 15:24	cartridges for weapons, inert projectile	20.605,00 kg
Zim Atlantic	9440801	2/03/2023 20:23	3/03/2023 16:18	cartridges for weapons, inert projectile	21.180,00 kg
Zim Atlantic	9440801	7/04/2023 18:15	8/04/2023 12:38	cartridges for weapons, inert projectile	20.470,00 kg
Navios Indigo	9324875	28/04/2023 21:20	29/04/2023 10:12	cartridges for weapons, inert projectile	46.084,00 kg
Trf Partici	9419785	18/05/2023 20:35	19/05/2023 09:09	detonator assemblies, non-electric	6.846,00 kg
Rena P	9301859	14/07/2023 18:22	15/07/2023 09:21	cartridges for weapons, inert projectile	21.147,00 kg

Voor geen enkele van de aanlopen in de tabel is er een doorvoervergunning aangevraagd bij de dienst Controle Strategische Goederen van het Vlaamse Gewest, dit terwijl, gezien de vermelde beleidslijn met betrekking tot Israël, zulke doorvoer naar het land vergunningsplichtig is. Deze doorvoer is ook geen nieuw fenomeen. We vonden in documenten met betrekking tot de haven van Le Havre in 2020 en 2021 vermeldingen van gelijkaardige cargo en van Belgische export van buskruit op ZIM-schepen

komende uit Antwerpen. Ook in die jaren werden geen doorvoervergunningen aangevraagd.

Aangezien de in de tabel opgelijste ladingen niet in de doorvoermeldingen of in de doorvoer- of uitvoervergunningen in Nederland terug te vinden zijn, kunnen we ervan uitgaan dat ze in Hamburg aan boord zijn genomen en dat het dus om Duitse export gaat. Ook valt niet uit te sluiten dat er nog ander militair materiaal aan boord was bij de aanlopen in de tabel en bij andere aanlopen. Dat wordt niet zichtbaar

33 <https://www.zim.com/schedules/schedule-by-line?trade=4&line=ZMI>, laatst bekeken op 9 februari 2024.

34 <https://www.zim.com/schedules/schedule-by-line?trade=26&line=ZNI>, laatst bekeken op 9 februari 2024.

via deze informatie over gevaarlijke goederen, maar kan door zowel de douane als de dienst Controle Strategische Goederen nagegaan worden in de vervoersdocumenten bij de scheepsagent.

ZIM is als voormalig overheidsbedrijf de vervoerder bij voorkeur van de Israëlische overheid. De Israëlische overheid heeft nog steeds een 'Special State Share' en legt het bedrijf een aantal specifieke verplichtingen op. ZIM duikt ook regelmatig op als vervoerder van militair materiaal in douanedocumenten uit de VS. Ook dit is geen nieuw fenomeen, maar werd voor de periode 2011-2014 reeds gedocumenteerd in het rapport Fatal Freight van TransArms en IPIS.³⁵

– Doorvoer via de luchthaven van Bierset

Verschillende Israëlische luchtvaartmaatschappijen zijn actief op de luchthaven van Bierset en zijn ook rechtstreeks betrokken bij de doorvoer van defensiegerelateerde goederen vanuit de VS naar Israël.

De Israëlische luchtvaartmaatschappij El Al gebruikt sinds eind 2008 Bierset als tussenstop om bij te tanken voor vluchten van de VS naar Israël. Daarvoor had het jarenlang Schiphol als tussenstop gebruikt. Toen Nederland in 2005 een meldplicht voor doorvoer zonder overlading invoerde en de gegevens over de doorgevoerde ladingen vanaf 2006 ook publiek maakte, bleek dat het grote hoeveelheden militair materiaal vervoerde. In de periode 2005-2006 gingen zo'n 160 miljoen slaghoedjes, 18 miljoen stuks munitie en allerlei ander materiaal via Nederland naar Israël.³⁶ El Al was niet gediend met zoveel openheid en verhuisde naar Bierset. Aangenomen kan worden dat dit soort transporten nu op een even grote schaal via Bierset plaatsvindt. Concrete gegevens zijn voorlopig nog niet bekend.

Challenge Airlines is de tweede op Bierset actieve Israëlische luchtvaartmaatschappij. Deze maatschappij, vroeger bekend als Cargo Airlines of CAL, was voordien vooral gekend als de vervoerder van groenten en fruit voor Agrexco, een Israëlische exporteur van landbouwproducten, dat een groot pakhuis gebouwd had op de luchthaven en vandaar voor de verdeling zorgde voor de Benelux. Ondanks

zijn ogenschijnlijk vredelievende activiteiten, speelt Challenge Airlines een cruciale functie in de kolonisering van de bezette Palestijnse gebieden, aangezien het ook voor de uitvoer van de landbouwproducten uit de Israëlische nederzettingen in die gebieden zorgt. Agrexco transformeerde weliswaar doorheen twee faillissementen, maar CAL/Challenge Airlines blijft deze rol vervullen.

Dat Challenge Airlines na 7 oktober 2023 plots ook een rol kreeg in de militaire bevoorrading van Israël, werd eerst duidelijk door zijn veranderende vliegpatroon. Het begon op veel grotere schaal tussen de VS en Israël te vliegen, met en zonder tussenstop in Bierset. Daarbij deed het ook regelmatig luchtmachtbases in zowel de VS (Dover AFB, Tinker AFB) als Israël (Nevatim) aan. Het Israëlische ministerie van Defensie publiceerde ook een video en foto van de eerste aangevoerde militaire ladingen uit de VS, waarop een vliegtuig van Challenge Airlines te zien was (zie afbeelding).



▲ Foto gedeeld door het ministerie van Defensie Israël (@Israel_MOD) op X (Twitter), 11 oktober 2023.³⁷

Geconfronteerd met deze gegevens gaf Yossi Shoukroun, de CEO van Challenge Airlines, tegenover De Morgen en Le Soir toe dat hij militair materiaal vervoerde naar Israël. Hiervoor heeft de maatschappij geen

35 Sergio Finardi, Peter Danssaert, Fatal Freight. Ships, Guns and Human Rights Abuses. TransArms en IPIS vzw, 2017.

36 Campagne tegen Wapenhandel, Wapenhandel en militaire samenwerking met Israël – september 2007, <https://stopwapenhandel.org/wapenhandel-en-militaire-samenwerking-met-israel-september-2007/>; De Groene Amsterdammer, Wapens onder de radar, 16 januari 2009, <https://www.groene.nl/artikel/wapens-onder-de-radar>.

37 https://twitter.com/israel_mod/status/1711974859520041121?t=ogqUVDioCACqWbUmLn1mow, laatst bekeken op 9 februari 2024.

doorvoervergunningen aangevraagd, maar om aan te tonen dat alles legaal gebeurde, legde hij wel enkele vervoersvergunningen afgeleverd door de FOD Economie voor. Die vergunningen hadden betrekking op diverse onderdelen van ontstekers, met als bestemmingen Israel Aerospace Industries en Orion Advanced Systems, en ontstekingslonten voor het Israëliëse leger. De rechtstreekse vluchten tussen de VS en de Nevatim-luchtmachtbasis in Israël waren daarentegen staatsvluchten, waarvan de lading geheim was.³⁸

5.2. Het wettelijke kader inzake doorvoer van wapenhandel

Het VN-Wapenhandelsverdrag is in principe van toepassing op alle vormen van overdracht (art. 2, §2), dus zowel op doorvoer met overlading (transshipment) als op doorvoer zonder overlading (transit). Bij doorvoer met overlading worden de goederen van het ene transportmiddel in het andere overgeladen, terwijl met doorvoer zonder overlading de goederen aan boord blijven van het transportmiddel.

De vereisten uit het Wapenhandelsverdrag om doorvoer te reguleren, zijn minder strikt dan voor uitvoer maar de verboden uit artikel 6 zijn eveneens van toepassing op alle vormen van doorvoer. Doorvoer, ongeacht of hij met of zonder overlading gebeurt, mag niet worden toegestaan als het materiaal gebruikt zal worden voor genocide, misdaden tegen de menselijkheid, ernstige inbreuken op de Verdragen van Genève van 1949, aanvallen gericht tegen burgerobjecten of als zodanig beschermde burgers, of andere oorlogsmisdaden.

Ook het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB heeft betrekking op zowel 'transit' als 'transshipment' (art. 1 §2). Het laat lidstaten de ruimte om te bepalen op welke manier controle wordt uitgeoefend, maar legt in art. 12 wel een resultaatverbinde: "De lidstaten zorgen ervoor dat zij op grond van hun nationale wetgeving de uitvoer van op de gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen vermelde goederen en technologie kunnen controleren." Met andere woorden, de lidstaten moeten ook de doorvoer, met en zonder overlading, op zodanige

wijze reguleren dat ze in staat zijn om doorvoer in strijd met de in dit Gemeenschappelijk Standpunt geformuleerde uitvoercriteria te stoppen.

De drie gewesten leggen in hun respectievelijke decreten of ordonnantie een vergunningsplicht op wat betreft doorvoer met overlading (of transshipment). Maar wat betreft doorvoer zonder overlading is de regulering veel zwakker of onbestaande, en het valt zeer te betwijfelen of de huidige gewestelijke wapenhandeldecreten aan die resultaatvereiste voldoen.

Noch het Waalse decreet, noch de Brusselse Wapenordonnantie reguleren doorvoer zonder overlading. De Brusselse ordonnantie hanteert een definitie van doorvoer die beperkt is tot doorvoer met overlading.³⁹ Het Waalse decreet verwijst naar de douanewetgeving.⁴⁰ Op zich is dat een weinig duidelijke verwijzing, maar ze wordt toegepast in lijn met de vorige wetgeving waarbij enkel doorvoer met overlading werd gecontroleerd en doorvoer zonder overlading zonder meer werd toegestaan.

Door doorvoer zonder overlading op geen enkele wijze aan controle te onderwerpen, lijken zowel het Waalse als het Brusselse Gewest niet te voldoen aan de vereiste in art. 12 van het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB om doorvoer te kunnen controleren of aan de vereiste uit het Wapenhandelsverdrag om doorvoer in een aantal gevallen te kunnen blokkeren.

Het Vlaamse Gewest heeft zijn Wapenhandeldecreet aangepast aan het Wapenhandelsverdrag, en regelt nu ook op een specifieke manier doorvoer zonder overlading. Het doet dit wel op een gebrekkige manier, waardoor het in de praktijk door vervoerders genegeerd wordt.

Doorvoer zonder overlading is sinds 13/08/2017 in bepaalde gevallen vergunningsplichtig op basis van artikel 8 §2/1, 3° van het Wapenhandeldecreet, dat luidt als volgt:

"In de volgende gevallen is een vergunning als vermeld in artikel 21 vereist voor de doorvoer van de goederen, vermeld in paragraaf 1 en 2: ...

38 De Morgen 21 november 2023, <https://www.demorgen.be/nieuws/hoe-explosief-materiaal-voor-israelisch-leger-passeerde-in-luik-voor-ons-was-het-een-zakelijke-opportuniteit-bb1c8431/>.

39 Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Ordonnantie van 20 juni 2013 betreffende de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal, ordehandavingmateriaal, civiele vuurwapens, onderdelen, toebehoren en munitie ervan (Wapenordonnantie), artikel 2§1, 6°.

40 Waals Gewest, Decreet van 21 juni 2012 betreffende de invoer, uitvoer, doorvoer en overdracht van civiele wapens en van defensiegerelateerde producten, art. 13, 1°.

3° de exporteur, de vervoerder of de doorvoerder van de goederen of een andere bij de voorgenomen doorvoer betrokken partij draagt er kennis van of wordt er door de dienst die de Vlaamse Regering daarvoor heeft aangewezen, van in kennis gesteld dat:

a) de goederen bestemd zijn of kunnen zijn voor een land dat op het moment van de voorgenomen doorvoer onderworpen is aan een wapenembargo of andere beperkende maatregelen van de VN, de EU of de OVSE;

b) de goederen bestemd zijn of kunnen zijn voor een land waarvoor op het moment van de voorgenomen doorvoer met toepassing van artikel 43 en bij wijze van algemene maatregel de toegekende uit- en doorvoervergunningen geschorst of ingetrokken zijn of met toepassing van artikel 43/1 door de Vlaamse Regering geen enkele overbrenging, uit- of doorvoer met dat land als land van bestemming of eindgebruik wordt toegestaan;

c) de goederen bestemd zijn of kunnen zijn voor het plegen van genocide, misdaden tegen de mensheid of oorlogsmisdaden, omschreven in de internationale verdragen waarbij België partij is;

d) de doorvoer strijdig is of kan zijn met de verplichtingen van het Vlaamse Gewest en België als partij bij internationale verdragen of als lid van internationale regimes op het gebied van non-proliferatie of ontwapening;

e) de doorvoer een bedreiging vormt of kan vormen voor de openbare orde of veiligheid of de wezenlijke veiligheidsbelangen van het Vlaamse Gewest en België of van andere lidstaten van de EU of de NAVO of van bevriende landen of bondgenoten.

Als de exporteur, de vervoerder of de doorvoerder van de goederen of een andere bij de voorgenomen doorvoer betrokken partij een redelijk vermoeden heeft dat de voorgenomen doorvoer onder een of meer van de gevallen, vermeld in het eerste lid, valt of kan vallen, brengt hij de dienst die de Vlaamse Regering daarvoor heeft aangewezen, daarvan op de hoogte. ...”

Deze bepaling zorgt er in elk geval voor dat de Vlaamse overheid in principe in staat is om in te

grijpen op doorvoer zonder overlading die in strijd is met artikel 6 van het Wapenhandelsverdrag. Maar ze laat veel te wensen over qua duidelijkheid en rechtszekerheid door de vergunningsplicht te vermengen met de kenniscomponent. De formulering lijkt vooral een poging om alle verantwoordelijkheid voor de handhaving ervan af te schuiven op de vervoerders, terwijl het aan de overheid is om een duidelijk rechtskader op te stellen en de toepassing daarvan te controleren en te handhaven.

Eveneens gaat door deze onduidelijke formulering elke vorm van handhaving gepaard met een discussie over welke kennis de vervoerder of doorvoerder had. In elk geval kan zulke kennis moeilijk ontkend worden wanneer de doorvoerder of vervoerder de bestemming of bestemming van de goederen kent, en er beleidslijnen inzake het verlenen van vergunningen voor die bestemming, embargo's of andere maatregelen zijn gepubliceerd, of er voldoende feiten publiek gekend zijn die wijzen op genocide, misdaden tegen de menselijkheid of oorlogsmisdaden.

5.3. Andere van toepassing zijnde regelgeving en handhaving

Op de betreffende doorvoer is niet enkel de regelgeving inzake wapenhandel van toepassing, maar ook de vervoerswetgeving. Het is via die vervoerswetgeving, en het administratieve spoor dat ze creëert, dat de besproken doorvoer zichtbaar wordt. Ook is de bevoegde actor hier de federale overheid.

Op Belgisch niveau is er de regelgeving inzake springstoffen, die ook het vervoer ervan aan een vergunnings- en informatieplicht onderwerpt.⁴¹ Deze Belgische wetgeving zorgt ook voor een gedeeltelijke implementatie van internationale vervoersregelgevingen voor verschillende vervoersmodaliteiten, zoals de International Maritime Dangerous Goods (IMDG) Code voor het maritiem transport van gevaarlijke goederen, of de International Civil Aviation Organization/ International Air Transport Association (ICAO/ IATA) Dangerous Goods Regulation voor het luchttransport. We schrijven gedeeltelijk omdat het toepassingsgebied qua goederen vaak niet overlapt. De internationale vervoerswetgevingen inzake gevaarlijke goederen hebben immers een ruimer

⁴¹ <https://economie.fgov.be/nl/themas/kwaliteit-veiligheid/veiligheid-van-goederen-en/specifieke-reglementeringen/springstoffen-en-feestvuurwerk/vervoer-van-springstoffen>; <https://economie.fgov.be/sites/default/files/Files/Quality-and-Security/Vervoer-van-springstoffen-over-de-weg-per-spoor-over-zee-door-de-lucht-E62200-8-02.pdf>, beide laatst bekeken op 9 februari 2024

bereik dan springstoffen. Ook vallen niet alle op basis van de wapenhandelwetgeving vergunningsplichtige goederen onder de regelgevingen inzake vervoer. Reden daarvoor is dat die laatste een andere doelstelling hebben, namelijk veiligheid tijdens het transport. De vervoerreglementeringen inzake gevaarlijke goederen betreffen alles wat kan ontploffen, branden, of op een andere wijze voor een gevaarlijke situatie tijdens het transport zorgen. Het gaat dus niet zozeer om wapensystemen zoals tanks of pantserwagens, dan wel om munitie en raketten.

De praktische uitvoering van de betreffende wetgeving komt erop neer dat vervoerders een vergunning moeten aanvragen bij de FOD Economie om dit soort transporten te mogen doen en dat ze voor elk transport de nodige informatie moet verstrekken aan de bevoegde dienst. Deze informatie wordt doorgegeven aan de provinciegouverneurs en de burgemeesters van de steden en gemeenten waar de havens of luchthavens zijn gelegen.

Daarnaast is er ook het EU-kader met betrekking tot luchttransport, meer bepaald de Verordening (EU) nr. 965/2012 tot vaststelling van technische eisen en administratieve procedures voor vluchtuitvoering. In Bijlage IV, CAT.GEN.MPA.155 wordt het 'vervoer van oorlogswapens en -munitie' geregeld en gesteld dat alleen oorlogswapens of -munitie vervoerd mogen worden "als alle landen waarvan het luchtruim zal worden gebruikt voor de vlucht hiervoor toestemming hebben verleend."⁴² In België ligt de bevoegdheid daarvoor, wanneer het commerciële vluchten betreft, bij de minister van Mobiliteit, en wanneer het overheidsvluchten betreft, bij de minister van Buitenlandse Zaken.

Praktisch gezien betekent dit dat voor commerciële vluchten die toestemming moet gevraagd worden aan het Directoraat-generaal Luchtvaart bij de FOD Mobiliteit. Dit is niet beperkt tot gevaarlijke goederen, waarvoor in deze verordening een andere procedure vermeld staat⁴³, maar heeft expliciet betrekking op oorlogswapens en -munitie. Veiligheid tijdens het transport is één van de doelstellingen van Verordening

(EU) 965/2012, maar verschillende van de regeringen hebben ook andere doelstellingen. Het al dan niet doorlaten van wapen- en munitietransporten heeft ook betrekking heeft op internationale veiligheid.

Cruciaal in deze kwestie is dat dit betekent dat de federale overheid in principe op de hoogte is van elke vlucht met wapens of munitie aan boord via een Belgische luchthaven of door het Belgische luchtruim. En dat ze die doorvoer kan blokkeren door geen toestemming te geven.

De FOD Mobiliteit moet bij het (al dan niet) geven van de betreffende vergunningen rekening houden met de Belgische verplichtingen onder het Wapenhandelsverdrag en met de gewestelijke wapenexportdecreten. Zo blijkt uit een oudere parlementaire vraag dat er geen vervoersvergunning afgeleverd wordt als er geen doorvoervergunning aanwezig is. De staatssecretaris voor Mobiliteit stelde op 31 oktober 2008, in een antwoord op vraag 198 van federaal parlementslid Gerolf Annemans: "De verantwoordelijke ambtenaar van het DGLV gaat na of de verantwoordelijke regionale overheid een import-, export- of transitvergunning heeft verleend voor het bedoelde wapentransport."⁴⁴ Hetzelfde blijkt uit het aanvraagformulier op de website van de FOD Mobiliteit. Hierin wordt expliciet om de voorlegging van de "Import/Transit/Export authorizations issued by the appropriate regional authority" gevraagd.⁴⁵

In welke mate ook de FOD Economie bij het verlenen van transportvergunningen moet nagaan of het transport voldoet aan de Belgische verplichtingen onder het Wapenhandelsverdrag en met de gewestelijke wapenexportdecreten, is meer voor discussie vatbaar. De bevoegdheid van de FOD Economie is inderdaad beperkt tot de veiligheid van het transport en de opslag, zoals minister van Economie Dermagne stelde toen hij bevestigd werd over de doorvoer van defensiegerelateerde goederen naar Israël.⁴⁶ Maar betekent dit dat de FOD Economie zomaar zulke vergunningen kan afleveren zonder rekening te houden met andere verplichtingen en wetgevingen? Het valt te betwijfelen of dezelfde uitleg

42 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02012R0965-20231002>

43 CAT.GEN.MPA.200 Vervoer van gevaarlijke goederen.

44 <https://www.dekamer.be/QRVA/pdf/52/52K0039.pdf>, p. 217.

45 <https://mobilit.belgium.be/nl/publications/form-b-application-permission-carry-dangerous-goods-andor-arms>, laatst bekeken op 9 februari 2024.

46 Parlementaire vraag van Peter Mertens aan minister van Economie Pierre-Yves Dermagne over "De door de FOD Economie toegekende vergunningen voor het transport van militair materieel", 23 november 2023, <https://www.dekamer.be/doc/PCRI/html/55/ip272x.html>

aanvaard zou worden, mocht het een uitvoer van munitie naar Rusland, Syrië of Iran betreffen. Zo is elke ambtenaar verplicht om misdrijven te melden bij de bevoegde diensten, en minstens een deel van de doorvoer waarvoor vervoersvergunningen zijn verstrekt, komt neer op een strafbare overtreding van het Vlaamse Wapenhandeldecreet.

Een laatste federale actor in de keten is tenslotte de douane. De douane krijgt in principe van alle cargo, ook die in transit op een schip of vliegtuig, de vervoersdocumenten voorgelegd. En ze heeft de verplichting na te gaan of alle nodige vergunningen aanwezig zijn alvorens een vertrek van de goederen toe te laten. De uitoefening van die controlebevoegdheid is zeker aan praktische beperkingen onderhevig en het grondig controleren van alle cargo is niet mogelijk. Zo valt wel te begrijpen dat bij bepaalde onderdelen niet altijd duidelijk is of het om vergunningsplichtige goederen gaat. Maar een vrachtbrief waarop expliciet 'Cartridges for weapons, inert projectile' vermeld staat bij een schip met bestemming Israël, zou toch voldoende reden moeten zijn voor de douane om alert te reageren en naar de nodige vergunningen te vragen of de voor exportcontrole bevoegde dienst te contacteren. Het antwoord van minister van Financiën Van Peteghem op de vraag of de douane controleert of bij doorvoer van wapens de vereiste vergunningen aanwezig zijn, komt erop neer dat de douane dit enkel nagaat in specifieke gevallen waarin de gewestelijke controlediensten dit eerst vragen. Hij stelt ook dat 'nagaan of een vergunning vereist is' niet tot de bevoegdheden van de douane behoort, en dat de douane niet altijd kennis heeft van alle cargo op een schip,⁴⁷ terwijl de gewesten voor de handhaving op hun beurt verwijzen naar de douane.

De bevreemdende eindconclusie is dan dat, verspreid over verschillende administraties, de federale overheid wel degelijk alle informatie beschikbaar heeft over wat er aan wapens en munitie doorgevoerd wordt, maar dat, ondanks de afspraken gemaakt in 2009, geen enkele van die federale administraties zich bevoegd voelt om dit soort doorvoer naar Israël te stoppen. In die context wijzen ze immers naar de gewesten als bevoegde actor voor wapenhandel. De gewesten stellen daarentegen daar niet van op de hoogte te zijn en wijzen door naar de douane voor de

handhaving van hun wetgeving. Deze versnippering van bevoegdheden, gecombineerd met een gebrek aan coördinatie en informatie-uitwisseling, leidt er dus toe dat de afspraken uit 2009 dode letter blijven voor wat de doorvoer betreft.

De geschetste situatie is trouwens tekenend voor de Belgische controle op doorvoer in het algemeen, zoals al aan het licht kwam in 2019 en 2020 toen bleek dat de Saudische rederij Bahri grote hoeveelheden militair materiaal doorvoerde via Antwerpen zonder een doorvoervergunning aan te vragen. De Vlaamse dienst Controle Strategische Goederen kwam pas in actie nadat Vredesactie een klacht met burgerlijke partijstelling indiende bij de onderzoeksrechter op basis van via openbaarheid van bestuur verkregen informatie. Het gegeven dat wetgeving slechts gehandhaafd wordt als een derde partij, zoals een NGO, de informatie in bezit van de ene overheidsinstantie opvraagt en vervolgens doorgeeft aan een andere overheidsinstantie, toonde dat de controle op doorvoer in België slecht georganiseerd was. Naar aanleiding van de betreffende incidenten voerde het Vlaams Vredesinstituut een grondig onderzoek, gepubliceerd in het rapport 'Onder de radar'⁴⁸, en formuleerde het een advies om de controle op doorvoer te verbeteren. De Vlaamse overheid heeft daarop gereageerd door haar beleidslijnen te publiceren, en door een bewustmakingscampagne en informatieverstrekking naar de vervoerders te organiseren. Maar de politieke wil ontbreekt om te komen tot een echt controlestelsel op doorvoer in plaats van een louter vergunningsstelsel waarbij enkel aanvragen behandeld worden. Om tot zulk stelsel te komen, is er ook meer samenwerking en informatie-uitwisseling met de federale overheidsdiensten nodig. Maar bij de federale overheid en de gewesten ontbreekt momenteel nog steeds het bewustzijn van de noodzaak daarvan of de politieke wil ertoe.

47 Parlementaire vraag van Peter Mertens en Marco Van Hees aan minister van Financiën Vincent Van Peteghem over "De controle op het transport van militair materiaal naar Israël", 13 december 2023, <https://www.dekamer.be/doc/CCRI/html/55/ic1234x.html>.

48 Vlaams Vredesinstituut, Onder de radar – Doorvoer van militaire goederen: van vergunnen tot controleren, <https://vlaamsvredesinstituut.eu/rapport/onder-de-radar-doorvoer-van-militaire-goederen-van-vergunnen-tot-controleren/>.



Photo by Maaman Omar / apainages



6. Conclusie en aanbevelingen

De gewesten, die bevoegd zijn voor wapenhandel, claimen regelmatig uit te gaan van de hoogste standaarden. En volgens de geldende beleidslijnen heeft België inderdaad een stringent exportbeleid ten aanzien van Israël. In 2009 werd de afspraak gemaakt om “geen wapenexportlicenties uit te reiken die de militaire capaciteit van de strijdende partijen zouden versterken”. Zowel de Vlaamse als de Waalse gewestregering stellen expliciet dat ze deze beleidslijn nog steeds volgen.

Maar er blijkt nogal wat speling te zitten tussen woord en daad. Een grote hoeveelheid militair materiaal wordt nog steeds vanuit of via België naar Israël overgebracht. In dit rapport inventariseerden we wat daarover bekend is.

Daarbij merkten we op dat alle gewesten nog steeds uitvoervergunningen verstrekken voor Israël. De verantwoordelijke autoriteiten stellen dat die betrekking hebben op andere eindgebruikers buiten Israël, en dus niet in strijd zijn met de overeenkomst uit 2009. Dit is geloofwaardig voor sommige uitvoervergunningen, maar voor een deel ervan heel wat minder. Daardoor stelt zich de vraag of eindgebruikerscertificaten een voldoende garantie bieden of dat er ook bijkomende maatregelen en controle nodig zijn om afwending tegen te gaan.

De hoeveelheid buskruit die uitgevoerd wordt naar Israël, met als bestemming de belangrijkste producent van munitie voor het Israëlische leger, is zodanig groot dat het risico op afwending heel reëel is. Dezelfde vaststelling geldt voor de uitvoer van vliegtuigonderdelen uit het Brusselse Gewest. Voor welke vliegtuigtypen zijn ze bestemd en hoe sterk is de controle op de eindgebruiker? Gaat het om F-16's of F-35's, vliegtuigen die het Israëlische leger ook inzet voor bombardementen op Gaza?

Zeker nu het Internationaal Gerechtshof in zijn voorlopige beslissing duidelijk maakt dat de dreiging van genocide in de Gaza-oorlog zowel plausibel als imminent is, lijkt het aangewezen om de betreffende vergunningen in te trekken of minstens tijdelijk op te schorten, en te heroverwegen op basis van de actuele situatie. Het Waalse Gewest heeft alvast een eerste stap daartoe gezet.

Voorts zien we een aantal grote systeemfouten in de controle op de uitvoer en doorvoer van militaire goederen, zowel in de wapenhandeldecreten als in de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen gewestelijke en federale administraties. Het meest schrijnende voorbeeld daarvan is hoe de uitholling van de catch-all geleid heeft tot een uitvoer van voor militair gebruik aangepaste beeldschermen die geïntegreerd worden in de Israëlische controlestations van Hermes drones. Met in het Vlaamse Gewest geproduceerde technologie werd zo een bijdrage geleverd aan militaire inzet die systematisch gepaard ging met oorlogsmisdaden en ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht, tot zelfs genocide. Het louter doorverwijzen naar de due diligenceverplichtingen van de betrokken bedrijven is een zwakke uitvlucht. Het is de overheid die hier aan haar mensenrechtelijke zorgplicht verzaakt door de exportcontrole niet op een adequate manier te regelen. De gewesten moeten dus alle opnieuw een voldoende ruime catchallbepaling in hun wapenhandeldecreten opnemen en die ook in de praktijk toepassen.

Ook de mank lopende controle op doorvoer wekt een bevreemdende, zelfs kafkaëske indruk. De federale overheid blijkt, verspreid over verschillende administraties, wel degelijk over alle informatie te beschikken over wat er aan wapens en munitie doorgevoerd wordt. Maar die informatie wordt niet gedeeld, noch wordt er samengewerkt om tot een effectieve controle te komen. Daarbij wijst ze naar de gewesten als bevoegde actor voor wapenhandel. De gewesten stellen daarentegen van nergens van op de hoogte te zijn en wijzen door naar de douane voor de handhaving van hun wetgeving. Deze versnippering van bevoegdheden, gecombineerd met een gebrek aan coördinatie en informatie-uitwisseling, leidt ertoe dat de afspraken uit 2009 dode letter blijven voor wat de doorvoer betreft. Het voorbije jaar kon er zo bijna 250 ton munitie doorgevoerd worden via Antwerpen, naast een onbekende stroom van munitie via de luchthaven van Bierset, en naast mogelijke andere militaire goederen. Dit is niet eens een beleidskeuze, maar een gevolg van de versnippering van bevoegdheden en een gebrek aan politieke wil en sense of urgency om tot een functionerend controlesysteem te komen.

Aanbevelingen:

1. De uitvoervergunningen met bestemming Israël voor buskruit en vliegtuigonderdelen moeten ingetrokken of minstens tijdelijk opgeschort worden. Een heroverweging op basis van de actuele situatie en met inachtnaam van het risico op afwending en onrechtstreekse versterking van de militaire capaciteit is noodzakelijk bij elke lopende uitvoervergunning.

2. Zorg dat de doorvoer van militair materiaal naar Israël effectief wordt stopgezet door:

- De douane de opdracht te geven alle defensiegerelateerde goederen op schepen en vliegtuigen met bestemming Israël te blokkeren en te controleren op de aanwezigheid van de nodige vergunningen.
- De bevoegde diensten bij de FOD Mobiliteit de opdracht te geven geen toelating meer te verstrekken voor het luchtvervoer van wapens en munitie met bestemming Israël.
- De dienst Reglementering Veiligheid van de FOD Economie de opdracht te geven om toelatingen voor het vervoer van gevaarlijke goederen, en de informatie daarbij verstrekt over ladingen, te communiceren met de gewestelijke exportcontrolediensten en voor luchttransporten ook met het Directoraat-generaal Luchtvaart bij de FOD Mobiliteit. Toelatingen voor transporten met bestemming Israël mogen enkel verstrekt worden na consultatie van de gewestelijke exportcontrolediensten.
- De gewestelijke exportcontrolediensten opdracht te geven de vervoersdocumenten van schepen en vluchten met bestemming Israël bij de relevante vervoerders en agenten op te vragen, en te controleren op de aanwezigheid van defensiegerelateerde goederen.
- Net zoals in 2009 een consultatie te organiseren tussen de federale en gewestelijke overheden, met aanwezigheid van alle diensten met bevoegdheden of informatie over uitvoer of doorvoer, en de nodige afspraken te maken over informatie-uitwisseling en samenwerking, om te komen tot een effectieve implementatie en handhaving van de in 2009 gemaakte afspraken.

3. Versterk in de wapenhandeldecreten de mogelijkheden om export en doorvoer te controleren. Dit door:

- Conform de Guiding Principles on Business & Human Rights bij de beoordeling van de exportcriteria rekening te houden met de hele waardeketen, inclusief eindgebruikers. Die beoordeling moet ook een permanente monitoring inhouden en leiden tot snelle heroverweging van vergunningen wanneer zich nieuwe elementen of situaties voordoen die dit vereisen.
- Een ruime catch-all in te voeren.
- Ruime bevoegdheden te voorzien om ad hoc in te grijpen wanneer crisissituaties dit vereisen. Dit moet ook toelaten om in te grijpen op handelsstromen waarvoor men geen vergunningsplicht wil invoeren.
- Een meldingsplicht in te voeren voor alle doorvoer zonder overlading van defensiegerelateerde goederen.

4. Maak van het vergunningsstelsel een effectief controlestelsel. Dit door:

- Meer informatiedoorstroming en samenwerking tussen federale en gewestelijke diensten te voorzien.
- Meer transparantie te voorzien inzake de export- en doorvoervergunningen, inclusief over eindgebruikers.
- Meer transparantie te voorzien inzake effectieve handelsstromen, inclusief omtrent de vergunningen en toelatingen die op basis van andere wetgevingen voorzien zijn. Bij voorkeur als actieve openbaarheid, maar minimaal via passieve openbaarheid.
- Ook andere stakeholders dan de betrokken bedrijven, waaronder NGO's, bij het beleid te betrekken, hen voldoende informatie te verstrekken en te consulteren.

Independent research and
capacity enhancement for
*durable peace, sustainable
development and human rights*