

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 213.478 van 26 mei 2011
in de zaak A. 185.552/XII-5254**

In zake: 1. BVBA WAPENS LANG
2. BVBA JULES PIRE & Co
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Michaël Herbatschek
kantoor houdend te 1080 Sint-Jans-Molenbeek
Brigade Pironlaan 132
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de STAD ANTWERPEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Christophe Coen
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Mechelsesteenweg 210A
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 19 oktober 2007, strekt tot nietigverklaring van de beslissing van 25 juni 2007 van de gemeenteraad van de stad Antwerpen tot invoeging van een nieuw artikel 159*bis* in de code van gemeentelijke politiereglementen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoeksters hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Patricia De Somere heeft een verslag opgesteld.

De verzoeksters en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 16 november 2010.

Staatsraad Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Karlien Schatteman, die loco advocaat Michaël Herbatschek verschijnt voor de verzoeksters, en advocaat Jim Deridder, die loco advocaat Christophe Coen verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Patricia De Somere heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Verzoeksters zijn handelaars in wapens, met zetel te Antwerpen.

De gemeenteraad van de stad Antwerpen keurt op 25 juni 2007 de invoeging van een nieuw artikel 159*bis* in de code van gemeentelijke politiereglementen goed. Dat artikel luidt:

“Het is verboden om wapens tentoon te stellen in etalages. Men dient er meer bepaald voor te zorgen dat de wapens en/of afbeeldingen daarvan, op geen enkele manier zichtbaar zijn voor voorbijgangers.

Onder wapens moet worden verstaan alle verboden, vergunningsplichtige en vrij verkrijgbare wapens zoals bepaald in artikel 3 van de wet van 8 juni 2006 houdende regeling van economische en individuele activiteiten met wapens (B.S., 9 juni 2006) met uitzondering van de wapens met historische, folkloristische of decoratieve waarde”.

Het gemeenteraadsbesluit is overeenkomstig artikel 186 van het gemeentedecreet bekendgemaakt op 5 juli 2007.

Bij schrijven van 11 juli 2007 dient de raadsman van eerste verzoekster tegen de beslissing een klacht in bij de gouverneur van de provincie Antwerpen, in het kader van het algemeen bestuurlijk toezicht.

Bij schrijven van 23 augustus 2007 deelt de gouverneur van de provincie Antwerpen mee dat er voor hem geen reden is om tegen het gemeenteraadsbesluit van 25 juni 2007 op te treden.

IV. Ontvankelijkheid

4. Verwerende partij werpt in de memorie van antwoord op dat het beroep niet ontvankelijk is *ratione temporis* in hoofde van tweede verzoekster: zij heeft geen klacht ingediend bij de toezichthoudende overheid en voor haar is de verjaringstermijn voor het indienen van een annulatieberoep bij de Raad van State dan ook niet gestuit.

5. De exceptie is gegrond. Tweede verzoekster beweert weliswaar dat zij zich bij brief van 17 juli 2007 bij het bezwaar van eerste verzoekster zou hebben aangesloten, maar bewijst dat niet - ook niet nadat zij in het auditoraatsverslag kon lezen dat de brief niet werd bijgebracht en dat zij haar beroep te laat indiende “aangezien de stuitende werking van een klacht bij de toezichthoudende overheid overeenkomstig artikel 259 van het gemeentedecreet enkel geldt ten voordele van degene die de klacht heeft ingediend”.

Het beroep is alleen ontvankelijk in zoverre het uitgaat van eerste verzoekster, hierna gewoon “verzoekster” genoemd.

V. Eerste middel

Standpunt van de partijen

6. Verzoekster voert in een eerste middel de schending aan van artikel 162 van de Grondwet en van de artikelen 119 en 135 van de nieuwe gemeentewet, doordat de bestreden bepaling een aangelegenheid regelt die door de federale wetgever op een samenhangende en omvattende wijze werd behandeld, en bijgevolg onttrokken is aan de gemeentelijke bevoegdheidsruimte.

Toegelicht wordt onder meer dat het koninklijk besluit van 24 april 1997 tot bepaling van de veiligheidsvoorschriften waaraan het opslaan, het in bewaring geven en het verzamelen van vuurwapens of munitie zijn onderworpen, waarvan het opschrift intussen gewijzigd is, precies dezelfde materie regelt. Artikel 2 van de bijlage bij dit besluit legt de veiligheidsmaatregelen op die wapenhandelaars dienen te nemen. Een van die maatregelen is het “verbod om de vuurwapens bedoeld in de klassen C en D in een uitstalraam te plaatsen”. Verwerende partij heeft gepoogd “een tweede regeling” uit te vaardigen inzake de voorwaarden waaronder wapens al dan niet in etalages mogen worden getoond.

7. In de memorie van antwoord betwist verwerende partij vooreerst dat *in casu* een volledig, gedetailleerd en systematisch uitgewerkt geheel van federale regelgeving voorligt met betrekking tot het tentoonstellen van wapens, dat aan verwerende partij elke reglementaire bevoegdheid zou ontnemen.

Het bestreden besluit beoogt immers een algemeen verbod op het tentoonstellen van wapens of afbeeldingen ervan in etalages. De federale rechtsregels omvatten geen bepalingen van dezelfde strekking.

Bovendien beogen de onderscheiden federale en gemeentelijke regels niet hetzelfde doel. Aangezien bijlage I van voornoemd koninklijk besluit van 24 april 1997 uitsluitend betrekking heeft op de veiligheidsmaatregelen waaraan handelaars, verzamelaars en opslagplaatsen van wapens of munitie moeten voldoen, is het ontegensprekelijk de doelstelling van de Koning geweest

te vermijden dat derden zich wederrechtelijk toegang tot deze wapens zouden kunnen verschaffen. Artikel 35 van de wet van 8 juni 2006 houdende regeling van economische en individuele activiteiten met wapens (hierna: de wapenwet) geeft de Koning ten andere expliciet de opdracht de veiligheidsvoorwaarden te bepalen voor het opslaan, het vervoeren, het voorhanden hebben en het verzamelen van wapens of munitie. Deze regelgeving houdt geen enkel verband met publiciteit of het impulsief aankoopgedrag van reguliere klanten, noch met de lokale openbare orde, rust en veiligheid. Het bestreden besluit daarentegen is gesteund op de artikelen 119 en 135 van de nieuwe gemeentewet en heeft tot doel impulsieve aankopen van wapens te vermijden, nu is gebleken dat ernstige verstoringen van de plaatselijke openbare rust en veiligheid het gevolg kunnen zijn van dergelijke impulsieve aankopen.

8. In de laatste memorie blijft verwerende partij er bij dat op federaal vlak geen alomvattende regeling voorligt die zowel qua doelstelling als qua geboden en verboden datgene regelt wat door het bestreden besluit wordt beoogd.

De finaliteit van de federale regels is uitsluitend gelegen in het opleggen van materiële veiligheidsmaatregelen; de “volledige regeling” die de federale regeling zou hebben beoogd, betreft enkel het aspect van materiële beveiliging. Het is niet aannemelijk dat zoals het bestreden artikel van de politiecodex, ook de wapenwet tot doel heeft impulsaankopen van wapens te verhinderen. De bestrijding van impulsieve aankopen behoort niet tot de doelstellingen van de wet die in de memorie van toelichting worden weergegeven en het feit dat tijdens de bespreking in de commissie, een week na de dramatische gebeurtenissen te Antwerpen, door de kamerleden naar die gebeurtenissen is verwezen “betekent niet dat de doelstellingen van de wet daardoor zouden zijn gewijzigd”.

Beoordeling

9. Partijen zijn het er terecht over eens dat een bepaalde aangelegenheid aan de bevoegdheidssfeer van de gemeenten kan worden onttrokken, ook impliciet, doordat de wet en de op grond van de wet vastgestelde

uitvoeringsbesluiten een op zichzelf staand gedetailleerd en systematisch uitgewerkt geheel vormen waaruit blijkt dat de federale overheid zich de regeling van de betrokken aangelegenheid heeft voorbehouden.

10. Luidens artikel 19, eerste lid, 3°, van de wapenwet is het verboden “reclame te maken voor verboden wapens”. Luidens het eerste lid, 4°, is het ook verboden “reclame te maken voor vergunningsplichtige wapens. Of zodanige wapens te koop te stellen zonder op zichtbare wijze aan te geven dat voor het voorhanden hebben ervan een vergunning is vereist”.

Luidens artikel 35, 1°, van de wapenwet bepaalt de Koning de veiligheidsvoorwaarden waaraan het opslaan, het vervoeren, het voorhanden hebben en het verzamelen van wapens of munitie zijn onderworpen.

Overeenkomstig het toentertijd van toepassing zijnde artikel 4 van het koninklijk besluit van 24 april 1997 tot bepaling van de veiligheidsvoorwaarden waaraan het opslaan, het in bewaring geven en het verzamelen van vuurwapens of munitie zijn onderworpen, zijn de erkende of vergunde personen die de activiteiten bedoeld in artikel 2 uitoefenen -onder meer de activiteiten van wapenhandelaars-, gehouden de veiligheidsmaatregelen, opgesomd in de bijlage bij het besluit te nemen, overeenkomstig de klasse waartoe hun activiteit behoort.

Artikel 5 van het koninklijk besluit schrijft voor dat de klasse waartoe een activiteit behoort onder meer als volgt bepaald:

- klasse A: handel in vrij verkrijgbare wapens en munitie voor deze wapens;
- klasse B: naast de wapens en munitie bedoeld in klasse A, handel in lange vuurwapens met één schot per loop en lange repeteerwapens met randontsteking, in halfautomatische wapens ontworpen voor de jacht, en in munitie voor deze wapens;
- klasse C: naast wapens en munitie bedoeld in klasse B, handel in korte vuurwapens en andere lange repeteervuurwapens en bijhorende munitie;
- klasse D: naast de wapens en munitie bedoeld in klasse C, handel in alle andere vuurwapens en bijhorende munitie.

Overeenkomstig de bijlage, § 2, 6°, bij het besluit, geldt in geval van activiteiten in de klassen C en D het verbod om de vuurwapens in een uitstalraam te plaatsen.

11. Naar de mening van verzoekster sluit die regeling uit dat de verwerende partij “een tweede regeling” uitvaardigt inzake de voorwaarden waaronder wapens al dan niet in etalages mogen worden getoond.

Verwerende partij betwist dit omdat de federale regeling niet in identieke geboden en verboden voorziet als de bestreden bepaling en alleszins niet geacht kan worden de impulsieve aankopen van wapens te hebben willen bestrijden, zoals het aangevochten voorschrift dat wil.

12. Zoals verzoekster in de memorie van wederantwoord opmerkt, kan het ontbreken van een tentoonstellingsverbod in de federale regelgeving ook het bewijs ervan zijn dat de bevoegde overheid ervoor heeft gekozen het tentoonstellen van wapens juist niet te verbieden. Zo niet “zou het ontbreken van elke denkbare concrete maatregel in een hogere regelgeving de deur openzetten voor het uitvaardigen van die maatregel op lokaal vlak”.

Te dezen verbiedt de federale regeling het tentoonstellen van wapens alleen aan wie de activiteiten bedoeld in artikel 2 van het koninklijk besluit van 24 april 1997 uitoefent, in zoverre die tot de klassen C en D behoren. Met verzoekster wordt aangenomen dat uit de omstandigheid dat alleen in die welbepaalde gevallen in een uitdrukkelijk verbod tot het plaatsen van vuurwapens in een etalage is voorzien, met afdoende zekerheid mag worden afgeleid dat buiten die gevallen het plaatsen van wapens in een uitstalraam dan wel is toegelaten.

13. Maar zelfs al zou de federale overheid aldus in een “volledige regeling” hebben voorzien, dan nog sluit volgens verwerende partij die regeling de bestreden bepaling niet uit, om de reden dat die “volledige regeling” alleen betrekking heeft op “het aspect van materiële beveiliging” en met de regeling niet is bedoeld impulsaankopen te verhinderen, zoals dat wel het geval is met de aangevochten bepaling.

Volgens verwerende partij behoort het bestrijden van impulsieve aankopen van wapens niet tot de doelstellingen van de wapenwet, maar komt het alleen ondergeschikt ter sprake in het kader van een algemene vergunningsplicht. “Dit heeft”, volgens haar, “niets te maken met een verbod op het tentoonstellen van wapens”.

14. De Raad van State kan die zienswijze niet delen. Het is een misvatting dat de wapenwet niet ook expliciet zou beogen impulsieve aankopen tegen te gaan.

Wijst de memorie van toelichting bij het ontwerp op het centraliseren van de wapenproblematiek bij de minister van Justitie, een meer doeltreffende registratie van vuurwapens, een verbetering van de opspoorbaarheid en de doorzichtigheid van de wapenmarkt (*Parl. St. Kamer*, 2005-2006, nr. 2263/001, pp. 7-10) als zijnde vier prioriteiten, óók vermeldt ze uitdrukkelijk dat “[m]et het oog op de bestrijding van de impulsieve aankoop van wapens en van de aankoop van wapens door personen die geen vergunning kunnen krijgen tot voorhanden hebben van een vuurwapen, [...] de nieuwe wet in een algemene vergunningsplicht voor vuurwapens [voorziet]” (*Parl. St. Kamer*, 2005-2006, nr. 2263/001, p. 12).

Onder vigore van de wet van 3 januari 1933 op de vervaardiging van, de handel in en het dragen van wapenen en op de handel in munitie en artikel 25, § 1, van het koninklijk besluit van 20 september 1991 tot uitvoering van die wet, konden jacht- en sportwapens worden overgedragen mits een identiteitskaart of reispas werd voorgelegd. Die wapens konden dan ook gemakkelijk in een plotse opwelling worden gekocht. Het instellen van een algemene vergunningsplicht is manifest van aard een dergelijke impulsieve aankoop danig te bemoeilijken en komt overigens meer effectief voor om zulke aankopen te verhinderen, dan een eenvoudig verbod om wapens in uitstalramen tentoon te stellen.

Tijdens de bespreking van het wetsontwerp in de kamercommissie -in de week na de schietpartij op 11 mei 2006 te Antwerpen- hebben dan ook verschillende parlementsleden benadrukt dat “de huidige

wetgeving impulsieve aankopen en dus ook drama's mogelijk [maakt]", dat "niemand voorstander is van het bestaan van de mogelijkheid tot impulsieve aankopen", dat "impulsieve aankopen in ieder geval vermeden moeten worden", dat het "een reëel gevaar [vormt]" wanneer "men zomaar een winkel kan binnenstappen en er probleemloos een vuurwapen kan kopen" en dat "de categorie van de jacht- en sportwapens [...] (zie vorige donderdag) een veiligheidsprobleem [is] gebleken" (*Parl. St. Kamer*, 2005-2006, nr. 2263/003, pp. 15, 16, 60 en 84). Ook in de (andere) verwijzingen naar de gebeurtenissen op 11 mei 2006 te Antwerpen (pp. 10, 19, 57, 60, 64, 81, 82) wordt in wezen telkenmale gesteld dat de nieuwe wetgeving een einde moet stellen aan de vrije beschikbaarheid van vuurwapens, en aldus aan impulsieve aankopen.

Inderdaad volgt uit die verklaringen en verwijzingen niet dat de oorspronkelijke doelstellingen van de wet gewijzigd zouden zijn, zoals verwerende partij opmerkt. Meer nog, ze houden de illustratie en het bewijs ervan in dat de in de memorie van toelichting uitgedrukte doelstelling van de algemene vergunningsplicht, namelijk het verhinderen van impulsaankopen van wapens, met klem bevestigd is geworden en gehandhaafd is gebleven.

15. Met andere woorden hebben de federale regelgeving en de bestreden bepaling wel degelijk dezelfde finaliteit, er in bestaande dat de openbare orde en veiligheid wordt gevrijwaard door de verhindering van impulsieve aankopen van wapens.

16. Uit wat voorafgaat volgt dat de materie die door de bestreden bepaling geregeld wordt, aan de bevoegdheid van de verwerende partij onttrokken was.

Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de gemeenteraad van de stad Antwerpen van 25 juni 2007 houdende goedkeuring van artikel 159bis van de politiecodex van de stad Antwerpen.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring ingediend door de bvba Wapens Lang, begroot op 175 euro. De bvba Jules Pire & Co wordt verwezen in de kosten van haar beroep, begroot op 175 euro.

3. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 26 mei 2011, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
Johan Lust,	staatsraad,
Geert van Haegendoren,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Dierk Verbiest