

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 248.976 van 19 november 2020
in de zaak A. 226.532/XIV-37.862**

In zake : Herman DE PRINS
 wonende te 2350 Vorselaar
 Vredelaan 13

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Justitie
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bernard Derveaux
kantoor houdend te 1000 Brussel
Verenigingstraat 28
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 27 oktober 2018, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de gemachtigde van de minister van Justitie van 11 oktober 2018 inzake het beroep van verzoeker tegen de beslissing van de gouverneur van de provincie Antwerpen van 13 februari 2017.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Frederick Eggermont heeft een verslag opgesteld.

Verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 16 september 2020.

Kamervoorzitter Geert Debersaques heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bernard Derveaux, die verschijnt voor de verwerende partij, is gehoord.

Auditeur Frederick Eggermont heeft een met het dispositief overeenstemmend 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

3.1. Verzoeker dient op 4 juli 2016 een aanvraag in tot erkenning als wapenverzamelaar. Het thema van de verzameling is:

“Historiek en evolutie van wapens, met inbegrip van de munitie vanaf 1949 tot 2016 welke deel uitmaken van de logistieke keten van de NATO strijdkrachten, meer bepaald de Benelux en de Verenigde Staten van Amerika”.

3.2. Op 13 februari 2017 weigert de gouverneur van de provincie Antwerpen de gevraagde erkenning.

3.3. Verzoeker dient administratief beroep in tegen deze weigeringsbeslissing. Inzake het thema van de verzameling stelt hij in zijn beroepsschrift het volgende:

“Ten gronde merkt verzoeker op dat dit thema zowel in tijd als ruimte een grens heeft :

- tijd: van 1949 tot 2016;
- ruimte: wapens gebruikt door de Benelux en door de Verenigde Staten van Amerika

Over een verdere begrenzing van dit thema valt te praten, maar verzoeker kreeg daartoe niet de gelegenheid.”

3.4. Met een beslissing van 31 augustus 2017 verwerpt de gemachtigde van de minister van Justitie verzoekers beroep. Deze beslissing wordt ingetrokken, waarna de Raad van State bij arrest nr. 243.269 van 18 december 2018 het beroep verwerpt.

3.5. In zijn antwoordbrief van 1 juni 2018 op de uitnodiging van de gemachtigde van de minister om zijn argumenten van verweer mee te delen, stelt verzoeker inzake het thema van de verzameling, het volgende:

“3. M.b.t. het thema van de verzameling:

Betrokkene dient op te merken dat hij voorheen van de diensten van de Provinciegouverneur nooit enige vraag heeft gekregen naar het door hem opgegeven thema voor de verzameling die hij wenst aan te leggen, te weten :

Historiek en evolutie van wapens, met inbegrip van de munitie vanaf 1949 tot 2016 welke deel uitmaken van de logistieke keten van de NATO strijdkrachten, meer bepaald de Benelux en de Verenigde Staten van Amerika

In eerste instantie kreeg betrokkene niet de kans om zich te verweren tegen de voorgenomen weigering van dit thema, zodat zijn recht van verdediging op dat punt geschonden is.

In de brief van 4.01.2017 die betrokkene werd toegezonden door de diensten van de Gouverneur, wordt daar met geen woord over gerept;

Ten gronde merkt betrokkene op dat dit thema zowel in tijd als ruimte een grens heeft :

- tijd: van 1949 tot 2016;
- ruimte: wapens gebruikt door de Benelux en door de Verenigde Staten van Amerika.

Over een verdere begrenzing van dit thema valt te praten, maar betrokkene kreeg daartoe niet de gelegenheid. Hij is alleszins bereid om daaromtrent in discussie te gaan, nu u door het devolutief karakter van het hoger beroep de zaak opnieuw onderzoekt.

[...].”

3.6. Met een beslissing van 11 oktober 2018 verwerpt de gemachtigde van de minister van Justitie verzoekers beroepen en wordt de aanvraag tot het verkrijgen van een erkenning van een verzameling voor de vermelde vuurwapens geweigerd. Die beslissing steunt op de volgende motieven:

“[...]

Uw aanvraag betreft het verkrijgen van een erkenning als wapenverzamelaar met als thema:

‘Historiek en evolutie van wapens, met inbegrip van de munitie vanaf 1949 tot 2016 welke deel uitmaken van de logistieke keten van de NATO strijdkrachten meer bepaald de Benelux en de Verenigde Staten van Amerika.’

In uw verweerschrift heeft u onder meer aangehaald dat het door u opgegeven thema zowel in tijd als ruimte een grens heeft:

- tijd: van 1946 tot 2016;

- ruimte: wapens gebruikt door de Benelux en door de Verenigde Staten van Amerika.

U beschikt thans over 5 vergunningen tot het voorhanden hebben van volgende vuurwapens, welke u zou aanwenden om de erkenning als wapenverzamelaar te bekomen in het kader van het door u opgegeven thema:

- revolver, merk Nagant, Model/type M1895, kaliber 7,62 mm Russian, serienummer [XXX];

- pistool, merk FN, model/type 1910/22 - halfautomatisch, kaliber 7,65 Browning, serienummer [XXX];

- pistool, merk FN, model/type 1910 - halfautomatisch, kaliber 9 mm Short, serienummer [XXX];

- lang wapen met getrokken loop, merk FN, model/type FAL - halfautomatisch, kaliber 7,62 mm Nato, serienummer [XXX];

- lang wapen met getrokken loop, merk Colt, model/type M16 - halfautomatisch, kaliber .223 Remington, serienummer [XXX].

Los nu van het feit of het door u opgegeven thema al dan niet te ruim is - en eventueel nog bespreekbaar is, kan worden vastgesteld dat het eerst genoemde vuurwapen, de revolver van het merk Nagant model M1895, niet past in het door u opgegeven thema aangezien de productie van dit wapen werd beëindigd in 1945 en bijgevolg buiten de aangegeven tijdsbegrenzing valt.

U beschikt met andere woorden thans niet over ten minste vijf behoorlijk vergunde vuurwapens die passen in het door u opgegeven thema "Historiek en evolutie van wapens, met inbegrip van de munitie vanaf 1949 tot 2016 welke deel uitmaken van de logistieke keten van de NATO strijdkrachten meer bepaald de Benelux en de Verenigde Staten van Amerika."

U voldoet dan ook niet aan de voorwaarden om te genieten van de "faciliteit" als erkend wapenverzamelaar zoals voorzien in artikel 6, §1 van de wapenwet.

5. Beslissing:

Uw beroep tegen de beslissing van de provinciegouverneur van Antwerpen d.d. 13 februari 2017 [...] houdende de weigering van uw aanvraag tot het verkrijgen van een erkenning als wapenverzamelaar met als thema:

‘Historiek en evolutie van wapens, met inbegrip van de munitie vanaf 1949 tot 2016 welke deel uitmaken van de logistieke keten van de NATO strijdkrachten, meer bepaald de Benelux en de Verenigde Staten van Amerika’

wordt verworpen.”

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

4. Verzoeker voert in een eerste middel de schending aan van artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: de wet van 29 juli 1991), het zorgvuldigheids-, redelijkheids- en proportionaliteitsbeginsel. Na een schets van het wettelijk kader inzake de erkenning als wapenverzamelaar, besluit verzoeker hieruit dat, om een erkenning te kunnen bekomen, de aanvrager moet beschikken over vijf behoorlijk vergunde vuurwapens. Te dezen blijkt uit de formele motivering van de bestreden beslissing dat een wapen waarvan de productie is beëindigd in 1945, niet past in een thema dat handelt over de historiek en de evolutie van wapens die deel uitmaken van de NAVO strijdkrachten, *in casu* de Benelux en de Verenigde Staten van Amerika in het tijdsbestek 1949 tot 2016. Aan verzoeker werd nooit gevraagd of hij wapens wenste te verzamelen die pas vanaf 1949 tot 2016 werden gemaakt, dan wel of het thema de wapens (en munitie) behelst die in diezelfde periode werden gebruikt door de NAVO strijdkrachten, en inzonderheid die van de Benelux en de Verenigde Staten van Amerika. Alhoewel verzoeker bij herhaling stelde dat er over het thema te praten viel - wat ook blijkt uit de *in extenso* in de bestreden beslissing opgenomen brief van zijn raadsman aan de minister van Justitie van 1 juni 2018 - werd dit thema nooit in vraag gesteld en werd er ook niet naar enige verduidelijking ter zake gevraagd. Het is volgens verzoeker evident dat de inhoud van het thema dat hij opgaf, slaat op de wapens en de munitie die de Benelux-landen en de Verenigde Staten van Amerika gebruikten vanaf 1949 tot 2016. Hij stelt dat “een kleine opzoeking op het internet leert dat deze revolvers nog tot op heden in gebruik zijn” en dat de “VSA [ze] gebruikten [...] als buitgemaakte wapens in de conflicten van Korea en Vietnam, en zelfs nog later in Grenada. Dit zijn allemaal conflicten die binnen de tijdslimiet van het thema dat verzoeker opgaf vallen.” Dat de vijf wapens die verzoeker bezit ‘behoorlijk

vergund' zijn, wordt niet betwist. Verzoeker besluit dat, in tegenstelling tot wat de bestreden beslissing stelt, hij derhalve wel over ten minste vijf behoorlijk vergunde vuurwapens beschikt die passen in het door hem opgegeven thema.

5. In de memorie van antwoord zet verzoeker uiteen dat de discussie thans nog is beperkt tot de vraag of één van deze wapens, met name de revolver merk Nagant, Model/type M1895, kaliber 7,62 mm Russian, al dan niet onder het door verzoeker opgegeven thema kan ressorteren. De verwerende partij vindt van niet, want dit wapen zou nooit behoord hebben tot de logistieke keten van de NAVO-strijdkrachten. Verzoeker somt de lidstaten van de NAVO op alsook - verwijzend naar een bijgevoegd onvolledig uittreksel uit de Engelstalige Wikipedia, trefwoord "Nagant M1895 -, de lidstaten ervan die volgens hem gebruik maakten van de voornoemde revolver waaronder België. Verzoeker besluit dat het standpunt dat de revolver niet behoort of heeft behoord tot de logistieke keten van wapens van de lidstaten van de NAVO onwaar is. Verzoeker betoogt voorts dat er geen discussie kan over bestaan "dat de betreffende revolver ook nog na 1949, datum van de oprichting van de NATO, gebruikt werd. Trouwens, de oorlogen van Korea (1950-1953), Vietnam (1955-1975) en Grenada (1983) dateren van daarna..." Hij besluit dat hij aantoonst dat (a) zowel 11 landen die behoren tot de NAVO dit wapen gebruiken of gebruikt hebben en (b) dat het wapen ook na 1949, oprichting van de NAVO, gebruikt werd, zodat dit aldus geen argument is om de door hem gevraagde erkenning als wapenverzamelaar af te wijzen.

In de laatste memorie voert verzoeker aan dat uit de regelgeving blijkt dat het volstaat om, conform artikel 1, § 1, van het koninklijk besluit van 29 december 2006 'tot uitvoering van sommige bepalingen van de wet van 8 juni 2006 houdende regeling van economische en individuele activiteiten met wapens' te bewijzen reeds vijf behoorlijk vergunde wapens voorhanden te hebben en een thema op te geven dat de uitbreiding van het museum of de verzameling rechtvaardigt en tevens beperkt. Voorts betwist verzoeker de tijdigheid van het argument van de verwerende partij dat die, vooraleer de bestreden beslissing te

nemen, het advies van een wapendeskundige had ingewonnen. Zij had dit advies reeds kunnen opnemen in de bestreden beslissing zodat met dat laattijdig aangevoerde argument geen rekening kan worden gehouden. Tot slot, voert verzoeker aan dat hij niet werd gehoord omtrent het standpunt dat de desbetreffende revolver niet zou thuishoren in het gevraagde thema. Evenmin werd hij gevraagd naar het standpunt omtrent het advies van de door de verwerende partij aangezochte wapenexpert. Hij kon aldus geen eigen expert aanspreken om dit nader te bekijken en desgevallend te weerleggen. Dit schendt de hoorplicht, en op zijn beurt schendt dit het zorgvuldigheids-, redelijkheids- en proportionaliteitsbeginsel zoals voorzien in de grief. In ondergeschikte orde verwijst verzoeker voorts naar wat hij reeds aanhaalde in de memorie van wederantwoord en concludeert dat hij aantoonde dat “(a) zowel 12 landen die behoren tot de NATO dit wapen gebruiken of gebruikt hebben en (b) dat het wapen ook na 1949, oprichting van de NATO, gebruikt werd”, zodat dit aldus geen argument is om de door hem gevraagde erkenning als wapenverzamelaar af te wijzen.

Beoordeling

6. De formele motivering van de bestreden beslissing is hiervoor weergegeven (*supra*, punt 3.6). Er wordt naar verwezen. Uit die formele motivering blijkt dat het determinerend motief is dat verzoeker over geen vijf behoorlijk vergunde vuurwapens beschikt die passen in het door verzoeker opgegeven thema. Het eerstgenoemde vuurwapen, een revolver van het merk Nagant model M1895, past niet in het thema aangezien de productie ervan werd beëindigd in 1945 en bijgevolg buiten de aangegeven tijdsbegrenzing valt.

Verzoeker betwist dat motief niet, maar acht de in het verzoekschrift door hem aangehaalde bepaling en beginselen geschonden doordat, vooreerst, hem nooit werd gevraagd of hij wapens wenste te verzamelen die pas vanaf 1949 en tot 2016 werden gemaakt, dan wel of het thema de wapens (en de munitie) behelst die in diezelfde periode werden gebruikt door de

NAVO-strijdkrachten en inzonderheid die van de Benelux en de Verenigde Staten van Amerika en doordat, ten tweede, het evident is dat de inhoud van het opgegeven thema slaat op de wapens en de munitie die de Benelux-landen en de Verenigde Staten gebruikten vanaf 1949 tot 2016. Tot slot betwist hij dat het wapen in de tijdsspanne 1949-2016 niet werd gebruikt binnen de NAVO. Het middel wordt vanuit dit oogpunt onderzocht.

7. In de mate dat het middel steunt op de schending van zorgvuldigheidsbeginsel, houdt dat beginsel in dat het bestuur zijn beslissing op zorgvuldige wijze moet voorbereiden. Dit impliceert dat de beslissing dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. De overheid is onder meer verplicht om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de beslissing en de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk te onderzoeken, zodat zij met kennis van zaken kan beslissen

Voorts moet de overheid bij het nemen van een beslissing over een aanvraag zoals de voorliggende, rekening houden met de feitelijke gegevens die bij haar voorliggen op het ogenblik dat de beslissing genomen wordt.

Het komt voorts aan de aanvrager zelf toe om zijn aanvraag zorgvuldig op te stellen en daarbij de voor de beoordeling ervan nodige gegevens mee te delen zodat de overheid op zorgvuldige wijze zijn aanvraag kan onderzoeken en met kennis van zaken kan beslissen. De bewijslast van wat hij vraagt, berust aldus op de aanvrager van een voordeel.

In de mate dat verzoeker bekritiseert dat hem nooit enige verduidelijking is gevraagd omtrent het thema en dat dit thema nooit in vraag werd gesteld, komt het aan verzoeker zelf toe zijn aanvraag zorgvuldig op te stellen en daarbij het thema zo nauwkeurig mogelijk af te bakenen, derwijze dat er omtrent het werkelijke voorwerp van het thema dat de verzameling rechtvaardigt en tevens

beperkt, geen redelijke twijfel kan bestaan in hoofde van de vergunningverlenende overheid.

Uit de gegevens van de zaak blijkt dat verzoeker zich in zijn aanvraag tot erkenning als wapenverzamelaar heeft beperkt tot het opgeven van de titel van het thema van zijn verzameling zonder enige duiding of afbakening ervan: “Historiek en evolutie van wapens, met inbegrip van de munitie vanaf 1949 tot 2016 welke deel uitmaken van de logistieke keten van de NATO strijdkrachten, meer bepaald de Benelux en de Verenigde Staten van Amerika”. In zowel zijn beroepsschrift als in zijn verweerschrift heeft hij dat thema uitdrukkelijk afgebakend, stellende dat het opgegeven thema “zowel in tijd als ruimte een grens heeft”, waarbij als tijdsbeperking is opgegeven “van 1949 tot 2016” en als ruimtelijke beperking “wapens gebruikt door de Benelux en door de Verenigde Staten van Amerika”. Uit de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij die uitdrukkelijke precisering van de afbakening van het thema mee heeft betrokken in haar evaluatie. Uit niets blijkt dat verzoeker erop heeft gewezen dat de opgegeven afbakening sloeg op de wapens die vanaf 1949 tot 2016 deel uitmaakten van de logistieke keten van de NAVO-strijdkrachten en dus door die strijdkrachten werden “gebruikt”.

In deze context kan aan de verwerende partij geen onzorgvuldige besluitvorming worden verweten door verzoeker niet nogmaals verdere verduidelijking te vragen omtrent de draagwijdte van de inhoud van het thema nu aan verzoeker de mogelijkheid werd geboden dit te preciseren en te verduidelijken en verzoeker zelf van die mogelijkheid heeft gebruik gemaakt door op meerdere tijdstippen in de administratieve beroepsprocedure uitdrukkelijk te preciseren dat het thema zowel in de tijd als in ruimte een grens heeft. Zulks geldt te dezen des te meer omdat, zoals hierna wordt vastgesteld (*infra*, punt 8) in de door verzoeker thans voorgestane lezing van zijn thema, de tijdsbeperking die hij zichzelf als criterium oplegt ter rechtvaardiging en beperking van zijn verzameling, zinledig is en van een normaal voorzichtig handelende overheid mag worden verwacht dat zij aan een door verzoeker zelf aangebrachte begrenzing van

het thema een zinledige inhoud geeft en niet, zoals verzoeker, aanneemt dat beide opgegeven grenzen aan het thema in de feiten samenvallen.

8. In de mate dat het middel steunt op de schending van het redelijkheids- en proportionaliteitsbeginsel, veronderstelt een schending van het redelijkheidsbeginsel (of van het proportionaliteitsbeginsel dat er een bijzondere toepassing van is) als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, dat de overheid bij het nemen van de beslissing onredelijk heeft gehandeld, met andere woorden dat zij de haar toegekende discretionaire beoordelings-of beleidsvrijheid onjuist heeft gebruikt. Van een schending van het redelijkheidsbeginsel (en van het proportionaliteitsbeginsel) kan slechts sprake zijn wanneer een beslissing, waarvan is vastgesteld dat ze berust op deugdelijke grondslagen, inhoudelijk dermate afwijkt van het normale beslissingspatroon of, nog, zodanige wanverhouding bestaat tussen die motieven en de inhoud van de beslissing, dat het niet denkbaar is dat een andere zorgvuldig handelende administratieve overheid in dezelfde omstandigheden tot die besluitvorming zou komen of die beslissing zou nemen. De Raad van State is in de uitoefening van zijn wettigheidsstoezicht enkel bevoegd om, desgevraagd, na te gaan of de administratieve overheid op grond van de juiste en correct beoordeelde feitelijke gegevens, in redelijkheid tot de bestreden beslissing is kunnen komen. Het komt de Raad van State evenwel niet toe zijn beoordeling in de plaats te stellen van die van de bevoegde administratieve overheid.

In de mate dat verzoeker doet gelden dat het evident is dat de inhoud van het opgegeven thema slaat op de wapens en de munitie die de Benelux-landen en de Verenigde Staten van Amerika gebruikten vanaf 1949 tot 2016, is dit een mogelijke, eigen invulling of beoordeling van het opgegeven thema. De Raad van State bemerkt te dezen evenwel dat de NAVO is opgericht op 4 april 1949 ingevolge de ondertekening te Washington van het Noord-Atlantisch Verdrag en dat de aanvraag van verzoeker dateert van 2016. Aldus valt, in de “evidente” lezing die verzoeker thans aan zijn thema geeft, de tijdsbeperking die hij zichzelf als beperkend criterium oplegt, volkomen samen met de periode vanaf de oprichting van de NAVO tot aan zijn aanvraag. In deze lezing komt aldus deze

begrenzing in de tijd die de verzameling mede moet rechtvaardigen en beperken, als zinledig over. Verzoeker betreft dit element niet in zijn kritiek. In deze omstandigheden maakt verzoeker aldus met zijn eigen lezing van het thema niet aannemelijk dat de verwerende partij bij haar beoordeling van de concrete draagwijdte van het voorwerp van het voorgestelde thema, de grenzen van een redelijke uitoefening van haar beoordelingsruimte te buiten is gegaan, dit gelet op het gegeven dat verzoeker zelf expliciet heeft verduidelijkt dat het thema in de tijd een grens heeft, met name van 1949 tot 2016 en dat een normaal voorzichtige en redelijke overheid bij zijn beoordeling er mag van uitgaan dat die inhoud heeft.

9 In de mate dat verzoeker in het middel bekritiseert dat de betrokken revolver wel werd gebruikt binnen de NAVO in de door hem opgegeven tijdsspanne, uit hij in wezen kritiek op de toepassing van de territoriale begrenzing van zijn voorgesteld thema. De bestreden beslissing doet hierover geen uitspraak en beperkt zich tot het motief dat de productie van de betrokken revolver buiten de aangegeven tijdsbegrenzing valt. Verzoekers kritiek, afgeleid uit een miskennenning van artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 en de daarin vervatte eis dat de motivering afdoende moet zijn, is derhalve niet ter zake en kan niet tot nietigverklaring leiden.

10. Inzake de voor het eerst in de memorie van wederantwoord en de laatste memorie geuite kritiek en aangevoerde grieven, toont verzoeker niet aan dat hij die niet reeds in zijn verzoekschrift had kunnen ontwikkelen. Aldus geeft verzoeker op laattijdige en niet-ontvankelijke wijze een nieuwe grondslag aan zijn middel.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negentien november tweeduizend twintig, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,
bijgestaan door	
Johan Pas,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Geert Debersaques