

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 250.698 van 27 mei 2021
in de zaak A. 227.722/XIV-37.982**

In zake : Roger AERTS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Nico Demeyere
kantoor houdend te 8531 Bavikhove
Ter Coutere 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

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 maart 2019, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de gemachtigde van de minister van Justitie van 31 januari 2019 inzake het beroep van verzoeker tegen de beslissing van de gouverneur van de provincie Antwerpen van 29 oktober 2018.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Frederik Eggermont heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 3 februari 2021 om 16:00 uur.

Kamervoorzitter Geert Debersaques heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Nico Demeyere, die verschijnt voor verzoeker, en advocaat Bernard Derveaux, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Frederik 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 23 juni 2018 een aanvraag in tot erkenning als verzamelaar van laders. Het voorgestelde thema van de verzameling is:

“Deze aanvraag heeft uitsluitend betrekking op het verzamelen van laders die door de wet van 7 januari 2018 vergunningsplichtig zijn geworden”.

3.2. Op 29 oktober 2018 weigert de gouverneur van de provincie Antwerpen de gevraagde erkenning.

3.3. Verzoeker dient administratief beroep in tegen deze weigeringsbeslissing.

Op 17 december 2018 vraagt de gemachtigde van de minister van Justitie aan verzoeker “om aan de Federale Wapendienst een thema te willen bezorgen dat de uitbreiding van de verzameling rechtvaardigt en tevens beperkt en doet blijken van een rode draad doorheen de te verzamelen laders. Het thema kan bijvoorbeeld een beperking inhouden in de tijd, op geografisch of op technisch vlak.”

Verzoeker antwoordt bij brief van 23 december 2018. Hij verwijst hierbij “naar het thema, opgegeven in de oorspronkelijke aanvraag en [zijn] verzoekschrift, en naar de aldaar aangehaalde argumenten die aantonen dat het opgegeven thema voldoet aan de bepalingen van artikel 6 wapenwet en artikel 1 van het KB van 29 december 2006”. Immers, antwoordt hij, beperkt “het opgegeven thema [...] de verzameling (door laders uit te sluiten die verboden zijn of laders voor verboden wapens uit te sluiten) en rechtvaardigt [het] tevens de uitbreiding van de verzameling”. Voorts doet hij gelden dat hij “de vereiste van het ‘doen blijken van een rode draad doorheen de te verzamelen laders’ leest [...] als een bijkomende inhoudelijke voorwaarde die in [...] schrijven wordt opgelegd en die geen grondslag kent in enige wettige of reglementaire bepaling.” Tot slot stelt hij niet te begrijpen waarom de gemachtigde van de minister schrijft dat zijn thema een veiligheidsprobleem zou kunnen vormen, hetgeen hij detailleert.

3.4. Met een beslissing van 31 januari 2019 weigert de gemachtigde van de minister van Justitie “ter vrijwaring van de openbare orde en veiligheid” en “op basis van voornoemde elementen” verzoekers aanvraag tot het verkrijgen van een erkenning van een verzameling van laders met als thema “laders die door de wet van 7 januari 2018 vergunningsplichtig zijn geworden.” Die beslissing steunt op de volgende motieven:

“[...]”

4.3. Evaluatie

Overeenkomstig artikel 5, §3 van de wapenwet kan de aanvraag om erkenning alleen worden geweigerd om redenen die verband houden met de handhaving van de openbare orde.

De volgens de Koning bepaalde inhoudelijke voorwaarden waaraan de verzameling moet voldoen (artikel 6 van de wapenwet), stellen dat de aanvrager op

het moment van de indiening van de aanvraag een thema moet opgeven dat de uitbreiding van de verzameling rechtvaardigt en tevens beperkt.

Deze inhoudelijke voorwaarden – opgenomen in 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 – behelzen tevens dat de gouverneur het gekozen thema in het belang van de openbare veiligheid kan beperken als het te ruim of onverantwoord voorkomt (artikel 1, §1).

De omzendbrief van 25 oktober 2011 over de toepassing van de wapenwetgeving, stelt dat het thema slechts zal worden aanvaard als het beperkt is in de tijd, op geografisch vlak of op technisch vlak.

Een adequaat thema van de verzameling van laders is dus noodzakelijk omdat te ruime thema's kunnen leiden tot een weigering van de erkenningsaanvraag en dit ter vrijwaring van de openbare veiligheid. Daarbij is het van belang te weten waarom het onbeperkt verzamelen van laders (ten gevolge van een te ruim bevonden thema) precies een probleem voor de openbare veiligheid stelt.

De wetgever heeft er bewust voor gekozen om een einde te stellen aan de vrije verkoop van laders en dit blijkt ook uit de memorie van toelichting, waarin het volgende wordt gesteld:

‘De speurders hebben vastgesteld dat terroristen hun handlangers vaak meerdere – en legale – aankopen laten doen van laders met een normale capaciteit, geschikt voor bv. Kalasjnikovs. Zo kunnen ze op korte termijn grote hoeveelheden laders vergaren, die ze plannen te gebruiken bij een aanslag. Aangezien de terroristen de vuurwapens zelf vaak illegaal halen, en de aankoop van normale laders op de legale markt gebeurt door verschillende personen en gespreid over verschillende wapenhandelaars, blijven ze onder de radar voor de opsporingsdiensten.’.

Tijdens de bespreking van het wetsontwerp in de commissie justitie werden de gevaren van het toelaten van de vrije verkoop van laders door de federale procureur, de heer [F. V. L.], aangestipt. Hij verklaarde tijdens de hoorzittingen in de commissie ‘Terrorismebestrijding’, het volgende: ‘Hoe ongelooflijk het ook moge klinken, laders voor automatische of halfautomatische machine geweren van het type Kalasjnikov zijn in België vrij te koop... Zo kon [K. E. B.], de organisator van de aanslagen in Parijs, Zaventem en Maalbeek, verschillende tussenpersonen uit zijn entourage naar te goeder naam en faam bekend staande wapenverkopers in België sturen om hen volkomen wettelijk 31 laders te doen kopen.’ (DOC 54 2499/001, blz. 31).

Het in het verzoekschrift aangehaalde advies van het Vlaams Vredesinstituut, gegeven in het kader van de parlementaire bespreking, gaf naast de door u aangehaalde elementen tevens volgende aandachtspunten mee:

‘De vrije verkoop van vuurwapenladers met een normale capaciteit brengt significante veiligheidsrisico's met zich mee.’ (p. 3 advies)

‘Gezien het belang van de beschikbaarheid van laders voor terroristen is het beëindigen van de vrije verkoop van laders een goede zaak. Het is bovendien logisch de verkoop van deze laders enkel toe te staan aan personen die op legale wijze een vuurwapen bezitten waar deze laders geschikt voor zijn.’ (p. 11 advies)

De Minister van Justitie stelde tijdens de bespreking in de commissie in dit verband dat de bepaling (met name de invoeging van ‘laders’ in artikel 6 van de wapenwet) erop is gericht voor een kleine minderheid van personen die te goeder trouw zijn en interesse voor wapens hebben, een wijze mogelijk te maken om in het bezit van laders te zijn. Men kan niet bepalen of nagaan of iemand verzamelaar is. Op de vraag vanaf wanneer men dan van een verzamelaar spreekt, antwoordde de minister dat in dit geval de rode draad doorheen de collectie van belang is, niet het

aantal dat men in zijn bezit heeft. Dat is het element dat de administratie moet onderzoeken.

Deze rode draad betreft het thema van de verzameling. De wet gaat immers uit van een wettige reden voor laderbezit, bv. verzamelen. Iemand die alle of vrijwel alle laders wil bezitten kan niet – in alle ernst – een verzamelaar worden genoemd. Dit zou de wet uithollen, want dan heeft het geen zin meer om een thema op te geven. Een te ruim thema stelt een veiligheidsprobleem aangezien op die manier illegale handel makkelijker wordt terwijl de wetgever dit precies wilde tegengaan.

Het door u voorgestelde thema was zo ruim dat er niet werkelijk sprake was van een beperking. Laders die door de wet van 7 januari 2018 vergunningsplichtig zijn geworden, betreffen immers alle laders. U stelt dat de verzameling beperkt wordt doordat de laders die door de wet expliciet verboden worden (op basis van artikel 3, §1, 15°, t.w. de laders met een groter dan normale capaciteit, opgenomen in het MB van 21/9/2012 tot bepaling van de laders met een groter dan normale capaciteit voor een bepaald model vuurwapen) niet onder het thema kunnen vallen. Het voorgestelde thema voorziet m.a.w. in geen enkele andere beperking dan deze die wettelijk werd voorgeschreven. Het afleveren van een erkenning met dergelijk thema zou bijgevolg neerkomen op het erkennen van het verzamelen en dus het voorhanden mogen hebben van nagenoeg alle laders.

Gelet op de bezwaren t.a.v. het opgegeven thema vreesde de provinciale wapendienst terecht dat het toekennen van het aangevraagde verzamelthema *in casu* zou kunnen leiden tot misbruiken of ongelukken en bijgevolg een gevaar voor de openbare orde en veiligheid zou kunnen betekenen.

De Federale Wapendienst heeft u tijdens de behandeling van uw dossier in beroep gevraagd om het thema af te bakenen middels een aangetekend schrijven van 17 december 2018 waarin u werd uitgelegd waarom een te ruim thema precies een veiligheidsrisico stelt. Dit schrijven stelde samenvattend:

[...]

De Federale Wapendienst heeft uw reactie op 23 december 2018 ontvangen.

[...]

U heeft hierop gereageerd door te verwijzen naar het thema opgegeven in uw oorspronkelijk aanvraag en uw verzoekschrift en naar al de aldaar aangehaalde argumenten. De vereiste van het doen blijken van een rode draad doorheen de te verzamelen laders beschouwt u als een bijkomende inhoudelijke voorwaarde die volgens u geen enkele wettelijke of reglementaire grondslag kent.

Op die manier heeft u dus geweigerd rekening te houden met de fundamentele bezwaren van de Federale Wapendienst omtrent het door u gekozen thema, bezwaren die werden ingegeven vanuit de preventieve doelstelling van de wapenwet die gericht is op de vrijwaring van de openbare orde en veiligheid.

Het gegeven van ‘de rode draad doorheen de te verzamelen laders’ voegt geen extra wettelijke voorwaarde toe doch betreft een verduidelijkende toelichting van de minister van Justitie tijdens de besprekingen in de commissie omtrent de invoeging van ‘laders’ in artikel 6 van de wapenwet.

Volgens Van Dale-woordenboek is een thema: ‘een onderwerp waarover je denkt, spreekt of schrijft’, ‘een hoofdgedachte van een muziekstuk’.

Men kan zich de vraag stellen wat het onderwerp van een verzameling kan zijn als er geen gemeenschappelijke noemer is waaraan de te verzamelen objecten kunnen worden gelinkt. Er rest dan enkel een eenvoudige optelsom van voorwerpen, zonder enig verband.

Mocht dat de bedoeling zijn van de wetgever met de introductie van laders als voorwerp van een erkenning van een verzameling in de wapenwet, dan blijft de wet feitelijk dode letter aangezien gelijk welke optelsom van laders verzamelwaarde impliceert en zonder meer moet worden aanvaard. Het aanvragen van een

verzamelerkenning zou aldus worden gereduceerd tot een formaliteit die geenszins een beperking van laderbezit kan bewerkstelligen. De voorheen geciteerde parlementaire besprekingen wijzen er alleszins op dat dit allerminst de bedoeling van de wetgever was.

Een thema van een verzameling veronderstelt dus dat er een zeker verband bestaat. Dat is wat werd bedoeld met de zogenaamde ‘rode draad’. Dit is noodzakelijk omdat ongebreideld laderbezit een gevaar stelt voor de openbare veiligheid en omdat aldus het toekennen van verzamelerkenningen voor een onvoldoende afgebakend geheel laders neerkomt op het erkennen van ongebreideld laderbezit.

De Federale Wapendienst heeft de erkenningsaanvraag onderzocht en heeft u de mogelijkheid gegeven om enige afbakening van het thema voor te stellen. U houdt echter vast aan het oorspronkelijk opgegeven thema dat zo ruim is dat het nagenoeg alle laders omvat.

Alhoewel de gouverneur (en dus tevens de Federale Wapendienst als beroepsinstantie) het thema in het belang van de openbare veiligheid kan beperken als het te ruim of onverantwoord voorkomt, is deze facilititeit *in casu* niet toepasbaar omdat het aangevraagde thema in geen enkele beperking voorziet die aangescherpt en verder afgebakend zou kunnen worden zodat het wel binnen de grenzen van het toelaatbare zou vallen.

De door u enige voorgestelde beperking is slechts de wettelijke voorziene zodat een ambtshalve door de Federale Wapendienst opgelegde beperking zou neerkomen op een door de overheid eenzijdig gekozen thema.

Aangezien de wapenwetgeving voorziet in een vrije keuze van verzamelthema en het derhalve niet de bedoeling is dat de overheid unilateraal thema’s dwingend zou opleggen, kan de erkenning met het gevraagde thema niet anders dan geweigerd worden”.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. Verzoeker voert in het verzoekschrift in een eerste middel de schending aan van artikel 6, § 1 van de Wapenwet en van artikel 1, § 1, derde lid 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’ (hierna: het koninklijk besluit van 29 december 2006). Verzoeker stelt vast dat uit de bestreden beslissing blijkt dat

zijn aanvraag mede werd geweigerd omdat hij weigerde een meer beperkt thema op te geven. Volgens hem voldoet het door hem opgegeven thema aan het bepaalde van artikel 1, § 1, derde lid, van het koninklijk besluit van 29 december 2006: de uitbreiding van de laderverzameling wordt gerechtvaardigd door alle vergunningsplichtig geworden laders erin op te nemen en ze wordt beperkt omdat de verzameling laders uitsluit die als verboden worden beschouwd. Verzoeker doet gelden dat het standpunt in de bestreden beslissing dat het door hem opgegeven thema “zo ruim is dat het nagenoeg alle laders omvat” en dat de door verzoeker als enige voorgestelde beperking, “slechts de wettelijk voorziene [is]”, niet juist is. Artikel 27, § 3 van de Wapenwet laat de erkende verzamelaar immers toe om ook laders met abnormaal hoge capaciteit, die ingedeeld zijn onder de categorie van de verboden wapens, voorhanden te houden. De gevraagde erkenning zou enkel het bezit van vergunningsplichtige laders toestaan en het dus onmogelijk maken dat de verzameling die verboden laders bevat. Verzoeker stelt dat dit een belangrijke beperking is aan de verzameling die zeker ook verantwoord is in het licht van de openbare veiligheid.

Aangezien, naar verzoeker stelt, hij voldaan heeft aan de voorwaarde om een thema op te geven dat de uitbreiding van de verzameling rechtvaardigt en tevens beperkt, komt het aan de minister van Justitie toe om aan te geven dat er te dezen een gevaar voor de openbare orde ontstaat waardoor een beperkter thema moet worden gekozen. Wat dat betreft, laat de bestreden beslissing na om concrete elementen aan te geven die zulks aantonen. De bestreden beslissing beperkt zich tot het citeren uit de parlementaire voorbereiding, maar ze bevat geen enkel element waaruit blijkt dat verzoekers laderverzameling, die reeds houder is van meerdere vergunningen tot het voorhanden hebben van wapens, een gevaar voor de openbare veiligheid zou kunnen inhouden. Verzoeker concludeert dat de bestreden beslissing de aangevoerde bepalingen schendt doordat ze nalaat aan te geven welke concrete elementen in het dossier van die aard zijn om de openbare veiligheid in het gedrang te brengen waardoor het opgegeven thema te ruim of onverantwoord voorkomt. De minister van Justitie eist dan ook zonder

reden dat verzoeker het opgegeven thema beperkt en neemt dan ook ten onrechte een weigeringsbeslissing om redenen die verband houden met de openbare orde.

5. In de memorie van wederantwoord benadrukt verzoeker inzake het eerste middel dat de eerste rechtsvraag die voorligt bij het onderzoek van dit middel, de vraag is of het thema dat hij in de aanvraag heeft opgegeven, voldoet aan het bepaalde van artikel 1, § 1, derde lid, van het koninklijk besluit van 29 december 2006. Hij betwist het standpunt van de verwerende partij dat een erkend laderverzamelaar enkel vergunningsplichtige laders kan verzamelen en dat de wet dus het verzamelen van verboden laders niet toelaat. Hij verwijst ter zake naar zijn standpunt dat artikel 27, § 3, van de Wapenwet de erkende verzamelaars toelaat om ook wapens, laders of munitie die door artikel 3, § 1, van de Wapenwet worden ingedeeld in de categorie van de verboden wapens, voorhanden te hebben. Verzoeker benadrukt aldus dat hieruit kan worden afgeleid dat het voorwerp van de laderverzameling, zoals beperkt door het opgegeven thema, niet alle laders omvat. Er is dus al een beperking. Bovendien gaat deze beperking verder dan louter de in de Wapenwet opgenomen beperking omdat ze inhoudt dat de verzameling geen verboden laders mag omvatten, die ze wel zou mogen omvatten indien het thema niet beperkt werd tot de vergunningsplichtig geworden laders. In de mate dat de verwerende partij nog verwijst naar de bepalingen in een omzendbrief, merkt verzoeker op dat die geen normatief karakter heeft en dus niet kan worden gelezen als een bijkomende rechtsgrond om de voorwaarde van het thema meer beperkt te lezen dan is bepaald in het koninklijk besluit van 29 december 2006. Voorts is de door de verwerende partij aangehaalde rechtspraak en rechtsleer niet dienend voor de oplossing van de voorliggende rechtsvraag. Ook wijst hij erop dat het irrelevant is dat nog andere verzamelthema's mogelijk zijn. Aangezien in het verzoekschrift is aangetoond dat bij de aanvraag een thema werd opgegeven dat de uitbreiding van de verzameling beperkt, doet verzoeker gelden dat het aan de verwerende partij toekomt om dit thema al dan niet verder te beperken om redenen van openbare veiligheid. Verzoeker stelt vast dat de bestreden beslissing en de memorie van antwoord enkel verwijzen naar de parlementaire voorbereiding van de wet van 7 januari 2018. Uit de algemene overwegingen die de wetgever inspireerden om de vergunningsplicht voor laders

in te voeren kan evenwel niet worden afgeleid dat het bezit van laders in hoofde van verzoeker een gevaar voor de openbare veiligheid inhoudt. Bovendien heeft de verwerende partij zelfs de moeite niet gedaan om een onderzoek te doen in dit verband en wijst hij erop dat hij houder is van verscheidene vergunningen tot het voorhanden hebben van vergunningsplichtige vuurwapens. Het is dan ook ongeloofwaardig dat wapenbezit in zijn hoofde geen gevaar voor de openbare orde inhoudt, terwijl het bezit van laders wel dergelijk gevaar zou inhouden. De houding van de verwerende partij is dan ook inconsistent.

In de laatste memorie doet verzoeker gelden – na te hebben opgemerkt dat de omschrijving van het thema wordt opgelegd in artikel 1 van het koninklijk besluit van 29 december 2006 en niet in de wettekst zelf, zodat de parlementaire voorbereiding geen leidraad kan zijn om het uitvoeringsbesluit te interpreteren – dat artikel 1 van het voornoemde koninklijk besluit geen interpretatie behoeft. Verzoeker benadrukt dat, luidens de duidelijke tekst ervan, er een thema is als aan twee voorwaarden cumulatief voldaan is: 1) de omschrijving van het thema moet toelaten om te definiëren welke laders wél het voorwerp kunnen uitmaken van de verzameling en 2) de omschrijving van het thema moet ook toelaten om te bepalen welke laders niet het voorwerp kunnen uitmaken van de verzameling. Van zodra de omschrijving van een thema toelaat om, binnen de universaliteit van alle laders, aan te geven welke laders binnen het thema gevat kunnen worden en welke niet, is volgens verzoeker voldaan aan de formele voorwaarde om een thema op te geven. *In casu* is hieraan voldaan: 1) er is een “rode draad” of een “terugkerend motief”, of, zoals geformuleerd in de wettekst een omschrijving van de aard van de verzameling die de uitbreiding ervan rechtvaardigt. Door de wet van 7 januari 2018 zijn alle laders voor vergunningsplichtige vuurwapens in de regel vergunningsplichtig geworden. Het thema laat dus toe om te bepalen welke laders tot de verzameling kunnen behoren en 2) er is tevens sprake van een beperking omdat het voorgestelde thema niet alle laders bevat. Laders voor verboden wapens en laders met abnormaal hoge ladercapaciteit worden immers uitdrukkelijk uitgesloten. Voorts wijst verzoeker erop dat noch artikel 6, § 1 van de Wapenwet, noch artikel 1 van het koninklijk

besluit van 29 december 2006 voorwaarden opleggen inzake de vereiste nauwkeurigheid van de omschrijving of inzake de vereiste van een terugkerend motief. Tot slot meent verzoeker dat uit de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij uitdrukkelijk heeft erkend dat er een thema was opgegeven, maar dat dit thema te ruim is. De bestreden beslissing stelt dus duidelijk dat er sprake is van een thema, doch dat dit thema te ruim is en dat daardoor de erkenning wordt geweigerd om redenen van openbare orde. Het opgeven van een te ruim of onverantwoord thema leidt dus niet tot niet-ontvankelijkheid van de erkenningsaanvraag of tot de weigering ervan die op basis van artikel 5, § 3 van de Wapenwet enkel voorzien is indien er een risico is voor de openbare orde. Verzoeker besluit dat, vermits er bij zijn aanvraag van de erkenning wel degelijk een beperking en rechtvaardiging van de ladersverzameling is opgeven door de omschrijving van het thema, er sprake is van een “thema,” zodat de verwerende partij, indien zij van mening was dat het thema te ruim of onverantwoord is - wat ze ook aangeeft in de bestreden beslissing - diende over te gaan tot een beperking van het thema. Door de erkenning te weigeren in de plaats van ze te beperken, schendt de bestreden beslissing de in het eerste middel aangegeven wettelijke en reglementaire bepalingen.

Beoordeling

6. Artikel 6, § 1, van de Wapenwet, zoals het van toepassing was op het ogenblik van het nemen van de bestreden beslissing, luidde:

“Art. 6.§ 1. De natuurlijke personen en privaatrechtelijke rechtspersonen die een museum of een verzameling van meer dan vijf vergunningsplichtige vuurwapens of van munitie of laders wensen aan te leggen zonder voor elk bijkomend wapen een vergunning overeenkomstig artikel 11 te moeten bekomen, moeten overeenkomstig artikel 5, §§ 3 en 4, daartoe worden erkend door de gouverneur bevoegd voor de vestigingsplaats. De Koning bepaalt de inhoudelijke voorwaarden waaraan de verzameling moet voldoen en de bijzondere in acht te nemen technische voorzorgen indien de wapens ontwikkeld zijn na 1945.”

De woorden “of laders” in die bepaling zijn ingevoegd bij artikel 5 van de wet van 7 januari 2018 ‘houdende regeling van economische en

individuele activiteiten met wapens en van het Burgerlijk Wetboek' (hierna: de wet van 7 januari 2018). De voornoemde wet maakt immers, door de wijziging van artikel 22 van de Wapenwet, via de toevoeging van laders van vuurwapens, “komaf [...] met de vrije verkrijgbaarheid van laders van vuurwapens” (*Parl. St. Kamer 2017-18, nr. 54-2709/001, 21*) en neemt, “gelet op de introductie in de Wapenwet van het begrip “laders”, deze term onder meer op in artikel 6 van de Wapenwet (*Parl. St. Kamer 2017-18, nr. 54-2709/001, 11*).

In de commissie voor de Justitie verklaart de minister van Justitie inzake het voornoemde artikel 5 het volgende (*Parl. St. Kamer 2017-2018, nr. 54-2709/4, 21-22*):

“Dit artikel strekt ertoe artikel 6, § 1, van dezelfde wet te wijzigen.

De heer [G. C.] (MR) vraagt of men minstens vijf laders moet bezitten om als verzamelaar te worden beschouwd.

De minister antwoordt dat het niet gaat om het aantal laders dat men in zijn bezit heeft. De bepaling is erop gericht voor een kleine minderheid van personen die te goeder trouw zijn en interesse voor wapens hebben, een wijze mogelijk te maken om in het bezit van laders te zijn. Men kan niet bepalen of nagaan of iemand verzamelaar is.

De heer [S. V. H.] (Ecolo-Groen) vindt dat de betrokken ambtenaar zal moeten weten vanaf wanneer men van een verzamelaar spreekt. Dat kan toch niet aan individuele interpretatie worden overgelaten, vooral in een zo belangrijke wetgeving.

De minister benadrukt dat in dit geval de rode draad doorheen de collectie van belang is, niet het aantal dat men in zijn bezit heeft. Dat is het element dat de administratie moet onderzoeken.

Artikel 5 wordt eenparig aangenomen”.

Het Grondwettelijk Hof heeft in zijn arrest nr. 26/2020 van 20 februari 2020 ten aanzien van de bij de voornoemde wet van 7 januari 2018 ingevoerde regeling inzake het verhandelen en voorhanden hebben van laders, het volgende overwogen:

“Ten aanzien van het verhandelen en voorhanden hebben van laders

Wat betreft de bestreden bepalingen

B.5.1. Bij de wet van 7 januari 2018 wordt een einde gemaakt aan de vrije verkrijgbaarheid van laders van vuurwapens. De wetgever wil hiermee misbruiken door personen betrokken bij terroristische misdrijven voorkomen: ‘In de huidige wetgeving zijn laders met een ‘normale’ capaciteit (vastgesteld door de minister van Justitie op grond van artikel 3, § 1, 15°, tweede streepje wapenwet) vrij

verkrijgbaar. Dit betekent dat ze vrij kunnen worden aangekocht, zonder enige controle van de identiteit van de koper of van het feit dat deze over de vereiste vergunning beschikt. Tijdens recente gerechtelijke onderzoeken naar feiten van terrorisme is gebleken dat malafide individuen hiervan misbruik maken.

De speurders hebben vastgesteld dat terroristen hun handlangers vaak meerdere – en legale – aankopen laten doen van laders met een normale capaciteit, geschikt voor bv. Kalasjnikovs. Zo kunnen ze op korte termijn grote hoeveelheden laders vergaren, die ze plannen te gebruiken bij een aanslag. Aangezien de terroristen de vuurwapens zelf vaak illegaal halen, en de aankoop van normale laders op de legale markt gebeurt door verschillende personen en gespreid over verschillende wapenhandelaars, blijven ze onder de radar voor de opsporingsdiensten.

Het voorliggende wetsontwerp wil aan dit soort misbruik remediëren door de verkoop van laders te onderwerpen aan dezelfde regels als de verkoop van munitie. Voortaan zullen laders voor vergunningsplichtige vuurwapens slechts kunnen aangeschaft worden op vertoon van een geldige wapenvergunning (daaronder begrepen een jachtverlof, sportschutterslicentie, ...), en enkel die laders die geschikt zijn voor de wapens waarvoor de vergunning is verleend' (*Parl. St., Kamer, 2017-2018, DOC54-2709/001, p. 22*).

B.5.2. Krachtens artikel 2 van de wet van 7 januari 2018 is een lader 'een uitneembare patroonhouder voor een vuurwapen die voor de toevoer van patronen zorgt'. De wetgever heeft ervoor gekozen om die laders te onderwerpen aan dezelfde regeling als munitie. Artikel 22, § 1, van de Wapenwet, zoals gewijzigd bij artikel 18 van de wet van 7 januari 2018, bepaalt:

'Het is verboden aan particulieren munitie of laders voor vergunningsplichtige vuurwapens te verkopen of over te dragen, tenzij voor het wapen waarvoor de vergunning bepaald in artikel 11 is verleend en op vertoon van het stuk, of voor het wapen dat een persoon bedoeld in artikel 12 mag voorhanden hebben en op vertoon van het stuk dat die hoedanigheid bewijst.

Het is verboden munitie voor vergunningsplichtige vuurwapens te verkopen of over te dragen aan personen in het bezit van een vergunning die niet geldig is voor de aankoop van munitie.

Particulieren die niet voldoen aan de artikelen 11 of 12 mogen geen munitie voor vergunningsplichtige vuurwapens voorhanden hebben.

De bepalingen van de vorige leden zijn ook van toepassing op de patroonhulzen en de projectielen, tenzij zij onbruikbaar gemaakt zijn.

Particulieren die voldoen aan artikel 11, mogen enkel laders voorhanden hebben die horen bij het vuurwapen waarvoor de vergunning bepaald in dat artikel is verleend.

Particulieren die voldoen aan artikel 12, mogen enkel laders voorhanden hebben die horen bij de vergunningsplichtige vuurwapens van het type dat ze voorhanden mogen hebben. Zij mogen deze laders bovendien verder voorhanden hebben gedurende de termijn bedoeld in artikel 13, tweede lid, 1^o of 2^o, naargelang het geval.

Particulieren die niet voldoen aan de artikelen 11 of 12, en die zich niet bevinden in de situatie bedoeld in artikel 13, tweede lid, mogen geen laders voor vergunningsplichtige vuurwapens voorhanden hebben'.

Daarnaast wijzigt de wet van 7 januari 2018 een aantal bepalingen van de Wapenwet, zodat die niet enkel naar munitie, maar ook naar laders verwijzen.

B.5.3. Die wijzigingen hebben tot gevolg dat het bezit en de aankoop van laders afhankelijk worden van het legaal voorhanden hebben van een vuurwapen waarvoor de betrokken laders geschikt zijn. Het bezit of de aankoop van laders voor vergunningsplichtige vuurwapens door personen die niet in het bezit zijn van een

dergelijke vergunning, is enkel mogelijk in het kader van een erkenning als verzamelaar in de zin van artikel 6, § 1, van de Wapenwet, dat, na wijziging bij artikel 5 van de wet van 7 januari 2018, bepaalt:

‘De natuurlijke personen en privaatrechtelijke rechtspersonen die een museum of een verzameling van meer dan vijf vergunningsplichtige vuurwapens of van munitie of laders wensen aan te leggen zonder voor elk bijkomend wapen een vergunning overeenkomstig artikel 11 te moeten bekomen, moeten overeenkomstig artikel 5, §§ 3 en 4, daartoe worden erkend door de gouverneur bevoegd voor de vestigingsplaats. De Koning bepaalt de inhoudelijke voorwaarden waaraan de verzameling moet voldoen en de bijzondere in acht te nemen technische voorzorgen indien de wapens ontwikkeld zijn na 1945’.

Het voorhanden hebben en de aankoop van laders zijn derhalve afhankelijk geworden van het legaal voorhanden hebben van een vuurwapen waarvoor de betrokken laders geschikt zijn. Het voorhanden hebben of de aankoop van laders voor vergunningsplichtige vuurwapens door personen die niet in het bezit zijn van een dergelijke vergunning, is enkel mogelijk in het kader van een erkenning als verzamelaar in de zin van artikel 6, § 1, van de Wapenwet. De natuurlijke of privaatrechtelijke rechtspersoon die aldus een verzameling wil uitbouwen van laders voor vergunningsplichtige vuurwapens waarvoor hij niet in het bezit is van een vergunning tot het voorhanden hebben ervan, moet derhalve voor die activiteit een erkenning aanvragen bij de gouverneur bevoegd voor zijn vestigingsplaats.

De Koning bepaalt de inhoudelijke voorwaarden waaraan de verzameling moet voldoen waarvoor een vergunning wordt aangevraagd. Zulks is gebeurd in artikel 1, § 1, van het koninklijk besluit van 29 december 2006. Deze bepaling luidt:

Artikel 1. § 1. De aanvrager van een erkenning bedoeld in artikel 6, § 1, van de Wapenwet moet op het moment van de indiening van de aanvraag :

- 1° bewijzen reeds vijf behoorlijk vergunde vuurwapens voorhanden te hebben;
- 2° een thema opgeven dat de uitbreiding van het museum of de verzameling rechtvaardigt en tevens beperkt.

Als dit thema wapens vervaardigd na 1945 behelst, is het niet toegelaten meerdere exemplaren van wapens met een zelfde model, kaliber en benaming te verwerven. De gouverneur kan het totale aantal toegelaten wapens beperken in functie van de omstandigheden waarin de wapens zullen worden opgeslagen. Munitie voor die wapens mag slechts worden verzameld a rato van tien patronen per type wapen, tenzij de betrokkene ook is erkend voor het verzamelen van munitie.

Ongeacht het gekozen thema kan de gouverneur dit in het belang van de openbare veiligheid beperken als het te ruim of onverantwoord voorkomt. Bovendien moet de aanvrager na de erkenning de 10 wapens bedoeld in het eerste lid inschrijven in een register overeenkomstig artikel 23 van het koninklijk besluit van 20 september 1991 tot uitvoering van de wet van 3 januari 1933 op de vervaardiging van, de handel in en het dragen van wapens en op de handel in munitie, en de vergunningen tot het voorhanden hebben ervan aan de gouverneur terugsturen. Het is bovendien verboden met de verzamelde wapens te schieten, behalve voor hun noodzakelijke onderhoud en testen.”

Uit deze bepaling volgt dat het opgeven van een thema voor de verzameling een essentiële erkenningsvoorwaarde is, waaraan moet zijn voldaan op het moment van de indiening van de aanvraag tot erkenning. Het thema moet beantwoorden aan twee vereisten: enerzijds “de uitbreiding van [...] de verzameling rechtvaardigen” en anderzijds “tevens beperken”. Het verzamelthema dient dus zodanig te zijn geformuleerd dat het als objectief richtsnoer – door de minister tijdens de genese van de wijziging van artikel 6, § 1 van de Wapenwet door de wet van 7 januari 2018 de “rode draad” geheten (*supra*, punt 6) –, kan worden gebruikt om te beoordelen welke laders op basis van de laderverzameling voorhanden mogen worden gehouden, maar ook welke laders niet onder de erkenning vallen. Het thema moet derhalve voldoende zijn afgeleid, hetgeen tot de appreciatiebevoegdheid van, te dezen, de beroepsinstantie behoort.

De regelgever bepaalt geen voorwaarden of criteria wat de vereiste nauwkeurigheid betreft van het beperkend aspect waaraan het opgegeven thema moet voldoen. Het komt aan, te dezen, de beroepsinstantie toe om, binnen haar discretionaire bevoegdheid, te bepalen of het door de aanvrager in de aanvraag opgegeven thema beantwoordt aan de voornoemde in artikel 6, § 1, van het koninklijk besluit van 29 december 2006 gestelde eis tot “rechtvaardiging van de uitbreiding” en tot “beperking”. Het komt aan de Raad van State binnen het raam van zijn wettigheidscontrole niet toe om hiervan zelf een beoordeling te maken. De Raad van State is enkel bevoegd om desgevraagd na te gaan of de beroepsinstantie is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan binnen de perken van de redelijkheid tot haar besluit is gekomen.

7. Luidens artikel 5, § 3, tweede lid, van de Wapenwet waarnaar artikel 6, § 1, van de Wapenwet verwijst, kan de erkenning alleen worden geweigerd om redenen die verband houden met de handhaving van de openbare orde en moet elke beslissing tot weigering met redenen zijn omkleed. De beroepsinstantie oefent bij de beoordeling van de vraag of de in artikel 5, § 3, tweede lid, van de Wapenwet bedoelde redenen die verband houden met de handhaving van de openbare orde voorhanden zijn en van die aard zijn dat de erkenning moet worden geweigerd, een discretionaire bevoegdheid uit. Op het aanwenden van deze bevoegdheid oefent de Raad van State het hiervoor in punt 6 bepaalde wettigheidscontrole uit.

Op grond van artikel 1, § 1, derde lid, van het koninklijk besluit van 29 december 2006 kan de gouverneur in eerste administratieve aanleg en de beroepsinstantie in tweede aanleg (zie *infra*, punt 22), “ongeacht het gekozen thema” dit thema in het belang van de openbare veiligheid beperken als het te ruim of onverantwoord voorkomt. Deze mogelijkheid tot beperking van het thema laat de voormelde in artikel 5, § 3, van de Wapenwet voorziene mogelijkheid tot weigering van de aanvraag onverlet.

8. Het past om eerst de omvang van het door verzoeker voorgestelde thema te onderzoeken.

Uit de bestreden beslissing blijkt dat de beroepsinstantie zich op het standpunt stelt dat het door verzoeker voorgestelde thema – waar verzoeker uitdrukkelijk aan vasthoudt ook na de vraag tot beperking ervan door de beroepsinstantie (zie *supra*, punt 3.3.) – slechts de wettelijk voorziene beperking kent en dus samenvalt met wat wettelijk toegelaten is. Een dergelijk thema is aldus “zo ruim [...] dat het nagenoeg alle laders omvat.”

Verzoeker van zijn kant plaatst zich op het standpunt dat zijn thema beperkend is omdat het de laders uitsluit die als verboden worden

beschouwd. Hij verwijst ter zake naar artikel 27, § 3, van de Wapenwet dat volgens hem toelaat dat erkende verzamelaars ook laders met abnormaal hoge capaciteit, die op basis van artikel 3, § 1, 15°, van de Wapenwet ingedeeld zijn onder de categorie van de verboden wapens, voorhanden houden. De gevraagde erkenning zou enkel het bezit van vergunningsplichtige laders toestaan en het dus onmogelijk maken dat de verzameling de verboden laders met abnormaal hoge capaciteit bevat. Aldus houdt het volgens verzoeker voorgestelde thema een belangrijke beperking in die vanuit het oogpunt van de openbare orde belangrijk is.

9. Artikel 3, § 1, 15°, van de Wapenwet, in de versie zoals van toepassing op het ogenblik van het nemen van de bestreden beslissing, bepaalt dat als verboden wapens worden beschouwd:

“15° vuurwapens uitgerust met de volgende onderdelen en hulpstukken, evenals de volgende onderdelen en hulpstukken afzonderlijk :

- geluiddempers;
- laders met een grotere capaciteit dan de normale capaciteit zoals bepaald door de minister van Justitie voor een bepaald model vuurwapen;
- richtapparaat voor vuurwapens, die een straal projecteert op het doel en nachtkijkers;
- mechanismen die toelaten een vuurwapen om te vormen tot een automatisch vuurwapen;”

Artikel 27, §§ 3 en 4, van de Wapenwet in de versie zoals van toepassing op het ogenblik van het nemen van de bestreden beslissing, bepalen:

“§ 3. De wapens en hulpstukken bedoeld in artikel 3, § 1, 3° en 15°, mogen worden vervaardigd, hersteld, verkocht, ingevoerd, opgeslagen en vervoerd door erkende wapenfabrikanten die licentiehouder zijn van de betrokken wapens, met uitsluiting van de tussenpersonen.

Erkende verzamelaars en musea mogen ze aankopen, invoeren en voorhanden hebben op voorwaarde dat ze definitief geneutraliseerd zijn. Automatische vuurwapens mogen evenwel in originele staat worden aangekocht, ingevoerd en voorhanden gehouden door erkende verzamelaars en musea, die er de slagpin moeten uit verwijderen en ze bewaren op de wijze bepaald door de Koning.

§ 4. De in artikel 3, § 1, 5°, 6°, 7°, 12°, 13° en 14°, bedoelde wapens, mogen door erkende verzamelaars worden voorhanden gehouden, verworven en ingevoerd, op voorwaarde dat ze overeenkomstig de reglementaire bepalingen ter zake worden bewaard zoals vuurwapens. Een erkenning als verzamelaar van uitsluitend deze wapens kan worden verkregen overeenkomstig artikel 6, § 1, opdat ze worden gelijkgesteld met vuurwapens.”

Uit het samenlezen van deze bepalingen, blijkt dat, op het ogenblik van het nemen van de bestreden beslissing – en dus vóór de wijziging ervan door de wet van 5 mei 2019 ‘houdende diverse bepalingen in strafzaken en inzake erediensten, en tot wijziging van de wet van 28 mei 2002 betreffende de euthanasie en van het Sociaal Strafwetboek’ – laders met een grotere capaciteit dan de normale capaciteit, zoals bepaald door de minister van Justitie voor een bepaald model vuurwapen, als hulpstukken, afzonderlijk, zijn ingedeeld in de categorie van de verboden wapens. Erkende verzamelaars en musea mogen die laders verwerven en voorhanden hebben op voorwaarde dat ze definitief geneutraliseerd zijn. Zijn deze niet geneutraliseerd dan mogen die verboden laders derhalve niet worden gehouden, noch kan op grond van artikel 27, § 4, van de Wapenwet een (specifieke) erkenning als verzamelaar ervan worden verleend nu deze bepaling niet verwijst naar de verboden wapens en hulpstukken omschreven in artikel 3, § 1, 15°, van de Wapenwet.

Voorts moet worden gewezen op artikel 3, § 2, 3°/1, van de Wapenwet dat als vrij verkrijgbaar worden beschouwd, “de laders die, overeenkomstig de nadere regels vastgesteld door de Koning, definitief onbruikbaar zijn gemaakt.” Deze bepaling werd eveneens ingevoegd bij wet van 7 januari 2018, ingevolge een amendement nr. 4 (*Parl. St. Kamer 2017-2018*, nr. 54-2709/002, 5) bij het wetsontwerp dat leidde tot de voornoemde wet en dat eenparig werd aangenomen in de bevoegde kamercommissie (*Parl. St. Kamer 2017-2018*, nr. 54-2709/004, 21). De verantwoording van het voornoemde amendement luidt (*Parl. St. Kamer 2017-2018*, nr. 54-2709/002, 11-12).:

“Dit amendement voegt een omschrijving in van geneutraliseerde laders als vrij verkrijgbare goederen, wijzigt de bepaling omtrent de aangifteperiode en bepaalt een uitgestelde inwerkingtreding voor het bezit van laders zonder geldige titel.

Het wetsontwerp introduceert het einde van de vrije verkrijgbaarheid van laders van vuurwapens. Dit houdt in dat laders voortaan enkel nog kunnen worden voorhanden gehouden door houders van een geldige wapenvergunning (of een ander stuk dat het recht geeft wapens voorhanden te hebben, zoals een jachtverlof of sportschutterslicentie) of door houders van een erkenning bedoeld in artikel 6 van de wapenwet.

Dit geldt voor alle laders, behoudens deze die uitdrukkelijk werden verboden dan wel vrij verkrijgbaar zijn. Daar waar de wet reeds voorzag in de opname van welbepaalde laders in de categorie van de verboden wapens (met name laders met

een grotere capaciteit dan de normale capaciteit conform artikel 3, § 1, 15°, van de wet) voorziet dit amendement tevens in een aanvulling wat betreft de categorie van vrij verkrijgbare wapens aangaande laders die geen gevaar meer inhouden. Het betreft meer bepaald laders die volgens een door de Koning vast te leggen procedure definitief onbruikbaar werden gemaakt.

Net zoals geneutraliseerde vuurwapens vormen laders die een gelijkaardige behandeling ondergingen, immers geen bedreiging meer omdat ze intrinsiek onbruikbaar werden gemaakt. Het is dan ook logisch dat zulke geneutraliseerde laders vrij verkrijgbaar kunnen blijven.

In artikel 3 van het ontwerp wordt te dien einde een 1bis ingevoegd dat artikel 3, § 2, van de wet – dat een opsomming geeft van wapens die als vrij verkrijgbaar worden beschouwd – aanvult met een 3bis.”

Uit wat voorafgaat volgt dat definitief onbruikbaar gemaakte laders tot de categorie van de vrij verkrijgbare wapens behoren. Dergelijke laders zijn derhalve geen verboden laders (meer) in de zin van artikel 3, § 1, 15°, van de Wapenwet en volgen het statuut van de vrij verkrijgbare wapens.

10. Uit wat voorafgaat volgt dat de wetgever niet toelaat de verboden laders bedoeld in artikel 3, § 1, 15°, van de Wapenwet voorhanden te hebben.

Het door verzoeker voorgestelde thema valt aldus samen met wat de Wapenwet toelaat te verzamelen: enerzijds de vergunningsplichtige laders en anderzijds laders die definitief zijn geneutraliseerd.

In het licht van wat voorafgaat, maakt verzoeker aldus niet aannemelijk dat de verwerende partij, door te oordelen dat het door verzoeker voorgestelde thema “zo ruim is dat het nagenoeg alle laders omvat” de grenzen van een redelijke uitoefening van haar beoordelingsvrijheid inzake het beperkt karakter van het voorgestelde thema te buiten is gegaan. Verzoeker doet weliswaar blijken van een eigen feitelijke beoordeling daarvan, maar daarmee maakt hij niet aannemelijk dat de bestreden beslissing niet kan worden ingepast binnen de beoordelingsruimte ter zake van de beroepsinstantie. Zijn kritiek kan derhalve niet tot het gegrond bevinden van het middel leiden.

Hieruit volgt dat de beroepsinstantie niet “zonder reden” eiste dat verzoeker het opgegeven thema beperkt. Het middel is derhalve in die mate ongegrond.

11. De vaststelling dat de beroepsinstantie geen toepassing maakt van artikel 1, § 1, derde lid, van het koninklijk besluit van 29 december 2006 om een (door haar te ruim bevonden) gekozen thema te beperken in het belang van de openbare veiligheid, maar daarentegen (direct) beslist om met toepassing van artikel 6, § 1, van de Wapenwet de aanvraag te weigeren omdat zij meent dat daartoe redenen zijn die verband houden met de handhaving van de openbare orde, maakt op zich de bestreden beslissing niet onwettig. Er bestaat in rechte immers geen cascade of volgorde onder de mogelijk te nemen beslissingen indien, zoals te dezen, wettig blijkt dat een voorgesteld thema “zo ruim is dat het nagenoeg alle laders omvat.” In de mate dat verzoeker in het middel uitgaat van een andere rechtsopvatting faalt die in rechte.

Aangezien verzoeker (uitdrukkelijk) heeft geweigerd, op verzoek van de beroepsinstantie, het voorgestelde thema te beperken (zie *supra*, punt 3.3.) – en bijgevolg onmiskenbaar geen (desgevallende) toepassing vroeg van de modaliteit bepaald in artikel 1, § 1, derde lid, van het koninklijk besluit van 29 december 2006 – en de beroepsinstantie besliste om op grond van artikel 5, § 3, van de Wapenwet de aanvraag te weigeren, volgt dat de beroepsinstantie niet moet aangeven waarom zij geen toepassing maakte van de in artikel 1, § 1, derde lid, van het koninklijk besluit van 29 december 2006 bepaalde mogelijkheid. Hieruit volgt dat verzoekers kritiek *in fine* van het middel dat de bestreden beslissing die bepaling (en artikel 6, § 1, van de Wapenwet) zou schenden doordat de bestreden beslissing nalaat aan te geven welke concrete elementen in het dossier van die aard zijn om de openbare veiligheid in het gedrang te brengen waardoor het opgegeven thema te ruim of onverantwoord voorkomt, zich in werkelijkheid richt tegen het feit dat de beroepsinstantie om de reden uiteengezet in de bestreden beslissing, meent dat de in het voornoemde artikel 1, § 1, derde lid, van het koninklijk besluit van 29 december 2006 bepaalde mogelijkheid niet toepasbaar is.

Aldus richt hij zijn kritiek tegen een overtollig motief en is die dus niet ontvankelijk.

In de mate dat verzoeker tot slot stelt dat “de bestreden beslissing [na]laat [...] om concrete elementen aan te geven die aantonen dat het gekozen thema in hoofde van aanvrager of zijn verzameling een gevaar voor de openbare veiligheid kan betekenen”, valt die kritiek samen met het tweede middel.

12. Het eerste middel is in de mate dat het ontvankelijk is, ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

13. In een tweede middel voert verzoeker in het verzoekschrift de schending aan van de artikelen 5, § 3, tweede lid, en 6, § 1, van de Wapenwet. Hij voert aan dat de procedure voor de erkenning als wapenverzamelaar dezelfde is als voor een aanvraag van een wapenvergunning: artikel 6, § 1, van de Wapenwet verwijst daarom naar de paragrafen 3 en 4 van artikel 5 van de Wapenwet en de artikelen 2 tot en met 8 van het koninklijk besluit van 20 september 1991 ‘tot uitvoering van de Wapenwet’ die eveneens van toepassing zijn. Luidens artikel 5, § 3, van de Wapenwet kan de erkenning alleen worden geweigerd om redenen die verband houden met de handhaving van de openbare orde. Dit is de enige grond om een aanvraag tot erkenning als verzamelaar te weigeren die voldoet aan alle vereisten van artikel 6, § 1, van de Wapenwet. Verzoeker doet gelden dat de bestreden weigering niet is gesteund op redenen van openbare orde: dergelijke redenen komen in de bestreden beslissing niet voor. Die bevat geen enkel concreet feit in hoofde van verzoeker waaruit blijkt dat de aangevraagde laderverzameling een gevaar voor de openbare orde kan inhouden. De bestreden beslissing beperkt er zich toe enkele passages uit de parlementaire voorbereiding te citeren waarin wordt verwezen naar het algemeen veiligheidsrisico veroorzaakt door de vrije

verkrijgbaarheid van laders. Deze argumentatie werd door de regering gebruikt om haar politieke keuze voor de invoering van een vergunningsplicht voor laders te onderbouwen. Ze is echter niet dienstig om aan te tonen dat de laderverzameling te dezen een gevaar voor de openbare orde kan inhouden. Bovendien is de situatie van de aanvrager die een legaal wapenbezitter is, conform alle wettelijke bepalingen, niet vergelijkbaar met de situatie van personen met de intentie om terroristische aanslagen te plegen. De uitspraken van de federale procureur in de parlementaire voorbereiding kunnen dan ook onmogelijk worden beschouwd als een opgave van redenen die in het concrete geval aantonen dat de aangevraagde erkenning voor een laderverzameling een gevaar voor de openbare orde inhoudt. Vermits de erkenning enkel kan worden geweigerd om redenen van openbare orde en dergelijke redenen te dezen niet zijn aangetoond, schendt de bestreden beslissing artikel 5, § 3, tweede lid, van de Wapenwet.

14. Verzoeker benadrukt in de memorie van wederantwoord dat het door hem voorgestelde thema wel degelijk voldoet aan de reglementaire bepalingen. Hij benadrukt voorts dat, in de mate dat het verwijzen naar de inzichten van de wetgever voldoende zou zijn om te besluiten tot een risico voor de openbare orde, dit niet alleen ingaat tegen eerdere rechtspraak, maar dat dit bovendien een redenering is die leidt tot een verbod op wapenbezit. De volledige Wapenwet is immers een wet die de economische en individuele activiteiten met vuurwapens regelt met het oog op het vrijwaren van de openbare orde en veiligheid. Als, zoals de verwerende partij voorhoudt, deze redenering wordt doorgetrokken, dan zou elke overheid een wapenvergunning, erkenning voor verzamelen of handel, kunnen weigeren door te verwijzen naar het inzicht van de wetgever dat wapens gevaarlijk zijn en om die reden soms verboden worden of aan een vergunning onderworpen zijn. De rechtszekerheid verdwijnt op die manier helemaal en de wapenwetgeving kan dan volledig willekeurig worden toegepast volgens de persoonlijke zienswijze van elke uitreikende overheid.

In de laatste memorie herneemt verzoeker zijn standpunt dat het gekozen thema, dat het voorwerp van de verzameling beperkt, wel degelijk voldoet

aan de reglementaire bepalingen en hij verwijst daarvoor naar zijn argumenten aangehaald bij het eerste middel. Voorts wijst hij erop dat in de bestreden beslissing uitdrukkelijk is gesteld dat de erkenning geweigerd wordt om redenen van openbare orde. De verwerende partij aanvaardt in de beslissing dat een thema wordt opgegeven, verzoekt verzoeker om dit thema te beperken – waaruit ook kan worden afgeleid dat er initieel reeds sprake was van een thema –, maar weigert uiteindelijk de erkenning om redenen van openbare orde in de plaats van het thema te beperken. Hij benadrukt dat een mogelijk risico voor de openbare orde dan ook de enige grond is tot weigering van de erkenning. Indien het thema te ruim zou zijn, had de verwerende partij het moeten beperken. Tot slot verwijst hij naar zijn eerdere procedurestukken waarin wordt uiteengezet dat de bestreden beslissing nalaat om redenen van openbare orde aan te geven die erop wijzen dat in de concrete situatie het aanhouden van de laderverzameling door verzoeker een gevaar voor de openbare orde kan opleveren. Op dit punt vermeldt de bestreden beslissing geen motieven – ze beperkt zich tot het opgeven van de motieven die de wetgever had om laderverzamelingen aan een erkenning te onderwerpen –, zodat ook niet is voldaan aan de door artikel 5, § 3, tweede lid, van de Wapenwet opgelegde verplichting om de beslissing te motiveren. Dit gebrek aan motivatie is op zich een voldoende reden om tot schending van artikel 5, § 3, tweede lid, van de Wapenwet te besluiten.

Beoordeling

Exceptie

15. Volgens de verwerende partij is het tweede middel slechts ontvankelijk in de mate de Raad van State zou aannemen dat het door verzoeker aangevraagde thema geldig is.

16. Uit de beoordeling van het eerste middel blijkt dat de beroepsinstantie niet oordeelde dat de aanvraag geen geldig thema heeft, maar wel dat het zo ruim is dat het nagenoeg alle laders omvat. In de mate dat de verwerende

partij inzake haar exceptie thans uitgaat van een andere feitelijke appreciatie, vindt die geen steun in het dossier.

De exceptie wordt verworpen.

De grond van het middel

17. Uit het dictum van de bestreden beslissing blijkt dat de gevraagde erkenning werd geweigerd “ter vrijwaring van de openbare orde en veiligheid”. Zij maakt derhalve toepassing van de mogelijkheid voorzien in artikel 5, § 3, van de Wapenwet.

De draagwijdte van artikel 5, § 3, in samenlezing met artikel 6, § 1, van de Wapenwet is hiervoor weergegeven (*supra*, punt 6). Er wordt naar verwezen.

18. Anders dan hoe verzoeker het in het verzoekschrift ziet, vereist artikel 5, § 3, van de Wapenwet niet dat de concrete feiten waaruit blijkt dat de aangevraagde laderverzameling een gevaar voor de openbare orde kan inhouden dienen te bestaan in hoofde van verzoeker. Niets belet immers dat een reden die verband houdt met de handhaving van de openbare orde, ongeacht de moraliteit die de aanvrager kenmerkt, is gelegen in de aard en de omvang van het voorgestelde thema. In de mate dat verzoeker uitgaat van een andere rechtsopvatting, faalt die naar recht. De kritiek die verzoeker ter zake uit en zijn referenties naar rechtspraak ter zake, zijn derhalve in rechte niet ter zake.

Uit de beoordeling van het eerste middel blijkt dat de verwerende partij binnen haar appreciatiebevoegdheid bleef door te oordelen dat het voorgestelde thema zo ruim is dat het nagenoeg alle laders omvat en neerkomt “op het erkennen van een ongebreideld wapenbezit.” Het door verzoeker voorgestelde thema of de “rode draad” in de verzameling valt aldus samen met wat de Wapenwet toelaat te verzamelen. Ten aanzien van een verzameling met een

dergelijk ruim thema dat in wezen geen enkele beperking inhoudt die een “ongebreideld laderbezit” zou beletten, oordeelt de beroepsinstantie, in het licht van de door haar uiteengezette en niet-betwiste doelstelling van de wetgever met het instellen van het verbod op het vrij voorhanden hebben van en verkoop van de laders, dat het “ongebreideld laderbezit een gevaar stelt voor de openbare veiligheid en omdat aldus het toekennen van verzamelerkenningen voor een onvoldoend afgebakend geheel van laders neerkomt op het erkennen van ongebreideld wapenbezit.” Aldus geeft de beroepsinstantie op voldoende concrete wijze de reden aan die verband houdt met de handhaving van de openbare orde op grond waarvan zij de erkenning weigert. De omstandigheid dat zij daartoe refereert aan en steunt op de inzichten ter zake van de wetgever met betrekking tot de noodzaak tot bescherming van het algemeen belang en de bestrijding van criminaliteit, doet hieraan geen afbreuk. Evenmin blijkt eruit dat het louter verwijzen naar de inzichten van de wetgever en de *ratio legis* van de Wapenwet op zich de reden in de voorliggende zaak is waarom de beroepsinstantie de aanvraag weigert, maar wel het verband tussen het “ongebreideld” ruim thema van de verzameling en het gevaar dat dit ongebreideld bezit, in het licht van de bedoeling van de regelgeving, kan opleveren voor de openbare orde. Aldus blijkt niet dat de gevolgde redenering leidt tot een algemeen verbod op bezit.

Uit wat voorafgaat volgt dat verzoeker niet aannemelijk maakt dat de weigering van de aangevraagde erkenning niet steunt op redenen van openbare orde.

19. Het tweede middel is ongegrond in de mate dat het ontvankelijk is.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

20. In een derde middel voert verzoeker in het verzoekschrift de schending aan van artikel 5, § 3, eerste lid van de Wapenwet, luidens hetwelk de gouverneur uitspraak doet over de aanvraag om erkenning “na ontvangst van het met redenen omkleed advies van de procureur des Koning en van de burgemeester bevoegd voor de vestigingsplaats en voor de woonplaats van de aanvrager”. Hij doet gelden dat omwille van de devolutieve werking, deze bepaling ook geldt indien de erkenning wordt verleend door de beroepsinstantie en dat uit de bestreden beslissing niet blijkt dat de verplichte adviezen van de procureur des Konings en van de burgemeester werden gevraagd.

21. Refererend aan rechtspraak van de Raad van State inzake het devolutief karakter van het in artikel 30 van de Wapenwet bedoeld devolutief beroep, stelt verzoeker in de memorie van wederantwoord dat de beroepsinstantie is gebonden door dezelfde verplichtingen als die welke rusten op de overheid die aanvankelijk de aanvraag onderzocht. Voorts is het niet opvragen van die adviezen een inbreuk op de Wapenwet en strafbaar en is het niet opvragen van de door de wet verplichte adviezen een schending van een substantiële vormvereiste die aan de overheid wordt opgelegd.

In de laatste memorie herinnert verzoeker aan de doelstelling van deze adviesverplichting en onderstreept hij aldus zijn belang bij het middel.

Beoordeling

22. Artikel 30, eerste lid, van de Wapenwet luidt:

“Beroep staat open bij de minister van Justitie of bij zijn gemachtigde in geval van het ontbreken van een beslissing van de gouverneur binnen de in artikel 31 bedoelde termijnen, of tegen de beslissingen van de gouverneur tot weigering, beperking, schorsing of intrekking van een erkenning, een vergunning of een recht, behalve tegen beslissingen inzake onontvankelijke aanvragen.”

Dit voorschrift bepaalt een georganiseerd administratief beroep bij de minister van Justitie of bij zijn gemachtigde tegen het in de voormelde

bepaling opgesomde stilzitten of opgesomde beslissingen van de gouverneur (Cf. GwH 19 december 2007, nr. 154/2007, punt B.60.1). Door de devolutieve werking van het georganiseerd beroep verwerft de beroepsinstantie op grond van deze bepaling de beslissingsmacht over de zaak zelf, op dezelfde wijze als de gouverneur.

23. De Wapenwet bevat geen normatieve verplichting om in administratief beroep adviezen in te winnen. Anders dan hoe verzoeker het stelt, volgt zulks ook niet uit het principe van het devolutief karakter van het administratief beroep.

De door verzoeker geschonden geachte, in artikel 5, § 1, eerste lid, van de Wapenwet verplichte gestelde consultatieplicht, situeert zich aldus enkel in de eerste administratieve aanleg van de procedure, zodat verzoekers kritiek betrekking heeft op de onregelmatigheid van een enkel in eerste aanleg verplicht gestelde substantiële pleegvorm. Gelet op de zo-even aangehaalde devolutieve werking van het administratief beroep, kunnen evenwel onregelmatigheden waarmee de procedure in eerste aanleg zou zijn behept, in principe niet tot nietigheid van de bestreden beroepsbeslissing leiden, aangezien eventuele onregelmatigheden in de procedure in eerste aanleg kunnen worden gedekt door de beslissing in beroep. Verzoeker voert niet aan dat dit te dezen niet het geval is.

24. Het middel kan niet tot nietigverklaring leiden.

BESLISSING

1. Het beroep wordt verworpen.

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 zevenentwintig mei tweeduizend eenentwintig, 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