

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.633/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 19 februari 2004 door de Voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorstel van decreet "houdende de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materiaal en daaraan verbonden technologie" (Parl. St., Vl. Parl., 2003-2004, nr. 2109/1), heeft op 16 maart 2004 het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET VOORSTEL

Het om advies voorgelegde voorstel van decreet strekt tot regeling van de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie.

Aan de Vlaamse regering wordt de opdracht verleend om een lijst vast te stellen van de wapens, de munitie en het speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel of de daaraan verbonden technologie, waarvan de in-, uit- en doorvoer verboden zijn (artikel 3, eerste lid). Daarnaast wordt de Vlaamse regering ermee belast een vergunningstelsel uit te werken voor de in-, uit- en doorvoer van de overige zo-even vermelde wapens, munitie, materieel of technologie (artikel 3, tweede lid), waaromtrent zij de toekennings- en gebruiksvoorwaarden en bijzondere voorwaarden inzake niet-wederuitvoer, vervoer en eindbestemming bepaalt (artikel 4, § 1, eerste lid).

Zij dient voor de toekenning van de vergunningen het advies in te winnen van het Adviescomité voor Wapenuitvoer (artikel 4, § 1, tweede lid), bestaande uit vijftien leden met een bijzondere deskundigheid inzake mensenrechten en internationale conflictpreventie (artikel 4, § 2, eerste lid). In artikel 5, § 1, van het voorstel worden een aantal gevallen opgesomd waarin de aanvraag tot het verkrijgen van een uitvoer- of doorvoervergunning moet worden verworpen. Bij de toekenning van een vergunning moet rekening gehouden worden met een aantal nader omschreven criteria (artikel 5, § 2).

Voorts wordt de informatieuitwisseling met de landen van de Europese Unie geregeld (artikel 6). In artikel 7 wordt voorzien in de mogelijkheid een "administratieve vergoeding" op te leggen voor het behandelen van de vergunningsaanvragen of het toekennen van de vergunning.

Krachtens artikel 8 kan de Vlaamse regering, onverminderd de algemene voorwaarden die door haar zijn vastgesteld, bijzondere voorwaarden opleggen voor de toekenning of het gebruik van de vergunningen, terwijl de regering krachtens artikel 9 de geldigheid van de lopende vergunningen, al naar het geval, in bijzondere of uitzonderlijke omstandigheden kan schorsen of intrekken. Voorts worden een aantal gevallen bepaald

.../...

waarin de in-, uit- of doorvoervergunningen tijdelijk kunnen worden geweigerd (artikel 11).

Het voorstel bevat nog strafbepalingen (artikel 10), bepalingen betreffende de verplichtingen van de krediet- en verzekeringsinstellingen die bij de wapentransacties zijn betrokken (artikel 12), het recht op inlichtingen en inzage van de bevoegde autoriteiten (artikel 13). Tot slot voorziet het voorstel in een rapportageverplichting aan het Vlaams Parlement (artikel 14).

BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST

De voorgestelde regeling vindt bevoegdheidsrechtelijke grondslag in artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 4°, en vijfde lid, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Op grond van die bepalingen zijn de gewesten bevoegd voor de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en de daaraan verbonden technologie evenals van de producten of technologieën voor tweërlei gebruik, onverminderd de federale bevoegdheid inzake in- en uitvoer met betrekking tot het leger en de politie en met naleving van de criteria vastgesteld in de Gedragscode van de Europese Unie betreffende wapenuitvoer.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. In de artikelen 2, 2°, 3, 4 en 8 van het voorstel wordt het bepalen van essentiële elementen van de aangelegenheid van de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en de daaraan verbonden technologie, aan de Vlaamse regering gedelegeerd. Zo wordt het bepalen van het toepassingsgebied van de regeling in ruime mate overgelaten aan de Vlaamse regering (artikel 2, 2°), en wordt haar de bevoegdheid toegekend tot het vaststellen van een lijst van de producten, materieel of technologieën waarvan de in-, uit- en doorvoer verboden zijn (artikel 3, eerste lid), evenals tot het vaststellen van een stelsel van vergunningen voor de in-, uit- en doorvoer ervan (artikel 3, tweede lid) en tot het bepalen van de algemene toekennings- en gebruiksvoorwaarden van de vergunningen en de bijzondere voorwaarden inzake niet-wederuitvoer, vervoer en eindbestemming ervan

.../...

(artikel 4). Bovendien wordt aan de regering de bevoegdheid toegekend om "bijzondere voorwaarden" op te leggen met betrekking tot de toekenning en het gebruik van de vergunningen (artikel 8) en wordt in artikel 9 aan de Vlaamse regering een bijzonder ruime appreciatiebevoegdheid toegekend om, indien "bijzondere" of "uitzonderlijke" omstandigheden zulks wettigen, de "geldigheid" van de lopende vergunningen in te trekken of te schorsen.

Dergelijke uiterst ruime delegaties van reglementaire bevoegdheid of dergelijk verlenen van een nagenoeg ongelimiteerde appreciatiebevoegdheid aan de Vlaamse regering zijn niet in overeenstemming te brengen met de beginselen die de verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht beheersen. Die beginselen vereisen dat de decreetgever zelf de basisregels vaststelt die de door hem geregelde aangelegenheden beheersen. Die werkwijze verzekert dat over de essentie van de normering een debat kan worden gevoerd in een beraadslagende vergadering die democratisch is verkozen.

In dit verband moet worden opgemerkt dat het Arbitragehof zich recentelijk bevoegd heeft verklaard om bepalingen te vernietigen of ongrondwettig te verklaren waarbij een wetgever, door de administratieve overheid op te dragen een maatregel te nemen die niet onder haar bevoegdheid valt, aldus een categorie van personen uitsluit van het optreden van een democratisch gekozen vergadering, waarin de Grondwet of de bijzondere wet voorziet ¹. Het Hof overweegt in dit verband, na de artikelen 17, 20 en 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in herinnering te hebben gebracht, dat "overeenkomstig de beginselen die de verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht regelen, de essentiële beleidskeuzen door de wetgevende vergadering (dienen) te worden vastgesteld", waaraan wordt toegevoegd dat de nadere uitwerking daarvan aan de uitvoerende macht mag worden overgelaten ².

Uit wat voorafgaat volgt derhalve dat in het voorstel van decreet een meer uitgewerkte regeling betreffende de genoemde aangelegenheden zal moeten worden opgenomen.

¹Arbitragehof, nr. 31/2004, 3 maart 2004, B.5.2

²Ibidem, B.5.4.

2. Bij de concrete uitwerking van het vergunningenstelsel voor de in-, uit- en doorvoer van de wapens en munitie en het overige speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, zal acht moeten worden geslagen op artikel 11, lid 2, van het Verdrag van 3 februari 1958 tot instelling van de Benelux Economische Unie, naar luid waarvan "de vergunningen- en contingentenstelsels voor in-, uit- en doorvoer (...) gelijk (zijn)" ³.

3. Binnen de hem toegemeten tijd, waarin nog tal van andere ontwerpen dienden te worden onderzocht met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1° en 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving, niet kunnen onderzoeken of de voorgestelde regeling in al haar aspecten conform is of op een correcte wijze uitvoering geeft aan de Europeesrechtelijke regelingen inzake in-, uit- en doorvoer. Zo rijst de vraag of de voorgestelde regeling geen bepalingen dient te bevatten betreffende de producten en technologieën voor tweeeërlei gebruik, waarvan de regeling krachtens artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 4°, eveneens aan de gewesten is overgedragen ⁴.

³Advies nr. 20.027/9 van 28 januari 1991 over een ontwerp van wet "betreffende de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik ontworpen materieel, Parl. St., Senaat, 1990-91, 1281/1 17-20.

⁴Zie in dit verband verordening (EG) nr. 1334/2000 van de Raad van 22 juni 2000 tot instelling van een communautaire regeling voor controle op de uitvoer van producten en technologie voor tweeeërlei gebruik.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

Er wordt met betrekking tot de in artikel 2, 2°, vervatte delegatie aan de Vlaamse regering ⁵ in de eerste plaats verwezen naar opmerking 1 van het onderdeel "algemene opmerkingen" van dit advies. Door het aan de Vlaamse regering over te laten te bepalen wat wordt beschouwd als "wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie", wordt aan de Vlaamse regering een te weinig begrensde delegatie verleend om het toepassingsgebied van het decreet te bepalen.

In het voorstel zou minstens een nadere omschrijving moeten worden opgenomen omtrent het bedoelde materieel. Alleen dan kan aan de regering de opdracht worden gegeven om het zo-even aangehaalde begrip nader te preciseren.

Artikel 3

Er wordt met betrekking tot in de artikel 3 voorkomende delegaties, verwezen naar opmerking 1 van het onderdeel "algemene opmerkingen" van dit advies.

Hetzelfde geldt ten aanzien van artikel 4, § 1, van het voorstel.

Artikel 4

Er dient te worden omschreven wie wordt beoogd met de in artikel 4, § 2, tweede lid, 2°, opgenomen term "leden met een academische achtergrond". Wordt hiermee bedoeld dat die leden deel moeten uitmaken van het academisch personeel van de universiteiten of de hogescholen, of heeft de term een ruimere draagwijdte?

⁵Wetgevingstechnisch verdient het geen aanbeveling een delegatiebepaling op te nemen in een artikel waarin begrippen worden gedefinieerd. De bedoelde delegatie wordt beter in een autonome bepaling opgenomen.

Artikel 5

1. In artikel 5, § 1, 1°, wordt bepaald dat een aanvraag tot het verkrijgen van een uitvoer- of doorvoervergunning wordt verworpen indien de verlening ervan strijdig is met de Gedragscode van de Europese Unie betreffende de wapenuitvoer ⁶ van 8 juni 1998, waaraan ook wordt gerefereerd in artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Die code lijkt niet het voorwerp uit te maken van een officiële bekendmaking.

Teneinde in overeenstemming te zijn met het bepaalde in artikel 22 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en om de rechtszekerheid en de toegankelijkheid van de regelgeving te waarborgen, dienen de in de genoemde gedragscode opgenomen criteria, die overigens de in het voorstel opgenomen criteria overlappen, ook in het voorstel te worden opgenomen.

2. Men late artikel 5, § 2, aanvangen als volgt: " Bij de toekenning van de vergunningen wordt rekening gehouden met ...".

Artikel 6

1. De vraag rijst of de in artikel 6 bedoelde informatie- en raadplegingsverplichting niet moet worden uitgebreid tot het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest. Gelijkaardige redenen als die welke de uit het Europese recht voortvloeiende verplichting verantwoorden, lijken immers te gelden ten aanzien van de andere gewesten dan het Vlaamse Gewest.

⁶En niet "Gedragscode van de Europese Unie op het gebied van de uitvoer van wapens", zoals in die bepaling is vermeld.

2. Ook in artikel 6, eerste lid, dient de Gedragscode van de Europese Unie betreffende wapenuitvoer met haar correcte opschrift te worden vermeld ⁷.

Artikel 8

1. Er wordt verwezen naar opmerking 1 van het onderdeel "algemene opmerkingen" van dit advies, waaruit volgt dat de aard van de in artikel 8 bedoelde "bijzondere voorwaarden" in het decreet nader zal moeten worden omschreven.

2. Uit het geheel van artikel 8 lijkt te mogen worden afgeleid dat geval per geval bijzondere voorwaarden kunnen worden verbonden aan de afgifte van een vergunning. Zulks gebeurt dan evenwel niet bij wege van een verordening of bij wege van onderrichtingen aan die diensten die zijn belast met de afgifte van de vergunningen, maar bij een individuele beslissing.

De zinsnede "ofwel via een verordening, ofwel via een onderrichting voor de diensten, belast met het afgeven van de vergunningen" dient dan ook te vervallen ⁸.

Artikel 9

1. Met betrekking tot artikel 9 wordt verwezen naar opmerking 1 van het onderdeel "algemene opmerkingen" van dit advies. Dit betekent dat de begrippen "bijzondere omstandigheden" (artikel 9, eerste lid), "uitzonderlijke omstandigheden" (artikel 9, tweede lid) en "bijzondere maatregelen" (artikel 9, derde lid) in het decreet zelf moeten worden omschreven.

⁷Eventueel kan worden overwogen om in artikel 2 een definitie van die code op te nemen, waardoor verder in het decreet een afgekorte citeerwijze kan worden gebruikt.

⁸Dit neemt niet weg dat bij een rondzendbrief gedragslijnen kunnen worden uitgetekend, onder voorbehoud van een concrete toetsing van elk geval afzonderlijk. Zulks dient evenwel niet bij decreet te worden bepaald.

2. In artikel 9, tweede lid, worden de woorden "via onderrichtingen aan de diensten, belast met het afgeven van de vergunningen" beter geschrapt. Het is immers de Vlaamse regering zelf, of eventueel de door haar daartoe gedelegeerde minister, die de vergunning zal schorsen.

Wordt gevolg gegeven aan deze opmerking, dan dient ook artikel 9, derde lid, te worden aangepast.

3. In tegenstelling tot wat in artikel 9, eerste lid, van het voorstel is bepaald, wordt in artikel 9, tweede lid, niet vereist dat de erin bedoelde schorsingsbeslissing formeel zou zijn gemotiveerd.

Gelet op de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen dient evenwel iedere individuele bestuurshandeling uitdrukkelijk te zijn gemotiveerd.

Op grond van de rechtspraak van het Arbitragehof moet worden aangenomen dat het opleggen van deze formele-motiveringsplicht tot de bevoegdheid van de federale wetgever behoort ⁹. Het staat derhalve niet aan de decreetgever om bepaalde handelingen te onttrekken aan het formele-motiveringsvereiste ¹⁰. Evenmin dient de decreetgever te bepalen dat een individuele bestuurshandeling uitdrukkelijk gemotiveerd dient te zijn, aangezien zulks reeds voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991, die ook van toepassing is op de gemeenschappen en de gewesten ¹¹.

⁹Arbitragehof, nr. 55/2001, 8 mei 2001; Arbitragehof, nr. 128/2001, 18 oktober 2001, B.14.1 tot B.18.

¹⁰Er dient overigens aan te worden herinnerd dat artikel 5 van de wet van 29 juli 1991 bepaalt dat de dringende noodzakelijkheid het bestuur ervan niet ontslaat zijn handelingen uitdrukkelijk te motiveren.

¹¹Indien men het formele motiveringsvereiste desondanks toch in herinnering wil brengen, dient in de tekst van artikel 9, eerste lid, een referentie aan de zo-even genoemde wet te worden toegevoegd, teneinde geen onduidelijkheid te laten ontstaan over de wettelijke grondslag van dat vereiste.

Gelet op hetgeen voorafgaat, wordt artikel 9, tweede lid, beter weggelaten, nu de Vlaamse regering reeds op grond van artikel 9, eerste lid, een vergunning kan schorsen. In die laatste bepaling dient de zinsnede ", bij gemotiveerd besluit," te worden weggelaten of dient minstens een referentie te worden toegevoegd aan de wet van 29 juli 1991.

Artikel 10

1. Het huidige artikel 10 wordt best, mits een aangepaste redactie, als laatste artikel te worden opgenomen.

2. In artikel 10, eerste lid, wordt met betrekking tot de strafmaat op de erin bedoelde overtredingen verwezen naar een federale wet. Die bepaling zou zo kunnen worden geïnterpreteerd dat ze als gevolg heeft dat, wanneer de federale wetgever de in die wet bedoelde straffen wijzigt, zulks ook het geval zou zijn voor de overtredingen die zijn omschreven in het decreet dat thans in de vorm van een voorstel voorligt.

Zulks is evenwel in strijd met het uit de artikelen 14 van de Grondwet en 11, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voortvloeiende beginsel dat enkel de bevoegde wetgever de straffen kan bepalen op de overtredingen van de normen die hij uitvaardigt.

In artikel 10, eerste lid, dienen de erin bedoelde straffen derhalve uitdrukkelijk te worden vermeld, en niet bij wijze van verwijzing ¹².

¹²Behoudt men desondanks de verwijzing, dan mag artikel 10, eerste lid, enkel zo worden geïnterpreteerd als verwijzende naar de erin bedoelde straffen zoals die van kracht waren op de dag van inwerkingtreding van het decreet dat thans in de vorm van een voorstel voorligt. Dat procédé verdient evenwel omwille van rechtszekerheidsoverwegingen geen aanbeveling.

3. Veeleer dan begrip "poging" te verruimen, kan in artikel 10, derde lid, een autonome strafbepaling worden opgenomen.

Die bepaling kan aanvangen als volgt:

"Met dezelfde straffen wordt gestraft, hij die..."

Artikel 11

In artikel 11, 5°, dient te worden geschreven "weigert inlichtingen of documenten te verschaffen" in plaats van "zich onthoudt van het verstrekken van inlichtingen en documenten".

Artikel 13

De vraag rijst naar wie wordt verwezen met de term "bevoegde autoriteiten" in artikel 13 van het voorstel. Die vraag klemmt des te meer nu, in tegenstelling tot artikel 16 van de wet van 5 augustus 1991 betreffende de in-, uit- en doorvoer van en de bestrijding van illegale handel in wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, geen ambtenaren worden aangewezen om toezicht te houden op de naleving van het decreet dat thans in de vorm van een voorstel voorligt ¹³.

Het begrip "bevoegde autoriteiten" dient derhalve te worden verduidelijkt.

Artikel 14

In artikel 14, § 2, dient te worden gespecificeerd dat ook het daarin bedoelde zesmaandelijks verslag aan het Vlaams Parlement wordt uitgebracht.

¹³Die lacune zou overigens dienen te worden weggewerkt.

Slotopmerkingen

1. Het verdient aanbeveling om bepalingen van de wet van 5 augustus 1991 die impliciet worden opgeheven, voor het Vlaamse Gewest ook uitdrukkelijk op te heffen.

2. In het decreet dat thans in de vorm van een voorstel voorligt, worden tal van ingrijpende bevoegdheden aan de Vlaamse regering verleend, zoals het toekennen, weigeren, schorsen of intrekken van de erin bedoelde vergunningen. Het verdient aanbeveling om de essentiële procedureregels die moeten worden gevolgd bij het aanvragen van de vergunningen en bij het daarmee gepaard gaande besluitvormingsproces, in het decreet zelf te regelen. Daarbij zal in geval van intrekking of schorsing of voorlopige weigering van de vergunning, aandacht dienen te worden besteed aan de naleving van de hoorplicht. Krachtens dat beginsel kan, op grond van een tekortkoming, tegen niemand een maatregel worden genomen die zijn belangen ernstig kan aantasten zonder dat hij vooraf wordt gehoord. Van de aldus bedoelde hoorplicht kan enkel worden afgeweken wanneer de feiten, op basis waarvan de voorgenomen maatregel wordt overwogen, vatbaar zijn voor directe, eenvoudige vaststelling door de overheid, wanneer de noodzaak bestaat snel op te treden of wanneer degene tegen wie de maatregel wordt overwogen, niet binnen een redelijke termijn kan worden bereikt.¹⁴

¹⁴Raadpleeg o.m. I. OPDEBEEK, "Het recht van verdediging en het recht om zijn standpunt naar voren te brengen", in I. OPDEBEEK (ed.), *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, Deurne, 1993, (51), 66-69, met verwijzingen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. STEEN, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME