

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.665/1
VAN 1 JULI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 3 juni 2008 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 materieel en daaraan verbonden technologie" (*Parl. St. Vl. Parl.*, 2005-2006, nr. 834/1), heeft het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

*

* *

STREKKING VAN HET VOORSTEL VAN DECREET

Het om advies voorgelegde voorstel van decreet bevat een autonome regeling voor het Vlaamse Gewest inzake de handel in wapens en onderdelen van wapensystemen. Die regeling zal bestaan naast en is - voor een aantal bepalingen - geïnspireerd door de federale 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.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. In sommige bepalingen van het voorstel wordt het regelen 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 daaraan verbonden technologie, aan de Vlaamse Regering gedelegeerd. Zo wordt het bepalen van het toepassingsgebied van de regeling, weliswaar door middel van het aanpassen van een Europese lijst van militaire goederen, overgelaten aan de Vlaamse Regering (artikel 3, § 1, van het voorstel), evenals het vaststellen van een stelsel van vergunningen voor de in-, uit- of doorvoer ervan, het bepalen van de algemene toekennings- en gebruiksvoorwaarden van de vergunningen en de bijzondere voorwaarden inzake niet-wederuitvoer, vervoer en eindbestemming ervan (artikel 4, eerste lid).

Dergelijke uiterst ruime delegaties van reglementaire bevoegdheid of het verlenen van een nagenoeg onbeperkte appreciatiebevoegdheid aan de Vlaamse Regering zijn niet in overeenstemming met de beginselen die de verhouding tussen de

.../...

decreetgevende 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.

2. Gelet op de artikelen 21 en 22 van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 over de Vlaamse instellingen, dienen de bevoegdheidsdelegaties aan de Vlaamse Minister van Buitenlandse Aangelegenheden, in de artikelen 3, § 1, en 5, 10/, van het voorstel, te worden vervangen door een bevoegdheidsdelegatie aan de Vlaamse Regering die, in voorkomend geval, de haar bij die bepaling toegekende bevoegdheid kan subdelegeren aan de betrokken minister.

3. Bij de concrete uitwerking van het vergunningenstelsel voor de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en 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)".

4. De ontworpen regeling dient de betrokken Europeesrechtelijke bepalingen inzake in-, uit- en doorvoer na te leven of correct uit te voeren. Zo wordt in artikel 3, § 2, van het voorstel bepaald dat de Vlaamse Regering om de zes maanden de lijst van goederen voor tweeeërlei gebruik evalueert en dat ze die lijst kan aanpassen. Dergelijke "aanpassing" zal evenwel enkel toelaatbaar zijn in de mate dat ermee geen afbreuk wordt gedaan aan hetgeen wordt bepaald in de artikelen 3 en 5 van verordening (EG) nr. 1334/2000 van de Raad van de Europese Unie 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 5

Zoals het Grondwettelijk Hof er reeds bij herhaling heeft op gewezen, dienen de onderscheiden wetgevers bij de uitoefening van hun bevoegdheden het evenredigheidsbeginsel in acht te nemen, hetgeen inhoudt dat zij, ook al blijven zij binnen de grenzen van hun bevoegdheden, niet op overdreven wijze afbreuk mogen doen aan de bevoegdheden die aan de andere wetgevers zijn toegewezen, met name door de uitoefening daarvan onmogelijk of overdreven moeilijk te maken.

Gelet op de nauwe samenhang die er bestaat tussen de bij artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 4/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, aan de gewesten toegekende bevoegdheid en de federale bevoegdheden inzake buitenlands beleid, waarvan aan de Koning krachtens artikel 167, § 1, van de Grondwet de leiding toekomt, zullen de gewesten, bij de uitoefening van de zo-even genoemde bevoegdheid ervoor dienen te waken de fundamentele beleidskeuzes van de federale overheid inzake buitenlands beleid niet in het gedrang te brengen. In dat verband zal het Vlaams Parlement met name dienen te onderzoeken of het in artikel 5, 4/, d), van het voorstel vermelde criterium inzake de niet-erkenning van het Internationaal Strafhof gehandhaafd kan blijven.

Artikel 8

Overeenkomstig artikel 16 van de wet van 31 augustus 1939 op de Nationale Delcredere dienst kunnen de ministeriële afgevaardigden de beslissingen schorsen die zij strijdig achten met de wetten, met het inrichtingsreglement of met 's Rijks belangen. Artikel 8 van het voorstel voorziet eveneens in de mogelijkheid van schorsing in welk verband in de toelichting de volgende verduidelijking wordt gegeven:

"Exportsteun in de vorm van risicodekking of kredieten die door de Nationale Delcredere dienst verleend worden, kan niet langer gegeven worden als het gaat om de uitvoer van wapens. Enkel de export van goederen en technologieën die bijdragen aan een duurzame ontwikkeling en de bevordering van vrede mogen voortaan nog exportsteun krijgen. Daarom moet de vertegenwoordiger van het Vlaamse Gewest in de Nationale Delcredere dienst systematisch van zijn veto gebruikmaken telkens als er gedelibereerd wordt of er dekking zal worden gegeven aan de export van militaire goederen".

Vastgesteld kan worden dat de regeling van schorsing in artikel 8 van het voorstel stringenter is dan die in artikel 16 van de wet van 31 augustus 1939. Wat dat betreft, moet erop worden gewezen dat - zoals reeds vermeld in dit advies - de decreetgever geen maatregelen mag nemen die de uitoefening van de bevoegdheden van andere wetgevers - en *in casu* die van de federale wetgever - onmogelijk of overdreven moeilijk maken.

Artikel 11

In artikel 11 van het voorstel wordt aan openbare instellingen en verenigingen die zich statutair tot doel stellen de rechten van de mens te verdedigen of vrede te bewerkstelligen of naar duurzame ontwikkeling te streven, het recht toegekend om in rechte op te treden "in alle rechtsgeschillen waartoe de toepassing van (het) decreet aanleiding kan geven, wanneer afbreuk is gedaan aan hetgeen zij statutair nastreven". Aldus regelt de decreetgever een aspect van de procedure voor de rechtscolleges, die in beginsel moet worden geacht tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid te behoren.

Het is derhalve slechts door zich te beroepen op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dat de gewestwetgever het vermelde recht zou kunnen toekennen. Daartoe is vereist dat de toekenning van dat recht noodzakelijk is om het beleid van het gewest inzake wapenexport tot een goed einde te brengen. Bovendien moet de betreden federale aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling lenen en mag de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal zijn, wat *in casu* het geval is.

Met betrekking tot het noodzakelijkheidsvereiste verdient het aanbeveling om tijdens de parlementaire voorbereiding op een nauwkeurige wijze de redenen uiteen te zetten van de toekenning van de genoemde bevoegdheid om in rechte op te treden, om de decreetgever in staat te stellen te oordelen over het vervuld zijn van deze voorwaarde.

Artikel 14

1. In artikel 14, eerste lid, van het voorstel 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 artikel 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 14, eerste lid, van het voorstel dienen derhalve de erin bedoelde straffen uitdrukkelijk te worden vermeld, in plaats van de straffen te bepalen door middel van een verwijzing naar de federale wet.

2. Veeleer dan het begrip "poging" te verruimen, kan in artikel 14, tweede lid, van het voorstel beter een autonome strafbepaling worden opgenomen.

Artikel 15

Het is overbodig om in artikel 15 van het voorstel de gangbare regel van inwerkingtreding van decreten te bevestigen. Het betrokken artikel wordt daarom beter geconcipieerd als een loutere opheffingsbepaling.

Slotopmerking

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 ⁽¹⁾. 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

⁽¹⁾ Zie bijvoorbeeld artikel 12 van het voorstel.

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.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT,	assessoren van de
	M. TISON,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste
auditeur-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME