KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.544/1
VAN 3 JULI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 15 juni 2012 door de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot uitvoering van het Wapenhandeldecreet van 6 juni 2012’, heeft het volgende advies gegeven:

1. 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 vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP VAN BESLUIT

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe uitvoering te geven aan diverse delegatiebepalingen in het decreet van 15 juni 2012 ‘betreffende de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal, ordehandhavingsmateriaal, civiele vuurwapens, onderdelen en munitie’, welk decreet wordt aangehaald als ‘Wapenhandeldecreet’[1].

Het ontwerp bevat algemene regels betreffende het procedureel kader en nadere regels voor het aanvragen en het toekennen van de verschillende types van vergunningen, voorafgaande machtigingen, certificaten van gecertificeerd persoon, voorlopige adviezen en schriftelijke bevestigingen, waarin het Wapenhandeldecreet voorziet (artikelen 3 tot 7 van het ontwerp).

Daarnaast worden in het ontwerp specifieke regels opgenomen betreffende de in-, uit- en doorvoer en de overbrenging van defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal, ordehandhavingsmateriaal, civiele vuurwapens, onderdelen, munitie en andere goederen, vermeld op de in bijlage bij het ontwerp gevoegde lijsten (artikelen 8 en 9). Voorts zijn er bepalingen betreffende de algemene vergunningen (artikelen 10 en 11) en bevat het ontwerp een groot aantal voorschriften betreffende de procedure voor de aanvraag en het toekennen van en nadere regels inzake in het Wapenhandeldecreet bedoelde vergunningen (artikelen 12 tot 34).

Het ontwerp bevat tevens een aantal specifieke regels met betrekking tot de in-, uit- en doorvoer en de overbrenging van civiele vuurwapens, onderdelen en munitie. Er wordt in dat verband bepaald voor welke civiele vuurwapens, onderdelen en munitie wordt vrijgesteld van vergunning (artikel 35) en volgens welke procedure en nadere regels de vergunningen worden verleend (artikelen 36 tot 43).

[1] Artikel 53 van het decreet van 15 juni 2012.

In het ontwerp zijn voorts bepalingen opgenomen betreffende de schorsing, intrekking en beperking van vergunningen, machtigingen, certificaten, voorlopige adviezen en schriftelijke bevestigingen (artikelen 44 tot 47), de tijdelijke uitsluiting van aanvragers (artikelen 48 en 49) en het hoorrecht bij weigering (artikel 50). Het ontwerp bevat tot slot een aantal toezichts- en strafbepalingen (artikelen 51 tot 62).

3.1. De ontworpen bepalingen kunnen worden geacht rechtsgrond te vinden in de diverse artikelen van het Wapenhandeldecreet die worden opgesomd in het tweede lid van de aanhef van het ontwerp.

3.2. Wat specifiek het bepaalde in artikel 7 van het ontwerp betreft, waarin de bevoegde dienst wordt gemachtigd om, indien hij dat met het oog op het toezicht nuttig acht, van een hele reeks handelingen een kennisgeving te bezorgen aan een groot aantal nationale en internationale instanties, moet worden opgemerkt dat deze bepaling dient te worden gelezen in samenhang met de regeling die inzake raadpleging van en kennisgeving aan andere EU-lidstaten is uitgewerkt in artikel 27 van het Wapenhandeldecreet.

Rekening houdend met de ruime bevoegdheden die het Wapenhandeldecreet aan de Vlaamse Regering geeft, kunnen de erin voorkomende delegatiebepalingen die betrekking hebben op het vaststellen van de procedurevoorschriften en de nadere regels met betrekking tot de handelingen waarvan overeenkomstig artikel 7 van het ontwerp kennis kan worden gegeven, geacht worden rechtsgrond te bieden voor de laatstgenoemde bepaling.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. In het ontwerp dient telkens de verwijzing naar het Wapenhandeldecreet “van 6 juni 2012” te worden vervangen door een verwijzing naar het Wapenhandeldecreet “van 15 juni 2012”. Omdat de datum al voorkomt in het opschrift, volstaat het overigens om in de tekst zelf van het ontwerp de citeertitel “Wapenhandeldecreet” te gebruiken, zonder telkens de datum te vermelden.

5. Het ontwerp bevat een aantal bepalingen die aan de minister bevoegdheden toekennen op een wijze die niet in overeenstemming is met de publiekrechtelijke beginselen inzake delegatie. Aangenomen wordt immers dat de Vlaamse Regering slechts verordenende bevoegdheid kan overdragen aan een minister voor zover die overdracht van bevoegdheid betrekking heeft op bijkomstige of detailmatige maatregelen die nodig zijn voor het uitvoeren of toepassen van een regeling waarvan de basisvoorschriften door de regering zelf zijn vastgesteld

en met betrekking tot dewelke de minister enkel over de bevoegdheid beschikt om er nadere invulling aan te geven.

Een aantal van de in het ontwerp voorkomende bepalingen delegeren evenwel aan de minister bevoegdheden die niet kunnen worden beschouwd als betrekking hebbende op bijkomstige of detailmatige maatregelen of die in te algemene bewoordingen zijn omschreven, waardoor niet valt uit te sluiten dat aan de minister te verstrekkende bevoegdheden worden gegeven. Dergelijke delegatiebepalingen zijn in beide gevallen niet toegelaten.

De hierna vermelde bepalingen van het ontwerp zijn om die reden problematisch.

In artikel 10, §§ 1 en 2, van het ontwerp wordt de minister belast met het vaststellen van de algemene vergunningen. In die bepalingen worden weliswaar de voorwaarden en beperkingen opgesomd die in de algemene vergunningen dienen te worden vermeld, doch het betreft hier enkel “minimale” vermeldingen.[2] Het staat aan de minister om, naar eigen goeddunken, nog andere, bijkomende voorwaarden en beperkingen in te voeren.

Luidens artikel 10, § 4, van het ontwerp stelt de minister “ook de procedure voor en de nadere regels van de registratie vermeld in artikel 14, § 6, van het voormelde decreet vast”. Ermee rekening houdend dat in artikel 14, § 6, van het Wapenhandeldecreet wordt bepaald dat, vooraleer een persoon gebruik kan maken van een algemene vergunning, hij of zij zich moet registreren bij de dienst die de Vlaamse Regering daartoe heeft aangewezen, vormt de registratie de sleutel tot het gebruik van een algemene vergunning. Derhalve zou de opdracht aan de minister om de “nadere regels” van de registratie vast te stellen nauwkeuriger moeten worden afgebakend.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikelen 4 en 6

6. De desbetreffende vergunningen, machtigingen, en dergelijke, worden toegekend door de minister en met een gewone of aangetekende brief “afgeleverd” door de bevoegde dienst, tenzij de minister bepaalt dat de betrokken documenten ook via elektronische weg kunnen worden “afgeleverd”.

[2] In de algemene vergunningen moeten “minstens” (artikel 10, § 1, van het ontwerp) of “ten minste” (artikel 10, § 2, eerste lid, van het ontwerp) de beoogde voorwaarden en beperkingen worden vermeld.

Het verdient, ter wille van een goed begrip van de ontworpen regeling op dat punt, aanbeveling om de twee leden van artikel 6 te integreren in artikel 4 als een tweede en derde lid van die bepaling.[3] Daarenboven wordt de term “afgeleverd” – duidelijkheidshalve en om taalkundige redenen – telkens beter vervangen door de term “meegedeeld”.

Artikel 18

7. In artikel 18, § 1, tweede lid, van het ontwerp, worden de woorden “geen aanleiding tot bezorgdheid zou kunnen geven op basis van de criteria, vermeld in artikel 26 en 28 van het voormelde decreet” beter vervangen door een juridisch meer accurate omschrijving.

Artikel 20

8. De redactie van artikel 20, § 1, tweede en derde lid, van het ontwerp moet, ter wille van de leesbaarheid en een goed begrip van de ontworpen regeling, worden herzien. In artikel 20, § 1, tweede lid, lijken immers woorden te ontbreken, terwijl de aanvraag bezwaarlijk “een bepaalde categorie van eindgebruikers” kan “bevatten”, zoals in artikel 20, § 1, derde lid, wordt bepaald.

Artikel 29

9. De verwijzing naar “de gegevens en documenten, vermeld in artikel 26, § 1, van dit besluit”, aan het einde van artikel 29, eerste lid, van het ontwerp, moet worden aangepast. Artikel 26 van het ontwerp is immers niet in paragrafen ingedeeld, noch worden erin gegevens of documenten vermeld.

Artikel 54

10. In artikel 54 van het ontwerp wordt in de mogelijkheid van het instellen van een beroep bij de rechtbank van eerste aanleg voorzien tegen een beslissing waarbij, met toepassing van artikel 53, § 2, van het ontwerp, een administratieve sanctie wordt opgelegd. Het betrokken beroep schorst de uitvoering van de beslissing.

[3] In dat geval dienen uiteraard de interne verwijzingen die in het ontwerp voorkomen te worden aangepast.

Het bepalen van de bevoegdheid van de rechtscolleges en het regelen van de rechtspleging ervoor behoren in beginsel tot de bevoegdheid van de federale wetgever.[4] De gemeenschappen en de gewesten – en de decreetgever in het bijzonder – kunnen dit terrein slechts betreden voor zover is voldaan aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'.[5] Daartoe is vereist dat een dergelijke regeling noodzakelijk kan worden geacht voor de uitoefening van de bevoegdheden van de gemeenschap of het gewest, dat de aangelegenheid waarvoor de federale overheid bevoegd is zich tot een gedifferentieerde regeling leent, en dat de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.[6]

Uit wat voorafgaat volgt dat de in artikel 54 van het ontwerp geregelde aangelegenheid geen zaak is van de Vlaamse Regering, maar wel van de decreetgever en dan nog enkel voor zover voldaan is aan de voorwaarden voor de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Artikel 54 kan derhalve niet in het ontwerp worden gehandhaafd.

---

[4] Zie o.m. Grondwettelijk Hof, nr. 58/2003, 14 mei 2003, B.5.2; Grondwettelijk Hof, nr. 168/2004, 28 oktober 2004, B.4.2; Grondwettelijk Hof, nr. 59/2008, 19 maart 2008, B.5.3; Grondwettelijk Hof, nr. 91/2010, 29 juli 2010, B.3.3.

[5] Zie o.m. ook advies 49.739/VR van de Raad van State, afdeling Wetgeving, van 28 juni 2011 over een voorontwerp van decreet 'houdende verplichte melding van risicovolle medische praktijken' (*Parl.St.* Vl.Parl. 2011-12, nr. 1568/1, 37 e.v.).

[6] Zie o.m. Grondwettelijk Hof, nr. 58/2003, 14 mei 2003, B.5.3; Grondwettelijk Hof, nr. 171/2003, 17 december 2003, B.3.3; Grondwettelijk Hof, nr. 91/2010, 29 juli 2010, B.3.3.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. TISON,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

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

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

M. VERSCHRAEGHEN M. VAN DAMME