

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.117/1
VAN 22 SEPTEMBER 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 27 juli 2011 door de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 30 september 2011, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet 'betreffende de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal, ordehandhavingsmateriaal, civiele vuurwapens, onderdelen en munitie', 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 toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van het ontwerp, van de rechtsgrond¹, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling Wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

2.1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet regelt de in-, uit-, doorvoer en overbrenging² (hierna ook grensoverschrijdende handel genoemd) van defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal, ordehandhavingsmateriaal, civiele vuurwapens, onderdelen en munitie (hierna ook bewapeningsgoederen genoemd).

2.2. In titel 1 van het ontwerp worden een aantal in het ontwerp gebruikte begrippen gedefinieerd en wordt aan de Vlaamse Regering de opdracht verleend om een lijst vast te stellen van defensiegerelateerde producten, ordehandhavingsmateriaal, civiele vuurwapens, onderdelen en munitie, waarvan de in-, uit- en doorvoer en de overbrenging verboden zijn. Daarbij worden enerzijds twee categorieën van zulke goederen vermeld die minstens in die lijst moeten worden opgenomen en wordt anderzijds voorzien in een mogelijkheid om “voor doeleinden die door de daarop toepasselijke regelgeving zijn toegelaten” bij vergunning van het genoemde verbod af te wijken. Producten, materiaal, wapens, onderdelen en munitie in de voormelde zin, alsook ander voor militair gebruik dienstig materiaal, waarvoor geen principieel verbod op de genoemde verplaatsingen wordt ingesteld, worden in beginsel onderworpen aan een verder in het ontwerp

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder rechtsgrond de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Uit de omschrijving van die begrippen in respectievelijk de punten 9°, 16°, 6° en 15° van artikel 2 van het ontwerp, alsook uit de bepalingen van de titels 2 en 3 ervan waarin die begrippen worden aangewend, blijkt dat de ontworpen regeling, anders dan de hierna vermelde richtlijnen, zowel de verplaatsingen naar landen binnen als naar landen buiten de Europese Unie bestrijkt.

uitgewerkt vergunningsstelsel, behalve voor transacties in Beneluxverband waarvoor wordt voorzien in een vrijstelling van vergunning dan wel in de erkenning van door de bevoegde Nederlandse of Luxemburgse autoriteiten afgegeven vergunningen. Voorts wordt het territoriale toepassingsgebied vastgesteld waarvoor de vergunningen in kwestie, alsook de hierna vermelde machtigingen en certificaten, worden toegekend, en wordt de Vlaamse Regering opgedragen om een dienst aan te wijzen voor de behandeling van de aanvragen betreffende die documenten.

In titel 2 van het ontwerp wordt specifiek de in-, uit-, doorvoer en overbrenging geregeld van defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal en ordehandhavingsmateriaal. Wat de overbrenging van defensiegerelateerde producten betreft, wordt daarmee de gedeeltelijke omzetting beoogd van richtlijn 2009/43/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 mei 2009 betreffende de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de Gemeenschap (hierna: richtlijn 2009/43/EG), en via delegaties aan de Vlaamse Regering de basis gelegd voor een verdere omzetting van die richtlijn.

Titel 3 van het ontwerp regelt specifiek de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van civiele wapens, onderdelen en munitie, en beoogt aldus een gedeeltelijke omzetting, aangevuld met delegaties aan de Vlaamse Regering te dien einde, van richtlijn 91/477/EEG van de Raad van 18 juni 1991 inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens (hierna: richtlijn 91/477/EEG) en van richtlijn 93/15/EEG van de Raad van 15 april 1993 betreffende de harmonisatie van de bepalingen inzake het in de handel brengen van en de controle op explosieven voor civiel gebruik (hierna: richtlijn 93/15/EEG), voor zover die richtlijnen het verkeer binnen de Europese Unie van respectievelijk voor de civiele markt bestemde vuurwapens en hun onderdelen, dan wel munitie betreffen, waarvan de omzetting behoort tot de bevoegdheid van de gewesten.

Titels 2 en 3 bevatten, naargelang van de aard van de verplaatsing, de bestemming ervan en de soort goederen die er het voorwerp van zijn, verschillende bepalingen waarmee voor de grensoverschrijdende handel in bewapeningsgoederen wordt voorzien in een complex geheel van, behoudens vrijstelling, onderscheiden soorten vergunningen, al dan niet te combineren met een voorafgaande machtiging, certificering, registratie of kennisgeving, of met facultatieve verklaringen, en nader te regelen door de Vlaamse Regering, via het opstellen van onder meer bepaalde lijsten. Daarbij worden een aantal algemene en bijzondere criteria en voorwaarden voor, alsook beperkingen aan de toekenning en het gebruik van de betreffende documenten bepaald, die voor een deel zijn gebaseerd op de inhoud van het gemeenschappelijk

standpunt 2008/944/GBVB van de Raad van 8 december 2008 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie (hierna: gemeenschappelijk standpunt 2008/944/GBVB). Ook artikel 27, in verband met de informatie-uitwisseling tussen lidstaten van de Europese Unie, is op dat gemeenschappelijk standpunt geïnspireerd.

De titels 4 tot 7 van het ontwerp handelen over de mogelijkheden tot schorsing, intrekking en beperking van vergunningen, machtigingen en certificaten, en tot tijdelijke uitsluiting van de aanvragers van die documenten, en over het hoorrecht bij de weigering ervan. Ze bevatten tevens toezichts- en strafbepalingen, waarbij die laatste zowel strafrechtelijke als administratieve sancties omvatten.

Voorts wordt in titel 8 van het ontwerp zowel aan vergunninghouders, ten opzichte van de door de Vlaamse Regering aan te wijzen dienst, als aan de Vlaamse Regering zelf, ten opzichte van het Vlaams Parlement, een rapportageverplichting opgelegd.

In titel 9 van het ontwerp, tenslotte, wordt voorzien in een gedeeltelijke opheffing 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 (hierna: de wet van 5 augustus 1991), in een overgangsregeling voor de gelding van de met toepassing van artikel 10, eerste lid, van die wet afgegeven vergunningen, en in een citeeropschrift en een datum van inwerkingtreding voor het om advies voorgelegde ontwerpdecreet.

BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST

3.1. De ontworpen regeling vindt, in haar geheel genomen, bevoegdheidsrechtelijke grondslag in artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Op grond van die bepaling 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 producten en technologieën voor tweërlei gebruik, onverminderd de federale bevoegdheid inzake de 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^{3,4}.

3.2. Gelet op de federale bevoegdheid inzake de in- en uitvoer met betrekking tot het leger en de politie, dient nagegaan te worden of in de artikelen 10, § 3, 4°, 14, § 2, 1°, en 17, 1°, van het ontwerp niet dient te worden gepreciseerd dat telkens de strijdkrachten van een *andere* lidstaat van de Europese Unie worden bedoeld.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

4. In sommige bepalingen van het ontwerp wordt het regelen van essentiële elementen van de aangelegenheid van de grensoverschrijdende handel in bewapeningsgoederen, aan de Vlaamse Regering gedelegeerd. Zo wordt bijvoorbeeld het vaststellen van een lijst van defensiegerelateerde producten, ordehandhavingsmateriaal, civiele vuurwapens, onderdelen en munitie waarvan de in-, uit-, doorvoer en overbrenging in beginsel verboden zijn, overgelaten aan de Vlaamse Regering.⁵ Dat geldt ook voor de overige aparte lijsten voor specifieke transacties waarvan in verschillende bepalingen van het ontwerp melding wordt gemaakt en voor de nadere afbakening van de mogelijkheid die in andere bepalingen wordt geboden om de afgifte van sommige vergunningen afhankelijk te stellen van bepaalde toekennings- en gebruiksvoorwaarden. Voorts worden geen criteria aangereikt op basis waarvan de Vlaamse Regering kan vaststellen wanneer verplaatsingen van civiele vuurwapens, onderdelen en munitie zijn toegestaan, ondanks een gebrek aan kennis over alle essentiële kenmerken ervan, en wanneer voor de in- en uitvoer van die goederen een gecombineerde vergunning kan worden aangevraagd.⁶ Tevens wordt aan de Vlaamse Regering geen enkele aanwijzing gegeven voor de

³ Die gedragscode is een in 1998 door de Raad van de Europese Unie als politieke verklaring aangenomen tekst die inmiddels haar juridische vertaling heeft gekregen in het gemeenschappelijk standpunt 2008/944/GBVB (zie de algemene toelichting bij het ontwerp).

⁴ Zie ook artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 8°, van dezelfde bijzondere wet, waarin deze bevoegdheid als een uitzondering wordt bepaald op de federale bevoegdheid voor de contingenten en vergunningen.

⁵ Zie artikel 3, § 1, van het ontwerp.

⁶ Zie respectievelijk artikel 31, § 2, eerste lid, en artikel 38, tweede lid, van het ontwerp.

bepaling van de onderwerpen van de rapportage door vergunninghouders, die zij nader moet regelen.⁷

Dergelijke ruime delegaties van reglementaire bevoegdheid zijn niet in overeenstemming met de beginselen die de verhouding regelen tussen de decreetgevende en de uitvoerende macht. Die beginselen vereisen dat de decreetgever zelf de basisregels vaststelt die de door hem geregelde aangelegenheden beheersen.

Uit wat voorafgaat volgt derhalve dat de in het ontwerp opgenomen delegaties van reglementaire bevoegdheid aan de Vlaamse Regering nog aan een bijkomend onderzoek dienen te worden onderworpen en dat in voorkomend geval in het ontwerp een meer uitgewerkte regeling betreffende de gedelegeerde aangelegenheden zal moeten worden opgenomen.

5. Zoals hiervóór reeds aangegeven, strekt het om advies voorgelegde ontwerp mede tot omzetting van drie richtlijnen. Die omzetting is evenwel beperkt, enerzijds omdat bepaalde onderdelen van die richtlijnen goederen of handelingen betreffen die in het om advies voorgelegde ontwerp van decreet niet aan bod komen omdat de omzetting ervan behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid,⁸ anderzijds omdat bepaalde onderdelen van de richtlijnen in uitvoeringsbesluiten van het decreet zullen worden omgezet.

In zulk een gefragmenteerd kader dient er nauw op te worden toegezien dat de omzetting, over de verspreid liggende teksten heen, volledig is. Door de gemachtigde werden in dat verband omzettingstabellen meegedeeld die een overzicht bieden van de omzetting van de verschillende richtlijnen die reeds door het voorliggende ontwerp van decreet wordt gerealiseerd en van wat nog om te zetten blijft bij uitvoeringsbesluit. Het verdient aanbeveling, ter informatie van zowel de bevoegde decreetgevende vergadering als de rechtsonderhorigen, om die omzettingstabellen bij het ontwerp van decreet te voegen.

⁷ Zie artikel 49, tweede lid, van het ontwerp.

⁸ Zoals explosieven voor civiel gebruik (zie inzonderheid de artikelen 1 tot 9 van richtlijn 93/15/EEG) of het verwerven en voorhanden hebben van wapens los van de grensoverschrijdende verhandeling ervan (zie de artikelen 4 tot 10 van richtlijn 91/477/EEG).

Vooraf dienen de omzettingstabellen evenwel aan een bijkomend onderzoek te worden onderworpen. Zij zijn immers niet steeds volledig en nauwkeurig.⁹

6. Binnen de beschikbare tijd kon niet worden onderzocht of de voorgestelde regeling in al haar aspecten conform is of op een correcte wijze uitvoering geeft aan het geheel van de Europeesrechtelijke regelingen inzake grensoverschrijdende handel. Zo wordt bijvoorbeeld niet ingegaan op de vraag of de ontworpen regeling geen bepalingen dient te bevatten betreffende de producten en technologieën voor tweëerlei gebruik, waarvan de regeling krachtens artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 eveneens aan de gewesten is overgedragen.¹⁰

7. In een aantal bepalingen van het ontwerp wordt melding gemaakt van bepaalde internationale consultatieve instanties.¹¹

Het verdient aanbeveling de aard en de werkzaamheden van die instanties, alsook de verbintenissen die eruit voortvloeien voor België, nader te omschrijven in de memorie van toelichting.¹²

⁹ Zo wordt bijvoorbeeld niet vermeld dat artikel 7 van richtlijn 2009/43/EG, wat zijn onderdeel d) betreft, wordt omgezet via artikel 15, § 3, van het ontwerp.

¹⁰ De gemachtigde heeft in dat verband verklaard dat de voor advies voorgelegde tekst niet is bedoeld om te dienen als regeling voor dergelijke producten en technologieën, die thans wordt beheerst door verordening (EG) nr. 428/2009 van de Raad van 5 mei 2009 tot instelling van een communautaire regeling voor controle op de uitvoer, de overbrenging, de tussenhandel en de doorvoer van producten voor tweëerlei gebruik.

¹¹ Zie inzonderheid de opsomming in artikel 26, § 2, 4°; naar het daarin vermelde Wassenaar Arrangement wordt ook nog verwezen in de artikelen 19, § 3, derde lid, 24, § 3, derde lid, en 40, § 3, derde lid.

¹² Voor enkele van die instanties is dat trouwens al gebeurd in artikel 1, 9° tot en met 11°, van het samenwerkingsakkoord van 17 juni 2007 tussen de federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, met betrekking tot de invoer, uitvoer, en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en de daaraan verbonden technologie alsook van producten en technologieën voor dubbel gebruik.

8. Het al dan niet gebruiken van letterwoorden ter aanduiding van intergouvernementele organisaties dient doorheen de tekst van het ontwerp op een consequente wijze te gebeuren, vooral als het om dezelfde organisatie gaat. Dat is thans niet het geval en de tekst moet in dat opzicht dan ook worden nagezien.¹³

Het letterwoord “IAEA” staat voor “Internationaal Atoomenergieagentschap” en dient te worden voorafgegaan door het lidwoord “het” (niet: “de”).¹⁴

Bijzondere opmerkingen

Artikel 2

9. In artikel 2, 2°, van het ontwerp wordt het begrip “ander voor militair gebruik dienstig materiaal” gedefinieerd als “goederen waarvan de uit- en doorvoer op basis van artikel 8, § 2, aan een vergunning onderworpen is”.

Het verdient aanbeveling om de omschrijving in laatstgenoemde bepaling (“goederen die alleen of in combinatie met elkaar of andere goederen, substanties of organismen ernstige schade kunnen toebrengen aan personen of goederen en die als middel tot geweldpleging ingezet kunnen worden in een gewapend conflict of een soortgelijke situatie van geweld”), te integreren in de definitie opgenomen in artikel 2, 2°, en om in artikel 8, § 2, enkel de vergunningsplicht betreffende die goederen te vermelden.

10. Bij de definitie van het begrip “defensiegerelateerde producten” in artikel 2, 5°, van het ontwerp dient te worden gespecificeerd dat de lijst waarop die producten zijn opgenomen de bijlage vormt van richtlijn 2009/43/EG. De referentie aan de laatste publicatie van die lijst is overbodig en kan worden weggelaten.

¹³ Zo wordt in het ontwerp “Europese Unie” steeds voluit geschreven, “NAVO” steeds afgekort en “VN”, soms zelfs binnen hetzelfde artikel, afgewisseld met “Verenigde Naties”.

¹⁴ In de artikelen 10, § 3, 3°, 17, 2°, 24, § 4, tweede lid, en 40, § 5, tweede lid, van het ontwerp.

11. In artikel 2, 9°, van het ontwerp dient, zoals de gemachtigde heeft verduidelijkt, als uitzondering melding te worden gemaakt van de gevallen vermeld in artikel 2, 6° (niet: artikel 2, punt 4).

Die opmerking geldt ook voor artikel 2, 16°, van het ontwerp.

Artikel 3

12. In artikel 3, § 1, eerste lid, van het ontwerp kan de vermelding van “hulpstukken” worden weggelaten, gelet op de definitie in artikel 2, 13°, van het begrip “onderdeel”.

13. De gemachtigde heeft met betrekking tot artikel 3, § 4, eerste en tweede lid, van het ontwerp volgende toelichting verstrekt:

“Het eerste lid gaat over zuivere intra-Beneluxtransacties, dus bewegingen tussen Vlaanderen en Nederland of Luxemburg, zonder de betrokkenheid van een derde land (niet EU-lidstaat) in de transactie. Voor dergelijke ‘overbrengingen’ is geen Vlaamse vergunning nodig.

Het tweede lid gaat eveneens over Beneluxtransacties, maar met de betrokkenheid van een derde land. Meer specifiek gaat het over transacties waarbij de goederen uitsluitend Vlaanderen binnengebracht worden om via Vlaanderen te worden vervoerd ofwel vanuit Nederland of Luxemburg naar een derde land, ofwel vanuit een derde land naar Nederland of Luxemburg. Voor deze ‘doorvoer’ is geen Vlaamse vergunning vereist als voor de invoer in of de uitvoer vanuit Nederland of Luxemburg al een Nederlandse of Luxemburgse in- of uitvoervergunning toegekend is. De Nederlandse of Luxemburgse vergunning wordt dus als voldoende erkend.”

Uit die verklaring, alsook uit de definities van de begrippen “invoer” en “uitvoer” in artikel 2, 9° en 16°, van het ontwerp,¹⁵ zou kunnen worden afgeleid dat in het tweede lid van artikel 3, § 4, uitsluitend gewag dient te worden gemaakt van de “doorvoer, vermeld in paragraaf 2 en 3, die bestemd is voor of afkomstig is uit Nederland of het Groothertogdom Luxemburg”. De steller van het ontwerp dient na te gaan of dat inderdaad het geval is en zo ja, de tekst in die zin aan te passen.

¹⁵ Volgens die bepalingen zijn die handelingen immers respectievelijk de binnenkomst in en het vertrek uit het douanegebied van de Europese Unie via het Belgische grondgebied. Aangezien Nederland en het Groothertogdom Luxemburg tot het genoemde douanegebied behoren, is er in die zin dus geen invoer vanuit of uitvoer naar die landen mogelijk.

Artikel 4

14. In artikel 4, tweede lid, van het ontwerp dient aan het einde te worden geschreven “op het grondgebied van het Vlaamse Gewest plaatsvindt”. Ook de memorie van toelichting, waar bij de bespreking van dat lid sprake is van transacties over “Vlaams en Belgisch grondgebied”, dient te worden aangepast.

Artikel 6

15. In artikel 6, eerste lid, van het ontwerp dient te worden geschreven “... in de omzetting, voor wat betreft de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest, van richtlijn ...”.

Die opmerking geldt ook voor artikel 29 van het ontwerp.

Artikel 7

16. In artikel 7, § 3, van het ontwerp dient het woord “modaliteiten” te worden vervangen door de woorden “nadere regels”.

Deze opmerking geldt eveneens voor de andere bepalingen van het ontwerp waarin dat woord voorkomt.

Artikel 9

17. Zoals door de gemachtigde is bevestigd, dient in artikel 9, § 2, van het ontwerp te worden verwezen naar artikel 8, § 2 (niet: artikel 22, § 2), terwijl in artikel 11 dient te worden verwezen naar artikel 8, § 3 (niet: artikel 22, § 3).

Artikel 10

18. In artikel 10, § 1, tweede lid, van het ontwerp dient te worden bepaald welke moraliteits- en betrouwbaarheidsvoorwaarden precies worden bedoeld. Enkel op die wijze kan de

machtiging aan de Vlaamse Regering, in het derde lid van die paragraaf, om de nadere regelen (niet: de modaliteiten) van het moraliteitsonderzoek vast te stellen, die thans te ruim is, doorgang vinden.

19. In artikel 10, § 2, van het ontwerp dient te worden geschreven “, maar wordt elke drie jaar geëvalueerd, te rekenen vanaf (...)”.

De artikelen 19, § 3, tweede lid, 24, § 3, tweede lid, 28, 2°, 40, § 3, tweede lid, 43, tweede lid, 44, tweede lid, en 48, 2, van het ontwerp dienen in dezelfde zin te worden aangepast, voor zover in die bepalingen eveneens gebruik wordt gemaakt van de toekomstige en niet van de tegenwoordige tijd.

Artikel 14

20. In artikel 14, § 3, eerste lid, 4°, b), *in fine*, van het ontwerp wordt, anders dan in het daarmee om te zetten artikel 9, lid 2, e), van richtlijn 2009/43/EG, benevens van “uitgevoerde” of “overgebrachte” producten, geen melding gemaakt van “afgenomen” producten, wat dan ook dient te worden verholpen.

21. In artikel 14, § 3, eerste lid, 1°, 2° en 5°, van het ontwerp zijn een aantal bepalingen in verband met de erin genoemde betrouwbaarheidscriteria niet overgenomen uit de richtlijn bepalingen die ermee worden omgezet,¹⁶ tenzij het de bedoeling zou zijn om die bepalingen, ter uitvoering van de machtiging opgenomen in het tweede lid van dezelfde paragraaf, op te nemen in een besluit van de Vlaamse Regering. Die werkwijze zou evenwel geen aanbeveling verdienen, aangezien ze aanleiding zou geven tot een onnodige opsplitsing van de om te zetten - samenhangende - bepalingen, wat de transparantie van de regelgeving niet ten goede komt. Het lijkt dan ook aangewezen om bedoelde bepalingen op te nemen in het voorliggende ontwerp.

¹⁶ Te weten, de onderdelen a), b), en f), van artikel 9, lid 2 van richtlijn 2009/43/EG.

22. Artikel 15, lid 1, van richtlijn 2009/43/EG wordt in artikel 14, § 7, van het ontwerp op een gebrekkige wijze omgezet. Zo is die richtlijnbeeping bijvoorbeeld niet gericht op de vrijwaring van de openbare orde of de openbare veiligheid van een andere lidstaat van de Europese Unie, zoals in die paragraaf wordt aangegeven, maar op de bescherming van de openbare orde, de openbare veiligheid of wezenlijke veiligheidsbelangen van de vergunningverlenende lidstaat (*i.c.* België).

Bovendien is niet duidelijk door welke bepaling van het ontwerp artikel 15, lid 2, van genoemde richtlijn wordt omgezet.

Artikel 16

23. In artikel 16, tweede lid, 2°, van het ontwerp kan de verwijzing naar “goederen als vermeld in artikel 3” wellicht nog worden gespecificeerd.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 18 van het ontwerp.

Artikel 19

24. Het verdient aanbeveling om in artikel 19, § 2, van het ontwerp preciezer aan te geven welke relevante verplichtingen en verbintenissen van het Vlaamse Gewest en België worden bedoeld.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 24, § 2, van het ontwerp.

25. Het verdient tevens aanbeveling om van het begrip “gevoelige goederen”, vermeld in artikel 19, § 3, tweede lid, 2°, alsook in de artikelen 24, § 3, tweede lid, 2°, en 40, § 3, tweede lid, 2°, een definitie op te nemen in artikel 2 van het ontwerp.

Artikelen 21 tot 23

26. De steller van het ontwerp dient na te gaan of de begrippen “invoer”, “uitvoer” en “doorvoer” in de artikelen 21 tot 23 ervan wel op een consistente wijze worden gebruikt.

Artikel 26

27. Artikel 26 van het ontwerp bevat de criteria waaraan een aanvraag van uit- of doorvoer van goederen wordt getoetst. Zoals in paragraaf 1 van dat artikel wordt aangegeven, zijn die criteria gebaseerd op artikel 2 van het gemeenschappelijk standpunt 2008/944/GBVB. Zoals hiervóór reeds is aangegeven, is dat gemeenschappelijk standpunt in de plaats gekomen van de gedragscode waaraan wordt gerefereerd in artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en waarvan de criteria, luidens die bijzondere wetsbepaling, door de gewesten moeten worden nageleefd.¹⁷ Het is evenwel niet meteen duidelijk of artikel 26 van het ontwerp volkomen in overeenstemming is met de in het gemeenschappelijk standpunt opgenomen criteria, nu moet worden vastgesteld dat erin op verschillende plaatsen wordt afgeweken van genoemd artikel 2 van het gemeenschappelijk standpunt.¹⁸ Zo mag worden aangenomen dat de genoemde criteria niet woordelijk dienen te worden overgenomen in het interne recht, dient er in elk geval voor gewaakt te worden dat ze op een volkomen wijze worden toegepast. De steller van het ontwerp doet er bijgevolg goed aan artikel 26 van het ontwerp vanuit dat oogpunt nog aan een nader onderzoek te onderwerpen en het, in voorkomend geval, aan te passen of aan te vullen.

28. In artikel 26, § 2, van het ontwerp ontbreekt punt 3°.

¹⁷ De naleving ervan door de gewesten is overigens ook vanuit Europeesrechtelijk oogpunt verplicht. Zie wat dat betreft, HvJ 27 februari 2007, C-354/04, *Gestoras Pro Amnistia e.a. v. Raad*, § 52, en *Segi e.a. v. Raad*, C-355/04, § 52: “De lidstaten zijn verplicht zich naar een gemeenschappelijk standpunt te voegen, overeenkomstig het beginsel van loyale samenwerking, dat met name inhoudt dat de lidstaten alle passende algemene of bijzondere maatregelen treffen om de nakoming van de voor hen uit het recht van de Europese Unie voortvloeiende verplichtingen te verzekeren”.

¹⁸ Zo is bijvoorbeeld in artikel 26, § 6, geen sprake van de “eigen defensie- en veiligheidsbelangen” (art. 2, lid 5, a), van het gemeenschappelijk standpunt), is in artikel 26, § 7, sprake van een “systematische en manifeste manier”, waarvan geen sprake is in artikel 2, lid 6, b), van het gemeenschappelijk standpunt, en wordt in dezelfde paragraaf geen melding gemaakt van het bepaalde in artikel 2, lid 6, c), van het gemeenschappelijk standpunt.

Artikel 27

29. Voor de toepassing van artikel 27 van het ontwerp dient rekening te worden gehouden met artikel 15 van het voornoemde samenwerkingsakkoord van 17 juni 2007. Uit laatstgenoemd artikel volgt immers dat de FOD Buitenlandse Zaken wordt belast met het concreet overmaken van de notificatie of de herroeping van een weigering van een vergunning aan de andere lidstaten van de Europese Unie. Vraag is bovendien of het geen aanbeveling verdient om dat samenwerkingsakkoord aan te passen, meer bepaald in het licht van de andere informatie-uitwisselingen waarin artikel 27 van het ontwerp voorziet.

Artikel 28

30. De draagwijdte van het criterium opgenomen in artikel 28, 3°, van het ontwerp (“de houding van het land van eindgebruik ten opzichte van de doodstraf”), is niet duidelijk en kan op uiteenlopende wijze worden geïnterpreteerd. Het verdient aanbeveling de draagwijdte van dit criterium te precisieren.

Artikel 35

31. Luidens de commentaar bij artikel 35 in de memorie van toelichting worden voor de toepassing van dat artikel “Noorwegen, IJsland, Liechtenstein en Zwitserland met lidstaten van de Europese Unie gelijkgesteld”. Dat blijkt evenwel niet uit de tekst zelf van de bepaling in kwestie. Die discrepantie moet worden weggewerkt.

32. Er dient in artikel 35, § 2, van het ontwerp nader te worden bepaald wat wordt verstaan onder de “vereenvoudigde procedures” bedoeld in die paragraaf.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 39, § 2.

Artikel 36

33. Teneinde het onderscheid te maken met de individuele vergunning waarvan sprake is in artikel 34 van het ontwerp, verdient het aanbeveling om in artikel 36 van het ontwerp te bepalen dat, in afwijking van artikel 34, een “machtiging” in plaats van een “vergunning” kan worden verkregen. Dat is overigens ook het geval in artikel 11, lid 3, van richtlijn 91/477/EEG, waarvan artikel 36 de omzetting beoogt.

Artikel 37

34. Inzake civiele vuurwapens, onderdelen en munitie schrijft artikel 37 van het ontwerp voor dat bij iedere vergunningsaanvraag tot overbrenging naar een andere lidstaat van de Europese Unie een document wordt gevoegd waaruit de toestemming van die lidstaat voor die overbrenging blijkt.

Vraag is of daarbij voldoende rekening is gehouden met het bepaalde in artikel 11, lid 4, eerste alinea, van richtlijn 91/477/EG, dat bepaalt dat iedere lidstaat de andere lidstaten een lijst van vuurwapens verstrekt waarvoor de vergunning om ze naar zijn grondgebied over te brengen, zonder zijn voorafgaande toestemming mag worden verleend. In voorkomend geval zal de tekst van artikel 37 moeten worden aangepast.

Artikel 43

35. Aan het einde van de inleidende zin van artikel 43, eerste lid,¹⁹ dient te worden geschreven “of beperkt worden in gebruik” en in het punt 1° “de voorwaarden en beperkingen, vermeld in de artikelen 12 en 33,”.

36. Het valt niet uit te sluiten, gelet op de aard van de in artikel 43, eerste lid, 1°, 2° en 3°, opgesomde omstandigheden, dat vergunningen, machtigingen of certificaten worden

¹⁹ Het verdient aanbeveling artikel 43 in te delen in twee paragrafen, waarbij het eerste en het tweede lid paragraaf 1 vormen, aangezien het derde lid inhoudelijk valt te onderscheiden van het eerste en het tweede lid.

geschorst, ingetrokken of beperkt in gebruik bij wijze van algemene maatregel.²⁰ In dat geval rijst de vraag of, vooraleer een dergelijke maatregel wordt genomen, het hoorrecht dat in artikel 43, tweede lid, wordt toegekend, eveneens van toepassing is. Dat hoorrecht lijkt *in casu* immers veeleer te passen in een procedure waarbij een individuele maatregel wordt beoogd. De steller van het ontwerp dient derhalve na te gaan of in artikel 43, tweede lid, geen rekening dient te worden gehouden met de mogelijkheid dat een algemene maatregel wordt opgelegd.

37. Het verdient aanbeveling om in de memorie van toelichting het begrip “uitzonderlijke omstandigheden”, gebezigd in artikel 43, derde lid, te verduidelijken.

Vraag is bovendien of in hetzelfde lid de woorden “via onderrichtingen aan de dienst die de Vlaamse Regering daartoe heeft aangewezen” niet beter worden geschrapt. Het is immers in beginsel de Vlaamse Regering zelf, of eventueel de door haar daartoe gedelegeerde minister, die de vergunning zal schorsen.

Artikel 44

38. Artikel 44, § 2, tweede lid, van het ontwerp bevat een overbodige herhaling van artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, en dient bijgevolg te worden weggelaten.

39. Wat artikel 44, § 3, eerste lid, betreft, valt niet goed in te zien waarom enkel “het opsporingsonderzoek” beoordeeld door “de vervolgende autoriteit” wordt beoogd en niet ook het gerechtelijk onderzoek dat kan uitmonden in een verwijzing door een onderzoeksgerecht, zodat wellicht beter kan worden gewaagd van “een strafrechtelijk vooronderzoek” dat wordt beoordeeld door “de daarvoor bevoegde instantie”.

²⁰ Bijvoorbeeld als gevolg van het ontstaan van een gewapend conflict in een bepaald gebied of het uitvaardigen van een internationaal wapenembargo jegens een bepaalde staat.

Artikel 46

40. In artikel 46, § 2, derde lid, van het ontwerp dienen de kenmerken van het legitimatiebewijs nader te worden bepaald. Daarvoor kan ook in een delegatie aan de Vlaamse Regering worden voorzien.

41. Luidens artikel 46, § 3, tweede lid, van het ontwerp hebben de processen-verbaal die door de in het eerste lid van die paragraaf bedoelde ambtenaren worden opgesteld, bewijskracht tot het tegendeel is bewezen.

Het Grondwettelijk Hof heeft erop gewezen dat zulk een regel een uitzondering vormt op de algemene regel dat een proces-verbaal geldt als een loutere inlichting en derhalve ook op de regel van de vrije bewijslevering in strafzaken, waarbij de rechter, naar eigen overtuiging, de bewijswaarde beoordeelt van een bepaald element, zodat het verschil in behandeling dat eruit voortvloeit op een redelijke verantwoording dient te berusten en het de rechten van de beklaagde niet op een onevenredige wijze mag beperken.

Het Grondwettelijk Hof heeft er eveneens op gewezen dat, gelet op het zeer technische karakter van de wetgeving en op de daarmee samenhangende moeilijkheid om de inbreuken op die wetgeving vast te stellen, het niet onredelijk is dat aan processen-verbaal die door de aangestelde ambtenaren worden opgesteld, een bijzondere wettelijke bewijswaarde is toegekend, die een uitzondering vormt op de algemene regel dat een proces-verbaal geldt als loutere inlichting.²¹ Het staat aan de steller van het ontwerp om erover te oordelen of de ontworpen regeling als dermate technisch beschouwd kan worden dat kan worden gebillijkt dat aan de betrokken processen-verbaal bewijskracht wordt verleend tot het tegendeel is bewezen.

Artikel 47

42. Rekening houdende met het legaliteitsbeginsel in strafzaken dienen in artikel 47, § 2, eerste lid, van het ontwerp de woorden “onder meer” te worden geschrapt.

²¹ Grondwettelijk Hof, nr. 111/2010, 14 oktober 2010, B.12.3.

43. In artikel 47, § 2, tweede lid, dient niet te worden verwezen naar punt 3° aangezien dat punt niet voorkomt in het eerste lid van die paragraaf.

44. In artikel 47, § 3, wordt beter geschreven “met inbegrip (niet: zonder uitzondering) van hoofdstuk VII en artikel 85”.

Artikel 48

45. Wat betreft de bijzin “in voorkomend geval na een opsporingsonderzoek”, in de inleidende zin van artikel 48, § 1, van het ontwerp, wordt verwezen naar opmerking 39.

46. Aangezien het proportionaliteitsbeginsel altijd geldt bij het bepalen van de sanctie, kan het tweede lid van artikel 48, § 1, worden weggelaten.

Artikel 50

47. De opsomming in artikel 50, § 1, van het ontwerp moet doorlopend worden genummerd.

Artikel 51

48. De uitzondering die in artikel 51, 1°, van het ontwerp wordt gemaakt op de gehele opheffing van titel 2 van de wet van 5 augustus 1991, meer bepaald voor artikel 8, eerste lid, van die wet, dient achterwege te worden gelaten.

Artikel 8, eerste lid, voorziet immers in de bestraffing, overeenkomstig de erin genoemde artikelen van de algemene wet inzake douane en accijnzen, van de overtredingen en pogingen tot overtreding van de bepalingen van titel 2, die wordt opgeheven, en van de uitvoeringsbepalingen ervan.

Artikel 52

49. In artikel 52 van het ontwerp ontbreekt “§ 1”.

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door de Heer P. T'KINDT, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A. BECKERS

M. VAN DAMME