

Vergaderjaar 2010–2011

32 721

Wijziging van de Wet wapens en munitie in verband met de implementatie van richtlijn 2008/51/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 21 mei 2008 tot wijziging van de richtlijn 91/477/EEG van de Raad inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens (PbEU L179) (Implementatiewet EG-richtlijn 2008/51 inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 24 februari 2011 en het nader rapport d.d. 25 maart 2011, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 28 januari 2011, no. 11.000176, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet wapens en munitie in verband met de implementatie van richtlijn 2008/51/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 21 mei 2008 tot wijziging van de richtlijn 91/477/EEG van de Raad inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens (PbEU L179) (Implementatiewet EG-richtlijn 2008/51 inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Wet wapens en munitie (Wwm) in verband met de implementatie van richtlijn 2008/51/EG (Wapenrichtlijn) en voorziet in onder andere een verplichting tot markering van vuurwapens en een grondslag voor de regulering van de activiteiten van wapenmakelaars.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen met betrekking tot de sanctie bij overtreding van de markeringsplicht, de delegatiebepaling, de terminologie en de te late implementatie. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 28 januari 2011, nr. 11.000176 machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan ons te

doen toekomen. Dit advies, gedateerd 24 februari 2011, nr. W03.11.0019/II, bieden wij U hierbij aan.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State moge ik het volgende opmerken.

1. Sanctie markeringsplicht

Artikel 32a van de Wwm introduceert de markeringsplicht voor vuurwapens. De markeringsplicht vloeit voort uit artikel 8 van het Protocol betreffende de bestrijding van illegale vervaardiging van en handel in vuurwapens, hun onderdelen en munitie (VN Vuurwapenprotocol) en artikel 4 van de Wapenrichtlijn. Artikel 5 van het VN Vuurwapenprotocol bepaalt verder dat staten de wettelijke en andere maatregelen nemen die nodig zijn om als strafbare feiten aan te merken het vervalsen of onrechtmatig uitwissen, verwijderen of wijzigen van de uit hoofde van artikel 8 van dit Protocol vereiste markering op vuurwapens. In verband daarmee bepaalt artikel 16 van de Wapenrichtlijn dat de lidstaten regels dienen vast te stellen inzake de sancties die van toepassing zijn op overtredingen van de ter uitvoering van de Wapenrichtlijn vastgestelde nationale bepalingen. De toelichting merkt op dat artikel 16 van de Wapenrichtlijn niet geïmplementeerd behoeft te worden, omdat aan deze verplichting wordt voldaan met de strafbepalingen in de artikelen 54 tot en met 56 van de Wwm. De Afdeling constateert dat in de artikelen 54 tot en met 56 van de Wwm een verwijzing naar artikel 32a van de Wwm ontbreekt. Uit de Wapenrichtlijn vloeit evenwel voort dat, mede gezien in het licht van het VN Vuurwapenprotocol, lidstaten dienen te voorzien in sancties bij overtreding van de markeringsplicht, daaronder begrepen het vervalsen, onrechtmatig uitwissen, verwijderen of wijzigen van de verplichte markering. De Afdeling adviseert alsnog te voorzien in implementatie van artikel 16 van de Wapenrichtlijn in verband met overtreding van de markeringsplicht.

1. Sanctie markeringsplicht

De markeringsplicht voor vuurwapens vloeit voort uit artikel 8 van het Protocol betreffende de bestrijding van illegale vervaardiging van en handel in vuurwapens, hun onderdelen en munitie (hierna: VN Vuurwapenprotocol) en artikel 4 van de Wapenrichtlijn. Daarnaast vloeit uit artikel 4 van de Vuurwapenrichtlijn een markeringsplicht voort voor elke kleinste verpakkingseenheid van munitie. Naar aanleiding van het advies van de Raad is artikel 55 aangevuld met een bepaling die verwijst naar artikel 32a en 32b.

De Raad adviseert voorts om te voorzien in sancties wegens het vervalsen of onrechtmatig uitwissen, verwijderen of wijzigingen van de verplichte markering bij vuurwapens, zoals voorgeschreven in artikel 5 van het VN Vuurwapenprotocol. Aangezien deze laatste verplichting rechtstreeks voortvloeit uit het VN Vuurwapenprotocol en niet uit de Wapenrichtlijn, wordt in deze sancties voorzien door middel van een separaat in te dienen wetsvoorstel.

2. Delegatiebepaling

Artikel 4 van de Wapenrichtlijn geeft de lidstaten in overweging om, naast de activiteiten van wapenhandelaren, ook de activiteiten van wapenmakers te reguleren. Het voorgestelde artikel 35 van de Wwm geeft hieraan invulling door te bepalen dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld die de activiteiten van wapenmake-

laars reguleren. In de toelichting wordt opgemerkt dat een deel van de activiteiten van de wapenmakelaar, zoals gedefinieerd in de Wapenrichtlijn, reeds wordt gereguleerd.¹ Door opname van de mogelijkheid tot het stellen van nadere regels bij algemene maatregel van bestuur kan flexibel worden ingesprongen op ontwikkelingen die noodzaken tot verdere regulering van de activiteiten van wapenmakelaars, aldus de toelichting.

De voorgestelde delegatiebepaling voorziet in ruime mate in regelgevende bevoegdheid ten aanzien van de activiteiten van wapenmakelaars. De noodzaak voor delegatie wordt enkel gemotiveerd aan de hand van de wens om flexibel te kunnen inspringen op ontwikkelingen. Dit belang weegt echter niet op tegen het belang van het primaat van de wetgever en de kenbaarheid van wetten.² Op grond daarvan dienen wezenlijke keuzes in de wet te worden vastgelegd en behoort de delegatiegrondslag concreet en nauwkeurig te worden begrensd.³

De Afdeling adviseert in het wetsvoorstel een zo concreet mogelijke omschrijving op te nemen van de omstandigheden waaronder en de onderwerpen waarvoor van de bevoegdheid tot delegatie gebruik mag worden gemaakt en in de toelichting de noodzaak voor delegatie te motiveren.

2. Delegatiebepaling

De Vuurwapenrichtlijn geeft lidstaten in overweging om de activiteiten van vuurwapenmakelaars te reguleren. Gedeeltelijk worden hun activiteiten thans reeds gereguleerd. Voor zover een wapenmakelaar vuurwapens verhandelt, is hij immers vergunningplichtig op grond van artikel 9, eerste lid, Wwm. Daarnaast worden de transitio- en driehoekshandel van vuurwapens gereguleerd door het Besluit financieel verkeer strategische goederen 1996. Voorts is een wetsvoorstel aanhangig bij de Tweede Kamer, dat internationale wapenhandel, waaronder ook begrepen tussenhandel, reguleert (Kamerstukken II 2010/11, 32 665). Een delegatiebepaling zou de mogelijkheid hebben geboden om flexibel in te springen op ontwikkelingen die nopen tot regulering van niet reeds gereguleerde activiteiten van wapenmakelaars. Bij nader inzien zijn wij met de Raad van mening dat dit belang niet opweegt tegen het primaat van de wetgever en de kenbaarheid van wetten. Zodra regeling van andere aspecten met betrekking tot de activiteiten van wapenmakelaars opportuun blijkt, zal daartoe dan ook een wetsvoorstel in procedure worden gebracht.

3. Terminologie

In het voorgestelde artikel 1, onderdeel 13°, van de Wwm wordt in plaats van «wapenhandelaar» gesproken van «beheerder».⁴ De definities van beide begrippen sluiten niet precies op elkaar aan.⁵ De Afdeling merkt op dat voor de terminologie in nationale regelingen in beginsel wordt aangesloten bij die van verwante EU-regelgeving, tenzij de terminologie van de EU-regelgeving niet is gepreciseerd, of daardoor beter wordt aangesloten bij elders in nationale regelgeving gehanteerde terminologie dan wel indien dit beter Nederlands oplevert.⁶ Het hanteren van andere begrippen en definities dan in de Wapenrichtlijn komt de eenduidigheid en transparantie van de Wwm niet ten goede.⁷ Met het oog op de terminologische consistentie tussen de Wapenrichtlijn en de Wwm, adviseert de Afdeling de terminologie op dit punt in overeenstemming te brengen met de Wapenrichtlijn.

¹ Deels vallen de activiteiten namelijk onder het begrip «verhandelen», hetgeen ingevolge artikel 9, eerste lid, van de Wwm vergunningsplichtig is. Bovendien worden de transitio- en driehoekshandel van vuurwapens gereguleerd door het Besluit financieel verkeer strategische goederen 1996 in combinatie met de Wet op de economische delicten.

² Zie nader Kamerstukken II 2006/07, 29 383, nr. 75, respectievelijk 30 800 VI, C en de voorlichting van de Afdeling van 12 maart 2010 inzake het voorhangen van gedelegeerde regelgeving (Kamerstukken I 2009/2010, 32 123-VI, nr. L), punt 3.

³ Aanwijzingen 22 en 25 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).

⁴ Vergelijk artikel 1 sexies, van de Wapenrichtlijn en artikel 1, onderdeel 13°, van de Wwm.

⁵ Vergelijk artikel 1, eerste lid, van de Wapenrichtlijn en artikel 1, onderdeel 5°, van de Wwm.

⁶ Aanwijzing 56 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁷ Het begrip «beheerder» is blijkens de wetsgeschiedenis ontleend aan de Drank- en Horecawet en de Vestigingswet Bedrijven 1954. In de Drank- en Horecawet komt het begrip beheerder echter niet meer voor, terwijl de Vestigingswet Bedrijven 1954 in is 2007 ingetrokken.

3. Terminologie

Doordat de delegatiebepaling met betrekking tot de activiteiten van wapenmakelaars is vervallen, is de definitie in het voorgestelde artikel 1, onderdeel 13° eveneens vervallen.

4. Te late implementatie

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Wapenrichtlijn is de uiterste implementatiedatum 28 juli 2010. Dit betekent dat de Wapenrichtlijn niet tijdig is geïmplementeerd. De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de eventuele gevolgen van de overschrijding van de uiterste implementatietermijn, zoals het feit dat de afgifte van wapenvergunningen voor bezit en import thans nog niet afhankelijk kan worden gesteld van het aanbrengen van een markering op het wapen.

4. Te late implementatie

Het advies van de Raad is overgenomen.

5. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

5. De redactionele opmerkingen van de Raad zijn verwerkt. De eerste redactionele opmerking is niet overgenomen omdat paragraaf 9a is vervallen (zie onder punt 2.). Voorts is de definitie van het begrip vuurwapen in artikel 1, onderdeel 3° niet in overeenstemming gebracht met de definitie van het begrip vuurwapen in de Wapenrichtlijn. Uit de Aanwijzingen voor de regelgeving volgt dat voor de terminologie in nationale regelingen in beginsel wordt aangesloten bij de van verwante EU- en internationale regelingen. Hiervan kan onder andere worden afgeweken indien daardoor beter wordt aangesloten bij elders in nationale regelingen gehanteerde terminologie. In het onderhavige geval is afwijking gerechtvaardigd omdat hierdoor beter wordt aangesloten bij elders in de Wet wapens en munitie en de daarop gebaseerde regelgeving wordt aangesloten.

6. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de markeringsverplichting voor munitie te beperken tot munitie die bestemd is voor vuurwapens die onder de Vuurwapenrichtlijn vallen. De richtlijn verplicht immers slechts tot markering van dergelijke munitie. Munitie die voor andere vuurwapens is bestemd (bijvoorbeeld voor niet onder de richtlijn vallende vuurwapens die worden gebruikt door Defensie) hoeft derhalve niet te worden gemarkeerd.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
R. J. Hoekstra*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W03.11 0019/II met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- In het opschrift van paragraaf 9a van het wetsvoorstel «Vuurwapenmakelaars» vervangen door «Wapenmakelaars» en in artikel 35 van het wetsvoorstel «vuurwapenmakelaars» vervangen door: wapenmakelaars.
- Om te voorkomen dat in de Wwm eenzelfde begrip wordt gehanteerd voor verschillende categorieën en voorts met het oog op de terminologische consistentie tussen de Wapenrichtlijn en de Wwm, de definitiebepaling van «vuurwapen» in artikel 1, onderdeel 3°, van de Wwm in overeenstemming brengen met de Wapenrichtlijn (aanwijzing 56 Aanwijzingen voor de regelgeving).