

Vergaderjaar 1993–1994

23 643

Wet explosieven voor civiel gebruik**B****ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 2 februari 1994 en het nader rapport d.d. 11 maart 1994, aangeboden aan de Koningin door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 2 november 1993, no. 93.008886, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een ontwerp-Wet explosieven voor civiel gebruik met memorie van toelichting.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 2 november 1993, nr. 93.008886, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 2 februari 1994, nr.W08.93.0717, bied ik U hierbij aan.

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

Op de opmerkingen van de Raad ga ik hieronder in.

1. In artikel 1, aanhef en onder g, wordt bij het definiëren van het begrip «beveiligen» gesproken van het illegale gebruik van explosieven. De richtlijn 93/15/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 5 april 1993 betreffende de harmonisatie van de bepalingen inzake het in de handel brengen van en de controle op explosieven voor civiel gebruik (hierna: de richtlijn) – ter uitvoering waarvan het voorstel van wet strekt – spreekt echter (artikel 1, vierde lid) in hetzelfde verband van gebruik voor doeleinden die strijdig zijn met de openbare orde. De Raad van State adviseert de Nederlandse tekst van de richtlijn te volgen. Hij laat in het midden of de interpretatieproblematiek die de toelichting opwerpt reëel is; als dat al zo is, mag die problematiek niet worden opgelost door een van de Nederlandse – authentieke – tekst van de richtlijn materieel afwijkende term te kiezen.

1. De Raad laat in zijn advies onbesproken het verschil in betekenis tussen de Nederlandse tekst van de onderhavige definitiebepaling enerzijds en de desbetreffende Franse alsmede de Engelse tekst anderzijds. Dit heeft tevens tot gevolg dat de Raad niet toekomt aan een beoordeling van de inhoud van de richtlijn die kennelijk mede omvat het voorkomen van illegaal verkeer van explosieven. Zou het Nederlandse begrip openbare orde worden gehanteerd, dan wordt onvoldoende recht gedaan aan de inhoud van de richtlijn, omdat

het begrip openbare orde, zoals dat in de Gemeentewet wordt gebruikt, zodanig is geclausuleerd, dat het geen basis kan bieden om illegaal verkeer van explosieven te voorkomen.

Ik ben dan ook van mening dat met de voorgestelde definitie van het begrip «beveiliging» de inhoud van de Nederlandse tekst van de richtlijn op juiste wijze wordt omgezet in ons nationale recht.

Het advies van de Raad wordt niet gevolgd.

2. Volgens de artikelen 5 en 6 komen voor een aanwijzing als keuringsinstelling in aanmerking instellingen die tenminste voldoen aan de voorwaarden genoemd in bijlage III bij de richtlijn. In de artikelsgewijze toelichting wordt aangegeven dat de criteria uit bijlage III zijn uitgewerkt in de Europese geharmoniseerde normen (EN 45000-serie). Dat die normen (mede) de criteria van bijlage III omvatten, dient toereikend te worden toegelicht. De toelichting ware aan te vullen.

2. De toelichting op de artikelen 5 en 6 van het wetsvoorstel is overeenkomstig het advies van de Raad aangevuld.

3. In artikel 7, vierde lid, wordt de betekenis van de CE-markering nader uitgewerkt. De Raad beveelt aan volledigheidshalve in dit voorschrift achter het woord «richtlijnen» in te voegen: en de Nederlandse regelingen ter implementatie daarvan. Voorts ware beter bij de richtlijn aan te sluiten door «vermoed worden» te vervangen door: geacht worden (artikel 2, derde lid, van de richtlijn).

Tenslotte moet in de toelichting ook het vierde lid van artikel 2 van de richtlijn worden genoemd, daar artikel 7 van het voorstel van wet ook daaraan uitvoering geeft.

3. Aan de aanbevelingen van de Raad is gevolg gegeven met uitzondering van de aanbeveling in artikel 7, vierde lid, van het voorstel van wet «vermoed worden» te vervangen door: geacht worden. Blijkens artikel 4, eerste lid, van de richtlijn wordt een vermoeden gevestigd dat explosieven die tot de werkingssfeer van de richtlijn behoren, voldoen aan de in artikel 3 van de richtlijn bedoelde fundamentele veiligheidseisen, wanneer deze explosieven in overeenstemming zijn met de eveneens in dat artikel bedoelde nationale normen. Overeenstemming met die nationale normen wordt duidelijk gemaakt door de desbetreffende explosieven te voorzien van een CE-markering. Artikel 2, derde lid, van de richtlijn – dat lid behelst de door de Raad aangehaalde woorden «geacht worden» strekt er slechts toe de reikwijdte van de CE-markering te vergroten en niet aan de betekenis van de markering meer gewicht te geven. Het is dan ook in lijn met de in artikel 4, eerste lid, van de richtlijn neergelegde systematiek om in artikel 7, vierde lid, van het voorstel van wet de woorden «vermoed worden» te hanteren.

4. Te bezien ware of de formulering «degene die onmiddellijk leiding geeft» in artikel 19 niet beter kan worden vervangen door een meer gebruikelijke, bijvoorbeeld: degene die feitelijk leiding geeft (artikel 51, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht). Indien het woord «onmiddellijk» met opzet gekozen is, ware dat toe te lichten.

4. In paragraaf 2 van de memorie van toelichting wordt ingegaan op de samenhang tussen de richtlijn en richtlijn nr. 91/477/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 18 juni 1994 inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens (PbEG L 256). De laatstgenoemde richtlijn zal deel gaan uitmaken van het Nederlandse recht door een daarop gebaseerde aanpassing van de Wet wapens en munitie (kamerstukken II 1992/93, 23 028, nrs. 1 tot en met 3). Bij het omzetten van artikel 16 van de richtlijn in ons nationale recht – het genoemde artikel beoogt een erkenningsregeling in het leven te roepen voor (rechts)personen die explosieven vervaardigen – is dan ook «met opzet» aangesloten bij de terminologie van de in de Wet wapens en munitie neergelegde erkenningsregeling. De toelichting op de artikelen 17 tot en met 20 is in bovenstaande zin verduidelijkt.

5. In artikel 21, vijfde lid, is een bevoegdheid voor de minister neergelegd om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen met betrekking tot de opzet van de registratie en de te registreren gegevens. De noodzaak voor deze delegatie ware kort toe te lichten.

5. Het ligt vooralsnog niet in het voornemen gebruik te maken van de in artikel 21, vijfde lid, van het voorstel van wet neergelegde bevoegdheid. Er wordt dezerzijds vanuit gegaan dat de in artikel 21 bedoelde registraties voldoende toegankelijk zullen zijn voor een efficiënte en effectieve controle. Zou dit uitgangspunt niet bewaarheid worden, dan ligt het in de rede bij ministeriële regeling nadere eisen te stellen.

Artikel 21 is in bovenstaande zin toegelicht.

6. Het voorstel van wet bevat verschillende bepalingen waarin het toezicht op de uitvoering en de sancties zijn opgenomen die blijkbaar strekken tot uitvoering van de artikelen 17 en 18 van de richtlijn. De desbetreffende bepalingen laten de nationale wetgever de nodige vrijheid voor wat betreft de keuze van de sanctiebepalingen. In het voorstel van wet is dan ook, naast de regeling van de bevoegdheden van toezichthouders (artikelen 22–30), voorzien in een bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang (artikel 31) en in strafsancities (artikel 34). Een motivering voor deze keuzes ontbreekt echter. Deze ware in de memorie van toelichting op te nemen.

Het is de Raad niet duidelijk om welke reden de bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang in het wetsvoorstel is opgenomen. Indien bedoeld is op deze wijze uitvoering te geven aan artikel 18 van de richtlijn, waarin tot regeling van een bevoegdheid tot inbeslagname van explosieven wordt verplicht, ware in de memorie van toelichting in het bijzonder uiteen te zetten om welke reden niet kan worden volstaan met de regeling van de inbeslagname uit het Wetboek van Strafvordering.

Als er reden bestaat de bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang in de regeling op te nemen, ware aan te geven waarom niet tevens de bevoegdheid tot het opleggen van een dwangsom wordt toegekend. De Raad wijst hier op artikel 18.9 van de Wet milieubeheer, artikel 136 van de Gemeentewet en artikel 133 van de Provinciewet, waarin de dwangsom sanctie ook is opgenomen naast de bestuursdwangbevoegdheid.

Voorts valt het de Raad op dat de redactie van artikel 31 afwijkt van het in aanwijzing 142 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) aanbevolen model. In het voorstel van wet wordt verwezen naar de regeling in de Gemeentewet. Ook dat ware in de toelichting te verantwoorden.

De Raad wijst erop dat de keuze om een aantal feiten als misdrijf in de Wet op de economische delicten onder te brengen (artikel 34, eerste lid, van het voorstel van wet) mede gelet op de toelichting op aanwijzing 147 Ar een afzonderlijke motivering behoeft.

6. Aan de opmerking van de Raad om de artikelen 22 tot en met 30, 31 en 34 van het voorstel van wet toe te lichten, is gevolg gegeven.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad met betrekking tot artikel 31 merk ik het volgende op.

Artikel 31 is niet bedoeld om een bevoegdheid tot inbeslagname van explosieven te regelen. Overigens wordt opgemerkt dat bij toepassing van dat artikel, indien dit wenselijk zou blijken te zijn, een overeenkomstig resultaat wordt bereikt door conservatoire maatregelen te treffen. Voorts herbergt artikel 31 thans een regeling met betrekking tot het opleggen van een dwangsom. Tenslotte is het onderhavige artikel nader toegelicht in de door de Raad voorgestelde zin.

Artikel 34, eerste lid, van het voorstel is overeenkomstig de opmerking van de Raad toegelicht.

7. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

7. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn verwerkt.

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 Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten*

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 Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. G. M. Alders

**Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies
no.W08.93.0717 van de Raad van State van 2 februari 1994.**

- In artikel 8, derde lid, ware na «eerste» in te voegen: lid.
- In de transponeringstabel behorende bij de memorie van toelichting waren in de kolom met het opschrift «wetsvoorstel» achter «artikel 1» de vermeldingen van de artikelleden achterwege te laten.