

## Nuis

blad te willen uitbrengen. Men zit kennelijk met een speciaal probleem, maar dat is overigens nog steeds niet duidelijk. De Telegraaf schrijft ons wel brieven maar treedt verder niet op. Er wordt geen beroep op de mededingingsautoriteit gedaan om te laten onderzoeken of de klacht gerechtvaardigd is. Zouden wij om deze redenen een artikel in de wet moeten opnemen dat ertoe strekt, het auteursrecht te laten vervallen? Ik weet niet eens of dit mogelijk is. Het zal in ieder geval buitengewoon lastig zijn. De duidelijkheid wordt er niet door vergroot, integendeel. Kortom, die kant moeten wij niet op.

Ik meen dat ik hiermee ook de vraag van de heer Jurgens op dit punt heb beantwoord. De heer Jurgens heeft ook nog een nadere vraag gesteld over het Commissariaat voor de media. Voorzitter! Als er een klacht is ingediend, kan zowel de programmaraad als de kabelexploitant in beroep gaan bij het Commissariaat voor de media. Ik weet niet precies wat de gang van zaken is als men naar de rechter stapt. De rechter zal dan zien dat een beroepsprocedure in de wet is opgenomen.

De heer De Boer meent dat er, omdat hij zijn bijdragen niet op papier zet, minder op zijn vragen wordt ingegaan. Ik kan hem in dit concrete geval melden dat sommige geachte afgevaardigden zo beleefd zijn geweest om ons de tekst van hun bijdragen te overhandigen. Ik heb overigens niet de tijd kunnen vinden om die teksten te lezen, dus dat kan niet de reden zijn dat ik de vragen van de heer De Boer onvoldoende heb beantwoord. Ik meen overigens dat ik dit wel degelijk heb gedaan, tenminste voorzover zijn vragen niet retorisch waren. Ik vind het een aardige gewoonte om retorische vragen onbeantwoord te laten.

Voorzitter! Wij zijn zeer wel in staat om het overzicht te bewaren. Het is jammer dat men niet een dag eerder van een en ander op de hoogte was. Op zichzelf is het een ingewikkeld proces en het is altijd mogelijk dat men van mening verandert. Daar moeten wij in de politiek rekening mee houden. Ik denk dat dit ook niet meer dan een incident was. Het gaat erom dat de grote lijn duidelijk blijft. Ik heb de Tweede Kamer een notitie toegezegd waarin ik nog eens de beginselen van de Concessiewet uiteenzet. Die

notitie zal vermoedelijk ook de leden van deze Kamer onder ogen komen. Daarnaast hebben wij beloofd, binnen afzienbare termijn een soort spoorboekje uit te brengen inzake de ontwikkelingen in verband met het publieke domein. Dit spoorboekje betreft een veel breder beleidsterrein dan alleen dat van mevrouw Jorritsma en mij. Het uitbrengen daarvan zal dan ook enige voeten in de aarde hebben. Die exercitie zal echter zeker de moeite waard zijn. De suggesties van de heer Jurgens op dit punt zijn waardevol. Zij kunnen helpen bij de redactie van dit niet eenvoudige stuk.

□

**Minister Jorritsma-Lebbink:** Mijnheer de voorzitter! Uit de woorden van de heer Nuis heeft de heer Glasz waarschijnlijk begrepen dat er inderdaad geen coördinerende instantie voor de toezichhouders in het leven zal worden geroepen. Dat is ook niet nodig. Bij optredende problemen zal een van de leden van de wetgevingsfamilie het voortouw nemen. De heer Glasz noemde de must-carry-verplichting. Als daarmee problemen zijn, gaat men naar het Commissariaat voor de media. Als daarbij ook mededingingsaspecten in het geding zijn, zal het Commissariaat voor de media NMA consulteren. Hetzelfde geldt voor de toegang tot de kabel. Als daarbij aspecten van de WTV aan de orde komen, zal OPTA door NMA worden geconsulteerd. OPTA zal NMA weer consulteren als het over marktfragen gaat. Afhankelijk van de aard van de klacht of het probleem, is een van de organen leidinggevend en zal men de overige moeten consulteren.

Ik herinner mij overigens niet, ooit gezegd te hebben dat iets goed is als er veel mensen naar kijken. Ik vorm mij daar zelf geen oordeel over. Wat mij betreft, is het ook niet bij voorbaat slecht. Die indruk kreeg ik een beetje uit de woorden van de heer De Boer.

Ik ben het overigens met hem eens dat de hoogste kijkcijfers niet bepalen of iets van belang is of niet. Het is logisch dat men bij de commerciële omroep goed op de kijkcijfers let. Ik vind overigens dat de publieke omroep ook de kijkcijfers goed in de gaten moet houden. De publieke omroep behoort allerlei minderheidsgroepen te bedienen, maar daarnaast heeft hij de taak om

kwalitatief goede programma's te maken en het is wel de bedoeling dat daar iemand naar kijkt.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter:** Voordat ik overga tot het aan de orde stellen van het volgende onderwerp, wil ik het volgende opmerken. De wet waarbij de Tweede Kamer artikel 57b, dat vandaag aan de orde is, heeft geschrapt, had blijkens de considerans een bepaalde doelstelling. Die doelstelling was dat het met het oog op de ontwikkeling van nieuwe diensten wenselijk is, de wetgeving op het gebied van de distributie infrastructuur draadomroepinrichtingen aardse zenders en satellieten aan te passen aan nieuwe technische en economische omstandigheden, een aantal niet langer zinvolle beperkingen voor commerciële omroep en abonneeprogramma's te schrappen en de publieke omroep de mogelijkheid te geven nieuwe diensten aan te bieden en dat daartoe de Mediawet, de Wet op de telecommunicatievoorzieningen en de Radio-Omroepzenderwet 1935 moeten worden gewijzigd. Nu is de vraag die beoordeeld moet worden of het daarmee in overeenstemming was dat op dat moment artikel 57b werd geschrapt. Dat is een punt dat bij ordelijke wetgeving goed in het oog gehouden moet worden. Ik doe daarover geen uitspraak, alleen een aanbeveling.

---

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Regels inzake het vervaardigen, verhandelen, vervoeren, voorhanden hebben, dragen enz. van wapens en munitie (Wet wapens en munitie) (25413).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Wij behandelen vanavond een wetsvoorstel dat vrijdagochtend vroeg in de Tweede Kamer is aanvaard. Onze fractie heeft ingestemd met de door de minister van Justitie gevraagde zeer snelle afhandeling, nog voor het reces,

## Hirsch Ballin

hetgeen overigens niet noodzakelijk-kerwijs ook betekent dat wij het zullen steunen.

Die zeer versnelde behandeling van een nog maar net ontvangen voorstel noodzaakt ook deze Kamer tot beperking. Over de interpretatie van en de gang van zaken na het Securitel-arrest van 30 april 1996 zullen we pas later spreken. Ook de Raad van State heeft zich in zijn advisering over het wetsvoorstel deze zelfbeperking opgelegd, om wille van de tijd. Nu kan men opmerken dat er niets moeilijks is in het wetsvoorstel als zodanig. De tekst is op een overgangsbepaling en de slotbepalingen na identiek aan de oude Wet wapens en munitie en de memorie van toelichting is nog geen bladzijde lang. Maar deze eenvoud roept ook de vraag op waarom het wetsvoorstel niet eerder aan de Raad van State kon worden voorgelegd dan op 10 juni, namelijk onverwijld nadat duidelijk was geworden dat de Wet wapens en munitie reparatie behoefde, omdat de notificatie achterwege was gebleven. Men kan niet tegelijkertijd zeggen dat een wetsvoorstel zeer urgent is en dat er vele maanden voor de voorbereiding moesten worden uitgetrokken. Evenmin kan men tegelijkertijd zeggen dat het zo simpel is dat het met minimale voorbereiding door Raad van State en Staten-Generaal kan worden afgehandeld, en dat de regering er lang op moest studeren voordat het werd ingediend.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft de minister vooruitgeblikt op de aandacht die deze Kamer zal willen geven aan de constitutionele aspecten van het wetsvoorstel en het daarop door onze collega in de Tweede Kamer, de heer Koekkoek ingediende, maar verworpen amendement. Wij willen haar daarin niet teleurstellen. Onlangs heeft de minister vragen vanuit onze fractie beantwoord over haar uitspraak dat de advocatuur geen nobile officium meer is. Tegen de achtergrond daarvan moeten wij vrezen dat de vergelijking die de minister maakte tussen de woordvoerder van de CDA-fractie in de Tweede Kamer en sommige advocaten, niet als compliment bedoeld was. Voor de discussie is er weinig mee gewonnen als ze zich op de persoon van de indiener van het amendement in plaats van op het amendement zelf richt. Over dat verworpen amende-

ment is gezegd, dat het met terugwerkende kracht gebreken in de grondslag van een strafvervolgning zou herstellen. Dat kan uiteraard niet, maar dat stond ook niet zo in het amendement.

Voorzover de in het Securitel-arrest neergelegde rechtsopvatting de strafbaarstellingen op grond van de oude Wet wapens en munitie raakt – ik zeg uitdrukkelijk: voorzover – is dat niet met terugwerkende kracht te repareren. Een andere vraag is of de intrekking van de oude wet, niet meebrengt dat besluiten op grond van de oude wet genomen, hun gelding verliezen. Dat is een kwestie voor ons, de Nederlandse wetgever. De wetgever kan de werking van de intrekking van de oude wet mitigeren door te bepalen dat dit geschiedt met eerbiedigende werking ten aanzien van besluiten op grond van de oude wet. Zo'n eerbiedigende werking sluit in de verhouding tussen de oude en de nieuwe Nederlandse wet de effecten van het Securitel-arrest niet uit, maar voorkomt anderzijds wel dat de reparatiewetgeving over die effecten heen schiet. In dat opzicht had het amendement een positievere bejegening verdiend: het kan immers niemands bedoeling zijn, de zaak door intrekking van de oude wet erger te maken dan zij is. Naar ons oordeel zou de vraag moeten zijn in hoeverre het verworpen amendement – ik heb het nu over de tekst van het amendement en niet over de discussie die zich daaromheen heeft ontrold, dus het voorgestelde artikel 58a – nodig is naast artikel 57 van het wetsvoorstel. Dat is een zinvolle discussie. Het antwoord op die vraag is voor ons van belang bij het bepalen van onze opstelling ten opzichte van het wetsvoorstel, zoals het er ligt.

Voorzitter! Ik licht dat met een paar woorden toe. Het wetsvoorstel zegt in artikel 57: regels en andere besluiten krachtens de oude wet berusten na de inwerkingtreding van de nieuwe wet op deze wet. Ze blijven dus van kracht, maar krijgen een andere grondslag. In het amendement stond: rechtshandelingen op grond van de oude wet blijven in stand. Uitgaande van de definitie van een besluit in de Algemene wet bestuursrecht – "een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling" – zie ik amper verschil tussen artikel 57

en het verworpen amendement. Zijn er eigenlijk "rechtshandelingen" op grond van de wet die geen regels of andere besluiten zijn?

Als deze veronderstelling juist is, is voor ons de vraag of de regering niet had moeten betogen dat artikel 57 er al in voorziet in plaats van de discussie aan te gaan over de vraag of de veronderstelde Securitel-manco's met terugwerkende kracht kunnen worden gerepareerd. Ik zie niet over het hoofd dat in de toelichting op het amendement ook sprake was van processen-verbaal en vervolgingshandelingen. Maar die berusten rechtens niet op de WWM, maar op het Wetboek van Strafvordering.

Kan de minister bevestigen dat deze strafvorderlijke handelingen door de wetwijziging niet hun gelding verliezen? En kan zij ook bevestigen dat de mate waarin het ontbreken van notificatie hun effectiviteit aantast, voor het verleden niet wordt bepaald door de vervanging van de oude WWM door de nieuwe? Als dat laatste wél het geval zou zijn, had immers een andere aanpak moeten worden overwogen, wellicht een specifiekere ten aanzien van de bepalingen in de WWM of toch een nadere overgangsbepaling!

Mijnheer de voorzitter! Ten slotte een vraag over de uitleg die door leden van de Tweede Kamer aan het arrest is gegeven met als trefwoord "Schutznorm". Wordt die opvatting onderschreven door de minister? In hoeverre is daaraan behoefte ter begrenzing van de gevolgen naast een zinvolle uitleg van het niet kunnen toepassen, waarvan in het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap wordt gesproken? In welke gevallen ziet de minister in verband met de WWM een causaal verband tussen fout en schade?

Wij zien met bijzondere belangstelling uit naar het antwoord van de minister.

□

De heer **Heijne Makkreel** (VVD): Voorzitter! Algemene beschouwingen naar aanleiding van het Securitel-arrest wil ook ik liever bewaren tot wij daarvoor in september wat meer ruimte hebben. Ik zou ook geheel niet het woord hebben gevoerd, als er in het aan de orde zijnde voorstel niet een element zat dat op mij

## Heijne Makkreel

overkwam als niet geheel consequent. Ik vond toch dat ik dat vandaag aan de orde moest stellen en niet pas bij een volgende gelegenheid.

Ter inleiding daarop het volgende. De heer Koekkoek heeft in de Tweede Kamer opgemerkt dat een groot aantal processen-verbaal in rook opgaan of woorden van een gelijke strekking. Dat geloof ik niet, want een proces-verbaal is, zoals de letterlijke betekenis van het woord ook zegt, het in woorden omzetten van waarnemingen. Dat een opsporingsambtenaar in een proces-verbaal melding pleegt te maken van wetsartikelen, is volstrekt ten overvloede en bindt de rechter niet en ook de officier van justitie niet. Als er dus een proces-verbaal is dat relateert dat iemand betrapt is met een vuurwapen waarvoor hij geen vergunning had om dat bij zich te hebben, dan is dat een strafbaar feit. De vraag is dan op welke wettelijke bepaling een eventuele vervolging kan worden gebaseerd.

In artikel 62 van de Wet wapens en munitie van 5 februari 1986, Staatsblad 41, waarvan de gelding op het ogenblik in twijfel wordt getrokken, staat: de wet van 9 mei 1890, Staatsblad 81, de Vuurwapenwet 1919 en de Wet tot wering van ongewenste handwapenen worden ingetrokken. Als het inderdaad waar is, voorzitter, dat de Wet wapens en munitie, die in 1986 tot stand is gebracht, op basis van het niet notificeren werking ontbeert, zou ik denken dat dit ook moet gelden voor deze intrekkingbepaling. Dat betekent mijns inziens dat een officier van justitie die een proces-verbaal in handen krijgt, zijn vervolging, voorzover de oude Wet wapens en munitie geen kracht meer heeft, zou kunnen baseren op de daaraan voorafgaande Vuurwapenwet, waarvan dan ook de intrekking effect ontbeert.

Dit brengt mij tot de vraag of er in het wetsvoorstel zoals het nu voor ons ligt, geen inconsequentie zit, want in dit voorstel lees ik in artikel 58 dat de Wet wapens en munitie, Staatsblad 95-580, wordt ingetrokken. Ik vraag mij af of wij daar niet zouden moeten zeggen dat juist de daaraan voorafgaande wetgeving wordt ingetrokken, voorzover althans het uitgangspunt van deze gehele operatie, namelijk dat de oude wet geen gelding heeft op basis van een onvoldoende notificatieprocedure,

inderdaad houdbaar is. Eventueel zou ook denkbaar zijn dat er een subsidiaire mogelijkheid werd opgenomen: de Wet wapens en munitie wordt ingetrokken voorzover die mocht gelden; en voorzover die niet mocht gelden, wordt de oude wetgeving ingetrokken. Ik zou graag weten wat de opvattingen van de minister hierover zijn, daarbij inbegrepen mijn gedachten over alternatieve mogelijkheden voor de officier van justitie om te vervolgen, ook als de oude Wet wapens en munitie niet mocht gelden.

□

**Minister Sorgdrager:** Voorzitter! Als eerste geef ik aan dat de regering de Kamer erkentelijk is voor de bereidheid om vandaag, de laatste dag voor het reces, toch nog ruimte te maken voor de behandeling van dit wetsvoorstel.

In de memorie van toelichting is aangegeven dat de Wet wapens en munitie indertijd niet bij de Europese Commissie is aangemeld in het kader van de notificatieprocedure. Had dat gemoeten? Naar huidig inzicht is dat inderdaad het geval, althans voor die onderdelen van de wet die onder de notificatieplicht vallen. Wat dit betreft, heeft het Securitel-arrest zijn werking wel gehad. Op de vraag waarom dit bij deze wet en ook bij andere regelingen niet is gebeurd, hoef ik nu niet in te gaan: geen van de woordvoerders heeft dat gedaan en bovendien zal dit in een nader debat nog wel gebeuren. Ik neem aan dat de Kamer ook wel kennis zal hebben genomen van hetgeen collega Wijers en ik daarover in de Tweede Kamer bij twee gelegenheden hebben gezegd.

De heer Hirsch Ballin vroeg waarom het zo lang heeft geduurd voordat dit wetsvoorstel aan de Raad van State ter advisering werd voorgelegd. Ook daarbij verwijs ik in de eerste plaats naar datgene wat collega Wijers in de Tweede Kamer uitvoerig heeft aangegeven over de wijze waarop het in de afgelopen maanden is gegaan. Vanaf januari heeft intensief overleg plaatsgehad met andere lidstaten en de Europese Commissie. In de tussentijd moest zorgvuldig worden geïnventariseerd welke regelingen ten onrechte niet waren genotificeerd. Dit resulteerde in een voorlopige inventarisatie. De Kamer moet zich voorstellen dat per wet ook nog moest worden gekeken

welke onderdelen van die wet wel of niet moesten worden genotificeerd.

Op 30 mei heeft de ministerraad daarover gesproken. Er is nog gekeken naar de mogelijkheid om Europees gezien een oplossing te vinden voor dit probleem. Toen dat niet mogelijk bleek te zijn, is besloten tot een nationale hersteloperatie. Korte tijd na die vergadering van de ministerraad lag dit wetsvoorstel als eerste bij de Raad van State.

Ook in dit huis wil ik nog wel even het misverstand wegnemen dat de hele wet ongeldig zou zijn. Dat wij de hele wet opnieuw gaan vaststellen, heeft louter praktische redenen. De Europese Commissie wil graag een volledig ontwerp zien. Het bespaart de tijd en moeite om precies na te gaan welke onderdelen van de wet wel en welke niet onder de richtlijn vallen. Deze methode is voor alle herstelwetgeving afgesproken in het plan van aanpak dat wij in de ministerraad hebben vastgesteld.

Ik neem aan dat men kennis heeft genomen van de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer. Dat blijkt wel uit datgene wat de heer Hirsch Ballin naar voren heeft gebracht. Door de snelheid waarmee wij alles hebben gedaan, zijn de stukken niet gedrukt, maar in de oorspronkelijke vorm gestuurd. In dat Kamerstuk is uitgebreid gemotiveerd dat er geen sprake is van een rechtsvacuüm of het op losse schroeven staan van de wapenwetgeving, zoals wel eens is gesuggereerd.

De vraag rijst vervolgens of er een probleem is of niet. Ja, er is wel een probleem, anders zouden wij deze wet niet zo hebben ingediend en zouden wij haar niet op zo heel korte termijn op de laatste dag voor het reces hoeven te behandelen. Ook in deze wet blijven gevallen denkbaar waarbij de wet ingevolge het Securitel-arrest niet kan worden toegepast. Dat zijn er alleen niet zoveel als sommigen ons willen doen geloven. Voor die gevallen en om een einde te maken aan die onzekerheid over de toepasbaarheid van de wet is het van belang om de wet snel opnieuw vast te stellen, met inachtneming van de notificatieplicht. Zo ontstaat snel maximale duidelijkheid over de toepasbaarheid.

Daarom is de wet ook aangemeld in Brussel via de zogenaamde urgentieprocedure. Nu de Commissie dat heeft geaccepteerd, hoeft de zogenaamde standstilltermijn van

## Sorgdrager

drie maanden niet te worden toegepast. Als het wetsvoorstel door deze Kamer is aanvaard, kan het na ondertekening door de Koningin meteen in het Staatsblad worden geplaatst en in werking treden. Tegelijkertijd is het de bedoeling dat er nog negen andere spoedregelingen tot stand komen onder de urgentieprocedure: een AMvB en nog acht ministeriële regelingen.

De heer Hirsch Ballin gaat in op de overgangsbepaling in het amendement dat door de heer Koekkoek in de Tweede Kamer is ingediend. Hierbij moet ik zeggen dat in artikel 57 van dit wetsvoorstel een normale overgangsbepaling is opgenomen. Die overgangsbepaling dient er alleen voor om te voorkomen dat door de intrekking van de Wet wapens en munitie bestaande ministeriële regelingen en vergunningen hun geldigheid zouden verliezen. Deze blijft in elk geval bestaan.

Wanneer de heer Koekkoek hetzelfde beoogd zou hebben, was zijn amendement inderdaad overbodig geweest, maar dat was blijkens zijn schriftelijke en mondelinge toelichting niet de bedoeling. Hij heeft er meer mee beoogd.

De heer Hirsch Ballin vraagt wat het verschil is tussen een rechtshandeling en een besluit. Ik denk dat daar niet zoveel verschil tussen is. In die zin was het ook niet echt noodzakelijk dat dit amendement werd ingediend. De heer Koekkoek heeft in de Kamerbehandeling duidelijk gezegd dat het er vooral om gaat, rechtshandelingen op het gebied van strafvordering in stand te laten blijven.

Ik begrijp niet zo goed waarom hij dat heeft gedaan. Wanneer er in strafvorderlijke zin iets is misgegaan, kun je dat niet meer herstellen. De heer Hirsch Ballin vraagt wanneer die strafvorderlijke handelingen hun geldigheid verliezen. Niet wanneer zij op het Wetboek van Strafvordering zijn gebaseerd, dat klopt, maar je kunt een zaak uiteindelijk niet meer vervolgen, wanneer blijkt dat op een bepaald moment de Wet wapens en munitie niet toepasbaar moet worden verklaard op dat specifieke geval. Nogmaals, dat zullen er maar weinig zijn. Dat zal zijn wanneer bepaalde delictomschrijvingen genotificeerd hadden moeten worden en zij bovendien een bestanddeel van de tenlastelegging zijn. In die zin hebben wij een probleem, maar dat kan niet worden

hersteld door het invoeren van een overgangsbepaling. Dat is de reden waarom ik heb gezegd dat het niet juist zou zijn om door middel van dit amendement te trachten, bepaalde handelingen te herstellen. Waar handelingen zijn gebaseerd op strafvordering – en uiteindelijk ook volgens de Wet wapens en munitie in oude zin tot vervolging hadden kunnen leiden – denk ik dat zich geen problemen voordoen.

Daarmee kom ik bij de opmerkingen van de heer Heijne Makkreel. Wanneer rechtshandelingen in het kader van strafvordering of opsporing en vervolging gebaseerd zijn geweest op de Wet wapens en munitie van 1986 die tot nu toe heeft gegolden, denk ik dat, wanneer wij die wet nu intrekken en een nieuwe wet aannemen, ze in stand kunnen blijven. Verder meen ik dat er sprake is van een onjuiste interpretatie wanneer men denkt dat, wanneer men de wet van 1986 intrekt en de nieuwe wet nu in werking laat treden, door die intrekking vervolgens de oude wetten, die bij de aanvaarding van de wet van 1986 werden ingetrokken, weer zouden herleven. Bij de aanvaarding van de wet van 1986 werden de wetten die daarvoor golden, voor ingetrokken verklaard. Wanneer nu een wet wordt aangenomen die de wet van 1986 voor ingetrokken verklaart, denk ik dat de situatie van voor 1986 niet kan herleven.

De heer **Heijne Makkreel** (VVD): Zo bedoel ik het ook niet. Ik bedoel niet dat de oude wetgeving herleeft doordat wij nu de vorige Wet wapens en munitie intrekken. Ik bedoel dat de oude wetgeving blijft in kracht te zijn gebleven doordat op basis van het Securitel-arrest aan die wet werking wordt ontzegd. Dat is niet hetzelfde.

Minister **Sorgdrager**: Het is onjuist, te veronderstellen dat de wet niet geldig is. Het genoemde arrest bepaalt dat in bepaalde gevallen de wet niet toepasbaar is. Dat betekent niet dat bepaalde artikelen van de wet überhaupt niet geldig zijn, maar dat in bepaalde gevallen die artikelen niet toepasbaar moeten worden verklaard. Daarmee wordt geen afbreuk gedaan aan de geldigheid van de wet en ook niet aan die van de artikelen. Nogmaals, het gaat om de toepasbaarheid van bepaalde artikelen in bepaalde situaties. Het is

tegen die achtergrond dat ik meen dat dit argument niet opgaat.

□

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Wij hebben onze opmerkingen over dit wetsvoorstel in eerste termijn gemaakt omdat er bij ons, evenals bij onze collega's in de Tweede Kamer, zorgen leven over een groeiende, misschien veranderde maar in elk geval onnodig blijvende onduidelijkheid na de totstandkoming van deze wet. Er zou toch alles aan gedaan moeten worden om die onduidelijkheid weg te nemen. Helaas kan ik niet zeggen dat het antwoord, door de minister in eerste termijn gegeven, ons het gevoel heeft gegeven dat hier een zó klare wijn wordt geschonken dat wij daaraan onze steun kunnen geven.

Het gaat om een wat bijzondere wetsprocedure, met een zeer verkorte behandeling. Ook in het kader van die behandeling willen wij ons ervoor inspannen om tot maximale duidelijkheid te komen. Daarom hebben wij in eerste termijn getracht, zo precies mogelijk aan te geven waar de intrekking van de oude Wet wapens en munitie en de vervanging daarvan door een nieuwe wet tot duidelijkheid zouden moeten leiden. Ik vind het jammer dat de minister daar niet zodanig op is ingegaan dat wij zouden kunnen zeggen dat de zorgen zijn weggenomen die voor ons net als voor onze collega's in de Tweede Kamer bepalend waren bij de behandeling van het wetsvoorstel. Waar gaat het om? Het Securitel-arrest geeft aan, dat de artikelen 8 en 9 van de richtlijn zo moeten worden uitgelegd, "dat particulieren zich daarop kunnen beroepen voor de nationale rechter, die een nationaal voorschrift dat niet overeenkomstig de richtlijn is meegedeeld, buiten toepassing dient te laten". Nu zei de minister in eerste termijn dat het arrest er niet toe leidt dat de hele Wet wapens en munitie niet geldig zou zijn, maar dat de wet niet geldig zou zijn is hierbij niet aan de orde. Die woorden worden niet gebruikt in het arrest, het gaat om buiten toepassing laten van de wet.

De minister heeft ook gezegd dat het bij de standaardbepaling van artikel 57, die regels en andere besluiten, tot stand gekomen onder de oude wet, eerbiedigt, alleen zou gaan om ministeriële regelingen. Ik

## Hirsch Ballin

weet niet of dat een verspreking was, maar er mag in ieder geval geen onduidelijkheid over bestaan. Zoals de tekst van de bepaling luidt en zoals die in het wetsvoorstel is neergelegd, gaat het om besluiten. En de minister heeft wel gezegd dat het gelet op de definitie in de Algemene wet bestuursrecht in deze context moeilijk aan te nemen is, dat er relevante verschillen zouden bestaan tussen besluiten en rechtshandelingen. Wij moeten er toch van uitgaan dat de wetsgeschiedenis op deze punten voldoende precisie biedt en dat de verhouding tussen de oude wetgeving en de nieuwe duidelijk is. Het moet duidelijk zijn dat met een nieuwe wet het gebrek van het niet notificeren wordt verholpen, maar er mag niet allerlei extra twijfel door ontstaan over wat er onder de oude wet is geschied.

Vandaar dat ik in eerste termijn heb aangegeven, waarom het ging bij de tekst van het amendement dat in de Tweede Kamer is verworpen. Nogmaals, ik praat niet over de discussies die daar omheen zijn gevoerd, maar ik wijs er wel op dat in de toelichting op het amendement ook geen terugwerkende kracht is gepretendeerd, maar eerbiedigende werking ten aanzien van besluiten op grond van de oude wet. En uiteraard tast het vervangen van de oude wet door de nieuwe niet aan dat wij te maken kunnen hebben met strafvorderlijke handelingen, maar het Wetboek van Strafvordering wordt niet vervangen. Vandaar dat ik de minister nogmaals uitnodig, hierin klaarheid te brengen. Ik denk dat het niet goed zou zijn om na de behandeling van dit wetsvoorstel in hoog tempo door de Raad van State, de Tweede Kamer en de Eerste Kamer vragen over de verhouding tussen de oude en de nieuwe wetgeving onbeantwoord te laten.

□

De heer **Heijne Makkreel** (VVD): Voorzitter! Ik heb het antwoord van de minister zo begrepen dat zij bedoelt dat aan de oude wet niet in zijn geheel de werking komt te ontvallen als gevolg van het ontbreken van de juiste notificatieprocedure, maar dat het alleen geldt voor enkele bepalingen uit de wet en dat de overgangsbepaling waarmee de vorige wet ingetrokken wordt, daar niet bij behoort. Dat is

misschien wel waar en ik kan daar ook wel mee leven, maar ik vraag me toch af of dit toch niet een hoogst ongewenste constructie is en of wij er niet naar zouden moeten streven, een dergelijke gang van zaken voortaan te vermijden. Het effect daarvan is dat een perfect geldige wetgeving van voor de richtlijn is ingewisseld voor een wetgeving die achteraf blijkt gatenkaas te zijn, terwijl we niet kunnen zeggen dat de gatenkaas helemaal opzij wordt geschoven en teruggewisseld voor de oorspronkelijk perfect geldige. Ik preferer dat voor de toekomst dergelijke selectieve buitenwerkingstellingen als we bij Securitel, uitgaande van de juistheid van de uitleg van de minister, hebben gezien, worden vermeden. We zouden ervoor moeten zorgen dat aan een wettelijke regeling óf in haar geheel de werking wordt ontzegd óf niet.

□

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter! Het blijft soms juridisch spitsroeden lopen van de kant van de Kamer en van de minister. Maar nu gaat het om een wezenlijk rechtselement, namelijk de rechtszekerheid. Het is daarom belangrijk dat deze discussie plaatsvindt. Ik heb de gedachtewisseling beluisterd en trof toen juist datgene wat mij onzekerder maakte dan toen ik het debat inging. Het gaat om het antwoord van de minister op een vraag van de heer Hirsch Ballin toen het ging om toepassing van de Wet wapens en munitie in het geval van een vervolging. De minister zei dat de omschrijving van het technische voorschrift, gebruikt in de Wet wapens en munitie, niet altijd noodzakelijk is als onderdeel van de wettelijke delictomschrijving. In dat geval zal zich niet zo gauw een probleem voordoen. Ik kan me dit wel voorstellen, maar daarna hanteerde ze de Schutznormtheorie. Ik kan me voorstellen dat, als je de Schutznormtheorie hanteert, je überhaupt niet aan een discussie over het strafproces toekomt, omdat deze richtlijn van 1983 geschreven is om handelaren – in dit geval van wapens – te beschermen. Het gaat daarbij om handelaren die legaal wapens willen verkopen, maar zich gehouden hebben aan de Nederlands wetgeving en daardoor niet konden verkopen. Als nu achteraf

blijkt dat de technische voorschriften in de Nederlandse wapenwet niet klopten – handelaren hadden misschien toch wapens kunnen verkopen – hadden ze wellicht een claim tot schadevergoeding kunnen indienen. Dat is het belang dat de bindende richtlijn wil beschermen.

Uit het betoog van de minister begreep ik dus niet waarom ze sprak over de vraag of het technisch voorschrift in de Wet wapens en munitie al of niet voorkomt in de wettelijke delictomschrijving. Daarna kwam ze immers tot de conclusie dat de toepassing van het Securitel-arrest alleen aan de orde is om het belang te beschermen dat de richtlijn heeft willen beschermen. Dit is een heel andere kwestie dan die waarover mijn twee voorgangers gesproken hebben, zij het dat de tweede vraag van de heer Hirsch Ballin in eerste termijn luidde: minister, wat vindt u van de Schutznormtheorie? Toen de minister eerst deed of de Schutznormtheorie niet nodig was, maar hij deze vervolgens wel hanteerde, nam mijn onzekerheid toe. Ik nodig de minister graag uit, die weer te doen afnemen.

□

Minister **Sorgdrager**: Voorzitter! Ik heb misschien wat kort de argumenten weergegeven waarom ik meen dat het probleem minder groot is dan het lijkt. Ik zal dit straks nog wat uitgebreider doen. De heer Hirsch Ballin is bezorgd over de onduidelijkheid die blijft bestaan, ook eventueel na de totstandkoming van deze wet. Ik ben ook bezorgd over de onduidelijkheid en daarom vind ik dat deze wet zo snel mogelijk moet worden aangenomen. Voor de oude situatie moeten wij uiteindelijk kijken naar de interpretatie van de richtlijn en het arrest.

De rechtsgevolgen van de richtlijn en het arrest zijn in kaart gebracht. Geconstateerd kan worden dat slechts op een heel klein onderdeel de Wet wapens en munitie niet toepasbaar verklaard moet worden. Veel technische voorschriften uit die wet stonden namelijk ook al in de Vuurwapenwet 1919. De richtlijn eist nu alleen dat nieuwe voorschriften genotificeerd worden. Voorschriften van vóór de richtlijn kunnen dus gewoon hun kracht houden, ook wanneer die slechts vernummerd zijn in een nieuwe wet. Het gaat volgens de richtlijn om significante wijzigin-

## Sorgdrager

gen en een vernumming van een wetsartikel in een nieuwe wet is geen significante wijziging. Een voorbeeld is artikel 26 van de Wet wapens en munitie dat handelt over het verbod om een vuurwapen voorhanden te hebben. Dat is precies hetzelfde als vroeger.

Voorts strekt een flink aantal voorschriften uit de Wet wapens en munitie tot uitvoering van een Europese richtlijn. Ook die regelingen behoeven niet genotificeerd te worden krachtens artikel 10 van de Notificatierichtlijn.

Vervolgens komen wij te spreken over wat meer elementen die misschien voor discussie vatbaar zijn. De Wet wapens en munitie is in beginsel een strafrechtelijke wet, hoewel het verlenen van een vergunning administratiefrechtelijk is. De delicten waar het over gaat, zijn evenwel in het algemeen vergunningsdelicten. Bij het verstrekken van een vergunning gaat het in het algemeen niet over de technische specificatie van datgene wat onder die vergunning bezeten of verhandeld wordt, maar de vergunning heeft in ruime mate betrekking op de hoedanigheid van de persoon die de vergunning aanvraagt. In die zin is het logisch te constateren dat een verdachte die geen vergunning heeft aangevraagd, gewoon strafbaar blijft. Daar valt dus weer een hoop weg.

Nu kom ik te spreken over de Schutznorm en de opmerkingen van de heer Jurgens in dat verband. Het is inderdaad zeer aannemelijk dat de werking van de richtlijn is beperkt tot gevallen waarin iemand wordt getroffen in het belang dat de richtlijn beoogt te beschermen. Dat belang is dus het vrije verkeer van goederen. Dit wordt ook wel gesteund door internationale en inmiddels nationale jurisprudentie. Ik haal even een recente uitspraak aan van het Hof van Amsterdam naar aanleiding van een alcoholdelict. Met andere woorden: een Securitel-verweer heeft mogelijk alleen maar kans van slagen, wanneer iemand in dat belang is getroffen. Het gaat dus bijvoorbeeld om wapenhandelaren die een vergunning hebben aangevraagd, maar niet hebben gekregen op grond van het feit dat men handelde in spullen die niet aan de technische specificaties voldeden. Een ander voorbeeld is iemand die een aanvraag voor een vergunning heeft ingediend voor het mogen

bezitten van een bepaald wapen dat aan bepaalde technische vereisten voldoet, waarvan geen sprake was en dus die persoon die vergunning niet heeft gekregen. Dit is het aloude voorbeeld van iemand die een wapen geërfd heeft en een vergunning heeft gevraagd om dat wapen aan de muur te mogen hangen of wat dan ook, waarna de vergunning geweigerd is. Welnu, die personen zouden een beroep kunnen doen op het Securitel-arrest. Dat zijn globaal tien tot dertien zaken per jaar; dat is dus niet veel. Er wordt nu onrust gecreëerd, maar die zal in werkelijkheid niet zo verschrikkelijk groot zijn.

In dat verband kom ik te spreken over artikel 57. Ik heb al gezegd dat naar mijn idee er tussen besluiten en rechtshandelingen geen relevante verschillen zijn. Artikel 57 gaat over het in stand houden van ministeriële regelingen, alsook van vergunningen. Wanneer een vergunning is geweigerd, is er inderdaad een probleem. Het is mogelijk dat de vergunning op grond van de oude regeling is geweigerd en dat dit in stand blijft. Dan kom ik weer met de twee vereisten voor een vergunning: het product en de persoon. Eerlijk gezegd, denk ik dat dit allemaal betrekkelijk theoretische gevallen zijn. De nieuwe wet en daarmee de ministeriële regelingen en de vergunningen die daarop gebaseerd zijn, verliezen dus niet hun geldigheid.

Wat de strafvordering betreft, kom je voor de vraag te staan of het geldig is of niet. Ik heb al uitgelegd dat in de meeste gevallen alle handelingen op basis van strafvordering gewoon geldig zijn. Soms moet een zaak geseponeerd worden omdat een bepaald onderdeel niet toepasbaar is, maar dat kun je ook nooit meer repareren. Dat betekent dus dat het amendement van de heer Koekkoek óf overbodig was óf onjuist. Dat is de reden dat ik heb gezegd dat naar mijn idee dat amendement niet moest worden aangenomen.

De heer Heijne Makkreel heeft gezegd dat hij met de interpretatie die ik geef, op zich kan leven. Ik heb zijn signaal goed opgevangen. Ik zal kijken of het nodig en nuttig is om in andere wetten te kijken of die overgangsbepaling wat beter geredigeerd kan worden. Wat dit betreft zal het wel geen problemen opleveren, maar voor de securiteit en

voor de juistheid van wetgeving neem ik zijn opmerking ter harte.

Ik meen hiermee ook de vragen van de heer Jurgens te hebben beantwoord.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Juist nu de behandeling van dit wetsvoorstel ertoe dient, zoals de minister een- en andermaal heeft gezegd, om zo snel mogelijk onduidelijkheid weg te nemen, zou het – laat ik het vriendelijk formuleren – te betreuren zijn als er onnodige onduidelijkheid of misverstanden blijven hangen op punten waar die uit de weg kunnen worden geruimd. Op het punt van het voorgestelde artikel 58a heb ik die klaarheid niet kunnen horen; eerder het tegendeel in de laatste toevoeging door de minister aan haar betoog. Op zichzelf is het verhaal nu zoals het naar ons gevoel ook zou kunnen worden gehouden, namelijk dat als het gaat om vergunningen of weigering van vergunningen, dit ook besluiten zijn die vallen onder de werking van artikel 57. Als dat besluiten zijn die vallen onder de werking van artikel 57, hoeft de vervanging van de oude wet door de nieuwe er niet toe te leiden dat van eerbiedigende werking wordt afgezien. Integendeel, het is wenselijk dat die eerbiedigende werking wordt vastgelegd in de wet om te voorkomen dat er meer wordt aangetast dan voortvloeit uit het Securitel-arrest als zodanig. Dat had de betekenissen kunnen zijn van een expliciete bepaling daarover. Ik zou mij kunnen voorstellen dat de minister redeneert dat dit niet nodig is, omdat die situaties vallen onder de werking van artikel 57. In dat geval zouden wij kunnen constateren dat de zorgen hier en aan de overzijde geuit, voldoende zijn weggenomen. Op dat punt krijg ik graag van de minister een nadrukkelijke uitspraak.

Verder had ik graag bevestigd dat het Securitel-arrest het niet heeft over de ongeldigheid van wetten, maar over een verplichting om ze buiten toepassing te laten in de situaties zoals daar omschreven. Op dat punt was er aanleiding tot misverstand in het antwoord in eerste termijn. Ik denk ook dat deze snelle wetsgeschiedenis, wil zij verantwoord zijn, minstens duidelijk moet zijn.

Minister **Sorgdrager**: Ik wil nogmaals bevestigen dat artikel 57

## Sorgdrager

een eerbiedigende werking beoogt wat betreft de ministeriële regelingen op grond van de oude wet en dus ook op grond van de nieuwe wet en ook wat betreft de besluiten die op basis daarvan zijn genomen, dus ook de vergunningen.

Misschien heb ik iets verkeerd gezegd, maar ik dacht dat ik zowel in eerste termijn als in tweede termijn met nadruk had gezegd dat niet de wet ongeldig is en ook niet artikelen uit de wet, maar dat in bepaalde gevallen bepaalde artikelen niet toepasbaar moeten worden verklaard. Ik herhaal dat hier nog een keer. Wat ik er verder over moet zeggen, weet ik eerlijk gezegd niet.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

---

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Instelling van vaste colleges van advies van het Rijk op het terrein van het Ministerie van Justitie (Wet adviesstelsel Justitie) (24881).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Voorzitter! Toen het voorstel van wet adviesstelsel Justitie werd voorgedragen voor vanavond, hadden wij de wens geuit dat ook de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, de heer Kohnstamm, met wie wij eerder in algemene zin van gedachten hadden gewisseld, hierbij aanwezig zou zijn. Ons bereikte het bericht dat hij daarvoor geen aanleiding zag. Hij is geen medeondertekenaar van dit wetsvoorstel. Wie de stukken raadpleegt zoals deze tot dusver zijn verschenen, kan slechts concluderen dat dit klopt. Wij zagen vervolgens geen aanleiding te insisteren. Wij mogen de minister van Justitie immers ook bevragen op de beoordeling van de herziening van het adviesstelsel door het kabinet als geheel.

Volgens de Kaderwet adviescolleges geldt echter, dat wetgeving op dit punt mede het contraseign zal dragen van de minister van Binnenlandse Zaken en, als de ordening van de taken tussen de minister en de staatssecretaris dat aangeeft, dus van de staatssecretaris.

Onze eerste vraag is dan ook, hoe dat zal gaan met dit wetsvoorstel wanneer het, naar het zich laat aanzien, tot wet wordt verheven.

De tweede vraag betreft uiteraard de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken – dus van het kabinet als geheel evenzeer – ten aanzien van de uitwerking van de herziening van het adviesstelsel. Die heeft veel voeten in de aarde. Die was blijkens het rapport Raad op maat en blijkens de besluitvorming daarover in de Tweede Kamer en vervolgens in de Eerste Kamer bedoeld om een nieuwe ordening tot stand te brengen in de adviescolleges en hun betekenis voor het regeringsbeleid.

Onze fractie heeft een- en andermaal uiting gegeven aan haar bezorgdheid dat dit wijst op een geringere en te geringe waardering van de instroom van buiten de politieke en ambtelijke circuits in de besluitvorming. Dat speelde ook een rol bij de taakopvatting van de SER en speelt uiteraard ook op het beleidsterrein van Justitie.

Bij de herziening van het adviesstelsel zijn door de jaren heen steeds twee gezichtspunten zichtbaar. Aan de ene kant een afwerende om niet te zeggen afwijzende benadering van de adviesorganen die opvattingen uit de samenleving vertolken en aan de andere kant een positievere benadering, waarbij wordt gezegd dat het voor de kwaliteit van het overheidsbeleid juist goed is wanneer er per ministerie een algemeen adviesorgaan is – minstens één voor een breed samenhangend beleidsterrein – dat juist op de niet ambtelijk ingekaderde terreinen dingen naar voren kan brengen, argumenten kan ontwikkelen, enz.; nieuwe gedachten naar voren brengen, niet alleen de bestaande wegen volgen maar ook nieuwe in kaart brengen.

Dat zo zijnde vragen wij ons af, of wij met het wetsvoorstel adviesstelsel Justitie eigenlijk niet aan beide kanten met lege handen staan. Aan de ene kant draait het mee in het hele proces van al die wetten om het nieuwe adviesstelsel op te zetten en aan de andere kant biedt het eigenlijk niets nieuws. De kans wordt gemist om op het terrein van Justitie, in afwijking van de colleges waarvan het bestaan via deze wet wordt bestendigd, ook een kanaal, een gremium te creëren waarin nog

niet in beeld gebrachte, nog niet ambtelijk en politiek "afgeconcludeerde" benaderingen in het vizier komen. "Afgeconcludeerde": dat is een deel van het jargon dat aangeeft hoezeer men in een bepaald proces verder werkt, zonder dat te verlaten.

Dit is de reden waarom wij behoefte hadden aan een openbare behandeling van dit wetsvoorstel na de schriftelijke voorbereiding. Wij hebben op zichzelf geen bezwaren tegen wat er wordt voorgesteld, want dat is bestending, dat is dingen laten zoals ze zijn en opnieuw van een wettelijke grondslag voorzien. Wij hebben echter wel de behoefte om twee vragen voor te leggen.

Ten eerste: zou het niet ook voor Justitie goed en belangrijk zijn dat er een advisering ten aanzien van de samenhang van beleid, inclusief de nog niet ontdekte aspecten van het beleid zou plaatsvinden?

Ten tweede: hoe verhoudt zich dit voorstel tot de oogmerken van de regering, eerder hier verwoord door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, ten aanzien van een grondige verandering van het adviesstelsel?

□

De heer **Cohen** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Ook mijn fractie vindt dit een lastig wetsvoorstel. Dat is niet eens zozeer omdat wij niet met de conclusies waartoe dat wetsvoorstel leidt, zouden kunnen leven, maar wel vanwege de argumentatie die aan het wetsvoorstel ten grondslag ligt. Dat is het geval in verband met een tweetal typen argumenten, die eigenlijk ook al door de heer Hirsch Ballin naar voren zijn gebracht en waar ik mij bij zal aansluiten. Het eerste is dat ook mijn fractie het gevoel heeft dat hier een zekere strijd is met de gedachtegang die ten grondslag ligt aan Raad op maat. Die is te karakteriseren als een behoefte aan een beperkt aantal brede adviescommissies. Op dat punt zegt de minister van Justitie: dat hebben wij niet nodig en wij kunnen daar niet eens aan voldoen, omdat wij anders zijn. Bij dit departement en het type problemen dat hier aan de orde is, is sprake van een complexiteit en een diversiteit die het niet mogelijk maken om met een dergelijke brede adviescommissie uit de voeten te kunnen. Van dat argument zijn wij niet zo erg overtuigd. Ik heb het genoeg