

Rolnummer 5055
Arrest nr. 168/2011 van 10 november 2011

## A R R E S T

---

*In zake* : het beroep tot vernietiging van de artikelen 25 en 26 van de wet van 28 april 2010 houdende diverse bepalingen (wijzigingen van de wet van 9 februari 1981 houdende de voorwaarden voor export van kernmaterialen en kernuitrustingen, alsmede van technologische gegevens), ingesteld door de Vlaamse Regering.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en R. Henneuse, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul en F. Daoût, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 9 november 2010 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 10 november 2010, heeft de Vlaamse Regering beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 25 en 26 van de wet van 28 april 2010 houdende diverse bepalingen (wijzigingen van de wet van 9 februari 1981 houdende de voorwaarden voor export van kernmaterialen en kernuitrustingen, alsmede van technologische gegevens), bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 10 mei 2010.

De Ministerraad heeft een memorie ingediend, de verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 20 september 2011 :

- zijn verschenen :

. Mr. B. Martel *loco* Mr. P. Van Orshoven, advocaten bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partij;

. Mr. M. Martens, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers E. De Groot en F. Daoût verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

## II. *In rechte*

- A -

### *Ten aanzien van het eerste middel*

A.1. In het eerste middel voert de Vlaamse Regering aan dat de bestreden bepalingen niet in overeenstemming zijn met de bevoegdheidsverdelende regels vervat in de artikelen 39 en 134 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 4°, en vijfde lid, 8°, en VII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

A.2. De Vlaamse Regering is van oordeel dat de bestreden bepalingen dienen te worden beschouwd als een regeling van de « in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie, en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie evenals van producten en technologieën voor tweërlei gebruik », in de zin van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 4°, en vijfde lid, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Vermits die aangelegenheid is toegewezen aan de gewesten, zou de federale overheid niet bevoegd zijn om de bestreden bepalingen aan te nemen. De Vlaamse Regering is van oordeel dat de federale overheid in dit kader slechts bevoegd is voor de in- en uitvoer met betrekking tot het leger en de politie.

A.3. De Vlaamse Regering meent dat de analyse van de afdeling wetgeving van de Raad van State in haar advies over het voorontwerp dat heeft geleid tot de bestreden bepalingen grondslag mist.

Zij zet uiteen dat de afdeling wetgeving heeft geoordeeld dat de materialen, uitrustingen, technologische gegevens en dergelijke, waarvan sprake in de bestreden bepalingen, te beschouwen zijn als producten en technologieën voor tweërlei gebruik, in de zin van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zodat de ter zake in de gewesten geldende vergunningsregels erop van toepassing zijn. De Raad van State aanvaardde volgens de Vlaamse Regering aldus de bevoegdheid van de gewesten in deze aangelegenheid.

Niettemin zou de Raad van State ook hebben geoordeeld, op basis van de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 12 augustus 2003 « tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen », dat er daarnaast nog ruimte is voor de machtiging van de federale overheid, bedoeld in de wet van 9 februari 1981 houdende de voorwaarden voor export van kernmaterialen en kernuitrustingen, alsmede van technologische gegevens. Aldus zou de Raad van State ervan uitgaan dat de betrokken aangelegenheid parallelle bevoegdheden betreft. De Vlaamse Regering betwist dat standpunt. Zij meent dat verklaringen die tijdens de parlementaire voorbereiding werden afgelegd niet kunnen worden gehanteerd om aan een duidelijke wettekst een draagwijdte te geven die hij niet heeft. Zij meent bovendien dat de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 12 augustus 2003 niet eenduidig is.

A.4. De Vlaamse Regering doet gelden dat artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dient te worden gelezen in samenhang met de Gedragscode van de Europese Unie op het stuk van de uitvoer van wapens, die inmiddels, wat de militaire goederen betreft, is opgenomen in 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.

Zij zet uiteen dat de beginselen van dat gemeenschappelijk standpunt van toepassing zijn op de uitvoer van producten en technologieën voor tweërlei gebruik, op grond van artikel 12, lid 1, onder c), van de 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 tweërlei gebruik. Zij wijst in dit verband erop dat uit de parlementaire voorbereiding van de voormelde bijzondere wet van 12 augustus 2003 blijkt dat de aan de gewesten overgedragen bevoegdheden slaan op alle bevoegdheden inzake de in-, uit- en doorvoer van de producten en technologieën voor tweërlei gebruik, bedoeld in de verordening (EG) nr. 1334/2000 van de Raad van 22 juni 2000, die later werd vervangen door de voormelde verordening (EG) nr. 428/2009.

De Vlaamse Regering doet gelden dat het gemeenschappelijk standpunt 2008/944/GBVB een aantal criteria bepaalt waaraan een lidstaat de bij hem ingediende aanvragen inzake uitvoervergunningen moet toetsen. Vermits één van die criteria betrekking heeft op de naleving van de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag van de Verenigde Naties van 1 juli 1968 inzake de niet-verspreiding van kernwapens en uit het lidmaatschap van het Comité-Zangger en de Groep van Nucleaire Exportlanden, zou de naleving door de gewesten van de voormelde Gedragscode, wat door de bijzondere wetgever is opgelegd, ook de naleving van die verplichtingen inhouden. De Vlaamse Regering leidt daaruit af dat het verzekeren van en het toezicht op de naleving van die verplichtingen door de bijzondere wetgever binnen de sfeer van de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologieën, al dan niet voor tweërlei gebruik, werden geplaatst.

A.5. De Vlaamse Regering meent ten slotte dat de bestreden bepalingen geen aangelegenheden regelen als bedoeld in artikel 6, § 1, VII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Het feit dat die bepalingen betrekking hebben op kernmaterialen, kernuitrustingen en technologische kerngegevens of hun afgeleiden, zou niet met zich meebrengen dat zij vallen onder de in artikel 6, § 1, VII, tweede lid, b), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde aangelegenheid van de kernbrandstofcyclus. De federale bevoegdheid bedoeld in die bepaling geldt immers enkel « wat het energiebeleid betreft » en bovendien slechts in zoverre zij past in het kader van de zorg voor de nationale energiebevoorrading. De bestreden bepalingen regelen de export van kernmaterialen, wat niet in verband zou kunnen worden gebracht met de bevoorrading van de Belgische nucleaire energiesector.

Zelfs indien zou worden aangenomen dat die bepalingen vallen onder de federale bevoegdheden inzake energie, dient volgens de Vlaamse Regering rekening ermee te worden gehouden dat die bevoegdheden onderworpen kunnen zijn aan regels die door de gewesten worden vastgesteld bij de uitoefening van de aan hen toegewezen bevoegdheden. Zij leidt dit af uit het arrest nr. 57/95 van 12 juli 1995 van het Hof.

A.6.1. De Ministerraad is van oordeel dat de bestreden bepalingen de « kernbrandstofcyclus » regelen, als bedoeld in artikel 6, § 1, VII, tweede lid, b), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Hij verwijst daarbij naar het arrest nr. 54 van 24 mei 1988, waarin het Hof de kernbrandstofcyclus zou hebben omschreven als omvattende alle bewerkingen vanaf de extractie van het uraniumerts tot de definitieve opruiming van radioactieve afvalstoffen. Volgens de Ministerraad maakt het beleid inzake de niet-verspreiding van kernwapens daar deel van uit. De non-proliferatieplicht en het gebruik van kernenergie zouden een technische en economische eenheid vormen. De Ministerraad merkt daarbij op dat het beleid inzake de kernbrandstofcyclus intrinsiek verweven is met de correcte naleving van de internationale verplichtingen inzake non-proliferatie, vermits de staten die die verplichtingen niet naleven sancties kunnen oplopen die ertoe kunnen leiden dat zij geen kernenergie meer mogen ontwikkelen en aanwenden.

A.6.2. De Ministerraad meent dat de Vlaamse Regering opzettelijk verwarring creëert over het begrip « producten en technologieën voor tweërlei gebruik ». Dat begrip verwijst volgens hem in beginsel niet alleen naar goederen die zowel voor burgerlijke als voor militaire doeleinden kunnen worden gebruikt, maar ook naar goederen die zowel een burgerlijke niet-nucleaire als een burgerlijke nucleaire toepassing hebben. De Ministerraad beklemtoont daarbij dat de nucleaire goederen voor tweërlei gebruik, krachtens de non-proliferatieverplichtingen, nooit militaire goederen kunnen zijn, vermits de aanmaak en de verspreiding van kernwapens uitdrukkelijk is verboden.

A.6.3. De Ministerraad meent dat de argumentatie van de Vlaamse Regering met betrekking tot de Gedragscode van de Europese Unie op het stuk van de uitvoer van wapens niet ter zake is, vermits internationale normen geen enkele invloed hebben op de verdeling van bevoegdheden tussen de federale overheid en de gewesten.

A.6.4. De Ministerraad betoogt dat de bevoegdheidsoverdracht die werd gerealiseerd bij de bijzondere wet van 12 augustus 2003 geen betrekking heeft op de regeling vervat in de wet van 9 februari 1981, wat ook zou blijken uit de parlementaire voorbereiding. Hij wijst bovendien erop dat in het kader van die bevoegdheidsoverdracht een samenwerkingsakkoord werd gesloten tussen de federale overheid en de gewesten, waar het « nucleaire kader » geen deel van uitmaakt.

A.6.5. Uit het voorgaande leidt de Ministerraad af dat kernenergie op bevoegdheidsrechtelijk vlak een afzonderlijke aangelegenheid is die tot de exclusieve bevoegdheid van de federale overheid behoort. De in artikel 6, § 1, VII, tweede lid, b), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vervatte bevoegdheid betreffende de kernbrandstofcyclus zou een transversaal karakter hebben, in die zin dat zij als uitzondering geldt op alle bevoegdheden van de gewesten.

A.7. De Vlaamse Regering leidt uit de argumentatie van de Ministerraad met betrekking tot het begrip « producten en technologieën voor tweërlei gebruik » af, dat hij van oordeel is dat de export van kernmaterialen, kernuitrustingen en technologische kerngegevens geen betrekking heeft op de aangelegenheid bedoeld in artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, omdat die goederen niet voor militair gebruik geschikt zouden zijn. Zij betwist dat standpunt en wijst erop dat ook de afdeling wetgeving van de Raad van State een ander standpunt heeft ingenomen.

#### *Ten aanzien van het tweede middel*

A.8. In het tweede middel voert de Vlaamse Regering aan dat de bestreden bepalingen niet in overeenstemming zijn met de bevoegdheidsverdelende regels vervat in de artikelen 39, 134 en 167 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 92bis, § 4bis, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

A.9.1. De Vlaamse Regering zet uiteen dat artikel 39 van de Grondwet aan de bijzondere wetgever de bevoegdheid verleent om de vormen te bepalen van de samenwerking tussen de gewesten en de federale overheid, en dat artikel 92bis, § 4bis, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 daaraan uitvoering geeft.

A.9.2. In de hypothese dat de bestreden bepalingen door de federale overheid konden worden aangenomen, is de Vlaamse Regering van oordeel dat de in het voormelde artikel 92bis, § 4bis, voorgeschreven verplichting tot het plegen van overleg met de gewesten niet werd nageleefd. Zij wijst erop dat tijdens de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepalingen werd gesteld dat de federale overheid gevolg wou geven aan de verbintenissen die zij zou hebben aangegaan ten aanzien van het Internationaal Agentschap voor Atoomenergie.

Met verwijzing naar het advies van de Raad van State over de bestreden bepalingen, merkt zij op dat met het aannemen van die bepalingen werd opgetreden in een tot de bevoegdheid van de gewesten behorende aangelegenheid, zodat de federale overheid, bij ontstentenis van een samenwerkingsakkoord over de Belgische deelname aan het Internationaal Agentschap voor Atoomenergie, de bestreden bepalingen niet kon aannemen zonder overleg te plegen met de betrokken gewestregeringen.

A.10. De Ministerraad is van oordeel dat de bestreden bepalingen uitsluitend betrekking hebben op aangelegenheden waarvoor de federale overheid exclusief bevoegd is. Om die reden zou artikel 92bis, § 4bis, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 geen verplichting inhouden om bij het aannemen van die bepalingen overleg te plegen met de gewesten.

#### *Ten aanzien van het derde middel*

A.11. In het derde middel voert de Vlaamse Regering aan dat de bestreden bepalingen niet in overeenstemming zijn met de bevoegdheidsverdelende regels vervat in artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, en met het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van de federale loyaliteit.

A.12. In zoverre zou worden aangenomen dat de bestreden bepalingen tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren, is de Vlaamse Regering van oordeel dat de federale wetgever, door het eenzijdig aannemen van die bepalingen, het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van de federale loyaliteit heeft geschonden.

Zij meent dat in de hypothese dat de federale overheid bevoegd is om die bepalingen aan te nemen, de aan de gewesten en aan de federale overheid toekomende bevoegdheden dienen te worden gekwalificeerd als parallelle bevoegdheden, die, gelet op de uit het recht van de Europese Unie voortvloeiende verplichting om in een vergunningstelsel te voorzien, dermate zijn verweven dat ze slechts in onderlinge samenwerking kunnen worden uitgeoefend. Er anders over oordelen, zou met zich meebrengen dat de federale overheid de voorafgaande machtiging bedoeld in de wet van 9 februari 1981 zou kunnen weigeren, terwijl het Vlaamse Gewest een exportvergunning zou willen verlenen, wat zou leiden tot een onevenredige beperking van de beleidsvrijheid van het Vlaamse Gewest.

A.13. Volgens de Ministerraad bevat artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 geen verplichting, maar slechts een mogelijkheid, tot het sluiten van samenwerkingsakkoorden. Uit de rechtspraak van het Hof zou blijken dat de ontstentenis van samenwerking wanneer de bijzondere wetgever daartoe niet in een verplichting voorziet, geen schending inhoudt van de bevoegdheidsverdelende regels. Volgens de Ministerraad is het voor de efficiënte toepassing van de bestreden bepalingen overigens niet nodig om een samenwerkingsakkoord te sluiten.

Hij meent dat de ter zake geldende bevoegdheidsverdeling gelijkenissen vertoont met de bevoegdheidsverdeling op het vlak van de vergunningen voor nucleaire installaties : de gewesten zijn bevoegd voor het toekennen of weigeren van bouwvergunningen voor nucleaire installaties op hun grondgebied, maar mogen daarbij geen rekening houden met overwegingen die verband houden met de bescherming tegen ioniserende stralingen, aangezien de exploitatievergunningen voor de nucleaire installaties tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren.

- B -

#### *Ten aanzien van de bestreden bepalingen en de situering ervan*

B.1.1. De Vlaamse Regering vordert de vernietiging van de artikelen 25 en 26 van de wet van 28 april 2010 houdende diverse bepalingen.

B.1.2. Artikel 25 van de wet van 28 april 2010 schrapt in artikel 1 van de wet van 9 februari 1981 «houdende de voorwaarden voor export van kernmaterialen en kernuitrustingen, alsmede van technologische gegevens» de woorden «aan niet-kernwapenstaten». Dat artikel 1 bepaalt daardoor :

«Met het oog op de uitvoering van de internationale akkoorden betreffende de nietverspreiding van kernwapens mag niemand kernmaterialen, kernuitrustingen en technologische kernegegevens of hun afgeleiden overdragen, behalve voor vreedzaam gebruik en na de vereiste controles.

Opdat de naleving van die voorwaarden wordt verzekerd, is elke overdracht onderworpen aan een voorafgaande machtiging, die door de Minister tot wiens bevoegdheid de Energie behoort wordt afgegeven na advies van een commissie van advies waarvan de leden door de Koning worden aangewezen en die onder meer bestaat uit vertegenwoordigers van de Ministers tot wier bevoegdheid de Economische Zaken, de Buitenlandse Zaken, de Buitenlandse Handel, de Justitie, de Volksgezondheid, het Leefmilieu en het Wetenschapsbeleid behoren ».

De woorden «aan niet-kernwapenstaten» bevonden zich in het eerste lid van die bepaling tussen de woorden «overdragen» en « , behalve ».

B.1.3. Artikel 26 van de wet van 28 april 2010 heeft in artikel 3 van de voormelde wet van 9 februari 1981 een punt 4 toegevoegd. Dat artikel 3 bepaalt daardoor :

« De Koning bepaalt bij in Ministerraad overlegd besluit :

1. de voorwaarden voor toekenning van de machtiging bedoeld in artikel 1. Deze hebben betrekking op de toepasselijke internationale veiligheidscontroles en op het domein der fysische protectie;

2. de procedure voor toekenning van de machtiging;

3. de samenstelling van de commissie van advies;

4. de voorwaarden waaronder de overdracht van andere dan in het artikel 2 bepaalde materialen, uitrustingen en technologische gegevens aan de in artikel 1 bedoelde machtiging onderworpen is, omdat zij in verband kan gebracht worden met de ontwikkeling, de aanmaak of het gebruik van kernwapens of andere nucleaire explosiemiddelen ».

B.1.4. Artikel 2 van de wet van 9 februari 1981 - waarnaar artikel 3, 4°, van die wet verwijst - bepaalt :

«De materialen, uitrustingen en technologische gegevens bedoeld onder artikel 1, worden door de Koning vastgesteld overeenkomstig de internationale akkoorden op nucleair gebied waarbij België overeenkomstsluitende Partij is ».

De bedoelde materialen, uitrustingen en technologische gegevens werden vastgesteld bij koninklijk besluit van 12 mei 1989 betreffende de overdracht aan niet-kernwapenstaten van kernmaterialen, kernuitrustingen, technologische kerngegevens en hun afgeleiden.

B.2. De bestreden bepalingen worden in de parlementaire voorbereiding toegelicht als volgt :

« Sedert de wet van 9 februari 1981 houdende de voorwaarden voor export van kernmaterialen en kernuitrustingen, alsmede van technologische kerngegevens, heeft de Belgische federale regering bijkomende verplichtingen inzake de overdracht van nucleaire goederen aangegaan.

Aan de directeur-generaal van de Internationale Organisatie voor Atoomenergie heeft onze regering tezamen met de andere leden van de *Nuclear Suppliers Group* op 20 maart 2006 een verbale nota overgemaakt waarbij zij zich verbindt de controle op de overdracht van nucleaire goederen te versterken :

- de overdracht naar kernwapenstaten kan slechts worden toegestaan nadat de regering van het land van bestemming de garantie aan de Belgische regering heeft gegeven inzake de niet-wederuitvoer aan niet-kernwapenstaten van de over te dragen goederen;

- er dient in de nationale wetgeving een ‘ *catch all-clausule* ’ te worden opgenomen, d.i. een controle voor de overdrachten van goederen die niet in de nucleaire exportlijsten staan maar die wel in verband kunnen gebracht worden met een kernwapenprogramma in het land van bestemming. Het is gebleken dat sommige goederen die niet in de nucleaire controlelijsten voorkomen, ook kunnen gebruikt worden in een nucleair programma. Bovendien heeft de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties in haar resoluties de lidstaten van de Verenigde Naties verzocht deze proliferatiegevoelige goederen aan controle te [onderwerpen] als de bestemming Iran of de Volksrepubliek Korea zou zijn.

De voorgestelde wijzigingen geven een juridische basis voor de versterkte controle die tevens moet beletten dat de federale regering in een toestand terechtkomt waarbij ze haar nucleaire non-proliferatieverplichtingen ten aanzien van de Organisatie niet meer kan nakomen » (*Parl. St.*, Kamer, 2009-2010, DOC 52-2423/001 en 52-2424/001, pp. 11-12).

*Ten gronde*

*Wat het eerste middel betreft*

B.3. In het eerste middel voert de Vlaamse Regering aan dat de bestreden bepalingen niet in overeenstemming zijn met de bevoegdheidverdelende regels vervat in de artikelen 39 en 134 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 4°, en vijfde lid, 8°, en VII, tweede lid, b), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

B.4.1. Artikel 39 van de Grondwet bepaalt :

« De wet draagt aan de gewestelijke organen welke zij opricht en welke samengesteld zijn uit verkozen mandatarissen de bevoegdheid op om de aangelegenheden te regelen welke zij aanduidt met uitsluiting van die bedoeld in de artikelen 30 en 127 tot 129 en dit binnen het gebied en op de wijze die zij bepaalt. Deze wet moet worden aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid ».

B.4.2. Artikel 134 van de Grondwet bepaalt :

« De wetten ter uitvoering van artikel 39 bepalen de rechtskracht van de regelen die de organen, welke zij oprichten, uitvaardigen in de aangelegenheden, welke zij aanduiden.

Zij kunnen aan deze organen de bevoegdheid toekennen om decreten met kracht van wet uit te vaardigen op het gebied en op de wijze die zij bepalen ».

B.4.3. Artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 4°, en vijfde lid, 8°, en VII, tweede lid, b), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt :

« De aangelegenheden bedoeld in artikel 107<sup>quater</sup> [thans artikel 39] van de Grondwet zijn :

[...]

VI. Wat de economie betreft :

[...]

4° De in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie, en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en 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 op het stuk van de uitvoer van wapens;

[...]

Bovendien is alleen de federale overheid bevoegd voor :

[...]

8° de contingenten en vergunningen met uitzondering van de vergunningen voor de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie, en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie evenals van producten en technologieën voor tweërlei gebruik, onverminderd de federale bevoegdheid voor deze met betrekking tot het leger en de politie;

[...]

VII. Wat het energiebeleid betreft :

[...]

De federale overheid is echter bevoegd voor de aangelegenheden die wegens hun technische en economische ondeelbaarheid een gelijke behandeling op nationaal vlak behoeven, te weten :

[...]

b) De kernbrandstofcyclus ».

B.5. De Vlaamse Regering is van oordeel dat de aangelegenheden die de bestreden bepalingen regelen, vallen onder « de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie, en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie evenals van producten en technologieën voor tweërlei gebruik », bedoeld in artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 4°, en vijfde lid, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, en niet onder de « kernbrandstofcyclus », bedoeld in artikel 6, § 1, VII, tweede lid, b), van dezelfde bijzondere wet.

B.6.1. De wet van 9 februari 1981, waarvan de artikelen 1 en 3 worden gewijzigd bij de bestreden bepalingen, verbiedt de overdracht van kernmaterialen, kernuitrustingen en technologische kerngegevens of hun afgeleiden aan andere Staten, behalve voor vreedzaam gebruik en na de vereiste controles. Elke overdracht is onderworpen aan een voorafgaande machtiging, die door de minister tot wiens bevoegdheid de Energie behoort, wordt afgegeven

na advies van een commissie waarvan de leden door de Koning worden aangewezen (artikel 1).

B.6.2. Het bestreden artikel 25 van de wet van 28 april 2010 brengt met zich mee dat de voormelde voorafgaande machtiging niet enkel geldt voor een overdracht van kernmaterialen, kernuitrustingen en technologische kerngegevens of hun afgeleiden aan niet-kernwapenstaten - waaronder volgens de parlementaire voorbereiding van de wet van 9 februari 1981 diende te worden begrepen « de Staten die geen kernwapens of ander nucleair ontploffingstuig hebben vervaardigd of tot ontploffing gebracht voor 1 januari 1967 » (*Parl. St.*, Kamer, 1977-1978, nr. 358/1, p. 1) -, maar ook voor een overdracht aan kernwapenstaten.

B.6.3. Met het bestreden artikel 26 van de wet van 28 april 2010 heeft de wetgever de voorafgaande machtiging eveneens van toepassing willen maken op overdrachten van materialen, uitrustingen en technologische gegevens die niet « in de nucleaire exportlijsten staan maar die wel in verband kunnen gebracht worden met een kernwapenprogramma in het land van bestemming », omdat « sommige goederen die niet in de nucleaire controlelijsten voorkomen, ook kunnen gebruikt worden in een nucleair programma » (*Parl. St.*, Kamer, 2009-2010, DOC 52-2423/001 en 52-2424/001, p. 12).

B.7. Het eerste lid, 4°, en het vijfde lid, 8°, van artikel 6, § 1, VI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 werden respectievelijk ingevoegd en gewijzigd bij de bijzondere wet van 12 augustus 2003 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Met die bijzondere wet van 12 augustus 2003 werd de bevoegdheid inzake « de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie, en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie evenals van producten en technologieën voor tweërlei gebruik » toegewezen aan de gewesten, evenwel « 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 op het stuk van de uitvoer van wapens ».

B.8.1. In haar advies bij het voorontwerp dat heeft geleid tot de bijzondere wet van 12 augustus 2003, heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State gesteld :

« De memorie van toelichting behoort [...] naar behoren te worden aangevuld door erin te bepalen wat in het voorontwerp bedoeld wordt met ‘ producten en technologieën voor tweërlei gebruik ’, door in voorkomend geval te verwijzen naar de definitie die gegeven wordt van het begrip ‘ producten voor tweërlei gebruik ’ door artikel 2 van de verordening (EG) nr. 1334/2000 van de Raad, van 22 juni 2000, tot instelling van een communautaire regeling voor controle op de uitvoer van producten en technologie voor tweërlei gebruik » (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 2003, nr. 3-89/1, p. 11).

B.8.2. Ingaand op die suggestie van de Raad van State, werd in de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 12 augustus 2003, wat de omschrijving van het begrip « producten en technologieën voor tweërlei gebruik » betreft, meermaals verwezen naar de verordening (EG) nr. 1334/2000 van de Raad van 22 juni 2000 tot instelling van een communautaire regeling voor controle op de uitvoer van producten en technologie voor tweërlei gebruik (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 2003, nr. 3-89/1, p. 2; nr. 3-89/3, pp. 2 en 3; *Hand.*, Senaat, 29 juli 2003, nr. 3-7, p. 23; *Hand.*, Kamer, 30 juli 2003, CRIV 51 PLEN 013, p. 9).

B.8.3. Artikel 2 van de voormelde verordening (EG) nr. 1334/2000 - die inmiddels werd vervangen door de 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 tweërlei gebruik - omschreef « producten voor tweërlei gebruik » als « producten, met inbegrip van programmatuur en technologie, die zowel een civiele als een militaire bestemming kunnen hebben, met inbegrip van alle goederen die voor niet-explosieve doeleinden gebruikt kunnen worden en op enige manier bijdragen in de vervaardiging van nucleaire wapens of andere nucleaire explosiemiddelen ».

B.8.4. Daaruit volgt dat bij de bijzondere wet van 12 augustus 2003 aan de gewesten niet alleen de bevoegdheid inzake de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie, en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en de daaraan verbonden technologie werd toegewezen, maar ook de bevoegdheid inzake de in-, uit- en doorvoer van producten en technologieën die zowel een civiele als een militaire bestemming kunnen hebben, met inbegrip van de goederen die voor niet-explosieve doeleinden kunnen worden gebruikt en op enige manier bijdragen in de vervaardiging van nucleaire wapens of andere nucleaire explosiemiddelen.

B.9. Vermits de materialen, uitrustingen en technologische gegevens en hun afgeleiden, bedoeld in de artikelen 1 en 3 van de wet van 9 februari 1981, zoals gewijzigd bij de bestreden bepalingen, zowel een civiele als een militaire bestemming kunnen hebben en kunnen bijdragen in de vervaardiging van nucleaire wapens of andere nucleaire explosiemiddelen, betreffen zij « producten en technologieën voor tweërlei gebruik » in de zin van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 4°, en vijfde lid, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

B.10. Daaruit volgt dat de gewesten bevoegd zijn om de uitvoer van die materialen, uitrustingen en technologische gegevens en hun afgeleiden te reglementeren, onder meer door hem te onderwerpen aan een vergunningsplicht.

B.11.1. De parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 12 augustus 2003 doet evenwel ook ervan blijken dat de bijzondere wetgever bij de overdracht aan de gewesten van de aangelegenheden bedoeld in artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 niet heeft willen raken aan de bevoegdheid van de federale overheid voor de aangelegenheden die worden geregeld in de wet van 9 februari 1981 :

« Wat de bevoegdheid inzake kernmaterialen betreft, mag men de uitvoervergunningen die bij het voorliggend ontwerp worden geregionaliseerd, niet verwarren met de voorafgaande machtigingen voor de overdracht van kernmaterialen en kernuitrustingen, en van de technologische gegevens en de afgeleiden ervan. Die machtigingen worden niet geregionaliseerd : zij worden toegekend door de federale overheid, na advies van een interministeriële commissie die de CANVEK [Commissie van advies voor de niet-verspreiding van kernwapens] wordt genoemd, ter uitvoering van de wet van 9 februari 1981 houdende de voorwaarden voor export van kernmaterialen en kernuitrustingen, alsmede van technologische gegevens » (eigen vertaling) (*Hand.*, Kamer, 30 juli 2003, CRIV 51 PLEN 013, p. 44).

In haar advies bij het voorontwerp dat heeft geleid tot de bijzondere wet van 12 augustus 2003 heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State overigens erop gewezen dat de « aangelegenheden waarop de [...] overdracht van bevoegdheid betrekking heeft, [...] thans [worden] geregeld in de wet van 5 augustus 1991 betreffende de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, zoals ze is gewijzigd bij de wetten van 25 en 26 maart 2003 » (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 2003, nr. 3-89/1, p. 8).

Tijdens de parlementaire voorbereiding die volgde op dat advies, werd uitsluitend verwezen naar de in dat advies vermelde wetten van 5 augustus 1991, 25 maart 2003 en 26 maart 2003 en naar het ter uitvoering van de wet van 5 augustus 1991 genomen koninklijk besluit van 8 maart 1993 « tot regeling van de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en de daaraan verbonden technologie » (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 2003, nr. 3-89/1, p. 2; nr. 3-89/3, pp. 2, 6, 7, 9, 10, 15, 18, 19, 20 en 21; Kamer, B.Z. 2003, DOC 51-0129/003, p. 8), en werd het voormelde standpunt van de afdeling wetgeving van de Raad van State niet in twijfel getrokken.

B.11.2. De bijzondere wetgever heeft bijgevolg de aangelegenheden geregeld in de wet van 9 februari 1981 niet overgedragen aan de gewesten.

Dat voorbehoud op de aan de gewesten toegewezen bevoegdheden ligt overigens in de lijn van andere in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vervatte voorbehouden betreffende nucleaire aangelegenheden op de aan de gewesten toegewezen bevoegdheden, zoals die betreffende de kernbrandstofcyclus, bedoeld in artikel 6, § 1, VII, tweede lid, b), en die betreffende de bescherming tegen ioniserende stralingen, met inbegrip van het radioactief afval, bedoeld in artikel 6, § 1, II, tweede lid, 2°.

B.12. Uit het voorgaande volgt dat de uitvoer van de in de artikelen 1 en 3 van de wet van 9 februari 1981 bedoelde materialen, uitrustingen en technologische gegevens en hun afgeleiden, door de gewesten kan worden onderworpen aan vergunningen op grond van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, en door de federale overheid aan de in de wet van 9 februari 1981 bedoelde voorafgaande machtiging. Het is daarbij niet nodig te onderzoeken of de desbetreffende federale aangelegenheid al dan niet deel uitmaakt van de « kernbrandstofcyclus », bedoeld in artikel 6, § 1, VII, tweede lid, b), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dan wel valt onder de residuaire bevoegdheden van de federale overheid.

B.13. Het eerste middel is niet gegrond.

*Wat het tweede middel betreft*

B.14. In het tweede middel voert de Vlaamse Regering aan dat de bestreden bepalingen niet in overeenstemming zijn met de bevoegdheidverdelende regels vervat in de artikelen 39, 134 en 167 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 92*bis*, § 4*bis*, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

B.15. Artikel 92*bis*, § 4*bis*, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt :

« De federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten sluiten, elk wat hen betreft, in ieder geval één of meer samenwerkingsakkoorden over de vertegenwoordiging van België bij internationale en supranationale organisaties en over de procedure in verband met de standpuntbepaling en met de bij gebreke van consensus aan te nemen houding in deze organisaties.

Onverminderd het bepaalde in artikel 83, §§ 2 en 3, wordt in afwachting van dit samenwerkingsakkoord of die samenwerkingsakkoorden overleg gepleegd tussen de federale overheid en de betrokken Regeringen voor de voorbereiding van de onderhandelingen en de beslissingen, evenals voor het opvolgen van de werkzaamheden van de internationale en supranationale organisaties die betrekking hebben op de tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen of de Gewesten behorende aangelegenheden ».

B.16. De Vlaamse Regering leidt uit die bepaling af dat, bij gebrek aan een samenwerkingsakkoord over de Belgische deelname aan het Internationaal Agentschap voor Atoomenergie, de federale wetgever de bestreden bepalingen niet kon aannemen zonder overleg te plegen met de gewestregeringen.

B.17. Artikel 92*bis*, § 4*bis*, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 regelt de samenwerking tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten op het vlak van de vertegenwoordiging van België bij de internationale en supranationale organisaties, de standpuntbepaling in die organisaties, de voorbereiding van de onderhandelingen en de beslissingen in die organisaties en het opvolgen van de werkzaamheden van die organisaties.

Die bepaling legt aan de federale overheid niet de verplichting op om bij het aannemen van wetten - ongeacht of zij al dan niet beogen uitvoering te geven aan verbintenissen die op internationaal niveau werden aangegaan - overleg te plegen met de gemeenschappen of de gewesten.

B.18. De overige in het middel aangevoerde bepalingen bevatten evenmin zulk een verplichting.

B.19. Het tweede middel is niet gegrond.

*Wat het derde middel betreft*

B.20. In het derde middel voert de Vlaamse Regering aan dat de bestreden bepalingen in strijd zijn met artikel 92*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, met het evenredigheidsbeginsel en met het beginsel van de federale loyauteit, doordat de federale aangelegenheid bedoeld in de wet van 9 februari 1981, en de gewestelijke aangelegenheid bedoeld in artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dermate verweven zouden zijn dat ze slechts in onderlinge samenwerking zouden kunnen worden geregeld.

B.21.1. Artikel 92*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt :

« De Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten kunnen samenwerkingsakkoorden sluiten die onder meer betrekking hebben op de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijk beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden, of op de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven.

Over de samenwerkingsakkoorden wordt onderhandeld en zij worden gesloten door de bevoegde overheid. De akkoorden die betrekking hebben op de aangelegenheden die bij decreet worden geregeld, alsmede de akkoorden die de Gemeenschap of het Gewest zouden kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden, hebben eerst gevolg nadat zij instemming hebben verkregen bij decreet. De akkoorden die betrekking hebben op de aangelegenheden die bij wet worden geregeld, alsmede de akkoorden die de Staat zouden kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden, hebben eerst gevolg nadat zij instemming hebben verkregen bij wet ».

B.21.2. Die bepaling voorziet slechts in een mogelijkheid - en niet in een verplichting - voor de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten om samenwerkingsakkoorden te sluiten die onder meer betrekking hebben op de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijke beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, op de gezamenlijke uitoefening van eigen bevoegdheden of op de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven.

B.22. Het ontbreken van een samenwerkingsakkoord in een aangelegenheid waarvoor, zoals dat te dezen het geval is, de bijzondere wetgever daartoe niet in een verplichting voorziet, houdt in beginsel geen schending in van de bevoegdheidverdelende regels.

Het staat aan de overheden die complementaire bevoegdheden uitoefenen om te beoordelen of het opportuun is gebruik te maken van de in artikel 92*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vermelde mogelijkheid.

B.23.1. In de uitoefening van hun bevoegdheden dienen de wetgevers weliswaar het evenredigheidsbeginsel, dat inherent is aan elke bevoegdheidsuitoefening, in acht te nemen. Dat beginsel houdt in dat geen enkele overheid bij het voeren van het beleid dat haar is toevertrouwd, zo verre gaande maatregelen mag nemen dat het voor een andere overheid onmogelijk of overdreven moeilijk wordt om het beleid dat haar is toevertrouwd doelmatig te voeren.

B.23.2. De omstandigheid dat de bestreden bepalingen een weerslag kunnen hebben op de bevoegdheid van de gewesten bedoeld in artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 4<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, volstaat evenwel niet om te besluiten tot een schending van het evenredigheidsbeginsel. Bovendien is de desbetreffende bevoegdheid van de federale overheid niet dermate verweven met de voormelde gewestbevoegdheid dat ze alleen in samenwerking kan worden uitgeoefend.

B.24. De bestreden bepalingen schenden het evenredigheidsbeginsel dat bij de uitoefening van bevoegdheden in acht moet worden genomen, niet.

B.25. Uit het beginsel van de federale loyaliteit leidt de Vlaamse Regering geen andere argumenten af dan die welke werden afgeleid uit de aangevoerde schending van het evenredigheidsbeginsel.

B.26. Het derde middel is niet gegrond.



Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 10 november 2011.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt