



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.090/1/V
van 9 september 2025

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot regeling van de uitvoer, doorvoer en overbrenging van producten voor tweeërlei gebruik en het verlenen van technische bijstand’

Op 24 juli 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Economie, Innovatie en Industrie, Buitenlandse Zaken, Digitalisering en Facilitair Management verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 9 september 2025,* een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot regeling van de uitvoer, doorvoer en overbrenging van producten voor tweërlei gebruik en het verlenen van technische bijstand’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 2 september 2025. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurens LAVRYSEN, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 september 2025.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering heeft betrekking op de uitvoer, doorvoer en overbrenging van producten voor tweërlei gebruik en het verlenen van technische bijstand. Het voorziet in de gedeeltelijke uitvoering van verordening (EU) 2021/821 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2021 ‘tot instelling van een Unieregeling voor controle op de uitvoer, de tussenhandel, de technische bijstand, de doorvoer en de overbrenging van producten voor tweërlei gebruik’ (hierna: de verordening).

Het te nemen besluit komt in de plaats van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 maart 2014 ‘tot regeling van de uitvoer, doorvoer en overbrenging van producten voor tweërlei gebruik en het verlenen van technische bijstand’, dat opgeheven wordt door artikel 12 van het ontwerp. Tevens wordt bij artikel 11 voorzien in de gedeeltelijke opheffing van het koninklijk besluit van 30 december 1993 ‘tot regeling van de in-, uit- en doorvoer van goederen en de daaraan verbonden technologie’.

3.1. Het ontwerp vindt rechtsgrond in de artikelen 2 en 4 van de wet van 11 september 1962 ‘betreffende de in-, uit- en doorvoer van goederen en de daaraan verbonden technologie’. Deze bepalingen machtigen de Koning (lees: de Vlaamse Regering) om de in-, uit- en doorvoer van goederen en van technologie te reglementeren en om de algemene toekennings- en gebruiksvoorwaarden van de voorafgaande machtigingen te bepalen. Artikel 3 van deze wet biedt mede rechtsgrond voor de artikelen 4 en 11 van het ontwerp. Krachtens deze bepaling kan de Koning de ministers die hij aanwijst ertoe machtigen de in-, uit- en doorvoer van bepaalde goederen of technologie aan een voorafgaande machtiging te onderwerpen. De overige in de aanhef vermelde artikelen bieden geen rechtsgrond voor de ontworpen regeling.

3.2. Voor artikel 11 van het ontwerp dient ook een beroep te worden gedaan op artikel 10*bis* van de wet van 11 september 1962. Het op te heffen deel van het koninklijk besluit van 30 december 1993 vindt immers mede rechtsgrond in deze bepaling.¹

4.1. Artikel 10 van het ontwerp regelt de verwerking van persoonsgegevens. Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan

¹ Zie adv.RvS 22.388/1 van 3 juni 1993 over het ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 30 december 1993.

elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.²

Bijgevolg moeten de “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel “essentiële elementen” uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.³

4.2. In artikel 10, § 2, van het ontwerp worden de categorieën van verwerkte gegevens en van de betrokken personen opgesomd, evenals de met de verwerking nagestreefde doelstelling. Er kan worden aangenomen dat het bepalen van de opgesomde gegevens, de betrokken personen en de doelstelling een intrinsiek gevolg is van de implementatie van de wettelijke regeling betreffende de in-, uit- en doorvoer van goederen en de daaraan verbonden technologie, zodat er geen afzonderlijke decretale basis vereist is voor de regeling van de verwerking van persoonsgegevens die daarmee rechtstreeks verband houden.

4.3. In artikel 10, § 5, van het ontwerp wordt een maximale bewaartermijn bepaald voor de bestuursdocumenten die betrekking hebben op vergunningsdossiers voor producten voor tweërlei gebruik, als ze persoonsgegevens bevatten. Blijkens de nota aan de Vlaamse Regering zoeken de stellers van het ontwerp voor het bepalen van die termijn rechtsgrond in artikel III.87, § 2, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, dat bepaalt dat de Vlaamse Regering, voor *andere* categorieën van bestuursdocumenten die persoonsgegevens bevatten dan de bestuursdocumenten, vermeld in paragraaf 1/1, op voorstel van de selectiecommissies, vermeld in artikel III.88, § 1, de maximale bewaartermijnen kan bepalen, rekening houdend met de specifieke context en met toepassing van de criteria, vermeld in paragraaf 1, derde lid, van dezelfde bepaling.

De afdeling Wetgeving merkt echter op dat artikel III.87, § 1/1, derde lid, 3°, bepaalt dat, tenzij anders is bepaald in de toepasselijke regelgeving, bestuursdocumenten die persoonsgegevens bevatten maximaal tien jaar worden bewaard als ze betrekking hebben op een vergunning die impact heeft op een persoonlijk recht,⁴ en, naar luid van het vierde lid, 1°, maximaal dertig jaar als ze betrekking hebben op een vergunning die impact heeft op een zakelijk recht.⁵

² Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

³ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/1, 119, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.

⁴ “Voorbeelden van vergunningen van dat type zijn visvergunningen, jachtvergunningen, jachtverloven, machtigingen om te onteigenen enzovoort.” (*Parl.St.* VI.Parl. 2023-24, nr. 2016/1, 8).

⁵ “Voorbeelden van dat type vergunningen zijn omgevingsvergunningen, milieuvergunningen en bouwvergunningen.” (*Parl.St.* VI.Parl. 2023-24, nr. 2016/1, 9).

Daargelaten de vraag tot welke categorie de vergunningen bedoeld in het voorliggende ontwerp behoren, ziet de Raad van State niet in welke bepaling de Vlaamse Regering zou machtigen om van die decretale termijnen⁶ af te wijken. Paragraaf 5 moet bijgevolg worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De rubriek “Rechtsgronden” van de aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen hiervoor werd opgemerkt betreffende de rechtsgrond voor het ontwerp.

Artikel 2

6. Artikel 2 van het ontwerp bevat een aantal definities. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt opgemerkt dat de definities van “globale vergunning” (artikel 2, 4°) en van “individuele vergunning” (artikel 2, 5°) afwijken van de omschrijving die aan die begrippen wordt gegeven in de verordening.

De stellers van het ontwerp moeten er niet alleen over waken dat de ontworpen regeling door die keuze nog wel in overeenstemming is met de verordening, maar ook dat ze in het licht van de rechtszekerheid voldoende duidelijk is. De definities van “globale uitvoervergunning” (artikel 2, 13)) en van “individuele uitvoervergunning” (artikel 2, 12)) in de verordening zullen immers bestaan naast de voormelde definities in het ontwerp.

Artikel 3

7. De tweede zin van artikel 3, § 1, 3°, van het ontwerp is overbodig, aangezien het feit dat de vergunningsplicht zowel kan gelden voor producten die opgenomen zijn op lijst I als voor producten die niet opgenomen zijn op lijst I rechtstreeks volgt uit artikel 8, leden 1 en 5, van de verordening. De gemachtigde bevestigde dat deze zin kan worden weggelaten.

Artikel 4

8. De gemachtigde bevestigde dat in artikel 4, eerste lid, 3°, uitvoering gegeven wordt aan artikel 9, lid 1, van de verordening en niet aan artikel 9, lid 4. Dat moet worden verbeterd.

9.1. Gevraagd waarom de mogelijkheid voor de minister om een vergunningsplicht op te leggen, waarin wordt voorzien in artikel 4, tweede lid, van het ontwerp, beperkt is tot producten die voorkomen op lijst I, terwijl artikel 11, lid 2, van de verordening geen dergelijke voorwaarde

⁶ Die beginnen te lopen vanaf het ogenblik dat de vergunning afloopt of is geweigerd.

bevat, antwoordde de gemachtigde dat deze beperking weggelaten zal worden. Daartegen rijst geen bezwaar.

9.2. Er moet worden verduidelijkt, eventueel door toevoeging van een definitie aan artikel 2 van het ontwerp, dat onder “lijst IV” bedoeld wordt “de lijst in bijlage IV” van de verordening.

Artikel 5

10. In artikel 5, § 1, eerste lid, 1° en 2°, van het ontwerp, welke punten beogen uitvoering te geven aan respectievelijk de artikelen 4, lid 2, en 5, lid 2, van de verordening, wordt verwezen naar de uitvoer en overbrenging van bepaalde producten voor tweërlei gebruik. De verordening lijkt alleen gewag te maken van uitvoer. Er moet worden nagegaan of het ontwerp op dat punt in overeenstemming is met de verordening.

11. De gemachtigde bevestigde dat met de verwijzing naar een “Europese beperkende maatregel” in de zin van artikel 5, § 1, tweede lid, van het ontwerp een maatregel bedoeld wordt die is vastgesteld op grond van artikel 29 van het Verdrag betreffende de Europese Unie of artikel 215 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Het strekt tot aanbeveling om dit te verduidelijken in de tekst van de ontworpen bepaling.

12. Krachtens artikel 5, § 1, derde lid, van het ontwerp is het de minister, en niet de Dienst Controle Strategische Goederen (hierna: DCSG), die beslist over de vergunningsaanvraag. De gemachtigde bevestigde dat in artikel 5, §§ 3 en 6, daarom verwezen dient te worden naar “de minister” in plaats van “de DCSG”. Hetzelfde geldt allicht voor artikel 5, § 1, eerste lid, waar vooralsnog wordt bepaald dat “de DCSG beslist dat de transacties vergunningsplichtig zijn”.

13. De standaardtermijn van drie jaar voor individuele en globale vergunningen, waarin in artikel 5, § 6, van het ontwerp wordt voorzien, is niet verenigbaar met artikel 12, lid 3, van de verordening, krachtens hetwelk die uitvoervergunningen hoogstens twee jaar geldig zijn, tenzij de bevoegde autoriteit anders besluit. Deze bepaling laat immers enkel toe dat de bevoegde autoriteit *ad hoc* een andere termijn bepaalt.

Artikel 7

14. De gemachtigde bevestigde dat in artikel 7, § 3, eerste lid, 1°, van het ontwerp verwezen dient te worden naar “artikel 8” in plaats van naar “artikel 7” van het te nemen besluit.

Artikel 8

15. Artikel 8, § 2, tweede lid, van het ontwerp voorziet in de mogelijkheid voor de DCSG om een bepaald “formaat” voor de rapportering op te leggen. Een verordenende delegatie

aan de administratie kan echter slechts worden aanvaard wanneer het gaat om maatregelen die een beperkte en technische draagwijdte hebben.

De gemachtigde verklaarde dat met het “formaat” een sjabloon bedoeld wordt. In zoverre het sjabloon een weerspiegeling vormt van de reeds bij decreet of besluit bepaalde elementen, en er derhalve geen nieuwe normatieve elementen in voorkomen, kan deze delegatie worden aanvaard.

Artikel 9

16. De gemachtigde bevestigde dat de artikelen 4, lid 4, en 5, lid 4, van de verordening dienen toegevoegd te worden aan de lijst van artikelen die worden opgesomd in het kader van de informatie-uitwisseling met de desbetreffende autoriteiten en instanties.

Artikel 10

17.1. Artikel 10, § 3, tweede lid, van het ontwerp bevat een lijst van verplichtingen en rechten uit de AVG⁷ waarvan, met toepassing van artikel 23, lid 1, van de AVG afgeweken kan worden bij de verwerking van persoonsgegevens in het kader van een onderzoek dat betrekking heeft op een welbepaalde natuurlijke persoon.

Ingevolge de evenredigheidsvereiste die vervat ligt in artikel 23, lid 1, van de AVG dienen de stellers van het ontwerp erover te waken of en in welke mate het noodzakelijk is om te voorzien in de mogelijkheid om elk van die rechten en beginselen te beperken.⁸ Hierover bevraagd, antwoordde de gemachtigde dat er geen noodzaak is om te voorzien in de mogelijkheid om artikel 20 van de AVG (het recht op overdraagbaarheid van gegevens) te beperken. De verwijzing naar dit artikel dient dan ook te worden weggelaten.

17.2. De gemachtigde bevestigde dat het niet nodig is om in dezelfde bepaling naar artikel 23, lid 1, a), b), en c), van de AVG te verwijzen, aangezien de beperkingen in het kader van een onderzoek betrekking hebben op de in artikel 23, lid 1, h), van de AVG vermelde doelstelling.⁹ De verwijzing naar die punten dient dan ook weggelaten te worden. De gemachtigde stelde wel voor om ook te verwijzen naar artikel 23, lid 1, e), van de AVG.¹⁰ Daartegen rijst geen bezwaar.

⁷ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’.

⁸ Adv.RvS 74.962/3 van 8 februari 2024 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 9 april 2024 ‘houdende de organisatie van de verwerking van persoonsgegevens nodig voor de inspectie- en controleopdrachten van het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten’, opm. 5 (*Parl.St.* Kamer 2023-24, nr. 3875/1).

⁹ Namelijk “een taak op het gebied van toezicht, inspectie of regelgeving die verband houdt, al is het incidenteel, met de uitoefening van het openbaar gezag in de in de punten a), tot en met e) en punt g) bedoelde gevallen”.

¹⁰ Namelijk “andere belangrijke doelstellingen van algemeen belang van de Unie of van een lidstaat, met name een belangrijk economisch of financieel belang van de Unie of van een lidstaat, met inbegrip van monetaire, budgettaire en fiscale aangelegenheden, volksgezondheid en sociale zekerheid”.

18.1. De gemachtigde verduidelijkt dat het begrip “onderzoek” in artikel 10, § 3, derde lid, van het ontwerp, gedurende hetwelk tijdelijk afgeweken kan worden van de voormelde verplichtingen en rechten, enkel betrekking heeft op het onderzoek door de DCSG en niet op het onderzoek door andere instanties.

18.2. De gemachtigde bevestigt dat het niet de bedoeling is om met de tweede zin van artikel 10, § 3, derde lid, van het ontwerp de duur van het onderzoek te regelen, maar louter om de duur van de in de eerste zin bedoelde afwijking in de tijd te beperken tot een jaar na ontvangst van het verzoek, voor zover het onderzoek nog niet is voltooid. Dat dient duidelijker tot uiting te worden gebracht in de tekst van de ontworpen bepaling.

Uit de evenredigheidsis verrat in artikel 23, lid 1, van de AVG vloeit niettemin voort dat de beperking van de voormelde rechten en beginselen in de tijd beperkt moet zijn.¹¹ Op zijn minst zou dus moeten worden voorzien in een globale redelijke maximumtermijn gedurende dewelke beperkingen van de rechten kunnen plaatsvinden.¹²

19. Artikel 10, § 3, tiende lid, van het ontwerp heeft betrekking op de situatie waarin het dossier naar een andere handhavingsinstantie is gestuurd en er onduidelijkheid is of het inwilligen van een verzoek van de betrokkene het geheim van het onderzoek door deze instantie in het gedrang zou kunnen brengen. De ontworpen bepaling voorziet erin dat pas geantwoord kan worden op het verzoek wanneer de betrokken instantie heeft bevestigd dat een antwoord het onderzoek niet in het gedrang brengt of kan brengen.

In artikel 12, lid 4, van de AVG wordt bepaald dat wanneer de verwerkingsverantwoordelijke geen gevolg geeft aan een verzoek krachtens de artikelen 15 tot 22 van die verordening, hij de betrokkene onverwijld en uiterlijk binnen één maand na ontvangst van het verzoek mededeelt waarom het verzoek zonder gevolg is gebleven, en hem informeert over de mogelijkheid om klacht in te dienen bij een toezichthoudende autoriteit en om beroep bij de rechter in te stellen. Bijgevolg lijkt minstens vereist dat de bevoegde functionaris die geen antwoord heeft ontvangen van de andere handhavingsinstantie, de betrokkene hiervan op de hoogte brengt.¹³ Bovendien zouden tussen de betrokken dienst enerzijds en de andere handhavingsinstanties anderzijds afspraken moeten worden gemaakt die voorkomen dat de toepassing van het ontworpen tiende lid leidt tot een beperking van rechten die verder gaat dan strikt noodzakelijk is.

20. In artikel 10, § 4, van het ontwerp wordt verwezen naar het niet bestaande “paragraaf 1, derde lid” van het ontwerp. Die verwijzing moet worden verbeterd.

¹¹ Adv.RvS 74.962/3, opm. 5.

¹² Adv.RvS 65.697/3 van 17 april 2019 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2019 ‘tot uitvoering van artikel 190 van het decreet van 8 juni 2018 houdende de aanpassing van de decreten aan de verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’, opm. 11.

¹³ Zie ook adv.RvS 65.697/3, opm. 14.

Artikel 12

21. Er moet worden geschreven “van de Vlaamse Regering van 14 maart 2014” in plaats van “van 14 maart 2014 van de Vlaamse Regering”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Wouter PAS