



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
E. SHARPSTON
van 11 april 2019¹

Zaak C-482/17

**Tsjechische Republiek
tegen
Europees Parlement**

Raad van de Europese Unie

„Beroep tot nietigverklaring – Richtlijn (EU) 2017/853 van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van richtlijn 91/477/EEG van de Raad inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens – Schending van de beginselen van bevoegdheidstoedeling, evenredigheid, rechtszekerheid en non-discriminatie – Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven – Effectbeoordelingen”

1. In de nasleep van een reeks tragische gebeurtenissen, waaronder de aanslagen in Parijs en Kopenhagen², heeft de Europese Commissie een voorstel³ tot wijziging van de Uniewetgeving inzake de controle op, en de verwerving en het voorhanden hebben van wapens vastgesteld.⁴ Bij verzoek van 9 augustus 2017⁵, dat is ingediend op grond van artikel 263 VWEU, vraagt de Tsjechische Republiek om nietigverklaring van richtlijn (EU) 2017/853 van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2017 tot wijziging van richtlijn 91/477/EEG⁶, die de relevante Unieregels ter zake bevat.

2. De Tsjechische Republiek voert vier middelen aan ter ondersteuning van haar verzoek. Zij betoogt dat het Parlement en de Raad (hierna: „Uniewetgever”) bij de vaststelling van richtlijn 2017/853 de volgende beginselen van Unierecht hebben geschonden: het beginsel van bevoegdheidstoedeling, aangezien zij artikel 114 VWEU als rechtsgrondslag hebben gebruikt voor een maatregel die in werkelijkheid ertoe strekt strafbare feiten, met name terrorisme, te voorkomen (eerste middel); het evenredigheidsbeginsel (tweede middel); het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel (derde middel), en het discriminatieverbod (vierde middel).

1 Oorspronkelijke taal: Engels.

2 Op 14 en 15 februari 2015 hebben drie afzonderlijke schietpartijen plaatsgevonden in Kopenhagen, Denemarken. Twee slachtoffers en de dader werden gedood, en vijf politieagenten raakten gewond. Op 13 november 2015 kwamen 120 mensen om in een reeks gecoördineerde terreuraanslagen in Parijs, Frankrijk.

3 COM(2015) 750 final: voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van richtlijn 91/477/EEG van de Raad inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens van 18 november 2015 [hierna: „COM(2015) 750”].

4 Richtlijn 91/477/EEG van de Raad van 18 juni 1991 (PB 1991, L 256, blz. 51), zoals gewijzigd bij richtlijn 2008/51/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 (PB 2008, L 179, blz. 5).

5 Parallel daaraan heeft de Tsjechische Republiek op dezelfde datum op grond van artikel 278 VWEU verzocht om voorlopige maatregelen met het oog op de opschorting van de uitvoering van richtlijn 2017/853. Dat verzoek werd afgewezen bij beschikking van de vicepresident van het Hof van 27 februari 2018, Tsjechië/Parlement en Raad (C-482/17 R, niet-gepubliceerd, EU:C:2018:119).

6 Richtlijn inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens (PB 2017, L 137, blz. 22).

Toepasselijke bepalingen

Verdrag betreffende de Europese Unie

3. Volgens artikel 4, lid 2, VEU eerbiedigt de Unie de gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen. Zij eerbiedigt ook „de essentiële staatsfuncties”, met name de verdediging van de territoriale integriteit van de staat, de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de nationale veiligheid. Met name de nationale veiligheid blijft uitsluitend de verantwoordelijkheid van elke lidstaat.

4. Artikel 5, lid 2, VEU bepaalt dat krachtens het beginsel van bevoegdheidsdeling de Unie enkel handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de Verdragen zijn toegeedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken.

5. Overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel, dat is neergelegd in artikel 5, lid 4, VEU, gaat het optreden van de Unie niet verder dan nodig is om de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken.

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

6. Krachtens artikel 18 VWEU is discriminatie op grond van nationaliteit binnen de werkingssfeer van de Verdragen verboden.

7. Het is algemeen bekend dat de Europese Unie overeenkomstig artikel 26 VWEU maatregelen vaststelt die ertoe strekken de interne markt (die een ruimte zonder binnengrenzen omvat) tot stand te brengen en de werking ervan te verzekeren, overeenkomstig de bepalingen ter zake van de Verdragen.

8. Volgens artikel 84 VWEU kan de Uniewetgever maatregelen vaststellen ter stimulering en ondersteuning van het optreden van de lidstaten op het gebied van misdaadpreventie, maar is de harmonisatie van de desbetreffende wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten uitdrukkelijk van de actieradius van de Europese Unie uitgesloten.

9. Artikel 114, lid 1, VWEU bevat gedetailleerde bepalingen voor de verwezenlijking van de doeleinden van artikel 26 VWEU. De Uniewetgever is in dat verband bevoegd om de maatregelen vast te stellen inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke bepalingen die de instelling en de werking van de interne markt betreffen. Artikel 114, lid 3, VWEU bepaalt dat de Commissie bij haar voorstellen op het gebied van de volksgezondheid, de veiligheid, de milieubescherming en de consumentenbescherming, en het Europees Parlement en de Raad binnen hun respectieve bevoegdheden, zullen uitgaan van een hoog beschermingsniveau, daarbij in het bijzonder rekening houdend met alle nieuwe ontwikkelingen die op wetenschappelijke gegevens zijn gebaseerd.

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

10. Artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie⁷ bepaalt dat eenieder het recht heeft de goederen die hij rechtmatig heeft verkregen, in eigendom te bezitten, te gebruiken, erover te beschikken en te vermaken. Dat recht is niet absoluut in die zin dat individuen hun eigendom kan worden ontnomen in het algemeen belang, in de gevallen en onder de voorwaarden waarin de wet voorziet. Ook kan het gebruik van de goederen bij wet worden geregeld voor zover het algemeen belang dit vereist.

⁷ PB 2010, C 83, blz. 391.

Richtlijn 91/477

11. In de overwegingen van richtlijn 91/477 staat het volgende te lezen.⁸ De interne markt omvat een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van onder meer goederen is gewaarborgd volgens de Verdragen. De algehele afschaffing van de controles aan de grenzen van de lidstaten op het voorhanden hebben van wapens veronderstelt dat aan bepaalde feitelijke voorwaarden wordt voldaan, waaronder een nader tot elkaar brengen van de wapenwetgevingen.⁹ Wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten op het gebied van de bescherming van de veiligheid van personen zal groeien door het nader tot elkaar brengen van wetgevingen, waarbij categorieën vuurwapens worden vastgesteld waarvan verwerving en voorhanden hebben door particulieren hetzij verboden, hetzij vergunningsplichtig, dan wel aangifteplichtig is.¹⁰

12. Hoofdstuk 1 betreft de werkingssfeer van richtlijn 91/477. Artikel 1, lid 1, eerste alinea, omschrijft een vuurwapen als „een draagbaar, van een loop voorzien wapen waarmee door explosieve voortstuwing een lading, een kogel of een projectiel wordt uitgestoten, en dat daartoe is ontworpen of daartoe kan worden omgebouwd, tenzij het is uitgesloten [...] om een van de in punt III van bijlage I genoemde redenen”. In bijlage I, deel II, worden vuurwapens ingedeeld in vier categorieën: verboden vuurwapens (categorie A), vergunningsplichtige vuurwapens (categorie B), aangifteplichtige vuurwapens en wapens (categorie C), en andere vuurwapens (categorie D).

13. Overeenkomstig artikel 3 kunnen de lidstaten strengere voorschriften vaststellen dan die welke in richtlijn 91/477 zijn vervat.

14. Hoofdstuk 2 bevat bepalingen ter harmonisatie van de wetgevingen betreffende vuurwapens, met inbegrip van voorschriften voor de verwerving, het voorhanden hebben en de overbrenging van verschillende categorieën vuurwapens met het oog op civiel gebruik in de Europese Unie¹¹, terwijl voor wapens ten behoeve van de jacht en het sportschieten flexibelere voorschriften worden gegarandeerd.¹² Richtlijn 91/477 is niet van toepassing op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens en munitie door de strijdkrachten, de politie, overheidsdiensten, verzamelaars en instellingen met een cultureel of historisch oogmerk op wapengebied, en evenmin op commerciële transacties in wapens en munitie voor oorlogsdoeleinden.¹³

15. Hoofdstuk 3 bevat bepalingen inzake de formaliteiten voor het verkeer van wapens in de Unie. Op grond van artikel 11 mogen vuurwapens van een lidstaat naar een andere lidstaat worden overgebracht onder de in dat artikel bepaalde voorwaarden. Die voorwaarden omvatten het verstrekken van informatie, zoals de naam en het adres van de verkoper en van de koper van de vuurwapens, en het verlenen, door de lidstaat die de overbrenging toestaat, van een vergunning die alle nodige informatie bevat. Op grond van artikel 12 is, wanneer de procedure van artikel 11 niet wordt gevolgd, het

8 De considerans van richtlijn 2008/51 verwijst ook uitdrukkelijk (in de overwegingen 2 en 3) naar richtlijn 91/477, die werd gewijzigd naar aanleiding van het besluit van de Europese Unie tot ondertekening van het Protocol betreffende de bestrijding van illegale vervaardiging van en handel in vuurwapens, onderdelen ervan en munitie, overeenkomstig besluit 2001/748/EG van de Raad van 16 oktober 2001 (PB 2001, L 280, blz. 5) (hierna: „VN-Protocol tegen de illegale vervaardiging van en handel in vuurwapens”); zie artikel 1 van richtlijn 2008/51 en voetnoot 2 hierboven.

9 De eerste tot en met de derde overweging van richtlijn 91/477.

10 De vijfde overweging van richtlijn 91/477.

11 Die bepalingen zijn hoofdzakelijk: artikel 4 (bepalingen betreffende het op de markt brengen van vuurwapens), artikel 5 (bepalingen betreffende de vergunning voor de verwerving en het voorhanden hebben van vuurwapens), artikel 6 (verbod met betrekking tot de verwerving en het voorhanden hebben van vuurwapens van categorie A), artikel 7 (voorschriften inzake de verwerving van vuurwapens van categorie B), en artikel 8 (voorschriften inzake het voorhanden hebben van vuurwapens van categorie C). Vuurwapens van categorie D worden vermeld in artikel 4, lid 5 (vóór wijziging bij richtlijn 2017/853; zie punt 24 hieronder), dat bepaalt dat de lidstaten met ingang van 28 juli 2010 passende traceringsmaatregelen nemen waarmee het mogelijk wordt gemaakt dergelijke producten op elk ogenblik te koppelen aan de eigenaar.

12 Artikel 2, lid 1.

13 Artikel 2, lid 2.

voorhanden hebben van een vuurwapen gedurende een reis door twee of meer lidstaten slechts toegestaan indien de belanghebbende van de relevante lidstaten een vergunning heeft verkregen. De vergunning moet worden vermeld op de Europese wapenpas die de reiziger op elk verzoek moet overleggen.

16. Volgens artikel 17 (dat deel uitmaakt van hoofdstuk 4) moest de Commissie verslagen en/of conclusies van onderzoeken indienen bij het Europees Parlement en de Raad: i) uiterlijk op 28 juli 2015, over de situatie die is ontstaan door de toepassing van richtlijn 91/477; ii) uiterlijk op 28 juli 2012, over de voor- en nadelen van een beperking van de categorieën van verboden of toegestane vuurwapens (respectievelijk wapens van categorie A en B) met het oog op een betere werking van de interne markt, en iii) uiterlijk op 28 juli 2010, over het op de markt brengen van replicavuurwapens, teneinde te kunnen vaststellen of de opname van dergelijke producten in de werkingssfeer van richtlijn 91/477 mogelijk en wenselijk was.

Richtlijn 2017/853

17. In de overwegingen van richtlijn 2017/853 staat het volgende te lezen:

- Richtlijn 91/477 vormt een begeleidende maatregel voor de interne markt. Deze richtlijn heeft een evenwicht tot stand gebracht tussen enerzijds de verbintenis een zekere mate van vrij verkeer voor bepaalde vuurwapens en essentiële onderdelen daarvan binnen de Unie te waarborgen, en anderzijds de noodzaak die vrijheid in te perken door gebruik te maken van aan die producten aangepaste beveiligingsmaatregelen.¹⁴
- Bepaalde aspecten van die richtlijn moeten op evenredige wijze verder worden uitgewerkt, teneinde misbruik van vuurwapens voor criminele doeleinden aan te pakken, alsook in het licht van recente terreuraanslagen.¹⁵
- Om de traceerbaarheid van alle vuurwapens en essentiële onderdelen te vergroten en het vrije verkeer ervan te faciliteren, dienen die producten te worden gemerkt met een duidelijke, blijvende en unieke markering en moeten zij worden geregistreerd in de systemen van gegevensbestanden van de lidstaten.¹⁶
- Gezien de gevaarlijke aard en duurzaamheid van vuurwapens (en essentiële onderdelen) en teneinde te waarborgen dat bevoegde autoriteiten in staat zijn dergelijke producten te traceren in het kader van administratieve en strafrechtelijke procedures, is het noodzakelijk dat de gegevens in systemen van gegevensbestanden worden bewaard.¹⁷
- Voor de gevaarlijkste vuurwapens moeten in richtlijn 91/477 strengere regels worden ingevoerd om te waarborgen dat het verwerven, voorhanden hebben of verhandelen van die vuurwapens, behoudens een beperkt aantal en naar behoren gemotiveerde uitzonderingen, niet is toegestaan.¹⁸
- Aangezien het risico groot werd geacht dat akoestische signalen en andere typen vuurwapens voor het afvuren van losse patronen werden omgebouwd tot echte vuurwapens, werden deze binnen de werkingssfeer van richtlijn 91/477 gebracht.¹⁹

¹⁴ Overweging 1.

¹⁵ Overweging 2; zie ook voetnoot 2 hierboven.

¹⁶ Overweging 6.

¹⁷ Overweging 9.

¹⁸ Overweging 15.

¹⁹ Overweging 20.

- Rekening houdend met het grote risico dat het opnieuw gebruiksklaar maken van op onjuiste wijze onbruikbaar gemaakte vuurwapens met zich meebrengt en met het oog op betere beveiliging in de hele Europese Unie, moeten dergelijke vuurwapens onder richtlijn 91/477 vallen.²⁰
- Sommige semiautomatische vuurwapens kunnen gemakkelijk worden omgebouwd tot automatische vuurwapens, waardoor zij een bedreiging voor de veiligheid vormen. Ook zonder dergelijke ombouw kunnen bepaalde semiautomatische vuurwapens een groot gevaar vormen wanneer hun patrooncapaciteit hoog is. Daarom moeten wapens zoals semiautomatische vuurwapens met een vast magazijn waarmee een groot aantal patronen kan worden afgevuurd, worden verboden voor civiel gebruik.²¹
- Richtlijn 2017/853 eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die met name zijn erkend in het Handvest.²²
- Wat Zwitserland betreft, vormen richtlijn 2017/853 en richtlijn 91/477 een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis.²³

18. Artikel 1, punt 3), van richtlijn 2017/853 bepaalt dat wat betreft vuurwapens die op of na 14 september 2018 zijn vervaardigd of ingevoerd in de Unie, de lidstaten ervoor zorgen dat dergelijke producten zijn voorzien van een duidelijke, blijvende en unieke markering en zijn geregistreerd in overeenstemming met richtlijn 91/477. In artikel 4 van deze richtlijn wordt een nieuw lid 2 bis ingevoegd. Overeenkomstig die bepaling stelt de Commissie uitvoeringshandelingen vast met technische specificaties voor de markering van vuurwapens. Artikel 4, lid 4, van richtlijn 91/477 regelt het invoeren en bijhouden van een geautomatiseerd systeem van gegevensbestanden. De gewijzigde tekst bepaalt dat de lidstaten ervoor zorgen dat de documenten van vuurwapens die nodig zijn om die wapens te traceren en te identificeren, door de bevoegde autoriteiten gedurende een periode van 30 jaar na vernietiging van de vuurwapens worden bewaard.

19. Artikel 1, punt 6), vervangt de eerdere tekst van de artikelen 5 en 6 van richtlijn 91/477. Voor zover voor de onderhavige procedure relevant, bepaalt de herziene tekst van artikel 5, lid 1, dat de lidstaten het verwerven en het voorhanden hebben van vuurwapens uitsluitend toestaan aan personen die daarvoor goede redenen hebben en die ten minste 18 jaar oud zijn. Personen jonger dan 18 jaar mogen in bepaalde omstandigheden vuurwapens verwerven ten behoeve van de jacht en het sportschieten, zoals wanneer zij toestemming van de ouders hebben of onder ouderlijk toezicht staan dan wel onder toezicht staan van een volwassene met een geldige vuurwapen- of jachtvergunning. Overeenkomstig artikel 5, lid 2, zorgen de lidstaten voor een monitoringsysteem om te waarborgen dat aan de in de nationale wetgeving vastgestelde voorwaarden voor de verlening van een vergunning wordt voldaan voor de volledige duur van de vergunning en er onder meer een beoordeling wordt verricht van de desbetreffende medische en psychologische informatie. Artikel 5, lid 3, luidt:

„De lidstaten zorgen ervoor dat een vergunning voor het verwerven en een vergunning voor het voorhanden hebben van een in categorie B ingedeeld vuurwapen wordt ingetrokken als blijkt dat degene aan wie die vergunning is verleend een magazijn in bezit heeft dat kan worden gemonteerd op semiautomatische vuurwapens met centrale ontsteking of repeteervuurwapens en dat:

- a) meer dan 20 patronen kan bevatten, of

20 Overweging 21.

21 Overweging 23.

22 Overweging 31.

23 Overweging 36; zie verder Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis die vallen onder de gebieden bedoeld in artikel 1 van besluit 1999/437/EG van de Raad (PB 1999, L 176, blz. 31), gelezen in samenhang met artikel 3 van besluit 2008/146/EG van de Raad (PB 2008, L 53, blz. 1). Liechtenstein, IJsland en Noorwegen (samen met Zwitserland) nemen op grond van bilaterale overeenkomsten met de Europese Unie ook deel aan het Schengenacquis („de vier Schengenstaten”).

b) in het geval van lange vuurwapens, meer dan 10 patronen kan bevatten,

tenzij aan deze persoon een vergunning is verleend uit hoofde van artikel 6 of een vergunning die is bevestigd, vernieuwd of verlengd uit hoofde van artikel 7, lid 4 bis.”

20. De wijzigingen die zijn aangebracht in artikel 6 van richtlijn 91/477 die van bijzonder belang zijn voor de onderhavige procedure, zijn de volgende:

„1. Onverminderd artikel 2, lid 2, nemen de lidstaten alle nodige maatregelen om de verwerving en het voorhanden hebben van de in categorie A ingedeelde vuurwapens, essentiële onderdelen en munitie te verbieden. Zij zorgen ervoor dat de vuurwapens, essentiële onderdelen en munitie die in strijd met dat verbod onrechtmatig in bezit werden gehouden in beslag worden genomen.

2. Voor de bescherming van de veiligheid van kritieke infrastructuur, koopvaardij, konvooien met een hoge waarde en kwetsbare gebouwen, alsook voor nationale defensie, educatieve, culturele, historische en onderzoeksdoeleinden en onverminderd lid 1, kunnen de nationale bevoegde autoriteiten in individuele gevallen, bij wijze van uitzondering en naar behoren gemotiveerd, vergunningen toekennen voor in categorie A ingedeelde vuurwapens, essentiële onderdelen en munitie, indien zulks niet strijdig is met de openbare veiligheid of de openbare orde.

[...]

6) De lidstaten kunnen toestaan dat sportschutters in punt 6 of 7 van categorie A ingedeelde semiautomatische vuurwapens verwerven en voorhanden hebben, mits aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

[...]

Met betrekking tot in punt 6 van categorie A ingedeelde vuurwapens kunnen de lidstaten waar een algemene militaire dienstplicht geldt en waar gedurende de laatste 50 jaar een systeem bestond waarbij militaire vuurwapens worden overgedragen aan personen die het leger verlaten nadat zij hun dienstplicht hebben vervuld, die personen, in hun hoedanigheid van sportschutter, een vergunning verlenen om één vuurwapen dat zij gedurende hun dienstplicht hebben gebruikt te houden. De relevante overheidsinstantie bouwt deze vuurwapens om tot semiautomatische vuurwapens en controleert op gezette tijden of de personen die dergelijke vuurwapens gebruiken geen risico voor de openbare veiligheid vormen. Het bepaalde in de eerste alinea, onder a), b), en c), is van toepassing.²⁴

[...]”

21. Bij artikel 1, punt 7), wordt het volgende lid in artikel 7 van richtlijn 91/477 ingevoegd: „[...] 4 bis. De lidstaten kunnen beslissen om vergunningen voor in punt 6, 7 of 8 van categorie A ingedeelde semiautomatische vuurwapens te bevestigen, vernieuwen of verlengen voor wat betreft een vuurwapen dat was ingedeeld in categorie B, en dat rechtmatig was verworven en geregistreerd vóór 13 juni 2017, mits aan de andere in deze richtlijn neergelegde voorwaarden wordt voldaan. De lidstaten kunnen tevens toestaan dat deze vuurwapens worden verworven door andere personen aan wie door de lidstaten een vergunning is verleend in overeenstemming met deze richtlijn, zoals gewijzigd bij richtlijn (EU) 2017/853 [...]”.

24 Ik zal in deze conclusie naar de tweede alinea van artikel 6, lid 6, verwijzen als de „uitzondering voor Zwitserland”.

22. Volgens artikel 8 van richtlijn 91/477 vóór de wijziging ervan was het verboden een vuurwapen van categorie C voorhanden te houden tenzij de betrokkene daarvan aangifte had gedaan bij de bevoegde autoriteiten.²⁵ Artikel 1, punt 8), van richtlijn 2017/853 wijzigt artikel 8, lid 3, van richtlijn 91/477 aldus dat indien een lidstaat de verwerving en het voorhanden hebben van een in categorie B of C ingedeeld vuurwapen op zijn grondgebied verbiedt of afhankelijk stelt van een vergunning, hij de andere lidstaten hiervan in kennis stelt. Deze maken daarvan uitdrukkelijk melding wanneer zij voor een dergelijk vuurwapen een Europese vuurwapenpas afgeven. Bij artikel 1, punt 12), wordt artikel 11 van richtlijn 91/477 gewijzigd. Het voorziet in procedures voor de overbrenging van vuurwapens van de ene lidstaat naar een andere. Artikel 1, punt 13), wijzigt artikel 12 ervan door nieuwe regelingen vast te stellen voor jagers en personen die historische gebeurtenissen naspelen om tussen de lidstaten te reizen met het oog op hun activiteiten met bepaalde vuurwapens. Artikel 1, punt 14), wijzigt artikel 13 van richtlijn 91/477 en stelt de bevoegde autoriteiten van de lidstaten in staat om op elektronische wijze informatie uit te wisselen over vergunningen die zijn verleend voor de overbrenging van vuurwapens tussen lidstaten.

23. Overeenkomstig artikel 1, punt 18) (dat artikel 17 van richtlijn 91/477 vervangt), moet de Commissie uiterlijk op 14 september 2020, en daarna om de 5 jaar, bij het Europees Parlement en de Raad een verslag indienen, met name over de verschillende categorieën van vuurwapens, de Europese vuurwapenpas, de markering van producten en de effecten van nieuwe technologie, zoals 3D-printen.²⁶

24. Artikel 1, punt 19), wijzigt bijlage I bij richtlijn 91/477. Als gevolg van de aangebrachte wijzigingen zijn de vier categorieën vuurwapens (A-D) teruggebracht tot drie. De volgende wijzigingen in deel II van bijlage I bij richtlijn 91/477, die bij artikel 1, punt 19), zijn aangebracht, zijn van bijzonder belang voor de onderhavige procedure, aangezien de werkingssfeer van de betrokken bepalingen tot een aantal wapens wordt uitgebreid:

- in categorie A (verboden vuurwapens) zijn de punten 6, 7 en 8 ingevoegd. Daardoor vallen thans de volgende wapens in die categorie: automatische vuurwapens die zijn omgebouwd tot semiautomatische vuurwapens, bepaalde korte en lange vuurwapens waarmee een aantal patronen kan worden afgevuurd zonder te herladen en afneembare magazijnen met een capaciteit van meer dan 10 patronen, alsook lange semiautomatische vuurwapens (d.w.z. vuurwapens die oorspronkelijk zijn bedoeld om te worden afgevuurd vanaf de schouder) die kunnen worden ingekort tot een lengte van minder dan 60 cm zonder functionaliteit te verliezen door middel van een opvouwbare of telescopische kolf of een kolf die kan worden verwijderd zonder gebruik van instrumenten;
- categorie B (vergunningsplichtige vuurwapens) omvat thans korte semiautomatische vuurwapens en alle vuurwapens van categorie B die zijn omgebouwd om losse patronen, irriterende stoffen, andere werkzame stoffen of pyrotechnische patronen af te vuren of zijn omgebouwd tot wapens voor saluutschoten of akoestische signalen;
- categorie C (aangifteplichtige vuurwapens en wapens) omvat thans vuurwapens van categorie A, B of C die onbruikbaar zijn gemaakt overeenkomstig verordening (EU) 2015/2403²⁷, en
- de bewoordingen van deel III van bijlage I bij richtlijn 91/477 zijn vervangen door de volgende tekst: „[...] vallen niet onder de definitie van vuurwapens voorwerpen die voldoen aan de definitie, maar die: a) ontworpen zijn voor het geven van alarm of signalen, reddingsactiviteiten, het slachten van dieren of visserij met harpoenen, of bestemd zijn voor industriële of technische

²⁵ Zie voetnoot 11 hierboven.

²⁶ Zie verder artikel 1, punt 15), het gewijzigde artikel 13 bis en het toegevoegde artikel 13 ter.

²⁷ Uitvoeringsverordening (EU) van 15 december 2015 van de Commissie tot vaststelling van gemeenschappelijke richtsnoeren betreffende normen en technieken om te waarborgen dat onbruikbaar gemaakte vuurwapens voorgoed onbruikbaar zijn (PB 2015, L 333, blz. 62).

doeleinden, mits zij alleen voor dat welbepaalde gebruik kunnen worden aangewend; b) als antieke wapens worden beschouwd, mits zij niet vallen onder de categorieën als vastgesteld in deel II en zij aan de nationale wetgeving onderworpen zijn. [...]"

Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over beter wetgeven

25. Het Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over beter wetgeven van 13 april 2016 is door de drie instellingen van de Unie vastgesteld op basis van artikel 295 VWEU.²⁸ Volgens dat akkoord verbinden die drie instellingen zich ertoe in alle stadia van de wetgevingscyclus loyaal en transparant samen te werken.²⁹ De drie instellingen brengen in herinnering dat de Europese Unie verplicht is wetgevend op te treden met inachtneming van, met name, het evenredigheidsbeginsel.³⁰ In deel I (met het opschrift „Gemeenschappelijke verbintenissen en doelstellingen”) komen de drie instellingen overeen om, in overeenstemming met het akkoord, „beter wetgeven” na te streven en om bij de uitoefening van hun bevoegdheden de Verdragen en de algemene Unierechtelijke beginselen, waaronder het evenredigheidsbeginsel, in acht te nemen.³¹ Deel III (met het opschrift „Instrumenten voor beter wetgeven”) bevat verklaringen over effectbeoordelingen in het wetgevingsproces. In punt 12 staat te lezen dat effectbeoordelingen instrumenten vormen die de drie instellingen helpen om tot goed onderbouwde besluiten te komen. Zij mogen echter niet leiden tot onnodige vertragingen in het wetgevingsproces, noch afdoen aan de mogelijkheid voor de medewetgevers om wijzigingen voor te stellen. De Commissie verricht effectbeoordelingen voor, onder meer, haar wetgevings- en niet-wetgevingsinitiatieven die naar verwachting significante economische, ecologische of sociale gevolgen zullen hebben. Bij de behandeling van wetgevingsvoorstellen van de Commissie houden het Parlement en de Raad ten volle rekening met de effectbeoordelingen van de Commissie. Wanneer zij het passend en noodzakelijk achten voor het wetgevingsproces, stellen het Parlement en de Raad effectbeoordelingen op over hun wezenlijke wijzigingen van Commissievoorstellen.³² Overeenkomstig punt 18 „[worden] [d]e initiële effectbeoordeling van de Commissie en eventuele bijkomende werkzaamheden die de instellingen in verband met de effectbeoordelingen tijdens het wetgevingsproces hebben verricht, [...] uiterlijk aan het einde van het wetgevingsproces openbaar gemaakt en kunnen [zij] samen als uitgangspunt voor evaluatie worden gebruikt”.

Procedure bij het Hof en conclusies van partijen

26. De Tsjechische Republiek verzoekt het Hof:

- richtlijn 2017/853 nietig te verklaren;
- het Parlement en de Raad te verwijzen in de kosten.

Subsidiair verzoekt de Tsjechische Republiek het Hof:

- artikel 1, punt 6), van richtlijn 2017/853 nietig te verklaren voor zover het artikel 5, lid 3, en artikel 6, lid 6, tweede alinea, in richtlijn 91/477 invoegt;

28 PB 2016, L 123, blz. 1 („Interinstitutioneel Akkoord”).

29 Overweging 1.

30 Overweging 3.

31 Respectievelijk de punten 1 en 2.

32 De respectieve rollen van de drie instellingen van de Unie (het Parlement, de Raad en de Commissie) worden uiteengezet in de punten 13 tot en met 17.

- artikel 1, punt 7), van richtlijn 2017/853 nietig te verklaren voor zover het artikel 7, lid 4 bis in richtlijn 91/477 invoegt;
- artikel 1, punt 19), van richtlijn 2017/853 nietig te verklaren voor zover het in richtlijn 91/477 de volgende wijzigingen aanbrengt:
 - de punten 6), 7) en 8) invoegt in categorie A van deel II van bijlage I;
 - categorie B van deel II van bijlage I wijzigt;
 - punt 6) invoegt in categorie C van deel II van bijlage I;
 - deel III van bijlage I wijzigt;
- het Parlement en de Raad te verwijzen in de kosten.

27. Het Parlement verzoekt het Hof:

- het beroep te verwerpen, en
- de Tsjechische Republiek te verwijzen in de kosten.

28. De Raad verzoekt het Hof:

- het beroep in zijn geheel te verwerpen;
- de Tsjechische Republiek te verwijzen in de kosten, en
- strikt subsidiair, voor het geval dat het Hof van oordeel zou zijn dat richtlijn 2017/853 nietig dient te worden verklaard, te gelasten dat de gevolgen van de richtlijn voldoende lang worden gehandhaafd om de nodige maatregelen te kunnen nemen.

29. Bij beschikking van de president van het Hof van 5 januari 2018 zijn Hongarije en Polen toegelaten tot interventie aan de zijde van Tsjechië. Bij beschikking van dezelfde datum is Frankrijk toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van het Parlement en de Raad. Bij besluit van de griffier van 10 november 2017 is de Commissie toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van verweerders.

30. De Tsjechische, de Franse, de Hongaarse en de Poolse regering alsook het Parlement, de Raad en de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend.

31. Ter terechtzitting van 5 maart 2019 hebben alle partijen pleidooi gehouden.

Eerste middel: beginsel van bevoegdheidstoedeling en rechtsgrondslag

Argumenten

32. Met haar eerste middel voert de Tsjechische Republiek aan dat de Uniewetgever het beginsel van bevoegdheidstoedeling van artikel 5, lid 2, VEU heeft geschonden aangezien artikel 114 VWEU geen geldige rechtsgrondslag voor richtlijn 2017/853 is. De Tsjechische Republiek betoogt dat richtlijn 2017/853 er niet toe strekt hinderpalen voor de interne markt weg te nemen. Zij heeft alleen als doel strafbare feiten en terrorisme te voorkomen en zo de openbare veiligheid en beveiliging te verbeteren.

Uit artikel 84 VWEU volgt dat de Uniewetgever weliswaar maatregelen kan vaststellen ter ondersteuning van het optreden van de lidstaten op het gebied van misdaadpreventie, maar dat de Verdragen aan de Unie zelf niet de bevoegdheid toekennen om daartoe harmonisatiemaatregelen te nemen.

33. De Tsjechische Republiek stelt dat de keuze van de rechtsgrondslag van een maatregel moet berusten op objectieve, voor rechterlijke toetsing vatbare factoren, waaronder het doel en de inhoud van de betrokken maatregel. Hoewel richtlijn 2017/853 is vastgesteld op basis van artikel 114 VWEU (de rechtsgrondslag ter vervanging van artikel 100 A EEG-Verdrag, waarop richtlijn 91/477 was gebaseerd), verschillen de omstandigheden en doelstellingen van richtlijn 2017/853 aanzienlijk van die van richtlijn 91/477. Verder rechtvaardigt het feit dat richtlijn 91/477 is vastgesteld op basis van een rechtsgrondslag die de interne markt betreft, niet de keuze van dezelfde rechtsgrondslag voor richtlijn 2017/853, aangezien deze laatste zeer verschillende doelstellingen nastreeft. Ten slotte heeft richtlijn 2008/51, richtlijn 91/477 weliswaar gewijzigd om de openbare veiligheid te verbeteren, maar zijn bij richtlijn 2008/51 in essentie technische wijzigingen aangebracht als gevolg van de internationale verplichtingen die voor de Europese Unie voortvloeien uit het VN-Protocol tegen de illegale vervaardiging van en handel in vuurwapens. De gevolgen van richtlijn 2017/853 reiken echter veel verder dan dergelijke louter technische wijzigingen.

34. Het Europees Parlement en de Raad brengen tegen dat betoog in dat de Tsjechische Republiek blijk geeft van een onjuiste rechtsopvatting en artikel 114 VWEU en richtlijn 2017/853 verkeerd uitlegt. De openbare veiligheid (en ook de volksgezondheid) waarborgen is een door het Unierecht erkend algemeen belang en vormt een geldige grondslag om een dergelijke maatregel vast te stellen. Om te beoordelen of de juiste rechtsgrondslag is toegepast, dienen richtlijn 91/477 en richtlijn 2017/853 te worden onderzocht. Ook al worden richtlijn 2017/853 en richtlijn 91/477 afzonderlijk beschouwd, dan nog was de Uniewetgever voor een rechtsgeldige vaststelling van richtlijn 2017/853 niet verplicht om redenen in te roepen in verband met het wegnemen van hinderpalen voor de interne markt. Richtlijn 2017/853 wijzigt de doelstellingen van richtlijn 91/477 niet. Zij strekt er eenvoudigweg toe om het evenwicht tussen het vrije verkeer en de openbare veiligheid aan te passen in het licht van (ten tijde van haar vaststelling) recente terreuraanslagen en tegelijkertijd de goede werking van de interne markt te blijven waarborgen. De Raad betoogt verder dat de doelstelling van openbare veiligheid geen subsidiaire doelstelling van richtlijn 2017/853 is.

35. Ter ondersteuning van de conclusies van Tsjechië voeren Hongarije en Polen aan dat richtlijn 2017/853 uitsluitend op misdaadpreventie is gericht. Beide lidstaten zijn van mening dat bij het onderzoek van de wettigheid van een wijzigingsrichtlijn, zoals richtlijn 2017/853, de handeling in haar geheel in aanmerking dient te worden genomen, maar dat daaruit niet voortvloeit dat ook rekening moet worden gehouden met de doelstellingen van de maatregel die wordt gewijzigd (in casu richtlijn 91/477). Een dergelijke benadering zou een zorgwekkend precedent scheppen, dat de discretionaire bevoegdheid van de Uniewetgever kan verruimen. Hongarije betoogt dat bij een juiste uitlegging van richtlijn 2017/853 het doel van het waarborgen van de werking van de interne markt de facto ondergeschikt is aan de hoofddoelstelling van misdaadpreventie. Polen voert aan dat er in werkelijkheid geen verband bestaat tussen de doelstellingen van die richtlijn en de werking van de interne markt. Richtlijn 2017/853 voert eerder hinderpalen in die met die doelstelling in strijd zijn, aangezien zij het verkeer belemmert van vuurwapens die geen gevaarlijke goederen zijn in de zin van het Unierecht.

36. Ter ondersteuning van de conclusies van het Parlement en de Raad betoogt Frankrijk dat uit de voorbereidende wetgevingswerkzaamheden integendeel blijkt dat richtlijn 2017/853 tot doel heeft belemmeringen weg te nemen voor de fundamentele vrijheden die een rechtstreekse invloed hebben op de werking van de interne markt. Het feit dat richtlijn 2017/853 ook als doel heeft de openbare veiligheid te verbeteren doet niet af aan haar doelstellingen op het gebied van de interne markt. Die benadering blijkt ook uit andere op de grondslag van artikel 114 VWEU vastgestelde maatregelen.

37. Ook ter ondersteuning van de conclusies van verweerders betoogt de Commissie ten eerste dat de Uniewetgever over een ruime beoordelingsmarge beschikt met betrekking tot de maatregelen die hij op grond van artikel 114 VWEU kan nemen. Ten tweede kan de Uniewetgever bij de uitoefening van zijn taken niet worden verhinderd een rechtsgrondslag inzake de interne markt te gebruiken alleen maar omdat de betrokken maatregel ook gericht is op de bescherming van de openbare veiligheid. Ten derde blijken de interne markt-gerelateerde grondslagen voor de vaststelling van richtlijn 2017/853 uit een aantal studies en verslagen.

Beoordeling

38. Mijns inziens steunt het eerste middel van de Tsjechische Republiek op een onjuiste uitlegging van artikel 114 VWEU en een onjuiste lezing van richtlijn 2017/853. Het is bijgevolg ongegrond.

Voorafgaande opmerkingen

39. De in casu aan de orde gestelde kwesties met betrekking tot de werkingssfeer van artikel 114 VWEU en de bevoegdheden van de Uniewetgever om harmonisatiemaatregelen te nemen in verband met de instelling en de werking van de interne markt zijn niet helemaal nieuw.³³ Overwegingen zoals de openbare veiligheid (naast bijvoorbeeld het milieu en de consumentenbescherming) zullen uiteraard enige invloed hebben op de werking van die markt. Maar waar moet bij de keuze tussen de verschillende rechtsgrondslagen waarin de Verdragen voorzien de lijn worden getrokken tussen maatregelen die de interne markt betreffen en maatregelen die een ander (wenselijk) doel beogen te verwezenlijken? Kan wetgeving die met het oog op de verbetering van de openbare veiligheid is vastgesteld in de onmiddellijke nasleep van terreurdaden die in 2015 op het grondgebied van de lidstaten werden gepleegd eigenlijk binnen de werkingssfeer van artikel 114 VWEU vallen?³⁴

40. De bevoegdheden om de interne markt te reguleren, raken aan vele andere aangelegenheden. De werkingssfeer van artikel 114 VWEU is derhalve om twee essentiële redenen van bijzonder belang voor de lidstaten. Ten eerste is de vraag of op die bepaling gebaseerde handelingen ingrijpen in aangelegenheden waarvoor de Verdragen de Uniewetgever *geen* bevoegdheid verlenen (zoals de Tsjechische regering in casu aanvoert) een gevoelige kwestie. Ten tweede worden Uniehandelingen op grond van die bepaling vastgesteld volgens de gewone wetgevingsprocedure (dus door middel van een stemming met gekwalificeerde meerderheid), zodat geen enkele lidstaat een veto kan uitspreken over een voorgestelde handeling.

41. Vast staat dat artikel 84 VWEU geen passende rechtsgrondslag zou zijn geweest voor richtlijn 2017/853. Op grond van die Verdragsbepaling zijn aan de Uniewetgever geen bevoegdheden toegekend om harmoniserende wetgeving vast te stellen op het gebied van misdaadpreventie. Dat blijft een bevoegdheid van de lidstaten. Indien artikel 114 VWEU *niet* de passende rechtsgrondslag is voor richtlijn 2017/853, moet die maatregel dus nietig worden verklaard.

33 Zie in dat verband de rechtspraak van het Hof over tabaksproducten en de reclame voor dergelijke producten. In zijn arrest van 5 oktober 2000, Duitsland/Parlement en Raad (C-376/98, EU:C:2000:544, punt 82), heeft het Hof geoordeeld dat de interne markt een ruimte zonder binnengrenzen is waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd volgens de bepalingen van het Verdrag, en dat die interne markt wordt gekenmerkt door de afschaffing tussen de lidstaten van hinderpalen voor dat vrije verkeer.

34 Zie voetnoot 2 hierboven.

42. Ook staat vast dat de rechtsgrondslag voor de vaststelling van richtlijn 91/477 (de oorspronkelijke maatregel op dit gebied) niet wordt aangevochten.³⁵ Verder is richtlijn 91/477 een minimale harmonisatiemaatregel die voorschriften vaststelt voor de controle op, en de verwerving en het voorhanden hebben van vuurwapens.³⁶ De lidstaten beschikten derhalve over een beoordelingsmarge om op dat gebied uiteenlopende regels vast te stellen met betrekking tot aangelegenheden die vóór de wijziging niet door die richtlijn werden geregeld³⁷, zoals maatregelen met betrekking tot onbruikbaar gemaakte vuurwapens.

Artikel 114 VWEU

43. Uit de rechtspraak van het Hof over de wettelijke maatregelen die op basis van artikel 114, lid 1, VWEU zijn vastgesteld, blijkt het volgende. Ten eerste volstaat de loutere vaststelling van verschillen tussen nationale regelingen weliswaar niet om een beroep op artikel 114 VWEU te rechtvaardigen, maar dit is anders in het geval van verschillen tussen de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de fundamentele vrijheden belemmeren en aldus de werking van de interne markt rechtstreeks beïnvloeden. Ten tweede kan artikel 114 VWEU als rechtsgrondslag worden gebruikt ter voorkoming van toekomstige belemmeringen voor het handelsverkeer ten gevolge van een heterogene ontwikkeling van de nationale wetgevingen (het ontstaan van die belemmeringen moet waarschijnlijk zijn en de betrokken maatregel moet ertoe strekken die belemmeringen te voorkomen). Ten derde kan, wanneer is voldaan aan de voorwaarden waaronder artikel 114 VWEU als rechtsgrondslag kan worden gebruikt, het feit dat bij de te maken keuzes andere factoren, zoals de bescherming van de volksgezondheid, doorslaggevend zijn, voor de Uniewetgever geen beletsel vormen om die rechtsgrondslag te kiezen.³⁸

44. Overeenkomstig artikel 114 VWEU is de Uniewetgever bevoegd om hinderpalen inzake het vrije verkeer weg te nemen en de werking van de interne markt te verbeteren. Dat laatste aspect verwijst in essentie naar de opheffing van mededingingsdistorsies, die hier niet aan de orde zijn. Het is het eerste aspect, namelijk of richtlijn 2017/853 hinderpalen voor het vrije verkeer wegneemt en/of toekomstige belemmeringen voorkomt, dat de kern vormt van het eerste middel van de Tsjechische Republiek.

45. Met de uitdrukking „maatregelen inzake de onderlinge aanpassing” in artikel 114 VWEU wilden de auteurs van het Verdrag de Uniewetgever naargelang van de algemene context en de specifieke omstandigheden van de te harmoniseren materie een beoordelingsmarge toekennen met betrekking tot de meest geschikte harmonisatietechniek om het gewenste resultaat te bereiken. Naargelang van de omstandigheden kunnen die maatregelen erin bestaan dat alle lidstaten worden verplicht bepalingen in te voeren – in casu bepalingen die ervoor zorgen dat goederen die intrinsiek gevaarlijk zijn (vuurwapens) worden gemarkeerd met het oog op de traceerbaarheid ervan, en die de verwerving van dergelijke goederen regelen of zelfs controles op bijzonder gevaarlijk geachte wapens verscherpen.³⁹

35 Zie verder arrest van 23 januari 2018, Buhagiar e.a. (C-267/16, EU:C:2018:26, punt 60).

36 Zie artikel 3 van richtlijn 91/477 en punt 13 hierboven.

37 Zie naar analogie arrest van 10 december 2002, British American Tobacco (Investments) en Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punt 66).

38 Arrest van 4 mei 2016, Philip Morris Brands e.a. (C-547/14, EU:C:2016:325, punten 57-60 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

39 Zie naar analogie arresten van 12 december 2006, Duitsland/Parlement en Raad (C-380/03, EU:C:2006:772, punten 42 en 43), en 4 mei 2016, Polen/Parlement en Raad (C-358/14, EU:C:2016:323, punten 37 en 38).

46. Andere op basis van artikel 114 VWEU vastgestelde maatregelen met doelstellingen die onlosmakelijk verbonden zijn met de werking van de interne markt zijn opgenomen in wetgeving die bekend stond als de „nieuwe-aanpak”-wetgeving.⁴⁰ Die maatregelen omvatten een aantal handelingen die variëren van de veiligheid van speelgoed⁴¹ over explosieven voor civiel gebruik⁴² tot persoonlijke beschermingsmiddelen⁴³. Artikel 114 VWEU (of de overeenkomstige bepaling in vroegere versies van het Verdrag) wordt stelselmatig geciteerd als rechtsgrondslag. Elk van die maatregelen voorziet in andere aspecten, zoals consumentenbescherming en openbare veiligheid, of gezondheid en veiligheid op het werk, die in aanmerking moeten worden genomen om het vrije verkeer van goederen daarmee in evenwicht te brengen en aan te vullen. Hoewel een overzicht van dergelijke maatregelen niet noodzakelijkerwijs aantoont dat de doelstellingen van richtlijn 2017/853 eveneens binnen de werkingssfeer van artikel 114 VWEU vallen, blijkt uit het feit dat dit corpus van Uniewetgeving bestaat dat de Uniewetgever op grond van die Verdragsbepaling over ruime actiemogelijkheden beschikt.

47. Ik vestig hier ook de aandacht op artikel 114, lid 3, VWEU, dat bepaalt dat de Commissie in haar harmonisatievoorstellen rekening moet houden met kwesties als veiligheid.

48. Wanneer er belemmeringen voor het handelsverkeer bestaan of het waarschijnlijk is dat dergelijke belemmeringen zich in de toekomst zullen voordoen omdat de lidstaten voor een product of een categorie van producten uiteenlopende maatregelen hebben genomen of nemen, die geen gelijk beschermingsniveau verzekeren en aldus het vrije verkeer van het betrokken product of de betrokken producten in de Unie verhinderen, geeft artikel 114 VWEU de wetgever van de Unie derhalve de bevoegdheid om in te grijpen door met inachtneming van, enerzijds, lid 3 van dit artikel en, anderzijds, de in het VWEU genoemde (of in de rechtspraak ontwikkelde) rechtsbeginselen passende maatregelen te nemen met het oog op de regulering van de interne markt.⁴⁴

49. De rechtspraak van het Hof met betrekking tot tabaksproducten biedt bijzonder nuttige aanwijzingen over de werkingssfeer van artikel 114 VWEU, die in casu naar analogie kunnen worden toegepast, aangezien die wetgeving zowel de werking van de interne markt als de bescherming van de volksgezondheid en van de consument als doel heeft.⁴⁵ Het is natuurlijk zo dat het Hof in het arrest Duitsland/Parlement en Raad⁴⁶ duidelijk heeft gemaakt dat de bevoegdheden om op grond van artikel 114 VWEU wetgeving vast te stellen niet onbepaald zijn.⁴⁷ Die zaak had betrekking op wetgeving die op grond van artikel 95 EG (thans artikel 114 VWEU) was vastgesteld en een verbod op alle tabaksreclame had ingevoerd. Het Hof oordeelde dat een dergelijk absoluut verbod niet kon

40 De wetgeving die bekend was onder de benaming „nieuwe aanpak” omvatte ongeveer 22 Uniemaatregelen ter verbetering van de interne markt en van de voorwaarden voor het in de handel brengen van een ruim productaanbod op de markt van de Unie. In essentie stelt de Unie wetgeving vast die essentiële vereisten bevat in verband met veiligheid en andere aspecten van openbaar belang waaraan producten die op de interne markt worden verkocht, moeten voldoen: zie bijvoorbeeld COM(2003) 240 definitief „Verbetering van de tenuitvoerlegging van de nieuwe-aanpakrichtlijnen”. Die richtlijnen vallen nu binnen de werkingssfeer van het „nieuwe wetgevingskader”, dat wordt geregeld door, onder meer, besluit nr. 768/2008/EG van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 betreffende een gemeenschappelijk kader voor het verhandelen van producten en tot intrekking van besluit 93/465/EEG van de Raad (PB 2008, L 218, blz. 82).

41 Richtlijn 2009/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 betreffende de veiligheid van speelgoed (PB 2009, L 170, blz. 1).

42 Richtlijn 2014/28/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake het op de markt aanbieden van en de controle op explosieven voor civiel gebruik (PB 2014, L 96, blz. 1).

43 Verordening (EU) 2016/425 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende persoonlijke beschermingsmiddelen en tot intrekking van richtlijn 89/686/EEG van de Raad (PB 2016, L 81, blz. 51).

44 Arrest van 4 mei 2016, Philip Morris Brands e.a. (C-547/14, EU:C:2016:325, punt 62). De wettelijke beginselen waarop dat citaat betrekking heeft, zijn onder meer evenredigheid, rechtszekerheid en non-discriminatie.

45 Zie voetnoot 38 hierboven.

46 Arrest van 5 oktober 2000 (C-376/98, EU:C:2000:544).

47 In zijn arrest van 14 december 2004, Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802), heeft het Hof een andere beoordeling gemaakt. Het heeft daarin het argument afgewezen dat een verbod op alle tabaksproducten voor oraal gebruik, waaronder snus (een in Zweden populaire soort tabak die tussen de lip en het tandvlees wordt geplaatst), niet tot de interne markt heeft bijgedragen. Het Hof oordeelde dat er sprake was van een heterogene ontwikkeling van de nationale wetgeving met betrekking tot dergelijke tabaksproducten, waardoor het handelsverkeer werd belemmerd. In dergelijke omstandigheden was het in beginsel rechtmatig om artikel 95 EG (de voorloper van artikel 114 VWEU) als rechtsgrond te nemen (zie punten 37-42).

worden geacht het handelsverkeer te vergemakkelijken en dat de richtlijn die in die zaak aan de orde was derhalve verder ging dan noodzakelijk was voor de bescherming van de volksgezondheid.⁴⁸ In casu is de situatie echter duidelijk verschillend, aangezien richtlijn 2017/853 niet een dergelijk absoluut verbod op het vrije verkeer van vuurwapens invoert.⁴⁹

50. Derhalve moet voor de beoordeling van richtlijn 2017/853 worden nagegaan of die richtlijn, gelet op de inhoud ervan en in haar geheel genomen, hinderpalen voor het vrije verkeer wegneemt en/of toekomstige belemmeringen voorkomt.

Richtlijn 2017/853

51. Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet de keuze van de rechtsgrondslag voor een Uniehandeling berusten op objectieve, voor rechterlijke toetsing vatbare factoren, waaronder het doel en de inhoud van de handeling. Indien na onderzoek van de betrokken handeling blijkt dat deze een tweeledig doel heeft of dat er sprake is van twee componenten, waarvan er een kan worden aangezien als hoofddoel of overwegende component, terwijl het andere doel of de andere component slechts ondergeschikt is, moet de handeling op één enkele rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is gelet op het hoofddoel of de overwegende component.⁵⁰ Bijgevolg moet worden bepaald wat het hoofddoel van richtlijn 2017/853 is en moet de inhoud ervan worden onderzocht.⁵¹

52. Zoals Tsjechië, Hongarije en Polen opmerken, worden in de overwegingen 2 en 23 met name de doelstellingen inzake openbare veiligheid van richtlijn 2017/853 benadrukt in het licht van het „misbruik van vuurwapens voor criminele doeleinden” en de terreuraanslagen van 2015.⁵²

53. Vloeit daaruit voort dat de Uniewetgever bij het nastreven van die doelstellingen zijn bevoegdheden heeft overschreden door wetgeving vast te stellen die de wet- en regelgeving van de lidstaten op het gebied van misdaadpreventie harmoniseert?

54. Ik denk van niet.

55. Om te weten te komen wat het hoofddoel van richtlijn 2017/853 is, moeten om te beginnen de considerans en de bepalingen van de richtlijn als een geheel worden uitgelegd.⁵³

56. In bepaalde overwegingen worden doelstellingen vermeld die gemakkelijk met de interne markt in verband kunnen worden gebracht. Aldus staat in overweging 1 te lezen dat „[richtlijn 91/477] een begeleidende maatregel [vormt] voor de interne markt”. Daardoor heeft die richtlijn „een *evenwicht* tot stand gebracht tussen enerzijds *de verbintenis een zekere mate van vrij verkeer* voor bepaalde vuurwapens en essentiële onderdelen daarvan binnen de Unie *te waarborgen*, en anderzijds de *noodzaak die vrijheid in te perken* door gebruik te maken van *aan die producten aangepaste beveiligingsmaatregelen*” (mijn cursivering). In overweging 6 wordt uitgelegd dat het doel van de eis dat alle vuurwapens en essentiële onderdelen daarvan worden gekenmerkt met een „duidelijke, blijvende en unieke markering” en worden geregistreerd in de systemen van gegevensbestanden van de lidstaten, is „[o]m de traceerbaarheid van alle vuurwapens en essentiële componenten te verbeteren en het vrije verkeer ervan te faciliteren”.

48 Arrest van 5 oktober 2000, Duitsland/Parlement en Raad (C-376/98, EU:C:2000:544, punten 99-105).

49 Zie de punten 18-21 hierboven.

50 Arrest van 23 januari 2018, Buhagiar e.a. (C-267/16, EU:C:2018:26, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

51 Zie arrest van 21 juni 2018, Polen/Parlement en Raad (C-5/16, EU:C:2018:483, punt 49).

52 De Tsjechische Republiek verwijst naar een aantal documenten die vóór de vaststelling van richtlijn 2017/853 werden opgesteld en waarin als doelstellingen misdaadpreventie en veiligheid werden vermeld. Het gaat onder meer om het document getiteld „Evaluatie van de vuurwapenrichtlijn” van 11 december 2014, dat Technopolis voor de Commissie heeft opgesteld, en COM(2015) 750 final van de Commissie.

53 Arrest van 27 januari 2000, DIR International Film e.a./Commissie (C-164/98 P, EU:C:2000:48, punt 26).

57. Toch is er voor bepaalde overwegingen ongetwijfeld sprake van een veiligheidsdoelstelling. Zo heet het in overweging 15 dat „[v]oor de gevaarlijkste vuurwapens [...] in richtlijn 91/477[...] strengere regels [moeten] worden ingevoerd om te waarborgen dat het verwerven, voorhanden hebben of verhandelen van die vuurwapens, behoudens een beperkt aantal en naar behoren gemotiveerde uitzonderingen, niet is toegestaan”. In de overwegingen 16 tot en met 18 wordt verklaard dat zal worden voorzien in uitzonderingen op strengere controles op vuurwapens ten aanzien van verzamelaars, wapenmakelaars en wapenhandelaars. In overweging 20 staat te lezen dat de werkingssfeer van richtlijn 91/477 moet worden uitgebreid tot vuurwapens voor het afvuren van losse patronen die tot echte vuurwapens kunnen worden omgebouwd. Ten slotte erkent overweging 21 het grote risico dat het opnieuw gebruiksklaar maken van op onjuiste wijze onbruikbaar gemaakte vuurwapens met zich meebrengt en de noodzaak om rekening te houden met het VN-Protocol tegen de illegale vervaardiging van en handel in vuurwapens.⁵⁴

58. Wat houden de materiële bepalingen van richtlijn 2017/853 de facto in?

59. Artikel 1, punt 1), voert in de tekst van artikel 1 van richtlijn 91/477 een aantal nieuwe definities in, zoals „onbruikbaar gemaakte vuurwapens”, „verzamelaar”, „wapenmakelaar”, „wapenhandelaar” en „illegale vervaardiging”.⁵⁵ Artikel 1, punt 3), wijzigt artikel 4 van richtlijn 91/477 door bepalingen te harmoniseren met betrekking tot de markering van op de markt gebrachte vuurwapens. Aan de Commissie wordt de verplichting opgelegd om uitvoeringshandelingen vast te stellen met technische specificaties voor de markering van vuurwapens.⁵⁶

60. De oude artikelen 5 (verwerven en voorhanden hebben van vuurwapens) en 6 (verbod voor vuurwapens van categorie A) van richtlijn 91/477 worden volledig vervangen door het bepaalde in artikel 1, punt 6), van richtlijn 2017/853. De lidstaten dienen te zorgen voor een monitoringsysteem om te waarborgen dat aan de nationale voorwaarden voor de verlening van een vergunning wordt voldaan en dat de betrokken vergunning wordt ingetrokken indien aan die voorwaarden niet langer wordt voldaan. Wanneer vuurwapens van categorie A, B of C worden verworven middels overeenkomsten op afstand, moeten de identiteit en de vergunning van de koper worden gecontroleerd. Het nieuwe artikel 6 voert een algemeen verbod in op de verwerving en het voorhanden hebben van vuurwapens, essentiële onderdelen en munitie die in categorie A zijn ingedeeld. Voor de lidstaten bestaat de mogelijkheid om (in individuele gevallen, bij wijze van uitzondering en naar behoren gemotiveerd) in een aantal beperkte uitzonderingen te voorzien. Die nieuwe regelingen hebben betrekking op de bescherming van de veiligheid van kritieke infrastructuur, koopvaardij, konvooien met een hoge waarde en kwetsbare gebouwen (indien zulks niet strijdig is met de openbare veiligheid of de openbare orde), de toekenning van bijzondere vergunningen voor verzamelaars, wapenhandelaars of wapenmakelaars die optreden in hun beroepshoedanigheid, toestemmingen voor musea en vergunningen voor sportschutters. Voor de toekenning van deze laatste vergunningen moet aan bepaalde voorwaarden zijn voldaan.⁵⁷

54 Een aantal verslagen werd opgesteld, waaronder COM(2013) 716 final, mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over vuurwapens en de interne veiligheid van de Unie: de burgers beschermen en illegale handel ontwrichten van 21 oktober 2013; „Studie ter ondersteuning van een effectbeoordeling van een mogelijk initiatief in verband met de verbetering van de procedures voor het onbruikbaar maken, vernietigen en markeren van vuurwapens, alarmwapens en replica's van vuurwapens in de EU” van juni 2014, opgesteld ten behoeve van de Europese Commissie; en COM(2015) 751 final, verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, „Evaluatie van richtlijn 91/477/EEG van de Raad van 18 juni 1991, als gewijzigd bij richtlijn 2008/51/EG van 21 mei 2008, inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens” [hierna: „COM(2015) 751”] van 18 november 2015.

55 Zie respectievelijk artikel 1, punten 1), 6), 8), 9), 10) en 11), van richtlijn 2017/853.

56 Artikel 4, lid 2 bis, van richtlijn 91/477, zoals gewijzigd bij richtlijn 2017/853.

57 Die voorwaarden omvatten het volgende: bevestiging dat de medische en psychologische toestand van de betrokkene is beoordeeld overeenkomstig artikel 5, lid 2, van richtlijn 91/477, bewijs van deelname aan schietwedstrijden die worden erkend door een officieel erkende sportorganisatie, en bevestiging dat hij lid is van een sportvereniging, dat hij gedurende ten minste twaalf maanden regelmatig heeft getraind en dat het vuurwapen in kwestie voldoet aan de vereiste specificaties.

61. Artikel 1, punt 7), van richtlijn 2017/853 wijzigt artikel 7 van richtlijn 91/477, dat de verwerving zonder voorafgaande vergunning van vuurwapens van categorie B verbiedt. Sinds de vaststelling van richtlijn 2017/853 zijn semiautomatische vuurwapens niet langer ingedeeld in categorie B: zij behoren nu tot categorie A. Artikel 1, punt 7), onder b), voegt in artikel 7 van richtlijn 91/477 een nieuw lid 4 bis in, op grond waarvan de lidstaten vergunningen voor semiautomatische vuurwapens die in categorie B waren ingedeeld, kunnen bevestigen, vernieuwen of verlengen, indien die wapens rechtmatig waren verworven en geregistreerd vóór 13 juni 2017 (datum van inwerkingtreding van richtlijn 2017/853).

62. Artikel 1, punt 8), van richtlijn 2017/853 wijzigt het bepaalde in richtlijn 91/477 wat vuurwapens van categorie C betreft. Artikel 1, punt 12), stelt regels vast voor de overbrenging van vuurwapens van de ene lidstaat naar een andere. Artikel 1, punt 13), bepaalt de voorwaarden waaronder personen, zoals jagers, „voor de uitoefening van hun activiteit [...] gedurende een reis door twee of meer lidstaten één of meer vuurwapens voorhanden [kunnen] hebben”.⁵⁸ Artikel 1, punt 14), voert regelingen in voor samenwerking tussen de lidstaten.⁵⁹ Bij artikel 1, punt 18), wordt de Commissie opgedragen een verslag in te dienen over de toepassing van richtlijn 2017/853, waarbij de bepalingen ervan worden onderzocht in het licht van technologische ontwikkelingen, zoals 3D-printen.

63. Ik meen dat het *belangrijkste* normatieve gevolg van artikel 1, punten 3), 6), 7), 8), 12) tot en met 14), en 18), is dat geharmoniseerde voorschriften worden ingevoerd zodat de lidstaten geen individuele (en dus mogelijk heterogene) maatregelen hoeven te nemen. Die bepalingen zijn volgens mij dan ook in hoofdzaak gericht op het waarborgen van de werking van de interne markt.

64. Artikel 1, punt 19), wijzigt bijlage I bij richtlijn 91/477. Voor het onderhavige geval zijn de belangrijke wijzigingen de invoeging in categorie A van automatische vuurwapens die zijn omgebouwd tot semiautomatische vuurwapens, semiautomatische wapens met centrale ontsteking en lange semiautomatische wapens. Zoals ik reeds heb vermeld, gaan bepaalde semiautomatische wapens over van categorie B naar categorie A, zijn onbruikbaar gemaakte wapens thans ingedeeld in categorie C en is de definitie van vuurwapens die van de werkingssfeer van richtlijn 91/477 zijn uitgesloten, gewijzigd.⁶⁰

65. Uit de analyse van die bepalingen en de algemene strekking van richtlijn 2017/853 blijkt mijns inziens dat het in richtlijn 91/477 tot stand gebrachte *globale* evenwicht tussen, enerzijds, het waarborgen van de werking van de interne markt, en, anderzijds, de handhaving van de openbare veiligheid en beveiliging niet fundamenteel is veranderd. Het feit dat de Commissie in haar voorstel verklaart dat de veiligheid van burgers en ondernemingen van groot belang is en dat zij verwijst naar de dodelijke slachtoffers die bij de terreuraanslagen van 13 november 2015 in Parijs zijn gevallen, en dat in bepaalde overwegingen de nadruk wordt gelegd op de doelstelling van openbare veiligheid, doet aan die vaststelling niet af. Uiteindelijk gaat het om de rechtsgevolgen van richtlijn 2017/853.

66. Bovendien is het vaste rechtspraak dat de bestrijding van internationaal terrorisme ter handhaving van de internationale vrede en veiligheid een doel van algemeen belang is. Hetzelfde geldt voor de bestrijding van ernstige criminaliteit ter waarborging van de openbare veiligheid.⁶¹ Die beide aspecten vallen volledig binnen de werkingssfeer van artikel 114 VWEU.

58 Zie punt 22 hierboven.

59 Andere bepalingen van richtlijn 2017/853 betreffen formele wijzigingen. De Commissie krijgt bijvoorbeeld de bevoegdheid om gedelegeerde wetgeving vast te stellen [artikel 1, punt 14)] en het woord „Gemeenschap” wordt vervangen door het woord „Unie” [artikel 1, punt 17)].

60 Zie punt 24 hierboven.

61 Arrest van 8 april 2014, Digital Rights Ireland e.a. (C-293/12 en C-594/12, EU:C:2014:238, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

67. Ten eerste (een voor de hand liggend punt): vuurwapens zijn intrinsiek gevaarlijke goederen. Zij geven aanleiding tot bezorgdheid over de veiligheid, niet alleen van de gebruikers ervan, maar ook van het grote publiek. Daarom heeft de Uniewetgever markerings- en vergunningsverplichtingen ingevoerd, alsook bepalingen die het voorhanden hebben en de verwerving van dergelijke wapens beperken.⁶² Richtlijn 2017/853 bevat in hoofdzaak klassieke maatregelen die worden gebruikt om de instelling van de interne markt te bevorderen in omstandigheden waarin het nodig is beperkingen op te leggen met betrekking tot een product (omdat de veiligheid in het geding is), om de invoering van grenscontroles te vermijden en het vrije verkeer van goederen en personen te bevorderen.⁶³ Ik verwerp dan ook met klem het standpunt van Polen dat vuurwapens geen gevaarlijke goederen zijn in de zin van het Unierecht.

68. Ten tweede bestond een essentieel aspect van de instelling van de interne markt in het wegnemen van de fysieke belemmeringen voor het vrije verkeer van goederen, waarvan het meest zichtbare voorbeeld de douaneposten aan de grenzen waren.⁶⁴ De veiligheid van Unieburgers die zijn blootgesteld aan de dreiging van het internationale terrorisme is onlosmakelijk verbonden met het verkeer van intrinsiek gevaarlijke goederen zoals vuurwapens in een gebied van 28 lidstaten (512,6 miljoen personen). Na de terreuraanslagen van januari 2015 in Parijs hebben de ministers van Binnenlandse Zaken en/of Justitie van de Unie de „Verklaring van Parijs” aangenomen, waarin zij hun verbintenis hebben herbevestigd om de illegale handel in vuurwapens in heel Europa terug te dringen. Daarop heeft de Commissie de Europese Veiligheidsagenda vastgesteld om op Unieniveau een doeltreffend en gecoördineerd antwoord te kunnen bieden op veiligheidsbedreigingen.⁶⁵ In de Europese Veiligheidsagenda wordt er ook op gewezen dat verschillen in nationale wetgeving een obstakel zijn voor doeltreffende controles en politieke samenwerking in de Unie. Gezien die context meen ik dat uiteenlopende nationale regelingen het vrije verkeer van goederen zouden hebben belemmerd. De Uniewetgever moest handelen om op Unieniveau het evenwicht tussen het vrije verkeer van goederen en de openbare veiligheid aan te passen.⁶⁶ Bovendien vormt richtlijn 2017/853, juist omdat zij de controles op vuurwapens verder harmoniseert, een aanvulling op de in richtlijn 91/477 neergelegde bepalingen ter bevordering van het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten en vermindert zij daardoor de noodzaak voor de lidstaten om individueel op te treden.⁶⁷

69. Ten derde is de bij artikel 1, punt 3), van richtlijn 2017/853 aan de Commissie opgelegde verplichting om uitvoeringshandelingen met technische specificaties vast te stellen een dergelijke maatregel ter bevordering van het vertrouwen. De harmonisatie van technische handelsbelemmeringen (waaronder technische specificaties) is een sedert lange tijd vastgestelde doelstelling van de interne markt.⁶⁸ De invoering van een nieuwe bepaling in richtlijn 91/477 waarbij verkopen op afstand worden geregeld, is een ander voorbeeld van de wijze waarop richtlijn 2017/853 de handel binnen de interne markt regelt.⁶⁹

62 Arrest van 23 januari 2018, Buhagiar e.a. (C-267/16, EU:C:2018:26, punt 54).

63 Zie de punten 60 en 61 hierboven.

64 Zie Witboek over de voltooiing van de interne markt van 14 juni 1985, COM(85) 310, punten 10 e.v.

65 COM(2015) 185 final, „Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – de Europese veiligheidsagenda” van 28 april 2015.

66 Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore) (PB 2016, L 77, blz. 1) staat de lidstaten toe om binnengrenstoezicht tijdelijk opnieuw in te voeren wanneer een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid is vastgesteld. Hoewel het in de considerans van richtlijn 2017/853 niet wordt vermeld, is het ook mogelijk dat de Uniewetgever wist dat bepaalde lidstaten (Frankrijk en Malta) in 2015 grenscontroles hadden heringevoerd op grond van de bedreiging die voor de binnenlandse veiligheid uitging van het risico van verdere terreuraanslagen in het geval van Frankrijk, of van de dreiging van dergelijke aanslagen in het geval van Malta (zie „Kennisgevingen van de lidstaten betreffende de tijdelijke herinvoering van grenstoezicht aan hun binnengrenzen krachtens artikel 25 e.v. van de Schengengrenscore”, punten 54 en 48).

67 Zie punt 11 hierboven alsook de vijfde overweging van richtlijn 91/477 en artikel 1, punt 14), van richtlijn 2017/853.

68 Zie Witboek over de voltooiing van de interne markt van 14 juni 1985, COM(85) 310, punten 57-59.

69 Zie artikel 1, punt 6), van richtlijn 2017/853, dat een nieuwe bepaling, artikel 5 ter, invoert in richtlijn 91/477.

70. Ten vierde voorziet richtlijn 2017/853 in een betere samenwerking tussen de lidstaten om toezicht te houden op de overbrenging van vuurwapens tussen de lidstaten in de interne markt en om daar informatie over uit te wisselen.⁷⁰

71. Ten slotte kan op basis van een juiste uitlegging niet worden gezegd dat de inhoud van richtlijn 2017/853 de misdaadpreventie in materieel opzicht ook maar enigszins harmoniseert.

72. Het Parlement en de Raad hebben ter terechtzitting verklaard (en waarneming bevestigt) dat het tot de gebruikelijke wetgevingspraktijk van de Unie behoort dat de tekst van een wijzigingshandeling aldus wordt opgesteld dat wordt aangegeven dat hij moet worden ingevoegd in de bepalingen van de te wijzigen handeling of die bepalingen moet wijzigen.⁷¹ Daarom worden verklaringen in de overwegingen van de vroegere maatregel (richtlijn 91/477) niet overgenomen in de motivering van richtlijn 2017/853, hoewel die verklaringen eveneens gelden voor die laatste handeling. Ik merk terloops op dat het lezers van wijzigingswetgeving zou kunnen helpen indien toch een korte verklaring werd opgenomen in de considerans, waarin wordt bevestigd dat de motivering van de oorspronkelijke handeling ongewijzigd blijft en ook voor de wijzigingshandeling geldt, aangezien dat uit de actuele praktijk niet duidelijk blijkt.

73. Hongarije en Polen betogen dat voor de beoordeling van de rechtmatigheid van richtlijn 2017/853 de doelstellingen van richtlijn 91/477 niet hoeven te worden onderzocht. Zij vrezen dat een dergelijke benadering zou kunnen leiden tot een ongerechtvaardigde uitbreiding van de beoordelingsmarge waarover de Uniewetgever op grond van artikel 114 VWEU beschikt.

74. Richtlijn 2017/853 is de bestreden handeling. Derhalve moet de rechterlijke toetsing bij het onderzoek of die maatregel ultra vires is genomen, gericht zijn op richtlijn 2017/853 en de rechtsgevolgen ervan. Het is echter eveneens duidelijk dat richtlijn 2017/853, richtlijn 91/477 wijzigt en dat niets in de overwegingen ervan erop wijst dat zij de doelstellingen inzake de interne markt van de oudere richtlijn beoogt te schrappen. Daarom zou het mijns inziens kunstmatig zijn om de wijzigingsrichtlijn te beoordelen alsof de gewijzigde handeling niet bestond.⁷²

75. Samenvattend ben ik van mening dat de Uniewetgever in richtlijn 2017/853 maatregelen heeft vastgesteld waarbij al met al de doelstellingen van de interne markt worden bevorderd en tegelijk rekening wordt gehouden met de noodzaak om de openbare veiligheid te verbeteren.

76. Derhalve kom ik tot de slotsom dat het eerste middel ongegrond is en moet worden afgewezen.

Tweede middel: evenredigheid

77. Het tweede middel van de Tsjechische Republiek bestaat uit twee onderdelen. In de eerste plaats voert zij aan dat de Uniewetgever bij de vaststelling van richtlijn 2017/853 helemaal niet heeft onderzocht of de betrokken maatregelen evenredig zijn en bewust heeft nagelaten voldoende gegevens te verzamelen (bijvoorbeeld door middel van een effectbeoordeling) om met kennis van zaken te kunnen beoordelen of dat beginsel van Unierecht in acht is genomen. In de tweede plaats betoogt zij dat de Uniewetgever duidelijk de volgende onevenredige maatregelen heeft genomen: i) verbod op bepaalde soorten semiautomatische wapens, die bij de terreurdaden van 2015 niet zijn gebruikt; ii) invoering van strengere regels voor bepaalde wapens die een gering gevaar opleveren (reproducties van antieke wapens of wapens waarvan is aangetoond dat zij definitief onbruikbaar zijn gemaakt), en iii) beperkingen op het voorhanden hebben van bepaalde magazijnen.

70 Zie punt 62 hierboven.

71 Zie de Gemeenschappelijke praktische handleiding van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie ten behoeve van eenieder die binnen de gemeenschapsinstellingen bij de opstelling van wetteksten is betrokken, met name punt 18.12.

72 Zie arrest van 10 februari 2009, Ierland/Parlement en Raad (C-301/06, EU:C:2009:68, punten 65-72).

Eerste onderdeel

Argumenten van partijen

78. De Tsjechische Republiek voert aan dat de ruime beoordelingsmarge van de Uniewetgever niet onbeperkt is. De Uniewetgever beschikte tijdens het wetgevingsproces niet over de informatie die nodig was om de evenredigheid van richtlijn 2017/853 te kunnen beoordelen. In beginsel dient de wetgever een effectbeoordeling (of een gelijkwaardig onderzoek) te verrichten. Aangezien geen dergelijke beoordeling is verricht, is niet nagegaan of en in hoeverre richtlijn 2017/853 het eigendomsrecht aantast van personen die eigenaar zijn van vuurwapens en deze voorhanden hebben. De verschillende studies en verslagen die de Commissie in haar voorstel vermeldt, bevatten onvoldoende gegevens om een verband aan te tonen tussen het rechtmatige bezit van wapens door burgers en het misbruik van die wapens voor criminele doeleinden of terrorisme.

79. Hongarije voert aan dat het Interinstitutioneel Akkoord wettelijk bindend is voor de drie instellingen van de Unie. De Commissie heeft in casu niet voldaan aan haar verplichting om een effectbeoordeling te verrichten met betrekking tot haar voorstel voor richtlijn 2017/853. Ook zijn sommige bepalingen van die richtlijn onevenredig. Het betreft onder meer artikel 1, punt 3), dat artikel 4, lid 4, van richtlijn 91/477 wijzigt door invoering van de verplichting om alle informatie inzake vuurwapens bij te houden die nodig is om die wapens te traceren en te identificeren. Ten gevolge van die wijziging mogen de bevoegde overheden documenten betreffende vuurwapens en de essentiële onderdelen ervan, met inbegrip van de daaraan gekoppelde persoonsgegevens, gedurende 30 jaar bewaren. Die documenten kunnen worden geraadpleegd gedurende een periode van 10 jaar of, in geval van de voorkoming, de opsporing of de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, gedurende een periode van 30 jaar na de vernietiging van het vuurwapen of de essentiële onderdelen ervan. Het vroegere artikel 4, lid 4, van richtlijn 91/477 voorzag niet in een dergelijke bepaling: het stond de bevoegde autoriteiten slechts toe om gegevens gedurende 20 jaar in een systeem van gegevensbestanden te registreren en bij te houden.

80. Polen voegt daaraan toe dat het Interinstitutioneel Akkoord zowel bindende als niet-bindende bepalingen bevat. In de regel moet een effectbeoordeling worden verricht, onder voorbehoud van de in dat Akkoord vastgestelde uitzondering in geval van urgentie.

81. Het Parlement, de Raad en de Commissie stellen alle dat het Interinstitutioneel Akkoord geen wettelijke verplichting oplegt om tijdens het Unierechtelijke wetgevingsproces een effectbeoordeling te verrichten. Het doel van richtlijn 2017/853 is het vinden van een passend nieuw evenwicht tussen het vrije verkeer van bepaalde vuurwapens en de handhaving van de openbare veiligheid. Het criterium dat het Hof moet toepassen om te bepalen of richtlijn 2017/853 verenigbaar is met het evenredigheidsbeginsel, is of de beperkingen die zij invoert kennelijk ongeschikt zijn, gelet op het nagestreefde doel.

Ontvankelijkheid

82. Ik ben het eens met het Parlement en de Raad dat het argument van Hongarije volgens hetwelk richtlijn 2017/853 onevenredig is voor zover artikel 1, punt 3), daarvan artikel 4 van richtlijn 91/477 wijzigt, niet ontvankelijk is. Artikel 129, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof bepaalt dat een interventie geen ander doel mag dienen dan de conclusies geheel of ten dele te ondersteunen. Artikel 129, lid 3, bepaalt verder dat de interveniënt het geding aanvaardt in de stand waarin het zich ten tijde van zijn interventie bevindt.

83. In casu heeft de Tsjechische Republiek artikel 1, punt 3), van richtlijn 2017/853 *niet* in haar conclusie opgenomen.⁷³ Derhalve kom ik tot de slotsom dat het betoog van Hongarije met betrekking tot artikel 1, punt 3), van richtlijn 2017/853 en het evenredigheidsbeginsel niet-ontvankelijk is en zal ik er niet verder op ingaan.

Ten gronde

84. Volgens vaste rechtspraak vereist het evenredigheidsbeginsel (een van de algemene beginselen van Unierecht) dat de middelen waarmee een bepaling van Unierecht de legitiem nagestreefde doelstellingen beoogt te bereiken, passend zijn en niet verder gaan dan daarvoor noodzakelijk is. In het kader van de uitoefening van de bevoegdheden inzake rechterlijk toezicht die hem door de Verdragen zijn verleend, heeft het Hof erkend dat de Uniewetgever over een ruime discretionaire bevoegdheid moet beschikken op gebieden waarop zijn optreden een ingewikkelde afweging van politieke, economische en sociale keuzes met zich meebrengt.⁷⁴ Het gaat er dus niet om of een op een dergelijk gebied vastgestelde maatregel de enige of de best mogelijke was, aangezien enkel de kennelijke ongeschiktheid van die maatregel, gelet op de door de bevoegde instelling(en) nagestreefde doelen, de rechtmatigheid ervan kan aantasten.⁷⁵

85. Ook al beschikt de Uniewetgever over een ruime discretionaire bevoegdheid, hij moet zijn keuze op objectieve criteria baseren. Bovendien moet hij bij de beoordeling van de ongemakken die verschillende mogelijke maatregelen meebrengen, onderzoeken of de doelstellingen die met de gekozen maatregel worden nagestreefd, kunnen rechtvaardigen dat ten gevolge van de genomen maatregelen voor bepaalde personen zelfs negatieve persoonlijke, sociale of economische gevolgen ontstaan.⁷⁶

86. Uit het standpunt dat ik met betrekking tot het eerste middel heb ingenomen, vloeit voort dat richtlijn 2017/853 mijns inziens legitieme doelstellingen nastreeft.⁷⁷ De werkelijke vraag in verband met de evenredigheid is dus of de vastgestelde maatregelen geschikt en noodzakelijk zijn om de werking van de interne markt te verwezenlijken en tegelijkertijd een verklaard doel van algemeen belang te bereiken (in casu de bestrijding van terrorisme om de vrede en de veiligheid te handhaven).

87. Vuurwapens zijn intrinsiek gevaarlijk. Derhalve heeft de Uniewetgever beslist de gehele levenscyclus van een wapen te reguleren – van de productie en handel, over het bezit en voorhanden hebben, tot het onbruikbaar maken en de vernietiging ervan.⁷⁸

88. De Tsjechische Republiek stelt terecht dat, hoewel de reikwijdte van de rechterlijke toetsing ter zake beperkt is, de instellingen van de Unie niettemin moeten kunnen aantonen dat zij bij de vaststelling van richtlijn 2017/853 hun beoordelingsbevoegdheid werkelijk hebben uitgeoefend. Dat vereist op zijn beurt dat zij rekening moesten houden met alle relevante factoren en omstandigheden van de situatie die de nieuwe wetgevingsmaatregel beoogde te regelen. Derhalve moeten de instellingen ten minste de wezenlijke feiten, die als grondslag voor richtlijn 2017/853 in aanmerking moesten worden genomen, kunnen benoemen en duidelijk en ondubbelzinnig uiteenzetten.

73 Zie punt 26 hierboven.

74 Arrest van 8 juni 2010, Vodafone e.a. (C-58/08, EU:C:2010:321, punten 51 en 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

75 Arrest van 21 juni 2018, Polen/Parlement en Raad (C-5/16, EU:C:2018:483, punt 150).

76 Arrest van 8 juni 2010, Vodafone e.a. (C-58/08, EU:C:2010:321, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

77 Zie de punten 75 en 76 hierboven.

78 COM(2015) 750, blz. 2.

89. Bij de uitoefening van zijn toezicht hoeft het Hof mijns inziens niet zelf te beoordelen of bepaalde vuurwapens waarvoor richtlijn 2017/853 strengere controles invoert, daadwerkelijk bij de terreuraanslagen van 2015 zijn gebruikt, dan wel of dergelijke wapens precies zo gevaarlijk zijn als de drie instellingen beweren. De maatstaf voor de beoordeling bestaat veeleer in de verklaarde doelen van richtlijn 2017/853, de handeling waarvan de geldigheid wordt betwist (in plaats van richtlijn 91/477).

90. Nieuw in de onderhavige zaak is dat de Uniewetgever bij de vaststelling van richtlijn 2017/853 geen effectbeoordeling heeft verricht. Normaal gezien zouden de instellingen van de Unie zich op een dergelijke beoordeling kunnen beroepen om aan te tonen dat de genomen maatregelen geschikt en noodzakelijk zijn. Dat is nu per definitie niet mogelijk.

91. Volgt daar automatisch uit dat de bij richtlijn 2017/853 ingevoerde maatregelen nietig moeten worden verklaard omdat de drie instellingen hebben nagelaten een effectbeoordeling in de zin van het Interinstitutioneel Akkoord te verrichten?

92. Ik denk van niet.

93. Het Interinstitutioneel Akkoord is vastgesteld op basis van artikel 295 VWEU, dat bepaalt dat de drie instellingen elkaar moeten raadplegen en in onderlinge overeenstemming de wijze moeten bepalen waarop zij samenwerken. Daartoe kunnen zij interinstitutionele akkoorden sluiten die een bindend karakter kunnen hebben.⁷⁹ Of het hier aan de orde zijnde Interinstitutioneel Akkoord bindend is, moet worden bepaald aan de hand van de bewoordingen en de context ervan. Vast staat dat het Hof heeft geoordeeld dat samenwerkingsregelingen tussen de Raad en de Commissie in het verleden tot verbindende toezeggingen hebben geleid.⁸⁰ Wat het Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven betreft, wilden de drie instellingen zich mijns inziens over en weer verbinden.⁸¹ Daaruit vloeit volgens mij echter niet noodzakelijkerwijs voort dat het Interinstitutioneel Akkoord een bindende verplichting invoert om in alle gevallen een effectbeoordeling te verrichten.

94. De regels voor effectbeoordelingen zijn opgenomen in deel III van het Interinstitutioneel Akkoord („Instrumenten voor beter wetgeven”). In punt 12, tweede alinea, staat te lezen dat „[e]ffectbeoordelingen [...] een instrument [vormen] dat de drie instellingen helpt om tot goed onderbouwde besluiten te komen en [...] niet in de plaats [treden] van de politieke besluiten van het democratische besluitvormingsproces. Effectbeoordelingen mogen niet leiden tot onnodige vertragingen in het wetgevingsproces, noch afdoen aan de mogelijkheid voor de medewetgevers om wijzigingen voor te stellen”. In punt 13 wordt verklaard dat „[d]e Commissie [...] effectbeoordelingen [verricht] voor haar wetgevings- en niet-wetgevingsinitiatieven, gedelegeerde handelingen en uitvoeringsmaatregelen die naar verwachting significante economische, ecologische of sociale gevolgen zullen hebben. De initiatieven die zijn opgenomen in het werkprogramma van de Commissie of in de gezamenlijke verklaring gaan in de regel vergezeld van een effectbeoordeling”. (Daaruit lijkt a contrario voort te vloeien dat wetgevingsinitiatieven die „naar verwachting *geen* significante economische, ecologische of sociale gevolgen zullen hebben” niet gepaard hoeven te gaan met een effectbeoordeling – uiteraard kan erover worden gedebatteerd waar precies de grens tussen de twee categorieën ligt.)

79 Zie bijvoorbeeld het Interinstitutioneel Akkoord van 2 december 2013 tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie betreffende de begrotingsdiscipline, de samenwerking in begrotingszaken en een goed financieel beheer (PB 2013, C 373, blz. 1).

80 Zie naar analogie arrest van 19 maart 1996, Commissie/Raad (C-25/94, EU:C:1996:114, punt 49). Zie, met betrekking tot de gevallen waarin regelingen voor interinstitutionele samenwerking mogelijkwijs niet bindend zijn, mijn conclusie in de gevoegde zaken VG Wort (C-457/11–C-460/11, EU:C:2013:34, punt 32), inzake het Interinstitutioneel Akkoord betreffende de gemeenschappelijke richtsnoeren voor de redactionele kwaliteit van de communautaire wetgeving van 22 december 1998 (PB 1999, C 73, blz. 1).

81 Zie de overwegingen 1 en 2, en de punten 1 en 2, zoals uiteengezet in punt 25 hierboven.

95. In punt 14 wordt verklaard dat „[b]ij de behandeling van wetgevingsvoorstellen van de Commissie[,] [...] het Parlement en de Raad ten volle rekening [houden] met de effectbeoordelingen van de Commissie. Daartoe worden effectbeoordelingen zodanig gepresenteerd dat het Europees Parlement en de Raad de door de Commissie gemaakte keuzes gemakkelijk kunnen bestuderen”. Wanneer het Parlement en de Raad dit passend en noodzakelijk achten, kunnen zij effectbeoordelingen opstellen indien zij wezenlijke wijzigingen aanbrengen in een Commissievoorstel (punt 15).⁸²

96. De bepalingen van het Interinstitutioneel Akkoord die betrekking hebben op effectbeoordelingen zijn dus niet in dwingende bewoordingen gesteld. Het woord „moeten” – dat een verplichting zou doen ontstaan om in alle gevallen een effectbeoordeling te verrichten – is niet gebruikt. Uiteraard zijn effectbeoordelingen een belangrijk en nuttig instrument in het proces van „betere regelgeving”. Zij vergemakkelijken het proces van goed onderbouwd en transparant wetgeven. Het Interinstitutioneel Akkoord stelt die effectbeoordelingen echter *niet* onder *alle* omstandigheden als voorwaarde voor het voorstellen of vaststellen van wetgeving.

97. Daarom kan niet op goede gronden worden gesteld dat de Uniewetgever zonder effectbeoordeling niet kan optreden. Een dergelijke strikte uitlegging van het Interinstitutioneel Akkoord zou een ongerechtvaardigde beperking inhouden van de beoordelingsmarge die op grond van de Verdragen aan de Uniewetgever is toegekend. Daardoor zou het onmogelijk worden om wetgevende maatregelen te nemen, zelfs wanneer uit de omstandigheden duidelijk blijkt dat dat dringend nodig is.⁸³ Ik voeg hier voor alle duidelijkheid nog aan toe dat het Hof al heeft geoordeeld dat een effectbeoordeling niet bindend is voor het Parlement of de Raad.⁸⁴

98. Derhalve ben ik niet van mening dat het feit dat geen effectbeoordeling is verricht, de vervolgens vastgestelde Uniewetgeving automatisch ongeldig maakt.

99. Volgens het Interinstitutioneel Akkoord komen de drie instellingen eerder overeen dat bij het voorstellen en/of vaststellen van Uniewetgeving een effectbeoordeling een verwachte (of normale) stap is in het proces. Wanneer die stap wordt weggelaten, rijzen er twee vragen met betrekking tot de procedurele en inhoudelijke gevolgen, aangezien het ontbreken van een effectbeoordeling de taak van de instellingen van de Unie in geval van betwisting aanzienlijk moeilijker maakt. Ten eerste moeten zij aantonen dat er goede redenen waren om de normale regels niet te volgen en geen effectbeoordeling te verrichten. Ten tweede dienen zij andere documenten over te leggen om de rechterlijke toetsing door het Hof te doorstaan.⁸⁵

100. Wat de eerste voorwaarde betreft, staat de tweede alinea van punt 12 van het Interinstitutioneel Akkoord de instellingen toe om in spoedeisende gevallen geen effectbeoordeling te verrichten. De Commissie heeft in de toelichting bij het voorstel voor richtlijn 2017/853 uitdrukkelijk verklaard dat „[w]egens het spoedeisende karakter van het voorstel in het licht van recente gebeurtenissen, [...] het [wordt] voorgelegd zonder een effectbeoordeling”.⁸⁶ Gelet op het dossier in het bezit van het Hof zie ik geen reden om die verklaring te betwisten. Derhalve meen ik dat aan de eerste voorwaarde is voldaan.

82 De tekst van het Interinstitutioneel Akkoord van 2016 is in de plaats gekomen van het akkoord van 2003 en het Interinstitutioneel Akkoord inzake effectbeoordelingen van 2005. Ook de tekst van dit laatste was niet in dwingende bewoordingen gesteld.

83 Zie naar analogie de conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2015:854, punt 72).

84 Arrest van 21 juni 2018, Polen/Parlement en Raad (C-5/16, EU:C:2018:483, punt 159).

85 Wanneer geen effectbeoordeling is uitgevoerd, kunnen de instellingen uiteraard niet naar een dergelijk document verwijzen als uitgangspunt voor evaluatie van een betwiste handeling door het Hof in de zin van artikel 18 van het Interinstitutioneel Akkoord.

86 COM(2015) 750, blz. 7. Het belang van de effectbeoordeling wordt uitdrukkelijk vermeld in het verslag van het Europees Parlement over het Commissievoorstel: de rapporteur betreurt daarin het ontbreken van een effectbeoordeling en verklaart (mijns inziens volledig terecht) dat indien een dergelijke beoordeling voorhanden was geweest, de taak van het Parlement gemakkelijker zou zijn geweest.

101. Wat de tweede voorwaarde betreft, verwijzen de drie instellingen naar verschillende verslagen en studies waaruit volgens hen blijkt dat richtlijn 2017/853 geschikt en noodzakelijk is.⁸⁷ Artikel 17 van richtlijn 91/477 had de Commissie al de verplichting opgelegd om op geregelde tijdstippen verslag uit te brengen over de toepassing van die richtlijn.⁸⁸ Bepaalde verslagen waarnaar de instellingen verwijzen, zijn op grond van die verplichtingen opgesteld. Aangezien richtlijn 2017/853 een wijzigingshandeling is, valt zij binnen het kader van het initiatief inzake „betere regelgeving”, bekend als „REFIT” (Commissieprogramma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving, waarin wordt onderzocht wat de beste manier is om Uniewetgeving te wijzigen). Aldus werden vóór de vaststelling van richtlijn 2017/853 een aantal verslagen opgesteld over de toepassing van richtlijn 91/477.⁸⁹

102. In de overwegingen van richtlijn 2017/853 wordt verwezen naar de algemene doelstelling om een evenwicht tot stand te brengen tussen het vrije verkeer en de noodzaak om die vrijheid in te perken door beveiligingsmaatregelen die aangepast zijn aan gevaarlijke en duurzame producten die kunnen worden misbruikt voor criminele doeleinden.⁹⁰ Gelet op die doelstellingen meen ik dat, voor zover richtlijn 2017/853 een verscherping inhoudt van de controles op het op de markt brengen van vuurwapens, de verwerving en het voorhanden hebben ervan, voorschriften inzake markering en traceerbaarheid, regelingen voor de indeling van vuurwapens, regelingen voor het onbruikbaar maken en de overbrenging van dergelijke producten van de ene lidstaat naar de andere, de vastgestelde maatregelen geschikt zijn en niet verder gaan dan nodig is. De wetgever heeft voor geen enkele categorie vuurwapens een absoluut verbod opgelegd. Zelfs op het algemene verbod op vuurwapens van categorie A (die welke de wetgever als het gevaarlijkst beschouwt) bestaan uitzonderingen. Bovendien blijkt uit de voorbereidende documenten dat de Commissie bij het opstellen van haar voorstel en de uitwerking daarin van de betrokken maatregelen rekening heeft gehouden met de doelstellingen inzake de interne markt en de veiligheidseisen.⁹¹

103. Ik verwerp daarom het argument dat de Uniewetgever in de loop van het wetgevingsproces niet heeft beoordeeld of richtlijn 2017/853 evenredig was. Aan die conclusie wordt niet afgedaan door het argument dat richtlijn 2017/853 een ongerechtvaardigde inmenging vormt in het eigendomsrecht van personen die eigenaar zijn van vuurwapens.

104. Ten eerste houdt richtlijn 2017/853 niet in dat alle rechtmatig in bezit gehouden civiele vuurwapens in beslag worden genomen. Zij verscherpt slechts de controle op dergelijke wapens. Richtlijn 2017/853 heeft dus niet als doel personen hun recht op eigendom (van, in casu, vuurwapens) te ontnemen. Ik merk terloops op dat het Unierecht op zich geen grondrecht op wapenbezit bevat en dat dit recht evenmin deel uitmaakt van „de constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben”. Ten tweede is het in artikel 17 van het Handvest neergelegde recht op eigendom een voorwaardelijk recht.⁹² Dat artikel beschermt eigendomsrechten, maar bepaalt ook dat individuen hun eigendom kan worden ontnomen in het algemeen belang en in de gevallen en onder de voorwaarden waarin de wet voorziet. Aangezien richtlijn 2017/853 bepaalt dat vuurwapens die in bezit worden gehouden in strijd met sommige bepalingen ervan, in beslag moeten worden genomen, voldoet zij volgens mij volledig aan die voorwaarden. Ik zal hieronder ingaan op de afzonderlijke bepalingen die door de Tsjechische Republiek worden betwist.⁹³

105. Ik ben derhalve van mening dat het eerste onderdeel van het tweede middel faalt.

87 Zie bijvoorbeeld COM(2015) 750, blz. 5.

88 Zie punt 16 hierboven.

89 Zie bijvoorbeeld COM(2015) 751 en het door Technopolis voor de Europese Commissie opgestelde verslag: „Evaluatie van de vuurwapenrichtlijn” van 11 december 2014, vermeld in voetnoot 52 hierboven.

90 Zie de overwegingen 1, 2 en 9.

91 Zie COM(2015) 751, in het bijzonder de punten 20, 27 en 34.

92 Arrest van 13 juni 2017, Florescu e.a. (C-258/14, EU:C:2017:448, punten 49-51 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Het recht op eigendom van artikel 17 van het Handvest stemt overeen met het recht dat wordt beschermd door artikel 1 van Protocol nr. 1 bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens.

93 Zie de punten 106 e.v. hieronder.

Tweede onderdeel

106. Subsidiair verzoekt de Tsjechische Republiek het Hof om nietigverklaring van een aantal bepalingen die zijn neergelegd in artikel 1, punt 6), artikel 1, punt 7), en artikel 1, punt 19), van richtlijn 2017/853.⁹⁴

107. De Tsjechische Republiek betoogt dat artikel 1, punt 6), ongeldig is voor zover het artikel 5, lid 3, en artikel 6, lid 6, tweede alinea, invoegt in richtlijn 91/477. Artikel 5, lid 3, stelt regels vast voor de intrekking van de vergunning om vuurwapens van categorie B te verwerven en voorhanden te hebben indien de betrokkene een magazijn in bezit heeft dat kan worden gemonteerd op semiautomatische vuurwapens met centrale ontsteking of repetervuurwapens en dat meer dan 20 patronen kan bevatten (of in het geval van lange vuurwapens, meer dan 10 patronen kan bevatten). Op die bepaling zijn de uitzonderingen van artikel 6 en artikel 7, lid 4 bis, van richtlijn 91/477, zoals gewijzigd, van toepassing.

108. Het doel van artikel 5, lid 3, zoals gewijzigd, wordt uitgelegd in overweging 23 van richtlijn 2017/853. In die overweging staat te lezen dat „bepaalde semiautomatische vuurwapens een groot gevaar [kunnen] vormen wanneer hun patrooncapaciteit hoog is”. Tijdens de eerste lezing in het Parlement is een nieuwe tekst aan het Commissievoorstel toegevoegd waarin werd verklaard dat de vergunning om vuurwapens te verwerven en voorhanden te hebben, moest worden ingetrokken indien niet voldaan was aan de voorwaarden van artikel 5 (in essentie moest de vergunninghouder 18 jaar oud zijn en diende hij aan te tonen dat hij geen gevaar voor zichzelf of het publiek vormde). De tekst werd gewijzigd om een leemte in het Commissievoorstel op te vullen die tijdens de onderhandelingen in de Raad was vastgesteld.⁹⁵ De tekst van overweging 23 is ingevoerd na de bemiddelingsprocedure tussen de drie instellingen. Overweging 23 heeft weliswaar onmiskenbaar betrekking op beveiligings- en veiligheidskwesties, maar die houden onvermijdelijk verband met overwegingen inzake de werking van de interne markt⁹⁶, zoals het doel om richtlijn 91/477 nauwkeuriger te maken teneinde te waarborgen dat de lidstaten geen uiteenlopende regels toepassen. In het licht van dergelijke factoren was de invoering van strengere voorschriften voor vuurwapens van categorie B geschikt om dat doel te bereiken.

109. Op grond van artikel 6 van richtlijn 91/477, zoals gewijzigd door artikel 1, punt 6), van richtlijn 2017/853, kunnen de lidstaten sportschutters toestaan bepaalde semiautomatische vuurwapens te verwerven en voorhanden te hebben. Artikel 6, lid 6, tweede alinea, voorziet in een bijzondere uitzondering voor lidstaten waar een algemene militaire dienstplicht geldt en waar gedurende de laatste 50 jaar een systeem bestond waarbij militaire vuurwapens worden overgedragen aan voormalig legerpersoneel. In die omstandigheden kunnen de betrokken lidstaten dergelijke personen – indien zij ook „sportschutters” zijn – een vergunning verlenen om één vuurwapen te houden dat zij gedurende hun dienstplicht hebben gebruikt. Het is algemeen bekend dat Zwitserland het enige land is dat aan die criteria voldoet.⁹⁷

110. Die bepaling is ingevoegd tijdens de onderhandelingen in de Raad. Zij moet worden gelezen in het licht van de meer algemene uitzondering in artikel 6, lid 2, van richtlijn 91/477 (zoals gewijzigd) op het verbod met betrekking tot vuurwapens van categorie A, die de bevoegde autoriteiten toestaat om in specifieke situaties vergunningen toe te kennen, „indien zulks niet strijdig is met de openbare

⁹⁴ Zie de punten 18, 19, 20 en 23 hierboven.

⁹⁵ Zie Interinstitutioneel dossier 2015/0269 (COD), 9841/16 van 8 juni 2016.

⁹⁶ Zie COM(751) 2015, blz. 11 en 13.

⁹⁷ Zie punt 17 en voetnoot 23 hierboven.

veiligheid of de openbare orde”. Het werd nodig geacht om ook voor reservisten een bijzondere bepaling vast te stellen, aangezien de betrokken landen zouden beschikken over een bestaand systeem om te controleren of personen die in het bezit waren van vuurwapens van categorie A, geen risico voor de openbare veiligheid betekenden.⁹⁸

111. Derhalve meen ik dat de Uniewetgever rekening heeft gehouden met relevante feitelijke, sociale en culturele overwegingen om uit te maken of voor reservisten in specifieke bepalingen moest worden voorzien, en dat hij dus geschikte maatregelen heeft genomen om een evenwicht te verzekeren tussen de doelstelling om de werking van de interne markt te vergemakkelijken en die om een hoog niveau van openbare veiligheid te waarborgen.

112. Artikel 7 van richtlijn 91/477 verbiedt de verwerving van vuurwapens van categorie B indien de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat daar geen vergunning voor hebben verleend. Vóór de door richtlijn 2017/853 aangebrachte wijzigingen omvatten de wapens van categorie B semiautomatische wapens. Die richtlijn heeft dat veranderd. Semiautomatische wapens werden heringedeeld als verboden vuurwapens en vallen nu onder categorie A (die ook automatische vuurwapens omvat die tot semiautomatische wapens zijn omgebouwd).

113. Tijdens de onderhandelingen in de Raad hield het voorzitterschap rekening met het feit dat vele lidstaten zich verzetten tegen de categoriewijziging voor semiautomatische vuurwapens.⁹⁹ Daarom is op 8 juni 2016 een herziene tekst voorgesteld, die lidstaten toestond een vergunning te vernieuwen voor een vuurwapen dat voordien in categorie B was ingedeeld en thans in categorie A is ingedeeld. Die tekst is verder herzien en opgenomen in de tekst van richtlijn 2017/853. Aldus wijzigt artikel 1, punt 7), van richtlijn 2017/853, zoals van kracht, artikel 7 van richtlijn 91/477 door, onder meer, invoeging van artikel 7, lid 4 bis, dat in essentie de lidstaten toestaat om vergunningen te bevestigen, vernieuwen of verlengen voor semiautomatische vuurwapens die voorheen in categorie B waren ingedeeld en rechtmatig waren verworven en geregistreerd vóór 13 juni 2017.

114. Tegen die achtergrond heeft de Uniewetgever mijns inziens op passende wijze rekening gehouden met de relevante feitelijke omstandigheden voor zover hij het huidige artikel 7, lid 4 bis, heeft ingevoerd. Door die maatregel vast te stellen heeft de Uniewetgever de impact *beperkt* van de uitbreiding van het verbod op wapens voor civiel gebruik tot semiautomatische vuurwapens. Hij maakte het voor de rechtmatige eigenaren van dergelijke wapens, die deze in essentie vóór de inwerkingtreding van richtlijn 2017/853 hadden verworven, mogelijk om ze onder toezicht van de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat te behouden. Die oplossing is mijns inziens niet alleen in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel, maar ook met het daarmee samenhangende subsidiariteitsbeginsel.

115. De Tsjechische Republiek verzoekt ook om nietigverklaring van artikel 1, punt 19), van richtlijn 2017/853 voor zover dat de controle op bepaalde vuurwapens verscherpt. De specifieke regelingen die worden betwist, zijn de volgende: i) bepaalde semiautomatische vuurwapens worden ingedeeld in de categorie verboden wapens; ii) categorie B omvat thans korte repeteevuurwapens, bepaalde lange en korte semiautomatische vuurwapens, en alle vuurwapens van categorie C die zijn omgebouwd om losse patronen, irriterende stoffen of andere werkzame stoffen, of pyrotechnische patronen af te vuren of zijn omgebouwd tot wapens voor saluutschoten of akoestische signalen; iii) onbruikbaar gemaakte vuurwapens zijn thans aangifteplichtig (categorie C), en iv) onbruikbaar gemaakte vuurwapens zijn niet langer uitgesloten van de definitie van een vuurwapen in de zin van richtlijn 91/477.¹⁰⁰

98 Zie Interinstitutioneel dossier 2015/0269 (COD), 9841/16 van 8 juni 2016.

99 Zie Interinstitutioneel dossier 2015/0269 (COD), 9841/16 van 8 juni 2016.

100 Zie punt 24 hierboven.

116. De bezwaren tegen semiautomatische wapens zijn in detail uiteengezet in de voorbereidende documenten.¹⁰¹ Het voorzitterschap heeft erop gewezen dat het voorstel met betrekking tot semiautomatische wapens omstreden was. Enerzijds kunnen dergelijke wapens zeer gevaarlijk zijn wanneer hun capaciteit (aantal patronen) hoog is en zij gemakkelijk tot automatische wapens kunnen worden omgebouwd. Anderzijds waren vele lidstaten van mening dat dergelijke wapens in categorie B moesten blijven. Het voorzitterschap verzocht de lidstaten dan ook om ter zake de nodige bewijzen te verstrekken, waarmee in de wetgevingsprocedure rekening is gehouden.¹⁰² Wat de wijzigingen van de inhoud van categorie B betreft, kon de wetgever een aantal verslagen inzien over de indeling van vuurwapens op grond van richtlijn 91/477 en de risico's voor de goede werking van de interne markt.

117. De opname van onbruikbaar gemaakte vuurwapens in punt 6 van categorie C en de wijziging van de definitie van een vuurwapen om die wapens daarin op te nemen, zijn twee zijden van dezelfde medaille en ik zal ze dus samen behandelen. De Commissie heeft erop gewezen dat het opnieuw gebruiksklaar maken van onbruikbaar gemaakte vuurwapens een probleem vormt.¹⁰³ Een specifiek probleem dat zich met betrekking tot de goede werking van de interne markt voordoet, houdt verband met het feit dat staten die partij zijn bij het VN-Protocol tegen de illegale vervaardiging van en handel in vuurwapens (waaronder de 28 lidstaten van de Unie) een onbruikbaar gemaakt vuurwapen overeenkomstig het nationale recht als vuurwapen kunnen aanmerken en op die grondslag de nodige maatregelen kunnen nemen. Derhalve zou het goed mogelijk zijn dat verschillende lidstaten uiteenlopende bepalingen invoeren, en aldus de doelstellingen van de interne markt in gevaar brengen.¹⁰⁴ Verder zijn bepaalde specifieke veiligheidsrisico's vastgesteld: conversie van alarmwapens in volledig actieve wapens, conversie van semiautomatische wapens in automatische wapens, opnieuw gebruiksklaar maken van onbruikbaar gemaakte wapens, wissen van de markering en illegaal gebruik van geërfde wapens. Al die activiteiten baren de lidstaten zorgen wat de veiligheid betreft.

118. Mijns inziens is het duidelijk dat de Uniewetgever bij de formulering van de wijzigingsbepalingen van richtlijn 2017/853 daadwerkelijk rekening heeft gehouden met de relevante technische factoren en omstandigheden en dat geen van die bepalingen een kennelijke beoordelingsfout vertoont.

119. Derhalve meen ik dat het tweede onderdeel van het tweede middel volledig faalt en dat het tweede middel bijgevolg ongegrond is.

Derde middel: rechtszekerheid

120. De Tsjechische Republiek voert aan dat de Uniewetgever bij de vaststelling van een aantal bepalingen van richtlijn 2017/853 het rechtszekerheidsbeginsel heeft geschonden. In dat verband noemt zij de volgende bepalingen: artikel 1, punt 6) (waarbij artikel 5, lid 3, wordt ingevoegd); artikel 1, punt 7), onder b) (waarbij artikel 7, lid 4 bis, wordt ingevoegd), en artikel 1, punt 19) (waarbij de punten 7) en 8) worden toegevoegd aan categorie A in bijlage I, deel II).¹⁰⁵ De Tsjechische Republiek betoogt dat de betrokken bepalingen zodanige materieelrechtelijke gevolgen hebben dat indien het Hof beslist tot nietigverklaring ervan, dit er noodzakelijkerwijs toe leidt dat richtlijn 2017/853 in haar geheel nietig moet worden verklaard.

¹⁰¹ Zie COM(2015) 751, blz. 13.

¹⁰² Zie Interinstitutioneel dossier 2015/0269 (COD), 9841/16 van 8 juni 2016; zie voorts COM(2012) 415, Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad „Mogelijke voor- en nadelen van een beperking van het aantal categorieën vuurwapens tot twee (verboden of toegestaan) met het oog op een betere werking van de interne markt voor de desbetreffende producten door mogelijke vereenvoudiging” van 26 juli 2012 (hierna: „COM(2012) 415”).

¹⁰³ Zie COM(2015) 751, punt 22; zie verder de opmerkingen van de rapporteur in het verslag van het Europees Parlement A8-0251/2016 van 2 augustus 2016, blz. 65.

¹⁰⁴ Zie COM(2015) 751, punten 28 en 30.

¹⁰⁵ Ik zal die artikelen van richtlijn 2017/853 aanduiden als „de betrokken bepalingen”, zie de punten 19, 20 en 24.

121. Ter ondersteuning van dat betoog voert de Tsjechische Republiek ten eerste aan dat de betrokken bepalingen vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid volledig onduidelijk zijn. Daardoor kunnen de betrokkenen hun rechten en verplichtingen niet duidelijk kennen. Ten tweede stelt zij dat artikel 7, lid 4 bis, van richtlijn 91/477, zoals ingevoegd bij richtlijn 2017/853 (de zogenaamde „grandfathering clause”), de lidstaten daadwerkelijk verplicht om interne rechtsvoorschriften met terugwerkende kracht vast te stellen. Dat is derhalve ook met het vertrouwensbeginsel onverenigbaar.

122. Het Parlement en de Raad zijn het oneens met de uitlegging van de betrokken bepalingen door de Tsjechische Republiek en voeren aan dat het derde middel moet worden afgewezen.

123. Ik ben dezelfde mening toegedaan.

124. Het rechtszekerheidsbeginsel vereist dat rechtsregels duidelijk, nauwkeurig en voorzienbaar zijn, zodat de belanghebbenden er houvast aan hebben in door het Unierecht beheerste rechtssituaties en -betrekkingen.¹⁰⁶

125. Artikel 5, lid 3, van richtlijn 91/477 moet worden gelezen in het licht van overweging 23 van richtlijn 2017/853. In die overweging staat in essentie te lezen dat bepaalde semiautomatische vuurwapens een groot gevaar kunnen vormen wanneer hun patrooncapaciteit hoog is.¹⁰⁷ De Uniewetgever wilde ervoor zorgen dat niet-verboden vuurwapens niet worden omgebouwd tot aanzienlijk gevaarlijkere wapens. Artikel 5, lid 3, van richtlijn 91/477, zoals gewijzigd, heeft dus als doel een mogelijke leemte op te vullen door te bepalen dat de vergunning voor dergelijke vuurwapens moet worden ingetrokken indien de persoon aan wie de vergunning voor de verwerving of het voorhanden hebben van die wapens is verleend, in staat is de vuurcapaciteit te verhogen in de zin van die bepaling.¹⁰⁸ Dezelfde bezorgdheid geldt voor semiautomatische vuurwapens met centrale ontsteking en lange semiautomatische vuurwapens, zoals vermeld in respectievelijk punt 7 en punt 8 van deel II van bijlage I bij richtlijn 2017/853.

126. Ik meen dat de bewoordingen van die teksten, in hun geheel bezien, voldoende duidelijk en nauwkeurig zijn om aan de eisen van het rechtszekerheidsbeginsel te voldoen.

127. De Tsjechische Republiek betoogt verder in essentie dat het nieuwe artikel 7, lid 4 bis, van richtlijn 91/477, zoals ingevoegd bij artikel 1, punt 7), van richtlijn 2017/853, onverenigbaar is met het vertrouwensbeginsel. De terugwerkende kracht van die bepaling schaadt de rechten van personen die overeenkomstig richtlijn 91/477 vóór wijziging ervan door richtlijn 2017/853 op rechtmatige wijze semiautomatische vuurwapens voor civiel gebruik hebben verworven en voorhanden hebben. Die wapens zijn nu verboden.

128. Het staat vast dat het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen een van de fundamentele beginselen van de Europese Unie is en dat het een uitvloeisel is van het rechtszekerheidsbeginsel.¹⁰⁹ Iedere justitiabele bij wie een instelling van de Unie gegronde verwachtingen heeft gewekt, kan zich op dat beginsel beroepen. Nauwkeurige, onvoorwaardelijke, onderling overeenstemmende en van bevoegde en betrouwbare bronnen afkomstige inlichtingen zijn toezeggingen die dergelijke verwachtingen kunnen wekken, ongeacht de vorm waarin zij worden meegedeeld. Niemand kan echter schending van het vertrouwensbeginsel aanvoeren wanneer de overheid hem geen dergelijke concrete toezeggingen heeft gedaan.¹¹⁰

¹⁰⁶ Arrest van 5 mei 2015, Spanje/Raad (C-147/13, EU:C:2015:299, punt 79).

¹⁰⁷ Zie punt 17 hierboven.

¹⁰⁸ Artikel 5, lid 3, is van toepassing tenzij aan de betrokkene een vergunning is verleend uit hoofde van artikel 6 of een vergunning die is bevestigd, vernieuwd of verlengd uit hoofde van artikel 7, lid 4 bis, van richtlijn 91/477, zoals gewijzigd door richtlijn 2017/853.

¹⁰⁹ Arrest van 14 maart 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

¹¹⁰ Arrest van 14 maart 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, punten 24 en 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

129. Ik meen dat er in casu geen bewijs voor dergelijke toezeggingen is.

130. Ten eerste is er geen bewijs geleverd dat de instellingen van de Unie met betrekking tot de indeling van wapens *ook maar enige* toezegging hebben gedaan die erop kon wijzen dat semiautomatische vuurwapens niet als verboden wapens zouden worden heringedeeld. Uit de voorbereidende documenten voor richtlijn 2017/853 blijkt eerder het tegenovergestelde. De kwestie van de indeling van vuurwapens werd vóór de invoering van richtlijn 2017/853 al enige tijd zeer grondig onderzocht.¹¹¹

131. Ten tweede moet artikel 7, lid 4 bis, worden gelezen in het kader van artikel 6 van richtlijn 91/477, zoals gewijzigd. Die laatste bepaling voert een aantal uitzonderingen in op het verbod op vuurwapens van categorie A.¹¹² Artikel 7, lid 4 bis, voorziet nog in een andere mogelijke uitzondering. Het staat de lidstaten toe om vergunningen voor semiautomatische wapens die voordien (vóór de wijziging) in categorie B waren ingedeeld, te bevestigen, vernieuwen of verlengen. Artikel 7, lid 4 bis, *bepert* derhalve de gevolgen van het verbod voortvloeiend uit de categoriewijziging, door de betrokkenen toe te staan die wapens te behouden, mits daar passend toezicht op wordt uitgeoefend. Dat lijkt mij het tegenovergestelde te zijn van het invoeren van een onrechtmatige terugwerkende kracht. Verder is artikel 7, lid 4 bis, in elk geval een discretionaire bepaling. Indien een lidstaat van mening is dat de omzetting van artikel 7, lid 4 bis, wegens bestaande nationale regels bijzondere problemen kan opleveren, is hij dus niet verplicht om personen die in het bezit zijn van hetgeen verboden wapens zijn geworden, toe te staan om van die uitzondering gebruik te maken.

132. Ten derde heeft het Hof consequent geoordeeld dat het vertrouwensbeginsel niet dusdanig mag worden verruimd dat een nieuwe regeling nooit van toepassing kan zijn op de toekomstige gevolgen van situaties die onder oude regelingen zijn ontstaan.¹¹³

133. Bijgevolg ben ik van mening dat het derde middel ongegrond dient te worden verklaard.

Vierde middel: gelijke behandeling

134. Met haar laatste middel voert de Tsjechische Republiek aan dat richtlijn 2017/853 ongeldig is wegens schending van het beginsel van gelijke behandeling. Dat argument is gebaseerd op het feit dat artikel 6, lid 6, tweede alinea, van richtlijn 91/477 (zoals gewijzigd) voor Zwitserland specifiek voorziet in een uitzondering op het verbod op het gebruik van vuurwapens van categorie A.

135. Het Parlement en de Raad voeren het tegendeel aan.

136. Ik stem in met het Parlement en de Raad.

137. Het beginsel van gelijke behandeling, als een algemeen beginsel van Unierecht, vereist dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij dit objectief gerechtvaardigd is.¹¹⁴

138. Krachtens artikel 4, lid 2, VEU is de Uniewetgever verplicht in zijn handelingen de gelijkheid van de lidstaten, alsmede hun nationale identiteit te eerbiedigen. Dat is mijns inziens juist wat de wetgever met de „uitzondering voor Zwitserland” wilde bereiken.

¹¹¹ Zie COM(2012) 415.

¹¹² Zie punt 20 hierboven, in het bijzonder wat de uitzonderingen in artikel 6, leden 2-6, betreft.

¹¹³ Arresten van 18 april 2002, Duchon (C-290/00, EU:C:2002:234, punt 21), en 11 december 2008, Commissie/Freistaat Sachsen (C-334/07 P, EU:C:2008:709, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

¹¹⁴ Arrest van 16 december 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e.a. (C-127/07, EU:C:2008:728, punt 23).

139. Artikel 6, lid 6, eerste alinea, zoals gewijzigd bij richtlijn 2017/853, zet het kader uit voor een algemene uitzondering, in specifieke omstandigheden, op het verbod op de verwerving en het voorhanden hebben van vuurwapens van in punt 6 of punt 7 van categorie A ingedeelde vuurwapens.¹¹⁵ Artikel 6, lid 6, tweede alinea, voorziet eenvoudigweg in een specifieke bepaling voor een land dat gedurende vele jaren een reserveleger op basis van dienstplicht had. Vast staat dat alleen Zwitserland aan die voorwaarde voldoet. Met die uitzondering wordt beoogd rekening te houden met het feit dat een dergelijke staat bij machte is om de betrokken personen (en wapens) te traceren en te controleren om de openbare veiligheid en beveiliging te waarborgen.

140. Elke lidstaat bevindt zich in een specifieke situatie, die varieert naargelang van de cultuur en de traditie. Ik ben het er dan ook niet mee eens dat de situatie van alle lidstaten en de vier Schengenlanden (waaronder Zwitserland) in alle opzichten en automatisch volledig vergelijkbaar is. Derhalve ben ik van mening dat artikel 6, lid 6, niet discriminerend is.

141. Het vierde middel is mijns inziens dan ook ongegrond en ik geef het Hof in overweging het af te wijzen.

Conclusie

142. Gelet op het voorgaande en op grond van artikel 138, lid 1, en artikel 140, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, die de kostenverdeling betreffen, geef ik het Hof in overweging om:

- het beroep van de Tsjechische Republiek te verwerpen;
- de Tsjechische Republiek te verwijzen in haar eigen kosten en in die van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie;
- de Franse, de Hongaarse en de Poolse regering en de Europese Commissie te verwijzen in hun eigen kosten.

¹¹⁵ Zie punt 24 hierboven.