



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

23 januari 2018\*

„Prejudiciële verwijzing – Territoriale werking van het Unierecht – Artikel 355, punt 3, VWEU – Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor het Koninkrijk Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en de aanpassing der Verdragen – Artikel 29 – Bijlage I, deel I, punt 4 – Uitsluiting van Gibraltar van het douanegebied van de Europese Unie – Draagwijdte – Richtlijn 91/477/EEG – Artikel 1, lid 4 – Artikel 12, lid 2 – Bijlage II – Europese vuurwapenpas – Jagers- en schietsportactiviteiten – Toepasselijkheid op het grondgebied van Gibraltar – Verplichting tot omzetting – Geen – Geldigheid”

In zaak C-267/16,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Supreme Court of Gibraltar (hoogste rechterlijke instantie van Gibraltar) bij beslissing van 6 mei 2016, ingekomen bij het Hof op 13 mei 2016, in de procedure

**The Queen**, op verzoek van:

**Albert Buhagiar e.a.**,

tegen

**minister for Justice**,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, A. Tizzano, vicepresident, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič (rapporteur), A. Rosas en C.G. Fernlund, kamerpresidenten, E. Juhász, A. Borg Barthet, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger, E. Jarašiūnas en M. Vilaras, rechters,

advocaat-generaal: P. Mengozzi,

griffier: C. Strömholm, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 16 mei 2017,

gelet op de opmerkingen van:

- Albert Buhagiar e.a., vertegenwoordigd door L. Baglietto, QC, en C. Bonfante, barrister,
- de minister for Justice, vertegenwoordigd door M. Llamas, QC, en Y. Sanguinetti, barrister,

\* Procestaal: Engels.

- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door G. Brown en C. Brodie als gemachtigden, bijgestaan door M. Demetriou, QC, en M. Birdling, barrister,
- het Europees Parlement, vertegenwoordigd door P. Schonard, R. van de Westelaken en I. McDowell als gemachtigden,
- de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door S. Petrova, E. Moro en I. Lai als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door E. Manhaeve, K. Mifsud-Bonnici, E. White en G. Braga da Cruz als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 12 september 2017,

het navolgende

### Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 29 van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor het Koninkrijk Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en de aanpassing der Verdragen (PB 1972, L 73, blz. 14, hierna: „toetredingsakte van 1972”), gelezen in samenhang met bijlage I, deel I, punt 4, bij deze akte, en de uitlegging en geldigheid van artikel 12, lid 2, van richtlijn 91/477/EEG van de Raad van 18 juni 1991 inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens (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) (hierna: „richtlijn 91/477”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Albert Buhagiar en zes andere verzoekers (hierna: „Buhagiar e.a.”) en de minister for Justice (minister van Justitie, Gibraltar, hierna: „minister”) betreffende de afwijzing door laatstgenoemde van het verzoek van Buhagiar e.a. om een Europese vuurwapenpas (hierna: „pas”) te verkrijgen.

### Toepasselijke bepalingen

- 3 Artikel 28 van de toetredingsakte van 1972 bepaalt:

„De besluiten van de instellingen van de [Europese Unie] die betrekking hebben op de producten van bijlage II van het EEG-Verdrag en op de producten die bij invoer in de [Unie] aan een bijzondere regeling zijn onderworpen als gevolg van de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, alsmede de besluiten inzake de harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten betreffende de omzetbelasting zijn niet van toepassing op Gibraltar, tenzij de Raad op voorstel van de Commissie met eenparigheid van stemmen anders besluit.”
- 4 Overeenkomstig artikel 29 van deze toetredingsakte vinden „[t]en aanzien van de besluiten genoemd in de lijst die voorkomt in bijlage I van deze Akte [...] de aanpassingen plaats die in die bijlage worden omschreven”.

- 5 Bijlage I bij deze toetredingsakte, waarin de in het vorige punt bedoelde lijst is opgenomen, bevat een deel I, met als titel „Douanewetgeving”. In punt 4 van dit deel worden de wijzigingen genoemd die zijn aangebracht in verordening (EEG) nr. 1496/68 van de Raad van 27 september 1968 betreffende de definitie van het douanegebied van de [Unie] (PB 1968, L 238, blz. 1). Artikel 1 van deze verordening werd aldus vervangen door:

„Het douanegebied van de [Unie] omvat de volgende gebieden:

[...]

- het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, alsmede de Kanaaleilanden en het eiland Man.”
- 6 Deel VIII, met als titel „Handelspolitiek”, van bijlage I bij de toetredingsakte van 1972 verving de lijst van landen in bijlage II bij verordening (EEG) nr. 1025/70 van de Raad van 25 mei 1970 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke regeling voor de invoer uit derde landen (PB 1970, L 124, blz. 6), zoals gewijzigd bij verordeningen (EEG) nr. 1984/70 van de Raad van 29 september 1970 (PB 1970, L 218, blz. 1), (EEG) nr. 724/71 van de Raad van 30 maart 1971 (PB 1971, L 80, blz. 3), (EEG) nr. 1080/71 van de Raad van 25 mei 1971 (PB 1971, L 116, blz. 8), (EEG) nr. 1429/71 van de Raad van 2 juli 1971 (PB 1971, L 151, blz. 8) en (EEG) nr. 2384/71 van de Raad van 8 november 1971 (PB 1971, L 249, blz. 1), door een nieuwe lijst waarvan Gibraltar is uitgesloten.
- 7 Deel VI, eveneens getiteld „Handelspolitiek”, van bijlage II bij de toetredingsakte van 1972 bepaalt met betrekking tot verordening nr. 1025/70:

„Het probleem in verband met de schrapping van Gibraltar uit bijlage II dient zodanig te worden opgelost dat wordt verzekerd dat Gibraltar met betrekking tot de regeling voor de vrijmaking van de invoer in de [Unie] in dezelfde situatie wordt geplaatst als die waarin het vóór de toetreding verkeerde.”

- 8 De ten tijde van de feiten in het hoofdgeding geldende versie van richtlijn 91/477 is die welke voortvloeit uit de bij richtlijn 2008/51 in de basistekst van deze richtlijn aangebrachte wijzigingen na de toetreding van de Unie tot het Protocol tegen de illegale vervaardiging van en handel in vuurwapens, hun onderdelen, componenten en munitie, gehecht aan het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit, goedgekeurd bij resolutie 55/255 van de Algemene Vergadering van 8 juni 2001. Richtlijn 2008/51 is vastgesteld op grond van artikel 95, lid 1, EG-Verdrag, waarvan de inhoud in wezen overeenkomt met die van artikel 100 A, lid 1, EEG-Verdrag, dat de grondslag voor richtlijn 91/477 vormt, en met die van artikel 114, lid 1, VWEU, dat momenteel van kracht is.
- 9 De tweede tot en met de zevende overweging van richtlijn 91/477 luiden als volgt:

„Overwegende dat de Europese Raad zich op zijn bijeenkomst te Fontainebleau op 25 en 26 juni 1984 uitdrukkelijk afschaffing van alle politie- en douaneformaliteiten aan de binnengrenzen van de Gemeenschap ten doel heeft gesteld;

Overwegende [...] dat de Commissie in haar Witboek inzake de voltooiing van de interne markt heeft gesteld dat afschaffing van de veiligheidscontroles bij vervoerde voorwerpen en bij personen onder andere een nader tot elkaar brengen van de wapenwetgevingen veronderstelt;

Overwegende dat de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen van de Gemeenschap op het voorhanden hebben van wapens een doeltreffende regeling vereist, die binnen de lidstaten controle op verwerving en voorhanden hebben van vuurwapens en op overbrenging van die wapens naar een andere lidstaat, mogelijk maakt [...]

Overwegende dat er op het gebied van de bescherming van de veiligheid van personen door deze regeling, in de mate waarin deze wordt verankerd in gedeeltelijk geharmoniseerde wetgevingen, een groter wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten zal groeien; dat te dien einde categorieën vuurwapens dienen te worden vastgesteld waarvan verwerving en voorhanden hebben door particulieren hetzij verboden, hetzij vergunningsplichtig dan wel aangifteplichtig is;

Overwegende dat het gewenst is in beginsel te verbieden dat men zich met wapens van een lidstaat naar een andere begeeft en dat een uitzondering alleen dan aanvaardbaar is, indien een procedure wordt gevolgd die ertoe leidt dat de lidstaten op de hoogte zijn van het feit dat een vuurwapen op hun grondgebied wordt binnengebracht;

Overwegende dat echter ten aanzien van de jacht en sportwedstrijden soepeler regels moeten worden gesteld, opdat het vrije verkeer van personen niet onnodig wordt belemmerd”.

10 Artikel 1 van deze richtlijn luidt:

„In de zin van deze richtlijn wordt onder ‚vuurwapen’ verstaan 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 [...] Vuurwapens worden onderverdeeld in punt II van bijlage I.

[...]

1 *quinquies*. In de zin van deze richtlijn wordt onder ‚tracering’ verstaan het op systematische wijze opsporen van vuurwapens en, waar mogelijk, onderdelen daarvan en munitie van fabrikant tot koper [...]

[...]

2. In de zin van deze richtlijn wordt onder ‚wapenhandelaar’ verstaan iedere natuurlijke of rechtspersoon wiens handel of bedrijf [...] bestaat uit het vervaardigen, verhandelen, uitwisselen, verhuren, repareren of ombouwen van vuurwapens, onderdelen en munitie.

[...]

4. De ‚[pas]’ is een document dat door de autoriteiten van een lidstaat op verzoek wordt afgegeven aan personen die rechtmatige houder en gebruiker van een vuurwapen worden. De [pas] is ten hoogste vijf jaar geldig. Deze geldigheidsduur kan worden verlengd. In de [pas] worden de in bijlage II voorgeschreven vermeldingen opgenomen. De [pas] is een niet-overdraagbaar document waarin het vuurwapen of de vuurwapens die de houder van de pas voorhanden heeft en gebruikt, is of zijn vermeld. De pas dient steeds in het bezit te zijn van de gebruiker van het vuurwapen. Wijzigingen in het voorhanden hebben of de kenmerken van de vuurwapens alsmede verlies of diefstal van het vuurwapen worden in de pas vermeld.”

11 Artikel 4 van deze richtlijn luidt als volgt:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat een op de markt gebracht vuurwapen of onderdeel daarvan wordt gemarkeerd en geregistreerd in overeenstemming met deze richtlijn, dan wel onbruikbaar wordt gemaakt.

[...]

4. Iedere lidstaat zorgt ervoor dat er [...] een [...] geautomatiseerd systeem van gegevensbestanden wordt ingevoerd en bijgehouden, dat waarborgt dat de bevoegde instanties toegang hebben tot de gegevensbestanden waarin elk vuurwapen dat onder de bepalingen van deze richtlijn valt, is geregistreerd. [...]

[...]

5. De lidstaten zien erop toe dat alle vuurwapens op elk ogenblik kunnen worden gekoppeld aan hun eigenaar. [...]"

12 In artikel 4 bis van richtlijn 91/477 wordt bepaald:

„Onverminderd het bepaalde in artikel 3 staan de lidstaten het verwerven en voorhanden hebben van vuurwapens uitsluitend toe aan personen aan wie een vergunning is verleend of, met betrekking tot vuurwapens van de categorieën C en D, aan wie daartoe een specifieke machtiging is verleend dergelijke vuurwapens te verwerven en voorhanden te hebben in overeenstemming met de nationale wetgeving.”

13 Artikel 5 van deze richtlijn luidt:

„Onverminderd het bepaalde in artikel 3 staan de lidstaten het verwerven en voorhanden hebben van vuurwapens uitsluitend toe aan personen die daarvoor goede redenen hebben en die:

- a) ten minste 18 jaar oud zijn, behalve in het geval van verwerving, met uitzondering van aankoop, en voorhanden hebben van vuurwapens ten behoeve van de jacht en het sportschieten, mits in dat geval personen jonger dan 18 jaar toestemming hebben van de ouders [...]
- b) waarschijnlijk geen gevaar voor zichzelf, de openbare orde of de openbare veiligheid zullen vormen. Een veroordeling voor een opzettelijk geweldsmisdrijf wordt beschouwd als een indicatie van een dergelijk gevaar.

De lidstaten kunnen de machtiging voor het voorhanden hebben van een vuurwapen intrekken als aan een van de voorwaarden op basis waarvan de machtiging is verleend niet langer wordt voldaan.

[...]"

14 Artikel 6 van die richtlijn bepaalt:

„De lidstaten nemen de nodige maatregelen om verwerving en voorhanden hebben van vuurwapens en munitie van categorie A te verbieden. [...]

[...]"

15 In artikel 7 van deze richtlijn wordt bepaald:

„1. Een vuurwapen van categorie B mag op het grondgebied van een lidstaat niet worden verworven zonder dat deze de verwerfer daartoe een vergunning heeft verleend.

[...]

2. Niemand mag op het grondgebied van een lidstaat een vuurwapen van categorie B voorhanden hebben zonder dat deze lidstaat de houder daartoe een vergunning heeft verleend. Indien de houder ingezetene is van een andere lidstaat, wordt deze lidstaat daarvan op de hoogte gesteld.

[...]"

16 Artikel 8 van deze richtlijn luidt als volgt:

„1. Een vuurwapen van categorie C mag niet voorhanden worden gehouden zonder dat de houder daarvan aangifte heeft gedaan bij de autoriteiten van de lidstaat waar het wapen voorhanden wordt gehouden.

[...]

3. Indien een lidstaat verwerving en voorhanden hebben van een vuurwapen van de categorieën B, C of D op zijn grondgebied verbiedt of afhankelijk stelt van een vergunning, stelt hij de andere lidstaten hiervan in kennis. Deze maken daarvan krachtens artikel 12, lid 2, uitdrukkelijk melding wanneer zij voor een dergelijk wapen een [pas] afgeven.”

17 Artikel 11 van richtlijn 91/477 bepaalt het volgende:

„1. Onverminderd artikel 12 mogen vuurwapens slechts van een lidstaat naar een andere worden overgebracht, indien de in de volgende leden omschreven procedure wordt gevolgd. Deze bepalingen gelden ook voor overbrenging van een vuurwapen door middel van postorderverkoop.

[...]

3. [...] [I]edere lidstaat [kan] voor de overbrenging van vuurwapens [...] aan wapenhandelaars het recht toekennen om, zonder voorafgaande vergunning in de zin van lid 2, vuurwapens van zijn grondgebied naar een in een andere lidstaat gevestigde wapenhandelaar over te brengen. Hij geeft daartoe een machtiging af die hoogstens drie jaar geldig blijft en te allen tijde bij met redenen omkleed besluit kan worden geschorst of ingetrokken. [...]

[...]"

18 Artikel 12 van deze richtlijn luidt:

„1. Behalve wanneer de procedure van artikel 11 wordt gevolgd, is het voorhanden hebben van een vuurwapen gedurende een reis door twee of meer lidstaten slechts toegestaan, indien de belanghebbende van genoemde lidstaten een vergunning heeft verkregen.

De lidstaten kunnen deze vergunning verlenen voor één of meer reizen en voor een periode van maximaal één jaar, die kan worden verlengd. Deze vergunning wordt vermeld op de [pas] die de reiziger op elk verzoek van de autoriteiten van de lidstaten moet overleggen.

2. In afwijking van lid 1 mogen jagers, voor wat betreft de categorieën C en D, en sportschutters, voor wat betreft de categorieën B, C en D, voor de uitoefening van hun activiteit zonder voorafgaande vergunning gedurende een reis door twee of meer lidstaten één of meer van deze vuurwapens voorhanden hebben, op voorwaarde dat zij in het bezit zijn van een [pas] waarin dit vuurwapen of deze vuurwapens zijn vermeld en op voorwaarde dat zij de reden van de reis kunnen aantonen, met name door een uitnodiging of door een ander bewijs voor hun jagers- of schietsportactiviteiten in de lidstaat van bestemming over te leggen.

Het is de lidstaten niet toegestaan de afgifte van de [pas] afhankelijk te stellen van de betaling van een vergoeding of heffing.

Deze afwijking geldt echter niet voor reizen naar een lidstaat die verwerving en voorhanden hebben van het betrokken vuurwapen verbiedt of krachtens artikel 8, lid 3, aan een vergunning onderwerpt; in dit geval wordt daarvan op de [pas] uitdrukkelijk melding gemaakt.

[...]”

- 19 Bijlage I, deel II, punt A, bij die richtlijn bevat een lijst van artikelen, die zijn onderverdeeld in de volgende categorieën: „*Categorie A – Verboden vuurwapens*”, „*Categorie B – Vergunningsplichtige vuurwapens*”, „*Categorie C – Aangifteplichtige vuurwapens*”, en „*Categorie D – Andere vuurwapens*”, en die derhalve in beginsel moeten worden beschouwd als „vuurwapens” in de zin van die richtlijn.
- 20 Bijlage II bij richtlijn 91/477 licht nader toe welke informatie op de pas moet worden opgenomen en bepaalt dat daarin het volgende moet worden vermeld:

„Het recht om zich met een vuurwapen of vuurwapens van de categorieën B, C of D als vermeld op deze pas naar een andere lidstaat te begeven, wordt afhankelijk gesteld van een overeenkomstige voorafgaande vergunning of vergunningen van de bezochte lidstaat. Deze vergunning of deze vergunningen kunnen worden vermeld op de pas.

Een dergelijke voorafgaande vergunning is in beginsel niet nodig voor reizen met een wapen van categorie C of D met het oog op de jacht of met een wapen van categorie B, C of D om deel te nemen aan een schietwedstrijd, mits de houder in bezit is van de [pas] en de reden van de reis kan aantonen.’

Indien een lidstaat de andere lidstaten overeenkomstig artikel 8, lid 3, [van deze richtlijn] ervan in kennis heeft gesteld dat het voorhanden hebben van bepaalde vuurwapens van de categorieën B, C of D verboden is of van een vergunning afhankelijk is gesteld, wordt een van de volgende vermeldingen toegevoegd:

„Het is verboden zich met vuurwapen... [identificatie] naar... [naam van de betrokken lidstaat of lidstaten] te begeven.’

„Om zich met vuurwapen... [identificatie] naar... [naam van de betrokken lidstaat of lidstaten] te begeven, is een vergunning vereist.”

- 21 In overweging 1 van richtlijn 2008/51 staat het volgende te lezen:

„Richtlijn [91/477] vormt een begeleidende maatregel van de interne markt. De richtlijn brengt een evenwicht tot stand tussen enerzijds de verplichting een zekere mate van vrij verkeer voor bepaalde vuurwapens binnen de [Unie] te waarborgen, en anderzijds de noodzaak deze vrijheid in te perken door bepaalde aan dit type producten aangepaste beveiligingsmaatregelen.”

### **Hoofdgeding en prejudiciële vragen**

- 22 Buhagiar e.a. zijn lid van de sportschuttersvereniging Gibraltar Target Shooting Association. Op 19 mei 2015 heeft Buhagiar, in zijn hoedanigheid van voorzitter van deze vereniging, een brief gericht aan de minister, waarin hij hem verzocht aan elk van de verzoekers in het hoofdgeding een pas af te geven.
- 23 Op 2 juni 2015 heeft de minister geantwoord dat, gelet op het standpunt van zowel de Commissie als van de regering van het Verenigd Koninkrijk, volgens hetwelk richtlijn 91/477 niet van toepassing is op het grondgebied van Gibraltar omdat deze richtlijn het vrije verkeer van goederen beoogt te vergemakkelijken, de regering van Gibraltar heeft besloten deze richtlijn niet om te zetten. Bijgevolg

heeft de minister geantwoord dat hij de gevraagde passen niet kon verstrekken. Wegens deze weigering hebben Buhagiar e.a. de zaak aanhangig gemaakt bij de Supreme Court of Gibraltar (hoogste rechterlijke instantie van Gibraltar).

- 24 Volgens deze rechterlijke instantie is het Unierecht op grond van artikel 355, punt 3, VWEU volledig van toepassing op het grondgebied van Gibraltar, behoudens de uitzonderingen waarin de artikelen 28 tot en met 30 van de toetredingsakte van 1972 voorzien. Krachtens artikel 29 van deze toetredingsakte, gelezen in samenhang met bijlage I, deel I, punt 4, erbij, is Gibraltar uitgesloten van het douanegebied van de Unie, en het Hof heeft in dit verband reeds duidelijk gemaakt dat richtlijnen die de artikelen 114 of 115 VWEU als rechtsgrondslag hebben en waarvan het hoofddoel het vrije verkeer van goederen is, niet van toepassing zijn op het grondgebied van Gibraltar.
- 25 Verzoekers in het hoofdgeding voeren echter allereerst aan dat, gelet op het doel van de in de toetredingsakte van 1972 neergelegde uitsluitingen – die strikt moeten worden uitgelegd – Unierechtelijke maatregelen inzake het vrije verkeer van goederen die het doel van deze uitsluitingen niet ondermijnen, van toepassing moeten zijn op het grondgebied van Gibraltar. Dit is het geval voor de bepalingen van richtlijn 91/477 met betrekking tot de pas, die bedoeld zijn om jagers en sportschutters ten goede te komen, aangezien een dergelijk document uitsluitend wordt verleend voor reizen van en naar de lidstaten om deze personen in staat te stellen aan sportevenementen deel te nemen. De afgifte van de pas heeft niets te maken met de handel in goederen waarop de pas betrekking heeft, namelijk vuurwapens.
- 26 Verzoekers in het hoofdgeding betogen voorts dat de bepalingen van richtlijn 91/477 met betrekking tot de pas bedoeld zijn om het vrij verrichten en ontvangen van diensten door jagers en sportschutters tussen de lidstaten te vergemakkelijken. Als zodanig zijn deze bepalingen van toepassing op het grondgebied van Gibraltar, hetgeen voor de bevoegde autoriteiten een verplichting inhoudt om ze om te zetten in nationaal recht dat op dat grondgebied van toepassing is. Het achterwege blijven van een dergelijke omzetting resulteert in een discriminatie ten aanzien van in Gibraltar woonachtige jagers en sportschutters, die extra kosten moeten maken en administratieve vertragingen moeten ondergaan wanneer zij met hun vuurwapens in de Unie reizen om aan jacht- of schietsportevenementen en -wedstrijden deel te nemen. Dit is een schending van artikel 56 VWEU. Vuurwapens die in een dergelijke context worden gebruikt, kunnen niet als goederen waarmee wordt gehandeld worden beschouwd, maar moeten worden beschouwd als een sportuitrusting die noodzakelijk is voor dergelijke evenementen en wedstrijden.
- 27 Tot slot nog voeren Buhagiar e.a. aan dat de met de pas verbandhoudende bepalingen van richtlijn 91/477 het vrije verkeer van personen betreffen, zoals door de zevende overweging van deze richtlijn wordt bevestigd. In zoverre heeft deze richtlijn een onjuiste rechtsgrondslag aangezien ze is vastgesteld op grond van artikel 100 A, lid 1, EEG-Verdrag. Krachtens artikel 100 A, lid 2, EEG-Verdrag – waarvan de inhoud in wezen overeenkomt met die van artikel 95, lid 2, EG-Verdrag en van artikel 114, lid 2, VWEU – kan de in de respectieve leden 1 van die artikelen bedoelde wetgevingsprocedure immers niet worden aangewend om Uniehandelingen betreffende het vrije verkeer van personen vast te stellen. Bijgevolg betwisten verzoekers in het hoofdgeding de geldigheid van de bepalingen van richtlijn 91/477 met betrekking tot de pas, of zelfs van de richtlijn in haar geheel.
- 28 In deze omstandigheden heeft de Supreme Court of Gibraltar de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Als de bepalingen van [richtlijn 91/477] met betrekking tot de [pas] alleen betrekking hebben op het vrije verkeer van goederen, kunnen zij dan niettemin van toepassing zijn [op het grondgebied van] Gibraltar op grond van het feit dat zij geen betrekking hebben op een commerciële of handelstransactie en derhalve buiten de werkingssfeer vallen van de op grond van de toetredingsakte van 1972 aan Gibraltar toegekende derogaties?



- 2) Zijn de bepalingen van [richtlijn 91/477] met betrekking tot de [pas], wat jagers en sportschutters betreft, [op het grondgebied van] Gibraltar van toepassing op grond van het feit dat zij betrekking hebben op het vrije verkeer van diensten?
- 3) Zijn de bepalingen van [richtlijn 91/477] met betrekking tot de [pas], wat jagers en sportschutters betreft, ongeldig op grond van het feit dat zij betrekking hebben op het vrije verkeer van personen en daarom niet op de juiste rechtsgrondslag zijn vastgesteld?"

### **Beantwoording van de prejudiciële vragen**

- 29 Met zijn drie vragen, die samen moeten worden onderzocht, verzoekt de verwijzende rechter het Hof de draagwijdte te verduidelijken van de uitsluiting van Gibraltar van het douanegebied van de Unie bij artikel 29 van de toetredingsakte van 1972, gelezen in samenhang met bijlage I, deel I, punt 4, bij deze akte, en in dat verband te onderzoeken of de bepalingen van richtlijn 91/477 met betrekking tot de pas – voor zover zij betrekking hebben op jagers en sportschutters – van toepassing zijn op het grondgebied van Gibraltar.
- 30 Ten eerste moet gelet op het voorwerp van het geschil in het hoofdgeding, namelijk de afwijzing van het verzoek van Buhagiar e.a. tot afgifte van een pas teneinde deze te gebruiken in het kader van de vereenvoudigde procedure voor de overbrenging van vuurwapens tussen lidstaten door jagers en sportschutters, worden verduidelijkt dat de bepaling van richtlijn 91/477 die volgens hen op het grondgebied van Gibraltar had moeten worden omgezet, de bepaling is die betrekking heeft op het gebruik van de pas in een dergelijke context, namelijk artikel 12, lid 2, van die richtlijn, gelezen in samenhang met artikel 1, lid 4, van die richtlijn en bijlage II erbij. In de twee laatstgenoemde bepalingen worden respectievelijk het begrip pas en de inhoud ervan gedefinieerd.
- 31 Ten tweede zij erop gewezen dat, hoewel het Unierecht krachtens artikel 355, punt 3, VWEU in beginsel op het grondgebied van Gibraltar van toepassing is, bepaalde Uniehandelingen volgens de toetredingsakte van 1972 niet van toepassing zijn op dit grondgebied gezien de bijzondere rechtspositie en met name de status van vrijhaven van dat grondgebied (zie in die zin arresten van 21 juli 2005, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-349/03, EU:C:2005:488, punt 41, en 13 juni 2017, The Gibraltar Betting and Gaming Association, C-591/15, EU:C:2017:449, punten 29 en 30).
- 32 Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld in punt 59 van het arrest van 23 september 2003, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-30/01, EU:C:2003:489) betekent de uitsluiting van Gibraltar van het douanegebied van de Unie, zoals neergelegd in artikel 29 van de toetredingsakte van 1972, gelezen in samenhang met bijlage I, deel I, punt 4, bij deze akte, dat noch de Verdragsregels inzake het vrije verkeer van goederen van toepassing zijn noch die van afgeleid Unierecht welke, met het oog op het vrije verkeer van goederen, de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten beogen te verzekeren overeenkomstig de artikelen 94 en 95 EG-Verdrag, die thans de artikelen 114 en 115 VWEU zijn geworden.
- 33 Aan deze conclusie werd geen afbreuk gedaan door het feit dat de richtlijnen die aan de orde waren in de zaak waarin dat arrest is gewezen, die voornamelijk erop waren gericht de belemmeringen van het goederenverkeer op te heffen en die op deze artikelen 94 en 95 waren gebaseerd, bepalingen bevatten inzake milieubescherming, een gebied waarop de regels van het Unierecht in beginsel van toepassing zijn op het grondgebied van Gibraltar (zie in die zin arrest van 23 september 2003, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-30/01, EU:C:2003:489, punten 61 en 62).
- 34 Het Hof heeft in dit verband geoordeeld dat de niet-toepasselijkheid van dergelijke richtlijnen op het grondgebied van Gibraltar de samenhang van het beleid van de Unie op andere gebieden in gevaar kan brengen wanneer deze richtlijnen ook, maar in ondergeschikte orde, doelstellingen nastreven die verband houden met dat andere beleid, zoals de milieubescherming. Het bestaan van een dergelijk

risico kan er echter niet toe leiden dat het territoriale toepassingsgebied van deze richtlijnen – die als hoofddoel het vrije verkeer van goederen hebben – wordt verlegd buiten de grenzen die de Verdragen en de toetredingsakte van 1972 opleggen (zie in die zin arrest van 23 september 2003, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-30/01, EU:C:2003:489, punt 63).

- 35 Uit deze overwegingen volgt in de eerste plaats dat wanneer een Uniehandeling voornamelijk tot doel heeft de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten met betrekking tot het vrije verkeer van goederen overeenkomstig de artikelen 114 en 115 VWEU onderling aan te passen, deze handeling niet van toepassing kan zijn op het grondgebied van Gibraltar, zelfs indien deze handeling in ondergeschikte orde een of meer doelstellingen nastreeft die verband houden met ander beleid van de Unie.
- 36 In de tweede plaats is, anders dan Buhagiar e.a. lijken aan te nemen en zoals de advocaat-generaal in de punten 54 en 55 van zijn conclusie stelt, het onderzoek van de hoofddoelstelling van een Uniehandeling relevant om te bepalen of die handeling van toepassing is op een grondgebied dat met betrekking tot een bepaalde materie van de territoriale werkingssfeer van het Unierecht is uitgesloten.
- 37 Tegen de achtergrond van de voorgaande overwegingen moet op de vragen van de verwijzende rechter worden ingegaan.
- 38 Met zijn vragen wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 29 van de toetredingsakte van 1972, gelezen in samenhang met bijlage I, deel I, punt 4, erbij, aldus moet worden uitgelegd dat artikel 12, lid 2, van richtlijn 91/477, gelezen in samenhang met artikel 1, lid 4, en bijlage II bij die richtlijn, op het grondgebied van Gibraltar van toepassing is, hetzij omdat dit artikel bedoeld is om het vrij verrichten van diensten of het vrije verkeer van personen te vergemakkelijken, hetzij omdat dit artikel, hoewel het betrekking heeft op het vrije verkeer van goederen, geen betrekking heeft op het verkeer of de handelstransacties inzake vuurwapens.
- 39 Indien artikel 12, lid 2, van richtlijn 91/477 aldus moet worden uitgelegd dat dit artikel tot doel heeft het vrije verkeer van personen te vergemakkelijken, twijfelt de verwijzende rechter eraan of deze bepaling of zelfs richtlijn 91/477 in haar geheel geldig is, voor zover de keuze van de rechtsgrondslag van deze richtlijn onjuist zou zijn aangezien zij is gebaseerd op artikel 100 A, lid 1, EEG-Verdrag, dat artikel 95, lid 1, EG-Verdrag is geworden – op basis waarvan richtlijn 2008/51 tot wijziging van richtlijn 91/477 is vastgesteld – en vervolgens artikel 114, lid 1, VWEU, terwijl artikel 100 A, lid 2, EEG-Verdrag, dat artikel 95, lid 2, EG-Verdrag en vervolgens artikel 114, lid 2, VWEU is geworden, zich ertegen verzet dat op grond van de respectieve leden 1 van deze artikelen bepalingen inzake het vrije verkeer van personen worden vastgesteld.
- 40 Wat in de eerste plaats de vraag betreft of artikel 12, lid 2, van richtlijn 91/477, gelezen in samenhang met artikel 1, lid 4, en bijlage II erbij, van toepassing is op Gibraltar op grond van het feit dat dit artikel het vrij verrichten van diensten of het vrije verkeer van personen beoogt te vergemakkelijken, moet de hoofddoelstelling van deze richtlijn worden onderzocht, zoals in punt 36 van dit arrest in herinnering is gebracht.
- 41 Aangezien de verwijzende rechter twijfelt aan de keuze van de rechtsgrondslag waarop richtlijn 91/477 is gebaseerd, dient bovendien erop te worden gewezen dat volgens vaste rechtspraak van het Hof de keuze van de rechtsgrondslag van een Uniehandeling moet berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn, waaronder het doel en de inhoud van die handeling. Indien uit het onderzoek van de betrokken handeling blijkt dat zij een tweeledig doel nastreeft of dat er sprake is van twee componenten, waarvan er één als hoofddoel of overwegende component kan worden geïdentificeerd, terwijl het andere doel slechts ondergeschikt is, moet die handeling op één rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is gelet op het hoofddoel of de overwegende component (arrest van 6 mei 2014, Commissie/Parlement en Raad, C-43/12, EU:C:2014:298, punten 29 en 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 42 Om een nuttig antwoord te geven op de vragen van de verwijzende rechter is het derhalve noodzakelijk het hoofddoel van richtlijn 91/477 vast te stellen en de inhoud ervan te onderzoeken.
- 43 Wat het doel van deze richtlijn betreft, blijkt uit de tweede tot en met de vierde overweging ervan dat zij is aangenomen met het doel de interne markt tot stand te brengen en dat in dit verband de afschaffing van de veiligheidscontroles bij vervoerde voorwerpen en bij personen onder andere een nader tot elkaar brengen van de wetgevingen veronderstelde door middel van een doeltreffende regeling inzake vuurwapens, die erop is gericht binnen de lidstaten een controle tot stand te brengen op de verwerving, het voorhanden hebben en de overbrenging ervan (zie in die zin arrest van 4 september 2014, Zeman, C-543/12, EU:C:2014:2143, punten 42 en 43). Volgens de vijfde overweging van deze richtlijn zou een dergelijke gedeeltelijk geharmoniseerde regeling meer wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten doen ontstaan op het gebied van de bescherming van de veiligheid van personen.
- 44 Volgens de zesde overweging van die richtlijn zou het verboden moeten zijn om zich met wapens van een lidstaat naar een andere te begeven, waarbij afwijkingen van dit beginsel alleen aanvaardbaar zijn indien er een procedure bestaat die het de lidstaten mogelijk maakt op de hoogte te worden gebracht van het binnenbrengen van een vuurwapen op hun grondgebied. De zevende overweging stelt dat er echter soepeler regels moeten worden vastgesteld voor de jacht en voor sportwedstrijden om het vrije verkeer van personen niet onnodig te belemmeren.
- 45 Wat de inhoud van richtlijn 91/477 betreft, zij erop gewezen dat in artikel 1 van deze richtlijn – dat in hoofdstuk 1 ervan betreffende de werkingssfeer is opgenomen – een aantal gehanteerde begrippen worden gedefinieerd, zoals „vuurwapen” en „wapenhandelaar”, alsmede „pas”, dat in lid 4 van dat artikel in essentie wordt gedefinieerd als een door de autoriteiten van een lidstaat op verzoek van een persoon die rechtmatig houder en gebruiker van een vuurwapen wordt, afgegeven document. Voorts wordt gespecificeerd dat de pas een niet-overdraagbaar document is waarin het vuurwapen of de vuurwapens is of zijn vermeld die de houder ervan voorhanden heeft en gebruikt, en dat steeds in het bezit moet zijn van de gebruiker van het vuurwapen en waarvan de inhoud nader wordt omschreven in bijlage II erbij.
- 46 Hoofdstuk 2 van richtlijn 91/477 heeft als titel „Harmonisatie van de wetgevingen betreffende vuurwapens” en bevat bepalingen die voorzien in een harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake het voorhanden hebben en verwerven van vuurwapens.
- 47 Hoofdstuk 3, getiteld „Formaliteiten voor het verkeer van wapens binnen [de Unie]”, van richtlijn 91/477 voorziet in het beginsel van het verbod van overbrenging van vuurwapens van een lidstaat naar een andere, tenzij de procedure van artikel 11 van die richtlijn wordt gevolgd, waarin is bepaald dat de lidstaat waar de vuurwapens zich bevinden, vooraf toestemming moet verlenen voor de voorgenomen overbrenging, na de veiligheidsvoorwaarden van de overbrenging te hebben onderzocht. In artikel 12, lid 1, van deze richtlijn is bepaald dat, tenzij de procedure van artikel 11 ervan wordt gevolgd, het voorhanden hebben van een vuurwapen gedurende een reis door twee of meer lidstaten slechts is toegestaan indien de belanghebbende daarvoor van elk van deze lidstaten een vergunning heeft gekregen, waarbij die vergunningen op de pas moeten worden vermeld.
- 48 Artikel 12, lid 2, eerste alinea, van deze richtlijn bepaalt dat jagers voor de categorieën C en D en sportschutters voor de categorieën B, C en D in afwijking van lid 1 van dit artikel, voor de uitoefening van hun activiteiten zonder voorafgaande vergunning gedurende een reis door twee of meer lidstaten één of meer vuurwapens voorhanden mogen hebben, op voorwaarde dat zij in het bezit zijn van de pas waarin dit wapen of deze wapens zijn vermeld en op voorwaarde dat zij de reden van hun reis kunnen aantonen.
- 49 Uit deze elementen van richtlijn 91/477 vloeit voort dat deze richtlijn, zoals bevestigd in overweging 1 van richtlijn 2008/51, is vastgesteld als „begeleidende maatregel van de interne markt”, die – terwijl hij een hoog niveau van veiligheid voor de Europese burgers waarborgt – bijdraagt tot het scheppen van

de voorwaarden voor de afschaffing van controles aan de grenzen tussen de lidstaten door een geharmoniseerd minimumkader vast te stellen voor het verwerven en het voorhanden hebben van vuurwapens voor civiel gebruik, alsook voor het overbrengen ervan tussen de lidstaten.

- 50 Met name uit de inhoud van deze richtlijn blijkt dat zij enerzijds beoogt de bepalingen van de lidstaten onderling aan te passen wat betreft de voorwaarden waaronder vuurwapens van verschillende categorieën kunnen worden aangeschaft en voorhanden gehouden, maar ook bepaalt dat om redenen van openbare veiligheid de aanschaf van bepaalde soorten vuurwapens moet worden verboden.
- 51 Anderzijds bevat deze richtlijn regels die tot doel hebben de bestuursrechtelijke regelingen van de lidstaten met betrekking tot het verkeer van vuurwapens voor civiel gebruik te harmoniseren, met als basisbeginsel dat – steeds met het oog op een hoog niveau van openbare veiligheid – het verkeer van wapens moet worden verboden, tenzij de daartoe in die richtlijn vastgestelde procedures worden gevolgd.
- 52 Uit het bovenstaande volgt dat richtlijn 91/477 een maatregel is die tot doel heeft de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten met betrekking tot het vrije verkeer van goederen – in dit geval vuurwapens voor civiel gebruik – onderling aan te passen, en tegelijkertijd deze vrijheid te regelen door middel van aan de aard van deze goederen aangepaste veiligheidswaarborgen.
- 53 Aan deze vaststelling wordt geen afbreuk gedaan door de argumenten van verzoekers in het hoofdgeding, volgens welke artikel 12, lid 2, van richtlijn 91/477, gelezen in samenhang met artikel 1, lid 4, en bijlage II erbij, bedoeld is om het vrij verrichten en ontvangen van diensten door jagers en sportschutters dan wel het vrije verkeer van personen te vergemakkelijken.
- 54 In dit verband zij erop gewezen dat het vrije verkeer van vuurwapens, gelet op het gevaar dat zij vormen voor de veiligheid van personen, alleen kon worden bewerkstelligd door de voorwaarden voor de overbrenging van vuurwapens tussen de lidstaten strikt te regelen. Een van die voorwaarden is het beginsel van voorafgaande vergunningen door de lidstaten die bij de overbrenging van dergelijke goederen betrokken zijn.
- 55 De Uniewetgever was echter van mening dat bepaalde overbrengingen van vuurwapens niet noodzakelijkerwijs aan een dergelijke vergunning hoeven te worden onderworpen wanneer kan worden aangetoond dat zij een geringere bedreiging vormen voor de openbare veiligheid. Deze overbrengingen omvatten de in artikel 11, lid 3, van richtlijn 91/477 bedoelde overdrachten die door bepaalde wapenhandelaars worden verricht. Voorwaarde om voor de toepassing van deze regeling in aanmerking te komen is dat een specifieke machtiging wordt verleend, die komt bovenop de strenge controles van hun activiteiten waarin is voorzien bij artikel 4, lid 3, van deze richtlijn. Evenzo worden de in artikel 12, lid 2, van deze richtlijn bedoelde overbrengingen verricht door jagers en sportschutters, dit wil zeggen door een groep vuurwapenbezitters die op grond van hun respectieve activiteiten geacht worden legitieme en gemakkelijk controleerbare – met name aan de hand van de pas die zij bij zich moeten dragen – redenen te hebben om vuurwapens over te brengen.
- 56 De Uniewetgever heeft derhalve, rekening houdend met de eisen inzake openbare veiligheid, voorzien in soepelere voorwaarden voor de overbrenging van vuurwapens bestemd voor de jacht en voor sportwedstrijden, aangezien het bij richtlijn 91/477 ingestelde geharmoniseerde kader, zoals blijkt uit de zevende overweging ervan, negatieve gevolgen kan hebben voor de uitoefening van de andere fundamentele vrijheden door personen die hun vuurwapens voor rechtmatige doelen wensen over te brengen.
- 57 In dit verband heeft het Hof geoordeeld dat de pas tot doel heeft het vrije verkeer van jagers en sportschutters die in het bezit zijn van hun wapens van de ene lidstaat naar de andere mogelijk te maken, en heeft het benadrukt dat artikel 1, lid 4, gelezen in samenhang met artikel 12, lid 2, van

richtlijn 91/477 in hoofdzaak beoogt het verkeer van voor jacht- of sportactiviteiten bestemde wapens te vergemakkelijken (zie in die zin arrest van 4 september 2014, Zeman, C-543/12, EU:C:2014:2143, punten 39, 52 en 57).

- 58 Hoewel een vereenvoudigde procedure voor de overbrenging van vuurwapens, zoals die waarin is voorzien bij artikel 12, lid 2, van richtlijn 91/477, die betrekking heeft op de pas, een positief effect kan hebben op het vrij verrichten van diensten en het vrije verkeer van personen op het gebied van de jacht en de schietsport, blijft het een feit dat die bepaling bijdraagt tot de hoofddoelstelling van de richtlijn, die er niet in bestaat deze vrijheden te vergemakkelijken, maar de verwerving en het voorhanden hebben van vuurwapens voor civiel gebruik en het vrije verkeer van deze wapens binnen de Unie te regelen.
- 59 Derhalve kan niet worden aangenomen dat artikel 12, lid 2, van richtlijn 91/477, gelezen in samenhang met artikel 1, lid 4, en bijlage II erbij, van toepassing is op Gibraltar op grond van het feit dat deze bepaling niet bedoeld is om het vrije verkeer van goederen te vergemakkelijken.
- 60 Evenzo is bij de analyse van deze richtlijn, die overeenkomstig de in punt 41 van het onderhavige arrest gememoreerde rechtspraak erin bestaat het hoofddoel ervan vast te stellen en de inhoud ervan te onderzoeken, niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid ervan kunnen aantasten vanwege de keuze van de Uniewetgever om deze richtlijn te baseren op artikel 100 A, lid 1, EEG-Verdrag en, wat richtlijn 2008/51 betreft, op artikel 95, lid 1, EG-Verdrag.
- 61 Wat in de tweede plaats de vraag betreft of artikel 12, lid 2, van richtlijn 91/477, gelezen in samenhang met artikel 1, lid 4, en bijlage II erbij, van toepassing is op Gibraltar op grond van het feit dat dit artikel, hoewel het gaat om het vrije verkeer van goederen, geen betrekking heeft op het verkeer en evenmin op de handelstransacties inzake vuurwapens, dient erop te worden gewezen dat de verwijzende rechter het zeker eens is met het uitgangspunt dat de uitsluiting van Gibraltar als bedoeld in artikel 29 van de toetredingsakte van 1972, gelezen in samenhang met bijlage I, deel I, punt 4, erbij, in beginsel impliceert dat Uniehandelingen die voornamelijk tot doel hebben de bepalingen van de lidstaten met betrekking tot het vrije verkeer van goederen onderling aan te passen, niet van toepassing zijn op het grondgebied van Gibraltar, overeenkomstig de rechtspraak die voortvloeit uit het arrest van 23 september 2003, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-30/01, EU:C:2003:489).
- 62 Hij vraagt zich echter af hoe moet worden geoordeeld over de argumenten van verzoekers in het hoofdeding volgens welke het algemene beginsel van de strikte uitlegging van uitzonderingen ertoe leidt dat bepalingen zoals artikel 12, lid 2, van richtlijn 91/477, gelezen in samenhang met artikel 1, lid 4, en bijlage II bij die richtlijn, op dat grondgebied van toepassing zijn op grond van het feit dat zij geen betrekking hebben op het vrije verkeer van goederen in een commerciële context en derhalve onder een categorie van maatregelen inzake het vrije verkeer van goederen vallen die geen afbreuk doen aan de in punt 31 van dit arrest genoemde belangen, welke deze uitsluiting beoogt te beschermen.
- 63 In dit verband staat vast dat artikel 29 van de toetredingsakte van 1972 een uitzondering vormt op de regel in artikel 355, punt 3, VWEU dat het Unierecht van toepassing is op Gibraltar. Deze uitzondering moet strikt worden uitgelegd – zoals het Hof in de punten 43 en 51 van het arrest van 21 juli 2005, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-349/03, EU:C:2005:488) heeft benadrukt – in die zin dat de draagwijdte ervan wordt beperkt tot hetgeen strikt noodzakelijk is ter vrijwaring van de belangen die Gibraltar op grond daarvan mag beschermen.
- 64 Er zij echter op gewezen dat in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot laatstgenoemd arrest, het Hof zich niet diende uit te spreken over de status van Uniehandelingen betreffende het vrije verkeer van goederen ten aanzien van deze uitzondering, in tegenstelling tot de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest van 23 september 2003, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-30/01, EU:C:2003:489).

- 65 Hieruit volgt dat de in punt 63 van onderhavig arrest in herinnering gebrachte noodzaak om artikel 29 van de toetredingsakte van 1972 strikt uit te leggen, niet betekent dat er Uniebepalingen bestaan die, hoewel zij bijdragen tot het hoofddoel van een handeling die de bepalingen van de lidstaten met betrekking tot het vrije verkeer van goederen beoogt te doen harmoniseren, toch op het grondgebied van Gibraltar van toepassing zouden zijn, zoals verzoekers in het hoofdgeding lijken te stellen.
- 66 In dit verband zij eraan herinnerd dat de douane-unie op grond van artikel 28, lid 1, VWEU, dat is opgenomen in titel II („Het vrije verkeer van goederen”) van het derde deel van genoemd Verdrag, van toepassing is op al het goederenverkeer. Deze unie impliceert noodzakelijkerwijs dat het vrije verkeer van goederen moet worden verzekerd tussen de lidstaten en, meer algemeen, binnen de douane-unie (arrest van 23 september 2003, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-30/01, EU:C:2003:489, punt 53).
- 67 Volgens vaste rechtspraak van het Hof wordt onder „goederen” in de zin van deze bepaling verstaan in geld waardeerbare en als zodanig verhandelbare producten. De VWEU-bepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen zijn echter in beginsel van toepassing, ongeacht of sprake is van voor verkoop of wederkoop bestemd grensoverschrijdend verkeer en of de goederen zijn bestemd voor persoonlijk gebruik of verbruik (zie in die zin arresten van 7 maart 1989, Schumacher, 215/87, EU:C:1989:111, punt 22, en 3 december 2015, Pfothenhilfe-Ungarn, C-301/14, EU:C:2015:793, punt 47).
- 68 Hieruit volgt dat, aangezien het afgeleide Unierecht in beginsel hetzelfde toepassingsgebied heeft als de Verdragen zelf (zie naar analogie arrest van 15 december 2015, Parlement en Commissie/Raad, C-132/14–C-136/14, EU:C:2015:813, punt 77), en de strikte uitlegging van de uitsluiting van Gibraltar van het gemeenschappelijk douanegebied van de Unie, op straffe van aantasting van de eenvormige toepassing van het Unierecht, niet kan leiden tot de uitlegging dat het vrije verkeer van goederen in de betrekkingen met Gibraltar een beperktere draagwijdte zou hebben dan die welke voortvloeit uit de bepalingen van het VWEU, de bepalingen van richtlijn 91/477 met betrekking tot de overbrenging van vuurwapens voor civiel gebruik moeten worden geacht binnen de werkingssfeer van het vrije verkeer van goederen te vallen, ongeacht of dergelijke overbrengingen plaatsvinden in een commerciële context, onder meer via wapenhandelaren of in het kader van een postorderverkoop, dan wel buiten een dergelijke context, namelijk door particulieren, met name jagers en sportschutters met het oog op het gebruik ervan in het kader van hun respectieve activiteiten.
- 69 Hieruit volgt dat artikel 12, lid 2, van richtlijn 91/477, gelezen in samenhang met artikel 1, lid 4, en bijlage II erbij, niet van toepassing is op het grondgebied van Gibraltar, ook al heeft die Unierechtelijke bepaling geen betrekking op het verkeer of de handelstransacties inzake vuurwapens.
- 70 Anders dan verzoekers in het hoofdgeding in hun schriftelijke opmerkingen aanvoeren, kan de toepasselijkheid van de Uniehandelingen tot harmonisatie van de bepalingen van de lidstaten betreffende het vrije verkeer van goederen op het grondgebied van Gibraltar bovendien niet afhangen van de redenen voor de overbrenging van de betrokken goederen. Als dit het geval zou zijn, zou dit een situatie van rechtsonzekerheid creëren – zoals de regering van Gibraltar en de Commissie ter terechtzitting voor het Hof, alsmede de advocaat-generaal in punt 73 van zijn conclusie, hebben opgemerkt – met betrekking tot de vaststelling van de regels van het Unierecht inzake het vrije verkeer van goederen die op het grondgebied van Gibraltar van toepassing zijn, hetgeen ook de belangen zou schaden die de bij de toetredingsakte van 1972 aan Gibraltar verleende regeling beogen te beschermen.
- 71 Bovendien volgt uit het bovenstaande ten eerste dat de toepassing van de procedure van artikel 12, lid 2, van richtlijn 91/477 niet kan worden overwogen buiten het gedeeltelijk geharmoniseerde wetgevingskader inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van vuurwapens dat bij die richtlijn is vastgesteld.

- 72 Ten tweede zou de omzetting op het grondgebied van Gibraltar van de bepalingen van richtlijn 91/477 die noodzakelijk zijn om de doeltreffende en betrouwbare werking van de pas in het kader van die procedure te waarborgen en de doelstelling van een hoog niveau van veiligheid van personen te verwezenlijken, de omzetting vereisen van een aanzienlijk aantal bepalingen van deze richtlijn, waardoor het territoriale toepassingsgebied van het Unierecht ten onrechte zou worden uitgebreid.
- 73 Gelet op een en ander moet op de vragen worden geantwoord dat artikel 29 van de toetredingsakte van 1972, gelezen in samenhang met bijlage I, deel I, punt 4, erbij, aldus moet worden uitgelegd dat artikel 12, lid 2, van richtlijn 91/477, gelezen in samenhang met artikel 1, lid 4, en bijlage II erbij, niet van toepassing is op het grondgebied van Gibraltar. Bij het onderzoek van de vragen is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van deze richtlijn kunnen aantasten.

### **Kosten**

- 74 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Artikel 29 van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor het Koninkrijk Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en de aanpassing der Verdragen, gelezen in samenhang met bijlage I, deel I, punt 4, erbij, moet aldus worden uitgelegd dat artikel 12, lid 2, van richtlijn 91/477/EEG van de Raad van 18 juni 1991 inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens, zoals gewijzigd bij richtlijn 2008/51/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008, gelezen in samenhang met artikel 1, lid 4, en bijlage II erbij, niet van toepassing is op het grondgebied van Gibraltar.**
- 2) **Bij het onderzoek van de prejudiciële vragen is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van richtlijn 91/477, zoals gewijzigd bij richtlijn 2008/51, kunnen aantasten.**

Ondertekeningen