

Fiche verordening invoer, uitvoer en doorvoer van wapens

1. Algemene gegevens

Titel voorstel:

Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot uitvoering van artikel 10 van het VN-protocol inzake vuurwapens en tot vaststelling van maatregelen betreffende uitvoervergunningen voor vuurwapens, hun onderdelen, componenten en munitie en betreffende de invoer en doorvoer ervan.

Datum Commissiedocument: 31 mei 2010

Nr. Commissiedocument: COM (2010) 273

Prelex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DossierId=199369

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: SEC(2010) 662

Behandelingstraject Raad: Raadswerkgroep Douane-Unie (UD) en de groep Douanesamenwerking (ENFOCUSTOM) en de Multidisciplinaire groep georganiseerde criminaliteit (CRIMORG), Raadswerkgroep wapenexportbeleid (COARM) CATS, JBZ - Raad

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Justitie

Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en comitologie

a) *Rechtsbasis:* artikel 207 VWEU

b) *Stemwijze Raad en rol Europees Parlement:* gewone wetgevingsprocedure (gekwalficeerde meerderheidsbeluittvorming in de Raad, medebeslissing EP)

c) *Comitologie:* n.v.t.

2. Samenvatting BNC-fiche

• Korte inhoud voorstel

Het voorstel voor een verordening zet de relevante bepalingen van artikel 10 van het Protocol van de Verenigde Naties tegen illegale vervaardiging van en handel in vuurwapens, onderdelen daarvan en munitie, gehecht aan het Verdrag van de Verenigde Naties ter bestrijding van grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit (VN-Vuurwapenprotocol) om in EU-wetgeving. Er worden voorschriften vastgesteld voor het uit- en invoeren uit de Europese Unie en doorvoeren over derde landen van vuurwapens, onderdelen en essentiële componenten van vuurwapens en munitie voor civiel gebruik. De verordening is niet van toepassing op transacties tussen staten onderling of op de overbrenging tussen staten. Daarnaast vallen bepaalde groepen vuurwapens en bepaalde groepen gebruikers buiten het bereik van het voorstel.

• Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Het voorstel is gebaseerd op artikel 207 VWEU.

Subsidiariteit: n.v.t.

Proportionaliteit: deels positief, deels negatief

• Risico's / implicaties/ kansen

Nederland is van mening dat meer aandacht moet worden besteed aan de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het voorstel, zodat de nieuwe regels werkbaar zijn voor de uitvoeringsorganisaties en geen onevenredig hoge lasten bij die organisaties neerleggen.

Een redelijk omvangrijke aanpassing van het Besluit strategische goederen en de Wet en Regeling wapens en munitie is noodzakelijk indien het voorstel van de verordening in de huidige vorm wordt aangenomen.

- *Nederlandse positie en eventuele acties*

In het Stockholm Programma wordt wapenhandel genoemd als een van de illegale activiteiten die een bedreiging blijven voor de interne veiligheid van de EU en wordt bevestigd dat de EU de ratificatie van internationale verdragen moet blijven bevorderen, met name die welke in het kader van de VN zijn ontwikkeld. Nederland onderschrijft dit uitgangspunt. Wel plaatst de Nederlandse vraagtekens bij de onderdelen van het voorstel die verder lijken te gaan dan het VN-protocol en bij de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het voorstel.

3. Samenvatting voorstel

Inhoud voorstel

Met het voorstel voor een verordening worden de relevante bepalingen van artikel 10 van het Protocol van de Verenigde Naties tegen illegale vervaardiging van en handel in vuurwapens, onderdelen daarvan en munitie, gehecht aan het Verdrag van de Verenigde Naties ter bestrijding van grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit (VN-Vuurwapenprotocol) geïmplementeerd in EU-wetgeving. Er worden voorschriften gegeven voor het uit- en invoeren uit de Europese Unie en doorvoeren over derde landen van vuurwapens, onderdelen en essentiële componenten van vuurwapens en munitie voor civiel gebruik. Het voorstel is niet van toepassing op transacties tussen staten onderling of op de overbrenging tussen staten.

Het voorstel is - evenals artikel 10 van het VN-Vuurwapenprotocol - gebaseerd op het beginsel dat vuurwapens en aanverwante producten niet van de ene staat naar een andere mogen worden overgebracht zonder dat alle betrokken staten daarvan op de hoogte zijn en daarmee hebben ingestemd. De inhoud van de voor legale in- en uitvoer gebruikte documenten moet traceringsmogelijkheid maken.

Voor tijdelijke uitvoer, invoer en doorvoer van kleine aantallen vuurwapens, zoals voor recreatief gebruik, tentoonstellingen of reparaties zijn vereenvoudigde procedures mogelijk. Het voorstel bepaalt voorts dat de verordening niet van toepassing is op transacties tussen staten onderling en bepaalde categorieën vuurwapens, zoals militaire wapens en antieke vuurwapens, en groepen gebruikers, waaronder verzamelaars en instellingen die zich bezighouden met culturele en historische aspecten van vuurwapens.

- *Impact assessment Commissie*

In de effectbeoordeling zijn de volgende vier beleidsopties ontwikkeld.

Beleids optie 1 bestond erin dat de EU geen actie zou ondernemen. Deze was zuiver theoretisch, gelet op de internationale juridische verbintenis die de EU is aangegaan door het VN-Vuurwapenprotocol te ondertekenen en gezien de exclusieve bevoegdheid van de EU op het terrein van gemeenschappelijke handelspolitiek.

Beleids optie 2 was erop gericht de doelstelling, namelijk bij te dragen tot meer veiligheid bij de uitvoer, invoer en doorvoer van vuurwapens voor civiel gebruik en elke onttrekking aan de legale markt te voorkomen, zo goed mogelijk te bereiken.

Beleids optie 3 was gericht op een, voor particuliere belanghebbenden, doelmatige tenuitvoerlegging van artikel 10 van het VN-Vuurwapenprotocol inzake vuurwapens.

Bij beleids optie 4 lag de klemtoon op de doelmatigheid voor nationale administraties.

De voorkeur is uitgegaan naar optie 3. Hierin worden met het oog op het vergroten van de doelmatigheid en de effectiviteit verschillende aspecten van de beleidsopties gecombineerd op basis van de belangrijkste voor- en nadelen ervan.

De combinatie in optie 3 biedt de betrokken belangengroepen de grootste voordelen van effectiviteit/veiligheid en doelmatigheid.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsdeel

a. Bevoegdheid:

Het voorstel is gebaseerd op artikel 207 VWEU, gemeenschappelijke handelspolitiek. De gemeenschappelijke handelspolitiek is (krachtens artikel 3, lid 1, sub e, van het VWEU) een exclusieve bevoegdheid van de Unie. Dit is volgens Nederland de juiste rechtsbasis, met dien verstande dat de verwijzing naar artikel

346 VWEU in overweging 9 waarin is bepaald dat elke lidstaat maatregelen kan nemen die hij noodzakelijk acht voor de bescherming van zijn veiligheid en die betrekking hebben op de productie van of de handel in wapens en munitie, in acht wordt genomen. Het doel van de verordening is immers het voorkomen en tegengaan van illegale handel in vuurwapens, hun onderdelen en munitie.

b. Functionele toets:

- *Subsidiariteit:* n.v.t. voor zover het onderdelen betreft die behoren tot de gemeenschappelijke handelspolitiek, een exclusieve bevoegdheid van de EU.

- *Proportionaliteit: deels positief, deels negatief*

Het voorstel beoogt de door de EU aangegane verplichtingen uit artikel 10 van het VN-Vuurwapenprotocol te implementeren. De verplichtingen in het voorstel gaan daarbij op onderdelen verder dan voorgeschreven door het VN-Vuurwapenprotocol. Het betreft hier de behandelingstermijnen, het opnemen van de markering in de vergunning, het bepalen van weigeringsgronden voor een vergunning, het bewaren van gegevens gedurende twintig jaar, het invoeren van sancties bij het overtreden van het voorstel en de mogelijkheid een vertaling te vragen van documenten te vragen van een exporteur. De overige onderdelen van het voorstel zijn conform de verplichtingen uit artikel 10 van het VN-Vuurwapenprotocol.

Er is vervolgens onduidelijkheid over de reikwijdte van het voorstel. Deze is zeer breed en lijkt deels samen te vallen met de werkingssfeer van het Gemeenschappelijk standpunt 2008/944/GBV tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie. Ten tweede verschillen de definities die in het voorstel worden gehanteerd van de definities gebruikt in Richtlijn 91/477/EEG, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2008/51/EG die erop zag een aantal andere bepalingen van het VN-Vuurwapenprotocol te implementeren. Doordat het voorstel op onderdelen verder gaat dan het VN-Vuurwapenprotocol en bovendien de reikwijdte onduidelijk is, is de proportionaliteit niet als zonder meer positief te beoordelen. Nederland dient hierover eerst meer helderheid te krijgen van de Europese Commissie

Nederlands oordeel:

Het voorstel sluit aan bij het huidige EU-beleid inzake maatregelen ter bestrijding van grensoverschrijdende misdaad, in het kader waarvan de bestrijding van illegale handel in vuurwapens wordt opgevoerd en inzake maatregelen gericht op het beperken van handwapens in de wereld. Er lijkt echter een grote overlap te zijn met het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie. De Europese Commissie heeft in het voorstel opgenomen dat de verordening niet van toepassing zal zijn op vuurwapens, hun onderdelen, essentiële componenten of munitie die specifiek voor militair gebruik zijn ontworpen. Het probleem is dat de Gemeenschappelijke Militaire Lijst, waarop genoemd Gemeenschappelijk Standpunt van toepassing is, dat onderscheid juist bij vuurwapens niet maakt en dat dus althans de uitvoer van ook de meeste wapens voor civiel gebruik al onder de werking van dat Gemeenschappelijk Standpunt valt. Bovendien worden de termen 'specifiek ontwikkeld (of ontworpen) voor militair gebruik' en 'voor militair gebruik bestemd' door elkaar gebruikt in de verordening. Deze termen hebben echter een andere juridische betekenis. Bij gebrek aan uitwerking van de betekenis van de uitzondering ontstaat er overlap tussen de reikwijdte van de ontwerpverordening en het bestaande Gemeenschappelijk Standpunt en daarmee ook overlap tussen de ontwerpverordening en de Nederlandse regelgeving ter zake.

5. Implicaties financieel

a) Consequenties EU-begroting: geen

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden:

Het voorstel bevat bepalingen die exportautorisatie verplichten voor export vanuit Nederland naar derde landen voor de vuurwapens, essentiële onderdelen, onderdelen en munitie uit bijlage I. Bij het verlenen van een exportautorisatie moet Neder-

land toetsen aan veelomvattende criteria voor verlening en aan absolute weigeringsgronden. Verder moet Nederland de import en eventuele doorvoerautorisaties controleren en heeft Nederland een informatieplicht jegens andere lidstaten en bij het VN-Vuurwapenprotocol inzake vuurwapens aangesloten derde landen. Voorts is Nederland verplicht de gegevens van de export en geweigerde aanvragen tot autorisatie export twintig jaar te bewaren. Het invoeren van bovenstaande werkwijze voor alle in de bijlage genoemde vuurwapens, essentiële onderdelen, onderdelen en munitie brengt extra kosten met zich. De kosten voor de overheid bedragen naar schatting enkele tonnen tot enkele miljoenen per jaar. Het vaststellen van een totaalbedrag en specificaties op onderdelen van het voorstel vereist nader onderzoek. De kosten die voortvloeien uit de verordening worden als volgt over de betrokken departementen verdeeld: de personeelskosten ieder voor eigen medewerkers, voor de materieelkosten ieder voor de eigen bedrijfsvoering, voor de bijzondere kosten in voorkomend geval door betrokken departementen jaarlijks nader te bepalen.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger:

Exporteurs van de vuurwapens, essentiële onderdelen, onderdelen en munitie uit bijlage I van het voorstel worden verplicht tot het verkrijgen van autorisaties van derde landen voor invoer en eventueel doorvoer. De exporteur moet verder de derde landen van doorvoer informeren over de details van de doorvoer en de exporteur kan worden gevraagd documenten te vertalen in de taal van de lidstaat waar hij de exportverklaring laat zien.

Het invoeren van bovenstaande gehele werkwijze voor alle in de bijlage genoemde vuurwapens, essentiële onderdelen, onderdelen en munitie brengt extra kosten mee. De kosten voor het bedrijfsleven bedragen naar schatting enkele tonnen tot enkele miljoenen per jaar. Het vaststellen van een totaalbedrag en specificaties op onderdelen van het voorstel vereist nader onderzoek.

d) Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden:

De administratieve lasten vloeien voort uit de in het voorstel opgenomen vereisten voor exportautorisatie vanuit Nederland naar een derde land, het controleren van autorisaties, criteria voor het behandelen, beoordelen en weigeren van aanvragen. Verder zijn er criteria opgenomen voor de vergunningdocumenten, voor het bewaren van informatie en voor (wederzijdse) informatieplichten. Tot slot dienen de lidstaten de sanctievoorschriften vast te stellen die van toepassing zijn op inbreuken op de verordening. Onvoorziene stijgingen van administratieve lasten dienen te worden gecompenseerd door de betrokken departementen, waarbij compensaties zoveel mogelijk dienen te geschieden binnen het domein waarin de tegenvaller plaatsvindt. In dat verband wordt verwezen naar de verdeling als uiteengezet in onderdeel b.

e) Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger:

De administratieve lasten voor het bedrijfsleven zijn erin gelegen dat de exporteur schriftelijk een verklaring van geen bezwaar doorvoer moet verkrijgen van doorvoerlanden. Een aanvraag daartoe die niet binnen twintig werkdagen is beantwoord geldt ook als verklaring van geen bezwaar. Verder moet de exporteur derde landen van doorvoer informeren over details doorvoer en kan hij worden gevraagd documenten te vertalen in de taal van de lidstaat waar exportautorisatie is benodigd. Voor burgers volgt uit het voorstel een administratieve verplichting welke inhoudt dat jagers en sportschutters een uitnodiging of ander bewijs moeten laten zien van hun jacht- of schietactiviteiten in het derde land.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid:

De export, import en doorvoer van de onder het voorstel vallende wapens is deels gereguleerd door een vergunningstelsel op basis van het Besluit strategische goederen en een vergunningstelsel op basis van paragraaf 4 van de Wet wapens en munitie en de Regeling wapens en munitie. Ten aanzien van Nederland valt in dit verband voor de goede orde nog te wijzen op de gedeeltelijke samenloop van de voorgestelde verordening met het lopende wetsvoorstel tot wijziging van de Wet wapens en munitie (Kamerstukken II, 2009-2010, 32 206), dat immers mede ziet

op uitbreiding van de nationale regelgeving voor de uitvoer naar derde landen van sommige wapens. Een redelijk omvangrijke aanpassing van het Besluit strategische goederen en de Wet en Regeling wapens en munitie is noodzakelijk indien het huidige voorstel van de verordening wordt aangenomen.

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Deze verordening treedt in werking op de 120^e dag volgende op die van haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Ja. Om de vijf jaar beoordeelt de Commissie de tenuitvoerlegging van deze verordening en legt zij het Europees Parlement en de Raad een verslag voor over de toepassing ervan, waarin voorstellen tot wijziging ervan kunnen worden opgenomen.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid:

Het voorgestelde stelsel kiest, zoals de Europese Commissie toelicht, voor een voor belanghebbenden doelmatige uitvoering. De keerzijde daarvan is dat in de opzet van het voorstel de doelmatigheid voor nationale administraties in het algemeen onvoldoende gewicht lijkt te krijgen. Een meer evenwichtige verdeling van de administratieve lasten tussen belanghebbenden en uitvoering verdient de voorkeur. De controleerbaarheid en daarmee de effectiviteit van sommige nu voorgestelde maatregelen zal gering zijn. Zo is niet duidelijk hoe bij de voorgestelde procedure van stilzwijgende instemming met doorvoer, in artikel 5, lid 2, de bevoegde vergunningverlenende instantie kan controleren of het derde land van doorvoer bezwaren heeft gemaakt bij de exporteur. In verband hiermee is het tevens de vraag of met de procedure van stilzwijgende instemming de verordening voldoet aan de minimumvereisten voor doorvoer zoals gesteld in artikel 10, lid 2, sub b van het VN-Vuurwapenprotocol.

Bovendien laat de redactie van het concept veel ruimte voor minder duidelijke regels en dit zou kunnen leiden tot een onwenselijk geachte gedifferentieerde uitvoeringspraktijk binnen de EU.

Tot slot is de kwantitatieve indicatie van omvang en betekenis van het voorstel (ordegrootte aantal en aard van de legale voor het voorstel relevante goederenbewegingen) in de effectbeoordeling gebaseerd op incomplete gegevens. Hierdoor is het aantal te ontvangen aanvragen voor Nederland niet goed in te schatten

b) Handhaafbaarheid:

De talrijke verplichtingen die het voorstel bevat, zullen nog onbekende administratieve gevolgen hebben, in het bijzonder om de controleerbaarheid van de goederenstroom in dit gecompliceerde voorstel sluitend te krijgen. Een voorbeeld hiervan is de voorgestelde regeling voor tijdelijke uitvoer van vuurwapens ten behoeve van o.a. jacht en schietsport. Deze zal naar verwachting niet of nauwelijks het beoogde doel bereiken. Ten aanzien van bijvoorbeeld een reiziger die een relevant wapen vervoert vanuit een andere lidstaat van de Europese Unie dan Nederland, en naar Schiphol vliegt om van daaruit door te vliegen naar een bestemming buiten de Europese Unie (doorvoer), valt niet in te zien hoe op een doelmatige wijze uitvoering kan worden gegeven aan de controleverplichtingen uit artikel 7, lid 3 en 4, van het voorstel.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden:

Geen.

9. Nederlandse positie (belangen en eerste algemene standpunt)

In het Stockholm Programma wordt wapenhandel genoemd als een van de illegale activiteiten die een bedreiging blijven voor de interne veiligheid van de EU en wordt bevestigd dat de EU de ratificatie van internationale verdragen moet blijven bevorderen, met name die welke in het kader van de VN zijn ontwikkeld. Nederland onderschrijft dat uitgangspunt.

Het voorstel zal komend najaar in de betrokken werkgroepen van de Raad (Justitie, douane) worden behandeld. Nederland zal aangeven met betrekking tot de gekozen rechtsgrondslag een nadere onderbouwing wenselijk te achten. Voorts zullen vragen worden gesteld over essentiële onderdelen van het in het voorstel neergelegde stelsel voor het uit- en invoeren uit de Europese Unie en doorvoeren over derde landen van vuurwapens, onderdelen en essentiële componenten van vuurwapens en munitie voor civiel gebruik. Deze vragen zullen zich toespitsen op zowel de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het voorstel als op sommige juridische elementen (zie hiervoor onder 6 en 7). Nederland is van mening dat de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de verordening sterk moeten worden verbeterd, zodat de nieuwe regels werkbaar zijn voor de uitvoeringsorganisaties en geen onevenredig hoge lasten bij hen neerleggen. Verder behoeft het voorstel op onderdelen verduidelijking. Zo is de bijlage waarin de wapens worden genoemd die onder de werkingssfeer van het voorstel vallen zeer uitgebreid en lijkt die deels samen te vallen met de werkingssfeer van het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB. Voorts gebruikt het ontwerp niet dezelfde definities als in Richtlijn 91/477/EEG, zoals gewijzigd door Richtlijn 2008/51/EG, welke richtlijn andere artikelen van het VN-Vuurwapenprotocol implementeert. Het verdient de voorkeur met verwijzing naar andere regelgeving op dit onderwerp en door middel van courante definities duidelijk te maken op welke wapens het voorstel van toepassing is.