Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
van 24 november 2022[1]

Zaak C-234/21

Actieve Verdediging der Wapenliefhebbers vzw,
NG,
WL
tegen
Ministerraad

[verzoek van het Grondwettelijk Hof (België) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Onderlinge aanpassing van wetgevingen – Controle op de verwerving en het voorhanden hebben van vuurwapens – Verboden vuurwapens – Richtlijn 91/477/EEG – Artikel 7, lid 4 bis – Overgangsregeling voor bepaalde semiautomatische vuurwapens – Geen mogelijkheid voor de lidstaten om te voorzien in een overgangsregeling voor wapens voor het afvuren van losse patronen – Artikel 1, lid 1, punt 1 – Begrip ‚vuurwapen' – Noodzaak van een vergunning voor het voorhanden hebben van wapens voor het afvuren van losse patronen – Geldigheid – Gelijkheid voor de wet – Recht op eigendom"

1. In het kader van een beroep tegen de hervorming van de Belgische wapenwet[2] heeft het Grondwettelijk Hof (België) twijfels over de geldigheid van het bij richtlijn (EU) 2017/853[3] ingevoerde artikel 7, lid 4 bis, van richtlijn 91/477/EEG[4], dat bij voornoemde hervorming is geïntegreerd in de Belgische rechtsorde.

2. Ingevolge die wetgevingshervorming zijn in België bepaalde typen semiautomatische wapens waarvan de verwerving en het voorhanden hebben tot dan toe was toegestaan, sinds 2019 verboden. Indien die wapens vóór 13 juni 2017 rechtmatig waren verworven en geregistreerd, bleven zij echter voorlopig, en onder bepaalde voorwaarden, toegestaan overeenkomstig de door het nieuwe artikel 7, lid 4 bis, van richtlijn 91/477 aan de lidstaten geboden mogelijkheid.

1 Oorspronkelijke taal: Spaans.

2 Wet van 5 mei 2019 houdende diverse bepalingen in strafzaken en inzake erediensten, en tot wijziging van de wet van 28 mei 2002 betreffende de euthanasie en van het Sociaal Strafwetboek) (*Belgisch Staatsblad* van 24 mei 2019, blz. 50023; hierna: „wet van 5 mei 2019"), die strekt tot wijziging van de wet van 8 juni 2006 houdende regeling van economische en individuele activiteiten met wapens (*Belgisch Staatsblad* van 9 juni 2006, blz. 29840; hierna: „wapenwet").

3 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2017 tot wijziging van richtlijn 91/477/EEG van de Raad inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens (PB 2017, L 137, blz. 22).

4 Richtlijn 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). Deze richtlijn is ingetrokken bij richtlijn (EU) 2021/555 van het Europees Parlement en de Raad van 24 maart 2021 inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens (PB 2021, L 115, blz. 1).

3. De overgangsregeling waarin dat artikel voorziet is evenwel niet van toepassing op houders van semiautomatische wapens die zijn omgebouwd om losse patronen, irriterende stoffen, andere werkzame stoffen of pyrotechnische seinpatronen mee af te vuren of die zijn omgebouwd tot wapens voor saluutschoten of akoestische signalen.

4. Het Grondwettelijk Hof verzoekt het Hof zich uit te spreken over de geldigheid van artikel 7, lid 4 bis, van richtlijn 91/477. Volgens het Grondwettelijk Hof zou die bepaling in strijd kunnen zijn met het recht op gelijkheid voor de wet, het recht op non-discriminatie en het recht op eigendom, zoals verankerd in respectievelijk de artikelen 20, 21 en 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest"), en met het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen.

I. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht – richtlijn 91/477

5. In artikel 1 worden de volgende definities gegeven:

„1. Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

1) ‚vuurwapen': 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 van die definitie om een van de in punt III van bijlage I genoemde redenen. Vuurwapens worden onderverdeeld in punt II van bijlage I.

   Een object wordt geacht te kunnen worden omgebouwd zodat door middel van explosieve voortstuwing een lading, kogel of projectief uitgestoten kan worden, wanneer:

   a) het qua vormgeving gelijk is aan een vuurwapen, en

   b) het ingevolge zijn constructie of het materiaal waarvan het is gemaakt aldus kan worden omgebouwd;

2) ‚essentieel onderdeel': de loop, de framegroep, de kastgroep (indien van toepassing zowel het bovenste als het onderste gedeelte van de kastgroep), de slede, de cilinder, de grendel of het afsluiterblok, die, als afzonderlijke voorwerpen, vallen onder de categorie waarin het vuurwapen waarvan zij deel uitmaken of waarvoor zij bestemd zijn, is ingedeeld;

[…]

4) ‚alarm- en seinwapens': voorzieningen met een patroonhouder die zijn ontworpen om enkel losse patronen, irriterende stoffen, andere werkzame stoffen of pyrotechnische seinpatronen af te vuren en die niet kunnen worden omgebouwd om door explosieve voortstuwing een lading, een kogel of een projectiel uit te stoten;

5) ‚wapens voor saluutschoten en akoestische signalen': vuurwapens die specifiek omgebouwd zijn om enkel losse patronen af te vuren en bedoeld zijn voor gebruik in bijvoorbeeld theatervoorstellingen, fotosessies, film- en televisieopnames, het naspelen van historische gebeurtenissen, optochten, sportevenementen en opleiding;

6) ‚onbruikbaar gemaakte vuurwapens': vuurwapens die voorgoed onbruikbaar zijn gemaakt door een neutralisatie die inhoudt dat alle essentiële onderdelen van het vuurwapen in kwestie voorgoed onbruikbaar worden gemaakt en onmogelijk zodanig verwijderd, vervangen of aangepast kunnen worden dat het wapen op enigerlei wijze opnieuw gebruiksklaar zou kunnen worden gemaakt;

[…]"

6. In artikel 3 wordt bepaald:

„De lidstaten kunnen in hun wetgeving strengere voorschriften opnemen dan die welke in deze richtlijn zijn vervat […]."

7. In artikel 6 kan worden gelezen:

„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:

[…]"

8. Artikel 7, lid 4 bis, luidt:

„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. […]"

9. In punt II van bijlage I kan worden gelezen:

„In de zin van deze richtlijn worden vuurwapens ingedeeld in de volgende categorieën:

Categorie A – Verboden vuurwapens

1. Geschut en lanceerinrichtingen voor militaire doeleinden;

2. Automatische vuurwapens;

3. Camouflagevuurwapens;

4. Munitie waarmee een pantserplaat kan worden doorboord, munitie met springlading of brandsas, alsmede de voor het afschieten van deze munitie gebruikte kogels;

5. Munitie voor pistolen en revolvers met expanderende kogels alsmede de voor het afschieten van deze munitie gebruikte kogels, behalve wanneer het jachtwapens of wapens voor schijfschieten betreft voor personen die bevoegd zijn deze te gebruiken;

6. Automatische vuurwapens die zijn omgebouwd tot semiautomatische vuurwapens, onverminderd het bepaalde in artikel 7, lid 4 bis.

7. Elk van de volgende semiautomatische vuurwapens met centrale ontsteking:

   a) korte vuurwapens waarmee meer dan 21 patronen kunnen worden afgevuurd zonder te herladen, indien:

      i) een magazijn met een capaciteit van meer dan 20 patronen onderdeel is van dat vuurwapen, of

      ii) er een afneembaar magazijn met een capaciteit van meer dan 20 patronen in wordt geplaatst;

   b) lange vuurwapens waarmee meer dan 11 patronen kunnen worden afgevuurd zonder te herladen, indien:

      i) een magazijn met een capaciteit van meer dan 10 patronen onderdeel is van dat vuurwapen, of

      ii) er een afneembaar magazijn met een capaciteit van meer dan 10 patronen in wordt geplaatst;

8. 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;

9. Alle vuurwapens in deze categorie 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.

[…]”

B. Belgisch recht – wapenwet

10. In artikel 3, § 1, van de wapenwet [5] wordt bepaald:

„Als verboden wapens worden beschouwd:

[…]

19° automatische vuurwapens die zijn omgebouwd tot semiautomatische vuurwapens;

20° lange semiautomatische vuurwapens 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.”

11. Artikel 3, § 4, schrijft voor:

„Vuurwapens die zijn omgebouwd om blanke patronen, irriterende stoffen, andere werkzame stoffen of pyrotechnische patronen af te vuren of zijn omgebouwd tot wapens voor saluutschoten of akoestische signalen, en niet in die zin omgebouwde vuurwapens waarmee enkel met de genoemde patronen of stoffen wordt geschoten, blijven ingedeeld in de categorie waartoe ze op basis van de paragrafen 1 en 3 worden ingedeeld.”

12. In artikel 45/2 wordt bepaald:

„Personen die een vuurwapen bedoeld in artikel 3, § 1, 19° of 20°, rechtmatig verwierven en registreerden vóór 13 juni 2017, hetzij door een vergunning, hetzij door een registratie op grond van een jachtverlof, getuigschrift van bijzondere wachter of sportschutterslicentie, hetzij door een registratie in het register van een erkende persoon, mogen dit vuurwapen verder voorhanden hebben, mits aan de overige wettelijke voorwaarden inzake het voorhanden hebben van wapens is voldaan. Zij kunnen het betreffende vuurwapen enkel overdragen aan de sportschutters bedoeld in artikel 27, § 3, vierde lid en aan daartoe erkende handelaars, verzamelaars en musea. Ze kunnen het vuurwapen tevens laten neutraliseren overeenkomstig artikel 3, § 2, 3°, of er afstand van doen.”

II. Feiten, hoofdgeding en prejudiciële vraag

13. Op 22 november 2019 hebben de vereniging zonder winstoogmerk Actieve Verdediging der Wapenliefhebbers en twee particulieren bij het Grondwettelijk Hof beroep ingesteld tegen verschillende artikelen van de wet van 5 mei 2019 [6] tot wijziging van de wapenwet, waarbij richtlijn 2017/853 is omgezet in Belgisch recht.

[5] Dit artikel en de hiernavolgende artikelen worden weergegeven in de bij de wet van 5 mei 2019 gewijzigde versie.

[6] Voor de onderhavige zaak is relevant dat in het beroep wordt opgekomen tegen artikel 153, 5°, juncto artikel 163 van de wet van 5 mei 2019, waarbij respectievelijk artikel 3, § 4, en artikel 45/2 zijn toegevoegd aan de wapenwet.

14. Volgens de verwijzende rechter waren semiautomatische wapens die waren omgebouwd om er losse patronen mee af te vuren in België vrij verkrijgbaar. Sinds de inwerkingtreding van artikel 153, 5°, en artikel 163 van de wet van 5 mei 2019 [7] zijn de personen die dergelijke wapens hadden verworven eigenaar van ofwel een verboden wapen, ofwel een wapen dat, indien het niet over de vereiste vergunning beschikte, niet kon worden geregulariseerd omdat die vergunning in beginsel vóór de verwerving van het wapen moest zijn verkregen.

15. Voor houders van oorspronkelijke (niet-omgebouwde) semiautomatische vuurwapens die door deze personen vóór 13 juni 2017 rechtmatig waren verworven en geregistreerd, geldt een overgangsregeling die hun toestaat de wapens te behouden. [8]

16. Het Grondwettelijk Hof legt uit hoe richtlijn 2017/853 om redenen van bescherming van de openbare veiligheid richtlijn 91/477 heeft gewijzigd en semiautomatische wapens heeft opgenomen in de lijst van verboden vuurwapens (categorieën A.6 tot en met A.8). Om analoge redenen zijn vuurwapens die zijn omgebouwd voor gebruik met losse patronen toegevoegd aan diezelfde lijst, in categorie A.9 [9].

17. Deze wijziging:

– heeft de lidstaten de mogelijkheid verleend om een overgangsregeling vast te stellen waarvoor alleen houders van semiautomatische wapens die zijn ingedeeld in de categorieën A.6 tot en met A.8 in aanmerking komen, op voorwaarde dat die wapens vóór 13 juni 2017 rechtmatig waren verkregen en geregistreerd;

– heeft de lidstaten niet toegestaan om die overgangsregeling in te voeren ten aanzien van personen die dergelijke wapens hadden verworven, maar deze hadden omgebouwd om er losse patronen mee af te vuren.

18. Indien de wapens, dat wil zeggen semiautomatische wapens (categorieën A.6 tot en met A.8) en wapens die zijn omgebouwd voor gebruik met losse patronen (categorie A.9), *na* 13 juni 2017 zijn verworven, krijgen de houders ervan dus dezelfde ongunstige behandeling, aangezien voor hen geen enkele overgangsregeling geldt. [10]

19. Daarentegen is er sprake van een ongelijke behandeling tussen houders van semiautomatische wapens van de categorieën A.6 tot en met A.8 en houders van wapens van categorie A.9 wanneer zij hun wapens *vóór* 13 juni 2017 hebben verworven. Eerstgenoemden kunnen profiteren van de overgangsregeling; laatstgenoemden niet.

7 De datum van inwerkingtreding was 3 juni 2019.

8 Richtlijn 2017/853 voorziet in dezelfde regeling voor wapens voor het afvuren van losse patronen in de categorieën B en C van bijlage I, punt II (vergunningsplichtige respectievelijk aangifteplichtige vuurwapens), zodat elk vuurwapen is onderworpen aan de regeling (verbod, vergunningsplicht of aangifteplicht) die erop van toepassing was vóór het ombouwen ervan tot een wapen voor het afvuren van losse patronen. Aangezien de vragen van de verwijzende rechter enkel betrekking hebben op verboden wapens, zal ik mij concentreren op categorie A.9 en de categorieën B.8 en C.5 buiten beschouwing laten.

9 Ofschoon A.9 „[a]lle vuurwapens in deze categorie 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" omvat, richt de aandacht in het hoofdgeding zich uitsluitend op vuurwapens die zijn omgebouwd om losse patronen mee af te vuren (punt B.14 van de verwijzingsbeslissing). Voor hetgeen hier van belang is, zal de verwijzing naar categorie A.9, indien er geen nadere bijzonderheden worden gegeven, zich beperken tot wapens voor het afvuren van losse patronen.

10 Het Grondwettelijk Hof verklaart dat het totale verbod op die wapens *met ingang van 13 juni 2017* voorzienbaar was sinds de bekendmaking van richtlijn 2017/853. De verwijzende rechter beroept zich op het arrest van 3 december 2019, Tsjechië/Parlement en Raad (C-482/17, EU:C:2019:1035; hierna: „arrest Tsjechië/Parlement en Raad"), om tot het oordeel te komen dat dat verbod verenigbaar was met het recht op eigendom en de bescherming van het gewettigd vertrouwen.

20. Naar het oordeel van de verwijzende rechter kan op grond van het arrest Tsjechië/Parlement en Raad niet worden bepaald of dat verschil in behandeling in overeenstemming is met de beginselen van gelijkheid, non-discriminatie en bescherming van het gewettigd vertrouwen en met het recht op eigendom. [11]

21. In deze context heeft het Grondwettelijk Hof het Hof de volgende prejudiciële vraag voorgelegd:

„Is artikel 7, lid 4 bis, van [richtlijn 91/477], gelezen in samenhang met bijlage I, punt II, categorieën A.6 tot en met A.9, bij deze richtlijn, in strijd met artikel 17, lid 1, en de artikelen 20 en 21 van het [Handvest] en het beginsel van de bescherming van het gewettigd vertrouwen, doordat het de lidstaten niet toestaat te voorzien in een overgangsregeling voor de in categorie A.9 bedoelde vuurwapens die vóór 13 juni 2017 op rechtmatige wijze zijn verworven en geregistreerd, terwijl het hun wel toestaat te voorzien in een overgangsregeling voor de in de categorieën A.6 tot en met A.8 bedoelde vuurwapens die vóór 13 juni 2017 op rechtmatige wijze zijn verworven en geregistreerd?"

III. Procedure bij het Hof

22. Het verzoek om een prejudiciële beslissing is op 12 april 2021 ingekomen ter griffie van het Hof.

23. De verzoekende vereniging, NG en WL, de Belgische regering, de Raad van de Europese Unie, het Europees Parlement en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Deze drie instellingen en de Belgische regering hebben deelgenomen aan de op 19 september 2022 gehouden terechtzitting.

IV. Beoordeling

A. Inleidende opmerkingen

1. Afbakening van het geschil

24. In de oorspronkelijke versie van richtlijn 91/477 werd onderscheid gemaakt tussen verschillende categorieën vuurwapens: A („verboden vuurwapens"), B („vergunningsplichtige vuurwapens"), C („aangifteplichtige vuurwapens") en D („andere vuurwapens"). [12]

25. Richtlijn 2017/853 heeft de indeling gewijzigd en een verbod ingesteld op bepaalde semiautomatische wapens die tot dan toe op meer generieke wijze in de categorieën B.1 en B.4 (inzake korte of lange wapens, respectievelijk) waren opgenomen als vergunningsplichtige wapens.

[11] Volgens het Grondwettelijk Hof is in het arrest Tsjechië/Parlement en Raad alleen het ontbreken van een overgangsregeling voor vuurwapens van categorie A.6, A.7 of A.8 die zijn verworven *na* 13 juni 2017 geanalyseerd (punt B.18.3 van de verwijzingsbeslissing). De onderhavige zaak betreft het ontbreken van een overgangsregeling voor wapens van categorie A.9 die *vóór* die datum zijn verworven.

[12] In de door richtlijn 2008/51/EG [van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 tot wijziging van richtlijn 91/477 van de Raad inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens (PB 2008, L 179, blz. 5)] tot stand gebrachte hervorming is deze structuur gehandhaafd en is alleen de inhoud van categorie B gewijzigd.

26. Na die hervorming is een aantal semiautomatische vuurwapens dat voorheen in categorie B (vergunningsplichtige vuurwapens) was ingedeeld, nu ingedeeld in categorie A (verboden vuurwapens).

27. Specifiek is in bijlage I, punt II, categorie A uitgebreid met onder meer drie subcategorieën [13]:

– automatische vuurwapens die zijn omgebouwd tot semiautomatische vuurwapens (A.6);

– korte en lange semiautomatische vuurwapens met centrale ontsteking waarmee meer dan een bepaald aantal patronen kunnen worden afgevuurd en met een magazijn met een capaciteit van meer dan een bepaald aantal patronen (A.7);

– lange semiautomatische vuurwapens met een verwijderbare kolf (A.8).

28. Daarnaast is binnen categorie A een subcategorie (A.9) gecreëerd, die „[a]lle vuurwapens in deze categorie die zijn omgebouwd om losse patronen […] af te vuren" omvat.

29. De Uniewetgever was zich ervan bewust dat de verplaatsing van deze wapens van categorie B naar categorie A betekende dat een groot aantal eigenaars van rechtmatig verworven semiautomatische wapens de eigendom ervan zou worden ontnomen (het verbod op de verwerving en het voorhanden hebben van die wapens impliceerde de inbeslagneming ervan) [14].

30. Om die reden heeft de Uniewetgever in een nieuw artikel 7, lid 4 bis, van richtlijn 91/477 voorzien in de mogelijkheid voor de lidstaten om vergunningen voor semiautomatische vuurwapens van de categorieën A.6 tot en met A.8, die vóór 13 juni 2017 (datum van inwerkingtreding van richtlijn 2017/853) waren ingedeeld in categorie B en voor die datum rechtmatig waren verworven en geregistreerd, te bevestigen, te vernieuwen of te verlengen.

31. In die overgangsregeling worden wapens van categorie A.9, dat wil zeggen wapens die zijn omgebouwd om er losse patronen mee af te vuren, echter niet vermeld. Het stilzwijgen in de bepaling over die laatste wapens [15] leidt er, samen met de uitdrukkelijke vermelding van wapens van de categorieën A.6 tot en met A.8, toe dat het voorschrift letterlijk moet worden uitgelegd: alleen de houders van eerstgenoemde, niet-omgebouwde wapens, en niet die van laatstgenoemde, omgebouwde wapens, konden profiteren van de overgangsregeling.

32. Een uitlegging van artikel 7, lid 4 bis, die de werkingssfeer ervan uitstrekt tot niet alleen niet-omgebouwde semiautomatische vuurwapens van de categorieën A.6 tot en met A.8, maar ook tot semiautomatische wapens die zijn omgebouwd om er losse patronen mee af te vuren, welke na de bij richtlijn 2017/853 doorgevoerde hervorming zijn ingedeeld in categorie A.9 van richtlijn 91/477, wordt door mij niet levensvatbaar geacht. [16]

[13] De punten 1 tot en met 5 van categorie A zijn ongewijzigd gelaten. Andere typen semiautomatische vuurwapens zijn opgenomen in categorie B.

[14] Artikel 6, lid 1, van richtlijn 91/477.

[15] Volgens de Belgische regering, die dat heeft verklaard na bestudering van de wetgevingsprocedure, betrof het een onbedoelde omissie. Het Parlement, de Raad en de Commissie hebben daarentegen ter terechtzitting verklaard dat de uitsluiting doelbewust is ingevoerd, gelet op de nadelen die alle andere oplossingen met zich meebrachten.

[16] Naar die uitlegging lijkt de Commissie te verwijzen wanneer zij in haar schriftelijke opmerkingen (punten 73 e.v.) stelt dat niet artikel 7, lid 4 bis, van richtlijn 91/477 het verschil in behandeling tussen houders van wapens van verschillende categorieën creëert, maar de Belgische wet die op die bepaling is gestoeld, aangezien de bevestiging, vernieuwing of verlenging van vergunningen voor semiautomatische wapens van categorie A.6, A.7 of A.8 daarin had kunnen worden afgewezen.

33. Een dergelijke uitlegging zou in strijd zijn met de bewoordingen van artikel 7, lid 4 bis, van richtlijn 91/477, waarin – ik wijs er nogmaals op – vuurwapens van categorie A.9, die het resultaat zijn van het ombouwen (om er losse patronen mee af te vuren) van vuurwapens van de categorieën A.6 tot en met A.8, niet worden vermeld.

34. Ik onderken dat het voor het Hof gerieflijker zou zijn om te komen tot een *conforme uitlegging* van artikel 7, lid 4 bis, van richtlijn 91/477 [17] die de gevolgen van de eventuele ongeldigverklaring ervan zou vermijden. Daartoe zou het volstaan om te oordelen dat de overgangsregeling zich ook uitstrekt tot semiautomatische vuurwapens van categorie A.9, ook al worden die wapens in de bepaling niet letterlijk genoemd.

35. Ik stel echter vast dat het geen haalbare kaart is om de wil van de wetgever te vervangen of te verdraaien wanneer deze zelf heeft gekozen voor een overgangsregeling die expressis verbis enkel betrekking heeft op bepaalde categorieën wapens en niet op andere, temeer daar die maatregel, zoals ter terechtzitting is opgemerkt, bewust en opzettelijk is opgenomen.

36. Zoals het Hof in herinnering heeft gebracht, kan „volgens vaste rechtspraak een uitlegging van een bepaling van het Unierecht er niet toe […] leiden dat aan de duidelijke en precieze bewoordingen van deze bepaling elk nuttig effect wordt ontnomen. Wanneer de betekenis van een bepaling van Unierecht ondubbelzinnig uit de bewoordingen ervan blijkt, mag het Hof dus niet van deze uitlegging afwijken […].” [18]

37. De twijfels omtrent de geldigheid van artikel 7, lid 4 bis, van richtlijn 91/477 (zoals gewijzigd) zijn derhalve gebaseerd op het feit dat de eigenaars van semiautomatische wapens voor het afvuren van losse patronen zijn heringedeeld in categorie A [19], waardoor zij geen mogelijkheid hebben om die wapens te behouden. Of die bepaling inbreuk maakt op de door de verwijzende rechter genoemde rechten en op het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen, is een vraag die alleen door het Hof kan worden beantwoord.

2. Ontvankelijkheid van de prejudiciële vraag

38. Volgens de Commissie is het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk omdat het een hypothetische kwestie betreft. Naar haar mening:

– stelt artikel 7, lid 4 bis, van richtlijn 91/477 strikte voorwaarden aan de overgangsregeling: het voorhanden hebben van de betrokken vuurwapens is onderworpen aan voorafgaande vergunning en registratie, die vóór 13 juni 2017 moeten zijn verleend respectievelijk verricht;

– waren semiautomatische vuurwapens die zijn omgebouwd tot wapens voor het afvuren van losse patronen in België tot de omzetting van richtlijn 2017/853 niet onderworpen aan de wapenwet (en vrij te koop) en was voorafgaande vergunning en registratie derhalve niet vereist;

[17] Deze mogelijkheid is ter terechtzitting ter sprake gebracht door het Hof. Sommige interveniënten stonden niet afwijzend tegenover dit idee, terwijl anderen het contra legem achtten.

[18] Arrest van 20 september 2022, VD en SR (C-339/20 en C-397/20, EU:C:2022:703), punt 71 en het aldaar aangehaalde arrest van 25 januari 2022, VYSOČINA WIND (C-181/20, EU:C:2022:51, punt 39).

[19] Ik doel hierbij, zoals ik hieronder nader zal toelichten, op semiautomatische wapens voor het afvuren van losse patronen die tot dan toe krachtens richtlijn 91/477 vergunningsplichtig waren (categorie B), ook al waren zij in sommige lidstaten in de praktijk vrij te koop.

– zou België in die omstandigheden, zelfs indien vuurwapens van categorie A.9 bij artikel 7, lid 4 bis, van richtlijn 91/477 in de overgangsregeling waren opgenomen, de door deze bepaling geboden mogelijkheid niet hebben kunnen toepassen.

39. Ik deel het bezwaar van de Commissie niet, daar de bepalingen inzake de (voorafgaande) vergunning en registratie van de betrokken wapens mijns inziens niet alleen de door die instelling voorgestane lezing toestaan. Een dergelijke lezing zou bovendien, zoals de Commissie zelf erkent, afhangen van de beoordeling van de verwijzende rechter, wiens prejudiciële verwijzing het vermoeden van relevantie geniet.

40. In ieder geval zijn de gerezen vragen niet hypothetisch van aard en vereist de beantwoording ervan uitlegging van richtlijn 91/477:

– Ten eerste kan niet worden uitgesloten, ook niet indien in België geen voorafgaande vergunning en registratie van dit type wapen vereist was, dat moet worden beoordeeld in hoeverre beide handelingen essentieel waren voor de inrichting van de overgangsregeling.

– Ten tweede zal het Hof bij het onderzoek van de geldigheid van artikel 7, lid 4 bis, van richtlijn 91/477 moeten ophelderen of volgens deze richtlijn, in de versie van vóór de hervorming van 2017, wapens voor het afvuren van losse patronen die nadien tot de categorieën A.6 tot en met A.8 zouden gaan behoren, zowel vergunningsplichtig als registratieplichtig waren, ongeacht de toepasselijke nationale regeling.

B. Geldigheid van artikel 7, lid 4 bis, van richtlijn 91/477 in het licht van de artikelen 20 en 21 van het Handvest

41. In zijn analyse van de bij artikel 7, lid 4 bis, van richtlijn 91/477 ingevoerde overgangsregeling wijst de verwijzende rechter op de mogelijke schending van de grondrechten van gelijkheid voor de wet en non-discriminatie (artikelen 20 en 21 van het Handvest).

42. De bij artikel 21 van het Handvest verboden discriminatie ziet op persoonlijke omstandigheden [20] van *subjectieve* aard waarop een ongerechtvaardigd en voor de betrokkene nadelig verschil in behandeling is gebaseerd.

43. In de verwijzingsbeslissing wordt niet gespecificeerd waarom er in casu sprake zou zijn van een dergelijke discriminatie. Uit de argumentatie van de verwijzende rechter volgt daarentegen dat het eventuele verschil in behandeling is gebaseerd op een *objectief* element, te weten het bezit van bepaalde vuurwapens (categorieën A.6 tot en met A.8) versus dat van andere vuurwapens (categorie A.9), gekoppeld aan een temporele factor, namelijk de datum van verwerving ervan.

44. Daarom zal ik mijn aandacht concentreren op artikel 20 van het Handvest, ingevolge hetwelk het recht op gelijkheid „verlangt dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is” [21].

[20] „[…] geslacht, ras, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuiging, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, een handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid”. In lid 2 wordt nationaliteit daaraan toegevoegd, met bepaalde voorbehouden.

[21] Arrest van 17 oktober 2013, Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, punt 76).

45. Om vast te stellen of dit recht is geschonden, moet vooraleerst worden beoordeeld of de houders van vuurwapens die door richtlijn 91/477 (zoals gewijzigd) zijn ingedeeld in de categorieën A.6 tot en met A.8, zich bevonden in een situatie die vergelijkbaar was met die van houders van vuurwapens die zijn ingedeeld in categorie A.9.

46. Daartoe moet worden nagegaan of volgens richtlijn 91/477, vóór de wijziging ervan bij richtlijn 2017/853, de verwerving en het voorhanden hebben van semiautomatische wapens waren onderworpen aan de vereisten van vergunning en registratie.

1. Vuurwapens voor het afvuren van losse patronen vóór richtlijn 2017/853

47. De interveniënten geven in hun opmerkingen blijk van met elkaar botsende opvattingen over de regeling voor semiautomatische vuurwapens vóór richtlijn 2017/853:

– De Belgische regering [22] en de Raad [23] betogen dat de verkoop van semiautomatische vuurwapens vrij was en dat het verkrijgen van een vergunning of registratie daarom niet vereist was.

– De Commissie en het Parlement stellen dat deze wapens onder het begrip „vuurwapen” vielen en bijgevolg waren onderworpen aan de regeling voor wapens van die aard. [24]

48. Deze laatste zienswijze is mijns inziens consistenter, want in overeenstemming met het begrip „vuurwapen” in artikel 1, lid 1, punt 1, van richtlijn 91/477, zowel vóór als na de wijziging ervan bij richtlijn 2017/853. Dat begrip is gedefinieerd 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 [eenvoudig] kan worden omgebouwd”. [25]

49. Van de opmerkingen die interveniënten op dit punt hebben gemaakt, overtuigen die van het Parlement, wiens argumenten ik onderschrijf, mij het meest. Volgens deze instelling had de toevoeging van punt 9 aan categorie A tot doel om een reeds van kracht zijnde regel te verduidelijken, niet om deze inhoudelijk te wijzigen. [26]

[22] Punten 26, 33 en 37 van haar schriftelijke opmerkingen. De Belgische regering heeft haar standpunt ter terechtzitting verduidelijkt door te verklaren dat de in punt 33 bedoelde registratie geen betrekking had op vuurwapens voor het afvuren van losse patronen.

[23] Punten 12 en 13 van zijn schriftelijke opmerkingen.

[24] Na bezwaar te hebben gemaakt tegen de ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing op grond van het ontbreken van een vergunnings- en registratieplicht in België, erkent de Commissie dat vuurwapens voor het afvuren van losse patronen „vuurwapens” waren, die bijgevolg, vóór de wijziging van richtlijn 91/477, onder de regeling van die richtlijn vielen (punt 30 van haar schriftelijke opmerkingen).

[25] Het hier toegevoegde bijwoord „eenvoudig” dat in de Spaanse taalversie is opgenomen komt niet voor in de andere geraadpleegde taalversies (de Duitse: „jede tragbare Waffe, die Schrot, eine Kugel oder ein anderes Geschoss mittels Treibladung durch einen Lauf verschießt, die für diesen Zweck gebaut ist oder die für diesen Zweck umgebaut werden kann”; de Engelse: „any portable barrelled weapon that expels, is designed to expel or may be converted to expell a shot, bullet or projectile by the action of a combustible propellant”; de Franse: „toute arme à canon portative qui propulse des plombs, une balle ou un projectile par l'action de la combustion d'une charge propulsive, ou qui est conçue pour ce faire ou peut être transformée à cette fin”; de Italiaanse: „qualsiasi arma portatile a canna che espelle, è progettata per espellere o può essere trasformata al fine di espellere un colpo, una pallottola o un proiettile mediante l'azioine di un combustibile propellente”; de Portugese: „uma arma portátil, com cano, apta a disparar ou que seja concebida para disparar ou que possa ser modificada para disparar balas ou projéteis através da ação de uma carga propulsora”, en de Roemeense: „înseamnă orice armă portabilă cu țeavă care poate expulza, este concepută să expulzeze sau poate fi transformată să expulzeze o alice, un glonț sau un proiectil prin acțiunea unui combustibil de propulsie”). Los van de afwezigheid ervan in andere taalversies is, gezien vanuit het oogpunt van veiligheid, de omstandigheid dat het ombouwen van een wapen moeilijk of eenvoudig is, mijns inziens niet een aspect dat geschikt is om te bepalen of dat wapen al dan niet een vuurwapen is. De loutere mogelijkheid dat het wapen kan worden omgebouwd impliceert op zichzelf al een risico.

[26] Opmerkingen van het Parlement, punt 23. In voetnoot 7 merkt het Parlement op dat hetzelfde geldt voor de toevoegingen van punt 8 in categorie B en punt 5 in categorie C, voor respectievelijk vergunnings- en aangifteplichtige vuurwapens die zijn omgebouwd om er losse patronen mee af te vuren.

50. Daar voegt het Parlement aan toe dat de vuurwapens van categorie A.9 oorspronkelijk waren ontworpen om ladingen, kogels of projectielen voort te stuwen en volgens artikel 1, lid 1, punt 1, van richtlijn 91/477, vóór de wijziging van 2017, alleen van het begrip „vuurwapen" konden worden uitgesloten indien was voldaan aan een van de in bijlage I, punt III, onder a), b) en c), vermelde voorwaarden [27], waarvan in casu geen enkele was vervuld.

51. In dit verband betoogt het Parlement:

– met betrekking tot punt a), dat de vuurwapens van categorie A.9 een minder ingrijpende ombouwing hebben ondergaan dan een die leidt tot de onbruikbaarmaking ervan, zodat zij nog wel kunnen worden gebruikt, maar enkel voor het afvuren van losse patronen. Het onderscheid is duidelijk, aangezien onbruikbaar gemaakte vuurwapens van categorie A niet als verboden vuurwapens worden ingedeeld, maar wel in categorie C.6, als aangifteplichtig;

– met betrekking tot de punten b) en c), dat de aldaar beschreven wapens (met uitzondering van replica's van antieke wapens) [28] bij de hervorming van 2017 ongemoeid zijn gelaten, waaruit volgt dat het niet gaat om wapens van categorie A.9.

52. Het ombouwen van een vuurwapen tot een wapen voor het afvuren van losse patronen heeft dus geen afbreuk gedaan aan de oorspronkelijke status ervan (die van een vuurwapen dat is onderworpen aan de geharmoniseerde regeling van richtlijn 91/477) overeenkomstig artikel 1, lid 1, punt 1, van die richtlijn vóór de wijziging ervan bij richtlijn 2017/853.

53. Zoals ik reeds heb opgemerkt, ben ik het in de kern eens met deze argumenten, die nog ruimte voor enige nadere onderbouwing laten.

54. Semiautomatische wapens die zijn omgebouwd tot wapens voor het afvuren van losse patronen zijn uitgerust met mechanismen die oorspronkelijk zijn ontworpen voor het afvuren van echte patronen. In zoverre vallen zij zonder meer onder het begrip van artikel 1, lid 1, punt 1, tweede alinea, van richtlijn 91/477 vóór de wijziging ervan bij richtlijn 2017/853 [29].

55. Dat type „object" kan immers worden omgebouwd om door middel van explosieve voortstuwing een lading, kogel of projectief uit te stoten. Als dat object bovendien „qua vormgeving gelijk is aan een vuurwapen" en „ingevolge zijn constructie of het materiaal waarvan het is gemaakt aldus kan worden omgebouwd", kan men zich afvragen wat beter geschikt zou kunnen zijn voor dit doel dan het oorspronkelijke, omgebouwde wapen.

[27] Namelijk dat het moet gaan om: a) vuurwapens die voorgoed onbruikbaar zijn gemaakt; b) vuurwapens die zijn ontworpen voor het geven van alarm of signalen, reddingsactiviteiten, slachten van dieren of visserij met harpoenen, of bestemd zijn voor industriële of technische doeleinden, mits zij alleen voor dat welbepaalde gebruik kunnen worden aangewend, of c) vuurwapens die als antieke wapens of replica's daarvan worden beschouwd.

[28] Als de vuurwapens die zij zijn, zijn zij opgenomen in de relevante categorie van punt II van bijlage I, aangezien dergelijke „reproducties […] kunnen worden gebouwd met behulp van moderne technieken waardoor ze winnen aan duurzaamheid en precisie, waarmee dus wordt gesuggereerd dat ze gevaarlijker kunnen zijn dan echte antieke wapens" (arrest Tsjechië/Parlement en Raad, punt 129).

[29] De bij richtlijn 2017/853 ingevoerde wijziging heeft op dit punt niets wezenlijks veranderd.

56. Hetzelfde resultaat wordt verkregen geredeneerd vanuit het contrast met onbruikbaar gemaakte wapens. In een ander verzoek om een prejudiciële beslissing [30] is de vraag gerezen of die wapens binnen het bereik van het begrip „vuurwapen" vallen. In mijn conclusie neeg ik naar het bevestigende antwoord, nadat ik had uiteengezet dat:

– elk wapen bepaalde „essentiële onderdelen" bevat. De onbruikbaarmaking heeft tot doel te waarborgen „dat alle essentiële onderdelen van het vuurwapen voorgoed onbruikbaar worden gemaakt en onmogelijk […] verwijderd, vervangen of aangepast kunnen worden" [31];

– die essentiële onderdelen op zichzelf een vuurwapen vormden overeenkomstig de definitie van artikel 1, lid 1 ter, van richtlijn 91/477, vóór de wijziging ervan bij richtlijn 2017/853 [32].

57. Als dit geldt met betrekking tot onbruikbaar gemaakte wapens, moet het des te meer gelden voor wapens die worden omgebouwd om er losse patronen mee af te vuren. In semiautomatische wapens die zijn omgebouwd voor het afvuren van dit type munitie blijven de essentiële onderdelen intact en werkzaam, met uitzondering van de loop. [33] De bij richtlijn 2017/853 ingevoerde wijziging, waarbij de lijst van essentiële onderdelen (die sindsdien worden opgesomd in artikel 1, lid 2) is uitgebreid, ondersteunt deze opvatting. [34]

58. De semiautomatische wapens die reeds bestonden bij de inwerkingtreding van de hervorming van richtlijn 91/477 en waren ingedeeld in categorie B, en na de hervorming in de categorieën A.6 tot en met A.8, vereisten dus vergunning en registratie, ongeacht of zij al dan niet waren aangepast om er losse patronen mee af te vuren.

59. Een andere kwestie is of de lidstaten dit criterium bij de invoering van hun interne regels wel of niet hebben gerespecteerd. Uit de verstrekte informatie blijkt dat dit in enkele lidstaten (zes, waaronder België) niet is gebeurd. [35] Die feitelijke omstandigheid kan echter niet afdoen aan hetgeen tot nu toe is uiteengezet.

2. Verschil in behandeling en gelijkheid voor de wet

60. Houders van semiautomatische wapens van de categorieën A.6 tot en met A.8 worden dus verschillend behandeld, hoewel zij zich (wat hun wettelijke positie betreft) in een vergelijkbare situatie bevinden: indien zij niet-omgebouwde wapens bezaten, is na de bij richtlijn 2017/853

[30] Zaak A (Verkeer van onbruikbaar gemaakte wapens), waarin ik conclusie heb genomen op 7 juli 2022 (C-296/21, EU:C:2022:538).

[31] Bijlage I, punt III, onder a), van richtlijn 91/477 vóór de wijziging ervan bij richtlijn 2017/853.

[32] De hervorming van richtlijn 2008/51 heeft in artikel 1, lid 1 ter, van richtlijn 91/477 opgenomen wat oorspronkelijk reeds was bepaald in bijlage I, punt II, onder b).

[33] De handelingen voor het ombouwen van een echt vuurwapen tot een vuurwapen voor het afvuren van losse patronen zijn geconcentreerd in de loop van het wapen. Met een reeks pinnen door de loopboring wordt het uitstoten van een projectiel fysiek voorkomen, terwijl er ruimte overblijft voor de uitdrijving van gassen die ontstaan bij de verbranding van het kruit in de losse patroon. Een van de pinnen moet worden geplaatst door de kamer, aan de voorkant van de behuizing voor de kogel, teneinde te verhinderen dat er een echte patroon wordt ingebracht en aldus te voorkomen dat er ongelukken gebeuren.

[34] Anders dan bij het in elkaar zetten van een wapen door het combineren van essentiële onderdelen van andere wapens, kan bij het weer ombouwen in een vuurwapen door het wegnemen van de voor het afvuren van losse patronen aangebrachte veranderingen in de loop, de integrale structurele ondersteuning van de essentiële onderdelen van het oorspronkelijke wapen worden benut, zonder noodzaak om daaraan enige wijziging of aanpassing aan te brengen.

[35] Een groot aantal lidstaten heeft zich wel aan dat criterium gehouden. De antwoorden van het Parlement, de Raad en de Commissie op een vraag van het Hof komen overeen wat betreft het feit dat de verwerving en het voorhanden hebben van wapens voor het afvuren van losse patronen in slechts zes lidstaten niet vergunningsplichtig was. Ter terechtzitting is duidelijk geworden dat de verscheidenheid aan nationale wetgevingsoplossingen (in wat werd omschreven als wetgevingskakofonie en -chaos) een bepalende factor was voor de oplossing die is gekozen om te verduidelijken en meer in detail te regelen wat reeds vóór de hervorming van 2017 voortvloeide uit richtlijn 91/477.

doorgevoerde hervorming de overgangsregeling van artikel 7, lid 4 bis, van richtlijn 91/477 op hen van toepassing; indien die semiautomatische wapens zijn aangepast om er losse patronen mee af te vuren, komen de houders ervan daarentegen niet in aanmerking voor de overgangsregeling.

61. Een verschil in behandeling in vergelijkbare situaties is „gerechtvaardigd indien het berust op een objectief en redelijk criterium, dat wil zeggen wanneer het verband houdt met een door de betrokken wetgeving nagestreefd wettelijk toelaatbaar doel, en dit verschil in verhouding staat tot het met de betrokken behandeling nagestreefde doel” [36].

62. Aangezien in casu de geldigheidsvraag zich uitstrekt tot een wetgevingshandeling van de Unie, „staat het aan de Uniewetgever om het bestaan van ter rechtvaardiging ingeroepen objectieve criteria aan te tonen en de feiten en omstandigheden aan te dragen die het Hof nodig heeft om na te gaan of die criteria bestaan” [37].

63. De schriftelijke opmerkingen van de interveniërende instellingen lopen uiteen op het punt van de vergelijkbaarheid van de situatie van houders van wapens van de categorieën A.6 tot en met A.8 met die van houders van wapens van categorie A.9:

– Volgens het Parlement moesten wapens voor het afvuren van losse patronen vóór de hervorming van richtlijn 2017/853 over een vergunning beschikken, maar bevonden de houders ervan zich niet in een situatie die vergelijkbaar was met die van de houders van wapens van de categorieën A.6 tot en met A.8. [38]

– Volgens de Raad was de situatie van houders van wapens voor het afvuren van losse patronen, waarvoor geen vergunning en registratie vereist waren, niet vergelijkbaar met die van houders van wapens van de categorieën A.6 tot en met A.8. De Raad erkent evenwel dat de lidstaten op grond van artikel 3 van richtlijn 91/477 een strengere regeling konden vaststellen en een vergunning konden vereisen.

– De Commissie betoogt dat niets de lidstaten belet om een soortgelijke behandeling toe te passen op wapens van de categorieën A.6 tot en met A.8 en wapens voor het afvuren van losse patronen wanneer deze laatste wapens, omdat zij zijn aangepast om er losse patronen mee af te vuren, zijn ingedeeld in categorie A.9. Volgens haar roept de richtlijn op zichzelf geen verplichting in het leven die inbreuk kan maken op het recht op gelijke behandeling.

64. Gezien de uiteenlopende zienswijzen van de instellingen is ter terechtzitting de vraag aan de orde geweest of de uitbreiding van de overgangsregeling van artikel 7, lid 4 bis, van richtlijn 91/477, zoals gewijzigd bij richtlijn 2017/853, naar wapens voor het afvuren van losse patronen de door laatstgenoemde richtlijn nagestreefde doelstelling van bescherming van de openbare veiligheid in het gedrang zou hebben gebracht.

65. De instellingen waren het erover eens – met diverse nuanceringen – dat de overgangsregeling is ingesteld met inachtneming van de verscheidenheid aan modellen die tot dan toe in de lidstaten bestonden. Voor wapens voor het afvuren van losse patronen werd een ander criterium gehanteerd dan in artikel 7, lid 4 bis, van richtlijn 91/477: in plaats van de focus te leggen op de

[36] Arrest van 17 oktober 2013, Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, punt 77).

[37] Ibidem, punt 78.

[38] Hoewel het Parlement zich daarbij baseert op de verscheidenheid aan rechtsregelingen in de lidstaten (punten 49 en 52 van zijn schriftelijke opmerkingen), heeft het in antwoord op een vraag van het Hof verklaard dat die verscheidenheid „niet het effect kan sorteren dat het toepassingsgebied van richtlijn 91/477 verandert”.

vergunning per categorie vuurwapens (zoals in dat artikel wordt gedaan), werd er de voorkeur aan gegeven te verwijzen naar de uitzonderingsmogelijkheden van artikel 6, dat een onderzoek per geval van de omstandigheden van de houder van het tot wapen voor het afvuren van losse patronen omgebouwd vuurwapen mogelijk maakt.

66. Deze uitlegging bevat mijns inziens ten minste drie zwakheden vanuit het oogpunt van het recht op gelijkheid van de bezitters van al dan niet omgebouwde semiautomatische wapens die deze zowel in het ene als in het andere geval vóór 13 juni 2017 rechtmatig hadden verworven.

67. In de eerste plaats rechtvaardigen de verschillen tussen nationale wetgevingen niet dat er wordt gekozen voor oplossingen die voorbijgaan aan de realiteit van de (uniforme) werkingssfeer van richtlijn 91/477, vóór de wijziging ervan bij richtlijn 2017/853.

68. In de tweede plaats zou niets eraan in de weg hebben gestaan dat er, met de nodige waarborgen, voor de houders van semiautomatische wapens die zijn omgebouwd om er losse patronen mee af te vuren een overgangsregeling werd ingesteld, op voorwaarde dat de betreffende houders (in de lidstaten waar die wapens niet aan een vergunningsplicht waren onderworpen) deze naar behoren zouden laten registreren. Deze oplossing, waar ik later op zal terugkomen, zou hebben voorkomen dat de houders van deze wapens in lidstaten die wel over een regeling van voorafgaande vergunning beschikten (de meerderheid), plotsklaps van hun bezit werden beroofd.

69. In de derde plaats verhelpt het beroep op de regeling van artikel 6 van richtlijn 91/477 de ongelijkheid niet. Het is juist dat deze richtlijn, zoals gewijzigd bij richtlijn 2017/853, na een verbod op wapens van categorie A in te stellen, voorziet in een stelsel van uitzonderingen (artikel 6, leden 2 tot en met 7), dat strekt tot het volgende:

– De algemene regel (lid 1) is het verbod op „de verwerving en het voorhanden hebben van de in categorie A ingedeelde vuurwapens, essentiële onderdelen en munitie", waarbij de lidstaten ervoor moeten zorgen dat „de vuurwapens, essentiële onderdelen en munitie die in strijd met dat verbod onrechtmatig in bezit werden gehouden in beslag worden genomen".

– Uit hoofde van de uitzonderingen kan in bepaalde gevallen een vergunning worden verleend voor in categorie A ingedeelde vuurwapens, essentiële onderdelen en munitie.[39] Het artikel biedt dus ruimte om de impact van het verbod voor bepaalde houders van die wapens te verkleinen teneinde de evenredigheid van dat verbod te waarborgen.

70. Niettemin vallen niet alle semiautomatische wapens die zijn omgebouwd om er losse patronen mee af te vuren onder de uitzonderingen van artikel 6 van richtlijn 91/477, zoals gewijzigd bij richtlijn 2017/853. Met name:

– is het doel van het gebruik ervan voor zelfverdediging niet voldoende om het verbod op het bezit ervan – ook niet tijdelijk – op te heffen;

[39] Zie arrest Tsjechië/Parlement en Raad, punt 122. Deze uitzonderlijke vergunningen, voorzien van waarborgen die verband houden met de openbare veiligheid en de openbare orde met het oog op de identificatie, registratie, opslag, bewaring en controle van wapens, kunnen worden verleend voor of aan: i) „[…] 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"; ii) „verzamelaars"; iii) „wapenhandelaren of -makelaren"; iv) „musea", en v) „sportschutters".

– komen ook sportschutters die wapens van categorie A.9 willen behouden niet in aanmerking voor de uitzondering, aangezien artikel 6, lid 6, de uitzondering beperkt tot de wapens van de categorieën A.6 en A.7.

71. Hoewel artikel 6 de anomalie enigszins mitigeert, wordt deze dus niet volledig weggenomen, hetgeen bevestigt dat het debat zich afspeelt binnen het kader van de overgangsregeling van artikel 7, lid 4 bis, van richtlijn 91/477 zelf.

72. Mijns inziens is voor de oplossing van het probleem de vergelijking van de wapens van doorslaggevend belang. Terwijl sommige wapens (die van categorie A.6, A.7 of A.8) volledig functioneel zijn en kogels of projectielen kunnen afvuren, brengen andere (die van categorie A.9) alleen gassen tot ontploffing om die vervolgens uit te stoten. Eerstgenoemde wapens vormen een acuut gevaar; laatstgenoemde wapens vormen een potentieel risico als zij weer worden omgebouwd.

73. Vanuit het oogpunt van veiligheid zou het derhalve objectief redelijk en evenredig zijn dat de wapens van categorie A.9 een minder strenge behandeling krijgen dan die van de categorieën A.6 tot en met A.8. De wettelijke oplossing behelst echter precies het omgekeerde.

74. Dat het risico bestaat dat semiautomatische wapens voor het afvuren van losse patronen worden omgebouwd om door explosieve voortstuwing kogels of projectielen uit te stoten, lijdt geen twijfel. Om die reden is de indeling in categorie A (dus het verbod ervan) redelijk. Volgens overweging 20 van richtlijn 2017/853 was de bescherming van de openbare veiligheid de bepalende doelstelling om categorie A.9 in te voeren.

75. Semiautomatische wapens van categorie A.6, A.7 of A.8 dragen echter, zoals ik zojuist heb opgemerkt, ten minste datzelfde risico in zich: zonder dat zij daartoe hoeven te worden omgebouwd, zijn zij geschikt om (een beperkt aantal) kogels of projectielen af te vuren. Bijgevolg was het al even redelijk om deze als verboden wapens in te delen in categorie A.

76. Wat vanuit het oogpunt van de doelstelling van openbare veiligheid minder logisch is, is – zoals ik reeds heb aangegeven – dat voor de gevaarlijkste wapens (niet-omgebouwde semiautomatische wapens) het voorhanden hebben ervan op voorlopige basis wordt toegestaan, terwijl die overgangsregeling niet geldt voor wapens die in theorie minder gevaarlijk zijn omdat ze zijn omgebouwd tot wapens voor het afvuren van losse patronen.

77. In hun schriftelijke opmerkingen betogen de interveniërende instellingen dat het ontbreken van voorafgaande registratie van wapens voor het afvuren van losse patronen het onmogelijk zou maken om de bestaande wapens van dit soort te controleren. Deze uitlegging is in mijn ogen echter niet bevredigend:

– In de eerste plaats is het zo dat richtlijn 91/477 van meet af aan heeft voorzien in de registratie van niet-aangegeven wapens. Artikel 8, lid 1, tweede alinea, van die richtlijn draagt de lidstaten namelijk op om „binnen een jaar na de inwerkingtreding van de nationale bepalingen ter omzetting van deze richtlijn de aangifte van alle, thans op hun grondgebied voorhanden gehouden vuurwapens van categorie C verplicht [te stellen]”. Hetzelfde mechanisme had kunnen worden toegepast op wapens van de andere categorieën, met name op die van categorie A.9.

– In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat die uitleg niet geldt voor de lidstaten (de meerderheid) die wel beschikten over regelingen voor de vergunning en registratie van dit soort wapens.

– In de derde plaats is er geen enkel bewijs aangedragen voor de belemmeringen die zouden zijn ontstaan als gevolg van de instelling van een overgangsperiode voor aangifte en registratie als minder belastend alternatief voor het ontbreken van een overgangsregeling. [40]

78. Ik ben kortom van oordeel dat artikel 7, lid 4 bis, van richtlijn 91/477 in strijd is met het beginsel van gelijke behandeling voor de wet, aangezien het zonder redelijke rechtvaardiging vergelijkbare situaties verschillend behandelt.

79. Indien het Hof het eens is met mijn beoordeling, hoeft niet te worden onderzocht of die bepaling in overeenstemming is met artikel 17, lid 1, van het Handvest of met het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen. Voor het geval dat niet zo is, zal ik dat artikel en dat beginsel beknopt analyseren.

C. Geldigheid van artikel 7, lid 4 bis, van richtlijn 91/477 in het licht van artikel 17, lid 1, van het Handvest

80. De premisse is dat het voor houders van wapens van de categorieën A.6 tot en met A.8 die vóór 13 juni 2017 tot wapens voor het afvuren van losse patronen zijn omgebouwd, verboden is om deze in bezit te hebben, ook niet gedurende een overgangsperiode. De vraag is of deze inmenging in het recht op eigendom redelijkerwijs gerechtvaardigd is of integendeel onevenredig is. [41]

81. Ditzelfde probleem is gerezen in de zaak die is beslecht door het arrest Tsjechië/Parlement en Raad. Daarin heeft het Hof verklaard, na zijn rechtspraak inzake artikel 17, lid 1, van het Handvest te hebben herhaald [42], dat het verbod op de semiautomatische vuurwapens als bedoeld in bijlage I, punt II, categorieën A.6 tot en met A.8, bij richtlijn 91/477, zoals gewijzigd door richtlijn 2017/853, geen onevenredige inmenging in het eigendomsrecht van de houders ervan vormt.

82. De redenen die ten grondslag lagen aan deze uitspraak waren in wezen de volgende:

– het feit dat er een overgangsregeling is ingevoerd in artikel 7, lid 4 bis, van richtlijn 91/477, zoals gewijzigd bij richtlijn 2017/853, waardoor deze richtlijn „niet [bepaalt] dat de houders van dergelijke wapens die vóór de inwerkingtreding ervan werden verworven, verplicht moeten worden onteigend” [43];

[40] De interveniërende instellingen hebben dit punt ter terechtzitting niet bevredigend toegelicht en hebben slechts herhaald dat de oplossing is te vinden in artikel 6 van richtlijn 91/477.

[41] Naar het oordeel van de verwijzende rechter zou er de facto sprake kunnen zijn van een onteigening die, bij gebreke van volledige en voorafgaande schadeloosstelling, niet strookt met artikel 17, lid 1, van het Handvest.

[42] Het Hof heeft verklaard dat artikel 17, lid 1, van het Handvest „onteigeningen niet op absolute wijze verbiedt”, maar dat „daarin niettemin is bepaald dat ze alleen kunnen plaatsvinden in het algemeen belang, in de gevallen en onder de voorwaarden waarin de wet voorziet en mits het eigendomsverlies tijdig op billijke wijze wordt vergoed”.

[43] Arrest Tsjechië/Parlement en Raad, punt 135.

– het feit dat het verbod „in principe gewoon de verkrijging van eigendom voorkomt en dat er naast dit verbod in artikel 6, leden 2 tot en met 6, van richtlijn 91/477 […] is voorzien in een geheel van uitzonderingen en afwijkingen”. [44]

83. De eerste van deze redenen gaat niet op voor semiautomatische wapens van de categorieën A.6 tot en met A.8 die zijn omgebouwd om losse patronen af te vuren, welke zijn ingedeeld in categorie A.9. Het ontbreken van een overgangsregeling voor die wapens leidt ertoe dat de wapens van deze categorie die *vóór* 13 juni 2017 rechtmatig zijn verkregen, zonder meer als verboden worden beschouwd en in beslag moeten worden genomen.

84. Ten aanzien van de tweede reden heb ik reeds betoogd dat artikel 6 van richtlijn 91/477, zoals gewijzigd bij richtlijn 2017/853, de tekortkomingen niet verhelpt, aangezien belangrijke categorieën van wapens voor het afvuren van losse patronen die rechtmatig worden gehouden, maar in dat artikel niet worden genoemd, niet kunnen worden geregulariseerd. In die gevallen wordt de houders van wapens voor het afvuren van losse patronen die vóór 13 juni 2017 rechtmatig zijn verworven onmiddellijk hun bezit ontnomen, zonder overgangsregeling en zonder dat dit gepaard gaat met een schadeloosstelling.

85. Het is juist dat de Uniewetgever de mogelijkheid om de eigendom van eerder op regelmatige wijze verworven vuurwapens te behouden kan uitsluiten door „het gebruik van goederen [te] regelen in het algemeen belang in de zin van artikel 17, lid 1, derde volzin, van het Handvest” [45].

86. Indien hij daartoe echter besluit ten aanzien van eerder op regelmatige wijze verworven wapens waarvoor – zonder dat de houders ervan gebruik kunnen maken van de algemene uitzonderingen – geen andere mogelijkheid wordt opengelaten dan er afstand van te doen of ze definitief onbruikbaar te maken, is er sprake van strijdigheid met het gewaarborgde recht op eigendom.

87. Dit recht kan alleen worden gewaarborgd door schadeloosstelling van de onteigende houder, maar richtlijn 91/477, zoals gewijzigd bij richtlijn 2017/853, voorziet niet in schadeloosstelling.

88. Een van de interveniërende instellingen betoogt dat de verantwoordelijkheid naar de lidstaten kan worden verlegd, met het argument dat de lidstaten moeten zorgen voor de juiste omzetting van richtlijnen en bij de omzetting van richtlijn 91/477, zoals gewijzigd bij richtlijn 2017/853, hadden kunnen voorzien in schadeloosstelling. [46]

89. Deze opvatting zou opgeld kunnen doen indien de Unieregeling de lidstaten een beoordelingsmarge verleent, maar niet wanneer, zoals in casu het geval is, uit de gezamenlijke lezing van artikel 6 en artikel 7, lid 4 bis, van richtlijn 91/477 moet worden afgeleid dat deze bepalingen niet toestaan dat bepaalde categorieën semiautomatische wapens die zijn omgebouwd tot wapens voor het afvuren van losse patronen en die rechtmatig zijn verkregen, rechtmatig in bezit worden gehouden.

[44] Ibidem, punt 136.

[45] Ibidem, punt 137.

[46] Specifiek heeft het Parlement dit ter terechtzitting bepleit.

D. Beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen

90. „Volgens vaste rechtspraak van het Hof kan de betrokkene zich alleen beroepen op het vertrouwensbeginsel indien hij van de bevoegde instanties van de Unie nauwkeurige, onvoorwaardelijke en overeenstemmende toezeggingen heeft gekregen, die van bevoegde en betrouwbare bronnen afkomstig zijn. Iedere justitiabele bij wie een instelling, orgaan of instantie van de Unie gegronde verwachtingen heeft gewekt door hem nauwkeurige toezeggingen te doen, kan zich namelijk op dat beginsel beroepen. Nauwkeurige, onvoorwaardelijke en onderling overeenstemmende inlichtingen zijn als dergelijke toezeggingen aan te merken, ongeacht de vorm waarin zij worden meegedeeld” [47].

91. Net als de drie bij de onderhavige procedure betrokken instellingen (Parlement, Raad en Commissie) ben ik van mening dat in de verwijzingsbeslissing geen enkele garantie wordt genoemd die de Uniewetgever, of enige andere autoriteit van de Unie, heeft gegeven aan de houders van wapens van categorie A.9 van richtlijn 91/477 en waarop de verwachting kan worden gebaseerd dat zij die – vóór 13 juni 2017 verworven – wapens zouden kunnen behouden op grond van een overgangsregeling.

92. Het tegendeel is het geval: in de studies die voorafgaand aan de hervorming van richtlijn 2017/853 zijn uitgevoerd, is gewezen op de verschillen tussen de regelingen van de lidstaten met betrekking tot de toepassing van richtlijn 91/477 en werd voorgesteld om uniforme criteria voor alarmwapens en wapens voor saluutschoten en akoestische signalen vast te stellen teneinde te voorkomen dat die worden omgebouwd tot echte wapens. [48]

93. Was het in het licht van artikel 3 van richtlijn 91/477 reeds in het algemeen te voorzien dat de voorwaarden voor het voorhanden hebben van vuurwapens zouden worden aangescherpt, dan duidde de onmiddellijke voorgeschiedenis van de hervorming heel specifiek daarop.

V. Conclusie

94. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging om het Grondwettelijk Hof te antwoorden als volgt:

„Artikel 7, lid 4 bis, 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 (EU) 2017/853 van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2017, is in strijd met de artikelen 17 en 20 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, voor zover die bepaling:

de lidstaten niet toestaat om de daarin vastgestelde overgangsregeling voor semiautomatische vuurwapens die zijn ingedeeld in de categorieën A.6 tot en met A.8 van bijlage I, punt II, uit te breiden naar semiautomatische wapens die, omdat zij zijn omgebouwd tot wapens voor het afvuren van losse patronen, behoren tot categorie A.9 van bijlage I, punt II, bij die richtlijn, of om voor die wapens een soortgelijke regeling in te voeren;

[47] Arrest van 5 maart 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, punt 97).

[48] Zie arrest Tsjechië/Parlement en Raad, punten 87 en 89, alsook het verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement van 18 november 2015 getiteld „REFIT 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” [COM(2015) 751 final].

niet voorziet in schadeloosstelling bij ontneming van de eigendom en het gebruik van rechtmatig verworven wapens en de houders ervan geen gebruik kunnen maken van de uitzonderlijke vergunningsmogelijkheid die is vervat in artikel 6 van richtlijn 91/477.”