CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
van 7 juli 2022 [1]

**Zaak C-296/21**

**A**

[verzoek van de Korkein hallinto-oikeus (hoogste bestuursrechter, Finland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Verwerving en voorhanden hebben van vuurwapens – Overbrenging van onbruikbaar gemaakte vuurwapens binnen de Unie – Richtlijn 91/477/EEG – Uitvoeringsverordening (EU) 2015/2403 – Artikel 7, lid 2 – Wederzijdse erkenning – Artikel 3, lid 1 – Controlerende entiteit die door de lidstaten wordt aangewezen – Artikel 3, lid 3 – Controlerende entiteit die niet voorkomt op de door de Commissie gepubliceerde lijst van controlerende entiteiten van de lidstaten”

1. Richtlijn 91/477/EEG [2], zoals gewijzigd bij richtlijn 2008/51/EG [3], gaf, naast andere punten van zorg van de Uniewetgever, uitdrukking aan diens wens om regels voor het onbruikbaar maken van vuurwapens vast te stellen.

2. Uitvoeringsverordening (EU) 2015/2403 [4] beoogt ervoor te zorgen dat vuurwapens die onbruikbaar worden gemaakt, voorgoed onbruikbaar zijn, zoals werd voorgeschreven door richtlijn 2008/51/EG. Daartoe vereist zij dat een bevoegde autoriteit controleert of het onbruikbaar maken is uitgevoerd overeenkomstig bepaalde technische specificaties (die zijn opgenomen in bijlage I) en aan de eigenaar van het wapen een certificaat afgeeft waaruit dit blijkt.

3. De verwijzende rechter heeft in wezen twee vragen over de uitlegging van richtlijn 91/477 en uitvoeringsverordening 2015/2403:

– Ten eerste wenst hij te vernemen of een privaatrechtelijke entiteit die is opgericht in de vorm van een GmbH (besloten vennootschap), gemachtigd is om op te treden als „controlerende entiteit” en om een certificaat van onbruikbaarmaking af te geven.

[1] Oorspronkelijke taal: Spaans.

[2] 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). De 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] Richtlijn 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). In deze conclusie hebben de verwijzingen naar richtlijn 91/477, tenzij anders vermeld, betrekking op de versie zoals gewijzigd bij richtlijn 2008/51.

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

– Ten tweede vraagt hij zich af of de erkenning door een lidstaat van in een andere lidstaat afgegeven certificaten van onbruikbaarmaking van wapens is gebonden aan de voorwaarde dat de entiteit die het certificaat heeft afgegeven door de Commissie is opgenomen in de in artikel 3, lid 3, van uitvoeringsverordening 2015/2403 bedoelde lijst.

## I. Toepasselijke bepalingen

### *A. Unierecht*

#### *1. Richtlijn 91/477*

4. Artikel 1 luidt:

„1. 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, tenzij het is uitgesloten om een van de in punt III van bijlage I genoemde redenen. Vuurwapens worden onderverdeeld in punt II van bijlage I.

In de zin van deze richtlijn wordt een object geacht te kunnen worden omgebouwd zodat door middel van explosieve voortstuwing een lading, kogel of projectiel uitgestoten kan worden wanneer:

– het qua vormgeving gelijk is aan een vuurwapen, en

– ingevolge zijn constructie of het materiaal waarvan het is gemaakt aldus kan worden omgebouwd.

1 bis. In de zin van deze richtlijn wordt onder ‚onderdeel' verstaan elk element of vervangingselement dat specifiek voor een vuurwapen is gemaakt en van essentieel belang is voor de werking ervan, met inbegrip van een loop, een frame- of kastgroep, slede of cilinder, grendel of afsluiterblok, en enig hulpstuk dat is ontworpen of aangepast om het geluid van het vuren van een vuurwapen te verminderen.

1 ter. In de zin van deze richtlijn wordt onder ‚essentieel onderdeel' verstaan het sluitingsmechanisme, de kamer en de loop van vuurwapens die, als afzonderlijke voorwerpen, vallen onder de categorie waarin het vuurwapen waarvan zij deel uitmaken of waarvoor zij bestemd zijn, is ingedeeld.

[…]"

5. In artikel 4, lid 1, wordt bepaald:

„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."

6. In hoofdstuk 3 („Formaliteiten voor het verkeer van wapens in de Unie”), wordt in artikel 14 bepaald:

„De lidstaten stellen bepalingen vast om de binnenkomst op hun grondgebied te verbieden:

– van een vuurwapen, behalve in de omstandigheden en met inachtneming van de voorwaarden die in de artikelen 11 en 12 zijn genoemd;

[…].”

7. In bijlage I kan worden gelezen:

„[…]

III. In de zin van deze bijlage vallen niet onder de definitie van vuurwapens voorwerpen die voldoen aan de definitie, maar die:

a) voorgoed onbruikbaar zijn gemaakt door een neutralisatie die inhoudt dat alle essentiële onderdelen van het vuurwapen 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.

[…]

De lidstaten nemen maatregelen om ervoor te zorgen dat de onder a) bedoelde neutralisaties gecontroleerd worden door een bevoegde autoriteit, om te garanderen dat de betreffende vuurwapens door deze bewerkingen inderdaad voorgoed onbruikbaar worden. De lidstaten zorgen ervoor dat in het kader van deze controle een certificaat of document wordt afgegeven waaruit blijkt dat het vuurwapen onbruikbaar is gemaakt, dan wel dat op het vuurwapen een duidelijk zichtbare markering wordt aangebracht waaruit dat blijkt. De Commissie stelt gemeenschappelijke richtsnoeren op volgens de procedure met toetsing van artikel 13 bis, lid 2, van deze richtlijn, betreffende normen en technieken om te waarborgen dat onbruikbaar gemaakte vuurwapens voorgoed onbruikbaar zijn.

[…]”

*2. Uitvoeringsverordening 2015/2403*

8. Artikel 2 („Personen en entiteiten die gemachtigd zijn om vuurwapens onbruikbaar te maken”) luidt:

„Vuurwapens worden onbruikbaar gemaakt door publieke of particuliere entiteiten of door personen die daartoe gemachtigd zijn in overeenstemming met de nationale wetgeving.”

9. In artikel 3 („Controle op en certificering van de onbruikbaarmaking van vuurwapens”) wordt bepaald:

„1. De lidstaten wijzen een bevoegde autoriteit aan om te controleren of het vuurwapen onbruikbaar is gemaakt overeenkomstig de technische specificaties van bijlage I (‚de controlerende entiteit’).

2. Indien de controlerende entiteit ook gemachtigd is om vuurwapens onbruikbaar te maken, zorgen de lidstaten ervoor dat die taken en de personen binnen die entiteit die ze uitvoeren, duidelijk van elkaar gescheiden zijn.

3. De Commissie publiceert op haar website een lijst van de door de lidstaten aangewezen controlerende entiteiten, met gedetailleerde informatie over de controlerende entiteit, haar logo en contactgegevens.

4. Als het vuurwapen onbruikbaar is gemaakt overeenkomstig de technische specificaties van bijlage I, geeft de controlerende entiteit aan de eigenaar van het vuurwapen een certificaat van onbruikbaarmaking af overeenkomstig het model in bijlage III. Alle informatie in het certificaat van onbruikbaarmaking wordt verstrekt in de taal van de lidstaat waar het certificaat wordt afgegeven zowel als in het Engels.

[…]”

10. Artikel 7 („Overbrenging van onbruikbaar gemaakte vuurwapens binnen de Unie”) luidt:

„1. Onbruikbaar gemaakte vuurwapens mogen naar een andere lidstaat worden overgebracht mits zij voorzien zijn van de gemeenschappelijke unieke markering en vergezeld gaan van een certificaat van onbruikbaarmaking overeenkomstig deze verordening.

2. De lidstaten erkennen de door een andere lidstaat afgegeven certificaten van onbruikbaarmaking als deze voldoen aan de voorschriften van deze verordening. De lidstaten die overeenkomstig artikel 6 aanvullende maatregelen hebben genomen, kunnen echter bewijsmateriaal verlangen waaruit blijkt dat het naar hun grondgebied over te brengen onbruikbaar gemaakte vuurwapen voldoet aan al die aanvullende maatregelen.”

11. In artikel 8 („Kennisgevingsvereiste”) wordt bepaald:

„De lidstaten stellen de Commissie in kennis van alle maatregelen die zij binnen de werkingssfeer van deze verordening vaststellen […].”

12. In bijlage I („Technische specificaties voor de onbruikbaarmaking van vuurwapens”) wordt omschreven welke bewerkingen moeten worden uitgevoerd om vuurwapens voorgoed onbruikbaar te maken, op basis van drie tabellen:

– tabel I bevat een lijst van de verschillende typen vuurwapens;

– tabel II geeft een beschrijving van de bewerkingen die moeten worden uitgevoerd om elk essentieel onderdeel van vuurwapens voorgoed onbruikbaar te maken;

– tabel III bevat een beschrijving van de specifieke bewerkingen die per type vuurwapen moeten worden uitgevoerd om het vuurwapen voorgoed onbruikbaar te maken.

13. In bijlage III is het „Modelcertificaat voor onbruikbaar gemaakte vuurwapens” opgenomen.

### *B. Fins recht. Ampuma-aselaki (1/1998)*

14. § 112a van de Ampuma-aselaki [5] („Overbrenging naar en invoer in Finland van onbruikbaar gemaakte vuurwapens") luidt:

„De persoon die een onbruikbaar gemaakt vuurwapen overbrengt naar of invoert in Finland, moet het vuurwapen binnen 30 dagen na de overbrenging of invoer ervan ter controle overleggen aan een politiedienst of het politiedirectoraat."

15. In § 91 wordt bepaald:

„Wanneer een handelsvergunning voor de wapenbranche of een vergunning voor het voorhanden hebben voor privégebruik vervalt of wordt ingetrokken, moet de politie besluiten tot de politionele inbeslagneming van vuurwapens, onderdelen van wapens, patronen en zeer gevaarlijke munitie, voor zover deze nog niet zijn afgestaan aan een houder van een rechtmatig afgegeven vergunning.

De politie moet het besluit tot inbeslagneming ook vaststellen wanneer een eigenaar van niet-toegelaten vuurwapens of onderdelen van wapens, van niet-toegelaten patronen of van zeer gevaarlijke munitie daarvan uit eigen beweging aangifte doet bij de politie en deze bij haar in bewaring geeft. […]"

16. § 112b („Onbruikbaarmaking van vuurwapens"), lid 2, luidt:

„Uitvoeringsverordening 2015/2403 bevat bepalingen betreffende de personen en de entiteiten die gemachtigd zijn om vuurwapens onbruikbaar te maken, betreffende de technische specificaties voor de onbruikbaarmaking van vuurwapens, betreffende de markering, de controle en de verificatie van onbruikbaar gemaakte vuurwapens, betreffende verzoeken om bijstand met betrekking tot de uitvoering van een onbruikbaarmaking, betreffende aanvullende maatregelen voor onbruikbaarmaking alsmede betreffende de overbrenging van vuurwapens binnen de Europese Unie."

## II. Feiten, geding en prejudiciële vragen

17. A, die een speciaal op de verkoop van historisch-militaire verzamelobjecten gerichte beroepsactiviteit uitoefent, heeft in Oostenrijk drie aanvalsgeweren verworven die volgens de door vennootschap B op 9 oktober 2017 afgegeven certificaten onbruikbaar waren gemaakt.

18. Vennootschap B is door de Oostenrijkse autoriteiten erkend als controlerende entiteit in de zin van artikel 3 van uitvoeringsverordening 2015/2403, ook al wordt zij niet bij name vermeld in de in lid 3 van dat artikel bedoelde lijst.

19. A heeft de aanvalsgeweren op 17 oktober 2017 overgebracht naar Finland en deze overeenkomstig § 112a van de Finse vuurwapenwet op 24 oktober 2017 samen met de bijbehorende certificaten van onbruikbaarmaking overgelegd aan de politie van Helsinki. [6]

[5] Wet nr. 1/1998 inzake vuurwapens.

[6] Op verzoek van deze autoriteit heeft A deze op 23 november 2017 opnieuw overgelegd.

20. Op 15 februari 2018 heeft de politie van Helsinki besluit nr. 2018/8575 uitgevaardigd, waarin werd vastgesteld dat de aanvalsgeweren niet onbruikbaar waren gemaakt volgens de technische vereisten van bijlage I bij uitvoeringsverordening 2015/2403. Naar haar mening waren de bewerkingen voor de onbruikbaarmaking van de wapens ontoereikend.[7]

21. Volgens de politie van Helsinki was voor de aanvalswapens een vergunning in de zin van de Finse vuurwapenwet nodig. Omdat A niet beschikte over een vergunning voor het voorhanden hebben van die wapens, werd de inbeslagneming ervan bevolen.

22. A heeft tegen dit besluit bestuursrechtelijk beroep ingesteld bij de Helsingin hallinto-oikeus (bestuursrechter Helsinki, Finland). Daarbij voerde hij aan dat:

– de Finse politie niet bevoegd was om de onbruikbaarmaking van de wapens te controleren;

– de politie volgens artikel 7, lid 2, van uitvoeringsverordening 2015/2403 het certificaat van onbruikbaarmaking van vennootschap B, een door Oostenrijk aangewezen controlerende entiteit, had moeten erkennen;

– uit de aangedragen bewijsstukken bleek dat de onbruikbaarmaking van de wapens voldeed aan de technische specificaties van bijlage I bij uitvoeringsverordening 2015/2403.

23. Zowel de politie van Helsinki als de Poliisihallitus (Fins politiedirectoraat) heeft in het kader van dat beroep opmerkingen ingediend, waarin zij betoogden dat de wapens niet als onbruikbaar gemaakt konden worden aangemerkt, aangezien:

– de onbruikbaarmaking niet correct was uitgevoerd;

– vennootschap B geen autoriteit in de zin van artikel 3, lid 1, van uitvoeringsverordening 2015/2403 was en niet voorkwam op de in artikel 3, lid 3, van die verordening bedoelde lijst;

– in die lijst alleen werd vermeld dat Oostenrijk het Oostenrijkse ministerie van Binnenlandse Zaken had aangewezen als controlerende entiteit.

24. A heeft zijn antwoord hierop ingediend onder bijvoeging van de correspondentie tussen hem en het Oostenrijkse ministerie van Defensie en Sport, waarin dat ministerie bevestigde dat vennootschap B een door Oostenrijk aangewezen controlerende entiteit in de zin van artikel 3, lid 1, van uitvoeringsverordening 2015/2403 was. Hij wees erop dat Oostenrijk in totaal 16 controlerende entiteiten had aangewezen.[8]

[7] Volgens de politie van Helsinki vertoonden de bewerkingen voor de onbruikbaarmaking de volgende gebreken: 1) zij voorkwamen niet dat de vuurwapens en het sluitingsmechanisme konden worden gedemonteerd; 2) het trekkermechanisme was niet vastgelast aan de kast, en hoewel de hamer aan de tuimelaar was vastgelast, kon de hamer bewegen en konden onderdelen van het trekkermechanisme uit de wapens worden verwijderd; 3) in de geweerlopen waren slechts vijf gaten van de hele diameter van het kaliber geboord, in plaats van de zes die worden vereist door uitvoeringsverordening 2015/2403; 4) bij het lassen was gebruikgemaakt van MIG-lassen van gewoon staal en niet van TIG-lassen van roestvrij staal van het type ER 316L, zoals wordt vereist door die uitvoeringsverordening.

[8] Documenten 3 en 4 van de bijlage bij de schriftelijke opmerkingen van A.

25. Op 26 juni 2019 heeft de Helsingin hallinto-oikeus het door verzoeker ingestelde beroep afgewezen op grond dat:

– vennootschap B op de website van de Commissie niet werd vermeld als Oostenrijkse controlerende entiteit en de certificaten van onbruikbaarmaking als gevolg daarvan niet in overeenstemming waren met uitvoeringsverordening 2015/2403;

– de ingevoerde wapens niet voldeden aan de in uitvoeringsverordening 2015/2403 uiteengezette technische specificaties voor onbruikbaarmaking.

26. A is tegen het vonnis in eerste aanleg opgekomen bij de Korkein hallinto-oikeus (hoogste bestuursrechter, Finland), die hij verzoekt om vernietiging van dat vonnis en van het besluit van de politie van Helsinki. [9]

27. De politie van Helsinki en de Poliisihallitus verzetten zich daartegen en hebben aangedrongen op de indiening van een verzoek om een prejudiciële beslissing, waarmee de Korkein hallinto-oikeus heeft ingestemd. Bijgevolg legt de Korkein hallinto-oikeus het Hof de volgende vragen voor:

„In geval van overbrenging van onbruikbaar gemaakte vuurwapens binnen de Unie en gelet op de voorschriften van [richtlijn 91/477] alsmede op de bepalingen van [uitvoeringsverordening 2015/2403], met name artikel 3, lid 1, van deze verordening:

a) kan een controlerende entiteit die door een nationale autoriteit is gemachtigd maar die niet voorkomt op de lijst die de Commissie heeft gepubliceerd overeenkomstig artikel 3, lid 3, van uitvoeringsverordening 2015/2403, niettemin als een entiteit in de zin van [richtlijn 91/477] en de artikelen 3 en 7 van die verordening worden beschouwd wanneer verschillende autoriteiten van de betrokken lidstaat aan de overbrenger van de wapens hebben meegedeeld dat de controlerende entiteit die het certificaat van onbruikbaarmaking heeft afgegeven, die de rechtsvorm van een GmbH heeft, daartoe is gemachtigd overeenkomstig die verordening, en

b) kan het feit dat een controlerende entiteit door een lidstaat is gemachtigd om wapens onbruikbaar te maken, in plaats van onder verwijzing naar de vermelding van die entiteit in de op de website van de Commissie gepubliceerde lijst als bedoeld in artikel 3, lid 3, van uitvoeringsverordening 2015/2403, ook aan de hand van een ander, van een nationale autoriteit verkregen bewijs worden aangetoond, zodat een door deze controlerende entiteit afgegeven certificaat van onbruikbaarmaking aan de vereisten van deze verordening voldoet en een lidstaat het in een andere lidstaat afgegeven certificaat van onbruikbaarmaking moet erkennen volgens artikel 7, lid 2, ervan?”

## III. Procedure bij het Hof

28. Het verzoek om een prejudiciële beslissing is op 7 mei 2021 ingekomen ter griffie van het Hof.

[9] Ter ondersteuning van zijn vordering legde hij een e-mail van het Oostenrijkse ministerie van Binnenlandse Zaken van 11 maart 2020 over, waarin werd meegedeeld dat, op grond van de nationale wetgeving, het ministerie van Defensie (voor als militaire wapens te beschouwen wapens) en het ministerie van Binnenlandse Zaken zelf (voor wapens bestemd voor civiel gebruik) bepaalde beroepsbeoefenaren hadden gemachtigd tot het controleren van de onbruikbaarmaking van vuurwapens.

29. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door A, de Poliisihallitus, de Finse regering en de Commissie, die alle vier hebben deelgenomen aan de terechtzitting van 18 mei 2022.

30. De Oostenrijkse regering heeft schriftelijk antwoord gegeven op de vragen die het Hof haar had gesteld.

## IV. Beoordeling

### *A. Voorafgaande opmerking*

31. Het begrip „onbruikbaar gemaakt wapen" heeft in de regelgeving belangrijke ontwikkelingen doorgemaakt:

– In de oorspronkelijke versie van richtlijn 91/477 werd in deel III van bijlage I daarbij met betrekking tot het onbruikbaar maken van vuurwapens louter naar het nationale recht verwezen.

– Richtlijn 2008/51 wijzigde artikel 4 van richtlijn 91/477 aldus dat de lidstaten ervoor dienden te zorgen „dat een op de markt gebracht vuurwapen of onderdeel daarvan wordt gemarkeerd en geregistreerd in overeenstemming met deze richtlijn, dan wel onbruikbaar wordt gemaakt".

– Richtlijn 2008/51 droeg de Commissie op om „gemeenschappelijke richtsnoeren [vast te stellen] betreffende normen en technieken om te waarborgen dat onbruikbaar gemaakte vuurwapens voorgoed onbruikbaar zijn". Dat resulteerde in de vaststelling van uitvoeringsverordening 2015/2403. [10]

– Onbruikbaar gemaakte wapens bleven echter uitgesloten van de definitie van vuurwapen tot de vaststelling van richtlijn (EU) 2017/853 [11], die ze in haar werkingssfeer opnam.

32. Richtlijn 2017/853 is ratione temporis weliswaar niet van toepassing op deze zaak, maar bevestigt niettemin de tendens in de wetgeving om de waarborgen aan te scherpen die nodig zijn om te verzekeren dat onbruikbaar gemaakte vuurwapens onbruikbaar blijven en niet weer gebruiksklaar kunnen worden gemaakt. [12]

[10] De noodzaak om te voldoen aan deze verplichtingen vloeide voort uit een internationale verbintenis van de Unie, als partij bij het protocol tegen de illegale vervaardiging van en handel in vuurwapens, delen en onderdelen daarvan en munitie, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, dat bij besluit 2014/164/EU van de Raad (PB 2014, L 89, blz. 7) is gesloten.

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

[12] „Volgens de door de Commissie geraadpleegde belanghebbenden maken criminelen op grote schaal gebruik van opnieuw geactiveerde wapens die eerder onbruikbaar waren gemaakt en is harmonisatie van de regelgeving geboden om deze praktijk aan te pakken" [paragraaf 2.7 van het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van richtlijn 91/477 van de Raad inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens, COM(2015) 750 final — 2015/0269 (COD)].

## *B. Eerste prejudiciële vraag*

33. De verwijzende rechter wenst te vernemen of, in de grensoverschrijdende context van de onderhavige zaak, de controlerende entiteit die een certificaat van onbruikbaarmaking heeft afgegeven daartoe gemachtigd is, ofschoon zij niet voorkomt op de door de Commissie overeenkomstig artikel 3, lid 3, van uitvoeringsverordening 2015/2403 gepubliceerde lijst [13] en de rechtsvorm van een GmbH heeft.

34. De prejudiciële vraag, die betrekking heeft op de formele aspecten van het verkeer van onbruikbaar gemaakte wapens, bestrijkt derhalve twee aspecten van de toepasselijke regeling:

– In de eerste plaats wordt gevraagd of artikel 3, lid 1, van uitvoeringsverordening 2015/2403 zich ertegen verzet dat een privaatrechtelijk subject een controlerende entiteit is.

– In de tweede plaats wordt gevraagd of de controlerende entiteiten die door elke lidstaat worden aangewezen, moeten worden opgenomen in de door de Commissie krachtens artikel 3, lid 3, van uitvoeringsverordening 2015/2403 te publiceren lijst.

### *1. Privaatrechtelijke subjecten als controlerende entiteiten*

35. Volgens artikel 3, lid 1, van uitvoeringsverordening 2015/2403, gelezen in samenhang met bijlage I, deel III, tweede alinea, bij richtlijn 91/477, moeten de lidstaten een „bevoegde autoriteit" aanwijzen om te controleren of het vuurwapen onbruikbaar is gemaakt overeenkomstig de technische specificaties van bijlage I.

36. Aan het eind van deze bepaling wordt daaraan toegevoegd dat de „bevoegde autoriteit" ook wordt aangeduid als „de controlerende entiteit". De (conventionele) synonymie van deze twee uitdrukkingen veroorzaakt enkele uitleggingsproblemen, waarop ik onverwijld zal ingaan.

37. Uit de opmerkingen van partijen blijken tegengestelde opvattingen over de aard van de controlerende entiteiten:

– De Finse regering en de Finse politiediensten staan een strikte benadering voor, die impliceert dat alleen *publieke entiteiten* controlefuncties kunnen uitoefenen.

– De Commissie en A verdedigen de tegenovergestelde stelling, die inhoudt dat niets eraan in de weg staat dat een *particuliere* onderneming wordt belast met de taak om de onbruikbaarmaking van vuurwapens te controleren en te certificeren.

38. Het gebruik van het woord „autoriteit" in artikel 3, lid 1, van uitvoeringsverordening 2015/2403 zou in beginsel wijzen op het „publieke" karakter van de entiteit die de controlefunctie op zich neemt. Een „autoriteit" wordt er per definitie door gekarakteriseerd dat zij deelneemt aan de uitoefening van functies van openbaar gezag die eigen zijn aan de overheid. [14]

[13] De verwijzende rechter merkt (in punt 23 van zijn beschikking) op dat de lijst niet beschikbaar was op de website van de Commissie toen het verzoek om een prejudiciële beslissing werd geformuleerd. Het directoraat-generaal Migratie en Binnenlandse Zaken (DG HOME) had hem via het Europe Direct-contactcentrum meegedeeld dat de lijst werd herzien en dat er eind 2021 een bijgewerkte versie beschikbaar zou komen.

[14] Voor het klassieke onderscheid tussen acta jure gestionis en acta jure imperii, zie arrest van 7 mei 2020, Rina (C-641/18, EU:C:2020:349), ter zake van artikel 1, lid 1, van de Brussel I-verordening [verordening (EG) nr. 44/2001 van de Raad van 22 december 2000 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (PB 2001, L 12, blz. 1)].

39. Die benadering vindt steun in overweging 3 van uitvoeringsverordening 2015/2403: de lidstaten zijn verplicht om „maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de neutralisaties gecontroleerd worden door een bevoegde autoriteit".

40. In dezelfde trant, maar nu vanuit een systematisch oogpunt, wordt in de artikelen 2 en 3 van uitvoeringsverordening 2015/2403 een onderscheid gemaakt tussen:

– het *onbruikbaar maken* van vuurwapens, wat, als materiële handeling, zonder onderscheid kan worden uitgevoerd door publieke en particuliere entiteiten;

– de *controle* op de correcte onbruikbaarmaking van vuurwapens, welke taak exclusief is voorbehouden aan een „bevoegde autoriteit". Met betrekking tot de controles wordt met geen woord gerept van particuliere entiteiten, hetgeen ervoor lijkt te pleiten dat die controles, anders dan de materiële handelingen voor de onbruikbaarmaking, alleen door publieke entiteiten kunnen worden uitgevoerd.

41. De ontwikkeling van de regelgeving na die welke hier van toepassing is, volgt diezelfde lijn. Uitvoeringsverordening (EU) 2018/337 [15] heeft de bewoordingen van artikel 3, lid 1, van uitvoeringsverordening 2015/2403 aldus gewijzigd dat „[d]e lidstaten […] een bevoegde overheidsdienst [aanwijzen] om te controleren of het vuurwapen onbruikbaar is gemaakt overeenkomstig de technische specificaties van bijlage I […]".

42. Wat de wetgever dus heeft willen opzetten, is een *publiek* systeem om het onbruikbaar maken van vuurwapens te controleren, welke taak is toevertrouwd aan *overheidsdiensten*.

43. De Uniewetgeving gaat echter niet zover dat zij de lidstaten verplicht om in hun administratieve structuren technische diensten op te richten die in staat zijn de controlefunctie te vervullen. Ik zal trachten uit te leggen waarom zij deze taak mijns inziens kunnen toevertrouwen aan entiteiten (aldus aangeduid, dan wel met andere synoniemen) [16] met een privaatrechtelijke rechtsvorm, mits bepaalde waarborgen worden geboden.

44. Geen van de referentieregels van de Unie op dit gebied bepaalt hoe overheidsdiensten concreet moeten waarborgen dat de criteria van bijlage I bij uitvoeringsverordening 2015/2403 worden nageleefd. Het staat aan de lidstaten om te bepalen welke autoriteiten de controletaak moeten uitvoeren en op welke wijze zij dat moeten doen.

[15] Uitvoeringsverordening van de Commissie van 5 maart 2018 tot wijziging van uitvoeringsverordening 2015/2403 tot vaststelling van gemeenschappelijke richtsnoeren betreffende normen en technieken om te waarborgen dat onbruikbaar gemaakte vuurwapens voorgoed onbruikbaar zijn (PB 2018, L 65, blz. 1). Met die verordening wordt beoogd te bereiken dat „[d]e in uitvoeringsverordening [2015/2403] vastgestelde voorschriften betreffende onbruikbaarmaking van vuurwapens […] in overeenstemming zijn met de nieuwe voorschriften betreffende onbruikbaarmaking die bij richtlijn [2017/853] zijn geïntroduceerd" (overweging 5). Ter terechtzitting is erop gewezen dat bij de wijziging van artikel 3, lid 1, in bepaalde taalversies van uitvoeringsverordening 2018/337 het voorvoegsel „overheids-" niet is toegevoegd aan het zelfstandig naamwoord „autoriteit".

[16] In de verschillende taalversies wordt zowel het woord „organisme" (*organisme* in de Franse taalversie en *organismo* in de Italiaanse taalversie) als het woord „entiteit" (in de Nederlandse taalversie, *entidad* in de Spaanse taalversie, *entity* in de Engelse taalversie, *entidade* in de Portugese taalversie en *entitatea* in de Roemeense taalversie) gebruikt. In de Duitse taalversie wordt de term *Behörde* gebruikt.

45. Bij gebreke van een andersluidende bepaling van Unierecht behouden de lidstaten hun bevoegdheid tot zelforganisatie. In algemene zin staat niets eraan in de weg dat zij particuliere entiteiten belasten met de uitoefening van publieke taken, ook wanneer deze taken hun oorsprong vinden in Unieregels die zich niet tegen een dergelijke bevoegdheidsoverdracht verzetten. [17]

46. In lijn hiermee kunnen de lidstaten hun autoriteiten machtigen om bepaalde bevoegdheden te delegeren aan particuliere entiteiten [18] of om mechanismen voor samenwerking met ondernemingen in de particuliere sector in te stellen teneinde deze, onder voorbehoud van passende controles, met de uitoefening van die bevoegdheden te belasten. [19]

47. Naar mijn oordeel staat uitvoeringsverordening 2015/2403 het gebruik van diezelfde technieken toe. De enige beperking op de organisatorische autonomie is dat de lidstaten niet zover mogen gaan dat zij het model van de overheid als eindverantwoordelijke voor het proces van controle op het onbruikbaar maken van vuurwapens *uithollen*.

48. Met andere woorden: waar het de controlerende entiteiten betreft, kan deze taak van algemeen belang worden toevertrouwd aan een particuliere onderneming indien de voorwaarden waaraan een dergelijke delegatie is onderworpen, niet tornen aan de publiekrechtelijke opzet van richtlijn 91/477 en van uitvoeringsverordening 2015/2403.

49. Ik ben dan ook van mening dat particuliere entiteiten de onbruikbaarmaking van wapens kunnen controleren, op voorwaarde dat zij zijn gemachtigd door een *echte* overheidsdienst, onder het effectieve toezicht waarvan zij staan. Deze laatste heeft de bevoegdheid om toe te zien op de wijze waarop de onbruikbaarmaking is uitgevoerd, maar kan de uitoefening ervan delegeren aan particuliere entiteiten.

50. Op 22 april 2022 heeft de Oostenrijkse regering in antwoord op de vragen van het Hof verklaard dat de nationale wetgeving de ministeries van Binnenlandse Zaken en Defensie toestaat bepaalde beroepsbeoefenaren machtiging te verlenen om te controleren of wapens onbruikbaar zijn gemaakt. Die controle houdt in dat de gemachtigde particulier, aangestuurd door die ministeries, bij delegatie een taak uitoefent die een taak van openbaar gezag is. [20]

[17] Op een zo algemeen gebied als dat van de juridische regeling van richtlijnbepalingen met rechtstreekse werking heeft het Hof erkend dat deze kunnen worden tegengeworpen „aan een entiteit of een lichaam waaraan een lidstaat een taak van algemeen belang heeft opgedragen, en die [of dat] daartoe over bevoegdheden beschikt die verder gaan dan die welke voortvloeien uit de regels die in de betrekkingen tussen particulieren gelden, zelfs indien die entiteit of dat lichaam privaatrechtelijk van aard is" [arrest van 10 oktober 2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, punt 35)].

[18] Delegatie impliceert niet automatisch dat de betrokken activiteiten worden uitgevoerd in het kader van de „uitoefening van het openbaar gezag". Uit de rechtspraak van het Hof dienaangaande blijkt dat neven- en voorbereidende taken niet kunnen worden beschouwd als een rechtstreekse en specifieke deelname aan de uitoefening van het openbaar gezag in de zin van artikel 51, lid 1, VWEU, en dat de werkingssfeer van deze bepaling moet worden beperkt tot het strikt noodzakelijke. Bekeken vanuit een ander perspectief is in het arrest van 7 mei 2020, Rina (C-641/18, EU:C:2020:349, punt 39), verklaard dat „het enkele feit dat bepaalde bevoegdheden krachtens een overheidsbesluit zijn gedelegeerd niet inhoudt dat die bevoegdheden jure imperii zouden worden uitgeoefend".

[19] De wetgeving van de Unie staat uitdrukkelijk toe dat particuliere entiteiten in bepaalde sectoren publieke taken uitvoeren. Zie bijvoorbeeld artikel 4, lid 2, van richtlijn 2014/45/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de periodieke technische controle van motorvoertuigen en aanhangwagens en tot intrekking van richtlijn 2009/40/EG (PB 2014, L 127, blz. 51): „De technische controle wordt uitgevoerd door de lidstaat waar het voertuig is geregistreerd of door een door deze lidstaat met deze taak belast publiek orgaan of door organen of instellingen die door die lidstaat zijn aangewezen en die onder toezicht van die lidstaat staan, *met inbegrip van gemachtigde particuliere organen*." Cursivering van mij.

[20] Volgens de Oostenrijkse regering (punt 17 van haar antwoord) handelt de gedelegeerde beroepsbeoefenaar functioneel als orgaan van de delegerende overheidsdienst. Deze laatste is verantwoordelijk voor de uitvoering van de taken van algemeen belang die door de beroepsbeoefenaar worden verricht. De Oostenrijkse grondwettelijke rechtspraak vereist dat de delegatie wordt onderworpen aan strikte voorwaarden en dat de instructie- en toezichtsbevoegdheden van een bestuursorgaan (in dit geval de ministeries van Defensie en Binnenlandse Zaken, die het feitelijke gezag uitoefenen en de controlerende entiteiten instructies kunnen geven) worden gewaarborgd.

51. Ter terechtzitting hebben de Finse autoriteiten en de Commissie zich kritisch uitgelaten over het Oostenrijkse model, waarbij zij nadrukkelijk hebben gewezen op het aantal erkende particuliere controlerende entiteiten (16)[21] en het ontbreken van hun gegevens in de aan de Commissie toegezonden lijst, waarop alleen het ministerie van Binnenlandse Zaken wordt vermeld.

52. Hoe dat model ook moet worden beoordeeld (ter terechtzitting heeft de Commissie verklaard dat zij onderzoekt[22] of zij in verband hiermee een maatregel moet nemen), de eerste prejudiciële vraag is in abstracte bewoordingen geformuleerd en vereist derhalve geen beoordeling door het Hof van het stelsel dat in een bepaalde lidstaat is ingevoerd.

*2. Lijst vermeld in artikel 3, lid 3, van uitvoeringsverordening 2015/2403*

53. Overeenkomstig artikel 3, lid 3, van uitvoeringsverordening 2015/2403 „publiceert [de Commissie] op haar website een lijst van de door de lidstaten aangewezen controlerende entiteiten […]”.

54. De verwijzende rechter wenst te vernemen of opneming in die lijst een noodzakelijke voorwaarde voor de controlerende entiteiten is om als zodanig te worden beschouwd, dan wel of die lijst geen constitutieve werking heeft maar slechts informatief van aard is.

55. In mijn opvatting ondersteunt artikel 3, leden 1 en 3, van uitvoeringsverordening 2015/2403 het tweede van die standpunten: de bevoegdheid om de controlerende entiteiten aan te wijzen berust bij de lidstaten, en in de lijst worden de reeds door hen aangewezen entiteiten vermeld (of zouden die moeten worden vermeld), op louter declaratoire en niet-constitutieve basis.[23]

56. Zoals de Commissie benadrukt in haar schriftelijke opmerkingen, verleent noch deel III van bijlage I bij richtlijn 91/477, noch artikel 3, lid 3, van uitvoeringsverordening 2015/2403 haar de bevoegdheid om te besluiten wie de „controlerende entiteiten” zijn. Die bepalingen vereisen ook niet dat de controlerende entiteiten alleen de entiteiten zijn die, na door elke lidstaat te zijn aangewezen, zijn opgenomen in de op de website van de Commissie gepubliceerde lijst.[24]

57. In een grensoverschrijdende omgeving is het ten behoeve van de rechtszekerheid zeker wenselijk dat de identificatie van de controlerende entiteiten berust op een systeem waarvan de openbaarheid het mogelijk maakt om met zekerheid te weten welke controlerende entiteiten door elke lidstaat zijn erkend.

58. Uiteraard is de bescherming van de „zekere mate van vrij verkeer” waarvan in overweging 1 van richtlijn 2008/51 wordt gesproken, het best gediend met een mechanisme dat handelsbelemmeringen tussen de lidstaten vermindert. De beoordeling is voor de autoriteiten van het land van bestemming waaraan een onbruikbaar gemaakt wapen wordt overgelegd,

[21] Volgens de door de Commissie verstrekte informatie hanteert geen enkele andere lidstaat dat model.

[22] De Commissie lijkt zich vooral zorgen te maken over het aantal particuliere controlerende entiteiten en vraagt zich af of zij wel *daadwerkelijk* onder toezicht van de overheidsdienst kunnen staan.

[23] Opneming in de lijst is strikt genomen geen voorwaarde voor het in overeenstemming brengen van het optreden van elke lidstaat met de inhoud van uitvoeringsverordening 2015/2403. De redenering die ik in mijn conclusie in de zaak Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:782, punten 64-66) heb gevolgd, lijkt mij naar analogie ook te gelden voor het onderhavige geding. In die zaak draaide het om het meedelen, aan het secretariaat-generaal van de Raad, van de autoriteiten die volgens het interne recht van een lidstaat bevoegd waren om Europese aanhoudingsbevelen uit te vaardigen of uit te voeren.

[24] Punt 26 van de schriftelijke opmerkingen van de Commissie.

gemakkelijker wanneer de onbruikbaarmaking in het land van herkomst is gecontroleerd en gecertificeerd door een entiteit waarvan de aard, juist doordat zij in de lijst is opgenomen, niet wordt betwist.

59. Deze overwegingen veranderen echter niets aan wat kan worden afgeleid uit de bewoordingen van de regel en de context ervan: de opneming in de lijst als bedoeld in artikel 3, lid 3, van uitvoeringsverordening 2015/2403 is geen voorwaarde voor het rechtsgeldig verkrijgen van de *status* van controlerende entiteit.

60. Die *status* wordt niet verkregen door opneming van een entiteit in de lijst, maar door de erkenning ervan door de betrokken lidstaat. De aanwijzing van de entiteiten die bevoegd zijn om de onbruikbaarmaking van vuurwapens te controleren en te certificeren is exclusief voorbehouden aan de lidstaat, en de Commissie heeft, met de publicatie van de lijst, louter een bijkomstige rol.

61. Wanneer die erkenning door een lidstaat is verleend, vormt de lijst, zoals gezegd, het geprefereerde, maar niet het enige middel om te bewijzen dat het certificaat van onbruikbaarmaking is afgegeven door een erkende controlerende entiteit.

62. Uitgaande van deze premisse staat niets eraan in de weg dat een wapenimporteur een certificaat van onbruikbaarmaking overlegt dat is afgegeven door een controlerende entiteit die niet is opgenomen in de lijst, en met andere rechtens geldige middelen aantoont dat die entiteit die hoedanigheid op rechtmatige wijze heeft verkregen (doordat zij als controlerende entiteit door een lidstaat is aangewezen).

63. Het voorgaande mag niet worden opgevat als een *bagatellisering* van de waarde van de in artikel 3, lid 3, van uitvoeringsverordening 2015/2403 bedoelde lijst. Deze bepaling mag, net als de overige bepalingen van die verordening, geen „dode letter" blijven. Van tevoren met zekerheid weten wie de controlerende entiteiten in elke lidstaat zijn, verbetert de betrouwbaarheid van het systeem als geheel.

64. Bovendien legt artikel 8 van uitvoeringsverordening 2015/2403 de lidstaten de verplichting op om loyaal met de Commissie samen te werken en haar in kennis te stellen van „alle maatregelen die zij binnen de werkingssfeer van deze verordening vaststellen". Daaronder valt ook de verplichting om „gedetailleerde informatie over de controlerende entiteit, haar logo en contactgegevens" mee te delen, zoals artikel 3, lid 3, bepaalt.

65. Wanneer die informatie niet wordt meegedeeld, wordt het niet alleen moeilijker om te bewijzen dat het certificaat van onbruikbaarmaking is afgegeven door een controlerende entiteit, maar de lidstaat schendt zodoende ook een wettelijke verplichting. Het staat aan de Commissie om de maatregelen te nemen die nodig zijn om de niet-nakoming van die verplichting tegen te gaan.

### *C. Tweede prejudiciële vraag*

66. Met zijn tweede prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen:

– of „het feit dat een controlerende entiteit door een lidstaat is gemachtigd […] aan de hand van een ander, van een nationale autoriteit verkregen bewijs [kan] worden aangetoond […]", en

– zo ja, of een door die controlerende entiteit afgegeven certificaat van onbruikbaarmaking in een andere lidstaat „moet" worden erkend ingevolge artikel 7, lid 2, van uitvoeringsverordening 2015/2403.

*1. Accreditatie van de controlerende entiteit*

67. Zoals het eerste deel van de tweede prejudiciële vraag door de verwijzende rechter is geformuleerd, overlapt het grotendeels de eerste vraag.

68. Indien, zoals ik voorsta, de opneming van een controlerende entiteit in de lijst van de Commissie geen essentiële voorwaarde is om die *status* te verkrijgen, lijkt het mij logisch te aanvaarden dat het bewijs dat die entiteit door een lidstaat is aangewezen, met andere middelen kan worden geleverd.

69. In mijn ogen staat niets eraan in de weg dat dit wordt vastgesteld door middel van officiële documenten die zijn afgegeven in de staat van herkomst, door diens eigen autoriteiten, ook als de aanwijzing om welke reden ook niet blijkt uit de door de Commissie gepubliceerde lijst.

*2. Erkenning van het certificaat van onbruikbaarmaking*

70. Het tweede deel van de tweede vraag betreft de *verplichte* erkenning door een lidstaat van het certificaat van onbruikbaarmaking dat is afgegeven door de controlerende entiteit van een andere lidstaat.

71. De algemene regel is dat onbruikbaar gemaakte vuurwapens enkel naar een andere lidstaat mogen worden overgebracht indien zij zijn voorzien van de gemeenschappelijke unieke markering en vergezeld gaan van een certificaat van onbruikbaarmaking.

72. Ingevolge artikel 7, lid 2, van uitvoeringsverordening 2015/2403 „erkennen [de lidstaten] de door een andere lidstaat afgegeven certificaten van onbruikbaarmaking als deze voldoen aan de voorschriften van deze verordening". [25]

73. Dat artikel is weliswaar prescriptief geformuleerd – „[d]e lidstaten *erkennen*" (cursivering van mij) –, maar het gebod wordt onmiddellijk genuanceerd doordat het aan de voorwaarde is gebonden dat de certificaten voldoen aan „de voorschriften van deze verordening".

74. De erkenning van het certificaat door een andere lidstaat dan die van de afgevende entiteit is derhalve noch automatisch, noch onvoorwaardelijk. Het tegendeel is het geval: die erkenning zal alleen plaatsvinden wanneer het certificaat voldoet aan de voorschriften van uitvoeringsverordening 2015/2403, die zowel formeel als materieel van aard kunnen zijn:

– De formele voorschriften hebben betrekking op het te gebruiken modelformulier (certificaat van onbruikbaarmaking in bijlage III bij de uitvoeringsverordening) en de bevoegdheid van de controlerende entiteit die het heeft afgegeven. Het certificaat wordt overgelegd aan de bevoegde autoriteit van de staat van ontvangst, zodat deze zich ervan kan vergewissen dat het is afgegeven door een door de staat van herkomst aangewezen controlerende entiteit.

[25] Ter terechtzitting waren alle deelnemers het erover eens dat voornoemd artikel voorziet in een systeem van wederzijdse erkenning van certificaten op basis van onderling vertrouwen tussen de lidstaten.

– De materiële voorschriften hebben betrekking op de bewerkingen voor de onbruikbaarmaking van vuurwapens, die moeten voldoen aan de technische specificaties van bijlage I bij de uitvoeringsverordening. Bij de controle, door de autoriteiten van de staat van ontvangst, of die specificaties in de staat van herkomst in acht zijn genomen, kunnen zich echter bepaalde problemen voordoen. De materiële voorschriften worden in de vragen van de verwijzende rechter weliswaar niet genoemd [26], maar kunnen in mijn optiek in de redenering worden betrokken teneinde op adequate wijze de beginselen en belangen af te bakenen die in deze zaak aan de orde zijn.

75. Op het eerste gezicht zou kunnen worden gedacht dat de intracommunautaire handel in onbruikbaar gemaakte vuurwapens moet worden geschaard onder het *klassieke* stelsel van wederzijdse erkenning dat van toepassing is op soortgelijke documenten in het kader van het verkeer van goederen en het verrichten van diensten.

76. Deze gelijkstelling dient volgens mij echter te worden genuanceerd.

77. In de eerste plaats wordt in richtlijn 2008/51 onderstreept dat in die richtlijn „een evenwicht tot stand [wordt gebracht] tussen enerzijds de verplichting een *zekere* mate van vrij verkeer voor bepaalde vuurwapens binnen de Europese Gemeenschap te waarborgen, en anderzijds de noodzaak deze vrijheid *in te perken* door bepaalde […] beveiligingsmaatregelen […]”. [27]

78. In artikel 12, lid 3, van richtlijn 91/477, in de oorspronkelijke bewoordingen ervan, werd reeds tot uiting gebracht dat de beperkingen op het vrije verkeer van vuurwapens doelbewust waren ingevoerd en dat „[d]oor middel van overeenkomsten inzake wederzijdse erkenning van nationale documenten […] twee of meer lidstaten voor het reizen met een vuurwapen op hun grondgebied een soepeler regeling [kunnen] vaststellen dan die van dit artikel”.

79. In de tweede plaats contrasteert de regeling van het intracommunautaire verkeer van vuurwapens, waarvoor voornoemde richtlijn „een geharmoniseerd minimumkader invoert” [28], met andere regels die zijn gericht op de volledige harmonisatie van het grensoverschrijdende verkeer van goederen waarvan de overbrenging bepaalde risico’s met zich mee kan brengen.

80. In deze laatste gevallen prevaleert het beginsel van het vrije verkeer, op grond waarvan het de lidstaten verboden is om het in de handel brengen of de ingebruikneming van voorwerpen die aan de toepasselijke regel voldoen op hun grondgebied te verbieden, te beperken of te belemmeren.

81. Zelfs in een volledig geharmoniseerd kader worden aan de nationale autoriteiten bepaalde bevoegdheden toegekend voor het verrichten van een controle *achteraf* om systeemfouten of -anomalieën op te sporen. Daartoe is een reeks vrijwaringsclausules ontworpen waarmee, doordat een proces wordt geïnitieerd waarbij de Commissie en alle lidstaten betrokken zijn, een gebrekkige werking op het niveau van de Unie kan worden voorkomen of gecorrigeerd. [29]

[26] Zoals ik reeds heb aangegeven (in voetnoot 13), merkt de verwijzende rechter op dat de onbruikbaarmaking van de wapens volgens de politie van Helsinki belangrijke gebreken vertoonde.

[27] Overweging 1 van richtlijn 2008/51. Cursivering van mij.

[28] Arrest van 3 december 2019, Tsjechië/Parlement en Raad (C-482/17, EU:C:2019:1035, punt 47).

[29] In de conclusie in de zaak Fédération des entreprises de la beauté (C-4/21, EU:C:2022:221) heb ik mij gebogen over de toepassing van de vrijwaringsclausules in het kader van verordening (EG) nr. 1223/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 betreffende cosmetische producten (PB 2009, L 342, blz. 59), die beoogt de Unieregels in die sector in hoge mate te harmoniseren. De lidstaten mogen volgens die verordening het in de handel brengen van cosmetische producten die aan de voorschriften van de verordening voldoen niet weigeren, verbieden of beperken, maar kunnen deze clausules niettemin op voorlopige basis toepassen, mits zij de eenheid van de interne markt voor deze producten in acht nemen en het laatste woord aan de Commissie laten.

82. Dat dergelijke controlebevoegdheden, wat onbruikbaar gemaakte wapens betreft, in richtlijn 91/477, zoals gewijzigd bij richtlijn 2008/51, en in uitvoeringsverordening 2015/2403 niet specifiek aan de lidstaten worden toegekend, kan worden verklaard door het feit dat zij niet onontbeerlijk zijn, juist vanwege de beperkingen waaraan het *gewone* verkeer van die wapens reeds is onderworpen.

83. Wanneer wapens tussen lidstaten worden overgebracht, voert de autoriteit van de ontvangende staat een volledige controle op de wapens uit *voordat* zij deze definitief op haar grondgebied toelaat. De bevoegdheid om dat te doen vloeit voort uit richtlijn 91/477.

84. Volgens artikel 14, eerste streepje, van richtlijn 91/477 moeten „[d]e lidstaten […] bepalingen [vaststellen] om de binnenkomst […] van een vuurwapen [op hun grondgebied te verbieden], behalve in de omstandigheden en met inachtneming van de voorwaarden die in de artikelen 11 en 12 zijn genoemd”. [30]

85. Die twee artikelen regelen het verkeer van de verschillende typen vuurwapens binnen de Unie, dat is onderworpen aan een ingewikkelde procedure (artikel 11) [31] of, in het geval van het voorhanden hebben ervan tijdens een reis door twee of meer lidstaten, aan het verkrijgen van een vergunning van die lidstaten (artikel 12).

86. Zoals ter terechtzitting is opgemerkt, moeten in het kader van de procedure voor de overbrenging van onbruikbaar gemaakte vuurwapens binnen de Unie die vuurwapens en de certificaten van onbruikbaarmaking ervan worden overgelegd aan de autoriteiten van de staat van ontvangst, die de wapens en certificaten in elk geval moeten onderzoeken om na te gaan of die met elkaar overeenstemmen en voldoen aan de voorgeschreven vereisten. [32]

87. In die procedure van aangifte en overlegging (die verenigbaar is met het *relatief* vrije verkeer van vuurwapens, dat is onderworpen aan beperkingen wegens het evidente gevaar dat eraan verbonden is) zullen de autoriteiten van de ontvangende staat hun *ogen niet kunnen sluiten* wanneer op het eerste gezicht duidelijk is dat bepaalde certificaten niet voldoen aan de vereisten van uitvoeringsverordening 2015/2403.

[30] In de zesde overweging van richtlijn 91/477 werd gepreciseerd dat het gewenst was om „in beginsel te verbieden dat men zich met wapens van een lidstaat naar een andere begeeft”.

[31] Indien de lidstaat waar de wapens zich vóór verzending bevinden de overbrenging toestaat, geeft hij een vergunning af waarin alle in artikel 11, lid 2, eerste alinea, bedoelde gegevens worden vermeld. Dit document dient de vuurwapens tot aan de bestemming te vergezellen en dient op elk verzoek van de autoriteiten van de lidstaten te worden overgelegd.

[32] A fortiori kunnen de autoriteiten van ontvangst controleren of de onbruikbaar gemaakte wapens in overeenstemming zijn met de in artikel 6 van die verordening bedoelde „aanvullende maatregelen”, die verder gaan dan de technische specificaties van bijlage I bij uitvoeringsverordening 2015/2403. Ter terechtzitting is gebleken dat noch de Republiek Oostenrijk, noch Finland dergelijke maatregelen heeft ingevoerd.

88. In dergelijke situaties kunnen die autoriteiten, wanneer zij zwaarwegende redenen hebben om te vermoeden dat de door een controlerende entiteit van de staat van herkomst afgegeven certificaten niet aan de genoemde vereisten voldoen, de nodige controles uitvoeren (met inbegrip van een verzoek om bijstand uit hoofde van artikel 4 van uitvoeringsverordening 2015/2403) en de betrokken certificaten niet erkennen indien de vastgestelde gebreken ernstig zijn. [33]

89. Nu zou men kunnen menen dat onbruikbaar gemaakte wapens, aangezien die niet onder het begrip „vuurwapen" vallen, niet zijn onderworpen aan die procedures voor de overbrenging ervan van een lidstaat naar een andere lidstaat. Volgens mij zijn zij dat echter om verschillende redenen wél:

– Elk wapen bevat bepaalde „essentiële onderdelen". De onbruikbaarmaking heeft juist tot doel om te waarborgen „dat alle essentiële onderdelen van het vuurwapen voorgoed onbruikbaar worden gemaakt en onmogelijk [kunnen worden] verwijderd, vervangen of aangepast". [34]

– Sommige van die essentiële onderdelen vormen zelf een vuurwapen in de zin van artikel 1, lid 1 ter, van richtlijn 91/477, waarin is opgenomen wat oorspronkelijk was bepaald in bijlage I, deel II, afdeling B.

– In deze context valt moeilijk te betwisten dat de bevoegde autoriteit van de staat van ontvangst bevoegd is om onbruikbaar gemaakte wapens te inspecteren en aan te merken als dragers van „essentiële onderdelen van vuurwapens", waarvan zij ook de neutralisatie moet vaststellen.

90. Kortom, de door de autoriteiten van de staat van ontvangst uitgevoerde verificatie of het certificaat van controle van de onbruikbaarmaking van de wapens voldoet aan de afdwingbare – formele en materiële – vereisten, zorgt ervoor dat het risico wordt weggenomen en de openbare veiligheid kan worden beschermd: de wapens zullen zijn grondgebied niet als onbruikbaar gemaakte wapens binnenkomen tot is vastgesteld dat zij daadwerkelijk onbruikbaar zijn gemaakt.

## V. Conclusie

91. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging om de Korkein hallinto-oikeus te antwoorden als volgt:

„1) Artikel 3 van richtlijn 91/477/EEG van de Raad van 18 juni 1991 inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens en artikel 3 van uitvoeringsverordening (EU) 2015/2403 van de Commissie van 15 december 2015 tot vaststelling van gemeenschappelijke richtsnoeren betreffende normen en technieken om te waarborgen dat onbruikbaar gemaakte vuurwapens voorgoed onbruikbaar zijn, moeten aldus worden uitgelegd dat:

[33] De autoriteiten kunnen uiteraard tot hetzelfde resultaat komen indien de certificaten van onbruikbaarmaking op frauduleuze wijze zijn verkregen of gebruikt. De arresten van het Hof van 6 februari 2018, Altun e.a. (C-359/16, EU:C:2018:63), en 2 april 2020, CRPNPAC en Vueling Airlines (C-370/17 en C-37/18, EU:C:2020:260), die betrekking hebben op de afgifte van de E 101-verklaring voor de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers die zich binnen de Unie verplaatsen, erkennen dit, mits eerst een procedure wordt doorlopen waarna een administratieve commissie wordt ingeschakeld die de standpunten van de conflicterende autoriteiten op één lijn probeert te brengen. Aangezien uitvoeringsverordening 2015/2403 niet in dergelijke bemiddelingsprocedures voorziet in het geval van certificaten van onbruikbaarmaking van wapens, kan eventuele fraude worden vastgesteld door de autoriteiten van de staat van ontvangst.

[34] Bijlage I, deel III, onder a), bij richtlijn 91/477.

– zij zich er niet tegen verzetten dat een lidstaat een privaatrechtelijke vennootschap aanwijst om, onder toezicht en leiding van een overheidsdienst, te controleren of de onbruikbaarmaking van een vuurwapen is uitgevoerd volgens de technische specificaties van bijlage I bij voornoemde verordening;

– de opneming in de lijst van door de lidstaten aangewezen controlerende entiteiten, die op de website van de Commissie wordt gepubliceerd, geen wezenlijk vereiste is voor het bewijs van die aanwijzing, die kan worden aangetoond met alle rechtens toegestane middelen.

2) Artikel 7, lid 2, van uitvoeringsverordening 2015/2403 moet aldus worden uitgelegd dat de autoriteiten van een lidstaat waarnaar de onbruikbaar gemaakte wapens zullen worden overgebracht, indien zij daarvoor ernstige redenen hebben, kunnen nagaan of de door de controlerende entiteiten van een andere lidstaat afgegeven certificaten van onbruikbaarmaking voldoen aan de in die verordening vastgestelde formele en materiële vereisten.”