



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 28 oktober 2022
(OR. en)

**Interinstitutioneel dossier:
2022/0288(COD)**

**14244/22
ADD 3**

**UD 225
CODEC 1640
COARM 223
CRIMORG 147
ECOFIN 1118
ENFOPOL 534
IA 169
JAI 1397
MI 790**

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	27 oktober 2022
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	SWD(2022) 299 final
Betreft:	WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG bij VOORSTEL VOOR EEN VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende maatregelen voor de invoer, uitvoer en doorvoer van vuurwapens, hun essentiële onderdelen en munitie, tot uitvoering van artikel 10 van het Protocol van de Verenigde Naties tegen de illegale vervaardiging van en handel in vuurwapens, hun onderdelen, componenten en munitie, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties ter bestrijding van grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (VN-protocol inzake vuurwapens (herschikking))

Hierbij gaat voor de delegaties document SWD(2022) 299 final.

Bijlage: SWD(2022) 299 final



Brussel, 27.10.2022
SWD(2022) 299 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

bij

**VOORSTEL VOOR EEN VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN
DE RAAD**

betreffende maatregelen voor de invoer, uitvoer en doorvoer van vuurwapens, hun essentiële onderdelen en munitie, tot uitvoering van artikel 10 van het Protocol van de Verenigde Naties tegen de illegale vervaardiging van en handel in vuurwapens, hun onderdelen, componenten en munitie, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties ter bestrijding van grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (VN-protocol inzake vuurwapens (herschikking))

{COM(2022) 480 final} - {SEC(2022) 330 final} - {SWD(2022) 298 final}

Samenvatting

Effectbeoordeling van de herziening van de EU-verordening betreffende de invoer, uitvoer en doorvoer van civiele vuurwapens

A. De noodzaak om actie te ondernemen

Waarom? Wat is het probleem?

De bestaande regels inzake vuurwapens worden omzeild, wat ertoe leidt dat vuurwapens **worden gesmokkeld en naar de EU worden omgeleid**. Deze illegale vuurwapens zijn een middel om strafbare feiten te plegen, waaronder terrorisme. **Bij de uitvoer bestaat het risico dat vuurwapens worden omgeleid**, wat de wereldwijde illegale handel in vuurwapens aanwakkert en bijdraagt tot instabiliteit en georganiseerde misdaad wereldwijd. In de evaluatie van de verordening werd voorts benadrukt dat de toegevoegde waarde van de verordening beperkt was door het ontbreken van een echte harmonisatie van de nationale regels en processen. Marktdeelnemers worden nog steeds **geconfronteerd met administratieve lasten** bij de in- en uitvoer van civiele vuurwapens. De redenen voor deze problemen zijn:

- gebrek aan **uitwisseling van informatie** over inlichtingen, inbeslagnemingen, doorvoer van vuurwapens, weigeringen om uitvoervergunningen te verlenen
- gebrek aan **controle en risicobeoordeling** om veiligheidsproblemen en -trends te ontdekken en het juiste eindgebruik van uitgevoerde vuurwapens vast te stellen
- onvoldoende **samenwerking tussen douane- en vergunningverlenende autoriteiten** om om te bouwen of onbruikbaar gemaakte wapens te controleren, omleiding te voorkomen, de geldigheid van vergunningen na te gaan, en de administratieve lasten voor legitieme producenten en handelaren te verminderen
- onduidelijk **rechtskader**, dat ruimte laat voor uiteenlopende nationale interpretaties en regels, en bijgevolg leidt tot inconsistenties, verschillen in interpretatie door bevoegde instanties (bv. overlapping met Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB van de Raad betreffende de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie)
- gebrek aan **harmonisatie** tussen Verordening (EU) nr. 258/2012 en andere EU- en nationale vuurwapenwetgeving

Wat is het doel van dit initiatief?

Dit initiatief zal naar verwachting de nationale regels inzake invoer- en uitvoervergunningen voor vuurwapens, hun essentiële onderdelen en munitie in civiele transacties harmoniseren, en zo de administratieve lasten voor marktdeelnemers verminderen. Voorts zal dit initiatief naar verwachting de bevoegde autoriteiten versterken bij het voorkomen en bestrijden van de smokkel en omleiding van vuurwapens. Dit initiatief is gericht op de verwezenlijking van drie specifieke doelstellingen:

- de **systematische verzameling van gegevens** over het internationale verkeer van vuurwapens, alsmede van gegevens over inbeslagneming verbeteren
- **gecoördineerde controles en risicobeoordelingen** mogelijk maken. Dit houdt in de eerste plaats in dat de traceerbaarheid van vuurwapens moet worden gewaarborgd door de uitwisseling van informatie te verbeteren en de samenwerking tussen de douane en de vergunningverlenende autoriteiten te verbeteren
- zorgen voor **een gelijk speelveld en verminderen van de administratieve lasten voor marktdeelnemers en gebruikers van vuurwapens** door uniforme processen en controlemechanismen tot stand te brengen

Wat is de meerwaarde van maatregelen op EU-niveau?

In een ruimte zonder binnengrenzen waarin goederen en personen vrij circuleren, is het van even groot belang dat er gemeenschappelijke regels gelden voor de in- en uitvoer van vuurwapens, hun onderdelen en munitie. De genoemde kwesties kunnen alleen op EU-niveau worden aangepakt, aangezien de diversiteit van de nationale wetgevingen rechtstreeks van invloed is op de doeltreffendheid en de uniforme interpretatie van het interne EU-recht (de vuurwapenrichtlijn). Verschillen in de regelgeving kunnen ook juridische achterpoortjes creëren waarvan criminelen gebruik kunnen maken. De verschillen in procedures voor uitvoer-, invoer- en doorvoervergunningen en controles tussen de lidstaten zijn in strijd met het concept van exclusieve bevoegdheid van de EU op het gebied van externe handel.

B. Oplossingen

Welke wetgevende en niet-wetgevende beleidsopties zijn overwogen? Heeft een bepaalde optie de voorkeur? Waarom?

Naast “zachte wetgeving” (optie 1), gericht op aanbevelingen/richtsnoeren en waarbij de autoriteiten worden herinnerd aan de reeds toepasselijke wetgeving, zijn 2 andere wetgevingsopties beoordeeld, waarbij optie 3 de voorkeursoptie is:

- Optie 1: “zachte wetgeving”

De nadruk zou liggen op de volledige uitvoering van de aanbeveling van de Commissie van 2018 voor onmiddellijke stappen ter verbetering van de veiligheid van maatregelen betreffende de uitvoer, invoer en doorvoer van vuurwapens, hun onderdelen en essentiële componenten en munitie.

Deze optie zou worden aangevuld met specifiekere richtsnoeren en aanbevelingen. Bijvoorbeeld het opsommen van de nadere gegevens die de vergunningverlenende autoriteiten bij in- en uitvoer van vuurwapens moeten traceren en registreren, het opwaarderen en verbeteren van het informatiesysteem voor de controle op de uitvoer van conventionele wapens (COARM), het herzien van de gemeenschappelijke risicocriteria (CRC) en normen, en het verzamelen van goede praktijken inzake vereenvoudigde procedures, enz.

- Optie 2: verduidelijking van het bestaande rechtskader.

De verduidelijking zou onduidelijkheden in de interpretatie van de toepasselijke wetgeving wegnemen (bv. soort te registreren informatie, indeling van bepaalde wapens en componenten als vuurwapens), een uitdrukkelijke rechtsgrondslag bieden om bevoegde autoriteiten te verplichten bestaande systemen te gebruiken om informatie uit te wisselen, de bestaande vereenvoudigde procedures harmoniseren, de termijnen op elkaar afstemmen, de rol van importeurs en exporteurs verduidelijken, en het toepassingsgebied van de verordening afstemmen op de regels binnen de EU (dezelfde wapencategorieën, dezelfde marktdeelnemers). Deze optie zou in wezen de meeste van de in *optie 1* genoemde maatregelen in de tekst van de verordening omzetten.

- Optie 3: nieuwe wettelijke bepalingen

Optie 3 bouwt voort op en vormt een aanvulling bij optie 2 en voegt daaraan nieuwe wettelijke bepalingen toe. Zij zou zorgen voor de volledige traceerbaarheid van ingevoerde en uitgevoerde vuurwapens, zoals verplichte invoermarkering, beperking van de invoer van halffabricaten van onderdelen tot wapenhandelaren, geautomatiseerde gegevensbestanden, eindgebruikerscertificaten voor de uitvoer van vuurwapens die verboden of aan een vergunning onderworpen zijn (categorieën A en B) en controles na verzending. De optie zou de nationale autoriteiten verplichten statistieken uit te wisselen en de uitwisseling van informatie tussen de vergunningverlenende autoriteiten en de douaneautoriteiten te verbeteren. Zij zou ook leiden tot nieuwe vereenvoudigingen (tijdelijke invoer, algemene uitvoervergunning, e-procedures) en overlappingen met de EU-regels inzake de uitvoer van militair materieel (Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB) wegnemen door uitsluitend van toepassing te zijn op alle civiel-civiele transacties.

- Optie 3 bis: nieuwe wettelijke bepalingen zonder wijziging van de wisselwerking met het gemeenschappelijk standpunt.

Optie 3 bis is grotendeels vergelijkbaar zijn met optie 3, met één uitzondering: in plaats van de logica van de vuurwapenrichtlijn te volgen voor het onderscheid tussen militaire en civiele transacties, zou de verordening de verwijzing naar “speciaal voor militair gebruik ontworpen vuurwapens” behouden.

Optie 3 zou de grootste toegevoegde waarde voor de EU hebben. De volledige afstemming van het toepassingsgebied op dat van de vuurwapenrichtlijn (gecodificeerd in 2021) zou betekenen dat de verordening van toepassing zou zijn op alle civiele transacties in vuurwapens, met inbegrip van de civiele handel in automatische vuurwapens, semiautomatische vuurwapens met een magazijn met een hoge capaciteit of lange semiautomatische vuurwapens met een opvouwbare of telescopische kolf. Net als in de vuurwapenrichtlijn zouden transacties tussen overheden of verkopen aan het leger of de strijdkrachten uitgesloten blijven van de verordening, wat betekent dat de veiligheids- en vereenvoudigingsdoelstellingen alleen voor civiele vuurwapens kunnen worden bereikt. De nieuwe vereenvoudigingen zouden tegemoetkomen aan de verzoeken van belanghebbenden (wapenhandelaren, fabrikanten, jagers en sportschutters) om hun administratieve lasten te verlichten en een uniforme EU-aanpak te bieden.

Wie steunt welke optie?

Tijdens de openbare raadpleging benadrukten de respondenten duidelijk dat de EU actie moet ondernemen. Bijna 70 % van de respondenten (75 % van de vertegenwoordigers van het bedrijfsleven) vond het belangrijk of zeer belangrijk om gemeenschappelijke EU-regels te hebben voor de invoer van civiele vuurwapens van buiten de EU en voor de uitvoer van civiele vuurwapens naar niet-EU-landen. 62 % was van mening dat er behoefte is aan EU-optreden met betrekking tot de huidige regels inzake de invoer, uitvoer en doorvoer van civiele vuurwapens en 59,5 % was van mening dat er behoefte is aan nieuwe instrumenten om de huidige regels inzake de invoer, uitvoer en doorvoer van civiele vuurwapens te verbeteren. De nationale autoriteiten hebben zelf nog meer steun uitgesproken. Bij de vertrouwelijke raadpleging van bevoegde en rechtshandhavingsautoriteiten vond 76,66 % van de respondenten het belangrijk of zeer belangrijk om gemeenschappelijke EU-regels te hebben voor de invoer van civiele vuurwapens van buiten de EU en 83,3 % vond dat voor de uitvoer van civiele vuurwapens naar niet-EU-landen. Uit de analyse van de vrijetekstbijdragen tijdens de openbare raadpleging blijkt een overweldigend verzoek om uniforme EU-regels in plaats van een toevoeging van nationale procedures.

C. Gevolgen van de voorkeursoptie

Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; zo niet, wat zijn de voordelen van de belangrijkste opties)?

Verwacht wordt dat de voorkeursoptie (optie 3) in aanzienlijke mate bijdraagt tot de verbetering van de capaciteiten van de lidstaten om smokkel en omleiding van vuurwapens bij in- en uitvoer te voorkomen. Het mechanisme op EU-niveau om ervoor te zorgen dat een bepaald model **alarm- en seinwapens** in de hele EU onder dezelfde positie van de gecombineerde douanenomenclatuur wordt ingedeeld, zou extra veiligheidswaarborgen bieden, waardoor wordt voorkomen dat om te bouwen modellen in bepaalde lidstaten toch niet als vuurwapens worden aangegeven. Het opstellen van **een lijst van niet om te bouwen alarm- en seinwapens** in overeenstemming met Uitvoeringsrichtlijn 2019/69 zou ervoor zorgen dat dergelijke ingevoerde wapens in de hele EU automatisch worden erkend. Dit zou de veiligheid van de invoer verhogen, met de garantie dat alleen wapens op deze lijst geen vuurwapens zijn.

Verhinderen dat particulieren halffabricaten van vuurwapens en essentiële onderdelen invoeren, zou de meest doeltreffende manier zijn om omleiding en illegale vervaardiging van ongemarkeerde

vuurwapens te voorkomen. De traceerbaarheid van vuurwapens (en daarmee de veiligheid van de handel) zou aanzienlijk worden verbeterd door de **volledige automatisering van de systemen van gegevensbestanden voor vergunningen** (en zou een jaarlijks voordeel van 1,5 miljoen EUR voor de wapenhandelaren opleveren).

De invoering van een uniforme EU-invoervergunning, de aanwijzing van autoriteiten om de naleving te controleren en de vaststelling van een termijn van 60 dagen voor het verlenen van invoervergunningen zullen ook leiden tot een gelijk speelveld voor alle importeurs. Indien **de stilzwijgende toestemming van derde landen voor de doorvoer van vuurwapens** altijd na 20 dagen wordt verleend, zou dit bovendien de kosten voor wapenhandelaren jaarlijks met meer dan 56 000 EUR doen dalen.

Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; zo niet, wat zijn de voordelen van de belangrijkste opties)?

Bij de voorkeursoptie zullen er extra kosten voor de overheid zijn, aangezien het voorstel extra controles door de vergunningverlenende autoriteiten en de douane met zich meebrengt (zie het deel over de gevolgen voor de nationale begrotingen hieronder). De werkelijke impact zal echter beperkt zijn, aangezien civiele vuurwapens een verwaarloosbaar deel van de totale handel uitmaken. De interoperabiliteit tussen IT-systemen zal ook de douanecontroles vereenvoudigen.

Aangezien exporteurs het bewijs zullen moeten leveren van de definitieve invoer in het land van bestemming, kan dit voor de wapenhandelaren in de EU jaarlijks ongeveer 180 000 EUR kosten. Bovendien zal het vereiste van een eindgebruikerscertificaat voor uitgevoerde vuurwapens van categorie A en B jaarlijks ongeveer 720 000 EUR kosten voor wapenhandelaren in de EU (te delen onder de naar schatting 20 000 wapenhandelaren die in de EU actief zijn).

Wat zijn de gevolgen voor bedrijven, kleine, middelgrote en micro-ondernemingen?

De verschillende opties zijn met name relevant voor kleine ondernemers, die 90 % van het totale aantal betrokken marktdeelnemers uitmaken. 82 % van de totale omzet in de vervaardiging van vuurwapens wordt echter gerealiseerd door grote ondernemingen (en 80 % van alle ondernemingen is slechts in zes lidstaten gevestigd), zodat de maatregelen slechts een marginaal effect zouden hebben voor kmo's. Geen van beide opties 1 of 2 heeft specifieke gevolgen voor kmo's, aangezien zij het huidige regelgevingskader niet wezenlijk wijzigen en geen nieuwe verplichtingen creëren. Het gaat om aanbevelingen of verduidelijkingen van het rechtskader.

Kleine en middelgrote ondernemingen zouden, net als de overige wapenhandelaren, alleen bij optie 3 (beperkte) kosten moeten maken. Het gaat dan met name om het systematisch verstrekken van een bewijs van invoer in het derde land van bestemming. Dit zou niet leiden tot een specifieke last voor de exporteurs, aangezien het gaat om reeds beschikbare informatie die zij in het algemeen al in hun administratie bewaren in het geval van toekomstige controles.

Het vooruitzicht om bij optie 3 een eindgebruikerscertificaat voor uitgevoerde wapens van de categorieën A en B te eisen, werd tijdens de openbare raadpleging in twijfel getrokken door vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, die echter niet in staat bleken het effect van een dergelijke maatregel te kwantificeren. Het belangrijkste punt van zorg is de onmogelijkheid om de werkelijke eindgebruiker in het land van bestemming te bepalen. Deze bezorgdheid wordt getemperd door het feit dat bij optie 3 de verordening zou bepalen dat alleen de daadwerkelijke importeur van civiele vuurwapens (d.w.z. de wapenhandelaar) in het derde land als eindgebruiker zou worden beschouwd. De grootste last zou gelegen zijn in de noodzaak om van de importeur een geauthenticeerde toezegging te verkrijgen om vuurwapens niet opnieuw uit te voeren en niet aan niet-civiele gebruikers te verkopen.

Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?

De verduidelijking van het rechtskader en de bepalingen ter verduidelijking van de respectieve rollen van douane- en vergunningverlenende autoriteiten zouden in het algemeen een grotere betrokkenheid

van de douane impliceren om het toezicht op zendingen van vuurwapens te waarborgen. De douane zal worden verzocht de sectorale vuurwapenwetgeving te handhaven, door er met name voor te zorgen dat ingevoerde alarm- en seinwapens adequaat worden geclassificeerd en vergezeld gaan van de vereiste documentatie, of dat halffabricaten van onderdelen alleen door wapenhandelaren kunnen worden ingevoerd. Gezien de geringe omvang van de in- en uitvoer van vuurwapens (0,027 % van alle EU-invoer en 0,069 % van alle EU-uitvoer) en het feit dat de douane geen systematische controles uitvoert, maar alleen fysieke controles uitvoert op basis van risicoprofielen, of alleen documentencontroles achteraf, wordt het effect als beperkt beschouwd.

Evenzo zou het effect van het verplicht gebruik van een specifiek platform voor de uitwisseling van informatie over weigeringen om vergunningen te verlenen, beperkt zijn, gezien het geringe aantal weigeringen dat jaarlijks wordt afgegeven (ongeveer 30 weigeringen per jaar).

De invoering van geautomatiseerde systemen voor gegevensbestanden voor in- en uitvoervergunningen zal in de meeste lidstaten waarschijnlijk eenmalige IT-investeringen vergen. Hoewel geen enkele lidstaat bereid leek een raming te verstrekken, waren de lidstaten die in het kader van de gerichte raadpleging werden geraadpleegd, van mening dat dit een haalbare exercitie zou zijn. De kosten zouden grotendeels worden gecompenseerd door het voordeel van een rechtstreekse koppeling met de nationale systemen van gegevensbestanden van legale eigenaren van vuurwapens en de registers van wapenhandelaren.

Zijn er nog andere significante gevolgen?

Door de dreiging van de illegale handel in vuurwapens aan te pakken, zullen alle beoogde opties een positief effect hebben op de veiligheid van de EU-burgers.

De beoogde opties zouden volledig in overeenstemming zijn met de doelstellingen van artikel 45 van het Handvest met betrekking tot het recht van vrij verkeer van EU-burgers, aangezien zo de mogelijkheid wordt bevestigd dat zij de EU tijdelijk kunnen verlaten (en terugkomen) met hun persoonlijk vuurwapen wanneer zij reizen voor sport- of jachtdoeleinden. Aanvullende vereenvoudigingen voor verzamelaars of musea moeten ook hun recht van vrij verkeer vergemakkelijken.

D. Evaluatie

Wanneer wordt dit beleid geëvalueerd?

De evaluatie van de gevolgen van de wetgevingshandeling moet in beginsel niet eerder dan vijf jaar na de uiterste datum voor de uitvoering van de wetgevingshandeling plaatsvinden, zodat er voldoende tijd is om de effecten van het initiatief te evalueren nadat het in alle lidstaten volledig ten uitvoer is gelegd. Een dergelijke evaluatie wordt voorafgegaan door verslagen over de tenuitvoerlegging en een monitoringprogramma.