

Fiche 4: Mededeling EU-actieplan inzake vuurwapenhandel

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

2020-2025 EU-actieplan inzake vuurwapenhandel

b) Datum ontvangst Commissiedocument

24 juli 2020

c) Nr. Commissiedocument

COM (2020) 608

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1595938033986&uri=COM:2020:608:FIN>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Justitie en Veiligheid

2. Essentie voorstel

Het EU actieplan inzake vuurwapenhandel 2020-2025 is onderdeel van de brede EU-Veiligheidsuniestrategie¹ waarover uw Kamer separaat een BNC-fiche ontvangt. De mededeling met het EU-actieplan inzake vuurwapenhandel 2020-2025 volgt op het voorgaande actieplan voor de periode 2015-2019 en integreert de acties binnen de EU alsook met betrekking tot de niet-EU lidstaten in Zuidoost-Europa². Europol heeft in 2019 de conclusie van zijn dreigingsevaluatie voor ernstige en georganiseerde criminaliteit (SOCTA) uit 2017 herbevestigd dat de verspreiding en beschikbaarheid van illegale vuurwapens in de EU-lidstaten het risico van gebruik bij terroristische aanslagen en georganiseerde misdaad vergroten. Met name de "verkoop van onbruikbaar gemaakte, gereactiveerde en omgebouwde vuurwapens is toegenomen".

De Commissie stelt vast dat met name de samenwerking met landen in Zuidoost-Europa op het gebied van rechtshandhaving nog grote mogelijkheden voor verbetering biedt als gevolg van uiteenlopende nationale wettelijke kaders en definities. Het actieplan benoemt ook vier prioriteiten om de openstaande juridische mazen en inconsistenties in vuurwapencontroles, die politieke samenwerking belemmeren, aan te pakken. De acties aan het adres van de Commissie zijn

¹ COM (2020) 607

² Hiermee wordt in de mededeling bedoeld: alle partners uit de Westelijke Balkan, Moldavië en Oekraïne

resultaatverplichtingen; de acties voor de lidstaten en enkele nabuurstaten liggen meer in de sfeer van een inspanningsverplichting.

Naast de algemene doelstelling om indicatoren te benoemen ten behoeve van monitoring en evaluatie, richt het actieplan zich op de volgende prioriteiten:

1) Het veiligstellen van de legale markt en het beperken van de risico's van de verlegging van handelsstromen richting het illegale circuit

De Commissie zal lidstaten aansporen om aan EU- en overige internationale normen te voldoen (vuurwapenrichtlijnen en afspraken gemaakt in VN verband). De Commissie zal ook onderzoeken hoe opkomende en toekomstige dreigingen het beste kunnen worden aangepakt (met name met betrekking tot zogenaamde "Flobert"-vuurwapens³ en 3D-printen van vuurwapens) en een effectbeoordeling uitvoeren naar de EU-wetgeving inzake controles op de invoer en uitvoer van civiele vuurwapens (vervolg op de betreffende verordening 258/2012).

2) Het verbeteren van het inlichtingenbeeld

Hieronder vallen enkele inspanningsverplichtingen richting lidstaten, waaronder de oproep om het Schengeninformatiesysteem (SIS) systematisch te blijven voeden met informatie over verloren en gestolen vuurwapens, evenals verkochte wapens die gemakkelijk in vuurwapens kunnen worden omgezet, en het systeem te raadplegen wanneer een wapen door daartoe bevoegde overheidsdiensten als politie of douane in beslag wordt genomen.

3) Het vergroten van de druk op criminele markten

Een van de acties ziet op de afronding van de inrichting van volledig bemande en opgeleide vuurwapencontactpunten in elke jurisdictie, zoals aanbevolen in de richtsnoeren voor beste praktijken van nationale deskundigen. De Commissie zal verder onderzoeken of er lacunes zijn in het wetgevingskader en beoordelen of er gemeenschappelijke strafrechtelijke eisen moeten worden vastgesteld voor de handel in vuurwapens en illegale productie. De Commissie nodigt de lidstaten en de Zuidoost-Europese landen uit om de samenwerking tussen rechtshandavingsinstanties (douane, politie en grenswachten) te verbeteren, maar ook met openbare aanklagers en forensisch specialisten.

4) Het intensiveren van de internationale samenwerking

De samenwerking tussen de EU- en niet-EU-partners moet worden geïntensiveerd in overeenstemming met de prioriteiten die uiteen zijn gezet in de EU-strategie van 2018 ter bestrijding van illegale vuurwapens, handvuurwapens en lichte wapens en munitie. Aangegeven wordt dat met name de samenwerking met landen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten geïntensiveerd moet worden.

³ Geweertype genoemd naar de uitvinder ervan, de Franse wapenfabrikant Louis-Nicolas-Auguste Flobert (1818-1897).

Los van deze vier prioriteiten bevat het actieplan nog twee activiteiten specifiek gericht op de samenwerking tussen de EU en Zuidoost-Europa⁴: verbetering van de onderlinge afstemming en verbetering van het sturingsmodel (*governance*) rond de te ondernemen acties, teneinde overlappings of gebrek aan coördinatie te voorkomen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

kent een strikt vuurwapenbeleid dat ook tot uitdrukking komt in de onderliggende wet- en regelgeving. In het meest recente Nationaal Dreigingsbeeld van 2017 wordt de handel in illegale vuurwapens als dreiging gekenschetst. De aanpak van illegale vuurwapenhandel is onderdeel van de bredere aanpak van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit. Nederland geldt als doorvoerland voor illegale vuurwapens, met name richting het Verenigd Koninkrijk. Er is zorg over het toenemend vuurwapengebruik in het criminele circuit (o.a. liquidaties). De strafmaxima ten aanzien van het illegaal bezit van automatische vuurwapens zijn in 2020 verhoogd.

De volledige implementatie van de EU gewijzigde vuurwapenrichtlijn per 1 oktober 2019 heeft tot gevolg gehad dat legale vuurwapens beter van het illegale circuit afgeschermd worden. Internationaal werkt Nederland intensief samen met het VK en voor Nederland relevante EU-lidstaten zoals Duitsland, Polen en Slowakije. Tevens investeert de Nationale politie – in samenwerking met andere EU-partners en in EU-verband – actief in verbetering van de samenwerking met oorsprongslanden, met name in de Westelijke Balkan. De Nationale politie maakt actief gebruik van internationale informatie- en traceringsystemen als het SIS en het *Interpol iARMS* systeem. Voorts is Nederland sterk betrokken geweest bij de totstandkoming van het *Arms Trade Treaty* en het *UN Firearms Protocol* en ondersteunt Nederland sinds 2020 het *UNDP project Western Balkan SALW⁵ Control Roadmap Multi-partner Trustfund⁶*. Ook geeft Nederland actief uitvoering aan de implementatie van deze internationale juridische instrumenten.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is positief over de mededeling omdat het – in navolging van het voorgaande actieplan – een groot aantal acties en initiatieven met betrekking tot de aanpak van illegale vuurwapens in één samenhangend document samenbrengt. Met name de integratie van acties gericht op de samenwerking met niet-EU-lidstaten in Zuidoost-Europa is een verbetering. Dat geldt ook voor de voorgenomen aanpassing van het governance-systeem vis-à-vis de niet-EU-lidstaten in Zuidoost-Europa. Ook steunt het kabinet ten volle dat de Commissie werk maakt van monitoring en evaluatie door indicatoren te benoemen.

⁴ Hier worden de Westelijke Balkan landen bedoeld. Op een later moment zullen Oekraïne en Moldavië hieraan worden toegevoegd.

⁵ small arms and light weapons

⁶ Dit regionale trust fund is gericht op het tegengaan van het illegale gebruik en de smokkel van kleine vuurwapens in de Westelijke Balkan.

Het kabinet acht de toebedeling van acties over het geheel genomen evenwichtig. De adressant van een aantal acties en initiatieven is de Commissie. Een deel van de acties en initiatieven, ook gericht op derde landen in Zuidoost-Europa, zijn in de vorm van aansporingen aan de lidstaten of de Raad. Vrijblijvender zijn acties gericht op derde landen buiten Europa en instellingen buiten het EU-kader (met name VN). Het valt het kabinet op dat – vergeleken met het voorgaande actieplan – minder nadruk wordt gelegd op het uitdragen van EU-normen op het wereldtoneel. Hoewel daarmee misschien een kans verloren gaat om met name het Europese normenkader ook buiten de EU gegrondvest te krijgen, ziet het kabinet ook in dat het effectiever is om de energie vooral op samenwerking met de directe geografische omgeving van de EU te richten en daar ondersteuning te bieden (prioriteit 4). De uitvoering van acties 2.7/3.7 (gericht op het *darknet*) en 3.8 (onderzoek naar het inzetten van AI bij het detecteren van illegale vuurwapens en vuurwapenonderdelen in postpakketten) vergt enige verdere toelichting. Omdat de problematiek in Nederland bekend is, kijkt het kabinet met belangstelling uit naar het memorandum van overeenstemming tussen pakketbeheerders en politie en douane dat de Commissie van plan is op te stellen (actie 3.9).

Voor het kabinet is van belang dat de mededeling als referentiedocument voor vervolgacties kan gelden. Het kabinet zal inzetten op het verder concretiseren van voorgenomen acties en initiatieven en zal in dat verband, aandacht blijven vragen voor goede aansluiting bij vervolggremia, zoals Raadswerkgroepen of Europol. Deelname van Nederland of Nederlandse diensten aan niet verplichtend voorgeschreven acties of initiatieven is afhankelijk van keuzes die pas gemaakt zullen worden op het moment dat deze tot concrete uitvoering komen. Gegeven is dat Nederland zich in VN- en Europol-verband steeds actief heeft opgesteld en dit ook in de toekomst zal blijven doen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De verwachting is dat de meeste lidstaten met dit actieplan kunnen instemmen, aangezien dit voortbouwt op eerdere initiatieven en geen directe verplichtingen voor de lidstaten bevat. Naar verwachting zal dit actieplan op steun kunnen rekenen van het Europees Parlement.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

De grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De mededeling raakt aan verschillende beleidsterreinen, onder andere aan die van de Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht (RVVR), ontwikkelingssamenwerking, het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) en de interne markt. Op deze terreinen is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (zie respectievelijk artikel 4, lid 2, onder j, VWEU, artikel 2 lid 4, VWEU, artikel 4, lid 4, VWEU en artikel 4 lid 2, onder a, VWEU). Op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking (artikel 4, lid 4, VWEU) geldt dat de lidstaten (parallel aan de Unie)

bevoegd blijven hun eigen beleid te voeren. Op het GBVB-terrein zijn de lidstaten bevoegd om extern naast de Unie op te treden. Voor zover de EU een positie heeft ingenomen, dienen de lidstaten deze te respecteren (artikel 2, lid 4 VWEU).

b) Subsidiariteit

De grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit van de voorgestelde acties en initiatieven in de mededeling is positief. Europese samenwerking, ook met niet-EU-lidstaten in Zuidoost-Europa is essentieel voor een effectieve aanpak van de illegale handel in vuurwapens en explosieven, gezien de gemeenschappelijke markt en open grenzen in het Schengengebied. Het is daarom terecht dat op EU-niveau werk wordt gemaakt van verdere onderzoekstrajecten, gericht op het verhogen van de kennis (actie 1.3, 2.5), het verbeteren van de samenwerking (actie 1.2), het opbouwen van nieuw instrumentarium dat diensten als de politie of douane in zijn taakuitvoering kan helpen (acties 1.2, 2.6), of, zo nodig, het nader tot elkaar brengen van normen (actie 3.4).

c) Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De in het document vervatte voornemens bouwen in de eerste plaats voort op bestaande initiatieven en ontwikkelingen. De acties en initiatieven gericht aan de lidstaten of de EU als geheel, zijn, voor zover concreet, vrijblijvend geformuleerd. Voor zover directe actie voorzien is, zoals omzetting van de vuurwapenrichtlijn naar nationale wetgeving (actie 1.1), heeft deze betrekking op reeds bestaande verplichtingen. Daarom laat het voorgestelde optreden uit de mededeling voldoende handelingsvrijheid voor de lidstaten en gaat het niet verder dan noodzakelijk. Nederland acht de voorgestelde acties in beide gevallen in verhouding tot het gestelde doel.

d) Financiële gevolgen

Afgezien van een verwijzing naar het *Internal Security Fund – Police*, bevat het document geen voorstellen die in directe zin financiële gevolgen hebben, noch worden concrete bedragen genoemd. Om opvolging te geven aan de strategie zullen er financiële gevolgen zijn voor de Commissie, door financiering via de EU-begroting. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2014-2020 en het MFK 2021-2027, en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

Het is afhankelijk van Nederlandse deelname aan concrete acties en initiatieven die uit de mededeling voortvloeien wat de financiële gevolgen zijn. Deze concrete uitwerking is nog niet gerealiseerd en derhalve ook nog niet op kosten in te schatten. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

Het actieplan bevat geen directe verplichtingen voor lidstaten. Daarmee is het afhankelijk van Nederlandse deelname aan concrete acties en initiatieven die uit de mededeling voortvloeien wat

de regeldruk en administratieve lasten zullen zijn. Op basis van de inzet die met name de politie in de afgelopen jaren gepleegd heeft, is te verwachten dat financiële en administratieve lasten zich in enigerlei mate wel voor zullen doen. De concrete uitwerking is echter nog niet gerealiseerd en derhalve ook nog niet in te schatten. Het kabinet zal zich bij uitwerking van acties en initiatieven inzetten om onnodige regeldruk en administratieve lasten te voorkomen of te mitigeren.