EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 27.10.2021
COM(2021) 647 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de toepassing van 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

1. INLEIDING

In het EU-actieplan 2020-2025 inzake illegale vuurwapenhandel[1] , dat in juli 2020 is vastgesteld, wordt de volledige uitvoering van de vuurwapenrichtlijn als topprioriteit aangemerkt. Dit wordt in de terrorismebestrijdingsagenda van december 2020[2] ook nog eens bevestigd.

Dit verslag bevat een beoordeling van de toepassing van Richtlijn 91/477/EEG van de Raad van 18 juni 1991 inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens (hierna de "vuurwapenrichtlijn" genoemd), zoals voorgeschreven door artikel 17 van die richtlijn, na de laatste wijziging van 2017[3]. In de tussentijd zijn de vuurwapenrichtlijn en de latere wijzigingen daarvan vervangen door, ingetrokken bij en gecodificeerd in Richtlijn (EU) 2021/555 van het Europees Parlement en de Raad van 24 maart 2021[4]. Duidelijkheidshalve verwijzen de nummers van de artikelen in het verslag naar de nummers van de thans geldende Richtlijn (EU) 2021/555, tenzij anders vermeld.

Krachtens artikel 17 (nu 24) moet het verslag met name ingaan op de categorieën vuurwapens en aangelegenheden in verband met de uitvoering van het systeem voor de Europese vuurwapenpas, in verband met markering en in verband met de effecten van nieuwe technologieën zoals 3D-printen, het gebruik van een QR-code en het gebruik van radiofrequentie-identificatie (RFID). Zoals aangekondigd in de EU-strategie voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit (2021-2025)[5], worden in dit verslag ook de eerste middelen aangegeven om het rechtskader te verbeteren. Tijdens de voorbereiding van dit verslag heeft de Commissie zich voornamelijk gebaseerd op de door de lidstaten aangemelde omzettingsmaatregelen en op openbaar beschikbare informatie.

Daarnaast heeft de Commissie in november 2019 onder de lidstaten een gedetailleerde vragenlijst verspreid over de in artikel 17 (nu 24) genoemde onderwerpen, waarop 19 lidstaten hebben geantwoord. De Commissie heeft een samenvatting van deze antwoorden voorgesteld tijdens de vergadering van het vuurwapencomité van 18 december 2019 en op basis daarvan inleidende gesprekken gevoerd binnen het comité.

Voorts heeft de Commissie actief deelgenomen aan de prioriteit vuurwapens van het Europees multidisciplinair platform tegen criminaliteitsdreiging[6] (hierna "het

---

1 COM(2020) 608 final.

2 COM(2020) 795 final.

3 PB L 137 van 24.5.2017, blz. 22.

4 PB L 115 van 6.4.2021, blz. 1.

5 COM(2021) 170 final.

6 Empact (https://www.consilium.europa.eu/es/documents-publications/publications/empact/) is een platform dat de gestructureerde samenwerking tussen rechtshandhavingsinstanties, douane, belastingdiensten, magistraten van de lidstaten, Europese instellingen en agentschappen en, in voorkomend geval, derde landen, internationale organisaties en de particuliere sector mogelijk maakt in operationele cycli van vier jaar.

vuurwapenplatform" genoemd) en aan de Europese deskundigengroep inzake vuurwapens[7], die heeft geholpen bij het in kaart brengen van de huidige en potentiële dreigingen door vuurwapens en de gevolgen voor de criminele activiteit.

Als gevolg van ernstige vertragingen bij de omzetting op nationaal niveau[8] kon de Commissie echter geen volledige overeenstemmingsbeoordeling van de nationale wetten en praktijken uitvoeren.

In juli 2020 heeft het Bureau van de Verenigde Naties voor drugs- en misdaadbestrijding een discussienota gepubliceerd met als titel "Illicit Trafficking in Firearms, their Parts, Components and Ammunition to, from and across the European Union", die belangrijke overwegingen en beleidsaanbevelingen bevat over de huidige dreigingen en de mazen in de wetgeving wat betreft de controle op vuurwapens op mondiaal niveau[9].

2. UITVOERING VAN DE VUURWAPENRICHTLIJN

De vuurwapenrichtlijn regelt de verwerving en het voorhanden hebben van en de commerciële handel binnen de EU in civiele vuurwapens (bijvoorbeeld vuurwapens die worden gebruikt voor de schietsport en de jacht). De richtlijn stelt gemeenschappelijke minimumnormen vast die alle lidstaten in hun nationale wapenwetgeving moeten omzetten, en beoogt een evenwicht te vinden tussen de doelstellingen van de interne markt (d.w.z. het grensoverschrijdende vervoer van vuurwapens) en de doelstellingen van het veiligheidsbeleid (d.w.z. een hoog niveau van veiligheid en bescherming tegen criminele handelingen en illegale handel) binnen de EU. Deze richtlijn is een ontwikkeling van het *Schengenacquis*, aangezien zij deel uitmaakt van het gemeenschappelijk geheel van EU-regels die het vrije verkeer van personen mogelijk maken.

De richtlijn is herzien na de inwerkingtreding van het Protocol van de Verenigde Naties tegen de illegale vervaardiging van vuurwarpens (het vuurwapenprotocol) in 2005[10] en vervolgens in 2017, in de nasleep van de terroristische aanslagen van 2015.

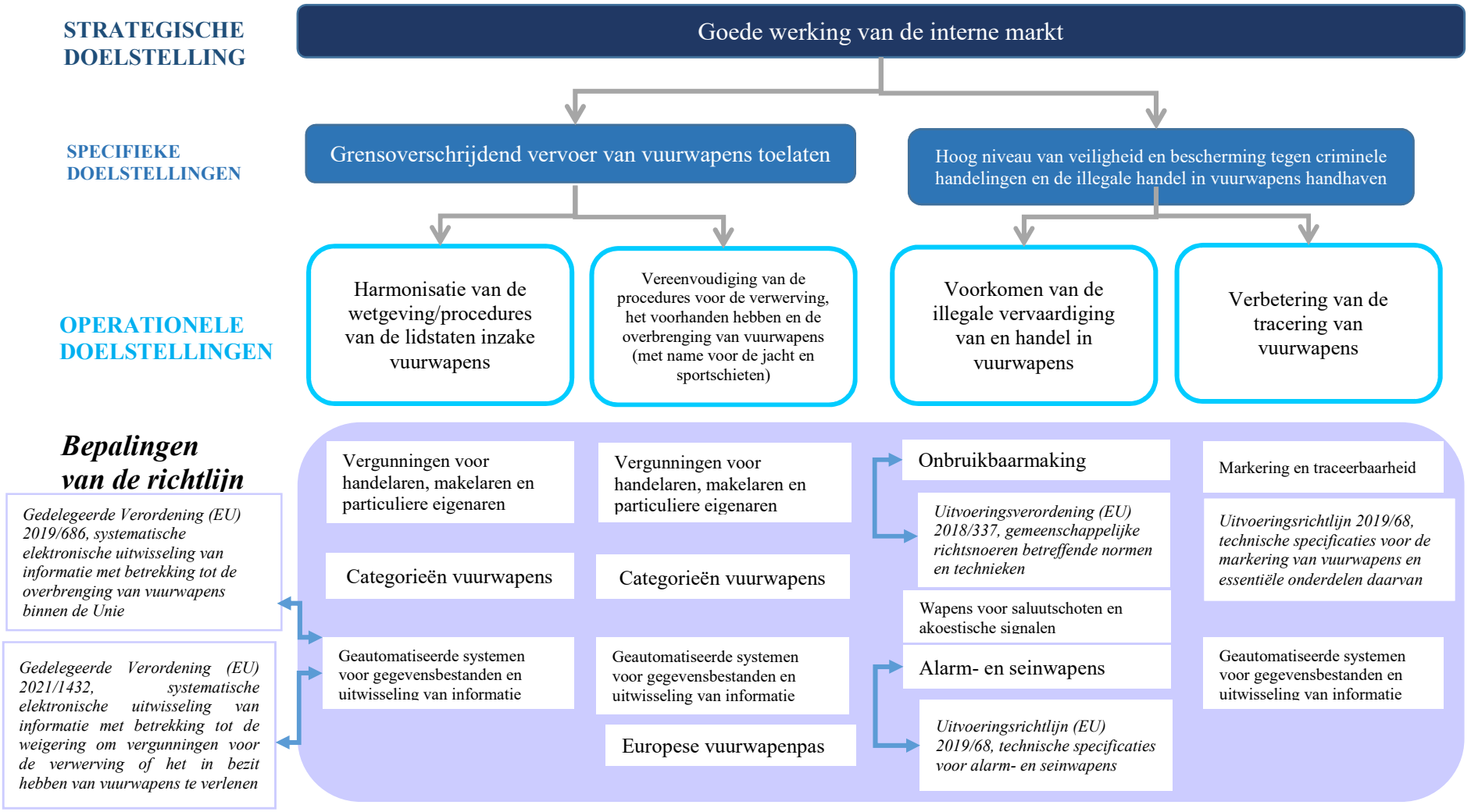
---

7 Subgroep van de Groep rechtshandhaving binnen de Raad van de Europese Unie. https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/law-enforcement-working-party/

8 De Commissie heeft inbreukprocedures wegens niet-omzetting van de vuurwapenrichtlijn ingeleid tegen 25 lidstaten en tegen 20 lidstaten wegens niet-omzetting van twee uitvoeringsrichtlijnen inzake markering en alarm- en seinwapens — zie punt 2.2 voor meer details.

9 Verenigde Naties, Wenen, 2020. https://www.unodc.org/documents/firearms-protocol/2020/UNODC-EU-Report-A8_FINAL.pdf

10 Omgezet in de rechtsorde van de Unie door Besluit 2014/164/EU van de Raad van 11 februari 2014 betreffende de sluiting, namens de Europese Unie, van 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 (PB L 89 van 25.3.2014, blz. 7).



Visuele voorstelling van de vuurwapenrichtlijn

2.1. Taken van de Commissie

Krachtens de vuurwapenrichtlijn moet de Commissie zowel uitvoeringshandelingen als gedelegeerde handelingen vaststellen. Daarom heeft de Commissie, sinds de inwerkingtreding ervan, het volgende vastgesteld:

1. Op 5 maart 2018 (op grond van artikel 15, lid 2), Uitvoeringsverordening (EU) 2018/337 tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) 2015/2403 tot vaststelling van gemeenschappelijke **richtsnoeren betreffende normen en technieken** om te waarborgen dat onbruikbaar gemaakte vuurwapens voorgoed onbruikbaar zijn.
2. Op 16 januari 2019 (op grond van artikel 4, lid 3), Uitvoeringsrichtlijn (EU) 2019/68 tot vaststelling van technische specificaties voor de **markering van vuurwapens** en essentiële onderdelen daarvan uit hoofde van Richtlijn 91/477/EEG van de Raad inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens (zie punt 5.4.2).
3. Op 16 januari 2019 (op grond van artikel 14, lid 3), Uitvoeringsrichtlijn (EU) 2019/69 tot vaststelling van technische specificaties voor **alarm- en seinwapens** uit hoofde van Richtlijn 91/477/EEG van de Raad inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens.
4. Op 16 januari 2019 (op grond van artikel 18, lid 4, en artikel 21, lid 5), Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/686 van de Commissie tot vaststelling van de gedetailleerde regelingen overeenkomstig Richtlijn 91/477/EEG van de Raad voor de **systematische elektronische uitwisseling van informatie met betrekking tot de overbrenging van vuurwapens** binnen de Unie (zie punt 5.4.1).
5. Op 21 mei 2021, Gedelegeerde Verordening (EU) 2021/1423 van de Commissie betreffende **de weigering om vergunningen voor de verwerving of het voorhanden hebben van vuurwapens te verlenen**.
6. Twee proefprojecten voor de uitvoering van de administratieve samenwerking met betrekking tot de twee bovengenoemde gedelegeerde verordeningen van de Commissie (overeenkomstig artikel 4 van Verordening (EU) nr. 1024/2012 dat het Informatiesysteem interne markt regelt).

2.2. Omzetting van de richtlijn en secundaire wetgeving door de lidstaten

De vuurwapenrichtlijn, als gewijzigd in 2017, moest uiterlijk op 14 september 2018 zijn omgezet, met uitzondering van artikel 4, lid 4, over de regulering van wapenhandelaren en wapenmakelaren en artikel 4, lid 5, over de invoering van het systeem van gegevensbestanden, die uiterlijk op 14 december 2019 moesten zijn omgezet.

In juli 2019 heeft de Commissie aan 20 lidstaten een met redenen omkleed advies toegezonden met betrekking tot de eerste termijn[11], en op 24 januari 2020 aan

[11] Alle lidstaten met uitzondering van AT, BG, FR, LV, MT.

17 lidstaten een schriftelijke aanmaning toegezonden[12] met betrekking tot de tweede termijn, omdat zij de nationale omzettingsmaatregelen niet hadden aangemeld.

De uiterste termijn voor de omzetting van de twee uitvoeringsrichtlijnen van de Commissie inzake markering en voor alarm- en seinwapens was 17 januari 2020. Op 28 mei 2020 heeft de Commissie inbreukzaken ingeleid tegen 19 lidstaten (inzake markering)[13] en 17 lidstaten (voor alarm- en seinwapens)[14].

Per 15 augustus 2021 liepen er 80 inbreukzaken met betrekking tot de vuurwapenrichtlijn en secundaire wetgeving. Al deze zaken hadden betrekking op de niet-mededeling van omzettingsmaatregelen. Intussen heeft de Commissie van verscheidene lidstaten kennisgevingen van volledige omzetting ontvangen. Daarom wordt verwacht dat in de komende maanden verscheidene zaken zullen worden gesloten.

De Commissie heeft een omzettingscontrole uitgevoerd en geanalyseerd of de lidstaten het recht van de Unie volledig hebben omgezet in hun rechtsstelsel, met inbegrip van de lidstaten die de nationale omzettingsmaatregelen tijdig hebben aangemeld. De Commissie heeft ook de niet-aangemelde maatregelen onderzocht om de volledigheid van de omzetting te beoordelen.

De hieronder beschreven eerste beoordeling is toegespitst op de belangrijkste wijzigingen van de richtlijn die in 2017 zijn aangebracht en op de twee uitvoeringsrichtlijnen van 2019.

Artikel 1 van de richtlijn bevat 15 **definities**, waarvan er vijf volledig nieuw zijn en andere zijn bijgewerkt. Zij zorgen er met name voor dat het materiële toepassingsgebied (bv. alarm- en seinwapens, wapens voor saluutschoten en akoestische signalen) en het personele toepassingsgebied (bv. verzamelaars, musea, makelaren) van de richtlijn in de hele EU op consistente wijze worden toegepast.

In 22 lidstaten zijn alle definities omgezet (België, Bulgarije, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Malta, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Spanje en Tsjechië), drie lidstaten hebben slechts een deel van de definities omgezet (Nederland, Slowakije en Zweden) en twee lidstaten hebben geen omzettingsmaatregelen aangemeld (Luxemburg en Slovenië).

De vuurwapenrichtlijn introduceerde nieuwe bepalingen betreffende de activiteiten van **wapenhandelaren en wapenmakelaren** (artikel 1, lid 1, artikel 4, leden 4 en 5, en artikel 13, lid 2). Alle lidstaten op drie na (Denemarken, Luxemburg en Slovenië) hebben alle bepalingen in nationaal recht omgezet.

De regels inzake **markering** zijn ingrijpend gewijzigd door artikel 4, leden 1 en 2. Alle lidstaten op twee na (Luxemburg en Slovenië) hebben alle bepalingen in nationaal recht omgezet.

---

[12] Alle lidstaten met uitzondering van IT, HR, BG, LV, LT, MT, NL, AT, PT, RO en FI.

[13] Alle lidstaten met uitzondering van DK, EE, FR, LT, LV, MT, NL, PT en SK.

[14] Alle lidstaten met uitzondering van AT, BE, DE, DK, EE, FR, LT, LV, MT, PT en SK.

Daarnaast hebben 18 lidstaten de bepalingen van Uitvoeringsrichtlijn (EU) 2019/68 met betrekking tot markering omgezet (België, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Estland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Kroatië, Letland, Litouwen, Malta, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Slowakije, Spanje en Tsjechië), en hebben 9 lidstaten geen enkele maatregel aangemeld of is de omzetting niet volledig (Bulgarije, Finland, Ierland, Italië, Luxemburg, Polen, Roemenië, Slovenië en Zweden).

Artikel 4, lid 5, en artikel 18, lid 4, van de herziene vuurwapenrichtlijn van 2017 verbeteren de kwantiteit en de kwaliteit van de gegevens die in de **systemen van gegevensbestanden worden bijgehouden, alsmede de uitwisseling van informatie** met en tussen de nationale bevoegde autoriteiten. In 23 lidstaten zijn deze bepalingen volledig omgezet (België, Bulgarije, Cyprus, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Malta, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië en Zweden) en vier lidstaten hebben geen maatregelen aangemeld of hun omzetting is niet volledig (Denemarken, Ierland, Luxemburg en Slovenië).

In artikel 9, lid 1, van de vuurwapenrichtlijn worden strengere regels vastgesteld voor de gevaarlijkste vuurwapens, door deze onder te brengen in **categorie A**, waar het verwerven, voorhanden hebben of verhandelen van die vuurwapens, behoudens een beperkt aantal en naar behoren gemotiveerde uitzonderingen, niet is toegestaan. Alle lidstaten op twee na (Luxemburg en Slovenië) hebben artikel 9, lid 1, in nationaal recht omgezet.

In de vuurwapenrichtlijn zijn verscheidene artikelen betreffende de **Europese vuurwapenpas** geactualiseerd, onder meer de definitie, de verplichting om een vermelding op te nemen op de Europese vuurwapenpas en de verplichting om de andere lidstaten te informeren wanneer een wapen van categorie B of C vergunningsplichtig of verboden is. Alle lidstaten op twee na (Luxemburg en Slovenië) hebben alle bepalingen in nationaal recht omgezet.

Sommige **alarm- en seinwapens** kunnen ook gemakkelijk worden omgebouwd tot dodelijke vuurwapens met eenvoudig gereedschap en minimale kennis. Deze werkwijze werd door de bevoegde instanties van de lidstaten en de Commissie als een bijzondere bedreiging aangemerkt[15], wat heeft geleid tot de opneming van nieuwe bepalingen in de vuurwapenrichtlijn (artikel 1, lid 1, artikel 14 en bijlage I). Alle lidstaten op vier na (Luxemburg, Slovenië, Slowakije en Zweden) hebben alle bepalingen in nationaal recht omgezet.

In 13 lidstaten is Uitvoeringsrichtlijn (EU) 2019/69 tot vaststelling van technische specificaties voor alarm- en seinwapens omgezet in nationaal recht (Cyprus, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Hongarije, Letland, Litouwen, Oostenrijk, Portugal, Slowakije en Spanje) en 14 lidstaten hebben geen omzettingsmaatregel aangemeld of de omzetting is onvolledig (België, Bulgarije,

[15] Van 2016 tot 2020 zijn 15 949 alarm- en seinwapens van de merken Ekol, Zoraki en Bruni in beslag genomen door de lidstaten, de meeste in het kader van het vuurwapenplatform, met een bijdrage van Europol.

Griekenland, Ierland, Italië, Kroatië, Luxemburg, Malta, Nederland, Polen, Roemenië, Slovenië, Tsjechië en Zweden).

Wapens voor saluutschoten en akoestische signalen zijn originele vuurwapens voor dodelijk gebruik die zodanig zijn aangepast dat zij geen projectiel kunnen afvuren, maar alleen losse patronen. Aangezien gewoonlijk alleen de kamer en de loop worden gewijzigd, kan iedereen met een minimum aan kennis en gewoon gereedschap deze op illegale wijze opnieuw ombouwen tot dodelijke vuurwapens. De herziene vuurwapenrichtlijn van 2017 heeft ook met deze bedreiging rekening gehouden door ervoor te zorgen dat zij in hun oorspronkelijke categorie blijven (artikel 1, lid 1, en bijlage I). Alle lidstaten op vijf na (Luxemburg, Nederland, Slovenië, Slowakije en Zweden) hebben alle bepalingen in nationaal recht omgezet.

Artikel 1, lid 1, en artikel 15 van de vuurwapenrichtlijn voorzien sinds 2017 in nieuwe regels voor **onbruikbaar gemaakte vuurwapens**, met name door deze te onderwerpen aan een aangifteplicht, en in specifieke regels voor de controle, markering en overbrenging ervan.

Alle lidstaten op drie na (Luxemburg, Slovenië en Zweden) hebben alle bepalingen in nationaal recht omgezet.

Per 15 augustus 2021 kan de Commissie bijgevolg concluderen dat slechts tien lidstaten klaar zijn met de omzetting van de bepalingen die in dit verslag zijn geanalyseerd en waarin de belangrijkste wijzigingen zijn opgenomen die door de vuurwapenrichtlijn in 2017 en door de twee uitvoeringsrichtlijnen zijn ingevoerd (Cyprus, Duitsland, Estland, Frankrijk, Hongarije, Letland, Litouwen, Oostenrijk, Portugal en Spanje), dat vijftien lidstaten sommige bepalingen niet hebben omgezet (België, Bulgarije, Denemarken, Finland, Griekenland, Ierland, Italië, Kroatië, Malta, Nederland, Polen, Roemenië, Slowakije, Tsjechië en Zweden) en dat twee lidstaten geen enkele maatregel hebben aangemeld (Luxemburg en Slovenië).

De hierboven beschreven eerste beoordeling laat het standpunt van de Commissie in lopende of toekomstige inbreukprocedures onverlet. Het is evenmin een oordeel over de overeenstemmingsbeoordeling van de nationale omzettingswetten, die de Commissie nog moet voltooien. In de beginfase van de beoordeling heeft de Commissie reeds gevallen van onjuiste omzetting in verscheidene lidstaten vastgesteld.

De Commissie zal daarom haar toezicht op de uitvoering in de lidstaten verhogen en zo nodig ten volle gebruikmaken van de door het Verdrag aan haar toegekende bevoegdheden.

3. AANDACHT VOOR SPECIFIEKE KWESTIES

3.1. Wapencategorieën

3.1.1. Algemene categorisatiekwesties

De analyse van de omzetting van de bepalingen, die de belangrijkste in 2017 ingevoerde wijzigingen van de richtlijn vormen, weerspiegelt de complexe uitdagingen van de

omzetting van sommige definities, van de vuurwapencategorieën in bijlage I en van de verschillende uitzonderingen die in een aantal artikelen van de vuurwapenrichtlijn zijn opgenomen.

Met de vuurwapenrichtlijn zijn nieuwe vuurwapens toegevoegd aan de lijst van verboden wapens (categorie A). Tegelijkertijd werd een lange lijst van uitzonderingen op dit verbod ingevoerd en werden deze vuurwapens in welomschreven omstandigheden aan een vergunning onderworpen.

Voorts worden alarm- en seinwapens niet als vuurwapens beschouwd, aangezien zij volgens de richtlijn "niet kunnen worden omgebouwd", terwijl onbruikbaar gemaakte vuurwapens aangifteplichtig blijven. Ook vuurwapens die zodanig tot wapens voor saluutschoten en akoestische signalen zijn omgebouwd dat zij voorgoed onbruikbaar zijn gemaakt om een projectiel af te vuren, blijven in hun oorspronkelijke categorie ingedeeld, ondanks het feit dat zij even veilig zouden kunnen zijn als echte alarm- en seinwapens.

Tot slot hebben de rechtshandhavingsautoriteiten een sterke toename vastgesteld in de inbeslagneming van airsoftwapens (om plastic balletjes af te schieten, voortgestuwd door samengeperst gas) die zijn omgebouwd om munitie af te vuren. Hoewel dergelijke wapens in verscheidene EU-lidstaten als vuurwapens worden beschouwd, vallen zij momenteel niet onder het toepassingsgebied van de richtlijn.

Daarom zal de Commissie nagaan wat de gevolgen zijn van een verduidelijking van het **onderscheid tussen verboden vuurwapens en vergunningsplichtige vuurwapens**, zodat verboden vuurwapens alleen in zeer uitzonderlijke gevallen voorhanden kunnen worden gehouden. Een mogelijke beoordeling zou er ook voor kunnen zorgen dat **alle wapens die ongeschikt zijn om een projectiel af te vuren** (hetzij na onbruikbaarmaking, hetzij door hun ontwerp), maar die met gespecialiseerde hulpmiddelen en kennis kunnen worden omgebouwd om een projectiel af te vuren, ten minste moeten worden aangegeven.

3.1.2. Vuurwapens die "flobert"-munitie van klein kaliber schieten

Flobertmunitie en aanverwante wapens zijn in de 19e eeuw ontwikkeld om binnenshuis te schieten. Ze schieten met slaghoedjes die gevuld zijn met een klein projectiel en een kleine hoeveelheid kruit. Flobertmunitie wordt gekenmerkt door een betrekkelijk lage druk en mondingsnelheid en wordt tegenwoordig aangeprezen voor gebruik in vuurwapens voor schietoefeningen.

Sommige vuurwapenfabrikanten in verscheidene EU-lidstaten[16] zijn begonnen met de productie van enkele vuurwapenmodellen in een flobertkaliber. Op basis van informatie en verslagen van nationale rechtshandhavingsinstanties en Europol zijn er in wezen twee soorten vuurwapens die met flobertmunitie kunnen schieten. In de "klassieke variant", volgens de normen van de oorspronkelijke versies van flobertwapens, kunnen het interne mechanisme en het ontwerp van de loop niet worden gewijzigd om een ander, dodelijker soort kaliber af te vuren.

[16] Tot dusver ontdekt in Slowakije en Tsjechië.

In de “moderne variant” zijn het meestal (jacht)geweren, pistoolmitrailleurs en korte vuurwapens die met hun inwendig mechanisme nog steeds 9 mm of een soortgelijk kaliber kunnen afvuren. In dat geval wordt alleen de loop gewijzigd door in de oorspronkelijke loop een binnenloop aan te brengen, die versmald is om compatibel te zijn met flobertmunitie van 4 of 6 mm, en die bij de loopmonding aan de oorspronkelijke loop wordt gelast.

In de lidstaten waar voor dit soort vuurwapens nog aangifteplicht of nog minder beperkende voorwaarden gelden, wordt van de vertraagde of onjuiste omzetting van de vuurwapenrichtlijn soms misbruik gemaakt door dodelijke vuurwapens van categorie B of C om te bouwen tot flobertwapens.

In de EU-dreigingsevaluatie voor zware en georganiseerde criminaliteit van 2021,[17] net als in verscheidene verslagen van Europol, is gewezen op de dreiging van de illegale ombouw van “moderne” flobertwapens, wat heeft geleid tot duizenden inbeslagnemingen in heel de Europese Unie.

Op grond van de vuurwapenrichtlijn zijn deze wapens vuurwapens, aangezien de slaghoedjes een soort explosieve voortstuwing zijn. Noch in de definitie van vuurwapen, noch in de verschillende categorieën wordt verwezen naar de grootte van het kaliber of de mondingsenergie, waardoor deze factoren irrelevant zijn om te bepalen of een flobertwapen een vuurwapen is, dan wel tot welke categorie het behoort.

De Commissie roept alle lidstaten op de vuurwapenrichtlijn in dit verband naar behoren om te zetten door **wapens die flobertmunitie kunnen afvuren, naar behoren in te delen als vuurwapens overeenkomstig bijlage I bij de vuurwapenrichtlijn.**

3.1.3. Antieke vuurwapens

Vuurwapens die mogelijk als “antieke wapens” kunnen worden aangemerkt, worden soms gebruikt bij criminele activiteiten, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de terreuraanslag van 2018 in Straatsburg, waarbij negen doden en elf gewonden vielen. Niettemin wordt in bijlage I, deel III, bij de vuurwapenrichtlijn bepaald dat voorwerpen die als “antieke wapens” worden beschouwd, zijn uitgesloten van de definitie van “vuurwapen” en bijgevolg buiten het toepassingsgebied van de richtlijn vallen wanneer zij niet zijn opgenomen in de categorieën van de richtlijn en onder de nationale wetgeving vallen.

Tijdens de vergadering van het vuurwapencomité van 18 december 2019 heeft een meerderheid van de lidstaten erop gewezen dat zij voorstander zijn van een harmonisatie van de regels over antieke wapens op EU-niveau. Sommige lidstaten betwijfelden het nut om antieke vuurwapens vrij te stellen van de voorschriften van de vuurwapenrichtlijn op basis van hun bouwjaar in plaats van hun vermogen om schade te berokkenen.

De Commissie zal nagaan wat de gevolgen zijn van de **opneming van antieke wapens in het toepassingsgebied van de richtlijn**, teneinde de regels in alle lidstaten te harmoniseren.

[17] Socta 2021, EU-restricted.

3.2. Illegale vervaardiging — 3D-printen en halffabricaten

3D-printen, ook bekend als additieve fabricage, "verwijst naar de verschillende processen die worden gebruikt bij de vervaardiging van producten, door het laag voor laag afzetten of versmelten van materialen"[18].

De komst van 3D-printbare vuurwapens en de mogelijkheid om deze voor criminele doeleinden te gebruiken, heeft wereldwijd, ook in de Europese Unie, een debat over de wapenwetgeving op gang gebracht.

Europol waarschuwde[19] dat 3D-printen door de technologische vooruitgang in de toekomst op grote schaal beschikbaar zou worden, en dat dit ook mogelijkheden zou bieden voor de illegale productie van en handel in vuurwapens. Op 9 oktober 2019 schoot een terrorist in Halle (Duitsland) twee mensen dood met een zelfgemaakt wapen, gebaseerd op een van het internet gedownloade blauwdruk om het wapen deels met een 3D-printer te vervaardigen[20]. Er is een langzame, maar gestage toename van het aantal inbeslagnemingen van dit soort vuurwapens, met inbegrip van de illegale vervaardiging van essentiële onderdelen[21].

De dreiging van de illegale vervaardiging van vuurwapens of essentiële onderdelen met 3D-printers vloeit voort uit de relatieve betaalbaarheid van de technologie en de beschikbaarheid van de blauwdrukken op het internet, met inbegrip van het 3D-printen in metaal dat steeds goedkoper wordt[22], met name via technieken zoals Direct Metal Laser Melting[23].

Momenteel is de gevaarlijkste dreiging de vervaardiging van zogeheten hybride 3D-printwapens, die gebruikmaken van zowel 3D-geprinte onderdelen als gemakkelijk verkrijgbare onderdelen waarvoor wereldwijd geen regelgeving bestaat, zoals stalen buizen, metalen staven en veren[24].

Het 3D-printen van vuurwapens door particulieren valt reeds onder het bestaande rechtskader, aangezien de vuurwapenrichtlijn van toepassing is op alle vuurwapens, al

---

18 Bron: Digital transformation monitor, The Disruptive nature of 3D printing, januari 2017, https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/dem/monitor/sites/default/files/DTM_The%20disruptive%20nature%20of%203D%20printing%20v1.pdf

19 Bron: Triggering Terror - Illicit Gun Markets and Firearms Acquisition of Terrorist Networks in Europe. Gepubliceerd op 17.4.2018, beschikbaar op: https://vlaamsvredesinstituut.eu/en/report/triggering-terror-illicit-gun-markets-and-firearms-acquisition-of-terrorist-networks-in-europe/; Europol (2015), Exploring tomorrow's organised crime, Den Haag: Europol, blz. 41.

20 Europol-verslag 2019, beperkte verspreiding.

21 Bulletin van EMPACT FIREARMS, nummers 10 en 12. Beperkte verspreiding.

22 Bron: https://www.law.kuleuven.be/citip/blog/warning-toner-low-3d-printed-guns-and-the-law/

23 Bron: Metal 3D Printing in Firearms: Real-World Case Studies; gepubliceerd op 18.1.2018. https://news.3deo.co/metal-3d-printing-firearms-case-studies

24 Bron: ARES. Onderzoeksrapport nummer 8. Desktop Firearms: emergent small arms craft production Technologies. Maart 2020. https://armamentresearch.com/wp-content/uploads/2020/03/ARES-Research-Report-8-Desktop-Firearms.pdf

dan niet 3D-geprint: zij mogen alleen worden vervaardigd door handelaren met een vergunning en zijn onderworpen aan beperkingen, zoals het verkrijgen van toestemming voor verwerving door particulieren.

De Commissie zal nagaan of er behoefte is aan specifieke regels voor het **voorhanden hebben van en de handel in blauwdrukken voor 3D-printen**, waaronder het verbod op het voorhanden hebben, de bekendmaking en de verspreiding van digitale of gedrukte blauwdrukken door niet-erkende wapenhandelaren, waarvan is aangetoond dat zij de vervaardiging van essentiële onderdelen van vuurwapens mogelijk maken.

Daarnaast is zowel in de evaluatie van de vuurwapenrichtlijn van 2014[25] als in recente bijdragen van de lidstaten aan Europol en het vuurwapenplatform[26] gewezen op gevallen van invoer van essentiële halffabricaten uit sommige niet-EU-landen (meestal voor 80 % afgewerkte polymeerframes van handvuurwapens of voor 80 % afgewerkte metalen lopen van lange vuurwapens). Zij worden niet aangegeven als essentiële onderdelen van vuurwapens en komen de Europese Unie gewoonlijk binnen via snelle pakket- en koerierdiensten. Er worden instructies meegeleverd over hoe zij met gewoon gereedschap kunnen worden voltooid.

De Commissie en de lidstaten zullen **de kwestie van de halffabricaten van vuurwapens** en essentiële onderdelen bespreken binnen het vuurwapencomité. Het comité zal ook regelgevingsoplossingen beoordelen in het kader van de toekomstige modernisering van **Verordening (EU) nr. 258/2012 tot vaststelling van uitvoervergunningen voor vuurwapens en maatregelen betreffende de invoer en doorvoer ervan**[27].

3.3. Europese vuurwapenpas

De Europese vuurwapenpas, die op verzoek door de lidstaten wordt afgegeven aan legale bezitters van vuurwapens, stelt jagers en personen die historische gebeurtenissen naspelen (voor vuurwapens van categorie C), en sportschutters (voor vuurwapens van categorie A, B of C), in staat om met hun wapen door twee of meer lidstaten te reizen zonder voorafgaande vergunning. Indien een lidstaat de andere lidstaten ervan in kennis heeft gesteld dat het voorhanden hebben van bepaalde vuurwapens verboden is, of afhankelijk is gesteld van een vergunning, moeten vermeldingen in die zin aan de Europese vuurwapenpas worden toegevoegd.

Tijdens de evaluatie van de vuurwapenrichtlijn in 2014[28] is de uitvoering van de Europese vuurwapenpas door de lidstaten en verenigingen als positief beoordeeld, omdat het de bureaucratische en economische lasten voor de gebruikers vermindert, met name

---

25 Bron: Technopolis Consulting Group Belgium, Study on the Evaluation on the Firearms Directive, december 2014, bijlage. https://ec.europa.eu/docsroom/documents/8385?locale=en

26 Bulletin van Empact, nummer 6. September 2018. Beperkte verspreiding.

27 Bron: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12855-Firearms-review-of-export-rules-and-import-&-transit-measures_nl

28 *Studie over de evaluatie van de vuurwapenrichtlijn,* reeds aangehaald.

voor jagers, sportschutters en deelnemers aan evenementen waarbij historische gebeurtenissen worden nagespeeld.

Na de herziening van de richtlijn in 2017 hebben belanghebbenden tijdens de raadplegingen in het kader van het vuurwapencomité en in door de Commissie ontvangen klachten diverse kwesties aan de orde gesteld:

- De Europese vuurwapenpas lijkt niet in alle lidstaten volledig te worden erkend, waardoor soms aanvullende voorafgaande vergunningen nodig zijn om vuurwapens te kunnen vervoeren.
- De controle op het vervoer met de vuurwapenpas is soms moeilijker dan de controle op permanente overbrengingen; er bestaat derhalve een risico van misbruik door mensen die permanent naar een ander land verhuizen.
- De lijst van te vermelden punten in de Europese vuurwapenpas moet worden geharmoniseerd, aangezien de indeling van vuurwapens en hun onderdelen per lidstaat verschilt.

Deze aspecten leiden er vaak toe dat verplichte vermeldingen op de pas ontbreken of onvolledig zijn. De ontwikkeling door de Commissie van een **EU-referentietabel voor vuurwapens**, zoals aangekondigd in het EU-actieplan 2020-2025 inzake illegale vuurwapenhandel, zal helpen om meer duidelijkheid in deze kwestie te brengen. De behoefte aan een volledig gedigitaliseerde Europese vuurwapenpas, om te zorgen voor een betere informatie-uitwisseling tussen de nationale autoriteiten, zal ook moeten worden onderzocht.

3.4. Tracering van vuurwapens

3.4.1. Elektronische informatie-uitwisseling over de overbrenging van vuurwapens

Parallel aan Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/686 betreffende de uitwisseling van informatie over de overbrenging van vuurwapens (zie punt 3 van dit verslag) heeft de Commissie Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/689 vastgesteld inzake een proefproject ter uitvoering van enkele bepalingen van Richtlijn 91/477/EEG van de Raad betreffende administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt[29], waarmee een tijdelijke rechtsgrondslag voor het gebruik van dit systeem wordt gelegd.

De Commissie merkt op dat haar gedelegeerde bevoegdheden alleen betrekking hadden op de uitwisseling van informatie over overbrengingsvergunningen. De Commissie kan de lidstaat waar de koper verblijft dus niet verplichten de vergunningen voor de

[29] Het Informatiesysteem interne markt is ingesteld bij Verordening (EU) nr. 1024/2012. Het is een softwaretoepassing die via het internet toegankelijk is en door de Commissie in samenwerking met de lidstaten is ontwikkeld om de lidstaten te helpen bij de naleving van de in de handelingen van de Unie vervatte voorschriften inzake informatie-uitwisseling, door te voorzien in een gecentraliseerd communicatiemechanisme dat de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie en de wederzijdse bijstand vergemakkelijkt.

verwerving van vuurwapens in het systeem in te voeren. Evenmin kan zij eisen dat alle autoriteiten die overbrengingsvergunningen afgeven, een directe verbinding met het systeem hebben. Beide kwesties belemmerden een doeltreffende uitwisseling van informatie.

Daarom moet wellicht worden nagegaan wat de gevolgen zijn van de invoering van een uitdrukkelijke rechtsgrondslag in de vuurwapenrichtlijn zelf voor het gebruik van het Informatiesysteem interne markt, en moeten de verantwoordelijkheden van de nationale autoriteiten nader worden verduidelijkt.

3.4.2. Markering

Een juiste markering verhoogt de traceerbaarheid van vuurwapens en van hun essentiële onderdelen. Daartoe zijn in Uitvoeringsrichtlijn (EU) 2019/68 inzake markering een minimale lettergrootte en een gemeenschappelijke markeringsmethode voor niet-metallische materialen vastgelegd, alsook het voor de markering gebruikte alfabet en talstelsel.

Voorafgaand aan de vaststelling van de uitvoeringsrichtlijn heeft de Commissie aangegeven dat de kwestie van de diepte van de markering binnen een jaar na de uiterste termijn voor de omzetting zou worden beoordeeld, met het oog op de opneming van een voorschrift over dit aspect in de uitvoeringsrichtlijn, indien dat nodig zou zijn.

De lidstaten waren het niet eens over de minimumdiepte, die varieert van 0,02 mm tot 0,08 mm, meestal om commerciële redenen. Noch de vuurwapenrichtlijn, noch de uitvoeringsrichtlijn inzake markering voorziet in een specifieke markeringstechnologie. Daarom kunnen alle technologieën die voor een “duidelijke, blijvende en unieke” markering zorgen (bv. mechanisch graveren, lasergraveren of stempelen) verenigbaar zijn met de richtlijn.

Met een gemeenschappelijke EU-aanpak zouden gewiste markeringen kunnen worden hersteld en zouden geen ongerechtvaardigde technische belemmeringen worden opgeworpen voor de legale handel in vuurwapens tussen de lidstaten. De Commissie zal zich daarom baseren op technische verslagen van nationale ballistische diensten en keuringsinstanties, en de voor- en nadelen van de verschillende opties beoordelen. De besprekingen in het vuurwapencomité zullen worden voortgezet met het oog op de beoordeling van het effect van de actualisering van Uitvoeringsrichtlijn (EU) 2019/68.

3.4.3. Technologie om de tracering, veiligheid en beveiliging van de verwerving en het voorhanden hebben van wapens te verbeteren

QR-codes (Quick Response) zijn een soort tweedimensionale streepjescodes waarmee informatie kan worden opgeslagen in een machineleesbare optische markering. QR-codes maken het mogelijk een grotere hoeveelheid gegevens te verzamelen dan eendimensionale streepjescodes.

QR-codes zijn relatief goedkoop. Momenteel worden zij vooral aangebracht op vuurwapens voor inventarisatiedoeleinden, met name op QR-stickers[30].

Datamatrixcodes zijn net als QR-codes samengesteld uit zwarte en witte modules, gerangschikt in een vierkant patroon.

Zij bevatten een uniek serienummer en de identificatiegegevens van de fabrikant. Wanneer de code beschadigd is, kunnen de gegevens van datamatrixcodes beter worden hersteld dan de gegevens van QR-codes[31]. Datamatrixcodes worden beschouwd als de beste optie voor de opslag van informatie op een zeer klein oppervlak[32].

Tot dusver is de Commissie niet op de hoogte van lidstaten die QR-codes en/of datamatrixcodes gebruiken om vuurwapens te controleren en te traceren.

Beveiligingsproblemen kunnen een belemmering vormen voor de invoering van QR-codes op de vuurwapenmarkt, aangezien ze kunnen worden gehackt en gebruikt om de leesapparatuur en netwerken te infecteren. Daarom worden deze systemen niet altijd vertrouwd door bedrijven en consumenten.

Aangezien een QR-code niet rechtstreeks leesbaar is en het zonder leesapparaat onmogelijk is om er informatie van af te leiden, kunnen er bovendien vragen rijzen over de bruikbaarheid van deze technologie voor rechtshandhavingsautoriteiten die vuurwapens in beslag nemen (politie, douane, grenswachters enz.).

Radiofrequentie-identificatie (RFID) lijkt een alternatief voor of een aanvulling op de klassieke markering om vuurwapens te traceren. RFID maakt de overdracht van gegevens mogelijk om automatisch tags te identificeren en traceren die aan voorwerpen zijn bevestigd. Deze technologie brengt een relatie tot stand tussen een vuurwapen en een voorwerp dat het activeert wanneer het zich in de buurt bevindt.

Sommige tests leken aan te tonen dat het gebruik van goedkope mini-RFID-tags op metaal ook werkt voor het traceren van vuurwapens[33]. Bovendien kan RFID-technologie, in combinatie met specifieke software, de positie en onderhoudsgegevens van vuurwapens traceren en veranderingen in de bewaring van het vuurwapen volgen[34].

Er is bezorgdheid over het gebruik van deze technologie, aangezien zij kan worden gebruikt om informatie te verzamelen die direct of indirect verband houdt met een identificeerbare of geïdentificeerde persoon[35]. Een ander risico is dat het systeem als hackbaar wordt beschouwd.

---

30 Bron:http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/Q-Handbooks/HB-06-Weapons-ID/SAS-HB-06-Weapons-ID-ch3.pdf

31 Bron: https://blog.matthews.com.au/datamatrix-and-qr-codes-why-2d-codes-are-still-relevant-in-2016/

32 Bron: https://www.camcode.com/asset-tags/barcodes-data-matrix-vs-qr-codes/

33 Bron: https://www.conflictarm.com/technical/developing-rfid-solutions-in-support-of-stockpile-management-and-postdiversion-tracing/

34 Bron: *Using RFID to Help Track Guns for Firearm Wholesalers and Distributors*. Gepubliceerd in 2013. https://www.rfidworld.ca/rfid-to-help-track-guns-by-firearm-wholesalers-and-distributors/1365

35 Bron: *Using RFID to Help Track Guns for Firearm Wholesalers and Distributors*. Gepubliceerd in 2013, beschikbaar op: https://www.rfidworld.ca/rfid-to-help-track-guns-by-firearm-wholesalers-and-distributors/1365

Momenteel wordt deze technologie niet voldoende veilig geacht om op EU-niveau te worden ingevoerd.

Er zijn momenteel **andere mogelijkheden** om de traceerbaarheid van wapens te verbeteren, zoals het gebruik van onopvallende of onzichtbare markering met speciale soorten inkt. Beveiligde inkt wordt al met succes gebruikt voor de traceerbaarheid van bankbiljetten[36] en deze technologie wordt gebruikt op metalen goederen (zoals verpakte consumptiegoederen)[37] en op niet-metallische materialen door de farmaceutische industrie.[38] Deze techniek zou ook doeltreffend kunnen zijn voor de metallische en niet-metallische onderdelen van vuurwapens. De Commissie zal deze technieken via het vuurwapencomité blijven volgen.

4. CONCLUSIES EN TOEKOMSTIGE AANPAK

Alle belanghebbenden zijn het erover eens dat de vuurwapenrichtlijn heeft bijgedragen tot het aanpakken van de belangrijkste dreigingen die zijn vastgesteld in de verslagen van de lidstaten (voornamelijk in het kader van het vuurwapenplatform)[39], in het Europol-project voor analyse van wapens en explosieven en in de EU-dreigingsevaluatie voor zware en georganiseerde criminaliteit die Europol in 2017 en 2021 heeft gepresenteerd, waaronder het gebruik van automatische wapens, het opnieuw gebruiksklaar maken van onbruikbaar gemaakte vuurwapens, de ombouw van wapens voor saluutschoten en akoestische signalen en van alarm- en seinwapens.

De Commissie merkt op dat de vuurwapenrichtlijn de categorieën vuurwapens, de traceerbaarheid ervan, de uitwisseling van informatie en de administratieve procedures heeft verbeterd. Op dit moment hebben slechts tien lidstaten de bepalingen die in dit verslag worden geanalyseerd, en die de belangrijkste wijzigingen vormen die in 2017 zijn ingevoerd door de vuurwapenrichtlijn en de twee uitvoeringsrichtlijnen, volledig omgezet. Naast de kennisgeving van de omzetting beoordeelt de Commissie ook de conformiteit van de nationale wetgevingen met de richtlijn en heeft zij in verscheidene lidstaten reeds gevallen van incorrecte omzetting vastgesteld. Dit houdt in dat de voordelen van de richtlijn niet ten volle kunnen worden benut. De Commissie zal de lidstaten blijven steunen bij de uitvoering van de vuurwapenrichtlijn, door te antwoorden op verzoeken om verduidelijking en door binnen het vuurwapencomité omzettingsworkshops te organiseren, met inbegrip van technische vergaderingen met specifieke lidstaten indien nodig.

De Commissie zal ook strenger toezien op de uitvoering in de lidstaten en zo nodig ten volle gebruikmaken van de door het Verdrag aan haar toegekende bevoegdheden. Zij zal

---

36 Bron:https://www.ecb.europa.eu/euro/banknotes/ink-stained/html/index.nl.html

37 Bron: https://www.reiner.de/index.php?UV-ink-with-handheld-inkjet-printer, https://www.sicpa.com/sicpa-history

38 https://www.pharmtech.com/view/securing-the-pharmaceutical-supply-chain-with-full-traceability; https://www.pharmaceuticalprocessingworld.com/dna-marker-for-pharma-ink-ensures-traceability/

39 Handel in vuurwapens is sinds 2014 een prioriteit voor de lidstaten in het kader van het Europees multidisciplinair platform tegen criminaliteitsdreiging (Empact).

met name bijzondere aandacht besteden aan de kwestie van vuurwapens die “flobert”-munitie van klein kaliber vuren en aan het correcte gebruik en de erkenning van de Europese vuurwapenpas.

Voorts blijkt uit de analyse in dit verslag dat er ruimte is voor verdere vooruitgang bij de wettelijke controle op de verwerving, het voorhanden hebben en het vervoer van civiele wapens. De volgende opties om een betere wettelijke controle te waarborgen zouden kunnen worden onderzocht:

- het onderscheid verduidelijken tussen verboden vuurwapens en vergunningsplichtige vuurwapens;
- ervoor zorgen dat alle wapens die kunnen worden omgebouwd om een projectiel af te vuren, zelfs met gespecialiseerde gereedschappen en kennis, ten minste onderworpen zijn aan aangifte;
- voorzien in een volledig gedigitaliseerde Europese vuurwapenpas;
- alle vuurwapens die op legale wijze zijn omgebouwd en aangepast, in hun oorspronkelijke categorie houden;
- de voorschriften betreffende antieke vuurwapens harmoniseren;
- de verwerving, de bekendmaking en het voorhanden hebben van blauwdrukken voor het 3D-printen van wapens door niet-erkende wapenhandelaren verbieden;
- een uitdrukkelijke rechtsgrondslag voor het gebruik van het Informatiesysteem interne markt opnemen in de vuurwapenrichtlijn;
- de verantwoordelijkheden van de nationale autoriteiten bij de uitwisseling van informatie verder verduidelijken;
- een minimumdiepte voor de markering van vuurwapens en essentiële onderdelen vaststellen.

De Commissie zal daarom een effectbeoordeling uitvoeren inzake eventuele wijzigingen in de vuurwapenrichtlijn. De Commissie zal ook direct en via door de EU gefinancierde projecten blijven toezien op de technologische ontwikkelingen en de marktacceptatie om de traceerbaarheid en voorraadcontrole van vuurwapens te verbeteren, waarbij gebruik wordt gemaakt van verschillende technologieën die ook op andere industriële sectoren toepasbaar zijn.

Deze kernacties zullen bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de vuurwapenrichtlijn: het grensoverschrijdende vervoer van vuurwapens toelaten en tegelijkertijd een hoog niveau van veiligheid en bescherming tegen criminele handelingen en de illegale handel in vuurwapens handhaven.