

De geldigheid van de Europese vuurwapenrichtlijn

Prof. mr. H. de Waele

Hof van Justitie van de Europese Unie (Grote Kamer) 3 december 2019, C-482/17, ECLI:EU:C:2019:1035 (*Tsjechische Republiek / Parlement en Raad*)

1 Inleiding: de ontwikkeling van een Europees wetgevingsdossier

Als jurist hoef je geen wereldreis te hebben gemaakt om te weten dat regels vaak van land tot land verschillen. Het recht dat op een bepaalde plaats geldt, wordt doorgaans gezien als een unieke weerspiegeling van de samenleving en de daarbinnen heersende opvattingen. Geldende normen zijn bovendien het resultaat van allerlei historische, sociaaleconomische of culturele processen die een maatschappij gevormd hebben – wat tegelijk aangeeft dat hun inhoud niet in graniet is gebeiteld, en in de toekomst weer kan veranderen. Neem de leeftijd waarop je in Nederland mag deelnemen aan verkiezingen: in 1850 vastgesteld op 23 jaar, in 1896 verhoogd naar 25 jaar, in 1946 weer teruggebracht naar 23 jaar, in 1965 verlaagd naar 21, en in 1972 naar de actuele grens van 18 jaar. Elders (bijvoorbeeld in Oostenrijk, Malta, Brazilië) is inmiddels de stap naar 16 jaar gezet. Het is goed denkbaar dat wij op een gegeven moment zullen volgen. Uiteraard houden meerdere landen er in de praktijk toch helemaal dezelfde regels op na, hoe uniek men zich ook waant, en is in grote delen van de wereld sprake van een aanzienlijke regionale homogeniteit.

Regulering van het bezit, de verkoop en het gebruik van vuurwapens is een typische kwestie waarover alleen al in de westerse wereld geen consensus bestaat, vooral in trans-Atlantisch perspectief. Alom bekend is de be-

nadering in de VS, waar het tweede amendement op de grondwet stelt dat '[...] the right of the people to keep and bear arms, shall not be infringed'. Hoewel sommige Amerikaanse staten aanvullende 'gun control'-maatregelen hebben ingevoerd, wijkt het algemene regime sterk af van dat in Europa, waar burgers niet op zo'n principieel recht aanspraak kunnen maken.¹ Anderzijds liepen tussen Europese landen de restricties en randvoorwaarden nog behoorlijk uiteen, totdat begin jaren 1990 een uniformere aanpak werd overeengekomen in EU-verband. Het destijds vastgestelde 'wetgevingsproduct', Richtlijn 91/447/EEG, ontstond tegen de achtergrond van de voorgenomen opheffing van de controles aan de binnengrenzen in de zogenaamde Schengenzone.² Een volledig vrij personenverkeer roept immers nieuwe risico's in het leven, onder meer omdat het gemakkelijker wordt wapens en munitie vanuit een 'liberale' lidstaat naar elders over te brengen. Eén van de ingrediënten van de richtlijn betrof de invoering van een eenvormig vergunningsstelsel. In 2008 volgde amendering, met name om de bepalingen over markering, registratie en demontage in overeenstemming te brengen met een nieuw protocol van de Verenigde Naties.³ Een serie terroristische aanslagen in 2015, waaronder de gruwelijke schietpartij in de concertzaal Bataclan in Parijs, verhoogde de urgentie om een verdere inperking te realiseren.⁴ Medio 2017 stelde daarom de wetgevende macht in de EU, bestaande uit de Raad van Ministers en

1 Een interessante studie naar de regionale verschillen in *gun culture* binnen de VS zelf biedt J. Blocher, 'Firearm Localism', *Yale Law Journal* (123) 2013, afl. 1, p. 82-146.

2 Richtlijn 91/447/EEG inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens, *PbEG* 1991, L 256, p. 51.

3 Richtlijn 2008/51/EG van het Europees Parlement

en de Raad van 21 mei 2008 tot wijziging van Richtlijn 91/477/EEG van de Raad inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens, *PbEG* 2008, L 179, p. 5.

4 Kort daarvoor was in Nederland de discussie weer aangezwengeld door de aanslag op een winkelcentrum in Alphen aan den Rijn, door een schutter die overigens een vergunning had voor

het gebruikte machinegeweer. Over de juridisch-bestuurlijke nasleep van deze affaire, zie o.a. de noot van R.J.B. Schutgens onder Rb. Den Haag 4 februari 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:1061, in *JB* 2015/158, en de bespreking van K.L. Maes naar aanleiding van hof Den Haag 27 maart 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:541, in *Tijdschrift voor Vergoeding Personenschade* 2018, p. 75.

het Europees Parlement, een aangepaste richtlijn vast, die strengere regels introduceerde voor de gevaarlijkste typen vuurwapens, evenals voor onbruikbaar gemaakte en semi-automatische exemplaren. Ze bevat onder meer een verbeterd traceringsstelsel, uitbreiding van de categorie ‘verboden waar’, en verplichtingen voor de lidstaten om tot inbeslagname over te gaan.⁵

2 De richtlijn betwist – het procedurele kader

Wie meent dat een Europees rechtsinstrument niet correct tot stand is gekomen of om andere redenen juridisch niet helemaal spoort, heeft de gelegenheid om een zogeheten ‘beroep tot nietigverklaring’ in te stellen.⁶ Krachtens artikel 263 van het Verdrag betreffende de Werking van de EU (VWEU) kan namelijk het Hof van Justitie (hierna ook: Hof) worden benaderd om de wettigheid te toetsen van zulke twijfelachtige handelingen.⁷ Dit doet zich frequent voor wanneer, tijdens de besluitvorming in de Raad van Ministers, een meerderheid van de lidstaten zich vóór een voorstel heeft uitgesproken. Een vernietigingsberoep geeft een lidstaat die zich in de minderheid bevond dan in feite de laatste kans om de aangenomen tekst onderuit te halen voordat die 100% definitief wordt (en in nationale bepalingen zal moeten worden omgezet, wanneer het om een richtlijn gaat). In casu ondernam Tsjechië, gesteund door Hongarije en Polen als zogeheten ‘interveniënten’, een uiterste poging om de jongste versie van de vuurwapenrichtlijn geannuleerd te krijgen. De term ‘beroep’ is hier trouwens potentieel verwarrend, omdat artikel 263 VWEU ziet op een originele, zelfstandige actie – niet op het aanvechten van een in lager instantie gewezen oordeel.⁸

In de onderhavige casus stelt de klagende partij, zoals in een groot deel van dit soort gedingen gebeurt, de rechtsbasis *in Frage* waar de richtlijn op berust. De Europese verdragen reiken namelijk allerlei grondslagen aan om regels tot stand te brengen, maar de procedures die in die artikelen staan voorgeschreven zijn niet steeds hetzelfde. Dit kan bijvoorbeeld een in de Raad overstemde lidstaat stimuleren om te bepleiten dat men als basis eigenlijk een artikel had moeten selecteren dat het uitspreken van een individueel veto mogelijk had gemaakt. De keuze van de rechtsgrondslag is daarmee een klassiek thema van Europees institutioneel recht, innig verknoot met het leerstuk van de ‘verticale bevoegdheidsverdeling’ in de EU (dat wil zeggen: het spanningsveld tussen het supranationale en nationale vlak – in tegenstelling tot de ‘horizontale bevoegdheidsverdeling’, die op de verhoudingen tussen de supranationale instellingen ziet).⁹ Een en ander valt

daarnaast te plaatsen in een bredere sleutel, waarbij het belang van het respecteren van het legaliteitsbeginsel door overheidsinstanties de boventoon voert. De huidige casus illustreert hoe de Europese wetgever verondersteld wordt niet buiten zijn boekje te gaan, en hoe het Hof van Justitie daarbij als grensbewaker optreedt. Dat het om een arrest van de Grote Kamer gaat (waarin 15 van de 27 rechters zetelen), suggereert voorts dat er iets bijzonders te melden valt. Sowieso mondde de door Tsjechië gestarte zaak uit in een vlot lezende tekst, die een fraaie impressie geeft van de geldigheidstoetsing van Europese regels, de centrale uitgangspunten helder op een rij zet, en de parameters subtiel een beetje opfrist.¹⁰

3 Het arrest geannoteerd

Een partij die een rechtshandeling aan de kaak wenst te stellen, dient daarbij te specificeren waarom deze precies ongeldig zou zijn. In het Unie-juridische standaardvocabulary spreken we van de aan te voeren ‘middelen’. De tweede alinea van artikel 263 VWEU bepaalt hieromtrent:

‘Te dien einde is het Hof bevoegd uitspraak te doen inzake elk door een lidstaat, het Europees Parlement, de Raad of de Commissie ingesteld beroep wegens onbevoegdheid, schending van wezenlijke vormvoorschriften, schending van de Verdragen of van enige uitvoeringsregeling daarvan, dan wel wegens misbruik van bevoegdheid.’

Zowel in theorie als praktijk is het moeilijk om dit viertal strikt van elkaar te onderscheiden; ze liggen direct in elkaars verlengde en vallen niet zelden samen. Met zijn eerste middel stelt de Tsjechische Republiek dat de vuurwapenrichtlijn ten onrechte is vastgesteld op basis van artikel 114 VWEU. In lid 1 van die bepaling vinden we kern daarvan terug:

‘Het Europees Parlement en de Raad stellen volgens de gewone wetgevingsprocedure en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité de maatregelen vast inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen.’

Tsjechië bestrijdt dat de richtlijn betrekking heeft op de interne markt; dat zou bij de voorganger 91/477/EEG nog wel het geval zijn geweest, maar zijns inziens is de jongste versie van het instrument uitsluitend gericht op het bevorderen van de openbare veiligheid in het licht van terreurdreigingen en andere vormen van criminaliteit, evenals op het bestrijden van misdadig/terroristisch gebruik van vuurwapens. De belangrijkste noviteit, het verbod op het voorhanden hebben van bepaalde semi-

5 Richtlijn (EU) 2017/853 tot wijziging van Richtlijn 91/477/EEG van de Raad inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens, *PbEU* 2017, L 137, p. 22.

6 Net als in het Nederlandse recht kent zo’n nietigverklaring terugwerkende kracht. Binnen het bestek van deze annotatie is het verschil met ongeldigheid niet relevant, zodat de termen losser door elkaar te gebruiken zijn.

7 Nader hierover bijv. J.W. van de Gronden e.a.,

Kern van het Europees recht, Den Haag: BJu 2019, p. 119-123.

8 Deze acties gaan echter af en toe wel gepaard met een prelabelle vordering in kort geding, gebaseerd op art. 279 VWEU; vgl. ook voetnoot 10 hierna.

9 Een klassieke verhandeling hierover is R.H. van Ooik, *De keuze der rechtsgrondslag voor besluiten van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 1999; zie ook meer recent A. Engel, *The Choice of Legal*

Basis for Acts of the European Union. Overlaps, Institutional Preferences, and Legal Basis Litigation, Cham: Springer 2019.

10 Begin 2018 strandde overigens al een poging om in kort geding de geldigheid van de richtlijn opgeschort te krijgen, vanwege een gebrek aan spoedeisendheid. Zie de beschikking van de vice-president van het Hof in C-482/17 R, ECLI:EU:C:2018:119 (*Tsjechië / Parlement en Raad*).

automatische vuurwapens en de magazijnen daarvoor, zou geen verband houden met aantoonbare gebreken in de werking van de interne markt. Tegelijk sluit artikel 84 VWEU, dat regulering toestaat op het gebied van misdaad- en terrorismepreventie, harmonisatie door middel van richtlijnen juist uit. Dit betoog, dat Hongarije en Polen ondersteunen, betwist dus vooral de mogelijkheid voor de Europese wetgever om over te gaan tot amenderingen die buiten het bestek van de oorspronkelijke rechtshandeling zouden treden.

Zoals gezegd is de thematiek allesbehalve nieuw; het Hof van Justitie heeft zich talloze malen moeten uitspreken in gelijksoortige disputen over de rechtsgrondslagkeuze. In deze spannende serie nemen de verwickelingen begin deze eeuw rondom de tabaksreclamerichtlijn een aparte plaats in.¹¹ In een notendop was destijds de vraag of de uiteenlopende regels over tabaksreclame binnen de EU konden worden gelijkgetrokken ter bevordering van de werking van de interne markt (art. 114 VWEU), of dat het naar de aard van de zaak ging om een volksgezondheidskwestie, waarbij er echter eveneens een verbod op harmonisatie gold (art. 168 VWEU). Het Hof meende het laatste, en concludeerde dat de richtlijn dus niet op de correcte basis was vastgesteld. Deze *move* was extra geruchtmakend, omdat Europese wetgeving hier nog nooit eerder op sneuvelde.

Vanouds duiden we de gehanteerde methode aan als de ‘zwaartepuntendoctrine’, die in het huidige arrest ook het startpunt van de analyse vormt:

‘[D]e keuze van de rechtsgrondslag van een Uniehandeling moet berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn, waaronder het doel en de inhoud van die handeling. Indien uit het onderzoek van de betrokken handeling blijkt dat zij een tweeledig doel nastreeft of dat er sprake is van twee componenten, waarvan er één als hoofddoel of overwegende component kan worden aangewezen terwijl het andere doel slechts ondergeschikt is, moet die handeling op één rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is gelet op het hoofddoel of de overwegende component.’¹²

Conform de formule *lex specialis derogat legi generali* is het overkoepelende idee dat een bijzondere grondslag altijd de voorkeur geniet boven een algemene. Dit klinkt allemaal misschien reuze eenvoudig, maar in deze context levert het ruim geformuleerde artikel 114 VWEU bij uitstek problemen op. Ter verduidelijking helpt een aanvullend voorbeeld. Regels over de etikettering van biologische producten zijn enerzijds te zien als maatregelen die, door het creëren van een *level playing field*, het commercieel verkeer in de interne markt bevorderen. Anderzijds dienen zij er evenzeer toe consumenten te informeren en beschermen, iets waarvoor artikel 169 VWEU een aparte grondslag aanreikt. Het identificeren van het echte ‘hoofd-doel’ is kortom geen sinecure. Het Hof schroomt niet om

op verzoek de knoop door te hakken, maar moet zich soms in bochten wringen om een eenduidige en overtuigende uitkomst te bereiken.¹³

Een andere les uit oudere jurisprudentie is dat de Europese wetgever tot harmonisatie mag overgaan als er sprake is van daadwerkelijke *belemmeringen* binnen de interne markt, niet wanneer er alleen sprake is van regels die van land tot land verschillen. De EU zou anders een vrijbrief krijgen om te uniformeren puur ten behoeve van het uniformeren – en anders dan wat sommige populisten beweren, is de organisatie daar niet voor opgericht.¹⁴ Het Hof herinnert er in casu bovendien aan dat het bestaan van een rechtsinstrument dat alle handelsbelemmeringen die binnen zijn werkingssfeer vallen in het verleden reeds heeft weggenomen, niet belet dat de regels worden bijgesteld naar aanleiding van veranderde omstandigheden of nieuwe kennis:

‘In een dergelijke situatie kan de Uniewetgever zijn taak van toezicht op de bescherming van de in het Verdrag erkende algemene belangen immers slechts naar behoren uitvoeren indien het hem vrijstaat om de relevante Unieregelgeving aan te passen aan dergelijke wijzigingen of evoluties.’¹⁵

Dit brengt ons bij de kwintessens: paste de richtlijn van 2017 nog binnen de internemarktfilosofie van de versie uit 1991, of leidden de gemaakte aanpassingen ertoe dat het zwaartepunt verschoof naar de bestrijding van internationaal terrorisme en ernstige criminaliteit, zodat men exclusief op die grondslag behoorde terug te grijpen? Het Hof beklemtoont nu dat de Uniewetgever bij de keuze van de rechtsbasis voor een wijzigingsinstrument rekening *moet* houden met de bestaande regeling, en met name met het doel en de inhoud daarvan. Dat niet doen, zou zorgen voor een merkwaardige ongerijmdheid:

‘[D]e door de Tsjechische Republiek bepleite benadering, die ook Hongarije en de Republiek Polen voorstaan, [zou] tot de paradoxale situatie kunnen leiden dat de wijzigingshandeling niet op basis van artikel 114 VWEU kan worden vastgesteld, maar dat de Uniewetgever wel tot hetzelfde normatieve resultaat kan komen door de oorspronkelijke handeling in te trekken, de tekst ervan volledig te herzien en vast te leggen in een op de grondslag van dat artikel vastgestelde nieuwe handeling.’¹⁶

Hierop volgt een uitgebreide inspectie van het doel en de inhoud van Richtlijn 91/477/EEG, waarin de revue passeert dat de omstandigheden sindsdien fundamenteel zijn gewijzigd, gelet op de grootschalige uitbreiding van de EU, de uitrol van de Schengenzone, en de flink gestegen terreur/criminaliteitscijfers. Naar de mening van het Hof beoogt het aangepaste regime, ondanks de talrijke amendementen, nog altijd de interne markt te reguleren op een manier die rekening houdt met de speciale status

11 HvJ EG 5 oktober 2000, C-376/98, ECLI:EU:C:2000:544 (*Duitsland / Parlement en Raad*); zie tevens HvJ EG 12 december 2006, C-380/03, ECLI:EU:C:2006:772 (*Duitsland / Parlement en Raad*).

12 Par. 31.

13 Enkel in uiterste nood wordt een dubbele

rechtsbasis acceptabel geacht; zie bijv. HvJ EG 3 september 2009, C-166/07, ECLI:EU:C:2009:499 (*Parlement / Raad*).

14 Die belemmeringen mogen in de toekomst liggen, maar in zo'n geval dient het ontstaan ervan wel waarschijnlijk te zijn, en moet de maatregel ertoe

strekken de obstakels te voorkomen; zie bijv. HvJ EG, 14 december 2004, C-210/03, ECLI:EU:C:2004:802 (*Swedish Match*).

15 Par. 38-39.

16 Par. 43-44.

van vuurwapens. Deze overwegingen voeren tot de slotsom dat de Uniewetgever de beoordelingsmarge niet heeft overschreden die artikel 114 VWEU hem gunt om tot de harmonisatie over te gaan die in dit dossier geschikt en wenselijk werd bevonden.¹⁷ Kortom, de gekozen rechtsgrondslag voldoet, ondanks de evident zwaardere nadruk die in Richtlijn (EU) 2017/853 is gelegd op de veiligheidsdimensie, ten opzichte van zijn voorganger.¹⁸

Deze conclusie lijkt de wetgever voortaan net wat meer armslag te geven om geldende internemarktregels te actualiseren op een wijze die bewust grotere aandacht schenkt aan nevenaspecten, en die dat soort aspecten tot quasi-hoofddoel verheft. Bij de selectie van de rechtsbasis dient men er dan natuurlijk voor te waken niet totaal uit de pas te gaan lopen met de grondslag die in het verleden geselecteerd werd. Tegelijk verdient zo'n 'actualiserende aanpak' misschien zelfs de voorkeur. Er bestaat alleszins geen noodzaak om voor de zekerheid steeds maar 'vanaf nul' te beginnen, en qua teruggrijpen op artikel 114 VWEU is het waarschijnlijk dat de rechter de wetgever het voordeel van de twijfel zal gunnen. Als dit vermoeden klopt, zal het de auteurs die het Hof in de jaren na de tabaksrichtlijnsaga bekritiseerd hebben vanwege zijn te permissieve koers van verse munitie voorzien.¹⁹

Met zijn tweede middel neemt de Tsjechische Republiek de proportionaliteit van de nieuwe richtlijn op de korrel. De kern van dit algemene beginsel van EU-recht is dat er geen disbalans moet bestaan tussen wat men met een handeling wil bereiken en hoe men dat precies doet.²⁰ Het verwijt van Tsjechië luidt enerzijds dat de Uniewetgever van tevoren onvoldoende heeft onderzocht of de regels niet te ver gaan, en verzuimde een effectbeoordeling uit te voeren om met meer kennis van zaken te kunnen handelen. Anderzijds schieten in Tsjechische optiek in elk geval het verbod op een aantal soorten 'semi-automatics', de strengere regels voor niet-operationele wapens, en de beperkingen op het bezit van magazijnen hun doel voorbij. In paragraaf 77 van het arrest onderstreept het Hof dat het in deze context, conform zijn vaste rechtspraak, maar zeer terughoudend toetst:

'Wat het rechterlijk toezicht op de naleving van die voorwaarden betreft, beschikt de Uniewetgever in het kader van de uitoefening van de hem toegekende bevoegdheden over een ruime discretionaire bevoegdheid op gebieden waarop van hem politieke, economische en sociale keuzes worden verlangd en waarop hij ingewikkelde beoordelingen en afwegingen moet maken. Het gaat er dus niet om of een op een dergelijk gebied vastgestelde maatregel de enige of de best mogelijke

maatregel was, aangezien enkel de kennelijke ongeschiktheid daarvan ter bereiking van het door de bevoegde instellingen nagestreefde doel de rechtmatigheid van die maatregel kan aantasten.'

Het Hof verklaart vervolgens dat het verrichten van een effectbeoordeling geen harde verplichting is. Weliswaar kan zo'n pre-evaluatie helpen om regels van de hoogste kwaliteit tot stand te brengen – een streven dat al veel langer op de Brusselse agenda staat, waar Frans Timmermans zich in zijn eerste termijn als Eurocommissaris enthousiast voor heeft ingespannen.²¹ Echter, in tegenstelling tot wat de klager en zijn medestanders aanvoeren, dwingt het interinstitutionele akkoord over 'beter wetgeven', dat Parlement, Raad en Commissie in 2016 met elkaar sloten, er niet in absolute zin toe.²² Conform het interinstitutioneel akkoord verricht de Commissie effectbeoordelingen voor wetgevingsvoorstellen die naar verwachting significante economische, ecologische of sociale gevolgen zullen hebben. Naar het oordeel van het Hof betekent dit dat het gaat om een stap die gezet moet worden zodra een voorstel dergelijke consequenties kan hebben. Maar:

'Wanneer geen effectbeoordeling wordt verricht, kan dit echter niet als een schending van het evenredigheidsbeginsel worden aangemerkt indien de Uniewetgever zich in een bijzondere situatie bevindt waardoor hij daarvan moet afzien en hij over voldoende gegevens beschikt om te beoordelen of een vastgestelde maatregel evenredig is.'²³

Ook deze benadering schept belangrijke (extra) manoeuvreerruimte voor de wetgevende macht, en veronderstelt dat het EU-systeem als geheel toereikende *checks and balances* bevat. In dit dossier zou de Commissie niet te lichtzinnig te werk zijn gegaan, maar diverse expertstudies over de materie hebben bekeken, eerdere evaluaties geraadpleegd, en publieke consultaties verricht.²⁴ De omstandig ingewonnen informatie tijdens het voorbereidingsproces maakt dat er in de ogen van het Hof wel degelijk evenredig is gehandeld.

Wat betreft de vermeende disproportionaliteit van het verbod op een aantal soorten 'semi-automatics', de strengere regels voor niet-operationele wapens, en de beperkingen op het bezit van magazijnen, krijgt eerst Hongarije een veeg uit de pan omdat het land argumenten aandraagt die niet aansluiten bij de kern van het betoog van Tsjechië – een doodzonde voor interveniënten.²⁵ Zijn conclusies en middelen worden daarom niet-ontvankelijk verklaard. Het Hof onderzoekt hierna de overige klachten, en constateert dat Commissie, Raad en Parlement in

17 Par. 44-62.

18 Daarenboven geeft lid 3 van art. 114 VWEU expliciet aan dat de Commissie met voorstellen op dit gebied kan komen, zoals A-G Sharpston in par. 47 van haar conclusie memoreert.

19 Zie bijv. S. Weatherill, 'The Limits of Legislative Harmonization Ten Years after Tobacco Advertising: How the Court's Case Law Has Become A "Drafting Guide"', *German Law Journal* 2011, p. 827-864; P. Craig, 'The ECJ and *Ultra Vires* Action: A Conceptual Analysis', *Common Market Law Review* (48) 2011, afl. 2, p. 395-437; vgl. de oudere, maar niet volledig gedateerde beschouwing van R. Barents, 'The Internal Market

Unlimited: Some Observations on the Legal Basis of Community Legislation', *Common Market Law Review* (11) 1993, afl. 3, p. 85-109.

20 Over dit beginsel, dat in vele domeinen van het Europees recht opduikt, bestaat uitgebreide literatuur en jurisprudentie, die het in meerdere elementen ontleden. Een aardige ingang biedt W. Sauter, 'Proportionality in EU Law. A Balancing Act?', *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* (15) 2013, p. 439-466.

21 Zie bijv. de bijdragen in I. Govaere & S. Garben (red.), *The EU Better Regulation Agenda*, Oxford: Bloomsbury/Hart 2018, evenals H. de Waele & E. Mastenbroek (red.), *Perspectives on Better*

Regulation in the EU, Bonn: Center for European Integration Studies 2019.

22 Interinstitutioneel akkoord over beter wetgeven, *PbEU* 2016, L 123, p. 1. A-G Sharpston wijst er in par. 96 van haar conclusie op dat in de betreffende passages het woord 'moeten' überhaupt ontbreekt.

23 Par. 85.

24 Uitgebreid beschreven in par. 87-90, waaraan blijkens par. 91-92 het Parlement en de Raad eveneens een steentje hebben bijgedragen.

25 Par. 117; in par. 147 glijd het er wederom over uit. Vgl. art. 40 van het Statuut van het Hof, te raadplegen op <https://curia.europa.eu>.

hun bezigheden ter (her)inrichting van de richtlijn niet op aperte misslagen te betrappen zijn. Het afzonderlijk aangevoerde bezwaar dat het verbod op semi-automatisch geschut een onevenredige inbreuk zou maken op het eigendomsrecht wordt eveneens van tafel geveegd: onteigening is immers vaker toegestaan in het algemeen belang; daarnaast mogen de lidstaten bezitters van zulk schiettuig ontzien als ze een vergunning hebben die het nieuwe regime predateert.²⁶

Het Hof maakt tot slot korte metten met de middelen die stellen dat de beginselen van rechtszekerheid en bescherming van gewettigd vertrouwen geschonden zouden zijn.²⁷ Saillant is vooral nog een allerlaatste schermutse-ling over het beginsel van non-discriminatie: waar de klagers menen dat er ten onrechte uitzonderingen zijn gemaakt voor Zwitserland, leggen de Europese rechters geduldig uit dat dit land niet slechts beschikt over een unieke cultuur en traditie qua vuurwapens en wapen-bezit, maar ook over bewezen ervaring en het bewezen vermogen om die traceren en te controleren.²⁸ Omdat deze 'buitenstaander' feitelijk compleet onvergelijkbaar is met eender welke EU-lidstaat, treft dit middel evenmin doel.

4 Afsluiting: 'Tis better to have fought...?'

Van de Britse dichter Alfred Lord Tennyson zijn de geveul-geelde woorden 'Tis better to have fought and lost / Than never to have fought at all'. Vermoedelijk hadden Tsjechië

en zijn *brothers in arms* liever gevochten en gewonnen, maar het geboden verzet kan uiteindelijk niet verhinderen dat ook zij hun nationale regels op dezelfde leest zullen moeten gaan schoeien. Net als zij zou de aandachtige lezer van het arrest met de indruk kunnen achterblijven dat het Hof in dit gevoelige dossier de wetgever toch wat makkelijker laat weggomen. Het geeft beslist geen *carte blanche*, maar stelt zich zichtbaar flexibel op ten aanzien van de keuze van de rechtsbasis, en betracht een opmerkelijke *coulance* ten aanzien van het verrichten van effectbeoor-delingen. Zo dreigt het (breed erkende) nut van *impact assessments* te worden ondergraven.²⁹ Evengoed vallen de magistraten te prijzen om de fijnzinnige, evenwichtige manier van toetsing, en hebben ze de neiging om op de stoel van de andere staatsmacht te gaan zitten keurig weerstaan.

Beschouwen we de lotgevallen van dit wetgevings-dossier vanuit politiek oogpunt, dan steekt het contrast tussen enerzijds de bereidwilligheid van de lidstaten om akkoord te gaan met het uitfaseren van bezit, verkoop en gebruik van vuurwapens binnen de EU, en anderzijds de gebrekkige uniformiteit in de regulering van de groot-schalige export. Op dat laatste vlak is de behoefte aan harmonisatie een stuk kleiner – niet verwonderlijk gelet op de lucratieve industriële belangen van landen zoals Frankrijk, België en Italië, maar ethisch gezien tamelijk dubieus.³⁰ In dit opzicht zou Europa best eens in de spiegel mogen kijken, voordat het op de VS afgeeft. ■

26 Par. 116-139.

27 Par. 140-158.

28 Par. 165-167.

29 Zie voor hun rol in het sociaal beleid bijv. A. Meuwese, 'Social Mainstreaming in Today's EU: How Impact Assessment Matters', in: T. Auwers (red.), *Strengthening Social Mainstreaming in the EU*,

Brussel: Federal Public Service for Social Security 2010, p. 20-24.

30 Het momenteel toepasselijke EU-recht op de uitvoer van militaire goederen geeft de lidstaten veel eigen verantwoordelijkheid. Soms steken nationale rechters stokken in de wielen met behulp van het internationale humanitaire recht. Zo

gelastte de Belgische Raad van State onlangs de opschorting van vergunningen voor de uitvoer van wapens en defensiegerelateerd materiaal naar Saudi-Arabië (arrest nr. 247.259 van 9 maart 2020, beschikbaar op www.raadvanstate.be/arr.php?nr=247259).