

Uitspraak 201207897/1/A3

DATUM VAN UITSPRAAK woensdag 20 november 2013
TEGEN de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
PROCEDURESOORT Hoger beroep
RECHTSGEBIED Algemene kamer - Hoger Beroep - Overige

201207897/1/A3.

Datum uitspraak: 20 november 2013

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de vereniging SV De Bunker (hierna: De Bunker), gevestigd te Loo, gemeente Duiven, appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Arnhem van 10 juli 2012 in zaak nr. 11/5187 in het geding tussen:

De Bunker

en

de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

Procesverloop

Bij besluit van 8 april 2011 heeft de korpschef van de regiopolitie Gelderland-Midden (thans: de korpschef van politie) het aan De Bunker verleende verenigingsverlof tot het voorhanden hebben van vuurwapens en munitie ingetrokken.

Bij besluit van 25 oktober 2011 heeft de staatssecretaris het door De Bunker daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 10 juli 2012 heeft de rechtbank het door De Bunker daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard en diens verzoek om schadevergoeding afgewezen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft De Bunker hoger beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft een verweerschrift ingediend.

De Bunker heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 27 augustus 2013, waar De Bunker, vertegenwoordigd door mr. R.M.M. Jacobs en mr. R.J.F. van de Wijngaard, en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. L.C. van der Linden, werkzaam bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie, zijn verschenen. Voorts is ter zitting de korpschef, vertegenwoordigd door IJ.C. van der Meulen, werkzaam bij de politie, gehoord.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 11, eerste lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) heeft een ieder recht op vrijheid van vreedzame vergadering en op vrijheid van vereniging, met inbegrip van het recht met anderen vakverenigingen op te richten en zich bij vakverenigingen aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen.

Ingevolge het tweede lid, eerste volzin, mag de uitoefening van deze rechten aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Ingevolge artikel 7, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wet wapens en munitie (hierna: Wwm) kunnen de in deze wet genoemde erkenningen, consenten, vergunningen, verloven en ontheffingen, onverminderd de bijzondere gronden tot wijziging of intrekking daarvan, door het bestuursorgaan dat deze heeft verleend of door de minister van Veiligheid en Justitie worden gewijzigd of ingetrokken, indien niet meer wordt voldaan aan de vereisten voor de verlening daarvan.

Ingevolge artikel 26, eerste lid, is het verboden een wapen of munitie van de categorieën II en III voorhanden te hebben.

Ingevolge het tweede lid, aanhef en onder a, is het eerste lid niet van toepassing op personen die houder zijn van een verlov als bedoeld in artikel 28, eerste lid, van de wet, voor zover dit verlov reikt.

Ingevolge artikel 28, eerste lid, wordt verlov tot het voorhanden hebben van een wapen en munitie, uitsluitend voor wapens en munitie behorend tot categorie III, verleend door de korpschef in de woon- of verblijfplaats van de aanvrager.

Ingevolge het tweede lid wordt een verlov verleend indien:

- a. een redelijk belang de verlening van het verlov vordert;
- b. de aanvrager geen gevaar voor zichzelf, de openbare orde of veiligheid kan vormen.

Ingevolge artikel 38, tweede lid, volgt de korpschef bij de uitvoering van de Wwm de aanwijzingen van de minister.

De Circulaire Wapens en Munitie 2005 (hierna: de Circulaire) vormt een geheel van aanwijzingen als bedoeld in artikel 38, tweede lid, van de Wwm.

Volgens paragraaf 1.4.4 van algemeen deel "A" zijn in onderdeel B 1 de ter aanduiding van "gevaar voor zichzelf, de openbare orde of veiligheid" gebruikte termen "vrees voor misbruik" en "het niet (langer) kunnen toevertrouwen van wapens of munitie" nader uitgewerkt en is in de onderdelen B 2 tot en met B 6 geregeld in welke gevallen en onder welke voorwaarden zich een 'redelijk belang', als bedoeld in artikel 28 van de Wwm, voordoet.

Volgens paragraaf 1.4.4.7 dient, voor zover het redelijk belang voor de verlening van een individueel verlov wordt ontleend aan het lidmaatschap van een schietvereniging, de korpschef het bestuur van de Koninklijke Nederlandse Schutters Associatie (hierna: KNSA) in kennis te stellen van het feit dat een verlov is geweigerd of ingetrokken.

Volgens paragraaf 2.2 van bijzonder deel "B" dient de aanvrager van een verlov tot het voorhanden hebben van vuurwapens ten behoeve van de schietsport, om voor een individueel verlov in aanmerking te komen, via zijn vereniging aangesloten te zijn bij de KNSA en in het bezit te zijn van een geldige KNSA-licentie.

Volgens paragraaf 2.2.1 kan aan een bij de KNSA aangesloten schietvereniging een verenigingsverlov worden verleend tot het voorhanden hebben van vuurwapens die aan die vereniging toebehoren en bestemd zijn voor gebruik door de leden van die vereniging. Verenigingen die niet bij de KNSA zijn aangesloten, komen dus niet in aanmerking voor de verlening van een verenigingsverlov.

Volgens paragraaf 2.2.2 zijn verenigingswapens ervoor bestemd om de leden van de vereniging, die niet over een eigen geschikt vuurwapen beschikken, in staat te stellen de desbetreffende tak van schietsport te beoefenen. De op het verenigingsverlov vermelde beheerders mogen daartoe de

verenigingswapens ter hand stellen aan andere leden, die onder toezicht van die beheerders en binnen de eigen verenigingsaccommodatie, de schietsport beoefenen.

2. De Bunker is een schietvereniging die zich toelegt op de beoefening van de schietsport met vuurwapens. Een van de leden van De Bunker werd verdacht van het plegen van een strafbaar feit. Omdat dat lid niet langer over een individueel verlot beschikte, heeft de KNSA zijn licentie ingetrokken. Vervolgens heeft de KNSA De Bunker opgedragen dat lid te royeren. Omdat De Bunker dat heeft geweigerd, is zij door de KNSA geroyeerd.

Aan het besluit van 25 oktober 2011 heeft de staatssecretaris uitsluitend ten grondslag gelegd dat, nu De Bunker sinds 1 december 2010 niet meer bij de KNSA is aangesloten, zij hierdoor niet meer voldoet aan het in de Circulaire in Bijzonder deel B in paragraaf 2.2.1 neergelegde vereiste voor de verlening van een verenigingsverlot tot het voorhanden hebben van vuurwapens en munitie. Gelet hierop doet zich, aldus de staatssecretaris, geen redelijk belang meer voor als bedoeld in artikel 28, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wwm, zodat het verlot op grond van artikel 7, tweede lid, van de Wwm kan worden ingetrokken.

3. De Bunker betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de in de Circulaire gestelde eis om bij de KNSA te zijn aangesloten geen grondslag vindt in de Wwm en de Regeling wapens en munitie (hierna: de Rwm). Voorts is de Circulaire een beleidsregel, waarin geen nieuwe bevoegdheden kunnen worden geschapen en evenmin verplichtingen aan burgers kunnen worden opgelegd, maar slechts de uitoefening van de bevoegdheden van een bestuursorgaan kan worden geregeld, aldus De Bunker.

3.1. Niet in geschil is dat het verlot als bedoeld in artikel 28 van de Wwm een uitzondering vormt op het algemene verbod tot het voorhanden hebben van vuurwapens. Ingevolge het tweede lid van deze bepaling wordt het verlot verleend, indien een redelijk belang dat vordert en de aanvrager geen gevaar voor zichzelf, de openbare orde of veiligheid kan vormen. Ter invulling van deze normen heeft de minister in de Circulaire beleidsregels geformuleerd.

Volgens deze Circulaire voert de staatssecretaris het beleid dat alleen dan van een redelijk belang dat verlening van een verlot vordert wordt gesproken in het geval een schietvereniging bij de koepelorganisatie KNSA - een vereniging - is aangesloten en in het geval een sportschutter lid is van een bij de KNSA aangesloten schietvereniging en in het bezit is van een door de KNSA afgegeven geldige licentie. Aldus wordt het gebruik van vuurwapens gereguleerd aan de hand van de reglementen en besluiten van een privaatrechtelijke rechtspersoon, de KNSA. Deze reglementen en besluiten zien onder meer op de wijze van bewaren van vuurwapens, het toezicht op schietoefeningen en regels voor het beoefenen van de verschillende soorten schietsporten.

Ter zitting heeft de staatssecretaris toegelicht dat het doel van dit in de Circulaire neergelegde gesloten systeem van toegelaten schietverenigingen is gelegen in de waarborging van de bescherming van het belang van de openbare veiligheid. De openbare veiligheid wordt ernstig bedreigd als het legale wapenbezit niet aan strikte regels is gebonden. De KNSA is nodig om toezicht te houden, aangezien het voor de staatssecretaris niet mogelijk is alle verlothouders te controleren en omdat de staatssecretaris te weinig kennis van wapens heeft. Volgens de staatssecretaris waarborgt de KNSA aldus dat de schietsport door de leden van de schietverenigingen serieus wordt beoefend.

3.2. Op grond van artikel 28, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wwm wordt een verlot slechts verleend wanneer een redelijk belang dit vordert. Niet gauw zal worden aangenomen dat een redelijk belang het vordert dat een particulier een pistool of revolver voorhanden heeft; zelfverdediging zal slechts in uitzonderingsgevallen als redelijk belang worden erkend. Serieuze beoefening van de schietsport kan echter wel een redelijk belang opleveren (Kamerstukken II 1976/77, 14 413, nr. 3, blz. 34 en 35).

3.3. Het criterium van een redelijk belang bij het voorhanden hebben van wapens en munitie ziet derhalve op het specifieke doel dat daarmee beoogd wordt. In het geval van een schietvereniging als De Bunker is dat belang gelegen in het beoefenen van de schietsport. Het in de Circulaire, blijkens de toelichting van de staatssecretaris als weergegeven onder 3.1 met het

oog op de waarborging van de bescherming van de openbare veiligheid aanvullend gestelde vereiste, inhoudend dat slechts sprake is van een redelijk belang in de zin van artikel 28, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wwm indien een schietvereniging bij de KNSA is aangesloten, gaat dit criterium gezien de tekst en historie van deze bepaling te buiten. Dat geldt te meer, nu door middel van dit vereiste de publiekrechtelijke bevoegdheid van de korpschef tot het houden van toezicht op schietverenigingen zonder wettelijke grondslag in feite wordt uitgeoefend door de KNSA, een privaatrechtelijke rechtspersoon die op basis van de door de Circulaire gestelde lidmaatschapseis bepaalt of een schietvereniging aan de vereisten voor het verlenen van een verlof voldoet.

3.4. Gezien het vorenstaande gaat de in de Circulaire ter invulling van het in artikel 28, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wwm gestelde criterium van "een redelijk belang" gestelde eis om bij de KNSA te zijn aangesloten, de grenzen van een redelijke wetsuitleg te buiten. Derhalve kan de Circulaire in zoverre niet als een wetsinterpreterende beleidsregel worden aangemerkt, kan het niet voldoen aan het vereiste van lidmaatschap van de KNSA geen grond vormen voor de conclusie dat niet voldaan is aan het criterium van een redelijk belang, en kan artikel 28, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wwm in samenhang met artikel 7, tweede lid, aanhef en onder d, niet fungeren als wettelijke grondslag voor de intrekking van het verenigingsverlof van De Bunker.

Het betoog slaagt.

4. Gezien hetgeen hiervoor onder 3.4 is geconcludeerd slaagt daarmee tevens het betoog van De Bunker dat de gestelde eis om bij de KNSA te zijn aangesloten als voorwaarde om een verenigingsverlof te verkrijgen en te behouden in strijd is met het in artikel 11 van het EVRM neergelegde recht op vrijheid van vereniging. Daartoe wordt het volgende overwogen.

De rechtbank heeft terecht onder verwijzing naar het arrest van 27 april 2010 van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak *Vörður Ólafsson tegen IJsland* (nr. 20161/06; www.echr.coe.int) en de uitspraak van de Afdeling van 9 januari 2008 in zaak nr. 200703524/1 (www.raadvanstate.nl; AB 2008, 135) overwogen, dat artikel 11, eerste lid, van het EVRM mede het recht omvat om zich niet te hoeven verenigen. Eveneens terecht heeft de rechtbank overwogen dat zich in dit geval een beperking van dit recht voordoet, nu alleen een schietvereniging die bij de KNSA als lid is aangesloten voor een verenigingsverlof in aanmerking kan komen.

De rechtbank heeft evenwel ten onrechte niet onderkend dat deze beperking niet rechtmatig is. Zoals hiervoor onder 3.4 is overwogen, is de Afdeling van oordeel dat de in de Circulaire gestelde eis om bij de KNSA te zijn aangesloten niet als een wetsinterpreterende beleidsregel kan worden aangemerkt. In zoverre bevat de Circulaire dus een buitenwettelijke beleidsregel, die, zonder dat daarvoor een basis in het aan de intrekking ten grondslag gelegde artikel 28, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wwm is gelegen, een beperking op het recht op vrijheid van vereniging vormt. Deze beperking is dan ook niet bij wet voorzien als bedoeld in artikel 11, tweede lid, van het EVRM. Gelet hierop heeft de rechtbank ten onrechte niet onderkend dat de in de Circulaire gestelde eis om bij de KNSA te zijn aangesloten in strijd is met het in artikel 11 van het EVRM neergelegde recht op vrijheid van vereniging.

5. Op het betoog van De Bunker, dat de rechtbank eveneens ten onrechte niet heeft onderkend dat de gestelde eis in strijd is met het recht op vrijheid van vereniging, als neergelegd in de artikelen 22 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en 8 van de Grondwet, wordt, gezien hetgeen hiervoor onder 4 is overwogen, niet meer ingegaan.

6. Voor zover De Bunker stelt dat zij door de intrekking van het verenigingsverlof schade heeft geleden, geldt dat zij dit niet aannemelijk heeft gemaakt, nu zij ter staving hiervan geen bewijsstukken heeft overgelegd. Gelet hierop heeft de rechtbank, zij het op onjuiste gronden, terecht geoordeeld dat geen gronden bestaan voor toekenning van schadevergoeding.

7. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Hetgeen voor het overige is aangevoerd, behoeft geen bespreking. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 25 oktober 2011 van de

staatssecretaris alsnog gegrond verklaren. Dat besluit komt voor vernietiging in aanmerking. De Afdeling zal op na te melden wijze in de zaak voorzien. Het primaire besluit van 8 april 2011 zal worden vernietigd. De Afdeling zal bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit van 25 oktober 2011.

8. De staatssecretaris dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Arnhem van 10 juli 2012 in zaak nr. 11/5187;
- III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;
- IV. vernietigt het besluit van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 25 oktober 2011, kenmerk WBM 1421;
- V. vernietigt het besluit van 8 april 2011, kenmerk Verona 153133;
- VI. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het onder IV vermelde, vernietigde besluit;
- VII. wijst het verzoek om schadevergoeding af;
- VIII. veroordeelt de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie tot vergoeding van bij SV De Bunker in verband met de behandeling van het administratief beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 944,00 (zegge: negenhonderdvierenveertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- IX. veroordeelt de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie tot vergoeding van bij SV De Bunker in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.888,00 (zegge: achttienhonderdachtentachtig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- X. gelast dat de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan De Bunker het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 768,00 (zegge: zevenhonderdachtenzestig euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Lubberdink, voorzitter, en mr. B.P. Vermeulen en mr. C.M. Wissels, leden, in tegenwoordigheid van mr. P.M.M. de Leeuw-van Zanten, ambtenaar van staat.

w.g. Lubberdink w.g. De Leeuw-van Zanten
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 20 november 2013

97-741.