



Omarbetning av EU:s skjutvapenförordning

2022/23:FPM24

Finansdepartementet

2022-12-01

Dokumentbeteckning

COM(2022) 480 final

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING
transiteringsåtgärder för skjutvapen, väsentliga delar till skjutvapen och ammu-
nition av artikel 10 i FN:s protokoll om olaglig tillverkning av och handel med eldvar-
 ammunition, bifogat till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande
(FN:s protokoll om skjutvapen) (omarbetning)

Sammanfattning

Europeiska kommissionen har presenterat ett förslag till omarbetning av den
nuvarande skjutvapenförordningen. Förslagets huvudsyfte är att bekämpa
och förhindra olaglig handel med skjutvapen till och från EU.

Förslaget avser att reglera en korrekt registrering av uppgifter och innebär att
digitaliseringen och det administrativa samarbetet kommer att öka. För att
säkerställa spårbarheten av skjutvapen och för att förhindra vidare
distribution av skjutvapen som är felaktigt märkta enligt FN-protokollet, eller
inte märkta över huvud taget, ska skjutvapen enligt förslaget förses med
korrekt märkning innan de importeras till EU. Förslaget innehåller också
bestämmelser för att förhindra att deaktiverade vapen samt start- och
signalvapen importeras för att efter import göras om till fungerande
skjutvapen. Det innebär också att import av halvfärdiga vapen och
halvfärdiga väsentliga delar begränsas till vapenhandlare och vapenmäklare.

I vissa fall krävs inget importtillstånd. Exempel på sådana situationer är jaktexpeditioner, sportskytteevenemang och skjutvapenutställningar.

Förslaget omfattar inte transaktioner mellan stater eller förflyttningar på statlig nivå. Det omfattar inte heller skjutvapen, väsentliga komponenter och ammunition avsedd för beväpnade styrkor, polis eller offentliga myndigheter. Inte heller antika skjutvapen tillverkade innan år 1900 omfattas av förslaget.

Regeringen anser att det är viktigt att vidta åtgärder för att minska den olagliga handeln med skjutvapen och ställer sig i stort positiv till förslaget, även om en djupare analys av förslagets detaljer behövs.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Den nuvarande EU-regleringen för att exportera civila skjutvapen, delar till skjutvapen och ammunition finns i förordning (EU) nr 258/2012 av den 14 mars 2012 om genomförande av artikel 10 i FN:s protokoll om olaglig tillverkning av och handel med eldvapen, delar till eldvapen och ammunition, bifogat till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (FN:s protokoll om skjutvapen), och om införande av exporttillstånd, import- och transiteringsåtgärder för skjutvapen, delar till skjutvapen och ammunition. Syftet med skjutvapenförordningen är att hantera utmaningar relaterade till illegal handel med civila skjutvapen genom gemensamma definitioner, regler och principer rörande export, import och transiteringsförfarande.

Skjutvapenförordningen trädde i kraft den 30 september 2013 och innebär att EU kunde tillträda FN:s protokoll om skjutvapen, vilket gjordes den 21 mars 2014. Sverige tillträdde protokollet den 28 juni 2011. Genom skjutvapenförordningen genomförs artikel 10 i nämnda protokoll av EU och av såväl de medlemsstater som har som de som inte tidigare har tillträtt protokollet. I Sverige är Inspektionen för strategiska produkter (ISP) tillståndsmyndighet för ärenden enligt skjutvapenförordningen.

En utvärdering av skjutvapenförordningen i december 2017 visade att förordningen genomförts på olika sätt i medlemsstaternas nationella rätt och att olikheter i den praktiska tillämpningen medfört ökade risker för kringgående av reglerna (COM (2017) 737 final, 12.12.2017). Utvärderingen visade även att skjutvapenförordningen var ineffektiv i att skilja mellan militära och civila skjutvapen, att säkerställa fullständig spårbarhet för skjutvapen och att säkerställa korrekt informationsutbyte. Skjutvapenförordningen bedömdes också vara ineffektiv i att minska företagets administrativa kostnader och brista i överensstämmelse med annan lagstiftning, särskilt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU)

2017/853 om ändring av rådets direktiv 91/477/EEG om kontroll av förvärv och innehav av vapen och EU:s gemensamma ståndpunkt om export av militär teknik.

2022/23:FPM24

Utvärderingen följdes i april 2018 upp av en rekommendation med uppmaning om att stärka genomförandet av EU-regler för att förbättra spårbarheten och säkerheten vid export- och importkontrollförfaranden för skjutvapen och för att stärka samarbetet mellan myndigheter i kampen mot handel med skjutvapen (COM(2017) 737 final).

Omarbetningen av skjutvapenförordningen tillkännagavs i EU:s handlingsplan mot olaglig handel med skjutvapen 2020–2025 och innefattades i bilaga II till kommissionens arbetsprogram 2021.

Kommissionen presenterade förslaget till den omarbetade skjutvapenförordningen den 27 oktober 2022.

1.2 Förslagets innehåll

Avsikten med omarbetningen av den nuvarande skjutvapenförordningen är att täppa till hål i lagstiftningen, t.ex. i form av otydliga regler, som möjliggör kringgående av reglerna om handel vid export, import och transitering av skjutvapen, väsentliga komponenter och ammunition.

Förslaget innebär att skjutvapen undantas från de förenklade tullprocedurerna, dvs. de förenklade sätt varor kan hänföras till olika tullförfaranden på. För att förbättra spårbarheten av skjutvapen och för att förhindra vidare distribution av skjutvapen som är felaktigt märkta enligt FN-protokollet, eller inte märkta över huvud taget, ska skjutvapen förses med korrekt märkning innan de importeras till EU. Ett skjutvapen som är korrekt märkt enligt FN-protokollet men inte enligt skjutvapendirektivet får inte övergå till fri omsättning. Däremot kan skjutvapnet hänföras till ett annat tullförfarande. Om skjutvapnet inte är korrekt märkt enligt vare sig FN-protokollet eller skjutvapendirektivet ska vapnet beslagtas och förstöras.

Förslaget avser vidare att reglera en korrekt registrering av import- och exportuppgifter för att förbättra den systematiska insamlingen av uppgifter om internationella transporter av skjutvapen för civilt bruk samt uppgifter om beslagtagna skjutvapen. Vid handläggning av ansökan om importtillstånd ska medlemsstaterna göra en slagning i det europeiska informationssystemet för brottsregister (European Criminal Record Information System, ECRIS) för att förhindra att personer som fällts för brott importerar vapen.

Skjutvapenförordningen innehåller också bestämmelser för att hindra att deaktiverade vapen samt start- och signalvapen importeras för att efter import göras om till fungerande skjutvapen. Vidare innebär förslaget att import av halvfärdiga vapen och halvfärdiga väsentliga delar begränsas till vapenhandlare och vapenmäklare. Syftet med detta är att kraftigt begränsa möjligheten till egentillverkade vapen som saknar märkning och inte registreras.

Vidare lämnas förslag för att klargöra de tillståndsgivande myndigheternas roll och för att förbättra samarbetet och informationsutbytet mellan brottsbekämpande myndigheter (inbegripet tullmyndigheter) och tillståndsmyndigheter. Avsikten är att spårbarheten för skjutvapen, delar till skjutvapen och ammunition ska förbättras. Förslaget avser också att möjliggöra samordnade kontroller mellan medlemsstaterna. Det övergripande ansvaret för genomförandet av reglerna läggs enligt förslaget på de behöriga myndigheterna, vilket i Sverige enligt nuvarande regelverk är ISP, medan medlemsstaternas tullmyndigheter ansvarar för genomförandet av riskbaserade kontroller.

Förslaget är avsett att balansera å ena sidan behovet av ökad säkerhet och å andra sidan underlättandet av den lagliga handeln med skjutvapen. Ekonomiska aktörer ställs i dag inför olika nationella regler, förfaranden och praxis när de försöker erhålla ett export- eller importtillstånd. Företag inom EU omfattas även av olika krav och administrativa förfaranden och har därför olika kostnader beroende på i vilken medlemsstat de är verksamma. Förslaget är avsett att säkerställa lika villkor och minska den administrativa bördan för ekonomiska aktörer och skjutvapenägare.

Importtillstånd ska krävas för import av ett skjutvapen, en väsentlig del, ammunition och larm- och signalvapen till unionens tullområde. I vissa fall krävs inget importtillstånd. Exempel på sådana situationer är jaktexpeditioner, sportskytteevenemang och skjutvapenutställningar.

Förslaget omfattar inte transaktioner mellan stater eller förflyttningar på statlig nivå. Det omfattar inte heller skjutvapen, väsentliga komponenter och ammunition avsedd för beväpnade styrkor, polis eller offentliga myndigheter. Inte heller antika skjutvapen tillverkade innan år 1900 omfattas av förslaget.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Bestämmelser om tillstånd att föra in skjutvapen, delar till skjutvapen och ammunition till Sverige finns i 2 kap. 11–16 §§ vapenlagen (1996:67) och 4 kap. vapenförordningen (1996:70). Motsvarande bestämmelser gällande utförsel av krigsmateriel enligt krigsmaterielförteckningen finns i 6 § lagen (1992:1300) om krigsmateriel samt i förordningen (1992:1303) om krigsmateriel och, såvitt avser överföring till ett annat land inom EU, i 6 kap. vapenförordningen.

Inom EU har sedan tidigare funnits bestämmelser om kontroll av vapen i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2021/555 om kontroll av förvärv och innehav av vapen (skjutvapendirektivet). Direktivet utgör en kodifiering och ersätter det ursprungliga skjutvapendirektivet samt 2008 års och 2017 års ändringsdirektiv. Sverige har inte fullt ut genomfört de ändringar som följer av 2017 års ändringsdirektiv. Ett förslag till genomförande röstades ned av riksdagen i januari 2021 (Genomförande av 2017 års ändringsdirektiv till EU:s vapendirektiv, prop. 2020/21:42, bet.

2020/21:JuU11, rskr. 2020/21:167). I maj 2022 tillsattes en ny utredning med uppdrag att bland annat föreslå hur ändringsdirektivet ska genomföras i svensk rätt på absolut miniminivå. Utredningen, som tog sig namnet 2022 års vapenutredning, överlämnade sitt delbetänkande EU:s vapendirektiv – genomförande av 2017 års ändringsdirektiv på miniminivå (SOU 2022:62) den 14 november 2022. Remittering av betänkandet pågår.

2022/23:FPM24

Bestämmelser om anmälningsskyldighet vid införsel eller utförsel till ett område utanför EU:s tullområde finns i Europaparlamentets och rådets (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (omarbetning). Tullverket har beslutat föreskrifter och allmänna råd om viss införsel och återutförsel av skjutvapen och ammunition (TFS 2016:23). Tullverket har också beslutat föreskrifter om anmälan till Tullverket vid utförsel av krigsmateriel (TFS 2018:3).

Regeringen bedömer att förslaget kommer leda till ökad grad av harmonisering av sådana regler och processer som nuvarande skjutvapenförordning överlåter på medlemsstaterna att reglera nationellt med utgångspunkt i import- och exporttillstånd samt transit. Nuvarande skjutvapenförordning täcker exempelvis inte importtillstånd. Förslagen bör leda till större enhetlighet vid tillämpning av regelverket.

De EU-rättsliga krav som gäller för import, export och transitering av skjutvapen regleras i Sverige i ett flertal olika författningar. Förslaget innebär även högre krav på informationsutbyte mellan ISP och kommissionen och mellan ISP och Tullverket. Förslaget innebär också att möjligheterna till kontroller och gemensam riskhantering stärks. Vissa ändringar i svensk lagstiftning kan behöva göras om förslaget till ny skjutvapenförordning antas.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Av kommissionens konsekvensanalys (SWD (2022) 298 final) framgår att tre alternativ övervägts. Det första alternativet innebär ett icke-bindande tillvägagångssätt i form av rekommendationer om åtgärder för att öka säkerheten vid export, import och transit av skjutvapen. Det andra alternativet innebär ett förtydligande av den gällande skjutvapenförordningen för att undanröja otydligheter vid tillämpningen. Det tredje alternativet, som är det alternativ som valts, bygger på alternativ två men innebär även ny reglering för att säkerställa full spårbarhet för importerade och exporterade skjutvapen genom bl.a. obligatorisk importmärkning, begränsning av import av halvfärdiga vapen till återförsäljare, registrering och efterkontroller. Alternativet innebär att de nationella myndigheterna delar statistik och förbättrar informationsutbytet mellan tillståndsmyndigheter och tullmyndigheter. Det innebär också att överlappningen med tillämpningsområdet för EU:s regler om export av militär utrustning (gemensam standpunkt 2008/944/GUSP) elimineras eftersom förslaget uteslutande ska tillämpas på transaktioner mellan civila.

Kommissionen bedömer att det tredje alternativet har det högsta mervärdet för EU. En fullständig anpassning till skjutvapendirektivets tillämpningsområde innebär att skjutvapenförordningen reglerar alla civila transaktioner med skjutvapen. Förenklingarna bedöms även minska den administrativa bördan för vapenhandlare, tillverkare, jägare och sportskyttar och innebär en enhetlig EU-strategi. Vidare bedömer kommissionen att förslaget kan förväntas förbättra medlemsstaternas kapacitet att förhindra smuggling av skjutvapen på ett betydande sätt genom bl.a. tydligare reglering av start- och signalvapen, full digitalisering av registrering och genom att halvfärdiga skjutvapen och halvfärdiga väsentliga delar endast får importeras av vapenhandlare och vapenmäklare.

Kommissionen bedömer att förslaget kommer innebära en sammanlagd årlig besparing om 1,5 miljoner euro för vapenhandlarna. Kravet att exportörer ska uppvisa bevis på slutlig import till destinationslandet kan innebära en årlig totalkostnad om cirka 180 000 euro för vapenhandlare i EU. Dessutom kommer kravet på slutanvändarcertifikat för exporterade skjutvapen i kategori A och B att medföra en årlig total kostnad på cirka 720 000 euro för vapenhandlare i EU. För närvarande uppskattas antalet aktiva vapenhandlare i EU uppgå till ca 20 000.

Kommissionen konstaterar att förtydligandet av den rättsliga ramen och bestämmelserna som klargör tullmyndigheternas och tillståndsmyndigheternas roller kommer medföra merarbete för de nationella myndigheterna. Tullmyndigheterna kommer utföra mer omfattande kontroller vid import, export och transitering av skjutvapen för att säkerställa övervakningen av skjutvapentransporter. Med hänsyn till den ringa omfattningen av import och export av vapen i förhållande till handeln i stort (0,027 procent av all EU-import och 0,069 procent av all EU-export) och att de fysiska kontrollerna ska vara riskbaserade snarare än systematiska bedömer kommissionen att merkostnaderna för detta arbete bör vara begränsade. På samma sätt bedöms effekten av det obligatoriska informationsutbytet om avslag på tillståndsansökningar som begränsad eftersom endast ca 30 avslag per år meddelas.

Kommissionen konstaterar vidare att digitaliseringen av register för import- och exporttillstånd sannolikt kommer innebära en engångskostnad för IT-system i de flesta medlemsstaterna. Kommissionen, som inte närmare har kunnat precisera kostnader, bedömer att kostnaden till stor del skulle vägas upp av fördelen med möjliggörandet av en direkt tillgång till nationella digitala registersystem över lagliga ägare av skjutvapen och register över skjutvapenhandlare.

Av förslaget framgår att lagförslaget påverkar unionens budget. De totala finansiella medel som krävs för att genomföra förslaget beräknas till 4,654 miljoner euro för perioden 2022–2027, varav 2,904 miljoner euro för administrativa utgifter för att täcka bland annat fyra ytterligare heltidsekvivalenter som behövs under hela den fleråriga budgetramperioden.

Regeringen konstaterar att såväl Tullverket som ISP berörs av förslaget genom tillkommande arbetsuppgifter i form av bl.a. mer omfattande kontroller. Frågan om hur mycket tillkommande arbete förslaget skulle innebära behöver analyseras ytterligare. Med hänsyn till den begränsade omfattningen av import, export och transit av skjutvapen i förhållande till den totala handeln bör dock dessa kostnader kunna hanteras inom myndigheternas respektive budgetramar.

Kommissionen har inte närmare kunnat precisera de engångskostnader för IT-system som förslaget kan medföra för nationella myndigheter. För det fall kostnaden kan komma att överstiga det myndigheterna kan förväntas hantera inom ram anser regeringen dock att eventuella merkostnader för statsbudgeten ska finansieras i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67). Eventuella utgiftsökningar ska därmed finansieras med utgiftsminskningar på statens budget.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen anser att det är viktigt att vidta åtgärder för att minska den olagliga handeln med skjutvapen. Det är dock viktigt att den kommande regleringen inte försvårar för legala vapenägare, om inte åtgärderna bedöms nödvändiga för att minska den illegala handeln med vapen. Regeringen ställer sig i stort positiv till förslaget, även om en djupare analys av förslagets detaljer behövs.

Förslaget bedöms innebära att åtgärderna mot smuggling av skjutvapen från tredjeland stärks. Att EU säkerställer efterlevnaden av artikel 10 i FN:s protokoll om skjutvapen är positivt.

Det tjeckiska ordförandeskapet avser att presentera förslaget till skjutvapenförordning i rådsarbetsgruppen för tullunionen den 30 november. Arbetet kommer från och med den 1 januari 2023 ledas av det svenska ordförandeskapet.

Regeringen anser att förslagets ekonomiska konsekvenser bör begränsas både för statens budget och EU-budgeten. Regeringen anser att kostnaderna för EU-budgeten bör finansieras inom befintliga ekonomiska ramar och program.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är inte kända för närvarande.

Institutionernas ståndpunkter är inte kända för närvarande.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Regeringen avser att skicka ut kommissionens förslag på remiss. Remissinstansernas ståndpunkter är inte kända för närvarande.

3 Förslagets förutsättningar

Berörda myndigheter och organisationer kommer inom kort beredas tillfälle att lämna synpunkter på förslaget.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Som rättslig grund anges, precis som för den nuvarande skjutvapenförordningen, artikel 207 EUF-fördraget, som reglerar ramarna för den gemensamma handelspolitiken. I tillägg till artikel 207 anges även artikel 33 EUF-fördraget, som reglerar tullsamarbetet mellan medlemsstaterna och mellan medlemsstaterna och kommissionen.

Ordinarie lagstiftningsförfarande ska tillämpas, vilket innebär att rådet beslutar med kvalificerad majoritet och att Europaparlamentet är medbeslutande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Lagstiftning som grundar sig på artikel 207 EUF-fördraget faller under EU:s exklusiva kompetens och någon subsidiaritetsprövning är därför inte påkallad.

Syftet med skjutvapenförordningen är att täppa till hål i lagstiftningen som möjliggör kringgående av reglerna om illegal handel vid export, import och transitering av skjutvapen, väsentliga delar och ammunition.

Kommissionen bedömer att förslaget är proportionerligt i förhållande till sitt syfte. Förslaget kan innebära en viss ökad administrativ börda för medlemsstaterna, men ökningarna bedöms vara begränsade och/eller engångsinvesteringar. Kommissionen noterar i sammanhanget att många medlemsstater redan har fungerande rutiner på plats och att vissa krav i förslaget redan ställs i dag vid överföringar inom EU.

Avseende den registrering för spårbarhet och export som ska göras noterar kommissionen att informationen som ska ligga till grund för detta redan finns tillgänglig i nationella system. Det enda som krävs utöver det som alltså redan görs i dag är därför att säkerställa att denna information även tas in i datasystemen för exporttillstånd. Eftersom all export till tredjeland motsvaras av en import i detta tredjeland bedömer kommissionen att kravet på en kopia

av importdeklarationen endast innebär en ytterligare börda i de fall exporten sker till ett tredjeland med omfattande korruption eller bristande administrativa strukturer. Möjligheten för medlemsstater att överlåta importkontrollerna till tredje part innebär att ingen ytterligare administrativ börda läggs på de nationella myndigheterna eller ekonomiska aktörerna.

Avseende det obligatoriska informationsutbyte om avslag i den gemensamma databasen som föreslås bedömer kommissionen att detta kan innebära en viss begränsad ytterligare administrativ börda för tillståndsmyndigheterna. Antalet avslag bedöms dock vara begränsade till omkring 30 per år. Om samma datasystem som i dag används till produkter med dubbla användningsområden även används för detta förfarande bedömer kommissionen att den tillkommande bördan blir mycket låg, eftersom de flesta tillståndsmyndigheterna redan har tillgång till detta system. Kommissionen bedömer att kravet därför inte kan ses som oproportionerligt i förhållande till det övergripande syftet med skjutvapenförordningen. Även kravet på tillståndsmyndigheterna att kontrollera i Schengen Information System (SIS) om skjutvapen som ska exporteras har rapporterats försvunna eller stulna i en annan medlemsstat bedöms som proportionerligt eftersom det bara aktualiseras i misstänkta fall och inte när vapnen registrerats i exportmedlemsstatens nationella register eller när det rör sig om nytillverkade skjutvapen.

Kommissionen konstaterar att begränsningen av import av halvfärdiga skjutvapen och halvfärdiga väsentliga delar till vapenhandlare och vapenmäklare begränsar rätten för privatpersoner att importera dessa. Begränsningen kan öka tullmyndigheternas verkställighetskostnader marginellt. Med hänsyn till att vapenimporten utgör en mycket begränsad del av den övergripande importverksamheten, samt eftersom tullmyndigheterna ska göra riktade kontroller baserade på riskbedömningar, bedömer kommissionen dock att denna ökning är försumbar.

Kommissionen anser att de övergripande förenklingar som förslaget innebär, såsom koppling till systemet med en kontaktpunkt för tullen i EU, förtydligande av tillämpningsområdet samt förenklade förfaranden inom bl.a. temporär import, kommer ha en positiv effekt inte bara såvitt gäller genomförandet av skjutvapenförordningen utan även avseende den administrativa bördan för ekonomiska aktörer och skjutvapeninnehavare. Kommissionen anser även att de investeringar och administrativa bördor som följer av införandet av digitaliserade processer och sammankoppling av system är engångsföreteelser och att dessa är proportionerliga i förhållande till de mycket positiva effekter som kan uppnås med hjälp av dessa.

Regeringen har inga invändningar mot kommissionens bedömningar.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Det tjeckiska ordförandeskapet avser att presentera förslaget till skjutvapenförordning i rådsarbetsgruppen för tullunionen den 30 november. Arbetet kommer från och med den 1 januari 2023 ledas av det svenska ordförandeskapet.

Ansvarigt utskott i Europaparlamentet förväntas bli utskottet för internationell handel (INTA).

4.2 Fackuttryck/termer