

Yttrande
2023-03-01
Dnr: 2022-7.5.2-0012
Ref: Fi2022/03184

Remiss av EU-kommissionens förslag till skjutvapenförordning (omarbetning)

Europeiska kommissionen (kommissionen) har presenterat ett förslag till omarbetning av EU:s skjutvapenförordning (förslaget). Huvudsyftet med förslaget är att bekämpa och förhindra olaglig handel med civila skjutvapen till och från EU. Inspektionen för strategiska produkter (ISP) är i dag behörig myndighet och prövar frågor om tillstånd enligt den gällande skjutvapenförordningen (Europaparlamentets och rådets 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).

ISP håller med om att det är angeläget att bekämpa och förhindra illegal handel av skjutvapen. Förslaget innebär emellertid omfattande och långtgående förändringar av förordningen som riskerar att ha påverkan på exportkontrollen av krigsmateriel och svensk försvarsindustri. Därutöver kommer förslaget innebära en utökad arbetsbelastning på behöriga myndigheter inom unionen.

ISP lämnar, utifrån de aspekter myndigheten har att beakta, följande synpunkter.

Krigsmateriel och civila skjutvapen

Tillståndsprövningen gällande export enligt skjutvapenförordningen tangerar på grund av dess materielomfång till viss del den traditionella exportkontrollen av krigsmateriel. Exportkontrollen av krigsmateriel rör Sveriges försvars-, säkerhets- och utrikespolitik och vid tillståndsprövningen beaktas intresset av att värna Sveriges säkerhet (se t.ex. prop. 2020/21:194 s. 53). Regeringen har uttalat att det ligger i Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska intresse att värna om ett långsiktigt materielsamarbete med för oss viktiga samarbetsländer. Detta ömsesidiga samarbete bygger på såväl export som import av krigsmateriel (prop. 2017/18:23 s. 24).

Exportkontrollen av krigsmateriel regleras i lagen (1992:1300) om krigsmateriel och förordningen (1992:1303) om krigsmateriel. Krigsmaterielregelverket kräver bl.a. tillstånd för tillverkning, verksamhet avseende tillhandahållande och utförelse.

Vad som utgör krigsmateriel förtecknas i Sverige i del A i bilagan till förordningen (1992:1303) om krigsmateriel, den s.k. krigsmaterieförteckningen. Förteckningen är indelad i 22 olika kategorier, kallade ML, och några av kategorierna omfattar skjutvapen. De kategorier som omfattar skjutvapen är ML1 (små vapen, vilket inkluderar jakt- och sportvapen), ML2 (lätta vapen), ML3 (ammunition för vapen) och ML4 (bl.a. robotar).

Den svenska krigsmaterieförteckningen är, med undantag för tre nationella tillägg, en inkorporering av EU:s gemensamma militära förteckning. Det finns således en samsyn inom EU avseende vad som utgör krigsmateriel.

I den nu gällande skjutvapenförordningen regleras export av civila skjutvapen, i regel vapen utformade för jakt- och sportskytteändamål. De vapen som regleras i skjutvapenförordningen utgör, med undantag för slätborrade sport- och jaktvapen som inte är särskilt utformade för militär användning eller är helautomatiska, även krigsmateriel enligt ML1 i den svenska krigsmaterieförteckningen. Med anledning av att skjutvapen som omfattas av skjutvapenförordningen även utgör krigsmateriel krävs tillstånd enligt båda regelverken vid en export. Enligt artikel 4.2. i den nu gällande skjutvapenförordningen möjliggörs en sådan tillämpning, så länge prövningen sker i samma förfarande.

Rättslig grund för förslaget

Av artikel 4.2 Fördraget om Europeiska Unionen (FEU) följer bl.a. att EU ska respektera medlemsstaternas väsentliga statliga funktioner, särskilt funktioner vars syfte är att hävda deras territoriella integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten. I synnerhet ska den nationella säkerheten också i fortsättningen vara varje medlemsstats eget ansvar (SOU 2018:82, s. 508).

Som rättslig grund för förslaget beskriver Europeiska kommissionen att förslaget stödjer sig på artikel 207 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (TFEU). Artikeln rör EU:s gemensamma handelspolitik. Det beskrivs därmed att EU har exklusiv befogenhet inom området. Det är även anledningen till att kommissionen

inte har gjort en subsidiaritetsprövning i aktuellt fall. Vidare nämns även artikel 33 TFEU som rör tullsamarbetet.

En artikel som är relevant för området men som inte berörs i motiven till förslaget är artikel 346 TFEU. Artikeln beskriver att bestämmelserna i fördragen inte ska hindra tillämpningen av regler som räknas upp i bestämmelsen. I punkten 1.b anges att ”Varje medlemsstat får vidta åtgärder, som den anser nödvändiga för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen i fråga om tillverkning av eller handel med vapen, ammunition och krigsmateriel; sådana åtgärder får inte försämra konkurrensvillkoren på den inre marknaden vad gäller varor som inte är avsedda speciellt för militärändamål.”

Kommissionens förslag omfattar bestämmelser om handel med vapen och ammunition som utgör krigsmateriel, bl.a. vapen som är avsedda speciellt för militära ändamål. Vidare föreslår kommissionen att undantagen för vapen som är särskilt utformade för militär användning och helautomatiska vapen ska tas bort, se nedan. Mot denna bakgrund borde kommissionen ha gjort en avvägning av huruvida artikel 346 TFEU påverkar de förslag som lämnas och om förslaget kan komma att inkräkta på områden som undantas från unionsrätten och exklusivt rör den nationella säkerheten, vilket enligt artikel 4.2 FEU är varje medlemsstats eget ansvar.

Enligt ISP:s bedömning finns en risk att kommissionens förslag innebär att bestämmelser inom det svenska krigsmaterielregelverket, vilka utgör väsentliga säkerhetsintressen, åsidosätts. Detsamma bör gälla även för andra medlemsstater. Förslaget innebär troligen ett intrång i ett område som utgör ett väsentligt nationellt säkerhetsintresse för medlemsstaterna och till viss del rör nationell lagstiftningskompetens. Det kan även ifrågasättas om en subsidiaritetsprövning borde ha genomförts av kommissionen innan förslaget lämnades.

Undantag till förordningens tillämpningsområde

Exportkontrollen av krigsmateriel regleras nationellt av varje medlemsstat inom EU. Detta då området är av stor vikt för medlemsstaterna ur ett säkerhets-, försvars- och utrikespolitiskt perspektiv. Det samarbete som sker mellan medlemsstaterna inom EU genomförs inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP). Inom GUSP-området har medlemsstaterna bl.a. tagit fram en gemensam ståndpunkt avseende kriterier som medlemsstaterna bör beakta vid tillståndsprövningen som rör export av krigsmateriel. Den gemensamma ståndpunkten kompletterar nationella politiska hänsyn som beaktas vid en prövning av en export.

I artikel 3.1.b i den nuvarande skjutvapenförordningen anges att vapen som är särskilt utformade för militär användning och under alla omständigheter helautomatiska vapen ska vara undantagna förordningens tillämpningsområde. Tanken är att dessa vapentyper har en tydlig militär användning varvid de bör omfattas av medlemsstaternas exportkontroll avseende krigsmateriel och inte av skjutvapenförordningen. En sådan tillämpning är även i linje med de begränsningar av EU:s gemensamma handelspolitik som artikel 346 TFEU innebär.

Kommissionen föreslår att undantaget för vapen som är särskilt utformade för militär användning och helautomatiska vapen ska tas bort. Det skulle kunna innebära att ett flertal vapentyper som uteslutande har militär relevans skulle omfattas av skjutvapenförordningens tillämpningsområde (se nedan). Det skulle utgöra ett omfattande intrång på exportkontrollens område som rör krigsmateriel. Sveriges förhandlingsposition bör vara att inte acceptera att undantaget tas bort.

Vidare kan det nämnas att det i motiveringen till förslaget anges att förordningen ska omfatta civila skjutvapen. Med tanke på att förslaget tar bort den enda tekniska parametern för att bestämma huruvida ett vapen är civilt eller militärt går det inte att ange att förordningen endast rör civila skjutvapen.

I artikel 3.b i förslaget föreslår kommissionen att undantaget avseende skjutvapen, väsentliga delar till skjutvapen och ammunition avsedda för de väpnade styrkorna, polisen eller de offentliga myndigheterna ska ändras på så sätt att det inte uteslutande ska omfatta medlemsstaterna. ISP har inga invändningar mot att undantaget utsträcks till att gälla även sådana myndigheter utanför EU.

Det noteras vidare att det i artikelförslaget anges ”avsedda för” men att det i motiven anges att det ska röra ”direktförsäljning”, se s. 4. Sett i ljuset av motiven är det därmed möjligt att transaktioner av skjutvapen som är avsedda för en statlig mottagare inte undantas om försäljningen sker till ett bolag i mottagarlandet. Det är inte ovanligt att inköp till statliga mottagare sker genom olika upplägg som involverar inköpande bolag i mottagarlandet. Även sådana transaktioner bör undantas från förordningens tillämpningsområden. Utöver det bör även andra exporter som sker av försvarsindustrin, såsom exempelvis inom ramen för materielutvecklingsarbeten och till mässor, undantas från förordningens tillämpningsområde.

Slutligen har kommissionen föreslagit att artikel 4.2 i den gällande skjutvapenförordningen ska tas bort, se artikel 14 i förslaget. Det skulle innebära att det inte längre är möjligt att pröva exporter av skjutvapen som utgör krigsmateriel enligt nationellt regelverk rörande krigsmateriel. Om kommissionens förslag antas i sin nuvarande form skulle det således resultera i att en del av exportkontrollen av krigsmateriel avseende militära skjutvapen skulle regleras i unionsrätten i stället för nationell rätt. Det skulle få stor påverkan på nationella försvars-, säkerhets- och utrikespolitiska intressen för medlemsstaterna.

Vilka vapen omfattas av förslaget till ny skjutvapenförordning

I artikel 2.1 i förslaget finns definitionen av skjutvapen. Definitionen av skjutvapen i skjutvapenförordningen är vidsträckt och omfattar bärbara vapen med en pipa som är avsett att avfyra, eller kan omvandlas till att avfyra, ett skott, en kula eller projektil med ett antändbart drivämne om de även anges i förteckningen i bilaga I till förslaget.

Av definitionen och förteckningen i bilaga I framgår att förslagets tillämpningsområde åtminstone omfattar små vapen (dvs. handeldvapen) och explosiva militära missiler och startlavetter. Vad gäller små vapen omfattar det utöver jakt- och sportvapen, helautomatiska vapen såsom automatkarbiner, kulsprutor och k-pistar. Helautomatiska vapen har i princip uteslutande ett militärt användningsområde, men det finns också ett visst polisiärt användningsområde när det gäller automatkarbiner. Legitima civila användningsområden saknas, med

undantag för försvarsindustrins utvecklings-, provnings- och testverksamhet rörande krigsmateriel (bl.a. avseende hållbarhet, verkan, penetrationsförmåga och nyutveckling). Explosiva militära missiler är uteslutande utformade för militär användning och har överhuvudtaget inget legitimt civilt användningsområde (utöver det angivna användningsområdet som rör försvarsindustrin).

Påverkan på svensk försvarsindustri

Möjligheten att söka tillstånd för import eller export av skjutvapen, väsentliga delar till skjutvapen och ammunition begränsas enligt förslaget till den som enligt skjutvapendirektivet (2021/555) har rätt att tillverka, förvärva, äga, inneha eller handla med skjutvapen, väsentliga delar till skjutvapen och ammunition, se artikel 9 och artikel 14 i förslaget till förordning. Vidare är det endast vapenhandlare och vapenmäklare som har rätt att importera halvfärdiga skjutvapen och halvfärdiga väsentliga delar till skjutvapen, se artikel 9.2 i förslaget.

Skjutvapendirektivet har implementerats i Sverige genom vapenlagen (1996:97). I Sverige finns en uppdelning mellan vapenlagen och krigsmateriellagen vad gäller tillstånd att bedriva verksamhet rörande skjutvapen. Vapenlagen reglerar civil handel och krigsmateriellagen reglerar tillverkning och tillhandahållande av krigsmateriel där det finns försvars- och säkerhetspolitiska skäl för verksamheten. Det finns flera företag inom försvarsindustrin som har tillstånd att tillverka och/eller tillhandahålla skjutvapen enligt lagen om krigsmateriel. Den som har tillstånd att tillverka eller tillhandahålla krigsmateriel behöver inte ha ett vapenhandlartillstånd, se 2 kap. 1 § fjärde stycket vapenlagen. Den som har tillstånd enligt lagen om krigsmateriel kommer inte heller att behöva vapenmäklartillstånd enligt det förslag som lämnats rörande förändringar av vapenlagstiftningen, se SOU 2022:62.

Som beskrivits ovan innebär kommissionens förslag att olika typer av vapen som är militära inte längre utesluts från förordningens tillämpningsområde. Vidare undantas inte heller transaktioner mellan företag varvid transaktioner mellan försvarsindustriella företag i olika länder kommer att kräva tillstånd enligt förslaget i dess nuvarande form.

Med anledning av att det anges att det endast är den som enligt skjutvapendirektivet har rätt att tillverka, förvärva, äga, inneha eller handla med skjutvapen, väsentliga delar till skjutvapen och ammunition får ansöka om tillstånd innebär det i förlängningen att företag i svensk försvarsindustri skulle riskera att bli uteslutna från att tillämpa förordningen. Dessa företag riskerar därmed att inte ha möjlighet att importera eller exportera skjutvapen, väsentliga delar till skjutvapen eller ammunition som omfattas av förordningen. Det skulle även gälla halvfärdiga skjutvapen och halvfärdiga väsentliga delar. Det skulle få stor påverkan på försvarsindustrins möjligheter att bedriva tillverkning och verksamhet rörande tillhandahållande av skjutvapen. I förlängningen finns även en risk att det påverkar Sveriges nationella försvar och säkerhet.

Bestämmelser rörande import, transitering och export

Den nu gällande skjutvapenförordningen omfattar endast bestämmelser rörande export av civila skjutvapen. Kommissionen föreslår att det även ska införas tillstånd för import av skjutvapen samt bestämmelser som tar sikte på transitering av skjutvapen. Vidare föreslår kommissionen flera förändringar av bestämmelserna avseende exporttillstånd. Generellt kan nämnas att de nya bestämmelser som föreslås av kommissionen kommer leda till en högre arbetsbörda för de behöriga myndigheterna.

En större förändring som föreslås rör vilka tillstånd som inrättas enligt förordningen. Enligt kommissionens förslag kommer det inte längre vara möjligt att utfärda globala exporttillstånd, se artikel 2 punkten 32.c i förslaget. Möjligheten att utfärda globala exporttillstånd är enligt ISP:s bedömning ett effektivt verktyg i tillståndsgivningen. Denna möjlighet bör därmed inte tas bort.

Vidare har kommissionen föreslagit att det ska införas ett unionsomfattande allmänt exporttillstånd och ett unionsomfattande allmänt importtillstånd. Enligt förslaget ska kommissionen ha möjlighet att inrätta sådana tillstånd enligt en genomförandeakt. Prövningen av huruvida ett exporttillstånd kan beviljas sker i huvudsak med beaktande av nationella politiska hänsyn. Det är därmed mindre lämpligt att införa ett unionsomfattande allmänt exporttillstånd. Detsamma bör även gälla för ett unionsomfattande allmänt importtillstånd. För det fall unionsomfattande allmänna tillstånd införs kan det även ifrågasättas om det inte i stället bör ske genom det inom EU-rätten så kallade ordinarie lagstiftningsförfarandet och inte genom genomförandeakter. Som referens kan nämnas att i det närliggande regelverket rörande produkter med dubbla användningsområden, Europaparlaments och rådets förordning (EU) 2021/821, inrättas generella exporttillstånd. Dessa exporttillstånd har inrättats genom det ordinarie lagstiftningsförfarande med en begränsad möjlighet för kommissionen att i vissa fall genomföra ändringar i tillstånden genom delegerade akter.

I förslaget framförs att export av vissa skjutvapen ska kräva slutanvändarintyg. Slut användarintyg utgör bindande åtaganden som slut användaren gör till det exporterande landet. I regel är det positivt att kräva slut användarintyg vid exporter av skjutvapen.

Vid utformningen av slut användarintyg finns emellertid behov av flexibilitet för att kunna beakta nationella hänsyn. ISP motsätter sig därför förslaget att kommissionen ska ges möjlighet att inrätta ett enhetligt slut användarintyg i en genomförandeakt. En aspekt som är särskilt viktig att beakta ur svenskt perspektiv är att ISP har getts uppdraget att genomföra verifikationsbesök i utlandet för att kontrollera att krigsmateriel som har tillverkats i och levererats från Sverige, se 2 a § förordningen (2010:1101) med instruktion för Inspektionen för strategiska produkter. Det rör vissa typer av lätta vapen och robotar som särskilt föreskrivs i förordningen. Möjligheten att genomföra sådana verifikationsbesök grundas på åtaganden i slut användarintyg.

I artikel 21 i förslaget anges att kommissionen och de behöriga myndigheterna som beviljar exporttillståndet vid misstanke ska utföra kontroller efter transport för att säkerställa att de exporterade skjutvapnen, väsentliga delar till skjutvapnen och ammunition är i överensstämmelse med de åtaganden som gjorts i slut användarintyget enligt bilaga IV. Det förstås att denna bestämmelse innebär att både kommissionen

och behöriga myndigheter har rätt att utföra olika typer av efterkontroller, såsom verifikationsbesök. Genomförande av sådana kontroller kan vara utrikespolitiskt känsligt och kan påverka relationen mellan den exporterande och mottagande staten. Vidare sker åtagandet i slutanvändarintyget till den exporterande staten och inte till kommissionen. Kommissionen bör därmed inte ges en möjlighet att genomföra efterkontroller.

Gemensamt licensieringssystem och informationsutbyte

ISP ser gärna att det i förordningens preambel förs in en referens att ingen medlemsstat, enligt artikel 346.1.b TFEU, ska vara förpliktad att lämna sådan information vars avslöjande den anser strider mot sina väsentliga säkerhetsintressen.

I förslaget anges att det ska införas ett unionsgemensamt e-licensieringssystem. I motiven anges att det kan ske som en modul i det e-licensieringssystem som utvecklas för produkter med dubbla användningsområden.

ISP ställer sig tveksamt till införandet av ett gemensamt e-licensieringssystem. Uppgifter rörande export, import och förvaring av skjutvapen är känsligt i förhållande till Sveriges nationella säkerhet. Om sådana uppgifter kommer ut kan det leda till säkerhetskänsliga risker. Vidare omfattas flera uppgifter som förekommer i handläggningen av tillståndsärenden av sekretess och i vissa fall även av säkerhetsskydd. Det är även anledningen till att flera stater föredrar att upprätta ärendehanteringssystem i säkra IT-miljöer. Att ha ett unionsgemensamt system skulle innebära att ett flertal känsliga uppgifter samlas på samma plats och i en databas som skulle vara anträffbar från flera platser i hela unionen. Det skulle innebära en informationssäkerhetsrisk.

Det bör nämnas att det är frivilligt att tillämpa det e-licensieringssystem som har upprättats rörande produkter med dubbla användningsområden. Mot bakgrund av anledningarna ovan har Sverige valt att inte använda sig av systemet. En majoritet av övriga medlemsstaterna har också valt att inte använda sig av systemet.

Vidare föreslås att behöriga myndigheter ska underrätta övriga medlemsstater om avslag som beslutats. I motiven till förslaget nämns att det kan gå att tillämpa den avslagsdatabas som gäller för produkter med dubbla användningsområden (DUeS). ISP ställer sig positivt till att underrättelser om avslag sker mellan medlemsstaterna. Det bör emellertid ske i ett dedikerat system för detta ändamål och endast gälla för behöriga myndigheter enligt skjutvapenförordningen.

Budgetkonsekvenser

Enligt förslaget får medlemsstaterna inte ta ut en avgift för prövningen av ansökningar om tillstånd. ISP tar i dag ut en ansökningsavgift enligt 4 § förordningen (2013:707) om kontroll av vissa skjutvapen, delar till skjutvapen och ammunition. Kostnaderna för ISP:s tillståndsgivning uppgick 2021 till 487 000 kronor, varav endast 279 000 kr täcktes av intäkter genom ansökningsavgifter. Liknande underskott förekommer årligen.

Förslaget omfattar flera förändringar. Handläggningen av ärenden om exporttillstånd kommer att kräva fler kontroller. Vidare införs ett nytt tillståndskrav för importtillstånd. Med anledning av att förslaget även omfattar import vilket inte är ett område som ISP i dag befattar sig med är det möjligt att det kommer att utses ytterligare en behörig myndighet eller en annan behörig myndighet. Förändringarna kommer oavsett att leda till en högre arbetsbörda för den eller de myndigheter som utses till behöriga myndigheter i Sverige. Det kommer i förlängningen att innebära ytterligare kostnader vid handläggningen av ärenden enligt förordningen, som kommer att behöva täckas av staten genom skattemedel.

Deltagande i förhandlingen

I aktuellt remissvar har ISP redogjort för större principiella synpunkter. Förslaget till omarbetad skjutvapenförordning är emellertid mycket omfattande och innehåller flera tekniskt detaljerade förslag till artiklar. Det är även sannolikt att förslagen under förhandlingen i Europeiska unionens råd kommer att genomgå ett flertal förändringar. Det är därmed av vikt att en analys kan göras av artiklarna under den pågående förhandlingen. Med anledning av att ISP är behörig myndighet med ansvar för den nu gällande skjutvapenförordningen och då förslaget har stor påverkan på exportkontrollen av krigsmateriel är det av vikt att ISP ges tillfälle att aktivt delta i det fortsatta förhandlingsarbetet.

Carl Johan Wieslander

Generaldirektör

Generaldirektören Carl Johan Wieslander har beslutat detta remissvar. Verksjuristen Simret Goitom har varit föredragande.