



Bruxelles, den 27.10.2022
SWD(2022) 299 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE
RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

forslaget til EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

om import-, eksport- og transitforanstaltninger for skydevåben samt væsentlige komponenter og ammunition hertil og om gennemførelse af artikel 10 i De Forenede Nationers protokol om bekæmpelse af ulovlig fremstilling af og handel med skydevåben og dele, komponenter samt ammunition hertil, der supplerer De Forenede Nationers konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet ("FN's våbenprotokol") (omarbejdning)

{COM(2022) 480 final} - {SEC(2022) 330 final} - {SWD(2022) 298 final}

Resumé

Konsekvensanalyse af revisionen af EU's forordning om import, eksport og transit af civile skydevåben

A. Behov for handling

Hvorfor? Hvad er problemstillingen?

De eksisterende regler om skydevåben bliver omgået, hvilket fører til **smugling og omdirigering af skydevåben til EU**. Disse ulovlige skydevåben bruges som middel til at begå strafbare handlinger, herunder terrorisme. **Ved eksport er der risiko for omdirigering** af skydevåben, hvilket skaber grobund for den globale ulovlige handel med skydevåben og bidrager til ustabilitet og organiseret kriminalitet på verdensplan. Evalueringen af forordningen viste navnlig, at forordningen medførte en begrænset merværdi på grund af manglen på reel harmonisering af nationale regler og processer. De økonomiske operatører oplever fortsat **en administrativ byrde** i forbindelse med import og eksport af skydevåben til civil brug. Årsagerne hertil er:

- Manglende **udveksling af oplysninger** om efterretninger, beslaglæggelser, transit af skydevåben, afslag på indrømmelse af eksporttilladelse.
- Manglende **kontrol og risikovurdering** med henblik på at opdage sikkerhedsproblemer og -tendenser og sikre, at eksporterede skydevåben anvendes korrekt.
- Utilstrækkeligt **samarbejde mellem toldmyndigheder og licensudstedende myndigheder** om at kontrollere ombyggede eller deaktiverede våben, forhindre omdirigering og kontrollere tilladelsernes gyldighed og mindske den administrative byrde for lovlige producenter og forhandlere.
- Uklare **retlige rammer**, som giver mulighed for divergerende nationale fortolkninger og regler og dermed skaber uoverensstemmelser og forskelle i de kompetente myndigheders fortolkning (f.eks. overlapning med Rådets fælles holdning 2008/944/FUSP om eksportkontrol med militært udstyr).
- Manglende **harmonisering** mellem forordning (EU) nr. 258/2012 og anden EU-lovgivning og national lovgivning om skydevåben.

Hvilke resultater forventes der af initiativet?

Dette initiativ forventes at harmonisere de nationale regler om import- og eksporttilladelser for skydevåben samt væsentlige komponenter og ammunition hertil i civile transaktioner for at mindske de økonomiske aktørers administrative byrde. Desuden forventes det at styrke de kompetente myndigheders evne til at forebygge og bekæmpe smugling og omdirigering af skydevåben. Dette initiativ har tre specifikke målsætninger:

- At forbedre den **systematiske dataindsamling** om internationale bevægelser af skydevåben samt beslaglæggelsesdata.
- At muliggøre **koordinerede kontroller og risikovurderinger**. Det indebærer først og fremmest at sikre sporbarheden af skydevåben ved at forbedre udvekslingen af oplysninger og forbedre samarbejdet mellem toldmyndigheder og licensudstedende myndigheder.
- At sikre **lige vilkår og mindske den administrative byrde for økonomiske operatører og brugere af skydevåben** ved at skabe ensartede processer og kontrolmekanismer.

Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan?

EU er et område uden indre grænser, hvor varer og personer kan bevæge sig frit, og derfor er det særdeles vigtigt at have fælles regler for import og eksport af skydevåben samt komponenter og

ammunition hertil på EU-niveau. De nævnte problemer kan kun løses på EU-plan, da de forskellige nationale lovgivninger direkte påvirker effektiviteten og den ensartede fortolkning af den interne EU-lovgivning (direktivet om skydevåben). Lovgivningsmæssige forskelle kan også skabe juridiske smuthuller, som kriminelle kan benytte sig af. Forskellene i procedurerne for indrømmelse af eksport-, import- og transittilladelse og i den foretagne kontrol i medlemsstaterne er i strid med selve begrebet EU's enekompetence inden for udenrigshandel.

B. Løsninger

Hvilke lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige løsninger er overvejet? Foretrækkes en bestemt løsning frem for andre? Hvorfor?

Foruden en soft law-tilgang (løsning 1), der fokuserer på henstillinger/retningslinjer og påmindelse af myndighederne om den allerede gældende lovgivning, er der set på 2 yderligere lovgivningsmæssige løsninger, hvor løsning 3 er den foretrukne løsning:

- Løsning 1: soft law-tilgang.

Fokus ville være på en fuldstændig gennemførelse af Kommissionens henstilling fra 2018 om umiddelbare skridt til at forbedre sikkerheden i forbindelse med eksport-, import- og transitforanstaltninger for skydevåben og dele, væsentlige komponenter og ammunition hertil. Denne løsning vil blive suppleret med mere specifikke retningslinjer og anbefalinger. F.eks. opførelse af de oplysninger, som myndigheder, der udsteder våbentilladelser, bør spore og registrere ved import og eksport, opgradering og forbedring af informationssystemet for kontrol med eksport af konventionelle våben (COARM), revision af de fælles risikokriterier (CRC) og standarder, indsamling af god praksis vedrørende forenklede procedurer osv.

- Løsning 2: præcisering af den eksisterende retlige ramme.

Præciseringen ville fjerne tvetydigheder i fortolkningen af den gældende lovgivning (f.eks. type oplysninger, der skal registreres, klassificering af bestemte våben og komponenter som skydevåben), et specifikt retsgrundlag, i henhold til hvilket de kompetente myndigheder skal anvende eksisterende systemer til udveksling af oplysninger, harmonisering af eksisterende forenklede procedurer, ensretning af frister, præcisering af importørers og eksportørers roller og tilpasning af forordningens anvendelsesområde til EU-interne regler (samme våbenkategorier, samme økonomiske operatører). Denne løsning ville i det væsentlige omsætte de fleste af de foranstaltninger, der er nævnt i løsning 1, til teksten til forordningen.

- Løsning 3: nye lovgivningsmæssige bestemmelser.

Løsning 3 ville bygge på og supplere løsning 2 og supplere den med nye lovgivningsmæssige bestemmelser. Den ville sikre fuld sporbarhed af importerede og eksporterede skydevåben, bl.a. obligatorisk importmærkning, begrænsning af importen af halvfabrikerede komponenter til våbenhandlere, elektronisk dataregistrering, slutbrugerattester til eksport af skydevåben, der er forbudt eller underlagt tilladelse (kategori A og B), og kontrol efter afsendelse. Den ville kræve, at de nationale myndigheder udveksler statistikker og forbedrer udvekslingen af oplysninger mellem myndigheder med ansvar for at udstede tilladelser og toldmyndigheder. Den ville også medføre nye forenklinger (midlertidig import, generel eksporttilladelse, e-procedurer) og fjerne overlappinger med EU's regler om eksport af militært udstyr (fælles holdning 2008/944/FUSP) ved udelukkende at finde anvendelse på alle transaktioner mellem civile.

- Løsning 3a: nye lovgivningsbestemmelser uden at ændre samspillet med den fælles holdning.

Løsning 3a ville i det væsentlige svare til løsning 3 med én undtagelse: i stedet for at følge logikken i direktivet om skydevåben for så vidt angår sondringen mellem en militær og en civil transaktion vil forordningen om skydevåben bibeholde henvisningen til "skydevåben, der er specielt konstrueret til militær anvendelse".

Løsning 3 vil have den største EU-merværdi. En fuld tilpasning af anvendelsesområdet til anvendelsesområdet for direktivet om skydevåben (kodificeret i 2021) vil betyde, at forordningen vil regulere alle civile transaktioner med skydevåben, herunder civil handel med fuldautomatiske skydevåben, halvautomatiske skydevåben med magasiner med høj kapacitet eller lange halvautomatiske skydevåben med folde- eller teleskopkolber. Ligesom i direktivet om skydevåben vil transaktioner mellem regeringer eller salg til militæret eller de væbnede styrker fortsat være udelukket fra forordningens anvendelsesområde, hvilket betyder, at sikkerheds- og forenklingmålene kun kan nås for skydevåben til civil brug. De nye forenklinger, der indføres, vil imødekomme anmodninger fra interessenter (våbendetailhandlere, fabrikanter, jægere og konkurrenceskytter) om at lette deres administrative byrde og sikre en ensartet EU-tilgang.

Hvem støtter hvilken løsning?

Under den offentlige høring understregede respondenterne klart behovet for handling på EU-plan. Næsten 70 % af respondenterne (75 % af repræsentanterne for erhvervslivet) anså det for vigtigt eller meget vigtigt at have fælles EU-regler om import af civile skydevåben fra lande uden for EU og om eksport af civile skydevåben til lande uden for EU. 62 % mente, at der er behov for handling på EU-plan vedrørende de nuværende regler om import, eksport og transit af civile skydevåben, og 59,5 % mente, at der er behov for nye værktøjer til at forbedre de nuværende regler om import, eksport og transit af civile skydevåben. De nationale myndigheder udtrykte endnu større tilslutning. Under den fortrolige høring af de kompetente og de retshåndhævende myndigheder anså 76,66 % af respondenterne det for vigtigt eller meget vigtigt at have fælles EU-regler om import af civile skydevåben fra lande uden for EU og 83,3 % om eksport af civile skydevåben til lande uden for EU. Analysen af fritekstbidragene til den offentlige høring viser et overvældende ønske om ensartede EU-regler snarere end en tilføjelse af nationale procedurer.

C. Den foretrukne løsnings virkninger

Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers fordelene ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Den foretrukne løsning (Løsning 3) forventes at bidrage væsentligt til at forbedre medlemsstaternes kapacitet til at forebygge smugling og omdirigering af skydevåben ved import og eksport. Den EU-ordning, der skal sikre, at en given model af et **signalvåben eller et gas- og signalvåben** klassificeres under samme position i den kombinerede toldnomenklatur i hele EU, vil give yderligere sikkerhed, idet det undgås, at ombyggelige modeller alligevel ikke angives som skydevåben i visse medlemsstater. Ved at opstille **en liste over ikkeombyggelige signalvåben og gas- og signalvåben** i overensstemmelse med gennemførelsesdirektiv 2019/69 sikres det, at sådanne importerede våben automatisk anerkendes i hele EU. Det vil øge sikkerheden i forbindelse med import med garanti for, at kun våben på denne liste ikke er skydevåben.

At forhindre privatpersoner i at importere halvfabrikerede skydevåben og væsentlige komponenter vil være den mest effektive fremgangsmåde til at undgå omdirigering og ulovlig fremstilling af umærkede skydevåben. Sporbarheden af skydevåben (og dermed sikkerheden i forbindelse med handelen) vil i høj grad blive forbedret ved en **fuldstændig datamatisering af dataregistreringssystemerne for tilladelser** (og det vil medføre en årlig fordel på 1,5 mio. EUR for våbenhandlerne).

Samtidig vil importørerne blive sikret lige vilkår gennem indførelsen af en ensartet EU-importtilladelse, udpegingen af myndigheder til at foretage kontrol med overholdelsen og fastsættelsen af en frist på 60 dage for udstedelse af importtilladelser. Hvis tredjelandene antages altid at give **stiltiende samtykke til transit af skydevåben** efter 20 dage, vil dette desuden reducere omkostningerne for våbenhandlere årligt med over 56 000 EUR.

Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers omkostningerne ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Med den foretrukne løsning vil der være yderligere omkostninger for den offentlige forvaltning, da forslaget vil medføre ekstra kontrol fra de licensudstedende myndigheders og toldmyndighedernes side (se afsnittet om virkninger for de nationale budgetter nedenfor). Den faktiske virkning vil dog være begrænset, da civile skydevåben udgør en ubetydelig del af den samlede handel. Interoperabiliteten mellem IT-systemer vil også forenkle toldkontrollen.

Da eksportørerne vil skulle fremlægge dokumentation for den endelige import i bestemmelseslandet, kan dette medføre samlede årlige omkostninger på ca. 180 000 EUR for våbenhandlerne i EU. Desuden vil kravet om en slutbrugerattest til eksporterede skydevåben i kategori A og B medføre en årlig samlet udgift på ca. 720 000 EUR for våbenhandlerne i EU (som fordeles på de anslåede 20 000 aktive våbenhandlere i EU).

Hvordan påvirker den foretrukne løsning virksomhederne, herunder de små og mellemstore virksomheder og mikrovirksomhederne?

De forskellige forslag er særligt relevante for små operatører, som udgør 90 % af det samlede antal berørte økonomiske operatører. 82 % af den samlede fremstillede omsætning af skydevåben stammer imidlertid fra store virksomheder (og 80 % af skydevåbnene findes i kun seks medlemsstater), så SMV'er vil kun blive marginalt berørt af forslaget.

Hverken løsning 1 eller 2 har nogen specifik indvirkning på SMV'er, da de ikke ændrer det nuværende regelsæt væsentligt eller skaber nye forpligtelser. De er enten anbefalinger eller præciseringer af den retlige ramme.

SMV'er vil ligesom de øvrige våbenhandlere kun pådrage sig (begrænsede) omkostninger under løsning 3. Dette vil navnlig være i forbindelse med systematisk fremlæggelse af bevis for import til bestemmelsestredjelandet. Det ville ikke medføre en specifik byrde for eksportørerne, da der er tale om allerede foreliggende oplysninger, som de normalt allerede opbevarer i deres registre i tilfælde af fremtidig kontrol.

Under den offentlige høring satte repræsentanterne for erhvervslivet spørgsmålstegn ved ideen om at kræve en slutbrugerattest for eksporterede kategori A- og B-våben i løsning 3, men de har imidlertid ikke kunnet kvantificere virkningen af en sådan foranstaltning. Den største betænkelighed består i, at det ikke er muligt at fastslå den faktiske slutbruger i bestemmelseslandet. Denne bekymring afbødes af, at det under løsning 3 fastsættes, at kun den faktiske importør af civile skydevåben (dvs. våbenhandleren) i tredjelandet vil blive betragtet som slutbruger. Den største byrde vil bestå i behovet for at indhente en certificeret erklæring fra importøren om, at vedkommende ikke vil reeksportere skydevåben eller sælge dem til ikke-civile brugere.

Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?

Præciseringen af den retlige ramme og bestemmelserne til præcisering af toldmyndighederne og de licensudstedende myndigheders respektive roller vil generelt betyde, at toldmyndighederne i højere grad inddrages i tilsynet med forsendelser af skydevåben. Toldmyndighederne vil skulle håndhæve sektorspecifik lovgivning om skydevåben ved navnlig at sikre, at importerede signalvåben og gas- og signalvåben klassificeres korrekt og ledsages af den krævede dokumentation, eller at halvfabrikerede komponenter kun kan importeres af våbenhandlere. I betragtning af det begrænsede omfang af import og eksport af skydevåben (0,027 % af EU's samlede import og 0,069 % af EU's samlede eksport) og det forhold, at toldmyndighederne ikke foretager systematisk kontrol, men kun udfører fysiske kontroller baseret på risikoprofiler eller kun efterfølgende dokumentkontrol, anses virkningen for at være begrænset.

På samme måde vil virkningen af at gøre det obligatorisk at anvende en særlig platform til udveksling af oplysninger om afslag på tilladelser være begrænset i betragtning af det lille antal afslag, der udstedes

hvert år (ca. 30 afslag om året).

Oprettelsen af IT-systemer til registrering af import- og eksporttilladelser vil sandsynligvis kræve enkeltstående IT-investeringer i de fleste medlemsstater. Selv om ingen medlemsstat syntes at kunne give et overslag over omkostningerne, mente alle de medlemsstater, der blev hørt i forbindelse med den målrettede høring, at det ville praktisk muligt at gennemføre. Omkostningerne vil i vid udstrækning blive opvejet af fordelene ved at muliggøre en direkte forbindelse med nationale IT-systemer for lovlige ejere af skydevåben og registre over våbenhandlere.

Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?

Ved at imødegå truslen fra ulovlig handel med skydevåben vil alle de påtænkte løsninger have en positiv indvirkning på EU-borgernes sikkerhed.

De påtænkte løsningsmodeller vil fuldt ud respektere målene i chartrets artikel 45 med hensyn til unionsborgernes ret til fri bevægelighed, da det vil bekræfte deres mulighed for midlertidigt at forlade EU (og vende tilbage) med deres personlige skydevåben, når de rejser med henblik på sport eller jagt. Yderligere forenklinger for samlere og museer bør også lette deres ret til fri bevægelighed.

D. Opfølgning

Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?

Evalueringen af virkningen af retsakterne vil i princippet ikke blive iværksat før fem år efter udløbet af fristen for gennemførelse af retsakterne for at sikre, at man får en tilstrækkeligt lang periode til at evaluere initiativets virkninger, efter at det er gennemført fuldt ud i alle medlemsstater. Forud for en sådan evaluering vil der blive udarbejdet gennemførelsesrapporter og et tilsynsprogram.