EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 27.10.2021
COM(2021) 647 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om tillämpningen av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2021/555 av den 24 mars 2021 om kontroll av förvärv och innehav av vapen

1. INLEDNING

Enligt EU:s handlingsplan mot olaglig handel med skjutvapen 2020–2025[1] , antagen i juli 2020, ska skjutvapendirektivets fullständiga genomförande vara en prioritering, och i agendan för terrorismbekämpning från december 2020[2] bekräftades detta.

Denna rapport innehåller en bedömning av tillämpningen av rådets direktiv (EU) 91/477 av den 18 juni 1991 om kontroll av förvärv och innehav av vapen (nedan kallat skjutvapendirektivet), i enlighet med artikel 17 i det direktivet, efter den senaste ändringen 2017[3]. Skjutvapendirektivet med senare ändringar har under tiden ersatts och upphävts och kodifierats genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2021/555 av den 24 mars 2021[4]. För tydlighetens skull avser, om inget annat anges, numreringen av de artiklar som nämns i rapporten till artikelnumren i direktiv (EU) 2021/555 som för närvarande är i kraft.

I enlighet med artikel 17 (nu 24) ska rapporten särskilt granska kategorierna av skjutvapen och de frågor som rör genomförandet av systemet för Europeiska skjutvapenpasset, märkningen och ny teknik, t.ex. konsekvenserna av friformsframställning med 3D-skrivare, användning av QR-kod och användning av radiofrekvensidentifiering (RFID). I enlighet med EU:s strategi för att bekämpa organiserad brottslighet 2021–2025[5] innehåller rapporten också inledande sätt att förbättra den rättsliga ramen. Vid utarbetandet av föreliggande rapport har kommissionen främst varit hänvisad till de införlivandeåtgärder som medlemsstaterna har anmält samt på offentligt tillgänglig information.

I november 2019 sände kommissionen även ut ett detaljerat frågeformulär till medlemsstaterna om de frågor som nämns i artikel 17 (nu 24). Frågeformuläret besvarades av 19 medlemsstater. Kommissionen lade fram en sammanfattning av dessa svar vid sammanträdet i kommittén för skjutvapen den 18 december 2019 och förde preliminära diskussioner i kommittén på grundval av denna.

Vidare har kommissionen aktivt deltagit i prioriteringen skjutvapen i den europeiska sektorsövergripande plattformen mot brottshot[6] (*skjutvapenplattformen*) och i den

---

1 COM(2020) 608 final.

2 COM(2020) 795 final.

3 EUT L 137, 24.5.2017, s. 22.

4 EUT L 115, 6.4.2021, s. 1.

5 COM(2021) 170 final.

6 Empact (https://www.consilium.europa.eu/sv/documents-publications/publications/empact/) är en plattform som gör det möjligt att strukturera samarbetet mellan brottsbekämpande organ, tullmyndigheter, skattemyndigheter, domare i medlemsstaterna, europeiska institutioner och byråer och, i förekommande fall, tredjeländer, internationella organisationer och den privata sektorn i fyraårscykler.

europeiska expertgruppen för skjutvapen[7], vilket har bidragit till att identifiera nuvarande och potentiella skjutvapenhot och deras inverkan på brottslig verksamhet.

På grund av allvarliga förseningar i införlivandet på nationell nivå[8] har kommissionen emellertid inte kunnat genomföra en fullständig bedömning av överensstämmelsen hos nationell lagstiftning och praxis.

I juli 2020 offentliggjorde FN:s kontor för narkotikakontroll och förebyggande av brott ett dokument med titeln *Illicit Trafficking in Firearms, their Parts, Components and Ammunition to, from and across the European Union*, som innehåller viktiga överväganden och politiska rekommendationer om aktuella hot och rättsliga kryphål i samband med kontrollen av skjutvapen på global nivå[9].

2. GENOMFÖRANDE AV SKJUTVAPENDIREKTIVET

Skjutvapendirektivet reglerar förvärv, innehav och kommersiellt utbyte inom EU av civila skjutvapen (t.ex. skjutvapen som används för tävlingsskytte och jakt). Direktivet fastställer gemensamma minimiregler som medlemsstaterna måste införliva i sina nationella vapenlagar och syftar till att uppnå en balans mellan målen för den inre marknaden (dvs. det gränsöverskridande flödet av skjutvapen) och de säkerhetspolitiska målen (dvs. en hög nivå av säkerhet och skydd mot brottslighet och olaglig handel) inom EU. Direktivet utgör en utveckling av Schengenregelverket eftersom det ingår i den gemensamma uppsättning EU-regler som möjliggör fri rörlighet för personer.

Direktivet ändrades efter ikraftträdandet av FN:s protokoll mot olaglig tillverkning av skjutvapen (FN:s protokoll om skjutvapen) 2005[10] och därefter 2017, efter terroristattackerna 2015.

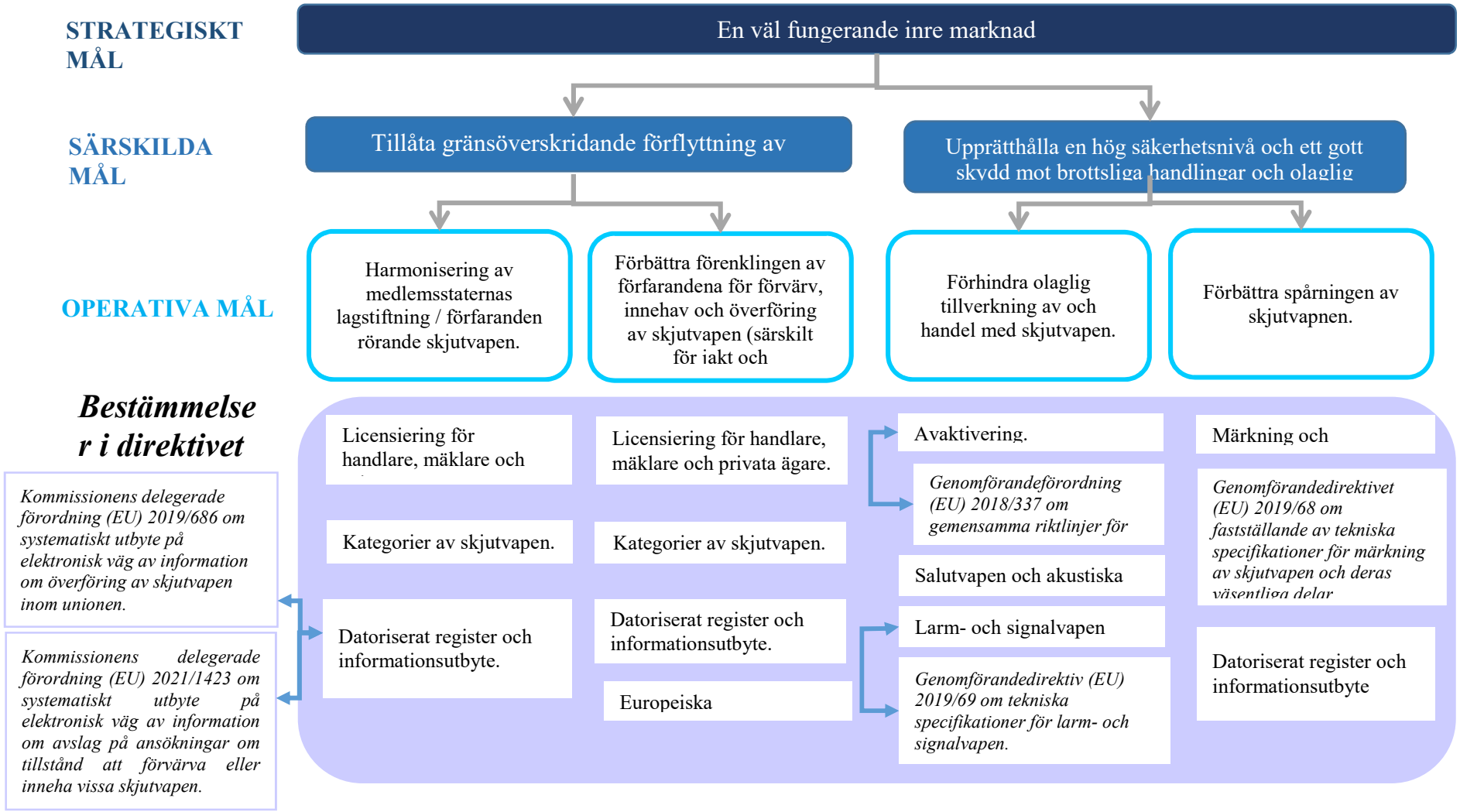
---

7 En undergrupp till arbetsgruppen för brottsbekämpning inom Europeiska unionens råd, https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/law-enforcement-working-party/.

8 Kommissionen inledde överträdelseförfaranden mot 25 medlemsstater på grund av underlåtenhet att införliva skjutvapendirektivet och mot 20 medlemsstater angående två genomförandedirektiv om märkning respektive larm- och signalvapen – se avsnitt 2.2 för mer information.

9 Förenta nationerna, Wien, 2020. https://www.unodc.org/documents/firearms-protocol/2020/UNODC-EU-Report-A8_FINAL.pdf.

10 Införlivat enligt unionens rättsordning genom rådets beslut 2014/164/EU av den 11 februari 2014 om ingående på Europeiska unionens vägnar av protokollet mot olaglig tillverkning av och handel med skjutvapen, delar av och komponenter till dessa samt ammunition, vilket kompletterar Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (EUT L 89, 25.3.2014, s. 7).



Visuell representation av skjutvapendirektivet

2.1. Kommissionens uppgifter

Enligt skjutvapendirektivet ska kommissionen anta både genomförandeakter och delegerade akter. Kommissionen har därför efter ikraftträdandet antagit följande:

1. Den 5 mars 2018 (i enlighet med artikel 15.2) genomförandeförordning (EU) 2018/337 om ändring av genomförandeförordning (EU) 2015/2403, som fastställer gemensamma **riktlinjer om standarder** och metoder **för deaktivering** i syfte att se till att deaktiverade skjutvapen görs irreversibelt funktionsodugliga.
2. Den 16 januari 2019 (i enlighet med artikel 4.3) genomförandedirektiv (EU) 2019/68 om fastställande av tekniska specifikationer för **märkning av skjutvapen** och deras väsentliga delar enligt rådets direktiv 91/477/EEG om kontroll av förvärv och innehav av vapen (se avsnitt 5.4.2).
3. Den 16 januari 2019 (i enlighet med artikel 14.3) genomförandedirektiv (EU) 2019/69 om fastställande av tekniska specifikationer för **larm- och signalvapen** enligt rådets direktiv 91/477/EEG om kontroll av förvärv och innehav av vapen.
4. Den 16 januari 2019 (i enlighet med artiklarna 18.4 och 21.5) kommissionens delegerade förordning (EU) 2019/686 om fastställande i enlighet med rådets direktiv 91/477/EEG av de närmare formerna för **det systematiska utbytet av information på elektronisk väg om överföring av skjutvapen** inom unionen (se avsnitt 5.4.1).
5. Den 21 maj 2021 kommissionens delegerade förordning (EU) 2021/1423 om **avslag på ansökningar om tillstånd att förvärva eller inneha vissa skjutvapen**.
6. Två pilotprojekt för att genomföra det administrativa samarbetet avseende kommissionens två delegerade förordningar ovan (i enlighet med artikel 4 i förordning (EU) nr 1024/2012, som reglerar informationssystemet för den inre marknaden).

2.2. Medlemsstaternas införlivande av direktivet och sekundärlagstiftning

Skjutvapendirektivet i dess ändrade lydelse från 2017 skulle ha införlivats senast den 14 september 2018, med undantag för artikel 4.4 om reglering av vapenhandlare och vapenmäklare och artikel 4.5 om inrättande av ett register, som skulle ha införlivats senast den 14 december 2019.

I juli 2019 skickade kommissionen ett motiverat yttrande till 20 medlemsstater med avseende på den första tidsfristen[11] och den 24 januari 2020 formella underrättelser till 17 medlemsstater[12] med avseende på den andra tidsfristen för underlåtenhet att anmäla de nationella införlivandeåtgärderna.

Sista dagen för införlivandet av kommissionens två genomförandedirektiv om märkning respektive larm- och signalvapen var den 17 januari 2020. Den 28 maj 2020 inledde

[11] Alla medlemsstater utom AT, BG, FR, LV och MT.

[12] Alla medlemsstater utom IT, HR, BG, LV, LT, MT, NL, AT, PT, RO och FI.

kommissionen överträdelseförfaranden mot 19 medlemsstater om märkning[13] och 17 medlemsstater om larm- och signalvapen[14].

Från och med den 15 augusti 2021 förelåg 80 pågående överträdelseförfaranden avseende skjutvapendirektivet och sekundärrätten. Alla dessa ärenden gällde underlåtenhet att anmäla införlivandeåtgärder. Kommissionen har i mellantiden mottagit anmälningar om fullständigt införlivande från flera medlemsstater. Därför förväntas flera ärenden avslutas under de kommande månaderna.

Kommissionen har genomfört kontroller av införlivandet och undersökt om medlemsstaterna till fullo har införlivat unionsrätten i sina rättssystem, däribland de medlemsstater som hade anmält sina nationella införlivandeåtgärder i tid. Kommissionen har också undersökt åtgärder som inte har anmälts för att bedöma om införlivandet är fullständigt.

Den nedan beskrivna inledande bedömning är inriktad på de viktigaste ändringarna av direktivet som infördes 2017, och de två genomförandeförordningarna 2019.

Artikel 1 i direktivet innehåller 15 **definitioner**, varav fem är helt nya och andra har uppdaterats. De säkerställer framför allt att direktivets materiella tillämpningsområde (t.ex. larm- och signalvapen, salutvapen och akustiska vapen) och tillämpningsområde med avseende på personer (t.ex. samlare, museer, vapenmäklare) tillämpas konsekvent i hela EU.

22 medlemsstater har införlivat alla definitioner (Österrike, Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Tyskland, Danmark, Estland, Grekland, Spanien, Finland, Frankrike, Kroatien, Ungern, Irland, Italien, Litauen, Lettland, Malta, Polen, Portugal och Rumänien), tre medlemsstater införlivade endast en del av definitionerna (Nederländerna, Sverige och Slovakien), och två medlemsstater anmälde inte några införlivandeåtgärder (Luxemburg och Slovenien).

Genom skjutvapendirektivet infördes nya bestämmelser om **vapenhandlares och vapenmäklares** verksamhet (artiklarna 1.1, 4.4, 4.5 och 13.2). Alla medlemsstater utom tre (Danmark, Luxemburg och Slovenien) införlivade samtliga bestämmelser.

Artikel 4.1 och 4.2 innebar väsentliga ändringar av reglerna för **märkning**. Alla medlemsstater utom två (Luxemburg och Slovenien) införlivade samtliga bestämmelser.

Dessutom införlivade 18 medlemsstater bestämmelserna i genomförandedirektiv (EU) 2019/68 avseende märkning (Österrike, Belgien, Cypern, Tjeckien, Tyskland, Danmark, Estland, Grekland, Spanien, Frankrike, Kroatien, Ungern, Litauen, Lettland, Malta, Nederländerna, Portugal och Slovakien), och nio medlemsstater anmälde inte några åtgärder eller har inte slutfört införlivandet (Bulgarien, Finland, Irland, Italien, Luxemburg, Polen, Rumänien, Sverige och Slovenien).

Genom artiklarna 4.5 och 18.4 i det ändrade skjutvapendirektivet från 2017 förbättras omfattningen av och kvaliteten på de poster som finns i **registren samt utbytet av information** med och mellan nationella behöriga myndigheter. 23 medlemsstater har till

[13] Alla medlemsstater utom DK, EE, FR, LT, LV, MT, NL, PT och SK.

[14] Alla medlemsstater utom AT, BE, DE, DK, EE, FR, LT, LV, MT, PT och SK.

fullo införlivat dessa bestämmelser (Österrike, Belgien, Bulgarien, Cypern, Tjeckien, Tyskland, Estland, Grekland, Spanien, Finland, Frankrike, Kroatien, Ungern, Italien, Litauen, Lettland, Malta, Nederländerna, Polen, Portugal, Rumänien, Sverige och Slovakien), och fyra medlemsstater anmälde inte någon åtgärd eller har inte slutfört införlivandet (Danmark, Irland, Luxemburg och Slovenien).

I artikel 9.1 i det ändrade skjutvapenvapendirektivet fastställs striktare regler för de farligaste skjutvapnen, vilket innebär att de omfattas av **kategori A** och att det, med vissa begränsade, vederbörligen motiverade undantag, inte är tillåtet att förvärva, inneha eller bedriva handel med dessa skjutvapen. Alla medlemsstater utom två (Luxemburg och Slovenien) införlivade artikel 9.1.

I skjutvapendirektivet uppdaterades flera artiklar om det **europeiska skjutvapenpasset**, inklusive definitionen samt skyldigheten att föra in en uttrycklig anmärkning i det europeiska skjutvapenpasset och att informera de övriga medlemsstaterna om ett vapen i kategori B eller C omfattas av tillståndskrav eller är förbjudet. Alla medlemsstater utom två (Luxemburg och Slovenien) införlivade samtliga bestämmelser.

Vissa **larm- och signalvapen** kan också enkelt omvandlas till dödliga skjutvapen med hjälp av enkla verktyg och minimala kunskaper. Detta tillvägagångssätt identifierades som ett särskilt hot av medlemsstaternas behöriga myndigheter och kommissionen[15], vilket ledde till att nya bestämmelser infördes i skjutvapendirektivet (artikel 1.1, artikel 14 och bilaga I). Alla medlemsstater utom fyra (Luxemburg, Sverige, Slovenien och Slovakien) införlivade samtliga bestämmelser.

13 medlemsstater införlivade direktiv (EU) 2019/69 om fastställande av tekniska specifikationer för larm- och signalvapen (Österrike, Cypern, Tjeckien, Tyskland, Danmark, Estland, Spanien, Finland, Frankrike, Ungern, Litauen, Lettland, Portugal och Slovakien), och 14 medlemsstater anmälde inte några införlivandeåtgärder eller införlivade direktivet på ett ofullständigt sätt (Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Grekland, Kroatien, Irland, Italien, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Polen, Rumänien, Sverige och Slovenien).

Salutvapen och akustiska vapen är skjutvapen som i sitt ursprungliga skick är dödliga men som har ändrats på ett sådant sätt att de inte kan avlossa en projektil, utan endast lös ammunition. Eftersom det vanligtvis bara är patronläget och pipan som ändras kan alla med minimala kunskaper och vanligt förekommande verktyg olagligt bygga om dem till dödliga skjutvapen. I det ändrade skjutvapendirektivet från 2017 togs också detta hot upp genom att se till att dessa vapen klassificeras enligt sin ursprungliga kategori (artikel 1.1 och bilaga I). Alla medlemsstater utom fem (Luxemburg, Nederländerna, Sverige, Slovenien och Slovakien) införlivade samtliga bestämmelser.

I artikel 1.1 och artikel 15 i det ändrade skjutvapendirektivet föreskrivs sedan 2017 nya regler om **deaktiverade skjutvapen**, i synnerhet krav på att de ska anmälas, samt särskilda regler för kontroll, märkning och överföring av dem.

---

[15] Mellan 2016 och 2020 beslagtog medlemsstaterna 15 949 larm- och signalvapen av märket Eko, Zoraki eller Bruni, de flesta av dem inom ramen för skjutvapenplattformen, med medverkan från Europol.

Alla medlemsstater utom tre (Luxemburg, Sverige och Slovenien) införlivade samtliga bestämmelser.

Från och med den 15 augiusti 2021 kan kommissionen därför konstatera att endast 10 medlemsstater har slutfört införlivandet av de bestämmelser som analyseras i denna rapport och som utgör de viktigaste ändringarna som infördes genom skjutvapendirektivet 2017 och de två genomförandedirektiven (Österrike, Cypern, Tyskland, Estland, Spanien, Frankrike, Ungern, Litauen, Lettland och Portugal), 15 medlemsstater har inte införlivat en del av bestämmelserna (Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Danmark, Grekland, Finland, Irland, Italien, Malta, Nederländerna, Polen, Rumänien, Sverige och Slovakien).

Den inledande bedömning som beskrivs ovan påverkar inte kommissionens ståndpunkt i pågående eller framtida överträdelseförfaranden. Den innebär inte heller något avgörande i fråga om bedömningen av de införlivande nationella lagarnas överensstämmelse, vilken kommissionen ännu inte har slutfört. I den inledande fasen av bedömningen har kommissionen redan identifierat fall av felaktigt införlivande i flera medlemsstater.

Kommissionen kommer därför att öka sin övervakning av genomförandet i medlemsstaterna och vid behov fullt ut utnyttja de befogenheter som den har tilldelats genom fördraget.

3. FOKUS PÅ SPECIFIKA FRÅGOR

3.1. Vapenkategorier

3.1.1. Allmänna kategoriseringsfrågor

Analysen av införlivandet av de bestämmelser som utgör de viktigaste ändringar i direktivet som infördes 2017 visar på de komplexa utmaningarna med införlivandet av vissa definitioner, kategorierna av skjutvapen i bilaga I och de många undantag som anges i flera av skjutvapendirektivets artiklar.

I skjutvapendirektivet har nya skjutvapen lagts till i förteckningen över förbjudna vapen (kategori A). Samtidigt infördes en lång förteckning över undantag från detta förbud och krav på tillstånd för dessa skjutvapen under vissa väl definierade omständigheter.

Vidare betraktas larm- och signalvapen inte som skjutvapen eftersom de anses ”inte kunna omvandlas”, medan deaktiverade skjutvapen fortfarande måste anmälas. Skjutvapen som omvandlas till salutvapen och akustiska vapen på ett sätt som gör dem permanent obrukbara när det gäller att avfyra en projektil klassificeras också enligt sin ursprungliga kategori, trots att de kan vara lika säkra som genuina larm- och signalvapen.

Slutligen har de brottsbekämpande myndigheterna noterat ett ökat antal beslagtagna airsoftvapen (som skjuter plastkulor med hjälp av komprimerad gas) som omvandlats för att avfyra ammunition. Även om sådana vapen regleras som skjutvapen i flera EU-medlemsstater är de för närvarande undantagna från direktivets tillämpningsområde.

Kommissionen kommer därför att bedöma konsekvenserna av att klargöra **skillnaden mellan förbjudna skjutvapen och skjutvapen som omfattas av tillståndskrav**, för att säkerställa att förbjudna skjutvapen endast kan innehas i mycket exceptionella fall. En potentiell bedömning kan också säkerställa att **alla vapen som inte kan avfyra en projektil** (antingen till följd av deaktivering eller på grund av hur de utformats vid tillverkningen) men som kan omvandlas för att avfyra en projektil med hjälp av specialverktyg och specialkunskaper åtminstone måste anmälas.

3.1.2. Skjutvapen för finkalibrig flobertammunition

Flobertammunition och tillhörande vapen utvecklades under 1800-talet för inomhusskjutning. De avfyrar tändhattar som innehåller en liten projektil och en liten mängd krut. Flobertammunition kännetecknas av relativt lågt tryck och låg mynningshastighet, och marknadsförs nuförtiden som skjutvapen för övningsskytte.

En del tillverkare av skjutvapen i flera EU-medlemsstater[16] började tillverka vissa skjutvapenmodeller i en flobertkaliber. Baserat på information och rapporter från nationella brottsbekämpande organ och Europol finns det huvudsakligen två typer av skjutvapen som kan skjuta flobertammunition. I sin ”klassiska” utformning, enligt standarderna för den ursprungliga typen av flobertvapen, kan den interna mekanismen och pipans utformning inte ändras för att kunna skjuta ammunition med en annan, mer dödlig kaliber.

”Modernt” utformade flobertvapen är främst gevär, hagelgevär, kulsprutepistoler och korta skjutvapen, och den interna mekanismen kan fortfarande skjuta ammunition med en kaliber på 9 mm eller liknande. I dessa fall ändras bara pipan genom att man i den ursprungliga pipan monterar en smalare innerpipa som passar flobertammunition med en kaliber på 4 eller 6 mm och som svetsas ihop med den ursprungliga pipan vid mynningen.

Det försenade eller felaktiga införlivandet av skjutvapendirektivet utnyttjas emellanåt för att omvandla skjutvapen med en dödlig kaliber i kategori B eller C till vapen med flobertkaliber i de medlemsstater där det fortfarande bara råder anmälningsskyldighet eller ännu mindre restriktiva villkor för dessa typer av skjutvapen.

EU:s hotbildsbedömning avseende grov och organiserad brottslighet 2021[17] och flera rapporter från Europol har belyst det hot som olaglig omvandling av ”modernt” utformade flobertvapen utgör, vilket har lett till att tusentals vapen tagits i beslag över hela Europeiska unionen.

Enligt skjutvapendirektivet är dessa vapen skjutvapen eftersom tändhatten är ett slags antändbart drivämne. Varken i definitionen av skjutvapen eller i de olika kategorierna anges någon storlek på kaliber eller mynningsenergi, vilket innebär att detta inte är relevant för att avgöra om ett flobertvapen är ett skjutvapen eller vilken kategori det tillhör.

---

16 Hittills konstaterat i Slovakien och Tjeckien.

17 EU:s hotbildsbedömning avseende grov och organiserad brottslighet 2021 (Socta), dokumentversion med begränsad åtkomst.

Kommissionen uppmanar alla medlemsstater att på korrekt sätt införliva skjutvapendirektivet i detta avseende genom att **klassificera de vapen som kan avfyra flobertammunition som skjutvapen i enlighet med bilaga I till skjutvapendirektivet**.

3.1.3. Antika skjutvapen

Skjutvapen som skulle kunna betecknas som ”antika vapen” används ibland i brottslig verksamhet, vilket t.ex. var fallet vid 2018 års terrordåd i Strasbourg, då nio personer dödades och 11 skadades. I del III i bilaga I till skjutvapendirektivet föreskrivs dock att föremål som betraktas som ”antika vapen” ska undantas från definitionen av ”skjutvapen” och därför inte omfattas av direktivets tillämpningsområde, om de inte har inkluderats i kategorierna i direktivet och är föremål för nationell rätt.

Vid sammanträdet i kommittén för skjutvapen den 18 december 2019 påpekade en majoritet av medlemsstaterna att de skulle ställa sig bakom en harmonisering av reglerna om antika vapen på EU-nivå. Vissa av dem ifrågasatte om det över huvud taget var relevant att undanta antika skjutvapen från kraven i skjutvapendirektivet på grundval av deras tillverkningsår snarare än deras förmåga att orsaka skada.

Kommissionen kommer att bedöma konsekvenserna av att **ta med antika vapen i direktivets tillämpningsområde**, i syfte att harmonisera reglerna i medlemsstaterna.

3.2. Olaglig tillverkning – 3D-utskrifter och halvfärdiga delar

3D-utskrift, även kallat friformsframställning, avser de olika processer som används vid tillverkning av produkter genom att avsätta eller smälta samman material lager för lager[18].

Tillkomsten av skjutvapen som kan skrivas ut med 3D-skrivare och möjligheten att använda dem för brottsliga ändamål har lett till en debatt om vapenkontrollagstiftningen runtom i världen, även i Europeiska unionen.

Europol har varnat[19] för att tekniska framsteg skulle kunna göra 3D-utskrifter allmänt tillgängliga i framtiden, och att detta också skulle erbjuda möjligheter till olaglig framställning av och handel med skjutvapen. Den 9 oktober 2019 sköts två personer ihjäl i Halle (Tyskland) varvid gärningsmannen använde ett hemmagjort vapen baserat på en ritning som laddats ned från internet så att vapnet delvis kunde tillverkas med hjälp av en 3D-skrivare[20].

---

[18] Källa: *Digital Transformation Monitor*, ”The disruptive nature of 3D printing”, januari 2017, https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/dem/monitor/sites/default/files/DTM_The%20disruptive%20nature%20of%203D%20printing%20v1.pdf.

[19] Källa: *Triggering Terror: Illicit Gun Markets and Firearms Acquisition of Terrorist Networks in Europe*. Publicerad den 17 april 2018, tillgänglig på: https://vlaamsvredesinstituut.eu/en/report/triggering-terror-illicit-gun-markets-and-firearms-acquisition-of-terrorist-networks-in-europe/; Europol (2015), *Exploring tomorrow's organised crime*, Haag: Europol, s. 41.

[20] Rapport från Europol 2019. Begränsad åtkomst.

Antalet beslag av sådana skjutvapen ökar sakta men säkert, bl.a. olaglig framställning av väsentliga delar[21].

Hotet från olaglig framställning av skjutvapen eller väsentliga delar med hjälp av 3D-skrivare beror på att kostnaden för tekniken är relativt överkomlig och att ritningar finns tillgängliga på internet, och även på minskade kostnader för 3D-utskrifter i metall[22], i synnerhet med hjälp av teknik som direkt metallasersmältning[23].

För närvarande utgörs det farligaste hotet av 3D-utskrivna hybridvapen, som använder både 3D-utskrivna delar och lättillgängliga komponenter för vilka det saknas reglering globalt, till exempel stålrör, vapenkolvar av metallstång och fjädrar[24].

Privata 3D-utskrifter av skjutvapen omfattas redan av dagens rättsliga ram, eftersom skjutvapendirektivet gäller för alla skjutvapen oavsett om de är framställda med 3D-skrivare eller inte: de får bara tillverkas av licensierade vapenhandlare och omfattas av begränsningar såsom tillståndskrav för att få förvärvas av privatpersoner.

Kommissionen kommer att bedöma behovet av särskilda regler för **innehav och handel med ritningar för 3D-utskrifter**, bl.a. förbud för obehöriga vapenhandlare att inneha, offentliggöra och sprida sådana digitala ritningar och papperskopior av dessa som har visat sig möjliggöra tillverkning av väsentliga delar till skjutvapen.

Både 2014 års utvärdering av skjutvapendirektivet[25] och de senaste bidragen från medlemsstaterna till Europol och skjutvapenplattformen[26] har tagit upp fall av import av halvfärdiga väsentliga delar från vissa länder utanför EU (vanligtvis till 80 % färdiga polymerstommar för enhandsvapen eller till 80 % färdiga metallpipor för långa skjutvapen). De deklareras inte som väsentliga delar till skjutvapen och kommer vanligtvis in i Europeiska unionen via expresspaket och budtjänster. De åtföljs av instruktioner om hur omvandlingen ska utföras med hjälp av vanliga verktyg.

Kommissionen och medlemsstaterna kommer att diskutera **frågan om halvfärdiga skjutvapen** och väsentliga delar i kommittén för skjutvapen. Kommissionen kommer också att utvärdera lagstiftningslösningar i samband med den framtida moderniseringen av **förordning (EU) nr 258/2012 om införande av exporttillstånd, import- och transiteringsåtgärder för skjutvapen**[27].

---

21 Empact Skjutvapen, bulletin nr 10 och 12. Begränsad åtkomst.

22 Källa: https://www.law.kuleuven.be/citip/blog/warning-toner-low-3d-printed-guns-and-the-law/

23 Källa: *Metal 3D Printing in Firearms:* Real-World Case Studies, publiserad 18.1.2018. https://news.3deo.co/metal-3d-printing-firearms-case-studies

24 Källa: ARES. *Research Report No. 8*. *Desktop Firearms: Emergent Small Arms Craft Production Technologies*. Mars 2020. https://armamentresearch.com/wp-content/uploads/2020/03/ARES-Research-Report-8-Desktop-Firearms.pdf

25 Källa: Technopolis Consulting Group Belgium, *Study on the Evaluation on the Firearms Directive*, december 2014, bilaga. https://ec.europa.eu/docsroom/documents/8385?locale=en.

26 Empact, bulletin nr 6. September 2018. Begränsad åtkomst.

27 Källa: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12855-Firearms-review-of-export-rules-and-import-&-transit-measures_sv

3.3. Europeiska skjutvapenpasset

Det europeiska skjutvapenpasset, som utfärdas på begäran av medlemsstaterna till lagliga innehavare av skjutvapen, gör det möjligt för jägare och återskapare av historiska händelser (för skjutvapen i kategori C) och målskyttar (för kategori A, B eller C) att resa med sitt vapen genom två eller flera medlemsstater utan föregående tillstånd. Om en medlemsstat har underrättat de övriga medlemsstaterna om att innehav av vissa skjutvapen är förbjudet eller omfattas av tillståndskrav måste uppgifter om detta anges i det europeiska skjutvapenpasset.

Vid utvärderingen av skjutvapendirektivet 2014[28] bedömdes genomförandet av det europeiska skjutvapenpasset som positivt av medlemsstaterna och sammanslutningarna, eftersom det minskar den byråkratiska och ekonomiska bördan för användarna, särskilt jägare, tävlingsskyttar och deltagare i evenemang för att återskapa historiska händelser.

Efter översynen av direktivet 2017 tog intressenterna upp flera frågor under samråden i kommittén för skjutvapen och i klagomål som inkom till kommissionen:

- Det europeiska skjutvapenpasset tycks inte till fullo erkännas i alla medlemsstater, vilket ibland innebär att det krävs ytterligare förhandstillstånd för förflyttning av skjutvapen.
- Det kan vara svårare att kontrollera förflyttningar med pass än vid permanenta överföringar. Det finns därför en risk för missbruk av personer som olagligen använder det europeiska skjutvapenpasset vid permanent flyttning till ett annat land.
- Det finns ett behov att harmonisera förteckningen över produkter som måste anges i det europeiska skjutvapenpasset på grund av skillnader mellan medlemsstater i klassificeringen av skjutvapen eller deras delar.

Dessa aspekter leder ofta till att de föreskrivna anmärkningarna saknas i passet eller är ofullständiga. Kommissionens framtagande av en **EU-referenstabell för skjutvapen**, vilket aviserades i EU:s handlingsplan mot olaglig handel med skjutvapen 2020–2025, kommer att bidra till att skapa större klarhet i denna fråga. Behovet av ett fullt digitaliserat europeiskt skjutvapenpass för att säkerställa bättre informationsutbyte mellan nationella myndigheter, kommer också att behöva bedömas.

3.4. Spårning av skjutvapen

3.4.1. Elektroniskt informationsutbyte om överföring av skjutvapen

Samtidigt med antagandet av delegerad förordning (EU) 2019/686 om utbyte av information om överföring av skjutvapen (se punkt 3 i denna rapport) antog kommissionen genomförandebeslut (EU) 2019/689 om ett pilotprojekt för genomförande av vissa bestämmelser om administrativt samarbete i rådets direktiv 91/477/EEG med

[28] *Study on the Evaluation on the Firearms Directive*, op. cit.

hjälp av informationssystemet för den inre marknaden[29], vilket skapade en tillfällig rättslig grund för användningen av detta system.

Kommissionen noterar att omfattningen av dess delegerade befogenheter endast inriktats på utbyte av information om överföringstillstånd. Kommissionen kan därför inte kräva att den medlemsstat där en köpare är bosatt laddar upp tillståndet att förvärva skjutvapen i systemet. Kommissionen kan heller inte kräva att alla myndigheter som utfärdar överföringstillstånd har en direkt anslutning till systemet. Båda dessa problem har hindrat ett effektivt informationsutbyte.

Det kan därför finnas ett behov att bedöma konsekvenserna av att skapa en uttrycklig rättslig grund för användning av informationssystemet för den inre marknaden i själva skjutvapendirektivet och att ytterligare klargöra de nationella myndigheternas ansvar.

3.4.2. Märkning

Korrekt märkning av skjutvapen förbättrar spårbarheten för skjutvapen och deras väsentliga delar. I genomförandedirektiv (EU) 2019/68 om märkning fastställs därför en minsta teckenstorlek, en gemensam märkningsmetod för icke-metalliska material och de typer av alfabet och siffersystem som ska användas.

Innan kommissionen antog genomförandedirektivet angav den att frågan om djupet på märkningen skulle utvärderas inom ett år efter det att tidsfristen för införlivande hade löpt ut, i syfte att vid behov införa ett krav avseende detta i genomförandedirektivet.

Medlemsstaterna kunde inte enas om ett minimidjup, vilket varierar mellan 0,02 mm och 0,08 mm, främst av kommersiella skäl. Varken skjutvapendirektivet eller genomförandedirektivet om märkning föreskriver någon särskild märkningsteknik. Därför kan all teknik som säkerställer att märkningen är ”tydlig, permanent och unik” (t.ex. mekanisk gravering, lasergravering eller stämpling) vara förenlig med direktivet.

En gemensam EU-strategi skulle säkerställa att raderad märkning kan återställas och att det inte skapas några omotiverade tekniska hinder för laglig handel med skjutvapen mellan medlemsstaterna. Kommissionen kommer därför att använda sig av tekniska rapporter från nationella ballistiska avdelningar och kontrollanstalter, och bedöma för- och nackdelarna med de olika alternativen. Diskussionerna kommer att fortsätta i kommittén för skjutvapen, i syfte att bedöma konsekvenserna av att uppdatera genomförandedirektiv (EU) 2019/68.

[29] Informationssystemet för den inre marknaden inrättades genom förordning (EU) nr 1024/2012. Det är en programvara som är tillgänglig via internet och som utvecklats av kommissionen i samarbete med medlemsstaterna. Syftet är att hjälpa medlemsstaterna att uppfylla kraven på informationsutbyte i unionsakter genom att tillhandahålla en centraliserad kommunikationsmekanism för att underlätta gränsöverskridande informationsutbyte och ömsesidigt bistånd.

3.4.3. Teknik för att förbättra spårning, säkerhet och skydd i samband med förvärv och innehav av vapen

QR-koder (quick response-koder) är en typ av tvådimensionell streckkod som kan lagra information i form av en maskinläsbar optisk märkning. QR-koder gör det möjligt att samla in mer information än endimensionella streckkoder.

Kostnaden för QR-koder är relativt låg. För skjutvapen används de för närvarande främst för inventeringsändamål, framför allt i form av QR-etiketter[30].

I likhet med QR-koder består **datamatriskoder** av kvadratiska mönster av svartvita moduler.

De innehåller ett unikt serienummer och en identifiering av tillverkaren. Om koden skadas finns större möjligheter att återställa uppgifterna i datamatriskoder än i QR-koder[31]. Datamatriskoder anses som den bästa lösningen för att lagra information på mycket små ytor[32].

Kommissionen känner ännu inte till någon medlemsstat som använder QR-koder och/eller datamatriskoder för att övervaka och spåra skjutvapen.

Säkerhetsöverväganden kan vara ett hinder för användning av QR-koder på vapenmarknaden eftersom de kan hackas och möjliggöra angrepp på läsare och nätverk. Dessa system skapar därför inte alltid förtroende hos företag och konsumenter.

Eftersom QR-koder inte är direkt läsbara och informationen inte kan hämtas fram utan en läsare kan man dessutom fråga sig om tekniken är praktiskt användbar för brottsbekämpande myndigheter som beslagtar skjutvapen (polis, tull, gränsbevakning osv.).

Radiofrekvensidentifiering (RFID) framstår som ett alternativ för att spåra skjutvapen eller som ett komplement till klassisk märkning. RFID gör det möjligt att överföra uppgifter för att automatiskt identifiera och spåra transpondrar som fästs vid föremål. Med denna teknik kan en förbindelse upprättas mellan ett skjutvapen och ett föremål som aktiverar vapnet när det kommer i närheten av det.

Vissa tester visar att små, billiga RFID-transpondrar som fästs på metall också eventuellt skulle kunna fungera för spårning av skjutvapen[33]. RFID-teknik i kombination med en särskild programvara kan även spåra var ett skjutvapen befinner sig, ge information om vapenunderhåll och övervaka förändringar i vapenförvaringen[34].

Det finns vissa farhågor kring användningen av denna teknik eftersom den kan användas för att samla in information som är direkt eller indirekt kopplad till en identifierbar eller identifierad person[35]. En annan risk är att systemet anses kunna hackas.

---

30 Källa: https://www.smallarmssurvey.org/sites/default/files/resources/SAS-HB-06-Weapons-ID-ch3.pdf

31 Källa: https://blog.matthews.com.au/datamatrix-and-qr-codes-why-2d-codes-are-still-relevant-in-2016/

32 Källa: https://www.camcode.com/asset-tags/barcodes-data-matrix-vs-qr-codes/

33 Källa:https://www.conflictarm.com/technical/developing-rfid-solutions-in-support-of-stockpile-management-and-postdiversion-tracing/

34 Källa: *Using RFID to Help Track Guns for Firearm Wholesalers and Distributors*. Publicera 2013.https://www.rfidworld.ca/rfid-to-help-track-guns-by-firearm-wholesalers-and-distributors/1365

35 Ibid.

För närvarande anses denna teknik inte vara tillräckligt säker för att kunna införas på EU-nivå.

Det finns i dag **andra möjligheter** att förbättra vapens spårbarhet, såsom diskret eller osynlig märkning med specialbläck. Användning av säkerhetsbläck är en beprövad metod för spårning av sedlar[36], och tekniken används av läkemedelsföretag på produkter av metall (t.ex. detaljistförpackade produkter)[37] och på andra material än metall.[38] Tekniken skulle också kunna vara användbar för skjutvapendelar av metall eller andra material. Kommissionen kommer att fortsätta att noga följa dessa tekniker i kommittén för skjutvapen.

4. SLUTSATSER OCH FORTSATT ARBETE

Alla berörda parter är överens om att skjutvapendirektivet har varit avgörande för att bemöta de viktigaste hot som identifierats i medlemsstaternas rapporter (främst inom ramen för skjutvapenplattformen)[39], Europols analysprojekt om vapen och sprängämnen och EU:s hotbildsbedömning avseende grov och organiserad brottslighet som Europol lade fram 2017 och 2021. Dessa hot innefattar användning av automatvapen, återaktivering av deaktiverade skjutvapen och omvandling av salutvapen och akustiska vapen samt larm- och signalvapen.

Kommissionen konstaterar att skjutvapendirektivet har förbättrat kategoriseringen av skjutvapen, spårbarheten för skjutvapen, informationsutbytet och det administrativa förfarandet. Till dags dato har endast 10 medlemsstater till fullo införlivat de bestämmelser som analyseras i denna rapport och som utgör de viktigaste ändringar som infördes genom skjutvapendirektivet 2017 och de två genomförandedirektiven. Utöver anmälan om införlivande håller kommissionen också på att bedöma om den nationella lagstiftningen är förenlig med direktivet, och fall av felaktigt införlivande har redan identifierats i flera medlemsstater. Detta innebär att fördelarna med direktivet inte kan utnyttjas fullt ut. Kommissionen kommer att fortsätta att stödja medlemsstaterna i genomförandet av skjutvapendirektivet genom att svara på begäranden om förtydliganden och anordna workshoppar om införlivande i kommittén för skjutvapen, inklusive tekniska möten med vissa medlemsstater om så krävs.

Kommissionen kommer också att öka sin övervakning av genomförandet i medlemsstaterna och vid behov fullt ut utnyttja de befogenheter som den har tilldelats genom fördraget. Den kommer särskilt att uppmärksamma frågan om skjutvapen som använder finkalibrig flobertammunition och korrekt användning och erkännande av det europeiska skjutvapenpasset.

---

36 Källa: https://www.ecb.europa.eu/euro/banknotes/ink-stained/html/index.sv.html

37 Källa: https://www.reiner.de/index.php?UV-ink-with-handheld-inkjet-printer, https://www.sicpa.com/sicpa-history

38 https://www.pharmtech.com/view/securing-the-pharmaceutical-supply-chain-with-full-traceability; https://www.pharmaceuticalprocessingworld.com/dna-marker-for-pharma-ink-ensures-traceability/

39 Olaglig handel med skjutvapen är en prioriterad fråga för medlemsstaterna sedan 2014 inom ramen för den europeiska sektorsövergripande plattformen mot brottshot (Empact).

Analysen i denna rapport visar också att det finns utrymme för ytterligare framsteg när det gäller den lagstadgade kontrollen av förvärv, innehav och förflyttning av civila vapen. Följande alternativ skulle kunna övervägas för att garantera bättre rättslig kontroll:

- klargöra skillnaden mellan förbjudna skjutvapen och skjutvapen som omfattas av tillståndskrav,
- tillse att alla vapen som kan omvandlas för att avfyra en projektil även med specialverktyg och specialkunskaper åtminstone omfattas av anmälningsskyldighet,
- tillhandahålla ett fullt digitaliserat europeiskt skjutvapenpass,
- alla skjutvapen som lagligen har omvandlats och ändrats klassificeras enligt sin ursprungliga kategori,
- harmonisera bestämmelserna om antika skjutvapen,
- förbjuda vapenhandlare utan tillstånd att förvärva, offentliggöra och inneha ritningar för 3D-utskrift av vapen,
- skapa en uttrycklig rättslig grund för användning av informationssystemet för den inre marknaden i skjutvapendirektivet,
- ytterligare klargöra de nationella myndigheternas ansvar för informationsutbyte,
- fastställa ett minimidjup för märkning av skjutvapen och väsentliga delar.

Kommissionen kommer därför att utföra en konsekvensbedömning vad gäller möjligheten att ändra skjutvapendirektivet. Kommissionen kommer också att direkt och genom EU-finansierade projekt fortsätta att noga följa den tekniska utvecklingen och marknadsutnyttjandet när det gäller förbättrad spårning och kontroll av lagring av skjutvapen med hjälp av olika tekniker som används inom andra industrisektorer.

Dessa nyckelåtgärder kommer att bidra till att uppnå målen för skjutvapendirektivet: att möjliggöra ett gränsöverskridande flöde av skjutvapen och samtidigt upprätthålla en hög nivå av säkerhet och skydd mot brottslighet och olaglig handel med skjutvapen.