Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
fremsat den 24. november 2022[1]

Sag C-234/21

Défense Active des Amateurs d'Armes ASBL,
NG,
WL
mod
Conseil des Ministres

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol, Belgien))

»Præjudiciel forelæggelse – tilnærmelse af lovgivningerne – kontrol med erhvervelse og besiddelse af skydevåben – forbudte skydevåben – direktiv 91/477/EØF – artikel 7, stk. 4a – overgangsordning for bestemte halvautomatiske skydevåben – manglende beføjelse for medlemsstaterne til at fastsætte en overgangsordning for salutvåben, teater- og filmvåben samt specialeffektvåben – artikel 1, stk. 1, nr. 1) – begrebet skydevåben – behov for tilladelse til besiddelse af salutvåben, teater- og filmvåben samt specialeffektvåben – gyldighed – lighed for loven – ejendomsret«

1. I forbindelse med et søgsmål til prøvelse af ændringen af våbenloven[2] er Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol, Belgien) i tvivl om gyldigheden af artikel 7, stk. 4a, i direktiv 91/477/EØF[3], som blev indført ved direktiv (EU) 2017/853[4], og som blev gennemført i belgisk ret ved den nævnte lovændring.

2. På grundlag af den nævnte lovændring blev der i Belgien i 2019 indført et forbud mod bestemte typer halvautomatiske våben, hvis erhvervelse og besiddelse indtil da havde været tilladt. Såfremt sådanne våben på lovlig vis var blevet erhvervet og registreret inden den 13. juni 2017, blev

[1] – Originalsprog: spansk.

[2] – Loi du 5 mai 2019 portant des dispositions diverses en matière pénale et en matière de cultes, et modifiant la loi du 28 mai 2002 relative à l'euthanasie et le Code pénal social (lov om forskellige straffe- og kirkeretlige bestemmelser og om ændring af lov af 28.5.2002 om eutanasi og af den sociale straffelovbog) (*Moniteur belge* af 24.5.2019, s. 50023, herefter »lov af 5. maj 2019«). Loven ændrede Loi du 8 juin 2006 réglant des activités économiques et individuelles avec des armes (lov af 8.6.2006 om økonomisk og individuel våbenaktivitet (*Moniteur belge* af 9.6.2006, s. 29840, herefter »våbenloven«)).

[3] – Rådets direktiv af 18.6.1991 om erhvervelse og besiddelse af våben (EFT 1991, L 256, s. 51). Dette direktiv er blevet ophævet ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2021/555 af 24.3.2021 om kontrol med erhvervelse og besiddelse af våben (EUT 2021, L 115, s. 1).

[4] – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 17.5.2017 om ændring af Rådets direktiv 91/477/EØF om erhvervelse og besiddelse af våben (EUT 2017, L 137, s. 22).

tilladelsen derimod opretholdt i en overgangsperiode og under bestemte betingelser, i overensstemmelse med den mulighed, der blev givet medlemsstaterne ved den nye artikel 7, stk. 4a, i direktiv 91/477.

3. Den i den nævnte bestemmelse fastsatte overgangsordning finder imidlertid ikke anvendelse på indehavere af halvautomatiske våben, som er blevet ombygget til affyring af løse skud, lokalirriterende midler, andre aktive stoffer eller pyroteknisk ammunition eller til et salutvåben, teater- og filmvåben eller specialeffektvåben.

4. Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol) har anmodet Domstolen om at tage stilling til gyldigheden af artikel 7, stk. 4a, i direktiv 91/477. Bestemmelsen kan efter den forelæggende rets opfattelse være uforenelig med retten til lighed for loven, retten til ikke at blive forskelsbehandlet og ejendomsretten, som er fastsat i henholdsvis artikel 20, 21 og 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), samt med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

I. Retsforskrifter

A. EU-retten. Direktiv 91/477

5. Artikel 1 indeholder følgende definitioner:

»1. I dette direktiv forstås ved:

1) »skydevåben«: ethvert bærbart våben med løb, som udsender, er konstrueret til at udsende eller kan ombygges til at udsende et hagl, en kugle eller et projektil ved hjælp af et brændbart drivmiddel, medmindre det er undtaget fra denne definition af en af de i bilag I, afsnit III, anførte grunde. Skydevåben er klassificeret i bilag I, afsnit II.

   En genstand anses for at kunne ombygges til at udsende et hagl, en kugle eller et projektil ved hjælp af et brændbart drivmiddel, hvis den:

   a) fremtræder som et skydevåben, og

   b) som følge af sin konstruktion eller det materiale, den er fremstillet af, kan ombygges hertil

2) »væsentlige dele«: løbet, rammen, låsestolen, herunder i givet fald både øvre og nedre låsestol, slæden, tromlen, bundstykket eller låsen, idet de som særskilte genstande hører ind under den kategori, i hvilken det skydevåben, som de er eller skal være en del af, er klassificeret

[…]

4) »signalvåben og gas- og signalvåben«: anordninger med et patronkammer, som kun er beregnet til at affyre løse skud, lokalirriterende midler, andre aktive stoffer eller pyroteknisk ammunition, og som ikke kan ombygges til at udsende et hagl, en kugle eller et projektil ved hjælp af et brændbart drivmiddel

5) »salutvåben, teater- og filmvåben samt specialeffektvåben«: skydevåben, som er specifikt ombygget udelukkende til at affyre løse skud, såsom til brug i teaterforestillinger, ved fotografiske optagelser, ved film- og fjernsynsoptagelser, ved genopførelse af historiske begivenheder, parader og sportsbegivenheder og i forbindelse med uddannelse

6) »deaktiverede skydevåben«: skydevåben, der er gjort permanent uegnede til brug ved en deaktivering, der sikrer, at alle væsentlige dele af det pågældende skydevåben er gjort permanent ubrugelige og umulige at fjerne, udskifte eller ændre, og hvor skydevåbnet under ingen omstændigheder kan reaktiveres

[…]«

6. Det fastsættes i artikel 3:

»Medlemsstaterne kan i deres nationale våbenlovgivning fastsætte bestemmelser, der er strengere end de i dette direktiv foreskrevne […]«

7. Artikel 6 bestemmer:

»1. Uden at det berører artikel 2, stk. 2, træffer medlemsstaterne alle relevante foranstaltninger med henblik på at forbyde erhvervelse og besiddelse af skydevåben, væsentlige dele og den ammunition, der er klassificeret i kategori A. De sikrer, at sådanne skydevåben og væsentlige dele og sådan ammunition, der besiddes ulovligt i strid med forbuddet, beslaglægges.

2. Til beskyttelse af sikkerheden for kritisk infrastruktur, kommerciel skibsfart, værdifulde konvojer og følsomme bygninger, til nationalt forsvar og med uddannelsesmæssige, kulturelle, forskningsmæssige og historiske formål og med forbehold af stk. 1, kan de nationale kompetente myndigheder i enkeltstående tilfælde undtagelsesvis og på behørigt begrundet vis meddele tilladelse til skydevåben, væsentlige dele og ammunition klassificeret i kategori A, såfremt det ikke er i modstrid med offentlig sikkerhed eller offentlig orden.

[…]

6. Medlemsstaterne kan tillade konkurrenceskytter at erhverve og besidde halvautomatiske våben, der er klassificeret i kategori A, punkt 6 eller 7, på betingelse af at der foreligger:

[…]«

8. Artikel 7, stk. 4a, har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne kan beslutte at bekræfte, forny eller forlænge tilladelser til halvautomatiske skydevåben, der er klassificeret i kategori A, punkt 6, 7 eller 8, for så vidt angår et skydevåben, der var klassificeret i kategori B, og som på lovlig vis blev erhvervet og registreret inden den 13. juni 2017, på betingelse af, at de øvrige betingelser i dette direktiv er opfyldt […]

[…]«

9. Følgende fremgår af bilag I, afsnit II:

»II. I dette direktiv klassificeres skydevåben i følgende kategorier:

1.

Kategori A – Forbudte skydevåben

1. [m]ilitære kampvåben og granatkastere med eksplosionseffekt

2. [f]uldautomatiske skydevåben

3. [s]kydevåben, der er camoufleret som en anden genstand

4. [p]anserbrydende ammunition, brisant- eller brandammunition samt projektiler til disse typer ammunition

5. [a]mmunition til pistoler og revolvere med ekspanderende projektiler samt disse projektiler, med undtagelse af våben til jagt eller sportsskydning for personer med særlig tilladelse til at bruge disse våben

6. [f]uldautomatiske skydevåben, som er blevet ombygget til halvautomatiske skydevåben, jf. dog artikel 7, stk. 4a

7. [f]ølgende halvautomatiske skydevåben med centraltænding:

   a) korte skydevåben, der giver mulighed for affyring af over 21 patroner uden genladning, hvis:

      i) et magasin med en kapacitet på over 20 patroner indgår i skydevåbnet, eller

      ii) et aftageligt magasin med en kapacitet på over 20 patroner indsættes i det

   b) lange skydevåben, der giver mulighed for affyring af over 11 patroner uden genladning, hvis:

      i) et magasin med en kapacitet på over ti patroner indgår i skydevåbnet, eller

      ii) et aftageligt magasin med en kapacitet på over ti patroner indsættes i det

8. [h]alvautomatiske lange skydevåben (dvs. skydevåben, der oprindelig er beregnet til at blive affyret fra skulderen), som kan afkortes til en længde på mindre end 60 cm uden at miste funktionalitet ved hjælp af en folde- eller teleskopkolbe eller en kolbe, der kan tages af uden brug af værktøj

9. [e]thvert skydevåben i denne kategori, der er blevet ombygget til affyring af løse skud, lokalirriterende midler, andre aktive stoffer eller pyroteknisk ammunition eller til et salutvåben, teater- og filmvåben eller specialeffektvåben.

[…]«

B. Belgisk ret. Våbenloven [5]

10. Det bestemmes i artikel 3, stk. 1:

»Forbudte våben omfatter følgende våben:

[…]

19) fuldautomatiske skydevåben, som er blevet ombygget til halvautomatiske skydevåben

20) halvautomatiske lange skydevåben, som kan afkortes til en længde på mindre end 60 cm uden at miste funktionalitet ved hjælp af en folde- eller teleskopkolbe eller en kolbe, der kan tages af uden brug af værktøj.«

11. Artikel 3, stk. 4, har følgende ordlyd:

»Skydevåben, der er blevet ombygget til affyring af løse skud, lokalirriterende midler, andre aktive stoffer eller pyroteknisk ammunition, eller som er blevet ombygget til salutvåben, teater- og filmvåben eller specialeffektvåben, og skydevåben, der ikke er blevet ombygget til dette formål og alene affyres med førnævnte ammunition eller stoffer, forbliver i den kategori, hvortil de blev henvist på grundlag af stk. 1 og 3.«

12. Følgende fremgår af artikel 45/2:

»Personer, som inden den 13. juni 2017 lovligt har erhvervet og registreret et våben som omhandlet i artikel 3, stk. 1, nr. 19) og 20), ved enten at indhente tilladelse eller ved registrering på grundlag af jagttegn, våbentilladelse eller konkurrenceskyttelicens eller ved registrering i registret over personer med tilladelse, kan fortsat besidde dette våben, såfremt den pågældende opfylder de øvrige lovbestemte betingelser for våbenbesiddelse. Dette våben må kun afhændes til konkurrenceskytter, jf. artikel 27, stk. 3, fjerde afsnit, og til våbenhandlere, samlere og museer med tilladelse hertil. Skydevåbnet kan også deaktiveres i overensstemmelse med artikel 3, stk. 2, nr. 3), eller afleveres.«

II. De faktiske omstændigheder, hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

13. Den 22. november 2019 anlagde foreningen Défense Active des Amateurs d'Armes ASBL og to borgere et søgsmål ved Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol) til prøvelse af flere forskellige bestemmelser i lov af 5. maj 2019 [6] om ændring af våbenloven, hvorved direktiv 2017/853 blev gennemført i belgisk ret.

14. Ifølge den forelæggende ret var halvautomatiske våben, som var blevet ombygget til affyring af løse skud, i fri handel i Belgien. Efter ikrafttrædelsen af artikel 153, stk. 5, og artikel 163 i lov af 5. maj 2019 [7] blev de personer, som havde erhvervet en sådan type våben, ejere af et forbudt

[5] – Bestemmelserne gengives i deres ved lov af 5.5.2019 ændrede affattelse.

[6] – For så vidt som det er relevant for den foreliggende sag vedrørte anfægtelsen lovens artikel 153, stk. 5, sammenholdt med artikel 163, som ændrede henholdsvis artikel 3, stk. 4, og artikel 45/2 i våbenloven.

[7] – Bestemmelserne trådte i kraft den 3.6.2019.

våben eller af et våben, som uden den nødvendige tilladelse ikke kunne gøres til genstand for lovliggørelse, idet den nævnte tilladelse i princippet skulle have været indhentet, inden våbnet blev købt.

15. Derimod nyder indehavere af originale (ikke ombyggede) halvautomatiske skydevåben, som lovligt har erhvervet og registreret disse inden den 13. juni 2017, godt af en overgangsordning, som giver dem lov til at beholde dem [8].

16. Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol) har redegjort for, hvordan direktiv 2017/853 af hensyn til beskyttelsen af den offentlige sikkerhed ændrede direktiv 91/477 og medtog halvautomatiske våben på listen over forbudte skydevåben (kategori A, punkt 6-8). Af tilsvarende grunde blev våben, som er blevet ombygget til affyring af løse skud, tilføjet til samme liste i kategori A, punkt 9 [9].

17. Denne ændring betød,

– at medlemsstaterne fik beføjelse til at indføre en overgangsordning udelukkende for indehavere af halvautomatiske våben klassificeret i kategori A, punkt 6-8, forudsat at de på lovlig vis var blevet erhvervet og registreret inden den 13. juni 2017

– at medlemsstaterne ikke fik tilladelse til at indføre denne overgangsordning for personer, som havde erhvervet de samme våben, såfremt disse var blevet ombygget til affyring af løse skud.

18. Dvs., at såfremt våbnene – såvel de halvautomatiske (kategori A, punkt 6-8) som dem, der er blevet ombygget til affyring af løse skud (kategori A, punkt 9), er erhvervet *efter* den 13. juni 2017, behandles indehaverne heraf lige ugunstigt, eftersom de ikke nyder godt af nogen overgangsordning [10].

19. Der finder derimod en forskelsbehandling sted mellem indehaverne af halvautomatiske våben i kategori A, punkt 6-8, og indehaverne af våben i kategori A, punkt 9, når begge parter har erhvervet våbnene *inden* den 13. juni 2017. De førstnævnte kan nyde godt af overgangsordningen, mens de sidstnævnte ikke har mulighed herfor.

[8] – Direktiv 2017/853 indeholder det samme skema for så vidt angår gas- og signalvåben i kategori B og C i bilag I, afsnit II (for hvilke der kræves henholdsvis tilladelse og anmeldelse), således at ethvert våben er omfattet af den ordning (forbud, tilladelse eller anmeldelse), som var gældende forud for dets ombygning til et gas- eller signalvåben. Eftersom den forelæggende rets tvivl alene omhandler forbudte våben, vil jeg koncentrere mig om kategori A, punkt 9, og se bort fra kategori B, punkt 8, og kategori C, punkt 5.

[9] – Om end punkt 9 omhandler »[e]thvert skydevåben i denne kategori [A], der er blevet ombygget til affyring af løse skud, lokalirriterende midler, andre aktive stoffer eller pyroteknisk ammunition eller til et salutvåben, teater- og filmvåben eller specialeffektvåben«, vedrører den foreliggende tvist alene de våben, der er blevet ombygget til affyring af løse skud (forelæggelsesafgørelsens præmis B.14). For så vidt angår den foreliggende sag vil henvisningen til kategori A, punkt 9, således være begrænset til gas- og signalvåben, medmindre andet angives.

[10] – Cour Constitutionnelle (forfatningsdomstol) har bemærket, at det fuldstændige forbud mod disse våben *efter den 13.6.2017* var forventeligt siden offentliggørelsen af direktiv 2017/853. Med støtte i dom af 3.12.2019, Den Tjekkiske Republik mod Parlamentet og Rådet (C-482/17, EU:C:2019:1035, herefter »dommen i sagen Den Tjekkiske Republik mod Parlamentet og Rådet«), har den fastslået, at dette forbud var foreneligt med ejendomsretten og beskyttelsen af den berettigede forventning.

20. Efter den forelæggende rets opfattelse giver dommen i sagen Den Tjekkiske Republik mod Parlamentet og Rådet ikke mulighed for at fastslå, om denne forskelsbehandling er i overensstemmelse med lighedsprincippet, princippet om ikke-diskrimination og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning samt med ejendomsretten [11].

21. På denne baggrund har Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol) forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 7, stk. 4a, i direktiv 91/477/EØF, sammenholdt med afsnit II, kategori A, punkt 6-9, i bilag I til samme direktiv, fortolkes således, at denne bestemmelse tilsidesætter artikel 17, stk. 1, artikel 20 og […] 21 i [chartret] og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, for så vidt som den ikke tillader medlemsstaterne at indføre en overgangsordning for skydevåben klassificeret i kategori A, punkt 9, som på lovlig vis er blevet erhvervet og registreret inden den 13. juni 2017, mens den tillader dem at indføre en overgangsordning for skydevåben i kategori A, punkt 6-8, som ligeledes på lovlig vis er blevet erhvervet og registreret inden den 13. juni 2017?«

III. Retsforhandlingerne ved Domstolen

22. Anmodningen om præjudiciel afgørelse indgik til Domstolen den 12. april 2021.

23. Der er indgivet skriftlige indlæg af den sagsøgende forening, NG og WL, den belgiske regering, Rådet, Parlamentet og Europa-Kommissionen. Ud over den belgiske regering deltog disse tre institutioner i retsmødet, som blev afholdt den 19. september 2022.

IV. Bedømmelse

A. Indledende bemærkninger

1. Afgrænsning af problemstillingen

24. Direktiv 91/477 sondrede i sin oprindelige affattelse mellem forskellige kategorier af skydevåben: A (»forbudte skydevåben«), B (»skydevåben, for hvilke der kræves tilladelse«), C (»skydevåben, der skal anmeldes«) og D (»andre skydevåben«) [12].

25. Ved direktiv 2017/853 blev klassifikationen ændret, idet der blev indført forbud mod bestemte halvautomatiske våben, som hidtil på mere overordnet vis havde været henført under kategori B, punkt 1 og 4 (alt afhængig af, om der var tale om korte eller lange våben), som våben, for hvilke der kræves tilladelse.

26. Ændringen indebar således, at et antal halvautomatiske skydevåben, som hidtil havde været klassificeret under kategori B (krav om tilladelse), blev henført under kategori A (forbudte våben).

[11] – Ifølge Cour Constitutionnelle (forfatningsdomstol) blev der i dommen i sagen Den Tjekkiske Republik mod Parlamentet og Rådet alene taget stilling til den manglende overgangsordning for våben i kategori A, punkt 6, 7 eller 8, som var erhvervet *efter* den 13.6.2017 (forelæggelsesafgørelsens præmis B.18.3). Det, der drøftes i den foreliggende sag, er den samme mangel på overgangsordning for våben i kategori A, punkt 9, som er erhvervet *inden* denne dato.

[12] – Den ændring, der blev foretaget ved [Europa-Parlamentets og Rådets] direktiv 2008/51/EF [af 21.5.2008 om ændring af Rådets direktiv 91/477/EØF om erhvervelse og besiddelse af våben (EUT 2008, L 179, s. 5)], bibeholdt den samme opbygning, idet den begrænsede sig til at ændre indholdet af kategori B.

27. Nærmere bestemt blev kategori A i bilag I, afsnit II, udvidet til bl.a. at omfatte følgende tre underkategorier [13]:

– fuldautomatiske skydevåben, som er blevet ombygget til halvautomatiske skydevåben (punkt 6)

– halvautomatiske korte og lange skydevåben med centraltænding med mulighed for affyring af et bestemt antal patroner og med en magasinkapacitet på over et bestemt antal (punkt 7)

– halvautomatiske lange skydevåben med foldekolbe (punkt 8).

28. Endvidere blev der i kategori A oprettet en underkategori (punkt 9), som omfatter »[e]thvert skydevåben [i kategori A], der er blevet ombygget til affyring af løse skud […]«.

29. EU-lovgiver tog i betragtning, at overgangen af disse våben fra kategori B til kategori A ville indebære, at et betydeligt antal ejere af halvautomatiske våben, der var blevet erhvervet på lovlig vis, ville blive frataget deres ejerskab (forbuddet mod erhvervelse og besiddelse medførte beslaglæggelse heraf) [14].

30. Derfor indførte EU-lovgiver i en ny artikel 7, stk. 4a, i direktiv 91/477 muligheden for, at medlemsstaterne kunne bekræfte, forny eller forlænge tilladelser til halvautomatiske skydevåben, der var klassificeret i kategori A, punkt 6-8, for så vidt angik skydevåben, der tidligere havde været klassificeret i kategori B, og som var blevet erhvervet og registreret på lovlig vis inden den 13. juni 2017 (ikrafttrædelsesdatoen for direktiv 2017/853).

31. Overgangsordningen nævnte imidlertid intet om våben i kategori A, punkt 9, dvs. våben, der er blevet ombygget til affyring af løse skud. Lovtekstens manglende omtale af disse våben [15] taler sammen med den udtrykkelige henvisning til våben i kategori A, punkt 6-8, for en fortolkning af bestemmelsen ud fra dens konkrete ordlyd: Det var alene indehaverne af de sidstnævnte (ikke ombyggede våben), og ikke indehaverne af de førstnævnte (ombyggede våben), som kunne nyde godt af overgangsordningen.

32. Efter min opfattelse er det ikke muligt at fortolke artikel 7, stk. 4a, således, at dens anvendelsesområde udvides fra halvautomatiske skydevåben, som ikke er blevet ombygget, og som er klassificerede under kategori A, punkt 6-8, til ligeledes at omfatte de samme våben, som er blevet ombygget til affyring af løse skud, og som henhører under kategori A, punkt 9, i direktiv 91/477 efter ændringen ved direktiv 2017/853 [16].

33. En sådan fortolkning ville være i strid med affattelsen af artikel 7, stk. 4a, i direktiv 91/477, der som nævnt ikke omtaler de skydevåben i kategori A, punkt 9, som er et resultat af ombygningen (til affyring af løse skud) af de i kategori A, punkt 6-8, nævnte våben.

[13] – Kategori A, punkt 1-5, blev bibeholdt i deres eksisterende form. Andre typer halvautomatiske våben blev medtaget under kategori B.

[14] – Artikel 6, stk. 1, i direktiv 91/477.

[15] – Den belgiske regering, som har anført dette efter at have undersøgt lovgivningsprocessen, er af den opfattelse, at der var tale om en forglemmelse. Parlamentet, Rådet og Kommissionen har derimod gjort gældende i retsmødet, at udelukkelsen var bevidst, henset til de ulemper, der ville være forbundet med en hvilken som helst anden løsning.

[16] – Kommissionen har angiveligt henvist til denne fortolkning, for så vidt som den i sit skriftlige indlæg (punkt 73 ff.) har anført, at det ikke er artikel 7, stk. 4a, i direktiv 91/477, som skaber forskelsbehandlingen mellem indehavere af våben i forskellige kategorier, men derimod den belgiske lov, der gennemfører den pågældende bestemmelse, idet det ville have været muligt at afvise bekræftelsen, fornyelsen eller forlængelsen af tilladelserne til halvautomatiske skydevåben i kategori A, punkt 6, 7 eller 8.

34. Jeg medgiver, at det for Domstolen vil være mest belejligt at foretage en *overensstemmende fortolkning* af artikel 7, stk. 4a, i direktiv 91/477 [17], hvorved de konsekvenser, der er forbundet med en mulig ugyldighedserklæring, undgås. Det vil ifølge denne tese være tilstrækkeligt at fastslå, at overgangsordningen er udvidet til også at gælde for halvautomatiske skydevåben i kategori A, punkt 9, på trods af at bestemmelsen efter sin ordlyd ikke omfatter disse.

35. Det er imidlertid min opfattelse, at det ikke er muligt at udskifte – eller fordreje – lovgivers hensigt, når denne selv har valgt en overgangsordning, som udtrykkeligt alene omhandler bestemte kategorier af våben, mens andre er udeladt. Dette er navnlig tilfældet, når det tages i betragtning, at iværksættelsen af den pågældende foranstaltning var bevidst og forsætlig, således som det er blevet nævnt i retsmødet.

36. Som Domstolen har bemærket, »kan en fortolkning af en EU-retlig bestemmelse ikke resultere i, at bestemmelsens ellers klare og præcise ordlyd berøves enhver effektiv virkning. Når betydningen af en bestemmelse i EU-retten således er utvetydig i henhold til selve bestemmelsens ordlyd, kan Domstolen ikke fravige denne fortolkning« [18].

37. På denne baggrund beror tvivlsspørgsmålene vedrørende gyldigheden af artikel 7, stk. 4a, i direktiv 91/477 (som ændret) på, at indehaverne af halvautomatiske våben med løse skud er blevet overført til kategori A [19], hvorved de har mistet muligheden for at beholde dem. Såfremt den nævnte bestemmelse krænker de rettigheder, som den forelæggende ret har fremhævet, såvel som princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, er det alene Domstolen, der kan tage stilling hertil.

2. Det præjudicielle spørgsmåls antagelse til realitetsbehandling

38. Efter Kommissionens opfattelse kan anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke antages til realitetsbehandling, eftersom den er hypotetisk. Ifølge Kommissionen

– indfører artikel 7, stk. 4a, i direktiv 91/477 strenge betingelser for overgangsordningen; besiddelsen af de berørte skydevåben skal have været genstand for en forudgående tilladelse og en registrering inden den 13. juni 2017

– var halvautomatiske skydevåben, som er blevet ombygget til gas- og signalvåben, ikke underlagt våbenloven i Belgien (de var i fri handel) før gennemførelsen af direktiv 2017/853, og de krævede derfor hverken forudgående tilladelse eller registrering

– ville det under disse omstændigheder – selv hvis det antages, at artikel 7, stk. 4a, i direktiv 91/477 måtte have medtaget de i kategori A, punkt 9, omhandlede våben i overgangsordningen – ikke have været muligt for Belgien at gøre brug af den mulighed, der gives i den nævnte bestemmelse.

[17] – Denne mulighed er blevet nævnt af Domstolen i retsmødet. Nogle af intervenienterne har ikke bestridt denne mulighed, mens andre har anfægtet den som værende retsstridig.

[18] – Dom af 20.9.2022, VD og SR (C-339/20 og C-397/20, EU:C:2022:703, præmis 71), med henvisning til dom af 25.1.2022, VYSOČINA WIND (C-181/20, EU:C:2022:51, præmis 39).

[19] – Som jeg senere vil redegøre for, drejer det sig om de halvautomatiske våben med løse skud, for hvilke der hidtil har været krav om tilladelse (kategori B) i henhold til direktiv 91/477, også selv om de i nogle medlemsstater faktisk har været i fri handel.

39. Jeg kan ikke tiltræde Kommissionens indsigelse, eftersom bestemmelserne vedrørende (forudgående) tilladelse og registrering af de omtvistede våben efter min opfattelse ikke udelukkende tillader en sådan læsning, som Kommissionen har foretaget. Som Kommissionen selv har medgivet, vil en sådan læsning være afhængig af den forelæggende rets bedømmelse, og dens forelæggelse opfylder formodningen om relevans.

40. Under alle omstændigheder er de rejste spørgsmål ikke af hypotetisk karakter, og løsningen heraf forudsætter en fortolkning af direktiv 91/477:

– Dels kan det ikke afvises, at det – selv hvis der i Belgien ikke måtte findes en forudgående tilladelse og en registrering af denne type våben – er nødvendigt at vurdere, i hvilken grad en tilladelse eller en registrering var tvingende nødvendig for udformningen af overgangsordningen.

– Dels er et af de aspekter, som Domstolen skal tage stilling til i forbindelse med bedømmelsen af gyldigheden af artikel 7, stk. 4a, i direktiv 91/477, om det i henhold til dette direktiv – i sin affattelse forud for ændringen i 2017 – blev bestemt, at de gas- og signalvåben, som sidenhen blev henført under kategori A, punkt 6-8, var underlagt såvel tilladelse som registrering, uanset hvilken national ordning, der fandt anvendelse.

B. Gyldigheden af artikel 7, stk. 4a, i direktiv 91/477, i lyset af chartrets artikel 20 og 21

41. I forbindelse med undersøgelsen af den ved artikel 7, stk. 4a, i direktiv 91/477 indførte overgangsordning har den forelæggende ret gjort opmærksom på en mulig krænkelse af de grundlæggende rettigheder vedrørende lighed for loven og ikke-forskelsbehandling (chartrets artikel 20 og 21).

42. Den forskelsbehandling, som i henhold til chartrets artikel 21 er forbudt, vedrører personlige omstændigheder [20] af *subjektiv* art, hvorpå en ubegrundet forskelsbehandling er baseret til skade for den forurettede.

43. Der redegøres i forelæggelsesafgørelsen ikke for grunden til, at der i den foreliggende sag skulle have fundet en forskelsbehandling sted af en sådan art. Tværtimod fremgår det af argumentationen heri, at den mulige forskelsbehandling vedrører et *objektivt* element, nemlig besiddelsen af én type våben (kategori A, punkt 6-8) eller en anden (kategori A, punkt 9), i relation til en tidsmæssig faktor, nemlig anskaffelsesdatoen.

44. Jeg vil derfor koncentrere mig om chartrets artikel 20, hvorefter retten til lighed indebærer, at »ensartede situationer ikke [må] behandles forskelligt, og forskellige situationer ikke [må] behandles ens, medmindre forskelsbehandlingen er objektivt begrundet« [21].

[20] – »[…] køn, race, hudfarve, etnisk eller social oprindelse, genetiske anlæg, sprog, religion eller tro, politiske eller andre anskuelser, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel, handicap, alder eller seksuel orientering«. I stk. 2 tilføjes nationalitet, med bestemte forbehold.

[21] – Dom af 17.10.2013, Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, præmis 76).

45. For at kunne tage stilling til, om der har fundet en krænkelse af denne rettighed sted, er det i første omgang nødvendigt at undersøge, om indehaverne af de våben, der er omfattet af direktiv 91/477 (i sin ændrede udgave) i kategori A, punkt 6-8, befandt sig i en situation, som kunne sidestilles med den situation, som indehaverne af våben, der var klassificeret i kategori A, punkt 9, befandt sig i.

46. Det er til dette formål nødvendigt at efterprøve, om erhvervelsen og besiddelsen af halvautomatiske våben i henhold til direktiv 91/477 – forud for dets ændring ved direktiv 2017/853 – var underlagt kravene om tilladelse og registrering.

1. Gas- og signalvåben før direktiv 2017/853

47. Intervenienterne er i deres indlæg uenige om ordningen for halvautomatiske gas- og signalvåben før direktiv 2017/853:

– Den belgiske regering [22] og Rådet [23] har fastholdt, at disse våben var i fri handel, og at der derfor hverken krævedes tilladelse eller registrering.

– Kommissionen og Parlamentet har anført, at våbnene var omfattet af begrebet skydevåben, og at de følgelig var underlagt ordningen for våben af denne art [24].

48. Sidstnævnte standpunkt er efter min opfattelse bedre underbygget, eftersom det henholder sig til begrebet »skydevåben« i artikel 1, stk. 1, nr. 1), i direktiv 91/477, såvel før som efter ændringen heraf ved direktiv 2017/853. Dette begreb omfatter »ethvert bærbart våben med løb, som udsender, er konstrueret til at udsende eller kan ombygges til at udsende et hagl, en kugle eller et projektil ved hjælp af et brændbart drivmiddel […]« [25].

49. Blandt intervenienternes indlæg vedrørende dette punkt er Parlamentets indlæg efter min opfattelse det mest overbevisende, hvorfor jeg tilslutter mig dets argumenter. Parlamentet har anført, at tilføjelsen af punkt 9 under kategori A snarere udgør en præcisering af en allerede eksisterende regel end en indholdsmæssig ændring [26].

[22] – Punkt 26, 33 og 37 i dens skriftlige indlæg. Den belgiske regering har i retsmødet uddybet sit standpunkt, idet den har forklaret, at den registrering, der blev henvist til i punkt 33, ikke vedrørte gas- og signalvåben.

[23] – Punkt 12 og 13 i dets skriftlige indlæg.

[24] – Efter at have nedlagt påstand om afvisning af anmodningen om præjudiciel afgørelse som følge af den manglende tilladelse og registrering i Belgien har Kommissionen efterfølgende medgivet, at gas- og signalvåben var »skydevåben«, og at de derfor var underlagt ordningen i direktiv 91/477 forud for ændringen heraf (punkt 30 i dens skriftlige indlæg).

[25] – Min fremhævelse. Adverbiet »fácilmente« (nemt), som anvendes i den spanske udgave, figurerer ikke i de øvrige undersøgte sprogversioner (på tysk: »eine Kugel oder ein anderes Geschoss mittels Treibladung durch einen Lauf verschießt, die für diesen Zweck gebaut ist oder die für diesen Zweck umgebaut werden kann«, på engelsk: »may be converted to expel a shot, bullet or projectile«, på fransk: »qui propulse des plombs, une balle ou un projectile par l'action de la combustion d'une charge propulsive, ou qui est conçue pour ce faire ou peut être transformée à cette fin«, på italiensk: »o può essere trasformata al fine di espellere un colpo«, på portugisisk: »que possa ser modificada para disparar balas ou projéteis«, eller på rumænsk: »sau poate fi transformată să expulzeze o alice, un glonț sau un proiectil«). Ud over adverbiets fravær i de øvrige sprogversioner mener jeg ud fra et sikkerhedsmæssigt synspunkt ikke, at spørgsmålet om, hvorvidt ombygningen er nem eller vanskelig, er egnet til at fastslå, om et våben er et skydevåben eller ej. Så længe der blot er en mulighed for ombygning, indebærer dette i sig selv en risiko.

[26] – Parlamentets skriftlige indlæg, punkt 23. I fodnote 7 har Parlamentet påpeget, at samme fremgangsmåde er blevet anvendt ved tilføjelsen af punkt 8 under kategori B og punkt 5 under kategori C i forbindelse med gas- og signalvåben, som er blevet ombygget fra våben, der kræver henholdsvis tilladelse og anmeldelse.

50. Parlamentet har tilføjet, at våbnene i kategori A, punkt 9, oprindeligt blev fremstillet med henblik på affyring af hagl, kugler eller projektiler, og at de i henhold til artikel 1, stk. 1, nr. 1), i direktiv 91/477 – før ændringen heraf i 2017 – alene ville kunne have været undtaget fra begrebet skydevåben på grundlag af en af de i bilag I, afsnit III, litra a), b) og c), opregnede omstændigheder [27], hvoraf ingen forelå.

51. Hvad dette angår har Parlamentet anført følgende:

– Med hensyn til litra a) har de våben, der er omfattet af kategori A, punkt 9, undergået en mindre omfattende ombygning end den, der indebærer en deaktivering, hvilket betyder, at de fortsat kan anvendes, om end alene til affyring af løse skud. Forskellen er markant, eftersom de deaktiverede våben i kategori A – i modsætning til forbudte skydevåben – henføres under kategori C, punkt 6, dvs. som våben, der skal anmeldes.

– For så vidt angår litra b) og c) bliver de deri opregnede våben (med undtagelse af replikaer af antikke våben) [28] ikke berørt af ændringen i 2017, hvor det blev fastsat, at der ikke er tale om våben i kategori A, punkt 9.

52. Ombygningen af et skydevåben til et gas- og signalvåben ændrede således ikke på dets oprindelige karakter (skydevåben, som var underlagt den harmoniserede ordning i direktiv 91/477) i henhold til artikel 1, stk. 1, nr. 1), i det nævnte direktiv inden dets ændring ved direktiv 2017/853.

53. Som jeg allerede har gjort rede for, er jeg i det væsentlige enig i disse argumenter, som imidlertid kan styrkes yderligere.

54. Halvautomatiske våben, som er blevet ombygget til gas- og signalvåben, er udstyret med mekanismer, som oprindeligt er udviklet til at understøtte affyring med skarp ammunition. I denne henseende er de uden tvivl omfattet af det begreb, der er omhandlet i andet afsnit af artikel 1, stk. 1, nr. 1), i direktiv 91/477, inden ændringen heraf ved direktiv 2017/853 [29].

55. Denne type »genstand« kan således ombygges til at udsende et hagl, en kugle eller et projektil ved hjælp af et brændbart drivmiddel. Såfremt den ligeledes »fremtræder som et skydevåben«, og »som følge af sin konstruktion eller det materiale, den er fremstillet af, kan ombygges hertil«, er der vel næppe noget, som er bedre egnet til formålet end det originale ombyggede våben.

[27] – Dvs. at der skulle være tale om: a) definitivt deaktiverede våben, b) våben, som er bygget med henblik på alarmanlæg, signalering, redningsaktioner, slagtning, harpunfiskeri, eller som er beregnet til industrielle eller tekniske formål, under forudsætning af, at de kun kan anvendes til dette præcise formål, eller c) antikke våben eller kopier heraf.

[28] – Da der er tale om skydevåben, er de omfattet af den respektive kategori i bilag I, afsnit II, eftersom sådanne »replikaer […] kan konstrueres ved brug af moderne teknikker, som kan forbedre deres holdbarhed og præcision, og dermed antyder, at sådanne våben kan frembyde større sikkerhedsudfordringer end rigtige antikke våben« (dommen i sagen Den Tjekkiske Republik mod Parlamentet og Rådet, præmis 129).

[29] – Den ved direktiv 2017/853 indførte ændring var ikke væsentlig på dette punkt.

56. Resultatet bliver det samme, såfremt man anskuer spørgsmålet ud fra forskellen fra de deaktiverede våben. I en anden anmodning om præjudiciel afgørelse [30] opstod der tvivl om, hvorvidt de sidstnævnte våben kunne henføres under begrebet skydevåben. Jeg var for en bekræftende besvarelse efter at have anført følgende:

– Alle våben indeholder visse »væsentlige dele«. Deaktiveringen har til formål at sikre, »at alle væsentlige dele af skydevåbnet er gjort definitivt ubrugelige og umulige at fjerne, udskifte eller ændre« [31].

– Disse væsentlige dele udgjorde i sig selv et skydevåben, jf. definitionen i artikel 1, stk. 1b), i direktiv 91/477, inden dets ændring ved direktiv 2017/853 [32].

57. Såfremt dette er tilfældet for de deaktiverede våben, er der desto større grund til, at dette også må være tilfældet for de våben, der ombygges til at kunne affyre løs ammunition. I de halvautomatiske våben, som ombygges til denne type skud, forbliver de væsentlige dele intakte og funktionelle, med undtagelse af løbet [33]. Den ændring, der blev indført ved direktiv 2017/853, hvorved listen over væsentlige dele blev udvidet (de havde hidtil været opregnet i artikel 1, stk. 2), bekræfter dette [34].

58. Kort sagt krævede de eksisterende halvautomatiske våben, som inden ikrafttrædelsen af ændringen af direktiv 91/477 henhørte under kategori B, og som efter ændringen henhører under kategori A, punkt 6-8, tilladelse og registrering, uanset om de var tilpasset til affyring med løse skud eller ej.

59. Noget helt andet er, om medlemsstaterne ved indførelsen af deres nationale retsregler har opfyldt dette kriterium eller ej. Det fremgår af de tilvejebragte oplysninger, at dette ikke er tilfældet i visse medlemsstater (seks, herunder Belgien) [35]. Denne faktiske omstændighed kan imidlertid ikke svække de ovenfor anførte argumenter.

2. Forskelsbehandling og lighed for loven

60. Indehaverne af halvautomatiske våben, der er klassificerede under kategori A, punkt 6-8, bliver således forskelsbehandlet, til trods for at de befinder sig i en sammenlignelig situation (for så vidt angår deres retsstilling): Såfremt de besad våben, som ikke var blevet ombygget, finder

[30] – Sag A (Forsendelse af deaktiverede skydevåben), hvori jeg indgav mit forslag til afgørelse den 7.7.2022 (C-296/21, EU:C:2022:538).

[31] – Bilag I, afsnit III, litra a), i direktiv 91/477, inden dets ændring ved direktiv 2017/853.

[32] – Ved ændringen ved direktiv 2008/51 blev det, der oprindeligt var indeholdt i bilag I, afsnit II, litra b), i direktiv 91/477, tilføjet til direktivets artikel 1, stk. 1b).

[33] – Ombygningen af et skydevåben med skarp ammunition til et gas- og signalvåben er koncentreret omkring våbnets løb. Ved hjælp af et antal stifter, som er placeret på tværs af løbet, forhindres et projektil fysisk i at forlade løbet, samtidig med at der gives tilstrækkelig plads til udstødningen af gasser fra forbrændingen af krudtet i den løse ammunition. En af stifterne skal placeres på tværs af kammeret, således at den flugter med den forreste del af det rum, hvor patronen befinder sig, med henblik på at umuliggøre indførelsen af en skarp patron og dermed forhindre uheld.

[34] – Til forskel fra genopbygningen af et våben på grundlag af en kombination af væsentlige dele fra andre våben, er der ved en tilbageførsel af et skydevåben til sin oprindelige tilstand ved at fjerne tilpasningerne af løbet til affyring af løse skud en sikkerhed for en fuldstændig konstruktion bestående af det originale våbens væsentlige dele, uden at det er nødvendigt at foretage nogen form for ændring eller justering heraf.

[35] – Et betydeligt antal medlemsstater opfyldte kriteriet. Parlamentet, Rådet og Kommissionen er i deres besvarelse af et spørgsmål fra Domstolen enige om, at erhvervelsen og besiddelsen af gas- og signalvåben kun var undtaget fra kravet om tilladelse i seks medlemsstater. Det er i retsmødet blevet bemærket, at viften af nationale lovgivningsmæssige løsninger (som er blevet kvalificeret som en kakofoni og et lovgivningsmæssigt kaos) udgjorde en afgørende faktor for den løsning, der blev valgt med henblik på at præcisere og detailregulere indholdet af direktiv 91/477 inden ændringen heraf i 2017.

overgangsordningen i artikel 7, stk. 4a, i direktiv 91/477 anvendelse på dem efter ændringen ved direktiv 2017/853, men hvis de samme våben var blevet ombygget til affyring af løse skud, er de ikke omfattede af overgangsordningen.

61. En forskellig behandling i sammenlignelige situationer er alene »berettiget, når den er baseret på et objektivt og rimeligt kriterium, dvs. når den beror på et med den pågældende lovgivning lovligt tilstræbt formål, og når forskellen står i rimeligt forhold til det formål, som tilstræbes med denne behandling« [36].

62. Eftersom tvivlen om gyldigheden i den foreliggende sag omhandler en EU-retsakt, »påhviler det EU-lovgiver at godtgøre eksistensen af de objektive kriterier, der er fremført som begrundelse, og at forelægge Domstolen de oplysninger, som er nødvendige til efterprøvelse af, at der er anvendt sådanne kriterier« [37].

63. De intervenerende institutioners skriftlige indlæg afviger fra hinanden, når det kommer til sammenligneligheden mellem den situation, som henholdsvis indehavere af våben i kategori A, punkt 6-8, og indehavere af våben i kategori A, punkt 9, befinder sig i:

– Selv om det har anført, at gas- og signalvåben krævede tilladelse forud for ændringen ved direktiv 2017/853, har Parlamentet gjort gældende, at indehaverne heraf ikke befandt sig i en situation, der kunne sidestilles med den, som indehaverne af våben i kategori A, punkt 6-8, befandt sig i [38].

– Efter Rådets opfattelse befandt indehaverne af gas- og signalvåben sig, for så vidt som disse våben ikke krævede tilladelse og registrering, ikke i en situation, der kunne sidestilles med den, som indehaverne af våben i kategori A, punkt 6-8, befandt sig i. Rådet har imidlertid medgivet, at medlemsstaterne i henhold til artikel 3 i direktiv 91/477 havde mulighed for at indføre en strengere ordning og kræve en tilladelse.

– Kommissionen har gjort gældende, at der intet er til hinder for, at medlemsstaterne foretager en identisk behandling af våben i kategori A, punkt 6-8, og de samme våben, når disse – efter at være blevet ombygget – klassificeres i kategori A, punkt 9. Direktivet indfører ikke i sig selv en forpligtelse, som vil kunne krænke retten til ligebehandling.

64. Som følge af institutionernes forskellige standpunkter er det i retsmødet blevet drøftet, om udvidelsen af overgangsordningen i artikel 7, stk. 4a, i direktiv 91/477, som ændret ved direktiv 2017/853, til ligeledes at gælde for gas- og signalvåben, kan have bragt den i sidstnævnte direktiv forfulgte målsætning om beskyttelse af den offentlige sikkerhed i fare.

65. Institutionerne er i det væsentlige enige om, at overgangsordningen blev fastlagt under hensyntagen til den vifte af modeller, der hidtil havde eksisteret i medlemsstaterne. For så vidt angår gas- og signalvåben blev der anvendt et andet kriterium end det i artikel 7, stk. 4a, i direktiv 91/477 anvendte: I stedet for at fokusere på tilladelsen efter våbenkategorier (således som det er

[36] – Dom af 17.10.2013, Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, præmis 77).

[37] – Ibidem, præmis 78.

[38] – Selv om Parlamentet har støttet sig på forskelligartetheden af medlemsstaternes retlige ordninger (punkt 49 og 52 i dets skriftlige indlæg), har det i forbindelse med besvarelsen af et spørgsmål fra Domstolen anført, at denne forskelligartethed »ikke kan lede til en ændring af anvendelsesområdet for direktiv 91/477«.

tilfældet i den pågældende bestemmelse) blev det foretrukket at tage udgangspunkt i de undtagelsesmuligheder, der er fastsat i artikel 6, hvorefter det er muligt at foretage en vurdering i det enkelte tilfælde af forholdene hos indehaveren af det ombyggede gas- og signalvåben.

66. Denne forklaring er efter min opfattelse behæftet med mindst tre svage punkter, set ud fra retten til lighed for indehaverne af ombyggede eller ikke ombyggede halvautomatiske våben, som i begge tilfælde har erhvervet disse på lovlig vis inden den 13. juni 2017.

67. For det første kan de lovgivningsmæssige forskelle på nationalt plan ikke begrunde vedtagelsen af løsninger, som lader hånt om det faktiske (og ensartede) anvendelsesområde for direktiv 91/477, inden dets ændring ved direktiv 2017/853.

68. For det andet ville der – med de rette forholdsregler – intet have været til hinder for at tilbyde en overgangsordning til indehaverne af halvautomatiske våben, der er blevet ombygget til affyring af løse skud, på betingelse af, at indehaverne (i de medlemsstater, hvor en tilladelse ikke var påkrævet) foretog behørig registrering heraf. Denne løsning, som jeg vil vende tilbage til nedenfor, ville have hindret, at indehaverne af disse våben i de medlemsstater (størsteparten), som havde en ordning for forudgående tilladelse, pludselig ville se sig afskåret fra at kunne besidde disse.

69. For det tredje vil en anvendelse af ordningen i artikel 6 i direktiv 91/477 ikke afhjælpe uligheden. Det er korrekt, at dette direktiv, som ændret ved direktiv 2017/853, efter at have fastsat forbuddet mod våben i kategori A, indførte en undtagelsesordning (artikel 6, stk. 2-7). Det følger heraf, at:

– Hovedreglen (stk. 1) er forbuddet mod »erhvervelse og besiddelse af skydevåben, væsentlige dele og den ammunition, der er klassificeret i kategori A«, idet medlemsstaterne skal sikre, »at sådanne skydevåben og væsentlige dele og sådan ammunition, der besiddes ulovligt i strid med forbuddet, beslaglægges«.

– I henhold til undtagelsesbestemmelserne kan der i bestemte tilfælde meddeles tilladelse til skydevåben, væsentlige dele og ammunition klassificeret i kategori A [39]. Der gives således en beføjelse til at reducere indvirkningen af forbuddet for bestemte indehavere af disse våben, med det formål at sikre det pågældende forbuds forholdsmæssighed.

70. Alligevel er det ikke alle de halvautomatiske våben, der er blevet ombygget til affyring af løse skud, som er omfattet af undtagelserne i artikel 6 i direktiv 91/477, som ændret ved direktiv 2017/853. Det gælder navnlig følgende:

– Den omstændighed, at formålet er selvforsvar, er ikke tilstrækkeligt til at omgås forbuddet mod besiddelsen heraf, heller ikke selv om det kun er midlertidigt.

– Sportsskytter, som ønsker at beholde våben i kategori A, punkt 9, er ej heller omfattet af undtagelsen, eftersom artikel 6, stk. 6, begrænser undtagelsen til våben i kategori A, punkt 6 og 7.

[39] – Jf. dommen i sagen Den Tjekkiske Republik mod Parlamentet og Rådet, præmis 122. Disse enkeltstående undtagelser, som er indhyllet i forsigtighedshensyn til den offentlige sikkerhed og den offentlige orden for så vidt angår våbnenes identifikation, registrering, opbevaring, tilsyn og kontrol, tillades med henblik på: i) »[…] beskyttelse af sikkerheden for kritisk infrastruktur, kommerciel skibsfart, værdifulde konvojer og følsomme bygninger, til nationalt forsvar og med uddannelsesmæssige, kulturelle, forskningsmæssige og historiske formål«, ii) »samlere«, iii) »våbenhandlere og -mæglere«, iv) »museer«, og v) »sportsskytter«.

71. Selv om artikel 6 således til en vis grad afhjælper denne uregelmæssighed, bliver den ikke løst fuldt ud, hvilket bekræftes af, at debatten er centreret omkring selve overgangsordningen i artikel 7, stk. 4a, i direktiv 91/477.

72. Efter min opfattelse har en sammenligning af våbnene afgørende betydning for løsningen af problemstillingen. Mens nogle våben (dem, der er klassificeret i kategori A, punkt 6, 7 eller 8) er fuldt funktionelle og kan affyre kugler eller projektiler, kan andre (dem i kategori A, punkt 9) alene detonere og udstøde gasser. De førstnævnte udgør en reel fare, mens de sidstnævnte er forbundet med en potentiel risiko i tilfælde af tilbageførsel til deres oprindelige stand.

73. Ud fra et sikkerhedsmæssigt synspunkt vil det således objektivt set være mest rimeligt og forholdsmæssigt, at våbnene i kategori A, punkt 9, behandles mindre strengt end våbnene i kategori A, punkt 6-8. Den retlige løsning er derimod nøjagtig den modsatte.

74. Der foreligger uden tvivl en risiko for, at de halvautomatiske gas- og signalvåben ombygges til at kunne affyre kugler eller projektiler ved hjælp af et brændbart drivmiddel. Derfor er klassifikationen heraf i kategori A (dvs. forbuddet herimod) rimelig. Målsætningen om at beskytte den offentlige sikkerhed var ifølge 20. betragtning til direktiv 2017/853 den afgørende årsag til indførelsen af kategori A, punkt 9.

75. De halvautomatiske våben i kategori A, punkt 6, 7 eller 8, er som ovenfor nævnt imidlertid behæftet med mindst den samme risiko: Uden behov for ombygning er de i sig selv i stand til at affyre kugler eller projektiler (i et begrænset omfang). Klassifikationen heraf i kategori A under forbudte våben var således lige så rimelig.

76. Hvad der er mindre logisk set ud fra hensynet til den offentlige sikkerhed, er som nævnt, at det i en overgangsperiode tillades at besidde de våben, der i sig selv er farligst (halvautomatiske våben, som ikke er blevet ombygget), mens den samme overgangsordning ikke tilbydes for de våben, der – i teorien – er mindre farlige på grund af deres ombygning til gas- og signalvåben.

77. De intervenerende institutioner har i deres skriftlige indlæg anført, at den manglende forudgående registrering af gas- og signalvåben vil gøre det umuligt at føre tilsyn med de eksisterende. Dette argument er efter min opfattelse ikke fyldestgørende:

– For det første fordi direktiv 91/477 helt fra begyndelsen har foreskrevet registrering af våben, der ikke er anmeldt. I direktivets artikel 8, stk. 1, andet afsnit, pålægges medlemsstaterne at bestemme, »at alle skydevåben i kategori C, som i øjeblikket besiddes på deres område, skal anmeldes senest et år efter ikrafttrædelsen af de nationale bestemmelser, der er truffet for at gennemføre dette direktiv«. Denne mekanisme kunne ligeledes have været udvidet til våbnene i de øvrige kategorier, herunder navnlig dem i kategori A, punkt 9.

– For det andet fordi det pågældende argument ikke kan anvendes på de medlemsstater (størsteparten), som allerede havde indført ordninger vedrørende tilladelse og registrering af denne type våben.

– For det tredje fordi der ikke er blevet fremlagt nogen dokumentation for de hindringer, der ville være opstået som følge af fastlæggelsen af en overgangsperiode for anmeldelse og registrering, som et mindre byrdefuldt alternativ til slet ikke at have nogen overgangsordning [40].

[40] – De intervenerende institutioner har i retsmødet ikke fremlagt nogen fyldestgørende forklaring på dette punkt ud over at gentage, at løsningen skal findes i artikel 6 i direktiv 91/477.

78. Kort sagt er det min opfattelse, at artikel 7, stk. 4a, i direktiv 91/477 er i strid med princippet om lighed for loven, for så vidt som bestemmelsen behandler sammenlignelige situationer forskelligt uden en rimelig begrundelse.

79. Såfremt Domstolen er enig i min bedømmelse, vil det ikke være nødvendigt at undersøge, om bestemmelsen er forenelig med chartrets artikel 17, stk. 1, eller med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. For det tilfælde, at det ikke skulle forholde sig sådan, vil jeg foretage en kort analyse heraf.

C. Gyldigheden af artikel 7, stk. 4a, i direktiv 91/477 i lyset af chartrets artikel 17, stk. 1

80. Præmissen er, at det ikke er tilladt for erhververe af våben i kategori A, punkt 6-8, som er blevet ombygget til gas- og signalvåben inden den 13. juni 2017, at være i besiddelse heraf, end ikke i en overgangsperiode. Tvivlen består i, om dette indgreb i ejendomsretten er tilstrækkeligt begrundet, eller om det tværtimod er uforholdsmæssigt [41].

81. Den samme problemstilling opstod i den sag, der blev afgjort ved dommen i sagen Den Tjekkiske Republik mod Parlamentet og Rådet. I den nævnte sag gentog Domstolen sin retspraksis vedrørende chartrets artikel 17, stk. 1 [42], hvorefter den bemærkede, at forbuddet mod halvautomatiske skydevåben omfattet af bilag I, afsnit II, kategori A, punkt 6-8, i direktiv 91/477, som ændret ved direktiv 2017/853, ikke udgjorde et uforholdsmæssigt indgreb i ejendomsretten for besiddere heraf.

82. De omstændigheder, der lå til grund for denne udtalelse, var i det væsentlige:

– at der blev indført en overgangsordning i artikel 7, stk. 4a, i direktiv 91/477, som ændret ved direktiv 2017/853, som indebar, at dette direktiv »ikke [pålægger] ekspropriation fra besiddere af sådanne våben, som er erhvervet inden dettes ikrafttræden« [43]

– at forbuddet »[…] i princippet dels [begrænser sig] til at hindre erhvervelse af ejendomsretten til et gode, og […] dels [er] ledsaget af alle undtagelserne og fravigelserne i artikel 6, stk. 2-6, i direktiv 91/477 […]« [44].

83. Den første af disse omstændigheder foreligger imidlertid ikke i forbindelse med de halvautomatiske våben i kategori A, punkt 6-8, som er blevet ombygget til affyring af løse skud, og som klassificeres i kategori A, punkt 9. Den omstændighed, at der ikke er en overgangsordning for denne type våben, taler for, at de våben, som er erhvervet på lovlig vis *inden* den 13. juni 2017, uden videre skal anses for forbudte og derfor skal beslaglægges.

84. For så vidt angår den anden omstændighed har jeg allerede påpeget, at artikel 6 i direktiv 91/477, som ændret ved direktiv 2017/853, ikke afhjælper manglerne, eftersom bestemmelsen fjerner muligheden for at regulere vigtige kategorier af lovligt ejede gas- og signalvåben, som ikke

[41] – Efter den forelæggende rets opfattelse foreligger der muligvis en de facto-ekspropriation, som i mangel af en fuldstændig og forudgående kompensation kan være i strid med chartrets artikel 17, stk. 1.

[42] – Domstolen bemærkede, at bestemmelsen »ikke opstiller et absolut forbud mod berøvelse af ejendom«, men at den »imidlertid [fastsætter], at berøvelse af ejendom alene må ske, såfremt det skønnes nødvendigt i samfundets interesse, og det sker i de tilfælde og på de betingelser, der er fastsat ved lov, og mod rimelig og rettidig erstatning for tabet af ejendommen«.

[43] – Dommen i sagen Den Tjekkiske Republik mod Parlamentet og Rådet, præmis 135.

[44] – Ibidem, præmis 136.

er omfattede af bestemmelsen. I disse tilfælde udsættes indehaverne af gas- og signalvåben erhvervet på lovlig vis inden den 13. juni 2017 for en umiddelbar rådighedsberøvelse, uden nogen overgangsordning og uden nogen udsigt til kompensation.

85. EU-lovgiver kan ganske vist vælge at udelukke muligheden for at opretholde besiddelsen af skydevåben, som er erhvervet tidligere på lovlig vis, under henvisning til »anvendelsen af ejendommen af hensyn til almenvellet som omhandlet i chartrets artikel 17, stk. 1, tredje punktum« [45].

86. Vælger EU-lovgiver dette for de våben, som tidligere er erhvervet på lovlig vis, og i forbindelse med hvilke det ikke er muligt at anvende de generelle undtagelser, hvorfor der ikke er nogen anden mulighed end en afståelse eller en definitiv deaktivering, vil ejendomsrettens ukrænkelighed imidlertid ikke være sikret.

87. Denne ukrænkelighed vil alene kunne sikres ved hjælp af en kompensation til den indehaver, der får frataget ejendomsretten, men direktiv 91/477, som ændret ved direktiv 2017/853, fastsætter imidlertid intet herom.

88. En af de intervenerende institutioner har anført, at ansvaret bør lægges over på medlemsstaterne, henset til, at det er disse, der skal sikre direktivernes korrekte gennemførelse, og at de i forbindelse med gennemførelsen af direktiv 91/477, som ændret ved direktiv 2017/853, havde mulighed for at fastsætte en kompensationsordning [46].

89. Denne tese ville kunne godtages, såfremt den EU-retlige forskrift indrømmer medlemsstaterne en skønsmargen, men ikke, når det ved en samlet læsning af artikel 6 og artikel 7, stk. 4a, i direktiv 91/477 ikke tillades, at bestemte kategorier af halvautomatiske våben, der er blevet ombygget til affyring af løse skud, og som i sin tid blev erhvervet på lovlig vis, kan vedblive med at være genstand for lovlig besiddelse, således som det er tilfældet i den foreliggende sag.

D. Princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

90. »Det følger af Domstolens faste praksis, at retten til at påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning forudsætter, at præcise, ubetingede og samstemmende forsikringer, der hidrører fra en pålidelig kilde med den nødvendige bemyndigelse, er fremsat af Unionens kompetente myndigheder over for den pågældende. Denne ret tilkommer nemlig enhver retsundergiven i forbindelse med begrundede forventninger, som en institution, et organ, et kontor eller et agentur under Unionen ved at afgive præcise løfter har givet anledning til. Sådanne løfter skal, uanset under hvilken form de er afgivet, være præcise, ubetingede og samstemmende« [47].

91. Ligesom de tre intervenerende institutioner i den foreliggende sag (Parlamentet, Rådet og Kommissionen) finder jeg ikke, at der i forelæggelsesafgørelsen er blevet identificeret nogen løfter, som er blevet afgivet af EU-lovgiver – eller andre EU-myndigheder – over for indehaverne

45 – Ibidem, præmis 137.

46 – Nærmere bestemt har Europa-Parlamentet anført dette i retsmødet.

47 – Dom af 5.3.2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, præmis 97).

af våben klassificeret i kategori A, punkt 9, i direktiv 91/477, og som kunne begrunde en forventning om at kunne beholde de pågældende våben, der var erhvervet inden den 13. juni 2017, ved hjælp af en overgangsordning.

92. Tværtimod belyste de undersøgelser, der lå til grund for ændringen ved direktiv 2017/853, tydeligt forskellene mellem medlemsstaternes lovgivninger med hensyn til anvendelsen af direktiv 91/477, og det blev foreslået at fastlægge ensartede kriterier for signalvåben eller salutvåben, teater- og filmvåben og specialeffektvåben for at forhindre, at de blev ombygget til skarpe skydevåben [48].

93. Hvis det, der blev lagt op til i artikel 3 i direktiv 91/477, var en generel stramning af betingelserne for at besidde skydevåben, indeholdt det umiddelbare grundlag for ændringen af direktivet en specifik indikation af denne tendens.

V. Forslag til afgørelse

94. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen besvarer det af Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol, Belgien) forelagte spørgsmål således:

»Artikel 7, stk. 4a, i Rådets direktiv 91/477/EØF af 18. juni 1991 om erhvervelse og besiddelse af våben, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2017/853 af 17. maj 2017, skal fortolkes således, at

bestemmelsen tilsidesætter artikel 17 og 20 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, for så vidt som den hverken giver medlemsstaterne tilladelse til at udvide den deri fastsatte overgangsordning for halvautomatiske skydevåben klassificeret i kategori A, punkt 6-8, i bilag I, afsnit II, til også at omfatte de samme typer våben, der som følge af deres ombygning til affyring af løse skud henhører under kategori A, punkt 9, i samme direktivs bilag I, afsnit II, eller til at indføre en analog ordning for disse våben

bestemmelsen ikke foreskriver en kompensation i tilfælde af fratagelse af ejerskabet og anvendelsen af lovligt erhvervede våben, når indehaverne heraf ikke kan gøre brug af den særlige mulighed for at opnå tilladelse, som er fastsat i artikel 6 i direktiv 91/477.«

[48] – Jf. dommen i sagen Den Tjekkiske Republik mod Parlamentet og Rådet, præmis 87 og 89, samt rapporten fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet af 18.11.2015, »Refit-evaluering af Rådets direktiv 91/477/EF af 18.6.1991, som ændret ved direktiv 2008/51/EF af 21.5.2008 om erhvervelse og besiddelse af våben« (COM(2015) 751 final).