Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
föredraget den 24 november 2022 [1]

Mål C-234/21

Défense Active des Amateurs d'Armes ASBL,
NG,
WL
mot
Conseil des ministres

(begäran om förhandsavgörande från Cour constitutionnelle (Författningsdomstolen, Belgien))

”Begäran om förhandsavgörande – Tillnärmning av lagstiftning – Kontroll av förvärv och innehav av skjutvapen – Förbjudna skjutvapen – Direktiv 91/477/EEG – Artikel 7.4a – Övergångsbestämmelser för vissa halvautomatiska skjutvapen – Medlemsstaterna ges inte möjlighet att föreskriva övergångsbestämmelser för vapen som använder lösa skott – Artikel 1.1.1 – Begreppet skjutvapen – Krav på tillstånd för att inneha vapen som använder lösa skott – Giltighet – Likhet inför lagen – Rätt till egendom”

1. Inom ramen för ett mål där talan väckts mot ändringen av vapenlagen [2] hyser Cour constitutionnelle (Författningsdomstolen, Belgien) tvivel rörande giltigheten av artikel 7.4a i direktiv 91/477/EEG, [3] vilken infördes genom direktiv (EU) 2017/853. [4] Genom ändringen av vapenlagen införlivades det sistnämnda direktivet med belgisk rätt.

2. Denna lagändring innebar att vissa typer av halvautomatiska vapen som det tidigare hade varit tillåtet att förvärva och inneha förbjöds i Belgien år 2019. Om dessa vapen hade förvärvats lagligt och registrerats före den 13 juni 2017 var de dock fortfarande tillåtna, under en begränsad tid och på vissa villkor, till följd av den möjlighet som medlemsstaterna gavs genom den nya artikel 7.4a i direktiv 91/477.

[1] Originalspråk: spanska.

[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 (lagen om vissa straffrättsliga och religiösa bestämmelser och om ändring av lagen av den 28 maj 2002 om dödshjälp och av socialstrafflagen) (*Moniteur belge* av den 24 maj 2019, s. 50023; nedan kallad lagen av den 5 maj 2019). Genom den ändrades Loi du 8 juin 2006 réglant des activités économiques et individuelles avec des armes (lag av den 8 juni 2006 om bestämmelser för ekonomisk och individuell vapenverksamhet) (*Moniteur belge* av den 9 juni 2006, s. 29840; nedan kallad vapenlagen).

[3] Rådets direktiv 91/477/EEG av den 18 juni 1991 om kontroll av förvärv och innehav av vapen (EGT L 256, 1991, s. 51; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 145). Det har upphävts genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2021/555 av den 24 mars 2021 om kontroll av förvärv och innehav av vapen (EUT L 115, 2021, s. 1).

[4] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/853 av den 17 maj 2017 om ändring av rådets direktiv 91/477/EEG om kontroll av förvärv och innehav av vapen (EUT L 137, 2017, s. 22).

3. De övergångsbestämmelser som föreskrivs i den artikeln är emellertid inte tillämpliga på innehavare av halvautomatiska vapen som har omvandlats till att avfyra lösa skott, retande ämnen, andra verksamma ämnen eller pyroteknisk ammunition, eller till ett salutvapen eller ett akustiskt vapen.

4. Cour constitutionnelle (Författningsdomstolen) har vänt sig till EU-domstolen för att den ska uttala sig om huruvida artikel 7.4a i direktiv 91/477 är giltig. Den hänskjutande domstolen anser att artikeln i fråga skulle kunna vara oförenlig med rätten till likhet inför lagen, rätten till icke-diskriminering och rätten till egendom, vilka stadfästs i artiklarna 20, 21 respektive 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) och med principen om skydd för berättigade förväntningar.

I. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt. Direktiv 91/477

5. I artikel 1 finns följande definitioner:

”1. I detta direktiv avses med

1) *skjutvapen*: varje bärbart vapen med pipa som avfyrar, är avsett att avfyra eller kan omvandlas till att avfyra ett skott, en kula eller en projektil med hjälp av ett antändbart drivämne, om det inte utesluts från denna definition av någon av anledningarna i del III i bilaga I. Skjutvapen klassificeras i del II i bilaga I.

   Ett föremål ska anses kunna omvandlas till att avfyra ett skott, en kula eller en projektil med hjälp av ett antändbart drivämne om

   a) det liknar ett skjutvapen, och

   b) det på grund av sin konstruktion eller sina materialegenskaper kan omvandlas på detta sätt,

2) *väsentlig del*: pipan, stommen, lådan, inklusive både övre och nedre i tillämpliga fall, manteln, cylindern samt slutstycket, vilka, som separata delar, tillhör samma kategori som det skjutvapen på vilket de är eller är tänkta att vara monterade,

…

4) *larm- och signalvapen*: anordningar med patroner som är konstruerade endast för att avfyra lösa skott, retande ämnen, andra verksamma ämnen eller pyroteknisk signalammunition och som inte kan omvandlas till att avfyra ett skott, en kula eller en projektil med hjälp av ett antändbart drivämne,

5) *salutvapen och akustiska vapen*: skjutvapen som har omvandlats särskilt så att de endast kan avfyra lösa skott för användning vid t.ex. teaterföreställningar, fotografering, film- och tv-inspelningar, återskapande av historiska händelser, parader, idrottsevenemang och utbildning,

6) *deaktiverade skjutvapen*: skjutvapen som har gjorts permanent obrukbara genom åtgärder som medför att det berörda skjutvapnets samtliga väsentliga delar gjorts definitivt oanvändbara och omöjliga att avlägsna, ersätta eller ändra på ett sätt som skulle möjliggöra någon form av reaktivering av skjutvapnet,

…”.

6. I artikel 3 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna får införa strängare skyddsåtgärder än de som föreskrivs i detta direktiv …”

7. I artikel 6 föreskrivs följande:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 2.2 ska medlemsstaterna vidta alla lämpliga åtgärder för att förbjuda förvärv och innehav av skjutvapen, väsentliga delar och ammunition i kategori A. De ska säkerställa att skjutvapen, väsentliga delar och ammunition som innehas olagligt i strid med detta förbud beslagtas.

2. För skydd av säkerheten för kritisk infrastruktur, kommersiell sjöfart, konvojer av högt värde och känsliga fastigheter och för ändamål som rör det nationella försvaret, utbildnings-, kultur- och forskningsändamål samt historiska ändamål, får de nationella behöriga myndigheterna, utan att det påverkar tillämpningen av punkt 1, i enskilda och vederbörligen motiverade undantagsfall bevilja tillstånd för skjutvapen, väsentliga delar och ammunition i kategori A om detta inte är i strid mot allmän säkerhet eller allmän ordning.

…

6. Medlemsstaterna får tillåta målskyttar att förvärva och inneha halvautomatiska skjutvapen i kategori A punkterna 6 eller 7 under förutsättning att följande villkor är uppfyllda:

…”

8. I artikel 7.4a föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna får besluta att bekräfta, förnya eller förlänga tillstånd för halvautomatiska skjutvapen i kategori A punkterna 6, 7 eller 8 avseende ett skjutvapen som klassificerats i kategori B, och som lagligen förvärvats och registrerats före den 13 juni 2017, i enlighet med de övriga villkor som fastställs i detta direktiv …

…”

9. Del II i bilaga I har följande lydelse:

”II. Vid tillämpning av detta direktiv klassificeras skjutvapen i följande kategorier:

1.

Kategori A – Förbjudna skjutvapen

1. Explosiva militära missiler och startlavetter.

2. Automatiska skjutvapen.

3. Skjutvapen maskerade som andra föremål.

4. Ammunition med kroppsskyddspenetrerande projektiler, explosions- eller brandprojektiler och projektiler för sådan ammunition.

5. Pistol- och revolverammunition med utvidgande projektiler och projektiler för sådan ammunition, med undantag för de fall då de ska användas till sådana vapen avsedda för jakt eller målskytte som innehas av personer med rätt att bruka dem.

6. Automatiska skjutvapen som omvandlats till halvautomatiska skjutvapen, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 7.4a.

7. Följande halvautomatiska skjutvapen med centralantändning:

   a) Korta skjutvapen med vilka mer än 21 patroner kan avfyras utan omladdning, om

      i) en laddningsanordning med kapacitet för mer än 20 patroner utgör en del av det skjutvapnet, eller

      ii) en löstagbar laddningsanordning med kapacitet för mer än 20 patroner sätts in i det.

   b) Långa skjutvapen med vilka mer än 11 patroner kan avfyras utan omladdning, om

      i) en laddningsanordning med kapacitet för mer än 10 patroner utgör en del av det skjutvapnet, eller

      ii) en löstagbar laddningsanordning med kapacitet för mer än 10 patroner sätts in i det.

8. Halvautomatiska långa skjutvapen, dvs. skjutvapen som ursprungligen är avsedda att avfyras från axeln, vars längd kan minskas till mindre än 60 cm utan att funktionaliteten går förlorad genom en vikbar kolv eller en kolv av teleskopisk typ eller genom en kolv som kan avlägsnas utan användning av verktyg.

9. Varje skjutvapen i denna kategori som har omvandlats till att avfyra lösa skott, retande ämnen, andra verksamma ämnen eller pyroteknisk ammunition, eller till ett salutvapen eller ett akustiskt vapen.

…”

B. Belgisk rätt. Vapenlagen [5]

10. Artikel 3 § 1 har följande lydelse:

”Följande vapen ska vara förbjudna:

…

[5] Jag återger artiklarna i deras lydelse enligt lagen av den 5 maj 2019.

19° Automatiska skjutvapen som omvandlats till halvautomatiska skjutvapen.

20° Halvautomatiska långa skjutvapen, vars längd kan minskas till mindre än 60 cm utan att funktionaliteten går förlorad genom en vikbar kolv eller en kolv av teleskopisk typ eller genom en kolv som kan avlägsnas utan användning av verktyg.”

11. Artikel 3 § 4 har följande lydelse:

”Skjutvapen som har omvandlats till att avfyra lösa skott, retande ämnen, andra verksamma ämnen eller pyroteknisk ammunition, eller till ett salutvapen eller ett akustiskt vapen, och skjutvapen som inte har omvandlats i detta syfte och endast kan avfyra patroner eller ovannämnda ämnen, tillhör alltjämt den kategori till vilken den hör på grundval av 1 och 3 §§.”

12. I artikel 45/2 föreskrivs följande:

”Personer som före den 13 juni 2017 lagligen har förvärvat och registrerat ett sådant vapen som avses i artikel 3 § 1 punkterna 19 och 20, antingen grundat på ett tillstånd eller genom registrering grundad på jaktlicens, intyg för jakttillsynsman eller vapenlicens för tävlingsskytte, eller genom införande i registret av en person med tillstånd, får fortsatt inneha detta vapen under förutsättning att de övriga lagstadgade kraven rörande vapeninnehav är uppfyllda. Detta vapen får endast överlåtas till tävlingsskyttar i enlighet med artikel 27 § 3 fjärde stycket och till vapenhandlare, samlare eller museer som innehar tillstånd för innehav. Skjutvapnet kan också deaktiveras i enlighet med artikel 3 § 2 punkt 3 eller avhändas.”

II. Faktiska omständigheter, det nationella målet och giltighetsfrågan

13. Den 22 november 2019 väckte organisationen Défense Active des Amateurs d’Armes ASBL och två enskilda personer talan vid Cour constitutionnelle (Författningsdomstolen) om ogiltigförklaring av flera artiklar i lagen av den 5 maj 2019[6] om ändring av vapenlagen, genom vilken direktiv 2017/853 införlivades med belgisk rätt.

14. Enligt den hänskjutande domstolen fick halvautomatiska vapen som hade omvandlats till att avfyra lösa skott tidigare säljas fritt i Belgien. Efter att artiklarna 153.5 och 163 i lagen av den 5 maj 2019[7] hade trätt i kraft blev den som förvärvat ett sådant vapen antingen ägare till ett förbjudet vapen eller ägare till ett vapen för vilket en avsaknad av tillstånd inte kunde rättas till, eftersom ett sådant tillstånd i princip måste beviljas innan vapnet förvärvas.

15. Innehavare av ursprungliga halvautomatiska skjutvapen (som inte har omvandlats) som har köpt dessa lagligen och som registrerat dem före den 13 juni 2017, omfattas däremot av övergångsbestämmelser som gör att de kan behålla dem.[8]

[6] I den del som är relevant i förevarande mål riktade sig talan mot artikel 153.5, jämförd med artikel 163, genom vilka artikel 3 § 4 respektive artikel 45/2 i vapenlagen ändrades.

[7] Lagen trädde i kraft den 3 juni 2019.

[8] Direktiv 2017/853 följer samma mönster när det gäller vapen som använder lösa skott i kategorierna B och C i del II i bilaga I (vapen för vilka det krävs tillstånd respektive vapen som ska anmälas), vilket innebär att alla vapen omfattas av de bestämmelser (förbud, tillstånd eller anmälan) som var tillämpliga på dem innan de omvandlades till vapen som använder lösa skott. Eftersom den hänskjutande domstolens frågor bara handlar om förbjudna vapen ska jag inrikta mig på kategori A punkt 9 och bortse från kategori B punkt 8 och kategori C punkt 5.

16. Cour constitutionnelle (Författningsdomstolen) har förklarat hur direktiv 91/477 ändrades genom direktiv 2017/853 för att skydda allmän säkerhet och att halvautomatiska vapen fördes in i förteckningen över förbjudna skjutvapen (kategori A punkterna 6–8). Av liknande skäl fördes vapen som har omvandlats särskilt så att de endast kan avfyra lösa skott in i samma förteckning i kategori A punkt 9. [9]

17. Denna ändring innebar följande:

– Medlemsstaterna fick rätt att föreskriva övergångsbestämmelser som bara omfattar innehavare av halvautomatiska vapen som klassificerats i kategori A punkterna 6–8, under förutsättning att de har förvärvats lagligt och registrerats före den 13 juni 2017.

– Den gjorde det inte möjligt för medlemsstaterna att införa sådana övergångsbestämmelser för den som har förvärvat ett sådant vapen som har omvandlats till att avfyra lösa skott.

18. Det innebar att den som förvärvat ett halvautomatiskt vapen (kategori A punkterna 6–8) och den som förvärvat ett vapen som omvandlats till att avfyra lösa skott (kategori A punkt 9) *efter* den 13 juni 2017 behandlas på samma ogynnsamma sätt, eftersom de inte omfattas av några övergångsbestämmelser. [10]

19. Däremot finns det en skillnad i behandling mellan den som innehar ett halvautomatiskt vapen i kategori A punkterna 6–8 och den som innehar ett vapen i kategori A punkt 9, när dessa vapen har förvärvats *före* den 13 juni 2017. Den förstnämnda kategorin omfattas av övergångsbestämmelserna, men inte den sistnämnda.

20. Enligt den hänskjutande domstolen klargör inte domen Republiken Tjeckien/parlamentet och rådet huruvida denna skillnad i behandling är förenlig med likabehandlingsprincipen, principen om icke-diskriminering och principen om skydd för berättigade förväntningar samt med rätten till egendom. [11]

21. Mot bakgrund av detta har Cour constitutionnelle (Författningsdomstolen) hänskjutit följande fråga till EU-domstolen för förhandsavgörande:

”Strider artikel 7.4a i direktiv 91/477/EEG jämförd med del II kategori A punkterna 6–9 i bilaga I till samma direktiv mot artiklarna 17.1, 20 och 21 i [stadgan] liksom principen om skydd för berättigade förväntningar genom att medlemsstaterna enligt nämnda artikel i direktivet inte tillåts föreskriva en övergångsordning för skjutvapen i kategori A punkt 9 som lagligen har förvärvats och registrerats före den 13 juni 2017, trots att de enligt samma artikel får föreskriva en övergångsordning för sådana skjutvapen som anges i kategori A punkterna 6–8 vilka lagligen har förvärvats och registrerats före den 13 juni 2017?”

[9] Även om punkt 9 avser ”varje skjutvapen i denna kategori [A] som har omvandlats till att avfyra lösa skott, retande ämnen, andra verksamma ämnen eller pyroteknisk ammunition, eller till ett salutvapen eller ett akustiskt vapen”, handlar förevarande mål uteslutande om vapen som har omvandlats så att de endast kan avfyra lösa skott (punkt B.14 i beslutet att begära förhandsavgörande). Såvitt här är av intresse avser hänvisningar till kategori A punkt 9 endast vapen som använder lösa skott, om inget annat anges.

[10] Cour Constitutionnelle (Författningsdomstolen) uppger att det absoluta förbudet mot sådana vapen *från och med den 13 juni 2017* kunde förutses från och med att direktiv 2017/853 offentliggjordes. Den hänvisar till dom av den 3 december 2019, Republiken Tjeckien/parlamentet och rådet (C-482/17, EU:C:2019:1035; nedan kallad domen Republiken Tjeckien/parlamentet och rådet) som stöd för att förbudet var förenligt med rätten till egendom och med skyddet av berättigade förväntningar.

[11] Enligt Cour Constitutionnelle (Författningsdomstolen) prövade EU-domstolen i domen Republiken Tjeckien/parlamentet och rådet bara avsaknaden av övergångsbestämmelser för vapen i kategori A punkterna 6, 7 och 8 som förvärvats *efter* den 13 juni 2017 (punkt B.18.3 i beslutet att begära förhandsavgörande). Förevarande mål rör avsaknaden av övergångsbestämmelser för vapen i kategori A punkt 9 som förvärvats *före* det datumet.

III. Förfarandet vid EU-domstolen

22. Begäran om förhandsavgörande inkom till domstolens kansli den 12 april 2021.

23. Skriftliga yttranden har getts in av Défense Active des Amateurs d'Armes ASBL, NG och WL, den belgiska regeringen, rådet, parlamentet och Europeiska kommissionen. De sistnämnda tre institutionerna och den belgiska regeringen deltog vid förhandlingen den 19 september 2022.

IV. Bedömning

A. Inledande anmärkningar

1. Avgränsning av tvisten

24. I den ursprungliga versionen av direktiv 91/477 gjordes åtskillnad mellan olika kategorier av skjutvapen: A (förbjudna skjutvapen), B (skjutvapen för vilka det krävs tillstånd), C (skjutvapen som skall anmälas) och D (”andra skjutvapen”). [12]

25. Genom direktiv 2017/853 ändrades klassificeringen och vissa halvautomatiska vapen förbjöds som fram till dess generellt hade ingått i kategori B punkterna 1 och 4 (beroende på om det rörde sig om korta eller långa vapen), som vapen för vilka det krävs tillstånd.

26. Till följd av denna ändring kom ett visst antal halvautomatiska skjutvapen som tidigare klassificerats i kategori B (vapen för vilka det krävs tillstånd) att klassificeras i kategori A (förbjudna vapen).

27. Bland annat kom kategori A i del II i bilaga I att omfatta tre underkategorier: [13]

– Automatiska skjutvapen som omvandlats till halvautomatiska skjutvapen (punkt 6).

– Halvautomatiska skjutvapen med centralantändning, korta och långa, med vilka mer än ett visst antal patroner kan avfyras utan omladdning (punkt 7).

– Halvautomatiska långa skjutvapen med en kolv som kan avlägsnas (punkt 8).

28. I kategori A skapades dessutom en underkategori (punkt 9) som omfattar ”varje skjutvapen [i kategori A] som har omvandlats till att avfyra lösa skott …”.

29. Unionslagstiftaren tog i beaktande att överflyttningen av dessa vapen från kategori B till kategori A innebar att ett stort antal innehavare av halvautomatiska vapen som lagligen hade förvärvats skulle komma att förlora äganderätten till dem (förbudet mot att förvärva och inneha dem innebar att de skulle beslagtas). [14]

[12] I den ändring som gjordes genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2008/51/EG av den 21 maj 2008 om ändring av rådets direktiv 91/477/EEG om kontroll av förvärv och innehav av vapen (EUT L 179, 2008, s. 5) behölls denna indelning och det gjordes bara en ändring av innehållet i kategori B.

[13] Kategori A punkterna 1–5 förblev oförändrade. Andra typer av halvautomatiska vapen hänfördes till kategori B.

[14] Artikel 6.1 i direktiv 91/477.

30. Unionslagstiftaren föreskrev därför i en ny artikel 7.4a i direktiv 91/477 en möjlighet för medlemsstaterna att bekräfta, förnya eller förlänga tillstånd för halvautomatiska skjutvapen i kategori A punkterna 6–8 med avseende på skjutvapen som klassificerats i kategori B och som lagligen förvärvats och registrerats före den 13 juni 2017 (då direktiv 2017/853 trädde i kraft).

31. I denna övergångsordning nämns emellertid inte vapen i kategori A punkt 9, det vill säga vapen som har omvandlats till att avfyra lösa skott. Den omständigheten att inget föreskrivs om den sistnämnda kategorin [15] och att vapen i kategori A punkterna 6–8 uttryckligen nämns, talar för att bestämmelsen ska tolkas utifrån sin ordalydelse: endast innehavarna av de sistnämnda (vapen som inte har omvandlats), och inte innehavarna av de förstnämnda (vapen som har omvandlats), får omfattas av övergångsbestämmelserna.

32. Jag anser inte att artikel 7.4a kan tolkas så, att dess tillämpningsområde omfattar såväl halvautomatiska skjutvapen som inte har omvandlats och som klassificerats i kategori A punkterna 6–8, som vapen som har omvandlats till att avfyra lösa skott och som förts in i kategori A punkt 9 i direktiv 91/477, efter den ändring som gjordes genom direktiv 2017/853. [16]

33. En sådan tolkning strider mot ordalydelsen av artikel 7.4a i direktiv 91/477, i vilken inget nämns om skjutvapen i kategori A punkt 9 till följd av omvandling (till att avfyra lösa skott) av vapen i kategori A punkterna 6–8.

34. Jag medger att det skulle vara bekvämast för EU-domstolen att göra en *konform tolkning* av artikel 7.4a i direktiv 91/477 [17] som undviker de följder som är förenade med en eventuell ogiltigförklaring av den. Det skulle då räcka att slå fast att övergångsbestämmelserna även omfattar halvautomatiska skjutvapen i kategori A punkt 9 trots att de inte uttryckligen nämns i bestämmelsen.

35. Jag anser emellertid att det inte går att ersätta, eller förvränga, lagstiftarens vilja, när denne själv har valt en övergångsordning som *expressis verbis* bara avser vissa vapenkategorier och inte andra. Detta gäller inte minst med tanke på att det vid förhandlingen uppgavs att detta var en medveten och avsiktlig åtgärd.

36. EU-domstolen har erinrat om att ”en tolkning av en unionsbestämmelse inte [får] leda till att bestämmelsens klara och precisa lydelse förlorar all ändamålsenlig verkan. När innebörden av en unionsbestämmelse otvetydigt framgår av själva lydelsen av bestämmelsen, kan domstolen således inte avvika från denna tolkning.” [18]

[15] Efter att ha granskat lagstiftningshistoriken drog den belgiska regeringen slutsatsen att det rörde sig om ett förbiseende. Parlamentet, rådet och kommissionen gjorde däremot vid förhandlingen gällande att undantaget var avsiktligt, med tanke på olägenheter en annan lösning skulle ha medfört.

[16] En sådan tolkning förefaller kommissionen syfta på då den i sitt skriftliga yttrande (punkt 73 och följande punkter) gör gällande att det inte är artikel 7.4a i direktiv 91/477 som ger upphov till skillnaden i behandling mellan innehavare av olika kategorier av skjutvapen, utan den belgiska lag som bygger på den bestämmelsen, och att det hade gått att neka bekräftelse, förnyelse eller förlängning av tillstånden för halvautomatiska vapen i kategori A punkterna 6, 7 eller 8.

[17] Domstolen tog upp denna möjlighet vid förhandlingen. Vissa av parterna motsatte sig inte detta, medan andra fann att det skulle vara *contra legem*.

[18] Dom av den 20 september 2022, VD och SR (C-339/20 och C-397/20, EU:C:2022:703, punkt 71), i vilken det hänvisas till dom av den 25 januari 2022, VYSOČINA WIND (C-181/20, EU:C:2022:51, punkt 39).

37. Frågetecknen kring giltigheten av artikel 7.4a i (det ändrade) direktiv 91/477 beror således på att innehavarna av halvautomatiska vapen som använder lösa skott har kommit att hänföras till kategori A,[19] vilket innebär att de inte har någon möjlighet att behålla dem. Huruvida den bestämmelsen åsidosätter de rättigheter som den hänskjutande domstolen har pekat på och principen om berättigade förväntningar, är något som bara EU-domstolen kan avgöra.

2. Huruvida giltighetsfrågan kan tas upp till prövning

38. Kommissionen anser att giltighetsfrågan inte ska tas upp till sakprövning, eftersom den är hypotetisk. Kommissionen har anfört följande argument:

– Artikel 7.4a i direktiv 91/477 föreskriver stränga villkor för övergångsordningen: det ska ha krävts ett föregående tillstånd och registrering för att inneha skjutvapnen i fråga före den 13 juni 2017.

– Eftersom halvautomatiska skjutvapen som omvandlats till att avfyra lösa skott inte omfattades av den belgiska vapenlagen (de fick säljas fritt) förrän direktiv 2017/853 införlivades, krävdes det inte något föregående tillstånd eller någon registrering av dem.

– Det innebär att även om det skulle antas att artikel 7.4a i direktiv 91/477 hade inkluderat vapen i kategori A punkt 9 i övergångsordningen, skulle Belgien inte ha kunnat utnyttja den möjlighet som den bestämmelsen ger.

39. Jag instämmer inte med kommissionens invändning, eftersom jag anser att bestämmelserna rörande (föregående) tillstånd för och registrering av vapnen i fråga inte bara kan tolkas på det sätt som kommissionen gör. Kommissionen medger dessutom själv att den tolkningen skulle vara beroende av den hänskjutande domstolens bedömning, vars begäran om förhandsavgörande presumeras vara relevant.

40. Under alla förhållanden är giltighetsfrågan inte hypotetisk och för att besvara den krävs det en tolkning av direktiv 91/477:

– Dels kan det inte uteslutas att det behöver prövas i vilken mån det var nödvändigt att kräva föregående tillstånd och registrering för utformningen av övergångsordningen, även om det inte krävdes i Belgien.

– Dels är en aspekt som EU-domstolen behöver klargöra vid prövningen av giltigheten av artikel 7.4a i direktiv 91/477, huruvida de vapen som använder lösa skott som efter 2017 års ändring kom att ingå i kategori A punkterna 6–8, enligt den lydelse av direktivet som gällde före denna ändring krävde såväl tillstånd som registrering, oavsett vilken nationell ordning som var tillämplig.

[19] Jag syftar, som framgår nedan, på de halvautomatiska vapen som använder lösa skott för vilka det dittills krävts tillstånd (kategori B) enligt direktiv 91/477, även om de i vissa medlemsstater i själva verket hade sålts fritt.

B. Huruvida artikel 7.4a i direktiv 91/477 är giltig mot bakgrund av artiklarna 20 och 21 i stadgan

41. När den hänskjutande domstolen bedömer den övergångsordning som infördes genom artikel 7.4a i direktiv 91/477, hänvisar den till ett eventuellt åsidosättande av den grundläggande rätten till likhet inför lagen och rätten till icke-diskriminering (artiklarna 20 och 21 i stadgan).

42. Förbudet mot diskriminering i artikel 21 i stadgan rör personliga förhållanden [20] av *subjektiv* karaktär, som ligger till grund för en skillnad i behandling som är omotiverad och som är till men för den som drabbas av den.

43. I beslutet att begära förhandsavgörande klargörs inte varför det skulle föreligga en diskriminering av det slaget i förevarande mål. Av resonemanget i beslutet kan slutsatsen dras att den eventuella skillnaden i behandling rör en *objektiv* omständighet, nämligen innehav av vissa vapen (kategori A punkterna 6–8) eller av andra (kategori A punkt 9), i förhållande till en tidsfaktor, nämligen den dag då de förvärvades.

44. Jag ska därför inrikta mig på artikel 20 i stadgan, enligt vilken icke-diskrimineringsprincipen innebär att ”lika situationer inte får behandlas olika och olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling”. [21]

45. För att avgöra huruvida det skett ett åsidosättande av denna princip är det nödvändigt att först pröva huruvida innehavare av vapen som enligt (det ändrade) direktiv 91/477 ingår i kategori A punkterna 6–8 befann sig i en likadan situation som de som innehade vapen som klassificerades i kategori A punkt 9.

46. Det behöver därför klargöras huruvida förvärv och innehav av halvautomatiska vapen omfattades av kraven på tillstånd och registrering enligt direktiv 91/477, innan det ändrades genom direktiv 2017/853.

1. Situationen avseende vapen som använder lösa skott, före direktiv 2017/853

47. I sina yttranden är parterna oeniga om vad som gällde i fråga om halvautomatiska vapen som använder lösa skott, före direktiv 2017/853:

– Den belgiska regeringen [22] och rådet [23] gör gällande att de fick säljas fritt och att det således inte krävdes något tillstånd eller någon registrering.

– Kommissionen och parlamentet menar att de omfattades av begreppet skjutvapen och därmed av de regler som gällde för den typen av vapen. [24]

[20] ”… kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning”. I punkt 2 anges även nationalitet, med vissa förbehåll.

[21] Dom av den 17 oktober 2013, Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, punkt 76).

[22] Punkterna 26, 33 och 37 i dess skriftliga yttrande. Den belgiska regeringen klargjorde sin ståndpunkt vid förhandlingen och hävdade att den registrering som avsågs i punkt 33 inte rörde vapen som använder lösa skott.

[23] Punkterna 12 och 13 i dess skriftliga yttrande.

[24] Efter att först ha gjort gällande att giltighetsfrågan inte kan tas upp till sakprövning på grund av att det inte fanns något krav på tillstånd och registrering i Belgien, medger kommissionen att vapen som använder lösa skott var ”skjutvapen” och att de därför omfattades av bestämmelserna i direktiv 91/477 innan det ändrades (punkt 30 i dess skriftliga yttrande).

48. Jag anser att det finns mer fog för den sistnämnda ståndpunkten, eftersom den överensstämmer med begreppet ”skjutvapen” i artikel 1.1.1 i direktiv 91/477, såväl före som efter den ändring av det som gjordes genom direktiv 2017/853. Detta begrepp omfattar ”varje bärbart vapen med pipa som avfyrar, är avsett att avfyra eller kan omvandlas till att avfyra ett skott, en kula eller en projektil med hjälp av ett antändbart drivämne …”. [25]

49. Bland parternas yttranden på denna punkt anser jag att parlamentets är den mest övertygande och jag instämmer med dess argument. Parlamentet menar att tillägget av punkt 9 i kategori A innebär ett klargörande av en bestämmelse som gällde sedan tidigare, snarare än en ändring i sak. [26]

50. Vidare anger parlamentet att vapnen i kategori A punkt 9 ursprungligen var avsedda för att avfyra skott, kulor eller projektiler och att de enligt artikel 1.1.1 i direktiv 91/477 före 2017 års ändring bara hade kunnat undantas från begreppet skjutvapen på grund av någon av de omständigheter som anges i leden a, b eller c i del III av bilaga I, [27] men att ingen av dessa omständigheter förelåg.

51. I detta sammanhang anför parlamentet följande argument:

– Vad beträffar led a så har vapen som ingår i kategori A punkt 9 genomgått en mindre genomgripande omvandling än den som leder till att de görs obrukbara, vilket innebär att de kan användas, om än bara för att avfyra lösa skott. Skillnaden är tydlig, eftersom vapen i kategori A som gjorts obrukbara, till skillnad från förbjudna skjutvapen, hänförs till kategori C punkt 6, för vilka tillstånd krävs.

– Vad beträffar leden b och c skedde ingen förändring beträffande de vapen som anges där (med undantag av reproduktioner av antika vapen) [28] när direktivet ändrades år 2017, vilket visar att det inte rör sig om vapen i kategori A punkt 9.

52. Omvandlingen av ett skjutvapen till ett vapen som använder lösa skott påverkade således inte dess ursprungliga ställning (som skjutvapen som omfattades av den av det harmoniserade systemet i direktiv 91/477), i enlighet med artikel 1.1.1 i det direktivet innan det ändrades genom direktiv 2017/853.

53. Såsom jag tidigare har nämnt instämmer jag i allt väsentligt med dessa argument, vilka dock kan förstärkas något.

[25] Min kursivering. Ordet ”fácilmente” [lätt] i den spanska versionen, finns inte med i de andra språkversioner som jag har granskat (på tyska: ”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 engelska: ”may be converted to expel a shot, bullet or projectile”; på franska: ”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 italienska: ”o può essere trasformata al fine di espellere un colpo”; på portugisiska: ”que possa ser modificada para disparar balas ou projéteis”; eller på rumänska: ”sau poate fi transformată să expulzeze o alice, un glonț sau un proiectil”). Bortsett från att ordet saknas i andra språkversioner, anser jag inte att det ur ett säkerhetsperspektiv är lämpligt att avgöra om ett vapen är ett skjutvapen eller inte på grundval av om det är svårt eller lätt att omvandla det. Blotta möjligheten att det kan omvandlas utgör i sig en risk.

[26] Parlamentets skriftliga yttrande, punkt 23. I fotnot 7 uppger parlamentet att samma mönster finns i tilläggen av punkt 8 i kategori B och punkt 5 i kategori C, för vapen som använder lösa skott till följd av omvandling av vapen för vilka tillstånd krävs respektive vapen som ska anmälas.

[27] Det vill säga att det rör sig om a) vapen som har gjorts varaktigt obrukbara, b) vapen som är gjorda för larm, signalering, livräddning, djurslakt eller harpunfiske eller för industriellt eller tekniskt bruk, förutsatt att de bara kan användas i ett sådant syfte, eller c) antika vapen eller reproduktioner av sådana.

[28] Eftersom det rör sig om skjutvapen hänförs de till den aktuella kategorin i del II i bilaga I, eftersom sådana ”reproduktioner … kan byggas med hjälp av moderna tekniker som förbättrar deras livslängd och precision, vilket talar för att sådana vapen kan vara farligare än verkliga antika vapen” (domen Republiken Tjeckien/parlamentet och rådet, punkt 129).

54. Halvautomatiska vapen som har omvandlats till vapen som använder lösa skott likställs med mekanismer som ursprungligen var avsedda för att kunna avfyra skarpa skott. Det innebär att de utan vidare överensstämmer med den definition som fanns i artikel 1.1.1 andra stycket i direktiv 91/477, innan det ändrades genom direktiv 2017/853. [29]

55. Den här typen av ”föremål” kan omvandlas till att avfyra ett skott, en kula eller en projektil med hjälp av ett antändbart drivämne. Om det dessutom ”liknar ett skjutvapen” och det ”på grund av sin konstruktion eller sina materialegenskaper kan omvandlas på detta sätt”, kan väl det omvandlade ursprungliga vapnet knappast vara lämpligare än så för detta ändamål?

56. Samma slutsats kan dras om man jämför med vapen som har gjorts obrukbara. I ett annat mål om förhandsavgörande [30] aktualiserades frågan huruvida sådana vapen kunde anses utgöra skjutvapen. Jag fann där att den frågan skulle besvaras jakande, efter att ha redogjort för följande:

– Alla vapen innehåller vissa ”väsentliga delar”. En deaktivering syftar till att säkerställa ”att skjutvapnets väsentliga delar gjorts definitivt oanvändbara och omöjliga att avlägsna, ersätta eller ändra”. [31]

– Dessa väsentliga delar utgjorde i sig ett skjutvapen, i enlighet med definitionen i artikel 1.1b i direktiv 91/477, innan det ändrades genom direktiv 2017/853. [32]

57. Om det förhåller sig så med vapen som har gjorts obrukbara, bör det i än högre grad gälla för vapen som har omvandlats på ett sådant sätt att de kan avfyra lösa skott. I halvautomatiska vapen som har omvandlats för att kunna avfyra sådana skott är de väsentliga delarna intakta och fungerande, med undantag av pipan. [33] Den ändring som gjordes genom direktiv 2017/853 och som utökade antalet väsentliga delar (vilka sedan dess anges i artikel 1.2), bekräftar detta. [34]

58. Sammanfattningsvis krävdes det tillstånd och registrering för de halvautomatiska vapen som fanns när ändringen av direktiv 91/477 trädde i kraft och som ingick i kategori B, och som efter ändringen ingår i kategori A punkterna 6–8, oavsett om de var anpassade för att avfyra lösa skott eller inte.

[29] Den ändring som gjordes genom direktiv 2017/853 var inte väsentlig på den här punkten.

[30] Målet A (Förflyttning av vapen som har gjorts obrukbara), i vilket jag föredrog mitt förslag till avgörande den 7 juli 2022 (C-296/21, EU:C:2022:538).

[31] Led a i del III av bilaga I till direktiv 91/477, innan det ändrades genom direktiv 2017/853.

[32] Genom den ändring som gjordes genom direktiv 2008/51, infördes i artikel 1.1b i direktiv 91/477 det som ursprungligen föreskrevs i led b i del II av bilaga I.

[33] Åtgärderna för att omvandla ett vapen som använder skarpa skott till ett vapen som använder lösa skott är koncentrerade till vapnets pipa. Ett antal stift som placeras i vapenpipan förhindrar fysiskt projektiler från att komma ut, samtidigt som gas från förbränningen av krutet i det lösa skottet kan passera. Ett av stiften ska placeras i patronläget som samtidigt utgör den främre delen av kulans laddningsutrymme, för att förhindra att ett skarpt skott kan föras in och orsaka olyckor.

[34] Till skillnad från när ett vapen byggs om genom att väsentliga delar från andra vapen kombineras, finns det vid när ett vapen återställs till att bli ett skjutvapen genom att anpassningarna i pipan för lösa skott tas bort, en garanti för att strukturen för de väsentliga delarna från det ursprungliga vapnet finns kvar och att de inte behöver ändras eller justeras.

59. En annan fråga är om medlemsstaterna uppfyllde detta kriterium när de antog sina nationella bestämmelser. Det framgår av den information som har tillhandahållits att så inte var fallet i vissa av dem (sex stater, bland annat Belgien). [35] Denna faktiska omständighet påverkar emellertid inte ovanstående resonemang.

2. Skillnad i behandling och likhet inför lagen

60. Trots att innehavare av halvautomatiska vapen som klassificerats i kategori A punkterna 6–8 befinner sig i en jämförbar situation (när det gäller regelverket) behandlas de alltså på olika sätt: om de innehade vapen som inte hade omvandlats tillämpas övergångsbestämmelserna i artikel 7.4a i direktiv 91/477, efter ändringen genom direktiv 2017/853, men om samma vapen hade anpassats för att avfyra lösa skott kan de inte omfattas av övergångsordningen.

61. En skillnad i behandling är bara ”berättigad då den grundar sig på ett objektivt och skäligt kriterium, det vill säga då den hänger samman med ett laga ändamål som eftersträvas med den aktuella lagstiftningen, och skillnaden står i proportion till det mål som eftersträvas genom behandlingen i fråga”. [36]

62. När frågan om giltighet som i förevarande mål rör en lagstiftningsakt som antagits av unionen ”ankommer det på unionslagstiftaren att bevisa att de objektiva kriterier som anförts som skäl för skillnaden i behandling är uppfyllda och att förse domstolen med de uppgifter som är nödvändiga för att den ska kunna kontrollera att dessa kriterier är uppfyllda”. [37]

63. Institutionernas skriftliga yttranden i målet skiljer sig åt när det gäller frågan huruvida innehavare av vapen i kategori A punkterna 6–8 och innehavare av vapen i kategori A punkt 9 befinner sig i en jämförbar situation.

– Trots att parlamentet hävdar att det krävdes tillstånd för vapen som använder lösa skott före ändringen genom direktiv 2017/853, menar det att situationen för de som innehade sådana vapen inte var jämförbar med den situation som innehavare av vapen i kategori A punkterna 6–8 befann sig i. [38]

– Rådet menar att eftersom vapen som använde lösa skott inte krävde tillstånd och registrering, befann sig deras innehavare inte i en situation som var jämförbar med situationen för innehavare av vapen i kategori A punkterna 6–8. Rådet medger emellertid att medlemsstaterna enligt artikel 3 i direktiv 91/477 fick anta strängare bestämmelser och ställa krav på tillstånd.

– Kommissionen anser att det inte finns något som hindrar att medlemsstaterna behandlar dessa vapen och vapen i kategori A punkterna 6–8 på ett likartat sätt, när de förstnämnda har anpassats till att avfyra lösa skott och därför har klassificerats i kategori A punkt 9. Enligt

[35] Ett stort antal medlemsstater uppfyllde kriteriet. I samtliga svar från parlamentet, rådet och kommissionen på en fråga från EU-domstolen anges att det enbart var i sex medlemsstater som innehav och förvärv av vapen som använder lösa skott inte var tillståndspliktigt. Vid förhandlingen klargjordes att de olika lagstiftningslösningar som medlemsstaterna hade valt (vilket beskrevs med ord som lagstiftningskakafoni och lagstiftningskaos) var ett avgörande skäl till den lösning som valdes för klargöra och närmare reglera det som redan kunde härledas från direktiv 91/477 före 2017 års ändring.

[36] Dom av den 17 oktober 2013, Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, punkt 77).

[37] *Ibidem*, punkt 78.

[38] Även om parlamentet hänvisade till mångfalden av regelverk i medlemsstaterna (punkterna 49 och 52 i dess skriftliga yttrande) när det besvarade en fråga från EU-domstolen, menade det att denna mångfald ”inte kan leda till att tillämpningsområdet för direktiv 91/477 ändras|”.

kommissionen ger direktivet i sig inte upphov till en skyldighet som kan åsidosätta rätten till likabehandling.

64. Mot bakgrund av institutionernas olika uppfattningar diskuterades vid förhandlingen frågan huruvida ett utsträckande av övergångsordningen i artikel 7.4a i direktiv 91/477, i dess lydelse enligt direktiv 2017/853, till att omfatta vapen som avfyrar lösa skott skulle ha undergrävt det sistnämnda direktivets syfte att skydda allmän säkerhet.

65. Med vissa nyanser var institutionerna eniga om att övergångsordningen utformades med hänsyn till de olika modeller som dittills hade funnits i medlemsstaterna. För vapen som använder lösa skott tillämpades ett annat kriterium än det som finns i artikel 7.4a i direktiv 91/477: i stället för att fokusera på tillstånden för olika kategorier av vapen (vilket görs i den artikeln), valde man att se till möjligheterna att göra undantag enligt artikel 6, vilken medger en prövning *ad casum* av förhållandena för den som innehar ett vapen som omvandlats till att avfyra lösa skott.

66. Jag anser att denna förklaring har åtminstone tre svagheter när det gäller rätten till likabehandling för innehavare av halvautomatiska vapen som förvärvat dessa lagligt före den 13 juni 2017, oavsett om de har omvandlats eller inte.

67. För det första motiverar skillnaderna mellan de nationella lagstiftningarna inte att man väljer lösningar som bortser från det verkliga (enhetliga) tillämpningsområdet för direktiv 91/477, innan det ändrades genom direktiv 2017/853.

68. För det andra fanns det inget som hindrade att man, med vederbörliga försiktighetsåtgärder, tillämpade en övergångsordning på innehavare av halvautomatiska vapen som omvandlats för att avfyra lösa skott, på villkor att innehavarna registrerade dem i vederbörlig ordning (i de medlemsstater där det inte krävdes tillstånd för dem). En sådan lösning, vilken jag ska återkomma till senare, skulle ha förhindrat att innehavare av sådana vapen plötsligt blev av med dem i de medlemsstater som hade ett system med föregående tillstånd (vilket merparten av dem hade).

69. För det tredje avhjälper inte hänvisningen till systemet i artikel 6 i direktiv 91/477 skillnaden i behandling. Efter att ha föreskrivit ett förbud mot vapen i kategori A, infördes visserligen ett system med undantag (i artikel 6.2–6.7) i det direktivet, i dess lydelse enligt direktiv 2017/853. Detta system innebar följande:

– Huvudregeln (punkt 1) är ett förbud mot ”förvärv och innehav av skjutvapen, väsentliga delar och ammunition i kategori A” och medlemsstaterna ska säkerställa att de ”som innehas olagligt i strid med detta förbud beslagtas”.

– Undantagen innebär att tillstånd i vissa fall får beviljas för skjutvapen, väsentliga delar och ammunition i kategori A.[39] Det ges således ett utrymme för att minska förbudets inverkan på vissa innehavare av sådana vapen, i syfte att säkerställa att förbudet är proportionerligt.

[39] Se domen Republiken Tjeckien/parlamentet och rådet, punkt 122. Sådana tillstånd, vilka omgärdas av försiktighetsåtgärder som rör allmän säkerhet och allmän ordning när det gäller identifiering, registrering, lagring, övervakning och kontroll av vapnen, får i undantagsfall beviljas för: i) ”… skydd av säkerheten för kritisk infrastruktur, kommersiell sjöfart, konvojer av högt värde och känsliga fastigheter och för ändamål som rör det nationella försvaret, utbildnings-, kultur- och forskningsändamål samt historiska ändamål”, ii) ”samlare”, iii) ”vapenhandlare och vapenmäklare”, iv ”museer” och v) ”tävlingsskyttar”.

70. Trots detta omfattas inte alla halvautomatiska vapen som omvandlats till att avfyra lösa skott av undantagen i artikel 6 i direktiv 91/477, i dess lydelse enligt direktiv 2017/853. Bland annat gäller följande:

– En avsikt att använda vapnen för personligt försvar är inte tillräcklig för att undantag från förbudet mot innehav av dem ska beviljas, inte ens under en begränsad tid.

– Undantaget kan inte heller tillämpas på tävlingsskyttar som vill inneha sådana vapen i kategori A punkt 9, eftersom artikel 6.6 begränsar undantaget till vapen i kategori A punkterna 6 och 7.

71. Även om artikel 6 i någon mån motverkar detta missförhållande undanröjer den det inte helt, vilket bekräftar att tvisten rör själva övergångsordningen i artikel 7.4a i direktiv 91/477.

72. Jag anser att en jämförelse av vapnen är avgörande för lösningen av problemet. Medan vissa vapen (i kategori A punkterna 6, 7 och 8) är fullt funktionella och kan avfyra kulor och projektiler, finns det andra (i kategori A i punkt 9) som bara smäller och avger gaser. Den förstnämnda kategorin utgör en faktisk fara, medan den sistnämnda innebär en potentiell risk om de återställs.

73. I säkerhetshänseende vore således det objektivt sett mest rimliga och proportionerliga att vapen i kategori A punkt 9 behandlades mindre strängt än vapen i kategori A punkterna 6–8. Den lösning som har valts i lagen är emellertid den rakt motsatta.

74. Det finns utan tvekan en risk för att halvautomatiska vapen som använder lösa skott omvandlas för att avfyra kulor eller projektiler med hjälp av ett antändbart drivämne. Det är därför rimligt att klassificera dem i kategori A (det vill säga att förbjuda dem). Skyddet av allmän säkerhet var enligt skäl 20 i direktiv 2017/853 den avgörande orsaken till att kategori A punkt 9 infördes.

75. De halvautomatiska vapnen i kategori A punkterna 6, 7 och 8 är som nämnts förknippade med en minst lika hög risk. De behöver inte omvandlas utan kan användas som de är för att avfyra (ett begränsat antal) kulor och projektiler. Det var därför rimligt att även klassificera dessa som förbjudna vapen i kategori A.

76. Vad som är mindre logiskt, när det gäller allmän säkerhet, är att man tillåter innehav av vapen som i sig är farligare (halvautomatiska vapen som inte har omvandlats) under en begränsad tid, samtidigt som man inte tillämpar denna övergångsordning på sådana vapen som i teorin är mindre farliga på grund av att de har omvandlats till vapen som använder lösa skott.

77. I sina skriftliga yttranden har de institutioner som deltagit i målet framfört argumentet att avsaknaden av en föregående registrering av vapen som använder lösa skott gör det omöjligt att kontrollera befintliga vapen. Jag anser emellertid inte att denna förklaring kan godtas:

– Det beror för det första på att direktiv 91/477 redan från början föreskrev att vapen som inte anmälts skulle registreras. Enligt artikel 8.1 andra stycket i det direktivet ska ”[m]edlemsstaterna … föreskriva att alla skjutvapen i kategori C som för närvarande innehas inom deras territorier men som inte tidigare anmälts, skall anmälas senast ett år efter ikraftträdandet av den nationella lagstiftning som antas för att genomföra detta direktiv”. Samma mekanism hade kunnat utsträckas till att omfatta vapen i andra kategorier, bland annat vapen i kategori A punkt 9.

– För det andra beror det på att förklaringen inte gäller för de medlemsstater (vilket var merparten av dem) som hade system för tillstånd och registrering för den här typen av vapen.

– För det tredje beror det på att det inte har lagts fram några bevis för de hinder som ska ha förelegat för att föreskriva en övergångsperiod för anmälan och registrering, som ett mindre betungande alternativ till att inte ha någon övergångsordning alls. [40]

78. Således anser jag att artikel 7.4a i direktiv 91/477 strider mot principen om likhet inför lagen, eftersom den behandlar lika situationer olika utan rimlig motivering.

79. Om domstolen instämmer med min bedömning behöver det inte prövas huruvida den bestämmelsen är förenlig med artikel 17.1 i stadgan eller med principen om skydd för berättigade förväntningar. För det fallet att domstolen inte gör det, ska jag nu göra en kortfattad bedömning av dessa frågor.

C. Huruvida artikel 7.4a i direktiv 91/477 är giltig mot bakgrund av artikel 17.1 i stadgan

80. Utgångspunkten är att de som förvärvat vapen i kategori A punkterna 6–8 som omvandlats till vapen som använder lösa skott före den 13 juni 2017 inte får lov att inneha dem, inte ens under en begränsad tid. Frågan är om det finns någon rimlig motivering till detta intrång i rätten till egendom eller om det är oproportionerligt. [41]

81. Samma problem aktualiserades i det mål som avgjordes genom domen Republiken Tjeckien/parlamentet och rådet. Efter att ha erinrat om sin praxis rörande artikel 17.1 i stadgan [42] slog domstolen där fast att det förbud mot halvautomatiska skjutvapen som föreskrivs i punkterna 6–8 i kategori A i del II av bilaga I till 91/477, i dess lydelse enligt direktiv 2017/853, inte utgjorde ett oproportionerligt intrång i deras innehavares rätt till egendom.

82. Till grund för denna slutsats låg i huvudsak följande skäl:

– Att det införts en övergångsordning i artikel 7.4a i direktiv 91/477, i dess lydelse enligt direktiv 2017/853, som innebar att det direktivet inte ”föreskriver … någon expropriation hos innehavarna av sådana vapen som har förvärvats innan direktivet trädde i kraft”. [43]

– Att förbudet ”… dels i princip inskränker sig till att förhindra förvärv av äganderätten till en vara, dels åtföljs av alla de undantag och förbehåll som avses i artikel 6.2–6.6 i direktiv 91/477 …”. [44]

[40] De institutioner som har yttrat sig i målet lämnade inte någon tillfredsställande förklaring på denna punkt vid förhandlingen, förutom att de upprepade att lösningen finns i artikel 6 i direktiv 91/477.

[41] Enligt den hänskjutande domstolen skulle det kunna röra sig om en de facto-expropriering som kan innebära ett åsidosättande av artikel 17.1 i stadgan om den inte föregås av en fullständig ersättning.

[42] Den fann att artikel 17.1 i stadgan ”inte innehåller ett absolut förbud mot att beröva personer deras egendom”, men att det i denna bestämmelse ”föreskrivs … att detta endast får ske då samhällsnyttan kräver det, i de fall och under de förutsättningar som föreskrivs i lag och mot rättmätig ersättning för förlusten av denna egendom”.

[43] Domen Republiken Tjeckien/parlamentet och rådet, punkt 135.

[44] *Ibidem*, punkt 136.

83. Det första av dessa skäl är inte tillämpligt när det gäller halvautomatiska vapen i kategori A punkterna 6–8 som omvandlats till att avfyra lösa skott, vilka klassificeras i kategori A punkt 9. Den omständigheten att det inte finns någon övergångsordning för sådana vapen innebär att de som har förvärvats lagligt *före* den 13 juni 2017 utan vidare anses vara förbjudna och ska beslagtas.

84. Vad beträffar det andra skälet har jag tidigare gjort gällande att artikel 6 i direktiv 91/477, i dess lydelse enligt direktiv 2017/853, inte avhjälper bristerna, eftersom den inte ger någon möjlighet att reglera viktiga kategorier av vapen som använder lösa skott och som innehas lagligt men som inte föreskrivs där. I sådana fall berövas innehavare av vapen som använder lösa skott och som förvärvats lagligt före den 13 juni 2017 omedelbart sina vapen, utan några övergångsbestämmelser och utan att det föreskrivs någon ersättning.

85. Unionslagstiftaren får visserligen undanta möjligheten att behålla äganderätten till skjutvapen som tidigare har förvärvats lagligt, med hänvisning till ”användningen av varor vilka tillgodoser ett allmänt samhällsintresse i den mening som avses i artikel 17.1 tredje meningen i stadgan”. [45]

86. Om den beslutar att göra det för vapen som tidigare har förvärvats lagligt med avseende på sådana vapen som måste överlämnas eller göras slutgiltigt obrukbara på grund av att de inte kan omfattas av de allmänna undantagen, garanteras inte rätten till egendom.

87. Denna garanti kan bara säkerställas genom att den innehavare som berövas sitt vapen beviljas ersättning för det. Någon sådan ersättning föreskrivs emellertid inte i direktiv 91/477, i dess lydelse enligt direktiv 2017/853.

88. En av de institutioner som har yttrat sig i målet har förespråkat att ansvaret ska flyttas över på medlemsstaterna, med motiveringen att det ankommer på dem att se till att direktiven införlivas på rätt sätt och att de hade kunnat föreskriva ersättningar när de införlivade direktiv 91/477, i dess lydelse enligt direktiv 2017/853, i sin nationella rätt. [46]

89. Denna ståndpunkt hade kunnat godtas om unionslagstiftningen hade gett medlemsstaterna ett utrymme för skönsmässig bedömning, men inte i det här fallet, när en gemensam tolkning av artiklarna 6 och 7.4a i direktiv 91/477 visar att vissa kategorier av halvautomatiska vapen som har omvandlats till att avfyra lösa skott, som tidigare har förvärvats lagligt, inte längre kan innehas lagligt.

D. Principen om skydd för berättigade förväntningar

90. ”Rätten att åberopa principen om skydd för berättigade förväntningar förutsätter, enligt fast praxis från domstolen, att tydliga försäkringar som är ovillkorliga och samstämmiga samt härrör från behöriga och tillförlitliga källor har meddelats den berörde av de behöriga unionsinstitutionerna. Denna rätt tillkommer nämligen varje enskild person som befinner sig i en situation där en institution, ett organ eller en byrå inom unionen, genom att ge tydliga försäkringar, har väckt grundade förhoppningar. Tydliga, ovillkorliga och samstämmiga uppgifter utgör, oavsett i vilken form de har lämnats, sådana försäkringar.” [47]

[45] *Ibidem*, punkt 137.

[46] Detta hävdade i synnerhet Europaparlamentet vid förhandlingen.

[47] Dom av den 5 mars 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, punkt 97).

91. I likhet med de tre institutioner som har yttrat sig i detta mål (parlamentet, rådet och kommissionen), anser jag att det i beslutet att begära förhandsavgörande inte har identifierats någon garanti som lagstiftaren, eller andra myndigheter, ska ha lämnat till innehavare av vapen som klassificerats i kategori A punkt 9 i direktiv 91/477, som skulle kunna ligga till grund för en förväntning om att de skulle få behålla dessa vapen, som förvärvats före den 13 juni 2017, genom en övergångsordning.

92. Tvärtom visade de studier som föregick ändringen i direktiv 2017/853 att det fanns skillnader mellan medlemsstaterna i hur de tillämpade direktiv 91/477 och där föreslogs att man skulle fastställa enhetliga kriterier för larmvapen, salutvapen och akustiska vapen för att förhindra att de omvandlades till funktionsdugliga skjutvapen. [48]

93. Om det mot bakgrund av artikel 3 i direktiv 91/477 generellt kunde förutses en skärpning av villkoren för innehav av skjutvapen, visade de närmaste förarbetena till ändringen denna tendens på ett mer specifikt sätt.

V. Förslag till avgörande

94. Mot bakgrund av vad som ovan anförts föreslår jag att domstolen ska ge Cour constitutionnelle (Författningsdomstolen, Belgien) följande svar:

Artikel 7.4a i rådets direktiv 91/477/EEG av den 18 juni 1991 om kontroll av förvärv och innehav av vapen, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/853 av den 17 maj 2017, strider mot artiklarna 17 och 20 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, av följande skäl:

Den ger inte medlemsstaterna möjlighet att låta den övergångsordning som där föreskrivs för halvautomatiska skjutvapen som klassificerats i kategori A punkterna 6–8 i del II av bilaga I, omfatta även sådana vapen som på grund av att de har omvandlats till att avfyra lösa skott ingår i kategori A punkt 9 i del II av bilaga I till samma direktiv, eller att utforma en liknande ordning för den sistnämnda typen av vapen.

Den föreskriver inte någon ersättning i de fall där innehavaren berövas sin äganderätt och sin möjlighet att använda ett vapen som har förvärvats lagligt och för vilket förvärvaren inte kan erhålla det tillstånd som i undantagsfall får beviljas enligt artikel 6 i direktiv 91/477.

[48] Se domen Republiken Tjeckien/parlamentet och rådet, punkterna 87 och 89, samt Rapport från kommissionen till rådet och Europaparlamentet av den 18 november 2015, ”Refit-utvärdering av rådets direktiv 91/477/EG av den 18 juni 1991, ändrad genom direktiv 2008/51/EG av den 21 maj 2008, om kontroll av förvärv och innehav av vapen” (COM(2015) 751 final).