

Brusel 28. října 2022
(OR. en)

Interinstitucionální spis:
2022/0288(COD)

14244/22
ADD 3

UD 225
CODEC 1640
COARM 223
CRIMORG 147
ECOFIN 1118
ENFOPOL 534
IA 169
JAI 1397
MI 790

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	27. října 2022
Příjemce:	Thérèse BLANCHETOVÁ, generální tajemnice Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	SWD(2022) 299 final
Předmět:	PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE SOUHRN ZPRÁVY O POSOUZENÍ DOPADŮ Průvodní dokument k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o opatřeních pro dovoz, vývoz a tranzit palných zbraní, jejich hlavních částí a střeliva, kterým se provádí článek 10 Protokolu Organizace spojených národů proti nedovolené výrobě střelných zbraní a jejich součástí, dílů a střeliva a obchodování s nimi, který doplňuje Úmluvu Organizace spojených národů proti nadměrnému organizovanému zločinu (protokol OSN o palných zbraních) (přepracované znění)

Delegace naleznou v příloze dokument SWD(2022) 299 final.

Příloha: SWD(2022) 299 final

V Bruselu dne 27.10.2022
SWD(2022) 299 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN ZPRÁVY O POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady

o opatřeních pro dovoz, vývoz a tranzit palných zbraní, jejich hlavních částí a střeliva, kterým se provádí článek 10 Protokolu Organizace spojených národů proti nedovolené výrobě střelných zbraní a jejich součástí, dílů a střeliva a obchodování s nimi, který doplňuje Úmluvu Organizace spojených národů proti nadnárodnímu organizovanému zločinu (protokol OSN o palných zbraních) (přepracované znění)

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

Souhrnný přehled
Posouzení dopadů revize nařízení EU o dovozu, vývozu a tranzitu civilních palných zbraní
A. Potřeba opatření
Proč? Jaký problém se řeší? Stávající pravidla týkající se palných zbraní se obcházejí, což vede k tomu, že palné zbraně se pašují a odklánějí do EU. Tyto nedovolené palné zbraně jsou prostředkem k páčání trestných činů, včetně terorismu. Při vývozu existuje riziko odklonu palných zbraní, což přispívá ke globálnímu nedovolenému obchodování s palnými zbraněmi a k nestabilitě a organizované trestné činnosti na celém světě. Hodnocení nařízení navíc zdůraznilo, že přidaná hodnota nařízení o palných zbraních byla omezena neexistencí skutečné harmonizace vnitrostátních pravidel a postupů. Hospodářské subjekty při dovozu a vývozu civilních palných zbraní nadále čelí administrativní zátěži. Důvody těchto problémů jsou následující: • nedostatečná výměna informací o zpravodajské činnosti, případech zabavení, tranzitu palných zbraní a zamítnutí udělit vývozní povolení, • nedostatečná kontrola a posuzování rizik, jež mají odhalit bezpečnostní problémy a trendy a zajistit řádné konečné použití vyvážených palných zbraní, • nedostatečná spolupráce mezi celními orgány a orgány vydávajícími licence za účelem kontroly upravených nebo znehodnocených zbraní, předcházení odklonům a kontroly platnosti povolení a snížení administrativní zátěže pro oprávněné výrobce a obchodníky, • nejasný právní rámec, který ponechává prostor pro rozdílné vnitrostátní výklady a pravidla a v důsledku toho vytváří nesrovnalosti a rozdíly ve výkladu ze strany příslušných orgánů (např. překrývání se společným postojem Rady 2008/944/SZBP o kontrole vývozu vojenského vybavení), • nedostatečná harmonizace mezi nařízením (EU) č. 258/2012 a jinými právními předpisy EU a vnitrostátními právními předpisy o palných zbraních.
Čeho by měla tato iniciativa dosáhnout? Tato iniciativa by měla harmonizovat vnitrostátní pravidla pro dovozní a vývozní povolení palných zbraní, jejich hlavních částí a střeliva při civilních transakcích, aby se snížila administrativní zátěž hospodářských subjektů. Kromě toho se očekává, že tato iniciativa podpoří příslušné orgány v oblasti prevence pašování a odklonu palných zbraní a boje proti nim. Cílem této iniciativy je dosáhnout tří specifických cílů: • Zlepšit systematické shromažďování údajů o mezinárodním pohybu palných zbraní, jakož i údajů o případech zabavení. • Umožnit koordinované kontroly a posuzování rizik. To znamená nejprve zajistit sledovatelnost palných zbraní zlepšením výměny informací a spolupráce mezi celními orgány a orgány vydávajícími licence. • Zajistit rovné podmínky a snížit administrativní zátěž hospodářských subjektů a uživatelů palných zbraní vytvořením jednotných postupů a kontrolních mechanismů.
Jakou přidanou hodnotu budou mít tato opatření na úrovni EU? V prostoru bez vnitřních hranic, v němž se zboží a osoby volně pohybují, mají společná pravidla pro dovoz a vývoz palných zbraní, jejich částí a střeliva zásadní význam. Uvedené otázky lze řešit pouze na úrovni EU, jelikož rozdíly ve vnitrostátních právních předpisech přímo ovlivňují účinnost a jednotný výklad vnitrostátního práva EU (směrnice o palných zbraních). Rozdíly v právních předpisech mohou

rovněž vytvořit právní mezery, které by mohli využívat pachatelé trestných činů. Rozdíly v postupech a kontrolách povolení pro vývoz, dovoz a tranzit mezi členskými státy jsou v rozporu se samotnou koncepcí výlučné pravomoci EU v oblasti zahraničního obchodu.

B. Řešení

Jaké legislativní a nelegislativní možnosti byly zvažovány? Je některá možnost upřednostňována? Proč?

Kromě přístupu založeného na „měkkém“ právu (možnost č. 1), který spočívá v doporučeních/pokynech a upozorňování orgánů na již použitelné právní předpisy, byly posouzeny další dvě legislativní možnosti, přičemž upřednostňovanou možností je možnost č. 3:

- Možnost č. 1: přístup založený na „měkkém“ právu

Důraz by byl kladen na plné provedení doporučení Komise z roku 2018 týkajícího se okamžitých kroků ke zlepšení bezpečnosti opatření pro vývoz, dovoz a tranzit palných zbraní, jejich součástí, hlavních dílů a střeliva.

Tato možnost by byla doplněna o konkrétnější pokyny a doporučení. Např. se jedná o stanovení seznamu údajů, které by orgány vydávající licence pro palné zbraně měly sledovat a evidovat při dovozu a vývozu, modernizaci a zlepšování informačního systému kontroly vývozu konvenčních zbraní (COARM), přezkum společných kritérií rizik a norem, shromažďování osvědčených postupů týkajících se zjednodušených postupů atd.

- Možnost č. 2: vyjasnění stávajícího právního rámce

Vyjasněním by se odstranily nepřesnosti ve výkladu platných právních předpisů (např. pokud jde o typ informací, které mají být zaznamenávány, a klasifikaci některých zbraní a jejich částí jako palných zbraní) a stanovil by se jasný právní základ, který by vyžadoval, aby příslušné orgány používaly stávající systémy k výměně informací, a tím by se harmonizovaly stávající zjednodušené postupy, sladily by se lhůty, vyjasnila se úloha dovozců a vývozců a sladila by se oblast působnosti nařízení s pravidly uvnitř EU (stejně kategorie zbraní, stejné hospodářské subjekty). Tato možnost by v zásadě do znění nařízení promítla většinu opatření uvedených v *možnosti č. 1*.

- Možnost č. 3: nová legislativní ustanovení

Možnost č. 3 by vycházela z možnosti č. 2 a doplnila by ji o nová legislativní ustanovení. Zajistila by plnou sledovatelnost dovážených a vyvážených palných zbraní, jako je povinné dovozní označování, omezení dovozu částí ve formě polotovarů pouze na obchodníky, počítačová evidence údajů, certifikáty konečného uživatele pro vývoz palných zbraní, které jsou zakázány nebo podléhají povolení (kategorie A a B), a kontroly po odeslání. To by vyžadovalo, aby vnitrostátní orgány sdílely statistiky a zlepšily výměnu informací mezi orgány vydávajícími licence a celními orgány. Tato možnost by rovněž zavedla nová zjednodušení (dočasný dovoz, všeobecné vývozní povolení, elektronické postupy) a odstranila by překrývání oblasti působnosti s pravidly EU pro vývoz vojenského vybavení (podle společného postoje 2008/944/SZBP) tím, že by se vztahovala výhradně na všechny transakce mezi civilními subjekty.

- Možnost č. 3a: nová legislativní ustanovení beze změny vazby se společným postojem

Možnost č. 3a by byla v zásadě podobná možnosti č. 3, s jednou výjimkou: namísto logiky směrnice o palných zbraních pro rozlišení mezi vojenskými a civilními transakcemi by nařízení zachovalo odkaz na „palné zbraně určené speciálně pro vojenské použití“.

Možnost č. 3 by měla nejvyšší přidanou hodnotu na úrovni EU. Plné sladění oblasti působnosti s oblastí působnosti směrnice o palných zbraních (kodifikované v roce 2021) by znamenalo, že by se nařízení vztahovalo na veškeré civilní transakce s palnými zbraněmi, včetně civilního obchodování se samočinnými palnými zbraněmi, samonabíjecími palnými zbraněmi s vysokokapacitními zásobníky nebo dlouhými samonabíjecími palnými zbraněmi se skládací nebo teleskopickou pažbou. Stejně jako ve směrnici o palných zbraních by transakce mezi vládami nebo prodej vojenským či ozbrojeným silám

zůstaly z nařízení vyloučeny, což znamená, že cílů bezpečnosti a zjednodušení by mohlo být dosaženo pouze u civilních palných zbraní. Nově zavedená zjednodušení by reagovala na požadavky zúčastněných stran (prodejců zbraní, výrobců, lovců a sportovních střelců) s cílem zmírnit jejich administrativní zátěž a zajistit jednotný přístup EU.

Kdo podporuje kterou možnost?

Během veřejné konzultace respondenti jasně zdůraznili potřebu opatření na úrovni EU. Téměř 70 % respondentů (75 % zástupců podniků) považovalo za důležité nebo velmi důležité mít k dispozici společná pravidla EU pro dovoz civilních palných zbraní ze zemí mimo EU a pro vývoz civilních palných zbraní do zemí mimo EU. Celkem 62 % z nich se domnívalo, že je třeba, aby EU zasáhla do stávajících pravidel pro dovoz, vývoz a tranzit civilních palných zbraní, a 59,5 % se domnívalo, že jsou zapotřebí nové nástroje ke zlepšení stávajících pravidel pro dovoz, vývoz a tranzit civilních palných zbraní. Samotné vnitrostátní orgány vyjádřily ještě vyšší podporu. Z důvěrné konzultace s příslušnými a donucovacími orgány vyplynulo, že 76,66 % respondentů považuje za důležité nebo velmi důležité mít k dispozici společná pravidla EU pro dovoz civilních palných zbraní ze zemí mimo EU a 83,3 % pro vývoz civilních palných zbraní do zemí mimo EU. Analýza příspěvků vyjádřených v rámci veřejné konzultace volným textem ukazuje, že převážná většina požaduje jednotná pravidla EU, a nikoli doplnění dalších vnitrostátních postupů.

C. Dopady upřednostňované možnosti

Jaké jsou výhody upřednostňované možnosti (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte výhody hlavních možností)?

Očekává se, že upřednostňovaná možnost (možnost č. 3) významně přispěje ke zlepšení schopnosti členských států zabránit pašování a odklonu palných zbraní při dovozu a vývozu. Mechanismus na úrovni EU, který má zajistit, aby daný model **poplašné a signalizační zbraně** byl zařazen do stejného čísla celní kombinované nomenklatury v celé EU, by poskytl další bezpečnostní záruky, které by zabránily tomu, že v některých členských státech se upravitelné modely přesto nebudou prohlašovat za palné zbraně.

Vytvoření **seznamu neupravitelných poplašných a signalizačních zbraní** v souladu s prováděcí směrnicí 2019/69 by zajistilo automatické uznávání těchto dovezených zbraní v celé EU. Tím by se zvýšila bezpečnost dovozu díky záruce, že pouze zbraně uvedené na tomto seznamu nejsou palnými zbraněmi. Nejúčinnějším způsobem, jak zabránit odklonu a nedovolené výrobě neoznačených palných zbraní, by bylo **zabránit soukromým osobám v dovozu palných zbraní a jejich hlavních částí ve formě polotovarů**. Sledovatelnost palných zbraní (a tím i bezpečnost obchodu) by se výrazně zlepšila díky **úplné elektronizaci systémů evidence údajů pro účely povolení** (a pro obchodníky se zbraněmi by to znamenalo roční přínos ve výši 1,5 milionu EUR).

Rovné podmínky pro všechny dovozce zajistí i vytvoření jednotného dovozního povolení EU, určení orgánů pro kontrolu souladu a stanovení 60denní lhůty pro udělování dovozních povolení. Pokud by byl navíc vždy po 20 dnech udělen **implicitní souhlas třetích zemí s tranzitem palných zbraní**, snížily by se roční náklady obchodníků s palnými zbraněmi o více než 56 000 EUR.

Jaké jsou náklady na upřednostňovanou možnost (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte náklady na hlavní možnosti)?

V rámci upřednostňované možnosti vzniknou veřejné správě dodatečné náklady, jelikož návrh bude vyžadovat další kontroly ze strany orgánů vydávajících licence a celních orgánů (viz níže – oddíl o dopadu na vnitrostátní rozpočty). Skutečný dopad však bude omezený, jelikož civilní palné zbraně tvoří jen zanedbatelný podíl celkového obchodu. Interoperabilita mezi informačními systémy rovněž zjednoduší celní kontroly.

Vývozci budou muset předložit doklady o konečném dovozu v zemi určení, a to by mohlo pro

obchodníky se zbraněmi v EU znamenat celkové roční náklady ve výši přibližně 180 000 EUR. Kromě toho požadavek na certifikát konečného uživatele pro vyvážené palné zbraně kategorií A a B bude pro obchodníky se zbraněmi v EU znamenat celkové roční náklady ve výši přibližně 720 000 EUR (které se rozdělí mezi přibližně 20 000 obchodníků se zbraněmi působících v EU).

Jaký bude dopad na podniky, včetně malých a středních podniků a mikropodniků?

Jednotlivé možnosti mají význam zejména pro malé subjekty, které představují 90 % celkového počtu dotčených hospodářských subjektů. Avšak 82 % celkového obrátu z výroby palných zbraní generují velké společnosti (a 80 % všech těchto podniků se nachází pouze v šesti členských státech), takže malé a střední podniky by byly těmito opatřeními dotčeny jen okrajově.

Ani možnost č. 1, ani možnost č. 2 nemají na malé a střední podniky žádný konkrétní dopad, jelikož podstatně nemění stávající regulační rámec ani nevytvářejí nové povinnosti. Zahrnují buď doporučení, nebo vyjasnění právního rámce.

Malým a středním podnikům, stejně jako ostatním obchodníkům se zbraněmi by vznikly (omezené) náklady pouze v rámci možnosti č. 3. Ty souvisejí zejména se systematickým předkládáním dokladů o dovozu do třetí země určení. To by pro vývozce nepředstavovalo zvláštní zátěž, jelikož se jedná o informace, které jsou již k dispozici a které vývozci již obvykle vedou ve svých záznamech pro případné kontroly v budoucnu.

Variantu spočívající v požadavku na certifikát konečného uživatele pro vyvážené zbraně kategorií A a B v možnosti č. 3 zpochybnili během veřejné konzultace zástupci podniků, kteří však nebyli schopni kvantifikovat dopad takového opatření. Hlavní obava spočívá v nemožnosti určit skutečného konečného uživatele v zemi určení. Tuto obavu zmírňuje skutečnost, že v rámci možnosti č. 3 by nařízení stanovilo, že za konečného uživatele by byl považován pouze skutečný dovozce civilních palných zbraní (tj. obchodník se zbraněmi) ve třetí zemi. Hlavní zátěž by spočívala v nutnosti získat od dovozce ověřený závazek, že palné zbraně nebude zpětně vyvážet a prodávat je necivilním uživatelům.

Očekávají se významné dopady na vnitrostátní rozpočty a správní orgány?

Vysvětlení právního rámce a ustanovení, která vyjasňují příslušné úlohy celních orgánů a orgánů vydávajících licence, by celkově znamenala větší zapojení celních orgánů, aby se zajistil dohled nad dodávkami palných zbraní. Celní orgány budou vyzvány, aby vymáhaly odpovědné právní předpisy týkající se palných zbraní, a to zejména tím, že zajistí, aby dovážené poplašné a signalizační zbraně byly odpovídajícím způsobem klasifikovány a doprovázeny požadovanou dokumentací nebo aby části ve formě polotovarů mohli dovážet pouze obchodníci se zbraněmi. Vzhledem k malému objemu dovozu a vývozu palných zbraní (0,027 % veškerého dovozu do EU a 0,069 % veškerého vývozu z EU) a skutečnosti, že celní orgány neprovádějí systematické kontroly, ale provádějí pouze fyzické kontroly na základě rizikových profilů nebo pouze kontroly dokladů *ex post*, se dopad považuje za omezený.

Podobně omezený by byl i dopad zavedení povinného využívání zvláštní platformy pro výměnu informací o zamítnutí žádosti o udělení povolení, jelikož počet případů zamítnutí každý rok je malý (přibližně 30 zamítnutí ročně).

Zavedení elektronických systémů evidence údajů pro dovozní a vývozní povolení bude ve většině členských států pravděpodobně vyžadovat jednorázové investice do informačních technologií. Ačkoli žádný členský stát zřejmě nebyl schopen poskytnout odhad, všechny členské státy dotazované během cílené konzultace se domnívaly, že by se jednalo o proveditelný postup. Náklady by byly do značné míry kompenzovány výhodou spočívající v umožnění přímého propojení s vnitrostátními systémy evidence údajů o zákonných vlastnících palných zbraní a s rejstříky obchodníků s palnými zbraněmi.

Očekávají se jiné významné dopady?

Díky tomu, že všechny zvažované možnosti řeší hrozbu nedovoleného obchodování s palnými zbraněmi, budou mít pozitivní dopad na bezpečnost občanů EU.

Zvažované možnosti by plně respektovaly cíle článku 45 Listiny, pokud jde o právo občanů EU na volný

pohyb, jelikož by potvrzovaly jejich možnost dočasně opustit EU (a vrátit se) se svou osobní palnou zbraní během cest za sportovními nebo loveckými účely. Další zjednodušení pro sběratele nebo muzea by rovněž měla usnadnit jejich právo na volný pohyb.

D. Návazná opatření

Kdy bude tato politika přezkoumána?

Hodnocení dopadu legislativního aktu by mělo být provedeno v zásadě nejdříve pět let po uplynutí lhůty pro provedení legislativního aktu, aby byla zajištěna dostatečně dlouhá doba na vyhodnocení účinků iniciativy po jejím úplném provedení ve všech členských státech. Tomuto hodnocení by předcházely zprávy o provádění a monitorovací program.