



Euroopa Liidu
Nõukogu

Brüssel, 28. oktoober 2022
(OR. en)

Institutsioonidevaheline
dokument:
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

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	27. oktoober 2022
Saaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	SWD(2022) 299 final
Teema:	KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE Lisatud dokumendile: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS, tulirelvade, nende oluliste osade ja laskemoona impordi, ekspordi ja transiidi kohta, millega rakendatakse rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni konventsiooni täiendava tulirelvade, nende osade ja laskemoona ebaseaduslikku valmistamist ja nendega ebaseaduslikku kauplemist tõkestava ÜRO protokoll (ÜRO tulirelvade protokoll) artiklit 10 (uuesti sõnastatud)

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument SWD(2022) 299 final.

Lisatud: SWD(2022) 299 final



Brüssel, 27.10.2022
SWD(2022) 299 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS,
tulirelvade, nende oluliste osade ja laskemoona impordi, ekspordi ja transiidi kohta,
millega rakendatakse rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise
Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni konventsiooni täiendava tulirelvade, nende osade ja
laskemoona ebaseaduslikku valmistamist ja nendega ebaseaduslikku kauplemist
tõkestava ÜRO protokoll (ÜRO tulirelvade protokoll) artiklit 10 (uuesti sõnastatud)

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

Kommenteeritud kokkuvõte

Mõjuhinnang tsiviilkasutuseks mõeldud tulirelvade importi, ekspordi ja transiiti käsitleva ELi määruse läbivaatamise kohta

A. Vajadus meetmete järele

Miks? Mis on lahendamist vajav probleem?

Tulirelvi käsitlevatest kehtivatest normidest hoitakse kõrvale, mille tulemuseks on tulirelvade **ebaseaduslik toomine ja kõrvalesuunamine ELi**. Need ebaseaduslikud tulirelvad on vahend kuritegude, sealhulgas terrorismiaktide toimepanekuks. Tulirelvade **eksportimisel esineb relvade kõrvalesuunamise oht**, mis annab hoogu üleilmsele ebaseaduslikule tulirelvakaubandusele ning suurendab ebastabiilsust ja organiseeritud kuritegevust kogu maailmas. Lisaks rõhutati määruse hindamisel, et määruse lisaväärtus on piiratud, kuna siseriiklike õigusnorme ja protsesse ei ole tõeliselt ühtlustatud. Ettevõtjad **seisavad** tsiviilkasutuseks mõeldud tulirelvade importimisel ja eksportimisel endiselt **silmitsi halduskoormusega**. Nende probleemide põhjused on

- **puudulik teabevahetus** luuretegevuse, konfiskeerimise, tulirelvade transiidi ja ekspordiloa andmisest keeldumise kohta;
- **puudulik kontroll ja riskihindamine**, et teha kindlaks julgeolekuprobleemid ja -suundumused ning veenduda eksporditud tulirelvade nõuetekohases lõppkasutuses;
- **ebapiisav koostöö tolliasutuste ja lube andvate asutuste vahel**, et kontrollida ümberehitatavaid või laskekõlbatuks muudetud relvi, hoida ära kõrvalesuunamine ja kontrollida lubade kehtivust ning vähendada seaduslike tootjate ja kauplejate halduskoormust;
- **ebaselge õigusraamistik** (nt kattumine nõukogu ühise seisukohaga 2008/944/ÜVJP sõjavarustuse ekspordi kontrolli kohta), mis jätab ruumi erinevaks tõlgendamiseks ja lahknevateks normideks liikmesriikides, põhjustades seega ebajärjepidevust ja erinevat tõlgendamist pädevates asutustes;
- määruse (EL) nr 258/2012 ning muude tulirelvi käsitlevate ELi ja siseriiklike õigusaktide **puudulik ühtlustamine**.

Mida selle algatusega loodetakse saavutada?

Käesoleva algatusega püütakse ühtlustada tsiviiltehingute puhul kohaldatavaid tulirelvade, nende oluliste osade ja laskemoona impordi- ja ekspordilube käsitlevaid siseriiklike õigusnorme, et vähendada ettevõtjate halduskoormust. Peale selle peaks käesolev ettepanek ootuste kohaselt tõhustama pädevate asutuste tegevust tulirelvade ebaseadusliku üle piiri toimetamise ja kõrvalesuunamise ärahoidmisel ja sellega võitlemisel. Käesoleva algatusega püütakse saavutada kolm konkreetset eesmärki:

- parandada **süsteematilist andmete kogumist** tulirelvade rahvusvahelise liikumise ja konfiskeerimise kohta;
- võimaldada **koordineeritud kontrolle ja riskihindamisi**. Selleks tuleb kõigepealt tagada tulirelvade jälgitavus, parandades teabevahetust ning tolliasutuste ja lube andvate asutuste vahelist koostööd;
- tagada **võrdsed tingimused ning vähendada ettevõtjate ja tulirelvade kasutajate halduskoormust**, luues ühtsed protsessid ja kontrollimehhanismid.

Milline on ELi tasandi meetmete lisaväärtus?

Sisepiirideta alal, kus kaubad ja inimesed ringlevad vabalt, on ühised normid tulirelvade, nende osade ja laskemoona impordi ja ekspordi kohta väga olulised. Nimetatud probleeme saab lahendada üksnes ELi

tasandil, kuna siseriiklike õigusaktide mitmekesisus mõjutab otseselt liidu õiguse (tulirelvade direktiivi) rakendamise tulemuslikkust ja ühetaolist tõlgendamist. Regulaatiivsed lahknevused võivad tekitada ka õiguslikke lünki, mida kurjategijad võivad ära kasutada. Liikmeriikidevahelised erinevused ekspordi, impordi ja transiidi lubamise korras ja kontrollides on vastuolus põhimõttega, et ELil on väliskaubanduse valdkonnas ainupädevus.

B. Lahendused

Milliseid seadusandlikke ja mitteseadusandlikke poliitikavariante on kaalutud? Kas on olemas eelistatud variant? Miks?

Lisaks pehme õiguse lähenemisviisile (variant 1), mille puhul keskendutakse soovitudele/suunistele ja tuletatakse ametiasutustele meelde juba kohaldatavaid õigusakte, hinnati veel kaht seadusandlikku lahendust, millest peeti eelistatud variandiks varianti 3.

- Variant 1: pehme õiguse lähenemisviis

Tähelepanu keskmes oleks komisjoni 2018. aasta soovitus (mis käsitleb tulirelvade, nende osade ja oluliste osade ning laskemoona ekspordi, impordi ja transiidi turvalisuse parandamiseks viivitamata võetavaid meetmeid) täielik rakendamine.

Selle täiendamiseks esitatakse konkreetsemad suunised ja soovitused, kus näiteks loetletaks andmed, mida tulirelvade jaoks lube andvad asutused peaksid importimisel ja eksportimisel jälgima ja talletama, ajakohastataks ja täiustataks tavarelvastuse ekspordikontrolli infosüsteemi (COARM), vaadataks läbi ühised riskikriteeriumid ja standardid, kogutaks häid tavasid lihtsustatud menetluste kohta jne.

- Variant 2: kehtiva õigusraamistiku selgitamine

Sellega kaotatakse ebaselgus kohaldatavate õigusaktide tõlgendamisel (nt talletatava teabe või teatavate relvade ja osade tulirelvadena liigitamise osas), loodaks selge õiguslik alus, et nõuda pädevatelt asutustelt teabe vahetamiseks olemasolevate süsteemide kasutamist, ühtlustatakse olemasolevaid lihtsustatud menetlusi, kooskõlastatakse tähtaegu, muudetakse selgemaks importijate ja eksportijate roll ning viidaks määruse kohaldamisala kooskõlla ELi-siseste normidega (samad relvaklassid, samad ettevõtjad). See variant tähendaks sisuliselt enamiku *variandi 1* meetmete sätestamist määruses.

- Variant 3: uued õigusnormid

Variant 3 tugineb variandile 2 ja täiendab seda uute õigusnormidega. Sellega tagatakse imporditava ja eksporditava tulirelvade täielik jälgitavus, näiteks imporditava tulirelvade kohustuslik märgistamine, poolvalmis osade importimine üksnes relvakaupmeestele, elektrooniline andmete kogumine, lõppkasutaja sertifikaadid selliste tulirelvade eksportimiseks, mis on keelatud või mille jaoks on vaja luba (A- ja B-klass), ning veojärgsed kontrollid. Selleks peavad liikmesriikide ametiasutused jagama statistilisi andmeid ning parandama lube andvate asutuste ja tolliasutuste vahelist teabevahetust. Samuti tehtaks uusi lihtsustusi (ajutine import, üldine ekspordiluba, e-menetlused) ning kaotatakse kattuvused sõjavarustuse ekspordi käsitlevate ELi normidega (ühine seisukoht 2008/944/ÜVJP), kohaldades asjaomaseid õigusnorme vaid tsiviilisikute vaheliste tehingute suhtes.

- Variant 3a: uued õigusnormid, muutmata koostoimet ühise seisukohaga

Variant 3a on põhimõtteliselt sama mis variant 3, kuid ühe erandiga: selle asemel, et järgida sõjaliste tehingute ja tsiviiltehingute vahel vahet tegemisel tulirelvade direktiivi loogikat, jääks määrusesse viide tulirelvadele, „mis on mõeldud spetsiaalselt sõjaliseks otstarbeks“.

Variandil 3 oleks suurim ELi lisaväärtus. Kohaldamisala täielik vastavusse viimine 2021. aastal kodifitseeritud tulirelvade direktiivi kohaldamisalaga tähendaks seda, et määrusega reguleeritaks kõiki tulirelvadega tehtavaid tsiviiltehinguid, sealhulgas tsiviilisikutevahelist automaattulirelvadega, suure mahutavusega padrunitalvega poolautomaatsete tulirelvadega ja kokkupandava kabaga või teleskoopkabaga poolautomaatsete tulirelvadega kauplemist. Nii nagu tulirelvade direktiivist, jäetaks määrusest välja valitsustevahelised tehingud ja müük relvajõududele, mis tähendab, et julgeolekumõju

ja lihtsustamine on võimalik saavutada üksnes tsiviilkasutuseks mõeldud tulirelvade puhul. Uute lihtsustuste tegemisega reageeritaks sidusrühmade (relvade jaemüüjate, tootjate, jahimeeste ja laskesportlaste) palvetele vähendada nende halduskoormust ja näha ette ühtne ELi lähenemisviis.

Kes millist varianti toetab?

Avaliku konsultatsiooni käigus rõhutasid vastajad selgelt vajadust võtta ELi meetmeid. Peaaegu 70 % vastajatest (75 % ettevõtjate esindajatest) pidas oluliseks või väga oluliseks ühiseid ELi norme, mis käsitlevad tsiviilkasutuseks mõeldud tulirelvade impordi kolmandatest riikidest ja ekspordi kolmandatesse riikidesse. 62 % leidis, et EL peab muutma kehtivaid norme tsiviilkasutuseks mõeldud tulirelvade impordi, ekspordi ja transiidi kohta, ning 59,5 % leidis, et vaja on uusi vahendeid, et täiustada kehtivaid tsiviilkasutuseks mõeldud tulirelvade impordi, ekspordi ja transiidi norme. Liikmesriikide ametiasutused väljendasid sellele veelgi suuremat toetust. Pädevate asutuste ja õiguskaitseasutuste seas korraldatud konfidentsiaalse konsultatsiooni raames vastanutest pidas 76,66 % oluliseks või väga oluliseks ühiseid ELi norme tsiviilkasutuseks mõeldud tulirelvade kolmandatest riikidest importimise kohta ja 83,3 % ühiseid norme nende kolmandatesse riikidesse ekspordimise kohta. Avaliku konsultatsiooni raames vabas vormis esitatud seisukohtade analüüsist on näha valdav soov, et kehtestataks ühtsed ELi normid, selle asemel et lisanduksid siseriiklikud menetlused.

C. Eelistatud poliitikavariandi mõju

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) eelised?

Eelistatud poliitikavariant (variant 3) peaks aitama märkimisväärselt suurendada liikmesriikide suutlikkust hoida ära tulirelvade ebaseaduslik üle piiri toimetamine ja kõrvalesuunamine nende importimisel ja ekspordimisel. ELi tasandi mehhanism selle tagamiseks, et konkreetset **hoiatus- ja signaalrelva** mudelit liigitatakse kõikjal ELis kombineeritud nomenklatuuris ühtmoodi, annaks täiendava julgeolekutagatise, sest sellega kaoks praegu teatavates liikmesriikides kasutatav võimalus mitte deklareerida ümberehitatavaid mudeleid tulirelvadena. Rakendusdirektiivi (EL) 2019/69 kohaselt kindlustaks **selliste hoiatus- ja signaalrelvade nimekirja koostamine, mida ei ole võimalik ümber ehitada**, selliste imporditud relvade automaatse tunnustamise kogu ELis. Sellega suureneks impordi turvalisus, kuna oleks tagatud, et vaid selles nimekirjas olevad relvad ei ole tulirelvad. Märgistamata tulirelvade kõrvalesuunamise ja ebaseadusliku valmistamise vältimiseks oleks kõige tulemuslikum abinõu **mitte võimaldada eraisikutel importida poolvalmis tulirelvi** ja olulisi osi. Tulirelvade jälgitavust (ja seega kaubanduse turvalisust) suurendaks tublisti see, kui **lubade andmiseks kasutatavad andmekogumissüsteemid muudetak täielikult elektrooniliseks** (mis tooks relvakaupmeestele aastas 1,5 miljonit eurot kasu). ELi ühtse impordiloo loomisega, nõuetelevastavust kontrollivate asutuste määramisega ja impordilubade andmiseks 60päevase tähtaja kehtestamisega loodaks kõigile importijatele võrdsed tingimused. Lisaks, kui **kolmanda riigi vaikumisi nõusolek tulirelvade transiidiks** loetak kahekümne päeva möödudes alati saaduks, väheneksid tulirelvakaupmeeste kulud aastas rohkem kui 56 000 eurot.

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) kulud?

Eelistatud poliitikavariandi rakendamisel tekib lisakulusid haldusasutustele, kuna ettepanekuga on ette nähtud lube andvate asutuste ja tolliasutuste tehtavad lisakontrollid (vt allpool jagu, kus käsitletakse mõju liikmesriikide eelarvele). Tegelik mõju on siiski piiratud, kuna tsiviilkasutuseks mõeldud tulirelvad moodustavad tühise osa kogu kaubandusest. Samuti lihtsustab tollikontrolle IT-süsteemide vaheline koostalitlusvõime.

Kuna ekspordijad peavad esitama tõendi lõppimpordi kohta sihtriigis, võivad relvakaupmeestel tekkida

ELis kulud, mille suurus on ligikaudu 180 000 eurot aastas. Lisaks tekitab lõppkasutaja sertifikaadi nõudmine A- ja B-klassi tulirelvade eksportimisel ELi relvakaupmeestele kulud suurusjärgus umbes 720 000 eurot aastas (mis jaguneb hinnanguliselt 20 000 ELis tegutseva relvakaupmehe vahel).

Milline on mõju ettevõtjatele, VKEdele ja mikroettevõtjatele?

Erinevad variandid on eriti olulised väikeettevõtjate jaoks, kes moodustavad 90 % asjaomastest ettevõtjatest. Samas langeb 82 % tulirelvade tootmise kogukäibest suurettevõtjate arvele (ja 80 % ettevõtjatest asub vaid kuues liikmesriigis), mistõttu mõjutab ettepanek VKEsid vaid vähesel määral. Variandid 1 ja 2 ei avalda kumbki VKEdele erilist mõju, kuna nende rakendamisel ei muudetaks oluliselt kehtivat õigusraamistikku ega kehtestataks uusi kohustusi. Tegemist on kas soovitudstega või õigusraamistiku selgitamisega.

VKEdel, nagu ülejäänud relvakaupmeestel, tekiksid (piiratud) kulud vaid variandi 3 puhul, eeskätt seoses vajadusega süstemaatiliselt tõendada importi sihtriigiks olevas kolmandas riigis. See ei tekitaks eksportijatele erilist lisakoormust, kuna tegemist on teabega, mis on juba kättesaadav ja mida nad tulevaste kontrollide tarvis üldjuhul juba säilitavad.

Ettevõtjate esindajad pidasid avaliku konsultatsiooni käigus küsitavaks variandi 3 puhul kavandatud lõppkasutaja sertifikaadi nõuet A- ja B-klassi relvade eksportimisel, suutmata samas mõõta sellise meetme mõju. Kõige enam tunti muret selle pärast, et ei ole võimalik määrata kindlaks tegelikku lõppkasutajat sihtriigis. Seda muret leevendab asjaolu, et variandi 3 rakendamisel nähtaks määrusega ette, et lõppkasutajana käsitatakse vaid tsiviilkasutuseks mõeldud tulirelvade tegelikku importijat kolmandas riigis (st relvakaupmeest). Koormust tekitaks eelkõige vajadus hankida importijalt tõestatud kinnitus selle kohta, et ta ei reekspordi tulirelvi ega müü neid kasutajatele, kes ei ole tsiviilisikud.

Kas on ette näha märkimisväärset mõju liikmesriikide eelarvele ja ametiasutustele?

Õigusraamistiku selgitamine ning tolliasutuste ja lube andvate asutuste rolli selgitavad sätted tooksid kaas tolliasutuste suurema kaasamise, et tagada tulirelvasaadetiste järelevalve. Tolliasutusi kutsutakse üles tagama tulirelvi käsitlevate valdkondlike õigusaktide järgimine, kandes hoolt eeskätt selle eest, et imporditavad hoiatus- ja signaalrelvad on liigitatud nõuetekohaselt ning et nendega on kaasas nõutavad dokumendid või et poolvalmis osi saavad importida üksnes relvakaupmehed. Võttes arvesse tulirelvaimpordi ja -ekspordi väikest osakaalu (0,027 % ELi koguimpordist ja 0,069 % ELi koguekspordis) ning asjaolu, et tolliasutused ei tee süstemaatilisi kontrole, vaid üksnes riskiprofiilil põhinevaid füüsilisi kontrole või dokumentide järelkontrole, peetakse mõju piiratuks.

Samamoodi avaldaks piiratud mõju kohustus kasutada loa andmisest keeldumise kohta teabe vahetamiseks spetsiaalset platvormi, kuna keeldumiste arv on väike (umbes 30 keeldumist aastas). Impordi- ja ekspordilubade jaoks elektrooniliste andmekogumissüsteemide loomiseks tuleb enamikus liikmesriikides tõenäoliselt teha ühekordne investeering IT-valdkonnas. Ehkki ükski liikmesriik ei olnud valmis esitama kuluproгноosi, leidsid kõik suunatud konsultatsioonis osalenud liikmesriigid, et see investeering oleks teostatav. Asjaomase kulu korvaks suures osas võimalus võtta otse ühendust liikmesriikide tulirelvade seaduslikke omanikke hõlmavate andmekogumissüsteemidega ja relvakaupmeeste registritega.

Kas on oodata muud olulist mõju?

Kuna kõik kavandatud variandid vähendavad ebaseadusliku tulirelvakaubanduse põhjustatavaid ohte, on neil positiivne mõju ELi kodanike turvalisusele.

Kavandatud variandid on ELi kodanike liikumisvabaduse osas igati kooskõlas harta artikli 45 eesmärkidega, kuna nendega kinnitatakse kodanike võimalust lahkuda sportimise või jahipidamise eesmärgil ajutiselt EList (ja tagasi tulla) koos oma isikliku tulirelvaga. Liikumist peaksid hõlbustama ka täiendavad lihtsustused kollektsoonäride ja muuseumide jaoks.

D. Järeelmeetmed

Millal poliitika läbi vaadatakse?

Õigusakti mõju ei tuleks hinnata varem kui viis aastat pärast õigusakti rakendamise tähtaega, mis on piisavalt pikk ajavahemik, et hinnata algatuse mõju pärast selle täielikku rakendamist kõigis liikmesriikides. Sellele hindamisele eelnevad rakendamisaruanded ja järelvalveprogramm.