

Bruselj, 28. oktober 2022
(OR. en)

Medinstitucionalna zadeva:
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

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	27. oktober 2022
Prejemnik:	Thérèse BLANCHET, generalna sekretarka Sveta Evropske unije
Št. dok. Kom.:	SWD(2022) 299 final
Zadeva:	DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA Spremni dokument k Predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o ukrepih za uvoz, izvoz in tranzit strelnega orožja, njegovih pomembnih sestavnih delov ter streliva za izvajanje člena 10 Protokola Združenih narodov o nedovoljeni proizvodnji strelnega orožja, njegovih sestavnih delov in streliva ter trgovini z njimi, ki dopolnjuje Konvencijo Združenih narodov proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu (Protokol ZN o strelnem orožju) (prenovitev)

Delegacije prejmejo priloženi dokument SWD(2022) 299 final.

Priloga: SWD(2022) 299 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 27.10.2022
SWD(2022) 299 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE
POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA

Spremni dokument

k Predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta

o ukrepih za uvoz, izvoz in tranzit strelnega orožja, njegovih pomembnih sestavnih delov ter streliva za izvajanje člena 10 Protokola Združenih narodov o nedovoljeni proizvodnji strelnega orožja, njegovih sestavnih delov in streliva ter trgovini z njimi, ki dopolnjuje Konvencijo Združenih narodov proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu (Protokol ZN o strelnem orožju) (prenovitev)

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

Povzetek
Ocena učinka revizije uredbe EU o uvozu, izvozu in tranzitu strelnega orožja za civilno uporabo
A. Potreba po ukrepanju
Zakaj? V čem je težava?
Prihaja do izogibanj obstoječim pravilom o strelnem orožju, kar vodi do tihotapljenja in preusmerjanja strelnega orožja v EU. To nedovoljeno strelno orožje je sredstvo za izvajanje kaznivih dejanj, vključno s terorizmom. Pri izvozu obstaja tveganje preusmerjanja strelnega orožja, ki je vir za nedovoljeno trgovino s strelnim orožjem po vsem svetu ter prispeva h globalni nestabilnosti in organiziranemu kriminalu. Poleg tega je bilo v oceni uredbe o strelnem orožju poudarjeno, da je dodana vrednost Uredbe omejena, ker nacionalna pravila in postopki niso resnično usklajeni. Gospodarski subjekti se še naprej soočajo z upravnim bremenom pri uvozu in izvozu strelnega orožja za civilno uporabo. Razlogi za te težave so: • pomanjkanje izmenjave informacij o obveščevalnih podatkih, zasegih, tranzitu strelnega orožja in zavrnitvah podelitve izvoznih dovoljenj, • pomanjkanje nadzora in ocene tveganja za odkrivanje varnostnih težav in trendov ter za preverjanje pravilne končne uporabe izvoženega strelnega orožja, • nezadostno sodelovanje med carinskimi organi in organi za izdajanje dovoljenj za preverjanje orožja, ki ga je mogoče predelati, ali onesposobljenega orožja, za preprečevanje preusmerjanja orožja in preverjanje veljavnosti dovoljenj ter za zmanjšanje upravnega bremena za zakonite proizvajalce in trgovce, • nejasen pravni okvir, ki dopušča različne nacionalne razlage in pravila ter posledično ustvarja nedoslednosti in razlike v razlagi s strani pristojnih organov (na primer prekrivanje s Skupnim stališčem Sveta 2008/944/SZVP o nadzoru izvoza vojaške opreme), • neusklajenost Uredbe (EU) št. 258/2012 z drugo zakonodajo EU in nacionalno zakonodajo o strelnem orožju.
Kaj naj bi prinesla ta pobuda?
Ta pobuda naj bi uskladila nacionalna pravila o uvoznih in izvoznih dovoljenjih za strelno orožje, njegove pomembne sestavne dele in strelivo v civilnih poslih, da bi se zmanjšalo upravno breme za gospodarske subjekte. Poleg tega naj bi okrepila vlogo pristojnih organov pri preprečevanju tihotapljenja in preusmerjanja strelnega orožja ter boju proti njima. Pobuda ima tri specifične cilje: • izboljšanje sistematičnega zbiranja podatkov o mednarodnem gibanju in zasegih strelnega orožja, • omogočanje usklajenih kontrol in ocen tveganja. To pomeni, da je treba najprej zagotoviti sledljivost strelnega orožja z izboljšanjem izmenjave informacij in sodelovanja med carinskimi organi in organi za izdajanje dovoljenj, • zagotavljanje enakih konkurenčnih pogojev in zmanjšanje upravnega bremena za gospodarske subjekte in uporabnike strelnega orožja z vzpostavitvijo poenotenih postopkov in nadzornih mehanizmov.
Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU?
Ker je EU območje brez notranjih meja, na katerem blago in osebe prosto krožijo, so skupna pravila o uvozu in izvozu strelnega orožja, njegovih sestavnih delov in streliva bistvenega pomena. Omenjena vprašanja je mogoče obravnavati le na ravni EU, saj raznolikost nacionalnih zakonodaj neposredno vpliva

na učinkovitost in enotno razlago notranjega prava EU (direktive o strelnem orožju). Regulativna razhajanja lahko ustvarijo tudi pravne praznine, ki jih lahko izkoristijo storilci kaznivih dejanj. Razlike v postopkih izdajanja dovoljenj za izvoz, uvoz in tranzit ter kontrolah med državami članicami so v nasprotju s samim konceptom izključne pristojnosti EU na področju zunanje trgovine.

B. Rešitve

Katere zakonodajne in nezakonodajne možnosti politike so se upoštevale? Ali obstaja prednostna možnost? Zakaj?

Poleg pristopa mehkega prava (možnost 1), ki je osredotočen na priporočila/smernice in opozarjanje organov na že veljavno zakonodajo, sta bili ocenjeni še dve zakonodajni možnosti, pri čemer je bila možnost 3 izbrana za prednostno možnost.

- Možnost 1: pristop mehkega prava

Poudarek bi bil na doslednem izvajanju priporočila Komisije iz leta 2018 o takojšnjih ukrepih za izboljšanje varnosti ukrepov glede izvoza, uvoza in tranzita strelnega orožja, njegovih delov in pomembnih sestavnih delov ter streliva.

To možnost bi dopolnila vključitev bolj specifičnih smernic in priporočil, na primer z navedbo podatkov, ki bi jih morali organi za izdajanje dovoljenj za strelno orožje spremljati in evidentirati pri uvozu in izvozu, nadgradnjo in izboljšanjem informacijskega sistema za nadzor nad izvozom konvencionalnega orožja (COARM), pregledom skupnih meril tveganja in standardov, zbiranjem dobrih praks v zvezi s poenostavljenimi postopki itd.

- Možnost 2: pojasnitev obstoječega pravnega okvira

S pojasnitvijo bi se odpravile dvoumnosti pri razlagi veljavne zakonodaje (na primer vrste informacij, ki jih je treba evidentirati, in uvrstitev nekaterih vrst orožja in sestavnih delov kot strelno orožje), ustvarila izrecna pravna podlaga, v skladu s katero bi se od pristojnih organov zahtevala uporaba obstoječih sistemov za izmenjavo informacij, uskladili obstoječi poenostavljeni postopki in roki, pojasnile vloge uvoznikov in izvoznikov ter uskladilo področje uporabe Uredbe z notranjimi pravili EU (za iste razrede orožja in iste gospodarske subjekte). S to možnostjo bi se večina ukrepov, navedenih v *možnosti 1*, prenesla v besedilo Uredbe.

- Možnost 3: nove zakonodajne določbe

S to možnostjo bi se nadgradila in dopolnila možnost 2 ter dodale bi se nove zakonodajne določbe. Zagotovila bi se popolna sledljivost uvoženega in izvoženega strelnega orožja, na primer z obvezno označitvijo ob uvozu, omejitvijo uvoza polizdelanih sestavnih delov na trgovce z orožjem, računalniškimi podatkovnimi zbirkami, dovoljenji za končnega uporabnika za izvoz strelnega orožja, ki je prepovedano ali za katero je treba pridobiti dovoljenje (razreda A in B), in s kontrolami po odpošiljanju. Od nacionalnih organov bi se zahtevalo, da si izmenjujejo statistične podatke, in izboljšala bi se izmenjava informacij med organi za izdajanje dovoljenj in carinskimi organi. Uvedene bi bile tudi nove poenostavitve (začasni uvoz, splošno izvozno dovoljenje, e-postopki) in odpravila bi se prekrivanja s področjem uporabe pravil EU o izvozu vojaške opreme (Skupno stališče 2008/944/SZVP), saj bi se ta možnost uporabljala izključno za vse posle med civilisti.

- Možnost 3a: nove zakonodajne določbe brez spremembe medsebojnega delovanja s skupnim stališčem

Možnost 3a bi bila v osnovi podobna možnosti 3, z eno izjemo: namesto da bi sledila logiki direktive o strelnem orožju za razlikovanje med vojaškimi in civilnimi posli, bi Uredba ohranila sklicevanje na strelno orožje, oblikovano „zlasti za vojaško uporabo“.

Možnost 3 bi imela največjo dodano vrednost EU. Popolna uskladitev področja uporabe Uredbe s področjem uporabe direktive o strelnem orožju (kodificirana leta 2021) bi pomenila, da bi Uredba urejala vse civilne posle s strelnim orožjem, vključno s civilno trgovino z avtomatskim strelnim orožjem,

polavtomatskim strelnim orožjem z nabojnikom, ki lahko sprejme veliko število nabojev, ali polavtomatskim dolgocevnim strelnim orožjem z zložljivim ali teleskopskim kopitom. Tako kot v direktivi o strelnem orožju bi iz Uredbe ostali izključeni posli med vladami ali prodaja vojski ali oboroženim silam, kar pomeni, da bi bilo mogoče cilje glede varnosti in poenostavitve doseči le za strelno orožje za civilno uporabo. Novouvedene poenostavitve bi odgovorile na zahteve deležnikov (trgovcev na drobno z orožjem, proizvajalcev orožja, lovcev in športnih strelcev), naj se zmanjša njihovo upravno breme in zagotovi enoten pristop EU.

Kdo podpira katero možnost?

Med javnim posvetovanjem so sodelujoči jasno poudarili potrebo po ukrepanju EU. Skoraj 70 % anketirancev (75 % predstavnikov podjetij) je menilo, da so skupna pravila EU o uvozu strelnega orožja za civilno uporabo iz držav zunaj EU in o izvozu strelnega orožja za civilno uporabo v države nečlanice EU pomembna ali zelo pomembna. 62 % jih je menilo, da je potrebno posredovanje EU v zvezi z veljavnimi pravili o uvozu, izvozu in tranzitu strelnega orožja za civilno uporabo, 59,5 % pa jih je navedlo, da so potrebna nova orodja za izboljšanje veljavnih pravil o uvozu, izvozu in tranzitu strelnega orožja za civilno uporabo. Podpora nacionalnih organov je bila še večja. V zaupnem posvetovanju s pristojnimi organi in organi za preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj je 76,66 % sodelujočih menilo, da so skupna pravila EU o uvozu strelnega orožja za civilno uporabo iz držav zunaj EU pomembna ali zelo pomembna, 83,3 % pa jih je enako menilo o pravilih o izvozu strelnega orožja za civilno uporabo v države nečlanice EU. Med analizo polj s prostim besedilom v okviru javnega posvetovanja se je izkazalo, da velika večina sodelujočih podpira enotna pravila EU namesto dodatnih nacionalnih postopkov.

C. Učinki prednostne možnosti

Kakšne so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Prednostna možnost (možnost 3) naj bi znatno prispevala k izboljšanju zmogljivosti držav članic za preprečevanje tihotapljenja in preusmerjanja strelnega orožja pri uvozu in izvozu. Mehanizem na ravni EU za zagotovitev, da se določen model **plašilnega in signalnega orožja** uvršča pod isto tarifno številko carinske kombinirane nomenklature po vsej EU, bi bil dodaten varnostni ukrep za preprečitev, da modeli, ki jih je mogoče predelati, v nekaterih državah članicah kljub temu ne bi bili deklarirani kot strelno orožje. Določitev **seznama plašilnega in signalnega orožja, ki ga ni mogoče predelati**, v skladu z Izvedbeno direktivo (EU) 2019/69 bi zagotovila samodejno prepoznavanje takega uvoženega orožja po vsej EU. S tem bi se povečala varnost uvoza in se zagotovilo, da samo orožje s tega seznama ni strelno orožje.

Najučinkovitejši ukrep za preprečevanje preusmerjanja in nezakonite proizvodnje neoznačenega strelnega orožja bi bila **preprečitev uvoza polizdelanega strelnega orožja** in pomembnih sestavnih delov **fizičnim osebam**. Sledljivost strelnega orožja (in s tem varnost trgovine) bi se močno izboljšala s **popolno informatizacijo podatkovnih zbirk za dovoljenja** (in bi pomenila letno korist v višini 1,5 milijona EUR za trgovce z orožjem).

Vzpostavitev enotnega uvoznega dovoljenja EU, imenovanje organov za preverjanje skladnosti in določitev 60-dnevnega roka za podelitev uvoznih dovoljenj bodo prav tako zagotovili enake konkurenčne pogoje za vse uvoznike. Če bi se **implicitno soglasje tretjih držav za tranzit strelnega orožja** vedno štelo za podeljeno po 20 dneh, bi se stroški trgovcev s strelnim orožjem vsako leto znižali za več kot 56 000 EUR.

Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

V okviru prednostne možnosti bodo nastali dodatni stroški za javne uprave, saj bo predlog vključeval dodatna preverjanja organov za izdajanje dovoljenj in carinskih organov (glej oddelek o učinku na nacionalne proračune spodaj). Vendar bo dejanski učinek omejen, saj je civilno strelno orožje

zanemarljiv del celotne trgovine. Interoperabilnost informacijskih sistemov bo tudi poenostavila carinske kontrole.

Ker bodo izvozniki morali predložiti dokazila o končnem uvozu v namembno državo, bi to lahko pomenilo skupne letne stroške v višini približno 180 000 EUR za trgovce z orožjem v EU. Poleg tega bo zahteva po dovoljenju za končnega uporabnika za izvoženo strelno orožje razredov A in B pomenila letne skupne stroške v višini približno 720 000 EUR za trgovce z orožjem v EU (ki se bodo razporedili na približno 20 000 trgovcev z orožjem, dejavnih v EU).

Kakšen bo vpliv na podjetja, MSP ter mikropodjetja?

Različne možnosti so zlasti pomembne za male subjekte, ki predstavljajo 90 % skupnega števila zadevnih gospodarskih subjektov. Vendar 82 % celotnega prihodka od proizvodnje strelnega orožja ustvarijo velika podjetja (in 80 % vseh podjetij posluje v samo šestih državah članicah), zato bi ukrepi le v manjši meri vplivali na MSP.

Niti možnost 1 niti 2 nimata posebnega vpliva na MSP, saj ne spreminjata bistveno sedanjega regulativnega okvira ali ustvarjata novih obveznosti. Vključujeta namreč samo priporočila ali pojasnitev pravnega okvira.

MSP bi tako kot ostali trgovci z orožjem imeli (omejene) stroške le v okviru možnosti 3. Ti stroški bi nastali zaradi zahteve po sistematični predložitvi dokazil o uvozu v namembno tretjo državo. To ne bi pomenilo posebnega bremena za izvoznike, saj imajo te informacije že na voljo in jih načeloma že hranijo v svojih evidencah za morebitne prihodnje preglede.

Predstavniki podjetij so med javnim posvetovanjem izrazili pomisleke glede možnosti, da bi se za izvoženo orožje razredov A in B v okviru možnosti 3 zahtevalo dovoljenje za končnega uporabnika, vendar niso mogli količinsko opredeliti učinka takega ukrepa. Glavni pomislek je to, da ni mogoče določiti dejanskega končnega uporabnika v namembni državi. Ta pomislek nekoliko zmanjšuje dejstvo, da bi Uredba v skladu z možnostjo 3 določala, da se za končnega uporabnika v tretji državi šteje samo dejanski uvoznik strelnega orožja za civilno uporabo (tj. trgovec z orožjem). Glavno breme bi bila obveznost pridobitve overjene zaveze od uvoznika, da strelnega orožja ne bo ponovno izvažal in da ga ne bo prodajal necivilistom.

Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?

Pojasnitev pravnega okvira in določb o vlogah carinskih organov in organov za izdajanje dovoljenj bi na splošno pomenila večjo vključenost carinskih organov, da se zagotovi nadzor nad pošiljkami strelnega orožja. Carinski organi bodo pozvani k izvrševanju sektorske zakonodaje o strelnem orožju, zlasti z zagotavljanjem, da je uvoženo plašilno in signalno orožje ustrezno uvrščeno in da ga spremlja zahtevana dokumentacija oziroma da lahko polizdelane sestavne dele uvažajo samo trgovci z orožjem. Glede na majhen obseg uvoza in izvoza strelnega orožja (0,027 % vsega uvoza v EU in 0,069 % vsega izvoza EU) in dejstvo, da carinski organi ne izvajajo sistematičnih kontrol, temveč le fizične preglede na podlagi profilov tveganja ali naknadne dokumentacijske preglede, se šteje, da je učinek omejen.

Podobno bi bil glede na majhno število zavrnitvev (približno 30 zavrnitvev na leto) omejen tudi učinek obvezne uporabe posebne platforme za izmenjavo informacij o zavrnitvah podelitve dovoljenj.

Vzpostavitev računalniških podatkovnih zbirk za uvozna in izvozna dovoljenja bo verjetno zahtevala enkratne naložbe v informacijsko tehnologijo v večini držav članic. Čeprav se zdi, da nobena država članica ni bila pripravljena predložiti ocene, so vse države članice, s katerimi je bilo opravljeno ciljno usmerjeno posvetovanje, menile, da bi bilo to izvedljivo. Stroški bi se v veliki meri izravnali s prednostmi neposredne povezave z nacionalnimi podatkovnimi zbirkami zakonitih lastnikov strelnega orožja in registri trgovcev s strelnim orožjem.

Bo imela pobuda tudi druge pomembnejše učinke?

Z obravnavanjem grožnje nedovoljene trgovine s strelnim orožjem bodo vse predvidene možnosti pozitivno vplivale na varnost državljanov in državljanek EU.

Predvidene možnosti bi v celoti upoštevale cilje člana 45 Listine v zvezi s svobodo gibanja državljanov EU, saj bi potrdile možnost, da lahko začasno zapustijo EU (in se vrnejo) z osebnim strelnim orožjem, ko potujejo zaradi športa ali lova. Dodatne poenostavitve za zbiratelje ali muzeje naj bi prav tako olajšale njihovo pravico do gibanja.

D. Spremljanje

Kdaj se bo politika pregledala?

Ocena učinka zakonodajnega akta naj se načeloma ne bi opravila prej kot pet let po roku za izvajanje zakonodajnega akta, da se zagotovi dovolj dolgo obdobje za oceno učinkov pobude po tem, ko se je začela v celoti izvajati v vseh državah članicah. Pred tako oceno bi se pripravili poročila o izvajanju in program spremljanja.