



Брюксел, 18.11.2015 г.
COM(2015) 751 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Оценка в рамките на REFIT на Директива 91/477/ЕИО на Съвета от 18 юни 1991 г., изменена с Директива 2008/51/ЕО от 21 май 2008 г. относно контрола на придобиването и притежаването на оръжие

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Оценка в рамките на REFIT на Директива 91/477/ЕИО на Съвета от 18 юни 1991 г., изменена с Директива 2008/51/ЕО от 21 май 2008 г. относно контрола на придобиването и притежаването на оръжие

1. Въведение

(1) Директива 91/477/ЕИО на Съвета относно контрола на придобиването и притежаването на оръжие е приета на 18 юни 1991 г.¹ и е изменена с Директива 2008/51/ЕО на 21 май 2008 г.² (Директивата за огнестрелните оръжия).

(2) В член 17 от Директивата за огнестрелните оръжия е предвидено, че „В срок до 28 юли 2015 г. Комисията представя доклад на Европейския парламент и на Съвета за положението, което произтича от прилагането на настоящата директива, придружен при необходимост от предложения.“ С оглед на изготвянето на доклада Комисията започна проучване за оценка, което беше извършено от външни консултанти. Проучването за оценка, приключено през декември 2014 г.³, съдържа задълбочен анализ на прилагането на директивата, както и анализ на резултатите от законодателството по пет ключови критерия за оценка. Освен това въз основа на констатациите в него са формулирани специфични препоръки за подобрения, отправени или към Комисията, или към органите на държавите членки, или и към двете страни. Оценката е свързана с Програмата за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT) на Комисията⁴.

(3) При приключването на проучването за оценка Комисията поиска от членовете на комитета, създаден съгласно член 13, буква а) от директивата (Директивата за огнестрелните оръжия), в който са представени 28-те държави — членки (ДЧ) на ЕС, четирите държави⁵ от Европейското икономическо пространство (ЕИП)⁶ и Европейската асоциация за свободна търговия (ЕАСТ)⁷, да представи своите коментари и оценка по отношение на констатациите и препоръките. Членовете на комитета направиха устни бележки по време на заседанията на комитета (на 18 март 2014 г. и на 25 март 2015 г.), като те бяха допълнени с писмени коментари от някои държави членки (Белгия, Франция, Швеция и Обединеното кралство).

(4) Окончателният доклад от проучването за оценка беше изготвен точно преди трагичните събития в Париж и Копенхаген през януари 2015 г. Случилото се откри наличието на неотложни проблеми, свързани със сигурността, на равнището на ЕС. На заседанието на Комитета по огнестрелните оръжия, проведено през март 2015 г., Комисията прикани представителите на държавите членки не само да коментират заключенията от оценката, но и да засегнат други въпроси относно прилагането на

¹ ОВ L 256, 13.9.1991 г., стр. 51

² ОВ L 179, 8.7.2008 г., стр. 5

³ <http://bookshop.europa.eu/en/evaluation-of-the-firearms-directive-pbNB0514159/>;

<http://bookshop.europa.eu/en/evaluation-of-the-firearms-directive-pbNB0114006/>

⁴ COM(2013) 685 окончателен

⁵ Европейско икономическо пространство

⁶ Европейска асоциация за свободна търговия

⁷ Исландия, Лихтенщайн, Норвегия и Швейцария.

Директивата за огнестрелните оръжия, които са източник на безпокойство във връзка със скорошните трагични събития, и които не са обхванати от консултанта.

(5) Целта на настоящия доклад е да представи констатациите от проучването за оценка, да ги допълни с получената до този момент обратна информация и да представи критичната оценка на Комисията. Най-напред в доклада се припомнят контекстът и основните разпоредби на Директивата за огнестрелните оръжия. Представени са методологията, резултатите от проучването за оценка във връзка с петте критерия за оценка (т.е. ефикасност, ефективност, последователност, адекватност, добавена стойност за ЕС) и препоръките от доклада. Предвидена е и критична оценка на констатациите. Накрая са посочени инициативи, чието предприемане Комисията би могла да обмисли с цел работа по въпросите, открити при оценката и потвърдени от обратната информация на държавите членки.

2. Контекст

(6) С Директивата за огнестрелните оръжия се урежда придобиването, притежаването и обменът с цел търговия в рамките на ЕС на огнестрелни оръжия за гражданска употреба (напр. огнестрелни оръжия, използвани за спортна стрелба и лов). С нея се определят общи минимални стандарти, които държавите членки трябва да транспонират в своите национални закони относно оръжията; нейната цел е да се постигне баланс между целите на вътрешния пазар (т.е. трансгранично движение на огнестрелни оръжия) и целите в рамките на политиката за сигурност (т.е. високо равнище на сигурност и защита срещу престъпни действия и незаконен трафик) в рамките на ЕС.

(7) Директива 91/477/ЕИО първоначално представляваше спомагателна мярка за завършването на вътрешния пазар. Премахването на проверките за притежаването на оръжие по вътрешните граници на Общността направи необходимо приемането на ефективни правила, които да позволят извършването на проверки в рамките на държавите членки. За тази цел директивата съдържа правила относно придобиването и притежаването на огнестрелни оръжия и относно пренасянето на огнестрелни оръжия между държавите членки. Директивата дава на държавите членки възможността да приемат правила, по-строги от предвидените (член 3).

8) През 2000 г. Комисията представи за пръв път на Европейския парламент и на Съвета доклад за оценка на прилагането на Директива 91/477/ЕИО в държавите членки⁸. В доклада се посочва, че държавите членки и заинтересованите страни считат, че създадената от директивата правна рамка като цяло е достатъчна. Въпреки това бяха установени ключови проблеми, свързани с националното прилагане на директивата, като например: трудности с обмена на информация; несъответствие и сложност на националните законодателства, административни мерки и процедури за издаване на

⁸ Доклад от Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно „Прилагането на Директива 91/477/ЕИО на Съвета от 18 юни 1991 г. относно контрола на придобиването и притежаването на оръжия“ COM (2000) 837 окончателен. Брюксел, 15.12.2000 г.

разрешения; различия в класифицирането на огнестрелните оръжия за лов и за спорт, както и административни тежести за МСП. Това показва необходимостта от изясняване на някои разпоредби (напр. включване на определения за някои видове оръжия, а именно дезактивирани и старинни оръжия), за да се гарантира по-единно прилагане на директивата.

9) Докладът беше представен в момент, когато Комисията договаряше от името на държавите — членки на ЕС, Протокола на Организацията на обединените нации срещу незаконното производство на огнестрелни оръжия (UNFP)⁹ в контекста на Конвенцията на Организацията на обединените нации относно транснационалната организирана престъпност. Целта на протокола е да бъдат предвидени нови правила по-специално относно проследимостта (т.е. маркиране и водене на отчетност) и дезактивирането на огнестрелните оръжия. С оглед на това в доклада беше направено заключението, че Комисията, като взема предвид етапа на преговорите относно UNFP и обратната информация от всички заинтересовани страни относно директивата, възнамерява да представи подходящи предложения за изменение.

10) След влизането в сила на UNFP през 2005 г.¹⁰ Директива 91/477/ЕИО беше изменена с Директива 2008/51/ЕО, с цел да бъдат засилени аспектите на сигурността, така че да се осигури възможност за частично привеждане в съответствие със самия UNFP. Директивата за огнестрелните оръжия е част от набор от инициативи за прилагане на UNFP, предприети на международно равнище и на равнището на ЕС. Съответните разпоредби са транспонирани в европейското законодателство чрез Регламент № 258/2012¹¹ за създаване на правила за разрешен износ, внос и пренасяне на невоенни огнестрелни оръжия, идващи от трети държави или предназначени за такива¹².

(11) Принципите, от които се ръководи Европейската комисия в действията си за управление и намаляване на рисковете, създавани от огнестрелните оръжия за гражданска употреба, бяха определени в обща стратегия — съобщението „Огнестрелните оръжия и вътрешната сигурност на ЕС: защита на гражданите и

⁹ Протокол на Организацията на обединените нации срещу незаконното производство и трафик с огнестрелни оръжия, техни части и компоненти и боеприпаси към Конвенцията на Организацията на обединените нации срещу транснационалната организирана престъпност.

¹⁰ UNFP е ратифициран от Комисията през 2014 г. Решение на Съвета от 11 февруари 2014 г. относно сключването от името на Европейския съюз на Протокола срещу незаконното производство и трафик с огнестрелни оръжия, техни части и компоненти и боеприпаси към Конвенцията на Организацията на обединените нации срещу транснационалната организирана престъпност (2014/164/ЕС). ОВ 89, 23.3.2014 г., стр. 7.

¹¹ Регламент № 258/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 14 март 2012 г. за изпълнение на член 10 от Протокола на Организацията на обединените нации срещу незаконното производство и трафика с огнестрелни оръжия, техни части и компоненти и боеприпаси, допълващ Конвенцията на Организацията на обединените нации срещу транснационалната организирана престъпност („Протокол за огнестрелните оръжия“), и за установяване на разрешения за износа и мерки за вноса и транзита на огнестрелни оръжия, техни части и компоненти и боеприпаси.

¹² Основният принос на регламента е принципът, че пренасянето на граждански огнестрелни оръжия между държавите членки зависи от знанието и разрешението на всички участващи държави и че произходът на тези оръжия следва да бъде известен.

спиране на незаконния трафик¹³, публикувано през октомври 2013 г. В това съобщение са предложени мерки за повишаване на равнището на сигурност на гражданите на ЕС във връзка с огнестрелните оръжия и с цел защитата на техния законен пазар. В допълнение предстоящите инициативи, свързани с огнестрелните оръжия, са представени в наскоро изготвеното съобщение на Комисията „Европейска програма за сигурност“¹⁴, в което е подчертана необходимостта от поставяне на приоритет върху общ подход спрямо дезактивирането на огнестрелните оръжия, с цел да се предотврати повторното им въвеждане в употреба и използването им от лица с престъпни намерения. В съобщението се призовава също така за преразглеждане на съществуващото законодателство в областта на огнестрелните оръжия през 2016 г., за да бъдат подобрени обменът на информация (напр. чрез въвеждане на информация за иззетите огнестрелни оръжия в информационната система на Европол) и проследяването, да бъдат стандартизирани маркировките и да бъдат установени общи стандарти за дезактивирането на огнестрелни оръжия. След трагичните събития от 13 ноември 2015 г. в Париж Комисията реши да ускори преразглеждането на Директивата за огнестрелните оръжия, което ще бъде прието заедно с настоящия доклад. В настоящия доклад са представени доказателства в подкрепа на тези действия.

3. Основни разпоредби на Директивата за огнестрелните оръжия

(12) Двете основни цели на Директивата за огнестрелните оръжия са да се осигури правилното функциониране на вътрешния пазар и да се гарантира високо равнище на сигурност в ЕС. В нея се предвиждат по-специално минимални изисквания¹⁵ за придобиване и притежаване на огнестрелни оръжия за гражданска употреба в ЕС и хармонизирани административни мерки за пренасяне на огнестрелни оръжия в рамките на ЕС.

(13) Обхватът на директивата е описан в приложение I към нея, в което категориите огнестрелни оръжия, съответстващи на различни режими на приложение, са описани както следва:

- „Категория А, състояща се от забранени огнестрелни оръжия — напълно автоматични оръжия и военни оръжия“;
- „Категория В, включително огнестрелни оръжия, предмет на разрешение — използвани главно от спортни стрелци и ловци“;
- „Категория С, която обхваща огнестрелни оръжия, предмет на деклариране — основно огнестрелни оръжия, използвани от ловци“;

¹³ COM(2013) 716 final, Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент, „Огнестрелните оръжия и вътрешната сигурност на ЕС: защита на гражданите и спиране на незаконния трафик“.

¹⁴ COM(2015) 185 final, Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, Европейската програма за сигурност.

¹⁵ В съответствие с член 3 от Директивата за огнестрелните оръжия: „Държавите членки могат да приемат в своите законодателства по-строги разпоредби от предвидените в настоящата директива“.

- „Категория D за други огнестрелни оръжия — която се отнася главно за дългоцевни огнестрелни оръжия с единичен изстрел от гладкостенна цев“.

(14) Основните разпоредби на Директивата за огнестрелните оръжия се отнасят до:

- **Маркиране и проследимост (член 4):** Държавите членки гарантират, че всяко огнестрелно оръжие или част от него, пуснати на пазара, са маркирани и регистрирани. За тази цел държавите членки изискват или уникална маркировка, или поддържат алтернативна маркировка с номер или буквено-цифров код, който позволява идентифицирането на държавата на производство. Маркировката се поставя върху основен компонент на огнестрелното оръжие, унищожаването на който би направило огнестрелното оръжие неизползваемо. Изменената директива включва също така разпоредби относно въвеждането на национални компютризиращи системи за регистриране на данни, с цел да се подобри проследимостта на огнестрелните оръжия. В тези системи ще се регистрира ключова информация за всички огнестрелни оръжия, които са в наличност на пазара в държавите членки; тези системи трябваше да бъдат въведени във всички държави членки до 31 декември 2014 г.
- **Изисквания за придобиването и притежаването на огнестрелни оръжия (член 5):** Държавите членки разрешават придобиването и притежаването на огнестрелни оръжия само от лица, които имат основателна причина за това, и които:
 - са навършили 18 години, с изключение на придобиването по друг начин освен закупуване, и притежаването на огнестрелни оръжия за лов и спортна стрелба, при условие че в този случай лицата, които не са навършили 18 години, имат разрешение от родителите си или се намират под надзора на родител, или на друго пълнолетно лице, притежаващо валидно разрешително за огнестрелно оръжие или за лов, или са в лицензиран или одобрен по друг начин тренировъчен център;
 - не могат да представляват опасност за себе си, за обществения ред и за обществената безопасност. Наличието на присъда за тежко умишлено престъпление се счита за индикатор за такава опасност.
- **Европейски паспорт за огнестрелно оръжие (EFP) (член 12):** С директивата бяха въведени по-гъвкави правила по отношение на оръжията, използвани за лов и спортна стрелба, за да не бъде възпрепятствано движението им между държавите членки. С въвеждането на EFP ловците с огнестрелни оръжия категория C и D и спортните стрелци с огнестрелни оръжия категория B, C и D могат да пътуват в друга държава членка без предварително разрешение от държавата членка по местоназначение. EFP следва да се счита за основния документ, необходим на ловците и спортните стрелци, а държавата членка не може да обвързва приемането на европейския паспорт за огнестрелно оръжие със заплащане на каквато и да било такса.

- **Деактивиране (приложение I, раздел III):** В Директивата за огнестрелните оръжия са установени минимални ограничения и тя включва задължението за държавите членки да определят ред за проверка от компетентен орган на мерките за деактивиране. Този орган гарантира, че оръжията остават трайно деактивирани благодарение на националните процедури за деактивиране на огнестрелни оръжия. Както съзаконодателите са изискали при изменението, приложение I, част III, буква а) гласи: „Комисията издава общи насоки относно стандартите и техниките за деактивиране на огнестрелни оръжия, с цел да се гарантира, че деактивирани огнестрелни оръжия са трайно нефункционални“. До приемането на общите насоки за деактивиране държавите членки имат свободата да приемат най-подходящите процедури в тази връзка.

(15) И накрая, в член 17 от Директивата за огнестрелните оръжия е предвидено в срок до 28 юли 2015 г. Комисията да представи доклад за положението в резултат от прилагането на директивата. През 2014 г. в съответствие с разпоредбите на директивата Комисията започна 12-месечно проучване, за да оцени начина, по който са приложени Директивата за огнестрелните оръжия и последващото ѝ изменение, както и доколко тази правна рамка е допринесла за постигането на двете общи цели, свързани с гарантирането на правилното функциониране на вътрешния пазар и постигането на високо равнище на сигурност в рамките на ЕС.

4. Методология на оценката

(16) Едногодишното проучване за оценка е извършено с цел анализиране на постигането на целите на директивата (добро функциониране на вътрешния пазар и високо равнище на сигурност) въз основа на пет критерия за оценка:

- Ефикасност: от гледна точка на степента, в която разпоредбите са допринесли за постигането на целите;
- Ефективност : на процедурите и задълженията, въведени с директивата, а именно дали резултатите (ползите) са постигнати на разумна цена;
- Последователност: на прилагането на разпоредбите на директивата, на тълкуването на ключови понятия и на цялостната съгласуваност на директивата с друго свързано законодателство;
- Адекватност: на разпоредбите на директивата по отношение на съществуващите нужди с оглед функционирането на вътрешния пазар и сигурността на гражданите на ЕС;
- Добавена стойност: на намесата на ЕС, сравнена с националното законодателство и действия.

(17) Оценката обхващаше всички разпоредби на директивата във всички 28 държави — членки на ЕС, от 1991 г. досега. Освен това оценителите бяха приканени да вземат под

внимание предишни проучвания и инициативи на Комисията¹⁶, както и две проучвания, проведени едновременно с оценката — относно процедурите по дезактивиране, унищожаване и маркиране¹⁷ и борбата с незаконния трафик на оръжия в ЕС¹⁸.

(18) Анализът беше извършен посредством преглед на документи, онлайн проучване, интервюта и четири проучвания на казуси¹⁹ (проведени в четири държави членки: Белгия, Франция, Германия и Полша). Оценителите се свързаха със: органи на държавите членки; представители на производители на огнестрелни оръжия; оръжейници и оръжейни посредници; ползватели на огнестрелни оръжия, включително ловци и спортни стрелци; международни органи, сдружения, научноизследователски институти и други експерти. В онлайн проучването участваха 83 заинтересовани страни (34 органа от държавите членки, 28 представители от сектора, 16 ползватели, 5 експерти), интервютата бяха проведени с 56 заинтересовани страни (23 органа от държавите членки, 16 представители от сектора, 9 ползватели, 8 експерти), а за проучванията на казуси бяха интервюирани 30 заинтересовани страни (12 органа от държавите членки, 8 представители от сектора, 8 ползватели, 2 експерти).

(19) Още от първите месеци на проучването оценителите съобщиха за липса на ключови данни, свързани както с аспектите на пазара, така и със сигурността. Що се отнася до пазарния аспект, в наличната статистика на национално равнище и на равнището на ЕС обикновено не се прави разлика между огнестрелни оръжия за гражданска употреба и военни огнестрелни оръжия (което затруднява изолирането на данни за огнестрелните оръжия за гражданска употреба). Дори и когато това е било възможно, данните не винаги са били налични на равнището на държавите членки за всички държави (поради поверителност), поради което проследяването във времето на тенденциите в производството не е било възможно. И накрая, основното дружество, функциониращо в сектора, не е предоставило свободен достъп до информация. Що се отнася до сигурността, основният въпрос беше липсата на разбити данни относно

¹⁶ Включително: COM (2012)415 — Възможни предимства и недостатъци от съкращаването на броя категории огнестрелни оръжия на две такива (забранени оръжия или оръжия, подлежащи на разрешителен режим) с цел по-добро функциониране на вътрешния пазар за въпросните продукти, посредством евентуално опростяване; COM (2010)4040 — Пускане на пазара на реплики на огнестрелни оръжия.

¹⁷ Проучване в подкрепа на оценка на въздействието на възможна инициатива, свързана с подобряване на правилата относно процедурите за дезактивиране, унищожаване и маркиране на огнестрелните оръжия в ЕС, както и на предупредителните оръжия и копията (<http://www.sipri.org/research/security/europe/publications/study-on-firearms>)

¹⁸ Проучване в подкрепа на оценка на въздействието на възможностите за борба с незаконния трафик на оръжия в ЕС.

¹⁹ Критериите за подбор на държавите членки за проучванията на казуси бяха: i) размерът на пазара на огнестрелни оръжия; ii) проблеми със сигурността, изпитани от държавата членка; iii) огнестрелните оръжия като дял от населението; iv) брой регистрирани като откраднати или загубени огнестрелни оръжия.

видовете/категориите огнестрелни оръжия, които са в наличност на пазара в ЕС, и/или се използват незаконно и са обект на трафик, както и липсата на сравними и подробни данни за тенденциите в престъпленията и дейностите, включващи огнестрелни оръжия за гражданска употреба на равнището на ЕС. Друго ограничение беше свързано с ограничените налични данни за определяне на административната тежест и разходите за прилагане на дадена разпоредба.

5. Констатации

5.1 Критерии за оценка

5.1.1 Ефикасност

(20) Директивата е имала положителен принос за създаването на добре функциониращ вътрешен пазар за огнестрелни оръжия, което е една от целите ѝ. Въпреки това изпълнителят на проучването заключи, че потенциалният ѝ принос би могъл да бъде допълнително подобрен. Първо, въвеждането на категории и свързани регулаторни режими, е позволило да се предотврати потенциално нарушение на пазара, свързано с премахването на вътрешните проверки, и по този начин е създадо вътрешен пазар. От 2005 г.²⁰ насам търговията в рамките на ЕС е останала до голяма степен стабилна. Въпреки това различните тълкувания на разпоредбите на директивата са ограничили степента на очакваните ползи от намесата на ЕС. Заинтересованите страни (секторът и ползвателите) изразиха редица безпокойства, свързани със специфични пречки и тежест на процедурите, особено поради факта, че трябва да покриват разходи за информация, за да разберат правилата и процедурите, следвани в останалите държави членки (по-специално във връзка с EFP). Макар че през 2009 г. Комисията създаде контактна група²¹ с цел да облекчи обмена на информация, интервюираните заинтересовани страни продължават да посочват необходимостта от допълнително подобряване на съобщаването на полезна информация между държавите членки.

(21) Във връзка с целта „сигурност“ (т.е. защита на гражданите и на пазара на законни оръжия) равнището на сигурност и защита срещу незаконен трафик на огнестрелни оръжия и престъпления е повишено чрез въвеждане на:

- изисквания за проследяване за органите на държавите членки (т.е. компютризиран регистър) и за оръжейниците (регистър на всички сделки с огнестрелни оръжия) — член 4;
- изисквания за маркиране за производителите (макар че бяха изразени някои безпокойства във връзка със случаи на изтрита маркировка) — член 4, параграф 4;

²⁰ Времевата рамка 2005—2013 г. е използвана за справка, тъй като в ЕС вече са членували 25 държави членки.

²¹ Създаването на контактната група е предвидено в член 13, параграф 3 от Директивата за огнестрелните оръжия.

- минимални изисквания за придобиването и притежаването на огнестрелни оръжия — член 5.

Въпреки това се счита, че има възможности за подобрения във връзка с докладваните случаи на видоизменени предупредителни оръжия, въведени повторно в употреба дезактивирани огнестрелни оръжия, незаконна търговия с части на огнестрелни оръжия и тълкуването на „основни компоненти“.

(22) Поради липсата на всеобхватни данни за оценителя беше трудно да оцени ефикасността на директивата във връзка с целите по сигурността. По-специално анализът беше възпрепятстван от липсата на информационна база, включително конкретни и подробни данни относно престъпления, извършени със законно притежавани огнестрелни оръжия, видоизменени предупредителни оръжия и въведени повторно в употреба огнестрелни оръжия в държавите — членки на ЕС.

5.2.2 Ефективност

(23) При оценката бяха определени разходите, свързани с дейностите, необходими за прилагане на всяка разпоредба от директивата (преки разходи за постигане на съответствие — включително административна тежест — и разходи за информация²²) и бяха определени заинтересованите страни, които ги покриват. Оценката не включваше разходи, дължащи се на прилагането на допълнителни изисквания, както и разходи, породени от различията в националното прилагане.

(24) За да оцени дали целите на директивата са постигнати на разумна цена при липсата на количествени данни за разходите, изпълнителят направи качествена оценка на това дали свързаните със специфични разпоредби разходи са сметени за разумни според оценката на заинтересованите страни. За извършването на тази качествена оценка бяха приложени три критерия: преследваните цели, участието на заинтересованите страни и характера на разхода. Анализът сочи, че цялостните резултати са постигнати на разумна цена. Повечето пъти разходите са справедливо разпределени между различните заинтересовани страни. Частичната хармонизация на директивата води до непреки разходи с отрицателни ефекти във връзка със специфични разпоредби (и специфични категории заинтересовани страни), като например: EFP, категории, регистър на оръжейници и оръжейни посредници, споделяне на информация, огнестрелни оръжия, изисквания за собственост, дезактивиране, проследимост, маркиране.

²² Преки разходи за постигане на съответствие означава всички необходими процедури за приемане на директивата на национално равнище. Административни тежести са разходите, налагани върху предприятията и потребителите, при спазване на задължението за информация, произлизащо от държавното управление, както и разходите за органите на държавите членки за изпълнение на допълнителни процедури. Разходите за информация се дължат на различията в прилагането на директивата, поради които държавите членки, производителите и потребителите трябва да се информират за действащите изисквания в чужбина.

(25) Според различните представители на сектора (производители и национални сдружения) административната тежест е свързана главно с националната и бюрократичната неефективност, а не с разпоредбите на директивата. Примери за това са: издаването на лицензи за внос и износ при трансфери в рамките на ЕС понякога отнема много време; изискванията за сигурност, въведени на национално равнище (напр. задължителна проверка на предупредителните системи, за която оръжейниците трябва да платят такса). Представителите на сектора потвърдиха, че тази административна тежест би могла да забави движенията на пазара.

(26) Изпълнителят на оценката заключи, че цялостните резултати от самата директива са постигнати на разумна цена. Административната тежест и разходите, поемани от заинтересованите страни, са свързани повече с административните процедури за прилагане на директивата на национално равнище и намаляването на тези разходи би било сметено за подобрене.

5.1.3 Последователност

(27) Приемането на директива, в която са определени минимални изисквания, доведе до известни различия в нейното прилагане на равнището на държавите членки, които имаха отражение или върху вътрешния пазар, или върху целите във връзка със сигурността.

Що се отнася до различията, оказващи въздействие върху вътрешния пазар, при оценяването бяха подчертани:

- несъответствия в прилагането на категориите, по-специално на категории С и D, които създават объркване в документа, необходим при закупуване на огнестрелно оръжие в различните държави, и така възпрепятстват движението на огнестрелни оръжия в Европа и довеждат до разходи;
- различия в прилагането на разпоредбите, свързани с EFP, като например брой на необходимите документи. Това оказва отрицателно въздействие, тъй като възпрепятства безпроблемния трансфер на огнестрелни оръжия.

Несъответствията в прилагането, оказващи въздействие върху сигурността на гражданите на ЕС, са:

- различия в стандартите за маркиране, понеже те ограничават възможността за проследяване на огнестрелни оръжия или за борба с незаконния трафик;
- различия в техниките и стандартите на дезактивиране, както и в определянето на органа, който да ги прилага. Тези различия пораждаат безпокойства, защото е възможно не само органът или участникът, отговарящ за дезактивирането, да не притежава необходимите технически умения, но и защото стандартите в някои държави членки не се считат за достатъчни;
- различията в категоризацията на оръжията в националното законодателство пораждаат проблеми в проследимостта и правоприлагането. По-специално такъв е случаят, когато считан за огнестрелно оръжие обект в една държава членка

бъде пренесен в държава членка, в която той вече не се счита за огнестрелно оръжие, поради което органите загубват следите му;

- различия в тълкуването на ключови понятия, включени в директивата (основни компоненти, оръжейни посредници, предупредителни оръжия и старинни оръжия).

От друга страна, стана ясно, че няма проблеми, свързани с изискванията за собственост, и че директивата е спомогнала за хармонизирането им.

(28) Що се отнася до последователността на Директивата за огнестрелните оръжия по отношение на действащото законодателство на ЕС, заключението от проучването е, че основните проблеми са свързани с UNFP. С изменението от 2008 г. терминологията на директивата само частично е приведена в съответствие с UNFP. Всъщност с директивата е въведено разграничение между основни части и компоненти, което не е отразено в текста на Организацията на обединените нации, в който се говори за „части и компоненти“. Освен това UNFP²³ дава възможност държава, страна по него, да признае дезактивирано огнестрелно оръжие като огнестрелно оръжие в съответствие със своето национално право и да предприеме всички необходими мерки въз основа на това.

5.1.4 Актуалност

(29) Заключението от оценката е, че като цяло директивата за огнестрелните оръжия продължава да бъде напълно актуална спрямо настоящите нужди на пазара (т.е. трансграничното движение на огнестрелни оръжия). Изразените от икономическите оператори безпокойства са свързани главно с различните мерки и процедури за прилагане, приети от държавите членки, които са източник на допълнителна тежест и разходи, оказващи отрицателно въздействие върху трансграничното движение на огнестрелни оръжия.

(30) Що се отнася до целите във връзка със сигурността (напр. престъпления със законно притежавани огнестрелни оръжия, кражба или загуба на поначало законно притежавани огнестрелни оръжия, видоизменяне на сигнални оръжия или дезактивирани огнестрелни оръжия), оценителите стигат до заключението, че директивата е актуална по отношение на повечето рискове за сигурността. Те изброяват няколко дейности, чието включване в обхвата на директивата да бъде обмислено или които да бъдат по-добре описани. Те са: видоизменяне на сигнални оръжия; видоизменяне на полуавтоматични оръжия; повторното въвеждане в употреба на дезактивирани огнестрелни оръжия; изтриване на маркировка; незаконна употреба на оръжия, получени като наследство. Всички горепосочени дейности предизвикват безпокойства относно сигурността на равнището на държавите членки. И накрая, оценителите отбелязват, че бъдещото развитие на технологиите, например новите

²³ Член 19 от UNFP.

технологии (включително триизмерния печат) и новите канали за продажба (напр. интернет)²⁴, може да се превърнат в предизвикателство за обхвата на директивата в бъдеще.

5.1.5 Добавена стойност за ЕС

(31) Огнестрелните оръжия са предмети със специален характер. Повечето проблеми със сигурността, които Директивата за огнестрелните оръжия цели да преодолее, са с трансграничен характер. Уязвимостта на една държава членка по отношение на престъпната дейност засяга ЕС като цяло (напр. случаи на видоизменяне на предупредителни оръжия). Различията в националното законодателство са пречка за проверките и полицейското сътрудничество между държавите членки (напр. различни изисквания за регистрация на един и същ вид огнестрелни оръжия). От проучването беше направено заключение, че ефективни действия за постигане на целите за гарантиране на високо равнище на сигурност за гражданите на ЕС и за улесняване на трансграничното движение на огнестрелни оръжия могат да бъдат предприети единствено на равнището на ЕС. Неоспоримата добавена стойност на Директивата за огнестрелните оръжия се дължи на създаването на обща регулаторна рамка за регулиране на огнестрелните оръжия, която не би била постигната чрез национални или двустранни намеси.

(32) Възможността за поддържане на високо равнище на сигурност и за укрепване на вътрешния пазар съществува благодарение на гъвкавия характер на самата директива. В Директивата са определени общи минимални стандарти, като същевременно се зачита принципът на субсидиарност и на държавите членки се дава възможността да приемат по-строги правила в съответствие със своите национални нужди и условия. В допълнение към това на държавите членки и на гражданите на ЕС е предоставена гаранция, че включените в директивата общи мерки за сигурност и тези, свързани с огнестрелните оръжия, произведени и пуснати на пазара в Европа, са валидни във всички държави членки.

(33) Минималният праг допринася също така за функционирането на вътрешния пазар, и за укрепването на законния пазар на огнестрелни оръжия. От гледна точка на пазара основният очакван принос на намесата на ЕС (създаване на общи категории) е затруднен от различното прилагане на равнището на държавите членки. Въпреки това ефективността на ЕФР е пример за потенциалната добавена стойност на намесата на ЕС от гледна точка на подкрепата за трансграничното движение на ловци и спортни стрелци.

²⁴ Що се отнася до продажбите в интернет и новите технологии, проучването, макар че се отнася до адекватността на текущата рамка за преодоляване на такива предизвикателства, хвърли светлина върху все по-честата употреба на интернет като канал за продажба на огнестрелни оръжия и трудностите при проверките в бъдеще.

5.2 Препоръки

(34) Въз основа на констатациите от оценката изпълнителят на проучването формулира набор от препоръки, разделени на действия, които налагат законодателна намеса, и действия, които не налагат такава.

- **Общи критерии за предупредителни оръжия, които могат да бъдат видоизменени (Законодателна)**

В резултат на оценката беше подчертано значението на това да бъде изяснено определението за предупредителни оръжия, които могат да бъдат видоизменени, както и критериите за определяне на предупредителни оръжия с цел създаване на общо разбиране за това кои видове оръжия могат да бъдат видоизменени, и да бъде ограничена наличността на пазара на тези, за които е доказано, че могат да бъдат видоизменени в годни за употреба огнестрелни оръжия. **Основни проблеми:** Видоизменянето на оръжия, първоначално работещи с халосни боеприпаси (предупредителни оръжия), в оръжия, изстрелващи боеприпаси с експлозивно действие, се е превърнало в сериозен проблем в голям брой държави членки.

- **Хармонизиране на стандарти и правила за дезактивиране (Законодателна)**

В резултат на оценката беше препоръчано да се продължи текущият процес по определяне на общи насоки за стандарти и методи за дезактивиране на огнестрелни оръжия в съответствие и с разпоредбите на директивата, които изрично предвиждат изготвянето от Комисията на общи насоки за дезактивиране. Обхватът на насоките следва да бъде разширен, така че да включва правила, свързани с изискванията за собственост, продажбата или трансфера на дезактивирани огнестрелни оръжия. **Основни проблеми:** Липсата на общи насоки относно стандартите и методите за дезактивиране е в основата на наличието на пазара на дезактивирани огнестрелни оръжия с различни нива на сигурност, които потенциално могат повторно да бъдат въведени в употреба. Освен техническите стандарти за дезактивиране, изискванията за собственост, продажба или трансфер са допълнителен важен аспект, който да бъде взет под внимание. В повечето държави членки дезактивираните огнестрелни оръжия вече не се считат за огнестрелни оръжия. Поради това те се заличават от официалния регистър, с което обратното им проследяване до техния първоначален собственик става невъзможно. Независимо от това за тези оръжия може да се счита, че създават опасения относно сигурността и могат да се използват за сплашване.

- **Хармонизиране на правилата относно маркирането (Законодателна)**

- В резултат на оценката беше препоръчано настоящото определение в директивата за части и компоненти да бъде приведено в съответствие с определението, включено в UNFP, като се предложи приемане на общи за целия ЕС стандарти за маркиране, както и включване в директивата на задължение за маркиране на всички основни компоненти в момента на производството или вноса им. **Основни проблеми:** Поради това че в някои държави членки основните компоненти не се третират като огнестрелни оръжия и поради задължението за маркиране само на един „основен

компонент“ възникват различия, които пораждаат затруднения за правоприлагащите органи при проследяване на огнестрелните оръжия при трансгранични престъпления. Това предполага също потенциални пречки пред функционирането на вътрешния пазар, понеже е възможно маркировките да не се признават във всички държави членки. Следва да се извърши предварителен задълбочен анализ на частите на регулираните и маркираните в държавите членки огнестрелни оръжия и на равнището на ЕС следва да бъдат отстранени различията между определенията за „основни компоненти“, включено в Директивата за огнестрелните оръжия, и за „части и компоненти“, регулирано от UNFP, за да се оцени необходимостта от промени на определенията в директивата.

- **Прозрачност и достъпност на националните правила за прилагане на директивата (Незаконодателна)**

В резултат на оценката беше препоръчано на равнището на ЕС за всички заинтересовани страни да се подобри достъпността на информацията, събирана на национално равнище, особено предвид разходите за информация, които е възможно МСП да направят (напр. чрез създаване на база данни за събиране на информация относно съществуващото законодателство и изискванията в 28-те държави членки). **Основни проблеми:** Разликите в прилагането са причината за: по-бавен обмен на огнестрелни оръжия в рамките на ЕС; разходи за информация — особено за МСП; тежест, произлизаща от разнообразието на приетите административни процедури.

- **Определяне на консенсусен подход за класификацията на ловни и спортни огнестрелни оръжия и изясняване на правилата за EFP (Незаконодателна)**

В резултат на оценката беше препоръчано свързаните с EFP правила да бъдат допълнително дефинирани на равнището на ЕС (като например брой допълнителни документи, изисквани от националните органи, и брой огнестрелни оръжия, които могат да бъдат включени в EFP). **Основни проблеми:** различната класификация на огнестрелните оръжия, използвани най-често за тези дейности в държавите членки (т.е. огнестрелните оръжия, използвани най-често за спортна стрелба, може да са забранени в някои държави членки), както и твърде ограничителните тълкувания на някои правила, свързани с EFP.

- **Задълбочен анализ по ключови въпроси (Незаконодателна)**

В резултат на оценката беше препоръчано да се направят задълбочени анализи на специфични аспекти, свързани с директивата, които са определени като проблемни в проучването: 1) допълнителна хармонизация на изискванията за собственост на огнестрелни оръжия; 2) тълкуване на понятието „оръжеен посредник“; 3) оценка на правилата, прилагани към полуавтоматичните оръжия, и оценка на тяхното равнище на опасност (по отношение на възможността те да бъдат видоизменени в автоматични оръжия). **Основни проблеми:** 1) Изисквания за собственост на огнестрелни оръжия: оценителите са забелязали постепенното установяване в

държавите членки на общи и по-подробни от посочените в директивата изисквания; 2) понятието „оръжеен посредник“: несъответствията в определението на понятието могат да създадат рискове. 3) полуавтоматични оръжия: редица държави членки са подчертали рисковете, свързани с видоизменянето на полуавтоматичните оръжия в автоматични.

- **Разширяване на знанията, свързани с нови технологии (Незаконодателна)**

В резултат на оценката бяха препоръчани допълнителни мерки за улесняване на споделянето на знания сред държавите членки относно промените на пазара на огнестрелни оръжия и в трафика на огнестрелни оръжия (като например онлайн пазара за огнестрелни оръжия, части на огнестрелни оръжия и други оръжия) и въздействието на новите технологии (триизмерен печат) върху контрола и проследяването на оръжията. **Основни проблеми:** Новите технологии поставят под въпрос капацитета на правоприлагащите органи да проследяват и откриват огнестрелни оръжия или техни компоненти в държавите членки и вероятно ще създадат трудности при проследяването и проверяването на пренасяните огнестрелни оръжия в бъдеще.

- **Засилване на събирането на данни (Незаконодателна)**

В резултат на оценката беше препоръчано да бъдат засилени дейностите по събиране на данни, за да бъде създадена стабилна информационна основа относно огнестрелните оръжия за гражданска употреба и свързаните с тях престъпления в подкрепа на бъдещите процеси по вземане на решения на равнището на ЕС. **Основни проблеми:** Липсата на подробни и всеобхватни данни е една от основните пречки, които възпрепятстват изготвянето на основани на доказателства политики от страна на създателите на политики.

6. Критична оценка и обратна информация от Комитета по огнестрелните оръжия

(35) В оценката беше даден отговор на въпросите, поставени от Комисията с оглед на оценката, а нейният анализ се основава на изчерпателен анализ на събраните данни. Въпреки това в качествен аспект наличните от официалната статистика данни не са достатъчни. Налице е ясен недостиг на данни, свързани с въпроси от областта на сигурността (напр. данните за престъпленията не са разбити по категории огнестрелни оръжия, ограничено разграничение между законни и незаконни огнестрелни оръжия, използвани за извършването на престъпления, ограничени данни за производството на огнестрелни оръжия за гражданска употреба по държави членки и др.), както и лошо качество на наличните данни във връзка със структурата на пазара на огнестрелни оръжия за гражданска употреба (т.е. производство, внос и износ на огнестрелни оръжия за гражданска употреба, служители и оборот на дружествата, работещи в сектора). Липсват данни за определяне на количеството разходи и административна тежест за прилагането на специфични разпоредби.

(36) Оценителите компенсират липсата на обобщени данни и статистика относно огнестрелните оръжия на граждани на равнището на ЕС, като се свързваха с националните секторни организации и събраха липсваща полезна информация чрез интервюта. Информацията от различните източници им позволи да направят кръстосана проверка на качеството и надеждността на данните.

(37) За да формира по-правилно своето становище относно валидността на констатациите и препоръките от проучването, Комисията призова представителите на Комитета по огнестрелните оръжия (съставен от представители на 28-те държави — членки на ЕС, и 4-те държави от ЕИП и ЕАСТ) да представят коментарите си по тях. На заседанието на комитета от 18 декември 2014 г. пред членовете на комитета бяха представени резултатите от проучването. По време на него представителите на държавите членки заключиха, че като цяло препоръките са валидни. Вследствие на трагичните събития от януари 2015 г. на заседание на комитета, проведено на 25 март 2015 г., държавите членки изразиха по-подробно становище относно препоръките от оценката. Държавите членки изразиха своята оценка за неотложността и валидността на всяка препоръка. В допълнение към това някои държави членки (Франция, Обединеното кралство, Швеция и Белгия) допълниха с писмени коментари предоставената устно обратна информация.

(38) От събраната от държавите членки информация може да бъде заключено, че:

- Голям брой държави членки са съгласни, че препоръките от особен приоритет са: i) общи критерии относно **възможността за видоизменяне на предупредителни оръжия**, ii) хармонизиране на стандартите и правилата за **дезактивиране**, iii) хармонизиране на правилата относно **маркирането**. Според по-голямата част от държавите членки тези въпроси налагат преразглеждане на директивата. Редица държави членки подчертаха нуждата от ускоряване на текущата работа по насоките за дезактивиране, предвидени в директивата.
- За повечето държави членки следва да се вземат под внимание, но да се считат за слабо/средно приоритетни следните препоръки: i) Прозрачност и достъпност на националните правила за прилагане на директивата; ii) Разширяване на знанията относно технологиите; iii) Засилване на събирането на данни.
- Що се отнася до препоръката относно **оперативната съвместимост** между създадените на национално равнище информационни системи, мненията на държавите членки не са хомогенни. Редица държави членки считат, че един от най-неотложните въпроси е проследимостта на огнестрелните оръжия. Следователно свързването на националните системи за регистриране на данни би помогнало на полицейските сили и на националните органи да споделят информация по-пълноценно. От друга страна, редица държави членки подчертават, че свързването на системите би могло да се окаже времеемщо и не непременно плодотворно поради ИТ/технически проблеми и несъответствията, и което е по-важното, поради проблеми с поверителността и

обмена на лични данни. Държавите членки предложиха внимателно балансиране на разходите и административната тежест спрямо потенциалната полза от оперативната съвместимост. Първата стъпка следва да бъде анализиране на вида информация, която трябва да бъде обменена, а след това да се оцени начинът, по който да се направи това.

- Относно препоръката за определяне на съгласуван подход към класификацията на ловните и спортните огнестрелни оръжия и за изясняване на правилата относно европейския паспорт за огнестрелно оръжие (EFP) държавите членки не постигнаха общо мнение. Някои държави членки заявяват, че не би било проблем да се увеличи броят на оръжията, регистрирани с EFP, но все пак следва да бъде запазена свободата да се изискват допълнителни документи. Други държави членки считат, че липсата на информация относно EFP е проблем. По-специално една държава членка подчерта необходимостта от по-добро информиране на ловците, посещаващи други държави членки, относно използването на EFP. Само няколко държави членки предлагат да се преразгледа директивата, за да се хармонизират категориите огнестрелни оръжия.
- Що се отнася до препоръката за проучване на проблеми, като например изисквания за собственост, определения за оръжейни посредници и възможност за видоизменяне, мненията на държавите членки отново се различават. Голям брой изглежда са съгласни с нуждата от по-добро определение на понятията оръжейни посредници, компоненти и части (и, ако е необходимо, съответното преразглеждане на директивата) и от проучване на проблема относно възможността за видоизменяне на полуавтоматичните оръжия в автоматични (и обратното). Въпреки това само няколко държави членки подчертават нуждата от преразглеждане на настоящите изисквания за собственост.
- Значителен брой държави членки също считат, че някои определения (оръжейници, основни компоненти на огнестрелни оръжия, копия) трябва да бъдат изяснени.

(39) Въз основа на работата на оценителя и на обратната информация, предоставена от държавите членки, Комисията приема констатациите от оценката. Тя счита също така, че препоръките са основателни и ценни, макар и някои от тях да налагат по-спешни действия, отколкото други. В допълнение към това някои препоръки (като например маркиране на всички части на огнестрелните оръжия и свързване на информационните регистри) може да имат значително въздействие от гледна точка на разходите както за производителите, така и за оръжейниците (по-специално МСП), и следователно може да бъде необходимо въпросът да се проучи допълнително, като евентуално се направят и проучвания за осъществимост (например за свързването на информационните регистри).

7. Перспективи

(40) Проучването за оценка показва, че Директивата за огнестрелните оръжия е дала положителен принос за функционирането на вътрешния пазар, като подпомага трансграничното движение на огнестрелни оръжия и поддържа високи нива на сигурност, има добавена стойност за ЕС и отговаря на нуждите.

(41) Въпреки това остават някои пречки, които биха могли да изложат на риск нейното функциониране. Оценителите и дискусиата с държавите членки очертаха следните ключови проблеми за предприемане на допълнителни действия: а) проблемът относно възможността за видоизменяне на оръжията, работещи с халосни боеприпаси (като например предупредителните оръжия), в огнестрелни оръжия, работещи с боеприпаси с експлозивно действие; б) нуждата да се изяснят изискванията за маркирането на огнестрелните оръжия (като се даде възможност за проследяването им); в) необходимостта от общи и строги насоки за дезактивирането на огнестрелни оръжия; г) нуждата да се изяснят определенията; д) нуждата да се обмислят договорености за продажбата по интернет; е) нуждата да се опростят и подобрят националните системи за обмен на данни и да се проучат възможностите за оперативна съвместимост; и ж) нуждата да бъдат засилени дейностите за събиране на данни, свързани с огнестрелните оръжия за гражданска употреба и свързаните с тях престъпления, за да бъдат пълноценно подпомогнати бъдещите процеси по вземане на решения на равнището на ЕС.

(42) Поради вече постигнатия задоволителен напредък в работата по общите насоки и стандарти за дезактивиране Комисията реши да ускори преразглеждането на директивата, като вземе под внимание въздействието на терористичните атентати от 13 ноември в Париж, както и предишните атентати и стрелби в Париж и Копенхаген, и инцидента във влака „Талис“. Поради това Комисията реши да приложи към настоящия доклад преразглеждане на директивата въз основа на досега събраните доказателства, като вземе под внимание аспектите на по-доброто регулиране.

(43) В съответствие със съобщението на Комисията „Европейска програма за сигурност“²⁵ в отговор на съвместното изявление от Рига на министрите от ЕС²⁶ и на декларацията на министрите на вътрешните работи от 29 август 2015 г. предложението, което придружава настоящия доклад, ще има за цел да укрепи действащата законодателна рамка за огнестрелните оръжия, да подобри обмена на информация, да преодолее трафика и повторното въвеждане в употреба на оръжия, да подобри стандартите за маркиране с оглед по-добра проследимост и накрая в него ще бъдат обхванати проблемите, свързани с възможността за видоизменяне на оръжия или оръжия, работещи с халосни боеприпаси (т.е. предупредителни оръжия).

²⁵ COM(2015) 185 окончателен.

²⁶ Съвместно изявление от Рига след информационната среща на министрите на правосъдието и вътрешните работи в Рига на 29 и 30 януари.