

Bruksela, dnia 27.10.2022 r.
SWD(2022) 299 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI
STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

wiosek dotyczący ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie środków dotyczących przywozu, wywozu i tranzytu do broni palnej, jej istotnych komponentów oraz amunicji, wdrażające art. 10 Protokołu Narodów Zjednoczonych przeciwko nielegalnemu wytwarzaniu i obrotowi bronią palną, jej częściami i komponentami oraz amunicją, uzupełniającego Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej (protokół NZ w sprawie broni palnej) (wersja przekształcona)

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

Streszczenie oceny skutków

Ocena skutków zmiany rozporządzenia UE w sprawie przywozu, wywozu i tranzytu broni palnej do użytku cywilnego

A. Zasadność działań

Dlaczego należy podjąć działania? Na czym polega problem?

Obowiązujące przepisy dotyczące broni palnej są obchodzone, co prowadzi do **przemytu broni palnej do UE lub zmian zastosowania takiej broni po przekroczeniu granic Unii**. Nielegalna broń palna wykorzystywana jest w przestępstwach, w tym – w działaniach terrorystycznych. **Przy wywozie istnieje ryzyko zmiany zastosowania broni palnej**, co napędza światowy nielegalny handel bronią palną i przyczynia się do niestabilności i rozwoju przestępczości zorganizowanej na całym świecie. Ponadto w ocenie rozporządzenia podkreślono fakt ograniczenia jego wartości dodanej ze względu na brak rzeczywistej harmonizacji przepisów i procesów krajowych. Podmioty gospodarcze nadal **borykają się z obciążeniami administracyjnymi** związanymi z przywozem i wywozem broni palnej do użytku cywilnego. Do przyczyn tych problemów należą:

- Brak **wymiany informacji** w zakresie danych wywiadowczych, przypadków zajęcia broni palnej oraz jej tranzytu i odmów wydania zezwolenia na wywóz.
- Brak **kontroli i ocen ryzyka**, które umożliwiłyby wykrycie problemów i tendencji w zakresie bezpieczeństwa oraz zapewnienie właściwego końcowego przeznaczenia wywożonej broni palnej.
- Niewystarczająca **współpraca między organami celnymi a organami wydającymi zezwolenia** w zakresie sprawdzania broni możliwej do przerobienia lub pozbawionej cech użytkowych, zapobiegania zmianie zastosowania broni i sprawdzania ważności pozwoleń oraz zmniejszania obciążeń administracyjnych uprawnionych producentów i przedsiębiorstw handlowych.
- Niejasne **ramy prawne** umożliwiające rozbieżną interpretację i różnice w przepisach krajowych, co prowadzi do niespójności oraz różnic w rozumieniu przez właściwe organy (np. pokrywanie się ze wspólnym stanowiskiem Rady 2008/944/WPZiB w sprawie kontroli wywozu sprzętu wojskowego).
- Brak **harmonizacji** między rozporządzeniem (UE) nr 258/2012 a innymi unijnymi i krajowymi przepisami dotyczącymi broni palnej.

Jaki jest cel inicjatywy?

W wyniku tej inicjatywy oczekuje się harmonizacji krajowych przepisów dotyczących zezwoleń na przywóz i wywóz broni palnej, jej istotnych komponentów i amunicji w ramach transakcji cywilnych, aby zmniejszyć obciążenie administracyjne podmiotów gospodarczych. Oczekuje się ponadto, że inicjatywa ta wesprze właściwe organy w zapobieganiu przemytowi i zmianom zastosowania broni palnej oraz w zwalczaniu tych zjawisk. Inicjatywa ta służy osiągnięciu trzech następujących celów szczegółowych:

- usprawnienie **systematycznego gromadzenia danych** na temat międzynarodowego przepływu broni palnej oraz przypadków zajęcia takiej broni;
- umożliwienie **skoordynowanych kontroli i ocen ryzyka**. Oznacza to przede wszystkim zapewnienie możliwości śledzenia historii broni palnej poprzez usprawnienie wymiany informacji i poprawę współpracy organów celnych z organami wydającymi zezwolenia;
- zapewnienie **równych warunków działania i zmniejszenie obciążeń administracyjnych podmiotów gospodarczych i użytkowników broni palnej** poprzez stworzenie ujednoczonych procesów i mechanizmów kontroli.

Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE?

Na obszarze pozbawionym granic wewnętrznych, w którym przepływ towarów i osób jest swobodny, posiadanie wspólnych zasad przywozu i wywozu broni palnej i jej komponentów oraz amunicji ma ogromne znaczenie. Wspomniane kwestie można rozwiązać jedynie na szczeblu UE, ponieważ różnorodność przepisów krajowych wpływa bezpośrednio na skuteczność i jednolitą interpretację wewnętrznego prawa UE (tj. dyrektywy w sprawie broni palnej). Rozbieżności regulacyjne mogą również skutkować powstawaniem luk prawnych, które przestępcy mogą wykorzystywać. Różnice między procedurami udzielania zezwoleń na wywóz, przywóz i tranzyt oraz ich kontrolowania w poszczególnych państwach członkowskich są sprzeczne z samą ideą wyłącznej kompetencji UE w zakresie handlu zagranicznego.

B. Rozwiązania

Jakie warianty legislacyjne i nielegislacyjne rozważono? Czy wskazano preferowany wariant? Jak uzasadniono ten wybór lub jego brak?

Oprócz podejścia polegającego na zastosowaniu prawa miękkiego (wariant 1) skoncentrowanego na zaleceniach/wytycznych i przypomnieniu organom przepisów, które już obowiązują, przeanalizowano dwa dodatkowe warianty legislacyjne, a preferowany jest wariant 3:

- Wariant 1: podejście polegające na zastosowaniu prawa miękkiego.

Nacisk położono by na pełne wdrożenie zalecenia Komisji z 2018 r. w sprawie natychmiastowych środków w celu poprawy bezpieczeństwa wywozu, przywozu i tranzytu broni palnej, jej części i istotnych komponentów oraz amunicji.

Wariant ten zostałby uzupełniony o bardziej szczegółowe wytyczne i zalecenia, np. wykaz danych, które organy wydające zezwolenia na broń palną powinny śledzić i rejestrować zarówno przy przywozie, jak i wywozie, modernizacja i udoskonalenie systemu wymiany informacji w zakresie kontroli wywozu broni konwencjonalnej (COARM), przegląd wspólnych kryteriów i norm ryzyka, zbieranie przykładów dobrych praktyk w zakresie procedur uproszczonych itp.

- Wariant 2: wyjaśnienie istniejących ram prawnych.

Wyjaśnienie takie umożliwiłoby jednoznaczną interpretację obowiązujących przepisów (np. rodzaju informacji podlegających rejestrowaniu, klasyfikacji niektórych rodzajów broni i komponentów jako broni palnej), stanowiących wyraźną podstawę prawną zobowiązującą właściwe organy do korzystania z istniejących systemów do wymiany informacji, a także harmonizację istniejących procedur uproszczonych, dostosowanie terminów, wyjaśnienie roli importerów i eksporterów oraz dostosowanie zakresu rozporządzenia do przepisów wewnątrzunijnych (te same kategorie broni, te same podmioty gospodarcze). Wariant ten zasadniczo przekładałby większość środków wymienionych w *wariancie 1* na treść rozporządzenia.

- Wariant 3: nowe przepisy prawne.

Wariant ten opierałby się na wariancie 2, uzupełniał go i dodawał do niego nowe przepisy prawne. Zapewniłby on możliwość śledzenia pełnej historii przywożonej i wywożonej broni palnej poprzez obowiązkowe znakowanie przywozowe, ograniczenie możliwości przywozu półfabrykatów komponentów broni, aby była ona dostępna jedynie dla sprzedawców, skomputeryzowaną rejestrację danych, certyfikaty użytkownika końcowego w przypadku wywozu broni palnej zabronionej lub objętej wymogiem uzyskania zezwolenia (kategorie A i B) oraz kontrole po wysyłce. Wymagałby on od organów krajowych udostępniania statystyk oraz poprawy wymiany informacji między organami wydającymi zezwolenia a organami celnymi. Wprowadziłby on również nowe uproszczenia (przywóz czasowy, ogólne zezwolenie na wywóz, procedury elektroniczne) oraz wyeliminowałby pokrywanie się zakresu tych przepisów z przepisami unijnymi dotyczącymi wywozu sprzętu wojskowego (wspólne stanowisko 2008/944/WPZiB), ponieważ zapewniłby ich stosowanie wyłącznie do wszelkich transakcji między podmiotami cywilnymi.

- Wariant 3bis: nowe przepisy prawne bez zmiany wzajemnych zależności między

rozporządzeniem a wspólnym stanowiskiem.

Wariant 3bis zasadniczo pokrywałby się z wariantem 3, z jednym wyjątkiem: zamiast kierować się logiką dyrektywy w sprawie broni palnej, aby rozróżnić transakcje wojskowe i cywilne, w rozporządzeniu w sprawie broni palnej zachowano by odniesienie do „broni palnej specjalnie zaprojektowanej do celów wojskowych”.

Największą unijną wartość dodaną zapewniłby wariant 3. Pełne dostosowanie zakresu rozporządzenia do zakresu dyrektywy w sprawie broni palnej (ujednoliconej w 2021 r.) oznaczałoby, że regulowałoby ono wszystkie cywilne transakcje dotyczące broni palnej, w tym cywilny handel automatyczną bronią palną, półautomatyczną bronią palną z magazynkami o dużej pojemności lub półautomatyczną długą bronią palną z kolbą składaną lub teleskopową. Tak jak w dyrektywie w sprawie broni palnej, transakcje między rządami lub sprzedaż na rzecz wojska lub sił zbrojnych pozostałyby wyłączone z zakresu rozporządzenia, co oznacza, że cele związane z bezpieczeństwem i uproszczeniem byłyby możliwe do osiągnięcia jedynie w odniesieniu do broni palnej do użytku cywilnego. Wprowadzone nowe uproszczenia stanowiłyby odpowiedź na wnioski zainteresowanych podmiotów (sprzedawców i producentów broni, a także myśliwych i strzelców sportowych) dotyczące zmniejszenia ich obciążeń administracyjnych i zapewnienia jednolitego podejścia unijnego.

Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

Podczas konsultacji publicznych respondenci wyraźnie podkreślili potrzebę podjęcia działań na szczeblu unijnym. Prawie 70 % respondentów (75 % przedstawicieli świata biznesu) za ważne lub bardzo ważne uznało wprowadzenie wspólnych unijnych przepisów w zakresie przywozu broni palnej spoza UE do użytku cywilnego oraz wywozu do państw niebędących członkami UE broni palnej do użytku cywilnego. 62 % uznało, że potrzebna jest interwencja UE w obecne przepisy dotyczące przywozu, wywozu i tranzytu broni palnej do użytku cywilnego, a 59,5 % uznało, że potrzebne są nowe narzędzia, aby poprawić obecne przepisy dotyczące przywozu, wywozu i tranzytu broni palnej do użytku cywilnego. Jeszcze większe było poparcie ze strony organów krajowych. Podczas poufnych konsultacji z właściwymi organami i organami ścigania 76,66 % respondentów za ważne lub bardzo ważne uznało wprowadzenie wspólnych unijnych przepisów dotyczących przywozu broni palnej spoza UE do użytku cywilnego, a 83,3 % – przepisów dotyczących wywozu do państw niebędących członkami UE broni palnej do użytku cywilnego. Z analizy opisowych odpowiedzi udzielonych w ramach konsultacji publicznych wynika, że przeważająca większość respondentów opowiada się za powstaniem jednolitych przepisów unijnych zamiast zbioru procedur krajowych.

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Oczekuje się, że wariant preferowany (wariant 3) w znaczący sposób przyczyni się do polepszenia zdolności państw członkowskich do zapobiegania przemytowi i zmianom zastosowania broni palnej przy przywozie i wywozie. Mechanizm na szczeblu UE zapewniający, aby dany model **broni alarmowej i sygnałowej** w całej UE był zaklasyfikowany do tej samej pozycji celnej nomenklatury scalonej, zapewniłby dodatkowe zabezpieczenia, aby uniknąć sytuacji niezgłaszania w niektórych państwach członkowskich broni możliwej do przerobienia jako broni palnej. Ustanowienie **wykazu niemożliwej do przerobienia broni alarmowej i sygnałowej** zgodnie z dyrektywą wykonawczą 2019/69 zapewniłoby automatyczne uznawanie takiej importowanej broni w całej UE. Zwiększyłoby to bezpieczeństwo przywozu, gwarantując, że jedynie broń figurująca w tym wykazie nie jest bronią palną. **Uniemożliwienie osobom prywatnym przywozu półfabrykatów broni palnej** i istotnych komponentów byłoby najskuteczniejszym sposobem przeciwdziałania zmianie zastosowania broni palnej i nielegalnemu wytwarzaniu nieoznakowanej broni palnej. Możliwość śledzenia historii broni palnej (a tym samym

bezpieczeństwo handlu) znacznie by wzrosła dzięki **całkowitej komputeryzacji systemów rejestracji danych do celów wydawania pozwoleń** (i przyniosłaby sprzedawcom broni coroczną korzyść w wysokości 1,5 mln EUR).

Wprowadzenie jednolitego unijnego zezwolenia na przywóz, wyznaczenie organów odpowiedzialnych za kontrolę zgodności oraz ustanowienie 60-dniowego terminu wydawania zezwoleń na przywóz zapewni także równe szanse dla wszystkich importerów. Ponadto – jeżeli **domniemana zgoda państw niebędących członkami UE na tranzyt broni palnej** będzie zawsze udzielana po 20 dniach – koszty ponoszone przez sprzedawców broni palnej spadną o ponad 56 000 EUR rocznie.

Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Preferowany wariant wiąże się z dodatkowymi kosztami dla administracji publicznej, ponieważ wniosek będzie wymagał więcej kontroli ze strony organów wydających zezwolenia i organów celnych (zob. poniżej – sekcja dotycząca skutków dla budżetów krajowych). Jego rzeczywisty wpływ będzie jednak ograniczony, ponieważ broń palna do użytku cywilnego stanowi znikomą część rynku. Interoperacyjność systemów informatycznych uprości ponadto kontrole celne.

Eksporterzy będą mieli obowiązek przedstawiania dowodów ostatecznego przywozu do kraju przeznaczenia, co może się wiązać z całkowitym rocznym kosztem w wysokości około 180 000 EUR dla sprzedawców broni w UE. Wymóg certyfikatu użytkownika końcowego w odniesieniu do wywożonej broni palnej kategorii A i B pociągnie za sobą ponadto całkowity roczny koszt w wysokości około 720 000 EUR dla sprzedawców broni w UE (podzielony między około 20 000 sprzedawców broni działających w UE).

Jakie będą skutki dla przedsiębiorstw, MŚP i mikroprzedsiębiorstw?

Różne warianty są szczególnie istotne dla małych podmiotów, stanowiących 90 % całkowitej liczby zaangażowanych podmiotów gospodarczych. Jednak aż 82 % całkowitego obrotu z produkcji broni palnej generują duże przedsiębiorstwa (a 80 % wszystkich przedsiębiorstw ma siedzibę w zaledwie sześciu państwach członkowskich), w związku z czym wpływ tych środków na MŚP byłby jedynie marginalny. Ani wariant 1, ani wariant 2 nie mają szczególnego wpływu na MŚP, ponieważ nie zmieniają w istotny sposób obecnych ram regulacyjnych ani nie tworzą nowych obowiązków. Są to zaledwie zalecenia lub wyjaśnienia ram prawnych.

MŚP, jak i pozostałe podmioty handlujące bronią, poniosłyby (ograniczone) koszty jedynie w wariantcie 3. Dotyczy to w szczególności systematycznego przedstawiania dowodów przywozu do państwa trzeciego, będącego państwem przeznaczenia. Nie wiązałoby się to ze szczególnym dodatkowym obciążeniem dla eksporterów, ponieważ informacja ta jest już dostępna i na ogół ewidencjonowana na wypadek przyszłych kontroli.

W trakcie konsultacji publicznych przedstawiciele świata biznesu poddali w wątpliwość perspektywę wymagania certyfikatu użytkownika końcowego dla wywożonej broni kategorii A i B w przypadku wariantu 3; nie byli oni jednak w stanie ilościowo określić oddziaływania takiego środka. Główny problem stanowi brak możliwości określenia rzeczywistego użytkownika końcowego w państwie przeznaczenia. Łagodzi go jednak fakt, że w wariantcie 3 rozporządzenie przewidywałoby, że za użytkownika końcowego uznawano by jedynie faktycznego importera broni palnej do użytku cywilnego (tj. sprzedawcę broni) w państwie trzecim. Główne obciążenie polegałoby na konieczności uzyskania od importera poświadczzonego zobowiązania do zaniechania ponownego wywozu broni palnej i sprzedaży jej do użytku innego niż użytek cywilny.

Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?

Doprecyzowanie ram prawnych i przepisów wyjaśniających rolę organów celnych i organów wydających zezwolenia prowadziłyby do ogólnego zwiększenia zaangażowania organów celnych, aby zapewnić nadzór nad dostawami broni palnej. Organy celne zostaną wezwane do egzekwowania przepisów sektorowych dotyczących broni palnej w szczególności poprzez zapewnienie, aby importowana broń

alarmowa i sygnałowa była odpowiednio sklasyfikowana i aby dołączano do niej wymaganą dokumentację lub aby jedynie sprzedawcy broni mogli dokonywać przywozu półfabrykatów komponentów takiej broni. Z uwagi na niewielką skalę przywozu i wywozu broni palnej (0,027 % całkowitego przywozu do UE i 0,069 % całego wywozu z UE) oraz fakt, że organy celne nie przeprowadzają systematycznych kontroli, lecz jedynie kontrole bezpośrednie w oparciu o profile ryzyka lub kontrole dokumentacji *ex post*, skutki w tym zakresie uznaje się za ograniczone.

Ograniczone byłyby także skutki obowiązkowego korzystania ze specjalnej platformy wymiany informacji o odmowach udzielenia zezwolenia, z uwagi na niewielką liczbę takich odmów w skali roku (około 30 rocznie).

Utworzenie skomputeryzowanych systemów rejestracji danych na potrzeby zezwoleń na przywóz i wywóz prawdopodobnie wymagałoby jednorazowej inwestycji w technologie informacyjne w większości państw członkowskich. Chociaż żadne państwo członkowskie nie było gotowe do przedstawienia wartości szacunkowych, wszystkie państwa członkowskie, z którymi przeprowadzono ukierunkowane konsultacje, uznały taką inwestycję za wykonalną. Jej koszt w dużej mierze kompensowałyby korzyść polegająca na umożliwieniu bezpośredniego połączenia z krajowymi systemami rejestracji danych właścicieli prawnych broni palnej i rejestrarami sprzedawców broni palnej.

Czy wystąpią inne znaczące skutki?

Wszystkie przewidywane warianty przeciwdziałają zagrożeniu związanemu z nielegalnym handlem bronią palną, dzięki czemu wywrą pozytywny wpływ na bezpieczeństwo obywateli UE.

Przewidywane warianty byłyby w pełni zgodne z celami art. 45 karty w odniesieniu do prawa obywateli UE do przemieszczania się, ponieważ potwierdzałyby możliwość czasowego opuszczenia UE (i powrotu do UE) z własną bronią palną w ramach podróży w celach sportowych lub łowieckich. Dodatkowe uproszczenia dla kolekcjonerów lub muzeów powinny również ułatwić swobodne przemieszczanie się.

D. Działania następcze

Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?

Ocenę skutków aktu ustawodawczego należy przeprowadzić co do zasady nie wcześniej niż pięć lat po upływie terminu na wdrożenie tego aktu, aby zapewnić wystarczająco długi okres na ocenę skutków inicjatywy po jej pełnym wdrożeniu we wszystkich państwach członkowskich. Taka ocena zostanie poprzedzona sprawozdaniami z wykonania, a także programem monitorowania.