

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 31.5.2010
SEC(2010) 663 окончателно

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Придружаващ документ към

Предложение за

**РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА за
изпълнението на член 10 от Протокола на ООН за огнестрелните оръжия и за
установяването на мерки за разрешаване на износа, за внос и за транзитен превоз
на огнестрелни оръжия, техни части и компоненти и боеприпаси**

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

{COM (2010) 273}
{SEC(2010) 662}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

1.1. История на досието

Сред действията¹, изброени в Плана за действие за изпълнение на Хагската програма за укрепване на свободата, сигурността и правосъдието в Европейския съюз, е и предложение относно сключването от името на Европейската общност² на Протокола срещу незаконното производство и трафик с огнестрелни оръжия, техни части и компоненти и боеприпаси (наричан по-нататък „Протокол на ООН за огнестрелните оръжия“)³ към Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност. Неотдавна, в Стокхолмската програма за *отворена и сигурна Европа в услуга и за защита на гражданите*⁴ бе подчертано, че трафикът на оръжия е сред незаконните дейности, които продължават да застрашават вътрешната сигурност на ЕС, и бе потвърдено, че Съюзът трябва да продължи да насърчава ратифицирането на международни конвенции (и техните протоколи), и по-специално на онези, изработени под егидата на ООН.

В съобщението си относно *мерките за гарантиране на по-голяма сигурност на експлозивите, детонаторите, оборудването за производство на бомби и огнестрелните оръжия* от 18 юли 2005 г.⁵ Комисията уведоми обществеността за необходимостта да се изпълни член 10 от Протокола на ООН за огнестрелните оръжия (наричан по-нататък „член 10“) като част от цялостната дейност по транспониране⁶, като крайната цел е да се сключи (ратифицира) Протоколът на ООН за огнестрелните оръжия от името на Съюза, което представлява една от основните цели на настоящата политика на Комисията по отношение на огнестрелните оръжия. Предложението, което настоящата оценка на въздействието придружава, ще финализира тази дейност.

Съгласно член 10 страните по протокола въвеждат/подобряват процедури или системи за упражняването на ефективен контрол върху износа, вноса и транзитния превоз на огнестрелни оръжия, техни части и компоненти и съответните боеприпаси.

Комисията договори и подписа Протокола на ООН за огнестрелните оръжия от името на Европейската общност⁷ съгласно член 95 (вътрешен пазар) и член 133 от Договора за ЕО⁸ (обща търговска политика⁹, изключителна компетентност на Съюза, в която

¹ ОВ С 198, 12.8.2005 г., точка 4.2, Международен правен ред, буква о), стр. 20.

² Когато се прави историческа препратка към „Европейската общност“, читателят трябва да има предвид, че Европейският съюз замени и наследи Европейската общност на 1 декември 2009 г., когато влезе в сила Договорът от Лисабон, съгласно член 1, параграф 3 от Договора за Европейския съюз/ДЕС (ОВ С 115, 9.5.2008 г.).

³ http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-c&chapter=18&lang=en

⁴ Документ на Съвета на ЕС 17024/09, CO EUR-PREP 3 JAI 896 POLGEN 229 от 2 декември 2009 г.

⁵ СОМ(2005) 329 окончателен.

⁶ Дейността включва осъвременяване на Директива 91/477/ЕИО относно притежаването и трансфера на огнестрелни оръжия на територията на ЕС, изменена с Директива 2008/51/ЕО, в която се разглеждат други части от Протокола на ООН за огнестрелните оръжия от гледна точка на вътрешния пазар.

⁷ (Решение 2001/748/ЕО на Съвета от 16 октомври 2001 г. ОВ на Европейските общности L 280, 24.10.2001 г.).

⁸ Понастоящем съответно член 114 и член 207 от Договора за функционирането на Европейския съюз/ДФЕС (ОВ С 115, 9.5.2008 г.).

попадат разпоредбите на член 10). Съюзът все още не е сключил Протокола на ООН за огнестрелните оръжия и това представлява негов международен ангажимент, който е в съответствие с настоящата политика на ЕС по отношение на мерките, чиято цел е да се намали разпространението на малокалибрени оръжия по света.

Член 3 и член 207 отДФЕС предоставят рамката за предложението, което следва да се прилага само по отношение на огнестрелните оръжия (части и компоненти и боеприпаси) за граждански цели (не за военни цели).

1.2. Консултации и експертни становища

Консултацията със заинтересованите страни бе проведена посредством въпросници и покани за срещи, адресирани до всички държави-членки на ЕС и заинтересованите частни страни (асоциации на производители, участници в гражданската търговия с оръжия, ловци, колекционери, неправителствени организации, научноизследователски организации и т.н.), посредством създаването на специална електронна поща (JLS-FIREARMS@ec.europa.eu), посредством външно проучване, което да помогне за изготвянето на оценката на въздействието¹⁰, и посредством създаването на междуведомствена група в рамките на Комисията.

2. КОНТЕКСТ НА ПОЛИТИКАТА

2.1. Член 10

В наръчника на ООН относно Протокола на ООН за огнестрелните оръжия се подчертава, че: *съгласно протокола (задължителни разпоредби) държавите — страни по него, създават система, чрез която се гарантира, че огнестрелните оръжия не се изнасят за държави или през държави, които не са дали съгласието си за трансфера, че съдържанието на документите, използвани за законен внос и износ, е достатъчно, за да се установи извършването на престъплението „трафик“, и че се подобряват отчетността и сигурността, свързани със системата за внос и износ, като по този начин се подобрява контролът на трансферите и прилагането на законите. Член 10 дава също така възможност (незадължителни разпоредби) за приемането на опростени процедури за законни цели, които могат да бъдат установени, като развлечение, ремонт, изложба.*

Законодателната инициатива на Комисията се отнася единствено за търговията за **трети държави и трансфера към тях**. Търговията и трансферите на територията на Общността са изключени.

2.2. Определение на огнестрелните оръжия

В Протокола на ООН за огнестрелните оръжия не се прави разлика между огнестрелните оръжия за граждански или за военни цели. Оценката на въздействието се

⁹ Съгласно член 207 отДФЕС общата търговска политика „се основава на единни принципи, по-специално по отношение на промените в тарифните ставки, сключването на тарифни и търговски споразумения... уеднаквяването на мерките за либерализиране, експортната политика, както и мерките за търговска защита, включително онези, които следва да се предприемат в случай на дъмпинг или субсидии...“.

¹⁰ Ernst and Young/Regioplan.

отнася единствено до огнестрелните оръжия за граждански цели. Следователно оценката на въздействието препраща към съответните кодове от Комбинираната номенклатура и категории Б, В и Г, както е посочено в приложение I, част II от Директива 91/477/ЕО.

2.3. Мащаб на вноса/износа¹¹

Огнестрелни оръжия за граждански цели, техни части и компоненти и боеприпаси за трети държави и от тях през 2007 г.¹²

	Количество на износа	Стойност износа	на	Количество на вноса	Стойност на вноса
ЕС 27	10 359 214	693 877 545 EUR		2 789 587	221 552 424 EUR

3. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

3.1. Съществуващо положение

Националните законодателства не съответстват изцяло на разпоредбите на член 10. Не във всички държави-членки съществуват изисквания за лицензите за внос, мерките за транзитен превоз и опростените процедури.

3.2. Правни аспекти, свързани с Протокола на ООН за огнестрелните оръжия

Съюзът следва да изпълни международните задължения, произтичащи от подписването на Протокола на ООН за огнестрелните оръжия, и да сключи този протокол. Все още не е постигнато изискваното от общата търговска политика хармонизиране в областта на износа на огнестрелни оръжия за граждански цели. Транспонирането на разпоредбите, които попадат в изключителната компетентност на Съюза (бившата Общност), в законодателството на Съюза е задължение на Комисията.

3.3. Проблеми, свързани със сигурността

Борбата с трафика на огнестрелни оръжия е от основно значение за борбата с несигурността и престъпността. Превантивните действия включват упражняване на контрол върху законния трансфер на огнестрелни оръжия, засилване на проверките и подобряване на сътрудничеството между националните органи на държавите-членки на ЕС.

Подобряването на проследяването на огнестрелните оръжия — от производителя до последния законен купувач — е основна цел при предотвратяването. По-голямата част от огнестрелните оръжия на незаконния пазар (или използвани за незаконни дейности) идват от законния пазар. Прилагането на член 10 е един от начините тази потребност да

¹¹ Посочените данни са взети от базата данни на Евростат, разпределени според Комбинираната номенклатура.

¹² Анализ, направен от Regioplan Policy Research (2008) на данните, взети от базата данни на Евростат и разпределени според Комбинираната номенклатура. Други подробни таблици за огнестрелните оръжия за развлечение, револверите и пистолетите, боеприпасите и частите и компонентите са включени в оценката на въздействието.

бъде удовлетворена така, както международната общност изисква. Престъпленията, свързани с огнестрелни оръжия, представляват сериозен проблем за обществото. Освен това обществеността има притеснения и във връзка със злоупотребите със законно притежавани огнестрелни оръжия, както стана ясно при неотдавнашни трагични събития, при които имаше и човешки жертви.

3.4. Икономически проблеми

Процедурите за износ и внос на огнестрелни оръжия са различни в различните държави-членки. ООН подчерта колко е важно да се въведат стандартизирани процедури и документи, чрез които *може също така да се повиши степента на сигурност, както се изисква в член 10, параграф 5, и да се намалят разходите*¹³. Освен това следва да се вземат предвид произтичащите от престъпността разходи в парично или друго изражение: разходи за правоприлагане, застраховане, здравни грижи, наранявания, смърт, намаляване на възможностите за заетост в районите с голяма престъпност, емоционални и физически последици от престъпленията.

3.5. Определяне на проблема и основните фактори/причини за него

Проблеми от общ характер:

- Съюзът все още не е изпълнил международните си задължения във връзка с член 10.
- Съюзът все още не е завършил общата търговска политика във връзка с установяването на единни принципи за износ, внос и транзитен превоз.
- Рискове за сигурността, свързани с износа, вноса и транзитния превоз

Специфични проблеми:

- Отклоняване от законния пазар
- Неефективно сътрудничество между държавите-членки при проследяването на огнестрелните оръжия
- Различия между предприятията, работещи в различни държави-членки
- Разходи, свързани с престъпността

3.6. Субсидиарност

По отношение на член 10 принципът на субсидиарност не се прилага, тъй като Съюзът притежава изключителна компетентност.

4. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ЦЕЛИТЕ

Цели от общ характер:

¹³ Законодателен наръчник за прилагането на Протокола на ООН за огнестрелните оръжия, глава 4, стр. 441, параграф 103 D.

- Да се изпълнят международните задължения на Съюза във връзка с изпълнението на член 10
- Да се гарантира изпълнението на общата търговската политика, която е изключителна компетентност на Съюза
- Да се допринесе за повишаването на сигурността

Конкретни цели:

- Да се установят единни принципи на подход във всички държави-членки по отношение на член 10
- Да се ограничи (евентуално) отклоняване от законния пазар и да се осигури проследяване
- Да се допринесе за премахване на различията за предприятията в ЕС по отношение на процедурите за износ, внос и транзитен превоз

Оперативни цели:

- Да се въведе ефективен и безопасен режим за внос—износ
- Да се установи ефективен и безопасен транзитен превоз
- Да се постигне известно равнище на хармонизиране по начин, който води до най-малко усложнения

По отношение на сигурността целта за ограничаване на отклоняването и за осигуряване на по-добро проследяване представлява целта на Протокола на ООН за огнестрелните оръжия като цяло.

5. РАЗРАБОТВАНЕ НА ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКА

Вариант 1) ЕС не предприема действия (запазване на съществуващото положение): Няма да бъдат предприети действия за решаване на установените проблеми, член 10 няма да бъде приложен и Протоколът на ООН за огнестрелните оръжия няма да бъде сключен (ратифициран). Съюзът няма да изпълни политическите и международните си ангажменти. **Вариант 2) Регламент, в който акцентът се поставя върху ефективността, като целта е да се постигне оптимална сигурност:** Създаване на строга и ефективна система. Изпълняват се само задължителните разпоредби на член 10 (не се въвеждат опростени процедури). **Вариант 3) Регламент, в който акцентът се поставя върху ефективността за частните страни:** Дава се предимство на ефективността на системата с цел намаляване на тежестта за частните страни до минимум. Ще могат да бъдат изпълнени незадължителните разпоредби относно опростените процедури. **Вариант 4) Регламент, в който акцентът се поставя върху ефективността за държавните органи:** Акцентът се поставя върху ефективността на системата с цел намаляване на тежестта за публичните органи до минимум.

6. СЪПОСТАВИТЕЛНА ОЦЕНКА НА ВАРИАНТИТЕ НА ПОЛИТИКА

	Критерии за оценка ¹⁴	Вариант на политика 1	Вариант на политика 2	Вариант на политика 3	Вариант на политика 4
Значимост	Да се изпълнят международните задължения на Съюза във връзка с изпълнението на член 10 от Протокола на ООН за огнестрелните оръжия	0	√√	√√	√√
	Да се гарантира изпълнението на общата търговска политика като въпрос, който е изключителна компетентност на Съюза, по отношение на мерките за износ, внос и транзитен превоз на огнестрелни оръжия за граждански цели	0	√√	√√	√√
	Да се допринесе за повишаване на сигурността по отношение на огнестрелните оръжия за граждански цели	0	√√	√	√
Осъществимост	Трудности/рискове при транспонирането	Не е приложимо	-	-	0
Социално отражение/ Отражение върху сигурността	Отражение върху престъпността, тероризма и сигурността	0	√√	√	√
Икономическо въздействие	Финансови и административни разходи	0	--	-	-
	Отражение върху конкурентоспособността, търговията и инвестиционните потоци	0	-	√	-

¹⁴ Вариантите на политика са оценени според следната класация: по-положително (√√), положително (√), неутрално (0) и отрицателно (-) или по-отрицателно (- -) отражение за всеки от критериите за оценка. Някои варианти могат да бъдат свързани с компромиси и следователно да имат и положително, и отрицателно отражение по отношение на даден критерий за оценка. Използваното тук определение на нетно отражение е положителното отражение минус отрицателното отражение.

6.1. Оценка на консултациите със заинтересованите страни

Според държавите-членки и неправителствените организации член 10 е полезен за предотвратяване на отклоняването на огнестрелни оръжия от законния пазар. Частните страни смятат, че законодателството в държавите-членки е достатъчно строго и че изпълнението на член 10 ще има отрицателни последици за малките и средните предприятия. Изразени бяха притеснения във връзка с мерките за транзитен превоз. Лицензите за повече от една доставка и въвеждането на максимален срок за обработване на заявления бяха счестени за предимство от частните страни и неправителствените организации. Частните заинтересовани страни подкрепиха въвеждането на опростени процедури за временен внос/износ. Някои държави-членки предпочитат опростените процедури да бъдат ограничени до ловците и лицата, занимаващи се със спортна стрелба.

7. ПРЕДПОЧЕТИЯТ ВАРИАНТ НА ПОЛИТИКА

Предпочетеният вариант на политика е избран въз основа на оценка на установените варианти на политика и консултациите с частни и публични заинтересовани страни.

Основна сфера на действието на ЕС	Основни характеристики на предпочетения вариант на политика
Обхват на разрешенията	Регламент за изпълнение на задължителните разпоредби на член 10 от Протокола на ООН за огнестрелните оръжия в ЕС
	Опростени процедури (незадължителни разпоредби) за временен внос/износ за законни цели, които могат да бъдат установени, като лов, спортна стрелба, оценка, изложба и ремонт
Условия за кандидатстване за разрешения	Частните страни трябва да получат уведомление за неповдигане на възражение от транзитната държава и да го предоставят на държавата, от която се осъществява износът
	Използване на отворени лицензи за повече от една доставка
	Използване на мълчаливо съгласие във връзка с изискванията за транзитен превоз
Условия за обработка на разрешения	Държавите-членки трябва да назначат служител/служба/отдел за процедурите за даване на разрешения

	Ограничена продължителност на процедурата за издаване на лицензи
	Може да бъдат въведени електронни документи
	Документите може да бъдат стандартизирани

7.1. Оценка на предпочетения вариант

Значимост/Цели, които трябва да бъдат постигнати: Международни задължения на ЕС; последователен търговски режим на ЕС; засилено сътрудничество между държавите-членки; обща търговска политика в сферата; по-строг контрол на износа/вноса; по-малко възможности за отклоняване. **Осъществимост:** Заради задължителните разпоредби някои държави-членки могат да преценят, че е необходимо да адаптират предприятиите на национално равнище мерки. **Социално отражение/Отражение върху сигурността:** Задължителните разпоредби имат положително отражение върху сигурността, тъй като рискът от отклоняване от законния пазар ще намалее. Мълчаливото съгласие обаче леко ще засегне това положително отражение. Очаква се предпочетеният вариант да повиши вътрешната сигурност и сигурността на гражданите в ЕС и трети държави. **Административна тежест и финансови разходи:** Задължителните изисквания могат да доведат до административни разходи за предприятията, които обаче ще бъдат ограничени от незадължителните разпоредби и други предложени мерки, като мълчаливото съгласие, издаването на разрешения за повече от една доставка; максимален срок за обработване на заявленията. Мълчаливото съгласие ще отстрани риска от забавяния в случаите на транзитен превоз. Предвижда се слабо отрицателно отражение върху публичните органи на държавите-членки, които още не прилагат задължителните разпоредби. **Отражение върху конкурентоспособността, търговията и инвестиционните потоци:** Прилагането на единни разпоредби може да има положително отражение вследствие на намаляване на броя на различаващите се правила, които понастоящем съществуват в държавите-членки, което потенциално води до нарушаване на конкуренцията. Опростените процедури също могат да имат положително отражение. **Отражение върху трети държави:** Може да се очаква положително отражение върху сигурността в трети държави. Сигурността е предварително условие за икономическото и социалното развитие.

8. ОЦЕНКА НА ФИНАНСОВИТЕ И АДМИНИСТРАТИВНИТЕ РАЗХОДИ ЗА ПРЕДПОЧЕТЕНИЯ ВАРИАНТ НА ПОЛИТИКА

Оценката е направена въз основа на (ограничените) данни, предоставени от публични органи и частни страни, както и на данни, получени от базата данни на Евростат.

A. Настояща ситуация

I. Прогноза за броя на лицензите

Въз основа на а) лицензите, издадени в държавите-членки, които са предоставили данни (приблизително 14 000), б) количеството на вноса и износа в тези държави-

членки (5 806 736) и в) количеството на вноса и износа в целия ЕС = $13\,148\,801^{15}$ и ако се предположи, че останалите 16 държави-членки имат подобни процедури за издаване на лицензи, общият брой на лицензите в 27-те държави-членки ще бъде около 35 000 (14 000 x 2,5).

Прогнозната сума за годишния брой на лицензите ще бъде добавена следователно към **25/30 000** — цифра, косвено потвърдена от частна страна, която бе посочила 15/20 000 лицензи за износ и 5 000 лицензи за внос годишно.

II. Прогноза за сегашните разходи на предприятията

Подготвянето на едно заявление отнема между 1 и 4 човекочаса, т.е. **средно 2 часа**. При използването на стандартна **тарифа от 50 евро/час** общата административна тежест е 100 евро на лиценз. Прогнозата за сегашните административни разходи на предприятията варира между **2 500 000 EUR и 3 000 000 EUR годишно**.

III. Прогноза за сегашните разходи на публичните органи в държавите-членки

Нито един от органите, участвали в консултацията, не може да даде прогноза за необходимия капацитет, изразен в човекочаса, за един лиценз заради липсата на налични данни.

Б. Бъдеща ситуация

- **Прогноза за отражението на задължителните разпоредби на предпочетения вариант на политика**

Прогнозата, която се основава на общата продължителност за прилагане на разпоредбите, варира между 5 и 10 часа в зависимост от участието на транзитните държави, което съответства на административна тежест на стойност между 250 и 500 EUR на лиценз.

- **Отражение от прилагането на задължителните разпоредби върху държавите-членки**

По-голямата част от държавите-членки са на мнение, че отражението върху структурните административни разходи ще бъде слабо.

- **Прогноза за отражението на незадължителните разпоредби и другите смекчаващи мерки**

Прилагането на незадължителните разпоредби и на останалите съпътстващи мерки ще ограничи финансовите и административните разходи, както е посочено в прогнозите по-долу.

- **Прогноза за общите разходи за предприятията в резултат на предпочетения вариант на политика**

¹⁵ Като се има предвид, че държавите-членки, които са участвали в консултацията, осъществяват над 40 % от общия внос и износ.

Транзитният превоз очевидно обхваща едва 10 % от доставките. Използването на стандартизирани или електронни документи и отворени лицензи за повече от една доставка ще доведе до намаляване на издадените лицензи с приблизително 30 %¹⁶. Следователно общият разход при предпочетения вариант на политика ще варира **между 3 850 000 EUR и 4 620 000 EUR годишно.**

- **Прогноза за общите разходи за публичните органи в резултат на предпочетения вариант на политика**

Всеки вариант на политика е свързан с редица нетекущи разходи (прилагане на новия регламент, запознаване с новите разпоредби, обучение на персонала). Повечето от участвалите в консултацията представители на държавите-членки са на мнение, че няма да има непосредствени или дългосрочни бюджетни последици.

В. Съпоставяне на очакваните разходи за предприятията и публичните органи между настоящата и бъдещата ситуация

Въз основа на горепосочените прогнози увеличените административни разходи за всички предприятия в ЕС вследствие на предпочетения вариант на политика ще варират между **1 350 000 EUR¹⁷ и 1 620 000 EUR.** Финансовите разходи за предприятията, които ще се адаптират към новия регламент, вероятно също ще се увеличат. Очаква се едва малко увеличение (ако изобщо има такова) на разходите за публичните органи на държавите-членки.

Пропорционалност. Регламентът е законодателният инструмент, който е необходим в сферата на търговската политика. Пропорционалността е постигната чрез ограничаване на предложението до задължителните разпоредби на член 10 от Протокола на ООН за огнестрелните оръжия. Предпочетеният вариант взема предвид съществуващите законодателства в държавите-членки и не надхвърля необходимото за постигането на поставената цел с изключение на мерките, чиято цел е да се отговори (когато е възможно) на опасенията, изразени от частните заинтересовани страни.

9. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Въз основа на изготвен списък от показатели, чиято цел е да се оцени напредъкът и ефективността на предпочетения вариант за постигане на основните цели на политиката, мониторингът може да включва докладване (Комисията и държавите-членки). Комисията може да докладва за изпълнението след пет години, след което може да бъде направена цялостна оценка на приетите мерки. Съпоставянето на постигнатите резултати с целите ще даде възможност на Комисията да реши дали да направи предложения за изменения.

¹⁶ Предпазлива прогноза, при която се вземат предвид становищата на представители на частните заинтересовани лица в ЕС, според които общият брой на лицензите е този на доставките.

¹⁷ Тази прогноза показва, че увеличаването на финансовите и административните разходи ще представлява едва 0,19 % от общата стойност на износа през 2007 г.