



Bruksela, dnia 18.11.2015 r.
COM(2015) 751 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Ocena REFIT dyrektywy Rady 91/477/EWG z dnia 18 czerwca 1991 r. w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni, zmienionej dyrektywą 2008/51/WE z dnia 21 maja 2008 r.

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Ocena REFIT dyrektywy Rady 91/477/EWG z dnia 18 czerwca 1991 r. w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni, zmienionej dyrektywą 2008/51/WE z dnia 21 maja 2008 r.

1. Wprowadzenie

1) Dyrektywa Rady 91/477/EWG w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni została przyjęta dnia 18 czerwca 1991 r.¹ i zmieniona dyrektywą 2008/51/WE w dniu 21 maja 2008 r.² („dyrektywa w sprawie broni palnej”).

2) Artykuł 17 dyrektywy w sprawie broni palnej stanowi, że „Komisja przedkłada Parlamentowi Europejskiemu i Radzie do dnia 28 lipca 2015 r. sprawozdanie ze stosowania niniejszej dyrektywy, do którego w stosownych przypadkach dołącza wnioski.”. W związku z przygotowaniem niniejszego sprawozdania Komisja zainicjowała badanie oceniające, które zostało przeprowadzone przez konsultantów zewnętrznych. Badanie oceniające, zakończone w grudniu 2014 r.³, zawiera obszerną analizę wykonania dyrektywy oraz analizę funkcjonowania prawodawstwa według pięciu kluczowych kryteriów oceny. Na podstawie ustaleń we wspomnianym badaniu przedstawiono również szczegółowe zalecenia dotyczące usprawnień, skierowane do Komisji albo do organów państw członkowskich lub zarówno do Komisji, jak i do organów państw członkowskich. Niniejsza ocena została powiązana z programem sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT) Komisji⁴.

3) Po zakończeniu badania oceniającego Komisja zwróciła się do członków komitetu ustanowionego na podstawie art. 13a dyrektywy („komitet ds. broni palnej”) reprezentującego 28 państw członkowskich UE oraz cztery państwa EOG⁵ i EFTA⁶⁷ o przedstawienie uwag oraz oceny w odniesieniu do ustaleń i zaleceń z badania. Członkowie komitetu przedstawili informacje zwrotne w formie ustnej na posiedzeniach komitetu (w dniach 18 grudnia 2014 r. i 25 marca 2015 r.), a niektóre państwa członkowskie uzupełniły te informacje na piśmie (Belgia, Francja, Szwecja oraz Zjednoczone Królestwo).

4) Sprawozdanie końcowe z badania oceniającego zostało przedstawione tuż przed dramatycznymi wydarzeniami z Paryża i Kopenhagi, które miały miejsce w styczniu 2015 r. Powyższy rozwój sytuacji uwydatnił istnienie na szczeblu UE palących problemów w zakresie bezpieczeństwa. Na posiedzeniu komitetu ds. broni palnej w marcu 2015 r. Komisja zaprosiła przedstawiciela państw członkowskich nie tylko w celu przedstawienia uwag na temat wniosków z oceny, ale również w celu wyrażenia innych możliwych zastrzeżeń co do wykonania dyrektywy w sprawie broni palnej w związku z ostatnimi dramatycznymi wydarzeniami, które to zastrzeżenia nie mogły zostać wskazane przez konsultanta.

¹ Dz.U. L 256 z 13.9.1991, s. 51.

² Dz.U. L 179 z 8.7.2008, s. 5.

³ [http://bookshop.europa.eu/en/evaluation-of-the-firearms-directive-pbNB0514159/;](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 final

⁵ Europejski Obszar Gospodarczy.

⁶ Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu.

⁷ Islandia, Liechtenstein, Norwegia i Szwajcaria.

5) Niniejsze sprawozdanie ma na celu wskazanie ustaleń z badania oceniającego, uzupełnienie ich otrzymanymi do tej pory informacjami zwrotnymi oraz przedstawienie krytycznej oceny ze strony Komisji. W pierwszej kolejności w sprawozdaniu określono kontekst oraz najważniejsze przepisy dyrektywy w sprawie broni palnej. Przedstawiono metodykę, wyniki badania oceniającego w związku z pięcioma kryteriami oceny (tj. efektywnością, skutecznością, spójnością, adekwatnością, europejską wartością dodaną) oraz zalecenia z tego badania. W sprawozdaniu zawarto również krytyczną ocenę ustaleń. Określono ponadto, jakie inicjatywy może rozważyć Komisja na potrzeby rozwiązania kwestii, które zostały wskazane w ocenie i potwierdzone w ramach informacji zwrotnej od państw członkowskich.

2. Kontekst

6) W dyrektywie w sprawie broni palnej reguluje się kwestię nabywania, posiadania i wymiany handlowej na obszarze UE w odniesieniu do broni palnej do użytku cywilnego (np. broń palna wykorzystywana w strzelectwie sportowym i myślistwie). Ustanawia się w niej minimalne normy, które muszą zostać transponowane przez państwa członkowskie do przepisów krajowych dotyczących broni, i dąży do zrównoważenia celów rynku wewnętrznego (tj. transgranicznego przemieszczania broni palnej) z celami polityki bezpieczeństwa (tj. wysokim poziomem bezpieczeństwa i ochrony przed przestępstwami i nielegalnym obrotem) na obszarze UE.

7) Dyrektywa 91/477/EWG była początkowo środkiem wspomagającym tworzenie rynku wewnętrznego. Zniesienie kontroli posiadania broni na granicach wewnątrzspółnotowych wiązało się z koniecznością przyjęcia skutecznych przepisów umożliwiających przeprowadzanie kontroli w państwach członkowskich. W tym celu w dyrektywie zawarto przepisy dotyczące nabywania i posiadania broni palnej oraz transferu broni palnej między państwami członkowskimi. Dyrektywa pozostawia państwom członkowskim możliwość przyjęcia surowszych przepisów niż te, które zostały w niej przewidziane (art. 3).

8) W 2000 r. Komisja przedstawiła Parlamentowi Europejskiemu i Radzie pierwsze sprawozdanie, w którym zawarto ocenę wykonania dyrektywy 91/477/EWG w państwach członkowskich⁸. W przedmiotowym sprawozdaniu stwierdzono, iż państwa członkowskie i zainteresowane strony uznały, że ramy prawne ustanowione na podstawie dyrektywy są ogólnie wystarczające. Zidentyfikowano jednak istotne problemy z wdrażaniem dyrektywy na szczeblu krajowym, takie jak: trudności z wymianą informacji; rozbieżności między poszczególnymi prawodawstwami krajowymi, środkami administracyjnymi i procedurami wydawania pozwoleń oraz ich złożoność; różnice w klasyfikacji broni palnej na potrzeby myślistwa i strzelectwa sportowego oraz obciążenia administracyjne dla MŚP. Świadczyło to o konieczności wyjaśnienia niektórych przepisów (np. zdefiniowania pewnych rodzajów broni, tj. broni pozbawionej cech użytkowych i broni zabytkowej), aby zapewnić bardziej jednolite stosowanie dyrektywy.

⁸ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady „Wykonanie dyrektywy Rady 91/477/EWG z dnia 18 czerwca 1991 r. w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni”, COM(2000) 837 final, Bruksela, dnia 15 grudnia 2000 r.

9) Wspomniane sprawozdanie zostało przedłożone w czasie, gdy Komisja negocjowała w imieniu państw członkowskich UE Protokół Narodów Zjednoczonych przeciwko nielegalnemu wytwarzaniu i obrotowi bronią palną⁹ (protokół ONZ o handlu bronią), w kontekście Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej. W protokole miały zostać określone nowe przepisy dotyczące w szczególności możliwości śledzenia historii broni (tj. oznakowania i przechowywania zapisów) oraz pozbawiania broni palnej cech użytkowych. W sprawozdaniu stwierdzono zatem, że uwzględniając stan negocjacji protokołu ONZ o handlu bronią oraz informacje zwrotne na temat dyrektywy od wszystkich zainteresowanych stron, Komisja zamierza przedstawić stosowne zmienione wnioski.

10) Po wejściu w życie protokołu ONZ o handlu bronią w 2005 r.¹⁰ dyrektywę 91/477/EWG zmieniono dyrektywą 2008/51/WE w celu wzmocnienia aspektów dotyczących bezpieczeństwa, umożliwiając częściowe dostosowanie do samego protokołu ONZ o handlu bronią. Dyrektywa w sprawie broni palnej stanowi część pakietu inicjatyw podjętych na szczeblu międzynarodowym i UE w celu wdrożenia protokołu ONZ o handlu bronią. Odpowiednie przepisy zostały transponowane do prawodawstwa europejskiego rozporządzeniem nr 258/2012¹¹, w którym ustanawia się przepisy dotyczące zezwoleń na wywóz, przywóz i tranzyt broni palnej nieprzeznaczonej do celów wojskowych pochodzącej z państw trzecich lub kierowanej do tych państw¹².

11) Zasady przyświecające działaniom Komisji Europejskiej w zakresie zarządzania ryzykiem stwarzanym przez broń palną do użytku cywilnego i minimalizowania tego ryzyka zostały wbudowane w ogólną strategię – komunikat „Broń palna a bezpieczeństwo wewnętrzne UE: ochrona obywateli i zakłócanie nielegalnego handlu”¹³ przyjęty w październiku 2013 r. W przedmiotowym komunikacie zaproponowano środki służące zwiększeniu poziomu bezpieczeństwa obywateli UE w odniesieniu do broni palnej oraz zabezpieczeniu legalnego obrotu tego rodzaju bronią. Ponadto w opublikowanym niedawno komunikacie Komisji

⁹ Protokół Narodów Zjednoczonych przeciwko nielegalnemu wytwarzaniu i obrotowi bronią palną, jej częściami i komponentami oraz amunicją, uzupełniający Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej.

¹⁰ Protokół ONZ o handlu bronią został ratyfikowany przez Komisję w 2014 r. Decyzja Rady z dnia 11 lutego 2014 r. w sprawie zawarcia w imieniu Unii Europejskiej Protokołu przeciwko nielegalnemu wytwarzaniu i obrotowi bronią palną, jej częściami i komponentami oraz amunicją, uzupełniającego Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej (2014/164/UE). Dz.U. 89 z 23.3.2014, s. 7.

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 258/2012 z dnia 14 marca 2012 r. 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), oraz ustanawiające zezwolenia na wywóz i środki dotyczące przywozu i tranzytu dla broni palnej, jej części i komponentów oraz amunicji.

¹² Najważniejszym elementem przedmiotowego rozporządzenia jest zasada, zgodnie z którą transfer broni palnej do użytku cywilnego realizowany między państwami członkowskimi jest uzależniony od wiedzy i zezwolenia wszystkich zaangażowanych państw, a pochodzenie takiej broni musi być znane.

¹³ COM(2013) 716 final, Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Broń palna a bezpieczeństwo wewnętrzne UE: ochrona obywateli i zakłócanie nielegalnego handlu”.

„Europejska agenda bezpieczeństwa”¹⁴, w którym podkreślono konieczność przyjęcia wspólnego podejścia do pozbawiania broni palnej cech użytkowych, aby zapobiec przywróceniu jej cech użytkowych i wykorzystaniu przez przestępców, przedstawiono nadchodzące inicjatywy, którym należy nadać charakter priorytetowy. W komunikacie wezwano także do przeprowadzenia w 2016 r. przeglądu obowiązujących przepisów dotyczących broni palnej w celu usprawnienia wymiany informacji (np. poprzez zamieszczanie informacji dotyczących zajętej broni palnej w systemie informacyjnym Europolu), tak aby zwiększyć możliwość śledzenia historii broni, ujednolicić oznakowanie oraz ustanowić wspólne standardy neutralizacji broni palnej. W następstwie tragicznych wydarzeń, które miały miejsce dnia 13 listopada 2015 r. w Paryżu, Komisja podjęła decyzję o przyspieszeniu przeglądu dyrektywy w sprawie broni palnej, który zostanie przyjęty wraz z niniejszym sprawozdaniem. Niniejsze sprawozdanie zawiera dowody uzasadniające wspomniane działania.

3. Główne przepisy dyrektywy w sprawie broni palnej

12) Dwa najważniejsze cele dyrektywy w sprawie broni palnej to zapewnienie właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz zagwarantowanie wysokiego poziomu bezpieczeństwa w UE. Przewidziano w niej w szczególności minimalne wymogi¹⁵ w zakresie nabywania i posiadania broni palnej do użytku cywilnego w UE oraz zharmonizowanych środków administracyjnych na potrzeby transferu broni palnej na terenie UE.

13) Zakres dyrektywy określono w załączniku I do tej dyrektywy, w którym zawarto następujące kategorie broni palnej odpowiadające różnym systemom zastosowań:

- „kategoria A obejmująca broń palną niedozwoloną – broń w pełni automatyczna i broń wojskowa”;
- „kategoria B obejmująca broń palną, w przypadku której wymagane jest pozwolenie – wykorzystywana głównie przez strzelców sportowych i myśliwych”;
- „kategoria C obejmująca broń palną, w przypadku której wymagane jest oświadczenie – zasadniczo broń palna wykorzystywana przez myśliwych”;
- „kategoria D na potrzeby innej broni palnej – ma zastosowanie przede wszystkim do jednostrzałowej długiej broni palnej z lufą o gładkim przewodzie”.

14) Główne przepisy dyrektywy w sprawie broni palnej odnoszą się do następujących kwestii:

- **oznakowania i możliwości śledzenia historii broni (art. 4):** państwa członkowskie gwarantują, że broń palna lub jej istotna część wprowadzona na rynek została oznakowana i zarejestrowana. W tym celu państwa członkowskie wymagają jednolitego oznakowania broni palnej przy jej wytwarzaniu lub utrzymują

¹⁴ COM(2015) 185 final, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejska agenda bezpieczeństwa”.

¹⁵ Zgodnie z art. 3 dyrektywy w sprawie broni palnej „państwa członkowskie mogą w swym ustawodawstwie uchwalić przepisy surowsze niż przewidziane w niniejszej dyrektywie”.

alternatywne, niepowtarzalne i łatwe do identyfikacji oznakowanie złożone z kodu cyfrowego lub alfanumerycznego, umożliwiającego łatwą identyfikację kraju wytwarzania. Oznakowanie umieszczane jest na jednym z istotnych komponentów broni palnej, którego zniszczenie powodowałoby bezużyteczność broni palnej. W zmienionej dyrektywie przewidziano również przepisy dotyczące utworzenia krajowych skomputeryzowanych systemów rejestracji danych w celu zwiększenia możliwości śledzenia historii broni palnej. W systemach tych rejestrowane będą kluczowe informacje na temat obrotu wszelkiej broni palnej w państwach członkowskich i powinny zostać wprowadzone we wszystkich państwach członkowskich do dnia 31 grudnia 2014 r.;

- **wymogów dotyczących nabywania i posiadania broni palnej (art. 5).** państwa członkowskie zezwalają na nabywanie i posiadanie broni palnej wyłącznie osobom, które przedstawią ważną przyczynę i które:
 - o ukończyły 18 rok życia, z wyjątkiem nabywania innego niż w drodze zakupu, i posiadania broni palnej do celów myślistwa i strzelectwa sportowego, pod warunkiem że w tym przypadku osoby poniżej 18 roku życia posiadają zgodę rodziców lub są pod opieką rodzica lub osoby dorosłej posiadającej ważne pozwolenie na broń palną lub kartę łowiecką lub znajdują się na terenie licencjonowanego ośrodka szkoleniowego lub innego zatwierdzonego ośrodka;
 - o nie stanowią zagrożenia dla samych siebie, dla porządku publicznego lub dla bezpieczeństwa publicznego; wyrok skazujący za popełnione umyślnie przestępstwo z użyciem przemocy uznaje się za element wskazujący na takie zagrożenie;
- **Europejskiej karty broni palnej (art. 12):** w dyrektywie wprowadzono bardziej elastyczne przepisy w odniesieniu do broni wykorzystywanej w myślistwie i strzelectwie sportowym, aby nie utrudniać ich przemieszczania między państwami członkowskimi. Wraz z wprowadzeniem Europejskiej karty broni palnej myśliwi z bronią palną kategorii C i D oraz strzelcy sportowi z bronią palną kategorii B, C i D mogą podróżować do innego państwa członkowskiego bez konieczności otrzymania uprzedniego pozwolenia od docelowego państwa członkowskiego. Europejską kartę broni palnej należy uważać za podstawowy dokument, jaki muszą posiadać myśliwi oraz strzelcy sportowi, a państwa członkowskie nie mogą uzależniać uznania europejskiej karty broni palnej od uiszczenia jakichkolwiek opłat;
- **pozbawienia cech użytkowych (załącznik I część III):** w dyrektywie w sprawie broni palnej ustanowiono minimalne ograniczenia oraz przewidziano wymóg przyjęcia przez państwa członkowskie przepisów do celów weryfikacji przez właściwy organ środków pozbawiania broni palnej cech użytkowych. Wspomniany organ zapewnia, aby w wyniku zastosowania procedur krajowych w zakresie pozbawiania broni palnej cech użytkowych broń w sposób nieodwracalny nie nadawała się do użytku. Zgodnie z wnioskiem współprawodawców w momencie wprowadzania zmiany załącznik I część III lit. a) stanowi, że „Komisja przedstawia

wspólne wytyczne dotyczące norm i technik pozbawiania cech użytkowych w celu zagwarantowania, że broń pozbawiona cech użytkowych nieodwracalnie nie nadaje się do użytku”. Do momentu przyjęcia wspólnych wytycznych dotyczących pozbawiania cech użytkowych państwa członkowskie mogą swobodnie przyjmować najbardziej odpowiadające im procedury w tym zakresie.

15) Natomiast art. 17 dyrektywy w sprawie broni palnej określa, że Komisja przedkłada do dnia 28 lipca 2015 r. sprawozdanie ze stosowania niniejszej dyrektywy. Zgodnie z przepisami dyrektywy w 2014 r. Komisja rozpoczęła dwunastomiesięczne badanie w celu dokonania oceny, w jaki sposób została wdrożona dyrektywa w sprawie broni palnej i jej zmiana oraz w jakim stopniu badane ramy prawne spełniły dwa podstawowe cele zapewnienia właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz osiągnięcia wysokiego poziomu bezpieczeństwa w UE.

4. Metodyka oceny

16) Roczne badanie oceniające zostało przeprowadzone, aby dokonać analizy realizacji celów dyrektywy (sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz wysokiego poziomu bezpieczeństwa) według pięciu następujących kryteriów oceny:

- efektywność: pod względem stopnia, w jakim przepisy przyczyniły się do osiągnięcia wspomnianych celów;
- skuteczność: procedur i obowiązków wprowadzonych dyrektywą, tj. czy wyniki (korzyści) zostały osiągnięte przy zachowaniu racjonalnego poziomu kosztów;
- spójność: wdrożenia przepisów dyrektywy, interpretacji kluczowych pojęć, a także ogólna spójność dyrektywy z innymi odpowiednimi przepisami;
- adekwatność: przepisów dyrektywy w odniesieniu do bieżących potrzeb w zakresie funkcjonowania rynku wewnętrznego i bezpieczeństwa obywateli UE;
- wartość dodana: w postaci interwencji na szczeblu UE zamiast prawodawstwa krajowego i działań na poziomie krajowym.

17) Ocena objęła wszystkie przepisy dyrektywy we wszystkich 28 państwach członkowskich UE od 1991 r. do chwili obecnej. Osoby przeprowadzające ocenę poproszono ponadto o uwzględnienie wcześniejszych badań oraz inicjatyw Komisji¹⁶, a także dwóch badań, które

¹⁶ W tym: COM(2012) 415 – Możliwe pozytywne i negatywne strony ograniczenia liczby kategorii broni palnej do dwóch (zakazane i dozwolone) w celu udoskonalenia funkcjonowania rynku wewnętrznego tych wyrobów poprzez ewentualne uproszczenie; COM(2010) 4040 – Wprowadzanie do obrotu replik broni palnej.

sporządzano w tym samym czasie, dotyczących procedur pozbawienia cech użytkowych, niszczenia i oznakowania¹⁷ oraz zwalczania nielegalnego obrotu bronią w UE¹⁸.

18) Analizę przeprowadzono w drodze badania źródeł wtórnych, ankiety on-line, wywiadów oraz czterech analiz przykładów¹⁹ (przeprowadzonych w czterech państwach członkowskich: Belgii, Francji, Niemczech i Polsce). Osoby przeprowadzające ocenę skontaktowały się z organami państw członkowskich; przedstawicielami producentów broni palnej; sprzedawcami i pośrednikami; użytkownikami broni palnej, w tym z myśliwymi i strzelcami sportowymi; międzynarodowymi organami, stowarzyszeniami i instytucjami badawczymi oraz innymi ekspertami. W ankiecie on-line uczestniczyły 83 zainteresowane strony (34 organy państw członkowskich, 28 przedstawicieli sektora, 16 użytkowników, 5 ekspertów), wywiady przeprowadzono z 56 zainteresowanymi stronami (23 organy państw członkowskich, 16 przedstawicieli sektora, 9 użytkowników, 8 ekspertów), a z 30 zainteresowanymi stronami przeprowadzono rozmowy na potrzeby analiz przykładów (12 organów państw członkowskich, 8 przedstawicieli sektora, 8 użytkowników, 2 ekspertów).

19) Już w pierwszych miesiącach badania osoby przeprowadzające ocenę zgłaszały brak kluczowych danych związanych z kwestiami dotyczącymi zarówno rynku, jak i bezpieczeństwa. Jeżeli chodzi o kwestię dotyczącą rynku, dostępne statystyki na poziomie krajowym i UE zwykle nie zawierały podziału na broń palną do użytku cywilnego i wojskową (co utrudniało wyodrębnienie danych na temat broni palnej do użytku cywilnego). Nawet jeżeli było to możliwe, dane nie zawsze były dostępne na poziomie państw członkowskich w przypadku wszystkich państw (ze względu na poufność), co uniemożliwiało prześledzenie tendencji w zakresie produkcji w perspektywie czasowej. Wreszcie główne przedsiębiorstwa prowadzące działalność w sektorze nie zapewniły większego dostępu do informacji. Jeżeli chodzi o bezpieczeństwo, główną kwestią był brak danych zdezagregowanych dotyczących rodzajów/kategorii broni palnej będącej przedmiotem obrotu w UE lub nielegalnego wykorzystania i obrotu, a także brak porównywalnych i szczegółowych danych na temat tendencji na poziomie UE w odniesieniu do przestępstw i czynów kryminalnych powiązanych z bronią palną do użytku cywilnego. Kolejne ograniczenie wiąże się z niewielkim dostępem do danych ilościowych dotyczących oszacowania obciążeń administracyjnych i kosztów związanych z wykonaniem poszczególnych przepisów.

¹⁷ Study to support an Impact Assessment on a possible initiative related to improving rules on deactivation, destruction and marking procedures of firearms in the EU, as well as alarm weapons and replicas (<http://www.sipri.org/research/security/europe/publications/study-on-firearms>)

¹⁸ Study to support an Impact Assessment on options for combatting illicit arms trafficking in the EU.

¹⁹ Zastosowano następujące kryteria wyboru państw członkowskich na potrzeby analiz przykładów: (i) wielkość rynku broni palnej; (ii) kwestie dotyczące bezpieczeństwa, z jakimi miały do czynienia państwa członkowskie; (iii) liczba sztuk broni palnej w porównaniu z liczbą ludności; (iv) liczba zarejestrowanych skradzionych lub utraconych egzemplarzy broni palnej.

5. Ustalenia

5.1 Kryteria oceny

5.1.1 Efektywność

20) Dyrektywa w pozytywny sposób przyczyniła się do sprawnego funkcjonowanie rynku wewnętrznego broni palnej, co było jednym z jej celów. Wykonawca stwierdził jednak, że możliwe jest dalsze zwiększenie jej potencjalnego wkładu. Przede wszystkim wprowadzenie kategorii i powiązanych systemów regulacyjnych umożliwiło zapobieżenie potencjalnym zakłóceniom na rynku, związanym ze zniesieniem kontroli wewnętrznych, przyczyniając się tym samym do utworzenia rynku wewnętrznego. Od 2005 r.²⁰ wewnątrzunijny handel utrzymuje się na stosunkowo stabilnym poziomie. Rozbieżności w interpretacji przepisów dyrektywy ograniczyły jednak skalę oczekiwanych korzyści płynących z interwencji UE. Zainteresowane strony (sektor i użytkownicy) zgłosiły szereg zastrzeżeń w związku z konkretnymi przeszkodami i obciążeniami proceduralnymi, w szczególności ze względu na fakt, że to zainteresowane strony muszą ponosić koszty uzyskania informacji w celu zrozumienia przepisów i procedur wdrożonych w innych państwach członkowskich (zwłaszcza w odniesieniu do Europejskiej karty broni palnej). Chociaż w 2009 r. Komisja ustanowiła grupę kontaktową²¹ w celu ułatwienia wymiany informacji, zainteresowane strony, z którymi przeprowadzono rozmowy, nadal zgłaszały konieczność dalszego usprawnienia wymiany przydatnych informacji między państwami członkowskimi.

21) W związku z celem „bezpieczeństwa” (obejmującego ochronę obywateli oraz legalnego rynku broni palnej) zwiększono poziom bezpieczeństwa i ochrony przed nielegalnym obrotem bronią palną i przestępstwami poprzez wprowadzenie:

- wymogów w zakresie śledzenia historii skierowanych do organów państw członkowskich (tj. skomputeryzowany rejestr) i sprzedawców (prowadzenie ewidencji w odniesieniu do wszystkich transakcji, których przedmiotem jest broń palna) – art. 4;
- wymogów w zakresie oznakowania skierowanych do producentów (nawet jeżeli niektóre zastrzeżenia zostały zgłoszone w związku z przypadkami usunięcia oznakowania) – art. 4 ust. 4;
- minimalnych wymogów dotyczących nabywania i posiadania broni palnej – art. 5.

Dostrzega się jednak możliwość dalszej poprawy odnośnie do zgłoszonych przypadków przerabiania broni alarmowej, przywrócenia cech użytkowych broni palnej pozbawionej takich cech, nielegalnego handlu częściami broni palnej oraz do interpretacji pojęcia „istotne komponenty”.

22) Osoba przeprowadzająca ocenę miała trudności z oceną efektywności dyrektywy w odniesieniu do celów w zakresie bezpieczeństwa ze względu na brak kompleksowych danych.

²⁰ Jako punkt odniesienia wykorzystano ramy czasowe 2005–2013, ponieważ w tym okresie UE składała się już z 25 państw członkowskich.

²¹ Ustanowienie grupy kontaktowej zostało przewidziane w art. 13 ust 3 dyrektywy w sprawie broni palnej.

Analiza była szczególnie utrudniona ze względu na brak podstawy informacyjnej obejmującej konkretne i szczegółowe dane na temat przestępstw kryminalnych popełnionych przy użyciu broni posiadanej legalnie, przerabianej broni alarmowej i broni palnej, której przywrócono cechy użytkowe w państwach członkowskich UE.

5.1.2 Skuteczność

23) W ocenie zidentyfikowano koszty związane z działaniami niezbędnymi do wdrożenia każdego z przepisów dyrektywy (koszty bezpośrednie zapewnienia zgodności – w tym obciążenia administracyjne – oraz koszty uzyskania informacji²²), a także wskazano zainteresowane strony, które ponoszą takie koszty. W ocenie nie uwzględniono kosztów wynikających z wdrożenia wymogów dodatkowych, a także kosztów spowodowanych różnicami we wdrażaniu na poziomie krajowym.

24) Aby ocenić, czy cele dyrektywy zostały osiągnięte przy zachowaniu racjonalnego poziomu kosztów, wobec braku jakichkolwiek danych ilościowych na temat kosztów wykonawca ocenił w sposób jakościowy, czy koszty związane z konkretnymi przepisami zostały uznane za racjonalne w ocenie zainteresowanych stron. Wspomniana ocena jakościowa została przeprowadzona przy wykorzystaniu trzech kryteriów: celów, którym służyły poniesione wydatki, uczestnictwa zainteresowanych stron oraz charakteru poniesionych kosztów. Na podstawie analizy wydaje się, że ogólne wyniki osiągnięto przy zachowaniu racjonalnego poziomu kosztów. W większości przypadków koszty były dzielone sprawiedliwie między poszczególne zainteresowane strony. Częściowa harmonizacja dyrektywy spowodowała powstanie kosztów pośrednich, co miało negatywne skutki w przypadku konkretnych przepisów (oraz konkretnych kategorii zainteresowanych stron), takich jak: Europejska karta broni palnej, kategorie, rejestr sprzedawców i pośredników, dzielenie się informacjami, wymogi w zakresie posiadania broni palnej, pozbawienie cech użytkowych, możliwość śledzenia historii broni, oznakowanie.

25) Według szeregu przedstawicieli sektora (producentów i stowarzyszeń krajowych) obciążenia administracyjne wiążą się przede wszystkim z nieefektywnością na poziomie krajowym i biurokracji, a nie z przepisami dyrektywy. Przykłady obejmują: niekiedy długi czas wydawania zezwoleń na przywóz i wywóz do celów transferu w UE; wymogi w zakresie bezpieczeństwa wprowadzone na szczeblu krajowym (np. obowiązkowa kontrola systemów alarmowych powierzona sprzedawcom). Przedstawiciele sektora potwierdzili, że wspomniane obciążenia administracyjne mogą spowalniać zmiany rynkowe.

²² Koszty bezpośrednie zapewnienia zgodności oznaczają wszystkie procedury niezbędne w celu przyjęcia dyrektywy na poziomie krajowym. Obciążenia administracyjne to koszty nałożone na przedsiębiorstwa i użytkowników w związku z zapewnianiem zgodności z obowiązkiem informacyjnym wynikającym z regulacji rządowych, a także koszty wdrożenia przez organy państw członkowskich dodatkowych procedur. Koszty uzyskania informacji wynikają z różnic we wdrażaniu dyrektywy, które to różnice mogą wymagać od państw członkowskich, producentów i użytkowników uzyskania informacji na temat wymogów obowiązujących za granicą.

26) Wykonawca stwierdził, że ogólne wyniki samej dyrektywy zostały osiągnięte przy zachowaniu racjonalnego poziomu kosztów. Odczuwane przez zainteresowane strony obciążenia administracyjne i koszty są w większym stopniu związane z procedurami administracyjnymi wdrażania dyrektywy na szczeblu krajowym, a ograniczenie tych kosztów zostałoby uznane za poprawę sytuacji.

5.1.3 Spójność

27) Przyjęcie dyrektywy określającej minimalne wymogi doprowadziło do pewnych rozbieżności w jej stosowaniu na poziomie państw członkowskich, co miało wpływ na rynek wewnętrzny albo na cele w zakresie bezpieczeństwa.

Jeżeli chodzi o rozbieżności, które miały wpływ na rynek wewnętrzny, w ocenie podkreślono:

- rozbieżności w stosowaniu kategorii, szczególnie niejasności występują w odniesieniu do kategorii C i D w przypadku dokumentu wymaganego przy nabywaniu broni palnej w poszczególnych państwach, co utrudnia przemieszczanie broni palnej w Europie i generuje koszty;
- różnice w stosowaniu przepisów związanych z Europejską kartą broni palnej, np. liczba wymaganych dokumentów. Powyższe wywiera negatywny wpływ, ponieważ utrudnia sprawny transfer broni palnej.

Rozbieżności we wdrażaniu, które mają wpływ na bezpieczeństwo obywateli UE, obejmują:

- różnice w normach oznakowania, ponieważ ograniczają one możliwość śledzenia historii broni palnej lub zwalczanie nielegalnego obrotu;
- rozbieżności w zakresie technik i norm pozbawiania cech użytkowych, a także w zakresie wyznaczania organu, który będzie je wykonywał. Tego rodzaju rozbieżności budzą zastrzeżenia, ponieważ organ lub podmiot odpowiedzialny za pozbawianie cech użytkowych może nie mieć niezbędnych umiejętności technicznych; co więcej, uważa się, że normy w niektórych państwach członkowskich nie są wystarczające;
- różnice w kategoryzacji broni w przepisach krajowych prowadzą do problemów ze śledzeniem historii broni oraz z egzekwowaniem prawa. Ma to miejsce zwłaszcza w przypadku, gdy dany przedmiot uznawany za broń palną w jednym państwie członkowskim zostaje przewieziony do państwa członkowskiego, w którym nie jest on uważany za broń palną, a w związku z tym organy tracą jego ślad;
- różnice w interpretacji kluczowych pojęć zawartych w dyrektywie (istotne komponenty, pośrednicy, broń alarmowa oraz broń zabytkowa).

Z drugiej strony okazało się, że kwestie związane z wymogami w zakresie posiadania broni nie występują, a dyrektywa przyczyniła się do zharmonizowania tych wymogów.

28) Jeżeli chodzi o spójność dyrektywy w sprawie broni palnej z obowiązującym prawodawstwem UE, w badaniu stwierdzono, że główne problemy wiążą się z protokołem ONZ o handlu bronią. Zmiana z 2008 r. jedynie częściowo dostosowała terminologię dyrektywy do protokołu ONZ o handlu bronią. W istocie w dyrektywie wprowadzono

rozdzielenie na istotne „części” i „komponenty”, które nie znajdują odzwierciedlenia w dokumencie Narodów Zjednoczonych, gdzie występuje odniesienie do „części i komponentów”. Ponadto w protokole ONZ o handlu bronią²³ zapewnia się Państwom-Stronom możliwość uznania broni palnej pozbawionej cech użytkowych za broń palną zgodnie z prawem krajowym oraz zastosowania wszelkich niezbędnych środków na tej podstawie.

5.1.4 Adekwatność

29) W ocenie stwierdzono, że ogólnie dyrektywa w sprawie broni palnej nadal jest w pełni adekwatna do bieżących potrzeb rynkowych (tj. transgranicznego przemieszczania broni palnej). Zastrzeżenia zgłoszone przez podmioty gospodarcze dotyczą przede wszystkim przyjętych przez państwa członkowskie zróżnicowanych środków i procedur wykonawczych, które są źródłem dodatkowych obciążeń i kosztów mających negatywny wpływ na transgraniczne przemieszczanie broni palnej.

30) Jeżeli chodzi o cele dotyczące bezpieczeństwa (np. w odniesieniu do przestępstw popełnionych przy użyciu broni palnej posiadanej legalnie, przerabiania broni alarmowej lub broni palnej pozbawionej cech użytkowych), osoby przeprowadzające ocenę stwierdziły, że dyrektywa jest adekwatna w przypadku większości zagrożeń dla bezpieczeństwa. Sporządziły one wykaz pewnych działań, których uwzględnienie w zakresie dyrektywy należy rozważyć lub które należy dokładniej opisać. Należą do nich następujące zagadnienia: przerabianie broni alarmowej; przerabianie półautomatycznej broni palnej; przywrócenie cech użytkowych broni palnej pozbawionej takich cech; usuwanie oznakowania; nielegalne wykorzystanie broni odziedziczonej. Wszystkie wymienione działania budzą zastrzeżenia w zakresie bezpieczeństwa na szczeblu państw członkowskich. Wreszcie osoby przeprowadzające ocenę zauważyły, że w przyszłości wyzwaniem dla zakresu dyrektywy może stanowić postęp techniczny obejmujący nowe technologie (w tym drukowanie 3D) oraz nowe kanały sprzedaży (np. internet)²⁴.

5.1.5 Europejska wartość dodana

31) Broń palna stanowi przedmiot o specyficznym charakterze. Większość problemów w zakresie bezpieczeństwa, do których rozwiązania dąży się w ramach dyrektywy w sprawie broni palnej, ma charakter transgraniczny. Podatność pojedynczego państwa członkowskiego na działalność przestępczą ma wpływ na UE jako całość (np. przypadki przerabiania broni alarmowej). Różnice w przepisach krajowych stanowią przeszkodę dla kontroli i współpracy policji w państwach członkowskich (np. różne wymogi w zakresie rejestracji w odniesieniu do tego samego rodzaju broni palnej). W badaniu stwierdzono, że tylko na szczeblu UE

²³ Art. 19 protokołu ONZ o handlu bronią.

²⁴ Jeżeli chodzi o sprzedaż przez internet i nowe technologie, w badaniu stwierdzono, że obecne ramy są odpowiednie w celu sprostania takim wyzwaniom, zwrócono jednak uwagę na kwestię coraz powszechniejszego wykorzystywania internetu jako kanału sprzedaży broni palnej oraz na trudności w zakresie kontroli w tym obszarze w przyszłości.

można podjąć skuteczne działania służące osiągnięciu celów zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa obywateli UE oraz umożliwienia transgranicznego przemieszczania broni palnej. Niezaprzeczalna wartość dodana dyrektywy w sprawie broni palnej polega na ustanowieniu wspólnych ram regulacyjnych na potrzeby regulacji kwestii dotyczących broni palnej, których nie można by rozwiązać w drodze interwencji krajowych lub dwustronnych.

32) Dzięki elastyczności samej dyrektywy możliwe jest utrzymanie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i wzmocnienie rynku wewnętrznego. W dyrektywie ustanawia się wspólne wymogi minimalne, przestrzegając jednocześnie zasady pomocniczości i pozostawiając państwom członkowskim możliwość przyjmowania bardziej rygorystycznych przepisów zgodnie z krajowymi potrzebami i kontekstem. Ponadto państwom członkowskim i obywatelom UE dano gwarancję, że wspólne środki bezpieczeństwa uwzględnione w dyrektywie i dotyczące broni palnej produkowanej i będącej przedmiotem obrotu w Europie obowiązują we wszystkich państwach członkowskich.

33) Minimalny próg przyczynia się także do funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz do wzmocnienia legalnego rynku broni palnej. Jeżeli chodzi o rynek, przeszkodą w osiągnięciu najważniejszego oczekiwanego efektu interwencji UE (ustanowienia wspólnych kategorii) było zróżnicowane wdrożenie na szczeblu państw członkowskich. Efektywność Europejskiej karty broni palnej jest jednak przykładem potencjalnej wartości dodanej interwencji UE pod względem wsparcia transgranicznego przepływu myśliwych i strzelców sportowych.

5.2 Zalecenia

34) W oparciu o ustalenia oceny wykonawca sformułował zestaw zaleceń w podziale na działania, które wymagają interwencji legislacyjnej, i działania, które takiej interwencji nie wymagają.

- Wspólne kryteria dotyczące możliwości przerabiania broni alarmowej (działanie legislacyjne)

W ocenie podkreślono znaczenie wyjaśnienia definicji możliwości przerabiania oraz kryteriów definiowania broni alarmowej, aby zapewnić wspólne rozumienie w kwestii, które rodzaje broni alarmowej mogą zostać przerobione, oraz ograniczyć obrót tą bronią, w odniesieniu do której udowodniono, że może zostać przerobiona na broń palną nadającą się do użytku. **Podstawowe kwestie:** poważnym problemem w dużej liczbie państw członkowskich stało się przerabianie broni wyposażonej pierwotnie w ślepe naboje (broń alarmowa i sygnalizacyjna), tak aby możliwe było strzelanie z niej amunicją bojową.

- Harmonizacja norm i przepisów dotyczących pozbawiania cech użytkowych (działanie legislacyjne)

W ocenie zalecono kontynuowanie bieżącego procesu określania wspólnych wytycznych dotyczących norm i technik w zakresie pozbawiania broni palnej cech użytkowych, co jest

również zgodne z przepisami dyrektywy, w których wyraźnie przewiduje się opracowanie przez Komisję wspólnych wytycznych w zakresie pozbawiania cech użytkowych. Zakres wytycznych należy rozszerzyć, aby uwzględnić w nich zasady dotyczące wymogów w zakresie posiadania, sprzedaży lub transferu broni palnej pozbawionej cech użytkowych. **Podstawowe kwestie:** źródłem problemu obrotu bronią palną pozbawioną cech użytkowych, której cechy użytkowe można przywrócić, o różnych poziomach bezpieczeństwa jest brak wspólnych wytycznych dotyczących norm i technik pozbawiania cech użytkowych. Oprócz norm technicznych dotyczących pozbawiania cech użytkowych dodatkowy istotny aspekt, który należy uwzględnić, wiąże się z wymogami w zakresie posiadania, sprzedaży lub transferu. W większości państw członkowskich broń palna pozbawiona cech użytkowych nie jest już uznawana za broń palną. W związku z tym tego rodzaju broń jest usuwana z oficjalnych rejestrów, co uniemożliwia prześledzenie jej historii aż do pierwotnego właściciela. Można jednak uznać, że takie przedmioty stwarzają zagrożenie dla bezpieczeństwa i można je wykorzystać w celu zastraszania.

- **Harmonizacja przepisów dotyczących oznakowania (*działanie legislacyjne*)**
- W ocenie zalecono dostosowanie obecnej definicji „części” i „komponentów” do definicji zawartej w protokole ONZ o handlu bronią oraz zaproponowano przyjęcie ogólnounijnych norm oznakowania, a także uwzględnienie w dyrektywie obowiązku oznakowania wszystkich istotnych komponentów na etapie produkcji lub przywozu. **Podstawowe kwestie:** fakt, iż niektóre państwa członkowskie nie traktują istotnych komponentów jako broni palnej, oraz obowiązek umieszczenia oznakowania jedynie na „jednym z istotnych elementów” przyczyniają się do powstania różnic, które z kolei utrudniają organom ścigania śledzenie historii broni palnej w przypadku transgranicznych przestępstw kryminalnych. Wiąże się to również z potencjalnymi przeszkodami w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego, ponieważ oznakowanie może nie być uznawane we wszystkich państwach członkowskich. Należy przeprowadzić wstępną analizę szczegółową części broni palnej będących przedmiotem regulacji i znakowania w państwach członkowskich, natomiast kwestię różnic między definicją „istotnych komponentów” zawartą w dyrektywie w sprawie broni palnej a „częściami i komponentami” podlegającymi regulacji w ramach protokołu ONZ o handlu bronią należy rozwiązać na szczeblu UE celem dokonania oceny konieczności wprowadzenia zmian w definicjach w dyrektywie.
- **Przejrzystość i dostępność krajowych przepisów wdrażających dyrektywę (*działanie nielegislacyjne*)**

W ocenie zalecono poprawę dostępności na szczeblu UE informacji zgromadzonych na szczeblu krajowym dla wszystkich zainteresowanych stron, w szczególności biorąc pod uwagę koszty uzyskania informacji, do poniesienia których mogą być zmuszone MŚP (np. poprzez utworzenie bazy danych zawierającej informacje na temat obowiązujących przepisów i wymogów w 28 państwach członkowskich). **Podstawowe kwestie:** różnice we wdrożeniu powodują: spowolnienie wewnątrzunijnej wymiany broni palnej;

konieczność poniesienia kosztów uzyskania informacji – zwłaszcza w przypadku MŚP; obciążenia wynikające ze zróżnicowania przyjętych procedur administracyjnych.

- **Określenie uzgodnionego podejścia do klasyfikacji broni palnej na potrzeby myślistwa i strzelectwa sportowego oraz wyjaśnienie przepisów dotyczących Europejskiej karty broni palnej (działanie nielegislacyjne)**

W ramach oceny zalecono dalsze doprecyzowanie przepisów dotyczących Europejskiej karty broni palnej na szczeblu UE (obejmujące np. liczbę dodatkowych dokumentów wymaganych przez organy krajowe oraz liczbę egzemplarzy broni palnej, które mogą zostać uwzględnione w Europejskiej karcie broni palnej). **Podstawowe kwestie:** różne klasyfikacje broni palnej stosowane powszechnie na potrzeby tych działań w poszczególnych państwach członkowskich (tj. w niektórych państwach członkowskich zabroniona może być broń palna wykorzystywana powszechnie do celów strzelectwa sportowego), a także zbyt restrykcyjna interpretacja niektórych przepisów związanych z Europejską kartą broni palnej.

- **Analiza szczegółowa kluczowych kwestii (działanie nielegislacyjne)**

W ocenie zalecono przeprowadzenie analizy szczegółowej konkretnych aspektów związanych z dyrektywą, które w badaniu zostały uznane za problematyczne: 1) dalszej harmonizacji wymogów dotyczących posiadania broni palnej; 2) interpretacji terminu „pośrednik”; 3) oceny przepisów mających zastosowanie do półautomatycznej broni palnej oraz oceny powiązanego z nią poziomu zagrożenia (w związku z możliwością przerobienia ich na broń palną automatyczną). **Podstawowe kwestie:** 1) wymogi dotyczące posiadania broni palnej: osoby przeprowadzające ocenę zauważyły w państwach członkowskich stopniowe dostosowywanie zmierzające do wspólnych i bardziej szczegółowych wymogów niż te wskazane w dyrektywie; 2) termin „pośrednik”: rozbieżności dotyczące definicji tego terminu mogą stwarzać zagrożenia; 3) półautomatyczna broń palna: szereg państw członkowskich podkreślało zagrożenia związane z przerabianiem półautomatycznej broni palnej na broń palną automatyczną.

- **Rozszerzenie wiedzy na temat nowych technologii (działanie nielegislacyjne)**

W ocenie zalecono stosowanie dalszych środków ułatwiających dzielenie się przez państwa członkowskie informacjami na temat zmian na rynku broni palnej i obrotu bronią (takich jak rynek broni palnej on-line, części broni palnej i inne rodzaje broni) oraz na temat wpływu nowych technologii (drukowanie 3D) na kontrolę i śledzenie historii broni. **Podstawowe problemy:** nowe technologie stanowią wyzwanie dla możliwości organów ścigania w zakresie śledzenia i wykrywania broni palnej i jej elementów w poszczególnych państwach członkowskich i najprawdopodobniej będą w przyszłości powodować trudności w śledzeniu i kontrolowaniu transferów broni palnej.

- **Usprawnienie gromadzenia danych (działanie nielegislacyjne)**

W ocenie zalecono usprawnienie działań w zakresie gromadzenia danych w celu utworzenia solidnej bazy informacyjnej na temat broni palnej do użytku cywilnego oraz

powiązanych przestępstw kryminalnych, aby wspierać przyszłe procesy decyzyjne na szczeblu UE. **Podstawowe kwestie:** brak szczegółowych i kompleksowych danych stanowi jedną z najpoważniejszych przeszkód uniemożliwiających decydującym opracowanie polityki opartej na dowodach.

6. Krytyczna ocena oraz informacje zwrotne od komitetu ds. broni palnej

35) Badanie oceniające stanowiło odpowiedź na kwestie oceny określone przez Komisję, a analiza sporządzona w ramach tego badania opierała się na dogłębnej analizie zgromadzonych danych. Dane dostępne za pośrednictwem oficjalnych statystyk nie były jednak wystarczające z perspektywy jakościowej. Wyraźnie brakuje dostępnych danych dotyczących kwestii bezpieczeństwa (np. dane dotyczące przestępstw nie są segregowane według kategorii broni palnej, ograniczone rozróżnienie na legalną i nielegalną broń palną wykorzystywaną w przypadku przestępstw, ograniczone dane na temat produkcji broni palnej do użytku cywilnego w poszczególnych państwach członkowskich itp.), a dostępne dane na temat struktury rynku broni palnej do użytku cywilnego (tj. produkcji, przywozu i wywozu broni palnej do użytku cywilnego, pracowników i obrotów przedsiębiorstw działających w sektorze) cechują się niską jakością. Brak jest danych dotyczących oszacowania obciążeń administracyjnych i kosztów w związku z wykonaniem konkretnych przepisów.

36) Osoby przeprowadzające ocenę zminimalizowały skutki braku zagregowanych danych i statystyk na temat broni palnej do użytku cywilnego na szczeblu UE poprzez skontaktowanie się z krajowymi organizacjami sektora i zgromadzenie brakujących przydatnych informacji w drodze rozmów. Informacje z różnych źródeł umożliwiły im przeprowadzenie kontroli krzyżowej jakości i wiarygodności informacji.

37) Aby móc lepiej sformułować opinię na temat znaczenia ustaleń i zaleceń z badania, Komisja zaprosiła przedstawicieli komitetu ds. broni palnej (składającego się z przedstawicieli 28 państw członkowskich UE oraz 4 państw EOG i EFTA) do przedstawienia uwag na ten temat. Na posiedzeniu komitetu w dniu 18 grudnia 2014 r. członkom komitetu przedstawiono wyniki badania. Przedstawiciele państw członkowskich stwierdzili przy tej okazji, że ogólnie zalecenia są istotne. W następstwie dramatycznych wydarzeń ze stycznia 2015 r. państwa członkowskie na posiedzeniu komitetu w dniu 25 marca 2015 r. wyraziły bardziej szczegółową opinię na temat zaleceń z badania. Państwa członkowskie przedstawiły ocenę każdego zalecenia pod kątem jego pilności i znaczenia. Ponadto niektóre państwa członkowskie (Francja, Zjednoczone Królestwo, Szwecja i Belgia) uzupełniły informacje zwrotne przedstawione ustnie uwagami na piśmie.

38) Na podstawie informacji zgromadzonych przez państwa członkowskie można stwierdzić, że:

- znaczna część państw członkowskich zgodziła się, że zaleceniami o wysokim priorytecie są: (i) wspólne kryteria dotyczące **możliwości przerabiania broni alarmowej**; (ii) harmonizacja norm i przepisów dotyczących **pozbawiania cech użytkowych**; (iii) harmonizacja przepisów dotyczących **oznakowania**. Zdaniem

większości państw członkowskich wspomniane kwestie wymagają zmiany dyrektywy. Szereg państw członkowskich podkreśliło konieczność kontynuowania prowadzonych prac nad wytycznymi w zakresie pozabawiania cech użytkowych przewidzianymi w dyrektywie;

- zdaniem większości państw członkowskich należy uwzględnić następujące zalecenia, którym jednak powinno się nadać niski/średni priorytet: (i) przejrzystość i dostępność krajowych przepisów wdrażających dyrektywę; (ii) rozszerzenie wiedzy na temat nowych technologii; (iii) usprawnienie gromadzenia danych;
- poglądy państw członkowskich, jeżeli chodzi o zalecenie dotyczące **interoperacyjności** systemów informacyjnych utworzonych na szczeblu krajowym, były niejednolite. Szereg państw członkowskich uważa, że jednym z najpilniejszych kwestii jest możliwość śledzenia historii broni palnej. W związku z tym połączenie krajowych systemów zbiorów danych może pomóc policji i organom krajowym w efektywniejszym dzieleniu się informacjami. Z drugiej strony szereg państw członkowskich podkreśliło, że połączenie systemów może skutkować wydłużonymi i niekoniecznie owocnymi działaniami ze względu na problemy i niekompatybilność systemów informatycznych/techniczną, a co ważniejsze – ze względu na kwestie dotyczące prywatności i wymiany danych osobowych. Państwa członkowskie zasugerowały ostrożne zrównoważenie kosztów i obciążenia administracyjnego względem potencjalnych korzyści płynących z interoperacyjności. Pierwszym krokiem powinna być analiza, w odniesieniu do których rodzajów informacji konieczne jest prowadzenie wymiany, a następnie ocena, w jaki sposób można tego dokonać;
- jeżeli chodzi o zalecenie dotyczące określenia uzgodnionego podejścia do klasyfikacji broni palnej na potrzeby myślistwa i strzelectwa sportowego oraz wyjaśnienia przepisów dotyczących Europejskiej karty broni palnej, państwa członkowskie miały na ten temat rozbieżne opinie. Niektóre państwa członkowskie oświadczyły, że zwiększenie liczby rodzajów broni zarejestrowanych w Europejskiej karcie broni palnej nie stanowi problemu, jednak należy zachować swobodę w odniesieniu do możliwości zażądania dodatkowych dokumentów. Zdaniem innych państw członkowskich problemem jest brak dostępnych informacji na temat Europejskiej karty broni palnej. Jedno państwo członkowskie podkreśliło w szczególności konieczność skuteczniejszego informowania myśliwych podróżujących do innych państw członkowskich o użytkowaniu Europejskiej karty broni palnej. Jedynie kilka państw członkowskich zasugerowało dokonanie zmiany dyrektywy w celu zharmonizowania kategorii broni palnej;
- państwa członkowskie miały rozbieżne opinie również, jeżeli chodzi o zalecenie zbadania takich kwestii, jak wymogi w zakresie posiadania, definicje „pośredników” oraz możliwość przerabiania. Wydaje się, że znaczna część zgadzała się co do konieczności lepszego zdefiniowania terminów „pośrednicy”, „komponenty” i

„części” (a w razie potrzeby również odpowiedniej zmiany dyrektywy) oraz zbadania kwestii możliwości przerabiania półautomatycznej broni palnej na broń palną automatyczną (i odwrotnie). Jedynie kilka państw członkowskich podkreśliło jednak potrzebę dokonania zmiany bieżących wymogów w zakresie posiadania;

- znaczna liczba państw członkowskich uważa także, że konieczne jest wyjaśnienie niektórych definicji (sprzedawcy, istotne komponenty broni palnej, repliki).

39) W oparciu o pracę wykonaną przez osobę przeprowadzającą ocenę oraz informacje zwrotne przedstawione przez państwa członkowskie Komisja zgadza się z ustaleniami przedmiotowej oceny. Uznaje również, że zalecenia są uzasadnione i cenne, chociaż niektóre z nich wymagają podjęcia pilniejszych działań niż inne. Ponadto niektóre zalecenia (takie jak oznakowanie wszystkich części broni palnej czy wzajemnie połączone rejestry informacji) mogą mieć istotny wpływ pod względem kosztów również na producentów i sprzedawców (w szczególności MŚP), a zatem możliwe, że konieczne będzie przeprowadzenie dalszych badań i ewentualnie studiów wykonalności (na przykład w odniesieniu do wzajemnego połączenia rejestrów informacji).

7. Przyszłe kierunki działań

40) Badanie oceniające wykazało, że dyrektywa w sprawie broni palnej w pozytywny sposób przyczyniła się do funkcjonowania rynku wewnętrznego, wspierając transgraniczne przemieszczanie broni palnej i utrzymując wysoki poziom bezpieczeństwa, ma europejską wartość dodaną i ma znaczenie.

41) Nadal istnieją jednak określone przeszkody, które mogą zagrażać funkcjonowaniu tego rynku. Osoby przeprowadzające ocenę oraz dyskusja z państwami członkowskimi uwydatniły następujące krytyczne kwestie wymagające dalszych działań: a) kwestia przerabiania broni wyposażonej w ślepe naboje (takiej jak broń alarmowa) na pełnoprawną broń palną; b) konieczność wyjaśnienia wymogów dotyczących oznakowania broni palnej (umożliwiającego śledzenie historii); c) konieczność wprowadzenia wspólnych i rygorystycznych wytycznych dotyczących pozbawienia broni palnej cech użytkowych; d) konieczność wyjaśnienia niektórych definicji; e) konieczność uwzględnienia rozwiązań obejmujących sprzedaż internetową; f) konieczność usprawnienia i ulepszenia krajowych systemów wymiany danych i zbadania możliwości w zakresie interoperacyjności; oraz g) konieczność usprawnienia działań w zakresie gromadzenia danych w związku z bronią palną do użytku cywilnego i powiązanymi przestępstwami kryminalnymi, aby wspierać w odpowiedni sposób przyszłe procesy decyzyjne na szczeblu UE.

42) Prace nad wspólnymi wytycznymi i normami dotyczącymi pozbawiania cech użytkowych są już na zaawansowanym etapie, a Komisja podjęła decyzję o przyspieszeniu przeglądu dyrektywy, uwzględniając wpływ ataków terrorystycznych w dniu 15 listopada w Paryżu, a także wcześniejsze ataki z użyciem broni palnej w Paryżu i Kopenhadze oraz incydent w pociągu sieci Thalys. W związku z tym, uwzględniając aspekt lepszego stanowienia prawa, Komisja podjęła decyzję o dołączeniu do niniejszego sprawozdania zmiany dyrektywy na podstawie dotychczas zgromadzonych dowodów.

43) Zgodnie z komunikatem Komisji „Europejska agenda bezpieczeństwa”²⁵ oraz w odpowiedzi na wspólne oświadczenie z Rygi²⁶ wydane przez ministrów UE i na deklarację ministrów spraw wewnętrznych z dnia 29 sierpnia 2015 r. wniosek towarzyszący niniejszemu sprawozdaniu będzie miał na celu wzmocnienie istniejących ram prawnych w zakresie broni palnej, poprawę dzielenia się informacjami, rozwiązanie kwestii obrotu bronią i przywracania jej cech użytkowych, wzmocnienie norm oznakowania w celu zapewnienia lepszych możliwości śledzenia historii; rozważy się w nim ponadto sposoby rozwiązania kwestii związanych z możliwością przerabiania broni palnej lub broni wyposażonej w ślepe naboje (tj. broni alarmowej).

²⁵ COM(2015) 185 final.

²⁶ Wspólne oświadczenie z Rygi po nieformalnym posiedzeniu ministrów sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w Rydze w dniach 29 i 30 stycznia.