

Брюксел, 12.3.2015 г.
COM(2015) 122 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

по силата на член 18 от Регламент (ЕС) № 98/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 15 януари 2013 г. относно предлагането на пазара и използването на прекурсори на взривни вещества, в който се разглеждат възможностите за прехвърляне на съответните разпоредби относно амониевия нитрат от Регламент (ЕО) № 1907/2006

1. ВЪВЕДЕНИЕ

В член 18, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 98/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 15 януари 2013 г. относно предлагането на пазара и използването на прекурсори на взривни вещества¹ се посочва следното: „До 2 март 2015 г. Комисията представя на Европейския парламент и на Съвета доклад, в който се разглеждат възможностите за прехвърляне на съответните разпоредби относно амониевия нитрат от Регламент (ЕО) № 1907/2006 в настоящия регламент.“

Амониевият нитрат (CAS RN 6484-52-2) е химично вещество, широко използвано като тор в Европейския съюз. Той може да действа като оксидант и се взривява, когато е смесен с определени други химикали. По тази причина амониено-нитратните торове с високо съдържание на азот подлежат на технически изисквания². Заради тези им свойства амониено-нитратните торове се използват за незаконното производство на взривни вещества. За защита срещу подобни злоупотреби достъпът на масовия потребител до амониен нитрат като вещество или в смеси е ограничен и контролиран.

Понастоящем разпоредби относно амониения нитрат съществуват както в Регламент (ЕО) № 1907/2006 относно регистрацията, оценката, разрешаването и ограничаването на химикали (REACH)³, така и в Регламент (ЕС) № 98/2013 относно предлагането на пазара и използването на прекурсори на взривни вещества (Регламента относно прекурсорите на взривни вещества). С Регламента REACH доставката на амониен нитрат като вещество (или в смеси, които съдържат 16 тегловни % или повече от азота по отношение на амониения нитрат) се ограничава до потребители и дистрибутори, които разполагат с лиценз в съответствие с Директива 93/15/ЕИО на Съвета, земеделски производители и професионални потребители. С Регламента относно прекурсорите на взривни вещества доставянето на амониен нитрат е предмет на механизъм за докладване на подозрителни транзакции, като също така се дава право на държавите членки, посредством предпазна клауза, да въведат допълнителни ограничения, ако са налице основателни причини за това.

Целта на Регламента относно прекурсорите на взривни вещества е подобряване на обществената сигурност, като се затрудни незаконното производство на взривни вещества, докато основната цел на Регламента REACH е гарантирането, че веществата се употребяват безопасно, въз основа на характерните им свойства, както и постигането на баланс между свободното движение на химикали на вътрешния пазар и високо равнище на защита на човешкото здраве и околната среда от опасностите, породжени от използването на химикали.

Поради това Комисията счита, че разпоредбите относно амониения нитрат попадат в обхвата на Регламента относно прекурсорите на взривни вещества. В настоящия доклад ще бъдат представени констатациите от проучването на Комисията по

¹ ОВ L 39, 9.2.2013 г., стр. 1.

² Вж. приложения III и IV към Регламент (ЕО) № 2003/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 г. относно торовете, ОВ L 304, 21.11.2003 г., стр. 1, в които подробно са посочени характеристиките и граничните стойности за еднокомпонентни амониено-нитратни торове с високо съдържание на азот, описанието на изпитването на устойчивост на детонация и методите за проверка на спазването на граничните стойности, както и други изисквания, свързани с проследяемостта и опаковането.

³ ОВ L 396, 30.12.2006 г., стр. 1.

отношение на осъществимостта на прехвърлянето на разпоредбите от Регламента REACH към Регламента относно прекурсорите на взривни вещества.

2. КОНТЕКСТ

2.1. Включване на амониевия нитрат в Регламента REACH

С вписване 58 от приложение XVII към Регламента REACH се забранява доставянето за масовия потребител на амониев нитрат в концентрации, надвишаващи определен праг. Ограничението беше прехвърлено към Регламента REACH от Директива 76/769/ЕИО⁴, която бе отменена с Регламента REACH, считано от 1 юни 2009 г.

Вписването в приложение XVII се чете, както следва:

„58. Амониев нитрат (AN)

CAS № 6484-52-2

ЕО № 229-347-8

1. След 27 юни 2010 г. не се пуска на пазара за първи път като вещество и в смеси, които съдържат повече от 28 тегловни % от азота по отношение на амониевия нитрат, за употреба като твърд тор, еднокомпонентен или съставен, освен ако торът не отговаря на техническите разпоредби за амониево-нитратни торове с високо съдържание на азот, установени в приложение III към Регламент (ЕО) № 2003/2003 на Европейския парламент и на Съвета ().*

2. След 27 юни 2010 г. не се пуска на пазара като вещество или в смеси, които съдържат 16 тегловни % от азота по отношение на амониевия нитрат, с изключение на доставки за:

*а) потребители надолу по веригата и дистрибутори, включително физически или юридически лица, които разполагат с лиценз или разрешение в съответствие с Директива 93/15/ЕИО на Съвета (**);*

б) земеделски производители за употреба в селскостопанска дейност, на пълно или непълно работно време, и не задължително в зависимост от размера на обработваната площ.

За целите на настоящия параграф:

і) „земеделски производител“ означава физическо или юридическо лице, или група физически или юридически лица, независимо от правния статус, предоставен на групата и на нейните членове от националното законодателство, чието стопанство се намира в рамките на територията на Общността, както е посочено в член 299 от Договора, и който упражнява селскостопанска дейност,

⁴ ОВ L 262, 27.9.1976 г., стр. 201—203, отменена с Регламента REACH на 31.5.2009 г.

ii) „селскостопанска дейност“ означава производството или отглеждането на селскостопански продукти, включително прибирането на реколтата, доенето, развъждането на животни и отглеждането на животни за селскостопански цели или поддържането на земята в добро селскостопанско и екологично състояние, както е определено в член 5 от Регламент (ЕО) № 1782/2003 (***);

в) физически или юридически лица, заети в професионални дейности като градинарство, отглеждане на оранжерийни растения, поддържане на паркове, градини или спортни терени, горско стопанство или други подобни дейности.

3. За ограниченията по параграф 2 обаче държавите-членки могат, по социално-икономически съображения, до 1 юли 2014 г. да прилагат гранична стойност до 20 тегловни % от азота по отношение на амониевия нитрат, за вещества и смеси, пуснати на пазара в рамките на тяхната територия. Те информират за това Комисията и останалите държави членки.

(*) ОВ L 304, 21.11.2003 г., стр. 1.

(**) ОВ L 121, 15.5.1993 г., стр. 20.

(***) ОВ L 270, 21.10.2003 г., стр. 1.

В приложение XVII към Регламента REACH не се предвиждат лицензионни или регистрационни режими. В съответствие с Регламента REACH е забранено доставянето за масовия потребител на амониев нитрат като вещество или в смеси, които съдържат 16 тегловни % или повече от азота по отношение на амониев нитрат.

2.2. Включване на амониевия нитрат в Регламента относно прекурсорите на взривни вещества

В предложението на Комисията от 2010 г. относно регламент за предлагането на пазара и използването на прекурсори на взривни вещества⁵ се препоръчва следното: „С цел опростяване в настоящия регламент следва да бъдат включени съществуващите разпоредби, свързани с амониевия нитрат, а параграфи 2 и 3 на вписване 58 от приложение XVII към Регламент (ЕО) № 1907/2006 на Европейския парламент и на Съвета относно регистрацията, оценката, разрешаването и ограничаването на химикали (REACH) следва да бъдат заличени.“

Целта беше да се прехвърлят ограниченията за амониевия нитрат от Регламента REACH към Регламента относно прекурсорите на взривни вещества. Вследствие на това амониевият нитрат (CAS RN 6484-52-2) беше включен в предложеното приложение I с гранична стойност от 16 тегловни % от азота по отношение на амониевия нитрат. В предложението земеделските производители изрично се освобождаваха от ограниченията за амониевия нитрат и смесите, които го съдържат. С

⁵ COM(2010) 473 окончателен.

включването на амониевия нитрат в предлагания регламент той също автоматично ставаше предмет на механизма за докладване на подозрителни транзакции, който нямаше еквивалент в Регламента REACH. Предложеното прехвърляне би означавало обаче че ако държавите членки създадат лицензионни или регистрационни режими, те биха могли да доставят химикала на масовия потребител. В резултат на това предложеното прехвърляне евентуално би могло да се окаже по-малко строго, отколкото пълната забрана на доставянето на масовия потребител по реда на Регламента REACH.

Предложеното прехвърляне не беше одобрено от работната група „Техническа хармонизация“ (Опасни вещества). Докато някои държави членки подкрепиха аргументите на Комисията, други смятаха, че прехвърлянето ще доведе до намаляване на сигурността, тъй като действащите ограничения по отношение на амониевия нитрат ще се окажат смекчени.

След това беше предложено разпоредбите да бъдат прехвърлени със същата степен на ограничаване, както в Регламента REACH. Тази алтернатива би предполагала създаването на трети режим в предложения регламент само по отношение на амониевия нитрат, с който веществото се освобождава от правилата за лицензиране и регистрация. За да се гарантира докладването на подозрителни транзакции, щеше да е необходимо също така добавянето на конкретен член относно амониевия нитрат (съдържащ параграфи 2 и 3 от вписване 58 от приложение XVII) и включването на амониевия нитрат в приложение II.

Между януари и октомври 2011 г. работната група на Съвета проведе десет заседания, за да разгледа предложението на Комисията, и заключи, че разпоредбите на Регламента REACH следва да не бъдат променяни, но да бъдат допълнени с изискването за докладване на подозрителни транзакции съгласно предложения регламент. Въпреки това, работната група отбеляза, че редица държави членки са подкрепили прехвърлянето, и поради това предложи Комисията да разгледа отново този въпрос на по-късна дата, с оглед изготвянето на законодателно предложение, ако е целесъобразно.

В подготовка на първата „неофициална тристранна среща“ (обсъждания между Комисията, Европейския парламент и Съвета) Съветът съответно предложи следните изменения на предложението на Комисията:

- изменение на съображението, за да се отстрани прехвърлянето на разпоредбите относно амониевия нитрат,
- включване на амониевия нитрат в приложение II,
- добавяне на разпоредба, с която се изисква своевременно разглеждане от страна на Комисията на осъществимостта на прехвърлянето на разпоредби.

Позицията на Европейския парламент на първо четене, както бе внесена за разглеждане на пленарно заседание на 11 септември 2011 г.,⁶ беше в съответствие с тази на Съвета. Впоследствие Комисията се съгласи да запази текста на Съвета във връзка с амониевия нитрат.

⁶ Доклад: Jan Mulder (A7-0269/2012), Доклад относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно предлагането на пазара и използването на прекурсори на взривни вещества (COM(2010) 0473 – C7-0279/2010 – 2010/0246(COD)), Комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи.

Регламентът относно прекурсорите на взривни вещества беше приет на 15 януари 2013 г. със следното съображение:

„(24) По силата на приложение XVII към Регламент (ЕО) № 1907/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2006 г. относно регистрацията, оценката, разрешаването и ограничаването на химикали (REACH) ⁽¹⁾ се забранява доставянето на масовия потребител на амониев нитрат, с който би могло лесно да се злоупотреби като прекурсор на взривни вещества. Въпреки това се разрешава доставянето на амониев нитрат за определени професионални потребители, основно земеделски производители. Ето защо към посоченото доставяне следва да се прилага механизмът за докладване на подозрителни транзакции, създаден с настоящия регламент, тъй като не съществува равностойно изискване в Регламент (ЕО) № 1907/2006.“

Амониевият нитрат (CAS RN 6484-52-2) [в концентрации от 16 тегловни % или повече от азота по отношение на амониевия нитрат] беше включен в приложение II, в което са изброени „вещества, самостоятелни или в смеси, или във вещества, по отношение на които се докладват подозрителни транзакции.“ Освен това с член 18, параграф 2 беше изискано разглеждане на възможността за прехвърляне на съответните разпоредби относно амониевия нитрат от Регламент (ЕО) № 1907/2006 към Регламент (ЕС) № 98/2013, което да бъде извършено до 2 март 2015 г.

3. КОНСУЛТАЦИИ С ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ

От самото начало водеща роля в изготвянето на предложението и оценката на мерките за управление на риска за амониевия нитрат играеше Постоянният комитет по прекурсорите (ПКП), в който са представени всички държави — членки на ЕС. Тази експертна група беше създадена след препоръки в плана за действие на ЕС за подобряване на сигурността на взривните вещества от 2008 г., които призоваваха за ограничения върху продажбата на амониево-нитратни торове на масовия потребител. През 2008 г. ПКП извърши подготвителна работа за включването на амониевия нитрат в Директива 76/769/ЕИО (отменена с Регламента REACH през 2009 г.) при липсата на регламент, с който специално се ограничават веществата, които представляват заплаха за обществената сигурност. По-късно ПКП извърши също така подготвителна работа по Регламента относно прекурсорите на взривни вещества.

На 27 май 2014 г. Комисията изпрати въпросник до членовете на ПКП, като ги прикани да го предадат на органите, отговарящи за прилагането на Регламента относно прекурсорите на взривни вещества. Въпрос № 23 се отнасяше до член 18 и гласеше „Вашата държава членка би ли подкрепила прехвърлянето на съответните разпоредби относно амониевия нитрат от Регламент (ЕО) № 1907/2006 към този регламент?“.

Общо 19 органа от възможни 30 респонденти⁷ отговориха на въпросника, и на въпрос 23 в частност. Отговорите показаха, че позициите на държавите членки все

⁷ Обединеното кралство определи отделни органи за Великобритания и за Северна Ирландия. Норвегия прилага също Регламента относно прекурсорите на взривни вещества.

още се различаваха значително. Респондентите отбелязаха обаче, че преди да вземат окончателно становище биха приветствали по-нататъшни обсъждания и проект на законодателно предложение.

Отговорите на въпросника бяха обсъдени на заседанието на ПКП на 8 октомври 2014 г., но не бе постигнат консенсус по тази конкретна точка.

Комисията също така повдигна въпроса за прехвърлянето на 16-то заседание на компетентните органи за REACH и CLP⁸ (CARACAL) на 10 ноември 2014 г.

По време на двете заседания и след тях държавите членки бяха приканени да изразят своите консолидирани позиции. Мненията продължаваха да се различават, а някои държави членки не бяха още взели решение.

След консултации с държавите членки Комисията отбелязва основните аргументи за и против прехвърлянето на съответните разпоредби относно амониевия нитрат от Регламента REACH към Регламента относно прекурсорите на взривни вещества:

- Държавите членки в полза на прехвърлянето твърдят, че ограниченията за амониевия нитрат са пряко свързани с обществената сигурност, но само косвено с опазването на човешкото здраве. Те са били включени в Регламента REACH по подразбиране, тъй като по това време не е имало на разположение друг подходящ регулаторен инструмент. Понастоящем е налице съобразено с този въпрос законодателство, поради което с прехвърлянето ще се хармонизира и опрости законодателството на ЕС в съответствие с принципа на Комисията за „по-добро законотворчество“. Твърди се също така, че запазването на разпоредбите за амониевия нитрат в Регламента REACH обхваща предприятията, като се има предвид различният характер на съответните рискове.
- Държавите членки, които възразяват срещу прехвърлянето, твърдят, че това ще отслаби сигурността, свързана с амониевия нитрат, тъй като това може да позволи на националните компетентни органи да предоставят веществото за използване от масовия потребител посредством лицензионни или регистрационни режими, които те имат право да установяват съгласно Регламент (ЕС) № 98/2013.

Тази консултация не засегна възможността за създаване на трети режим за амониевия нитрат в рамките на Регламента относно прекурсорите на взривни вещества. Освен това не бе посочено дали прехвърлянето е осъществимо от правна гледна точка или дали евентуално би довело до прекомерни разходи.

4. ОБОБЩЕНИЕ И ЗАКЛЮЧЕНИЯ

През 2008 г. в Плана за действие на ЕС за подобряване на сигурността на взривните вещества се призоваваше за ограничения върху продажбата на амониево-нитратни торове на масовия потребител. Следователно е налице общо съгласие, че пускането на пазара и употребата на амониев нитрат водят до сериозни опасения за сигурността.

⁸ Регламент (ЕО) № 1272/2008 относно класифицирането, етикетването и опаковането на вещества и смеси.

Комисията счита, че тъй като рисковете са свързани с обществената сигурност, е по-добре ограниченията за амониевия нитрат да бъдат включени в Регламента относно прекурсорите на взривни вещества, и ще подкрепи прехвърлянето на съответните разпоредби от Регламента REACH, какъвто беше първоначалния замисъл в предложението ѝ от 2010 г. Основната цел на Регламента REACH продължава да бъде гарантирането на обществената безопасност, здравето и безопасността на работниците, като регламентът не се отнася до обществената сигурност. С прехвърлянето на амониевия нитрат в Регламента относно прекурсорите на взривни вещества, опасенията, свързани с безопасността на амониевия нитрат, ще продължат да бъдат част от обхвата на Регламент (ЕО) № 2003/2003 относно торовете.

Въпреки това, предвид продължаващата липса на съгласие от страна на един от съзаконодателите, т.е. Съвета, по този въпрос, както по отношение на целесъобразността на самото прехвърляне, така и на точната му форма (т.е. дали амониевият нитрат просто да бъде прехвърлен към приложение I, или въпросът да бъде уреден отделно), законодателното предложение за прехвърляне на разпоредбите вероятно няма да получи достатъчна подкрепа в Съвета.

Освен това Комисията отбелязва, че компетентните органи в държавите членки не разполагаха с достатъчно време, за да натрупат съответен опит от прилагането на Регламента относно прекурсорите на взривни вещества, тъй като той е в сила едва от 2 септември 2014 г. Следователно е логично да се предположи, че държавите членки могат да искат да проучат разходите и ползите от прехвърлянето на по-късна дата.

Вследствие на това на този етап Комисията не възнамерява да предложи законодателен акт за прехвърляне на съответните разпоредби относно амониевия нитрат от Регламент (ЕО) № 1907/2006 към Регламент (ЕС) № 98/2013. Вместо това тя ще разгледа отново възможността и точното естество на такова прехвърляне като част от по-широк преглед, планиран за 2017 г., в съответствие с член 18, параграф 1 от Регламент 98/2013.