

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o uvádění prekursorů výbušnin na trh a jejich používání*(KOM(2010) 473 v konečném znění – 2010/0246 (COD))**(2011/C 84/05)*Hlavní zpravodaj: **pan SEARS**

Dne 15. října 2010 se Rada a dne 7. října 2010 Evropský parlament, v souladu s článkem 114 Smlouvy o fungování Evropské unie, rozhodly konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci

návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o uvádění prekursorů výbušnin na trh a jejich používání

KOM(2010) 473 v konečném znění – 2010/0246(COD).

Dne 20. října 2010 předsednictvo Výboru pověřilo specializovanou sekci Jednotný trh, výroba a spotřeba přípravou podkladů Výboru na toto téma.

Vzhledem k naléhavé povaze práce Evropský hospodářský a sociální výbor jmenoval pana Searse hlavním zpravodajem na 468. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 19. a 20. ledna 2011 (jednání dne 19. ledna), a přijal následující stanovisko 149 hlasy pro, 7 členů se zdrželo hlasování.

1. Shrnutí a doporučení

1.1 Cílem návrhu je snížit četnost a dopad teroristických útoků tím, že se omezí přístup obecné veřejnosti k běžně a legitimně používaným látkám (a směsím látek), které mohou být při vysoké koncentraci použity také na výrobu výbušnin, a oznámi se podezřelé operace týkající se těchto látek.

1.2 Tento návrh je určen velkoobchodníkům, maloobchodníkům a členským státům. Výrobci chemikálií již např. zavedli kontroly a dobrovolné kodexy oznamování pro prekursorzy zbraní a drog a tyto návrhy by je neměly výrazně ovlivnit. V porovnání s celkovým objemem prodeje se jedná o malé množství. Není třeba se ničeho obávat, pokud jde o negativní dopad na zdraví pracovníků a životní prostředí. Úspěch bude záviset na činnosti příslušných orgánů v oblasti shromažďování a sdílení důležitých informací.

1.3 EHSV podporuje opatření na boj proti terorismu a souhlasí s obecným principem tohoto návrhu, zejména pokud jde o nařízení v rámci článku 114 zabranující roztržitosti vnitřního trhu.

1.4 EHSV rovněž souhlasí se seznamem 8 látek (a jejich směsí) obsažených v příloze I, které si v rámci této kategorie žádají kontrolu. Je proto rozumné, aby bylo v budoucnu možné prodávat tyto látky ve vysokých koncentracích obecné veřejnosti pouze na základě povolení pro legitimní konečné použití.

1.5 EHSV rovněž souhlasí s tím, že je rozumné zavést v členských státech centralizované systémy pro získávání a sdílení oznámení o podezřelých operacích s jakoukoli z těchto 8 látek a také se 7 dalšími látkami obsaženými v příloze II, včetně reakce na tyto operace, spolu se všemi dalšími operacemi spadajícími do této kategorie.

1.6 EHSV však lituje, že v návrhu existuje řada nedostatků, které se týkají např. předkládání podpůrných dokladů o specifických látkách; dalších možností kontroly, např. maximální velikost balení; praktik kontrol v místech prodeje včetně definice „podniků“, které nebudou předmětem tohoto návrhu. V textu rovněž existují určité nesrovnalosti, např. pokud jde o případný rozsah povinnosti podávat zprávy.

1.7 EHSV je také překvapen tím, že ačkoli byly náklady pro odvětví maloobchodu a pro správní orgány ve velké míře kvantifikovány, v případě předpokládaných zisků tomu tak není. Třebaže je hodnota záchrany lidského života ryze subjektivní, tento přístup byl v minulosti použit na vyvážení nákladů návrhů EU. Nejsou projednány důvody, proč se to v tomto případě neděje.

1.8 Navzdory výše uvedeným připomínkám EHSV tento návrh jednoznačně podporuje. Hlavním úkolem bude předat jej postiženým skupinám a občanské společnosti jako celku. EHSV by rád jakýmkoli způsobem přispěl ke splnění tohoto úkolu.

2. Úvod

2.1 Improvizovaná výbušná zařízení, často zahrnující podomácku vyrobené výbušniny, jsou stále častěji využívána teroristy a dalšími kriminálními skupinami a jednotlivci za účelem útoku na vojenské či hospodářské cíle po celém světě s cílem nastolit u civilního obyvatelstva teror pro dosažení politických a náboženských ideálů.

2.2 Třebaže k většině těchto incidentů doposud došlo mimo EU a navzdory maximálnímu úsilí národních informačních služeb nebyli občané a členské státy EU těchto činů ušetřeni. Bohatší země se staly prvořadým cílem a žádná země si nemůže připadat zcela bezpečná. Na internetu po celém světě obíhají ideologické materiály spolu s praktickými návody, jak vyrobit bombu. Požadované prekurzory jsou volně k dispozici v maloobchodních prodejnách nebo na internetu, často za nízkou cenu a ve vysokých koncentracích, které jsou dostačující pro podomácku vyrobené výbušniny a také pro další legitimní průmyslové a domácí konečné použití.

2.3 Vzhledem k tomu, že existují tyto další možnosti použití a že jakákoli kontrolní opatření by měla být efektivní i vyvážená, je jednoznačně zapotřebí určit, jaké látky by měly být regulovány a jakým způsobem, jaká další podpůrná opatření jsou potřebná a jaký právní základ je vhodné použít.

2.4 Tyto otázky byly řešeny v předchozím stanovisku ⁽¹⁾ ke změně směrnice Rady 76/769/EHS, pokud jde o omezení uvádění na trh a používání některých nebezpečných látek včetně dusičnanu amonného, který se po celém světě využívá ve velkém množství jako dusíkaté hnojivo a také jako účinná nízkonákladová složka obchodních a improvizovaných výbušnin.

2.5 Jak bylo dříve poznamenáno, k řešení otázky terorismu či prekurzorů výbušnin mohl být zvolen jiný legislativní základ, nicméně podle platné Smlouvy o EU by takové řešení vyžadovalo jednomyslné schválení členskými státy. Panoval názor, že je těžké dosáhnout jej v krátkém čase, který byl k dispozici před zrušením této dlouhodobě platné směrnice a jejím nahrazením nařízením (ES) č. 1907/2006 (REACH), do jehož přílohy XVII byl dusičnan amonný nakonec doplněn.

2.6 Od té doby přijalo několik členských států vnitrostátní opatření na omezení dostupnosti mimořádně významných prekurzorů výbušnin. Návrh Komise je nyní žádoucí, aby se zabránilo roztržštění vnitřního trhu a zajistilo, že neexistují nedostatky v nashromážděných informacích a dalších protiteroristických opatřeních.

3. Shrnutí návrhu Komise

3.1 Návrh Komise se týká nařízení omezujícího přístup veřejnosti ke specifickým látkám pro obecné používání, které však mohou být zneužity jako prekurzory výbušnin. Za účelem zajištění volného pohybu zboží může být 8 látek uvedených v příloze I i nadále prodáváno v koncentrované formě na základě předložení povolení, které bylo vydáno příslušným vnitrostátním orgánem pro průkazné legitimní účely; nákup bez povolení je možný pouze v takové koncentraci, která neumožňuje výrobu podomácku vyrobených výbušnin. V příloze II je uvedeno dalších sedm látek, na které se neuplatňují žádná povolení ani míra koncentrace. Nicméně pro všech 15 látek a samozřejmě pro prodej jakékoli další látky, směsi (nebo předmětu?), které nejsou specificky uvedeny v těchto přílohách, ale u nichž Komise uvedla, že byly čas od času použity na výrobu podomácku vyrobených výbušnin, by jakákoli operace, jež je považována na základě „rozumných“ důvodů za „podezřelou“, měla být oznámena jednotnému národnímu kontaktnímu místu.

3.2 Toto nařízení se nebude vztahovat na profesionální uživatele a ani na prodej mezi podniky. Musí být plně respektována práva jednotlivců na soukromí. Regulační proces by měl být dostatečně flexibilní, aby umožnil rychlou reakci na měnící se potřeby. Na podporu těchto opatření je zapotřebí dobrovolných dohod, kodexů chování a zlepšených informačních systémů.

3.3 Břemeno nákladů by přibližně rovnoměrně sdíleli výrobci, prodejci (prostřednictvím nákladů na dodržování předpisů, označování, přeformulování a ztráty prodeje) a národní kompetentní orgány (které budou muset vytvořit a obsadit příslušnými pracovníky potřebné systémy pro udělování povolení, shromažďování informací a oznamování).

3.4 V případě dusičnanu amonného obsaženého v příloze I tohoto návrhu budou nyní zrušeny odkazy na tuto látku v příloze XVII nařízení (ES) č. 1907/2006 (REACH), které nevyžadují udělení povolení nebo oznamování podezřelých operací. I nadále budou platné zvláštní odchylky pro zemědělské využití.

3.5 Toto nařízení vstoupí v platnost 18 měsíců po přijetí a bude závazné v celém rozsahu ve všech členských státech. Bude vyžadováno přechodné období v délce až 36 měsíců, aby se zajistilo, že všechny stávající zásoby vysoce koncentrovaných látek uvedených v příloze I, které má v držení veřejnost, budou použity nebo odstraněny. Nařízení bude rozšířeno na členské státy EHP a bude přezkoumáno po 5 letech.

⁽¹⁾ Úř. věst. C 204, 9.8.2008, s. 13.

3.6 Součástí návrhu je důvodová zpráva, pracovní dokument útvarů Komise, souhrn posouzení dopadů a také samotné posouzení dopadů vycházející z přípravné studie, kterou vypracoval externí subdodavatel (GHK ve spolupráci s Rand Europe a Comstratos), jež bude úzce spolupracovat se Stálým výborem pro prekurzory výbušnin (SCP) vytvořeným v rámci akčního plánu na zvýšení zabezpečení výbušnin, který přijala Rada dne 18. dubna 2008. Posouzení dopadů bylo přezkoumáno v březnu 2010 výborem pro hodnocení dopadů, který zřídila Komise, a bylo vydáno několik doporučení.

3.7 Podklady jsou rovněž k dispozici ve sdělení Komise o posilování bezpečnosti výbušnin z 6. listopadu 2007, spolu s výročními zprávami SCP z let 2008 a 2009.

4. Obecné připomínky

4.1 EHSV jednoznačně podporuje Prohlášení Rady o boji proti terorismu z roku 2004 a následné podrobnější činnosti a dokumenty a bere na vědomí klíčovou roli, kterou musí hrát občanská společnost, aby zajistila bezpečnost svých občanů. EHSV proto vítá tento návrh týkající se prekurzorů výbušnin.

4.2 EHSV souhlasí s tím, že je zapotřebí, aby bylo nařízení použitelné pro všechny členské státy, bez ohledu na jejich současnou míru ohrožení teroristickou činností nebo povědomí o ní. Existující teroristické skupiny mohou překračovat hranice států, aby tam nakoupily nebo uskladnily prekurzory, nebo aby vyráběly podomácku vyrobené výbušniny. Celosvětoví teroristé neuznávají hranice vůbec. Existuje trend směřující k většímu účinku výbušnin s menším ohledem na lidský život. Většina plánovaných útoků je sice zmařena, avšak v případě, že jsou tyto útoky úspěšné, mají ničivé účinky.

4.3 EHSV rovněž souhlasí, že článek 114 je správným právním základem, aby se předešlo roztržitému vnitřního trhu, pokud jde o látky, které jsou a nadále zůstanou v běžném oběhu a které mají mnoho legitimních a významných využití. V některých případech mohou být k dispozici alternativní výrobky, i když celkové nahrazení je obvykle nemožné a úplné stažení z trhu by mělo neúměrný dopad na zainteresované výrobce, obchodníky a spotřebitele. Rovněž je třeba zabránit rozporům s jinou legislativou, např. v případě prekurzorů drog nebo využívání zemědělských chemikálií. Neměly by být umožněny vnitrostátní odchylky, zejména pro látky uvedené v příloze I.

4.4 EHSV konstatuje, že seznamy kontrolovaných prekurzorů mají tendenci odrážet spíše místní zkušenosti s nedávnými útoky, nežli celosvětově dohodnutý minimální seznam, jež by měl být konečným cílem. Nicméně pro každou

uvedenou látku je možné předložit přesvědčivý příklad; je zajištěna rychlá aktualizace, jakmile se zjistí nové způsoby zhotovení podomácku vyrobených výbušnin. 8 látek uvedených v příloze I bude ve vysokých koncentracích k dispozici obecné veřejnosti pouze na základě povolení. To by mělo být dostačující pro omezení občasných, jednotlivých, příležitostných a oportunistických nákupů. Kontrola „odbornější“ a rozhodné činnosti bude i nadále záviset především na spolehlivých informacích poskytovaných policii nebo dalším centralizovaným bezpečnostním agenturám a jimi využívaných.

4.5 EHSV proto vítá návrhy na iniciativy týkající se dalšího vzdělávání a odborné přípravy a dobrovolných kodexů chování. Musí být adresovány přímo maloobchodníkům a maloobchodníkům, kteří musí nést větší podíl zodpovědnosti za zboží uváděné na trh a za přiměřené a efektivní podávání informací o každé operaci, jež je považována za „podezřelou“. Rovněž se uznává, že je nezbytná vhodná zpětná vazba na podporu osvědčených postupů, což bude zajímavá výzva pro zainteresované regulační a donucovací orgány. Vzhledem ke krátkému časovému rámci na předložení a s ohledem na konkurující si potřeby veřejných financí bude mít Komise klíčovou úlohu při usnadňování výměny osvědčených postupů mezi členskými státy, které již takováto opatření zavedly, a těmi, které tak ještě neučinily.

4.6 EHSV však lituje, že navzdory maximálnímu úsilí jejich konzultantů nebylo pro Komisi možné plně popsat či kvantifikovat dopady tohoto návrhu na odvětví maloobchodu, a tedy na spotřebitele. V průběhu přípravy posouzení dopadu bylo zřejmé, že je málo zastupitelských organizací (jsou-li vůbec nějaké) schopných zabývat se širokým spektrem výrobků, které by mohly být potenciálně ovlivněny. Počet odpovědí na dotazníky, které byly adresovány jednotlivým dodavatelům, byl většinou nízký. Nebyly řešeny praktiky umožňující zaměstnancům v prodeji spravovat zboží prodávané pouze na povolení nebo zjišťovat a oznamovat podezřelé operace s mnoha jinými druhy zboží. Potíže s definováním „podniku“, byť dočasněho a zřízeného pro jakýkoli účel, který by byl oproštěn od všech kontrol, a „příslušníka veřejnosti“, který může či nemusí být ochoten nebo schopen poskytnout identifikaci či odkrýt posledního konečného uživatele, byly projednány v posouzení dopadu, avšak v návrhu nejsou zcela vyřešeny.

4.7 Další komplikací je, že posouzení dopadu závisí na hospodářském modelu, který byl plně rozvinut pouze pro 14 z 15 látek uvedených v tomto návrhu (kyselina chlorovodíková byla na poslední chvíli vynechána a dusičnan vápenatoamonný, běžně prodávaný jako „CAN“, byl přidán bez jakéhokoli komentáře či vysvětlení). Látky a jejich trhy samozřejmě nejsou homogenní a mají rozsah od hexaminu, speciálního pevného paliva pro hračky a sporáky na vaření s maloobchodním prodejem méně než 10 mil. eur, až po dusičnan amonný (a dusičnan vápenatoamonný) a aceton, které jsou prodávány v milionech tun pro zemědělská hnojiva, kosmetiku a potřeby pro domácnost s trhy v EU s obratem několika miliard eur.

4.8 Vzhledem k těmto omezením se zdá, že nejlepší odhady budou okolo 300 mil. eur, tj. 10 % celkové hodnoty, vysoce koncentrovaných látek uvedených v příloze I, které budou přímo ovlivněny, přičemž přibližně polovina bude vyžadovat povolení a zbývající část bude nahrazena či odstraněna. Prodej koncentrovaného peroxidu vodíku, což je dobře známý a široce využívaný prekurzor podomácku vyrobených výbušnin, představuje přibližně 60 % z celkového počtu. Poměrně větší trhy výrobků, které jsou uvedeny v příloze II a kterým dominuje prodej koncentrované kyseliny sírové a acetonu, což jsou také běžné prekurzory podomácku vyrobených výbušnin, by neměly být výrazně ovlivněny oznamovací povinností, a pokud ano, pak by toto nařízení mohlo být skutečně považováno za účinné.

4.9 Vyrovnání ekonomických a sociálních přínosů omezeného přístupu obecné veřejnosti k prekurzorům podomácku vyrobených výbušnin, který tím pádem snižuje četnost a intenzitu teroristických útoků, bylo řešeno v přípravné studii, avšak nebylo kvantifikováno v tomto návrhu. Hodnocení proporcionality nákladů a přínosů tedy není jednoduché. Při bližší úvaze se však EHSV domnívá, že tato opatření splňují všechny příslušné pokyny, a měla by tedy být plně podporována. Pokračování v činnosti vedené členskými státy, v rámci každého z nich a mezi nimi navzájem však bude klíčové pro zajištění dlouhodobějšího úspěchu.

5. Konkrétní připomínky

5.1 EHSV i Komise uznávají, že každý návrh na toto téma musí pečlivě vyvážit omezení pro nezákonné používání specifických látek v obecném zájmu a práva občanů sledovat své zájmy s rozumnou mírou soukromí. Rovněž se připouští, že otázky bezpečnosti a nápravná opatření nemohou být ze své povahy vždy úplně zdokumentována. Pokud to však je možné, mělo by tomu tak být.

5.2 EHSV proto lituje, že konečný návrh není plně podporován přípravnou studií a posouzením dopadu, zejména s ohledem na odstranění kyseliny chlorovodíkové, a to dokonce i z přílohy II, a doplnění dusičnanu vápenatoamonného bez podpůrných důkazů pro jeho použití nebo dopad na trh. Jelikož návrh poměrně rozumně navrhuje, že v budoucnu mohou být do těchto seznamů doplněny další látky, je jednoznačně nezbytné zajistit, že všechny zainteresované subjekty budou dodržovat řádné postupy a že bude zjevné, že tyto postupy dodržují. I v této fázi by bylo prospěšné vložit dodatek v tomto smyslu.

5.3 Účel rozdělení 15 látek do dvou skupin a skutečnost, že pouze osm z nich bylo vybráno do kategorie, kde je omezen prodej při jejich vysoké koncentraci, není dostatečně projednána v návrhu ani v pracovních dokumentech, ačkoli k takovému

diskusím zajisté došlo v SCP a na požádání byly k dispozici. V ideálním případě by i tyto diskuse měly být zahrnuty do návrhu a do každé následující důvodové zprávy.

5.4 EHSV je rovněž překvapen, že vzhledem k relativně krátkému seznamu velmi nesourodých látek nebylo možné určit či projednat činnosti podle předpisů EU týkajících se klasifikace, balení a označování nebezpečných látek a směsí – například omezení velikosti jednotlivých balení, čímž by se upozornilo na neobvykle velké, a tedy „podezřelé“ operace ve všech částech dodavatelského řetězce. Zda je toto rozumné či nikoli závisí na požadované míře nákupů s cílem vytvořit výbušninu požadované velikosti; související informace mohly být připojeny k originálu posouzení dopadu a bývaly by pomohly zpřesnit navrhované systémy shromažďování „informací“.

5.5 Specifické návrhy v rámci této kategorie by rovněž napomohly vyřešit kontrolní postupy v místech prodeje, kde pro omezení nezákonných a nežádoucích operací budou hrát klíčovou roli označení, čárové kódy a další systémy vnitřní kontroly. Vzhledem k volnému pohybu veškerého zboží v EU bude nezbytný jednotný systém, aby bylo umožněno výrobcům a velkoobchodníkům splnit tyto závazky nákladově efektivním způsobem.

5.6 Jen drobný detail – zaznamenali jsme, že směsi všech látek v obou přílohách jsou uvedeny pod stejným kódem KN (3824 90 27). Třebaže bylo potvrzeno, že je toto označení správné, upozorňujeme na obtížnost určit přeshraniční pohyb daných výrobků či směsí.

5.7 Je uvedeno, že se nařízení nevztahuje na operace mezi podniky, avšak definice toho, co představuje podnik, je nejasná. Ne všichni samostatně výděleční zahradníci, stavitelé, zubaři či kadeřníci budou schopni např. poskytnout DIČ nebo předložit jakýkoli jiný důkaz o podnikatelské činnosti. Dokonce i po předložení důkazu a toho, že podnikání probíhá a je legitimní, se zdát být možné, že by operace mohla být považována za „podezřelou“, a proto musí být zavedeno ustanovení pro podávání informací i v této části dodavatelského řetězce.

5.8 Zároveň neexistuje omezení prodeje látek uvedených v příloze II. Je pouze požadováno, že je třeba oznamovat „podezřelé“ operace. Vzhledem k tomu, že jakákoli „podezřelá“ operace může být, a pravděpodobně bude, oznámena bez ohledu na to, zda je látka, směs či předmět v současné době uveden v seznamu, je překvapující, že tento seznam není delší, aby zahrnoval širší výčet prekurzorů a podpůrných materiálů. To by umožnilo určitou volnost na vnitrostátní úrovni, aby byly určeny místní preference (např. použití černého střelného prachu nebo propanových bomb) a aby bylo možné rychle reagovat na novější způsoby přípravy a trendy.

5.9 To by rovněž napomohlo k objasnění textu a výchozích předpokladů týkajících se rozsahu oznamovací povinnosti. Důvodová zpráva v kapitole „dopad na základní práva“ uvádí, že „oznamování podezřelých operací se vztahuje pouze na chemické látky uvedené v přílohách a bude založeno na posouzení rizik provedeném hospodářskými subjekty“. To je však rozšířeno v čl. 6 odst. 4 na „jakoukoli jinou neuvedenou látku“. Vzhledem k tomu, že posouzení operace jakožto „podezřelá“ je samo o sobě určitým hodnocením odrážejícím místní normy a postoje, nemůže být učiněno povinným či 100 % kompletním; zároveň není možné zcela vyjmout zprávy o operacích s látkami, které nejsou na seznamu či nejsou relevantní. Vzhledem k velkému množství zainteresovaných maloobchodníků a potížím se zvyšováním povědomí či sdílením

osvědčených postupů, nemluvě o zavedení kontrol, bude rovněž třeba zabývat se problémy kvality a kvantity údajů poskytovaných národním kontaktním místům, dříve než budou moci být považovány za zdroj užitečných „informací“.

5.10 Navzdory výše uvedeným obavám EHSV jednoznačně podporuje tento návrh a domnívá se, že přispěje k bezpečnosti občanů v EU i mimo ni. Bude i nadále zapotřebí usilovat o výměnu osvědčených postupů, zejména při komunikaci s hlavními obchodníky a dalšími dotčenými skupinami v občanské společnosti. EHSV by rád jakýmkoli způsobem přispěl ke splnění tohoto úkolu.

V Bruselu dne 19. ledna 2011.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Staffan NILSSON
