



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 12.3.2015
COM(2015) 122 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Undersøgelse, i medfør af artikel 18 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 98/2013 af 15. januar 2013 om markedsføring og brug af udgangsstoffer til eksplosivstoffer, af mulighederne for at overføre relevante bestemmelser om ammoniumnitrat fra forordning (EF) nr. 1907/2006

1. INDLEDNING

I artikel 18, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 98/2013 af 15. januar 2013 om markedsføring og brug af udgangsstoffer til eksplosivstoffer¹ erklæres det, at: »Kommissionen forelægger senest den 2. marts 2015 Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om mulighederne for at overføre relevante bestemmelser om ammoniumnitrat fra forordning (EF) nr. 1907/2006 til nærværende forordning.«

Ammoniumnitrat (CAS-nr. 6484-52-2) er et kemisk stof, der i vid udstrækning anvendes som gødning i Den Europæiske Union. Det kan fungere som oxideringsmiddel og eksploderer, når det blandes med visse andre stoffer. Derfor er ammoniumnitratgødning med højt nitrogenindhold underlagt tekniske krav². Ammoniumnitratgødning er på grund af sine egenskaber blevet misbrugt til ulovlig fremstilling af eksplosivstoffer. For at beskytte mod et sådant misbrug begrænses og kontrolleres almindelige borgeres adgang til ammoniumnitrat som stof eller i blandinger.

På nuværende tidspunkt findes der bestemmelser om ammoniumnitrat i både forordning (EF) nr. 1907/2006 vedrørende registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH)³ og forordning (EU) nr. 98/2013 om markedsføring og brug af udgangsstoffer til eksplosivstoffer (forordningen om sprængstofprækursorer). I REACH begrænses leverancerne af ammoniumnitrat som et stof (eller i blandinger, der indeholder 16 vægtprocent eller derover af nitrogen hidrørende fra ammoniumnitrat) til brugere og forhandlere med tilladelse i henhold til Rådets direktiv 93/15/EØF, landbrugere og professionelle brugere. Ifølge forordningen om sprængstofprækursorer undergives leverancer af ammoniumnitrat en mekanisme til indberetning af mistænkelige transaktioner, og der åbnes desuden mulighed for, at medlemsstaterne via en beskyttelsesklausul kan indføre yderligere begrænsninger, hvis der er rimelige grunde dertil.

I forordningen om sprængstofprækursorer tilsigtes det at forbedre beskyttelsen af offentligheden mod sikkerhedstrusler ved at vanskeliggøre ulovlig fremstilling af sprængstoffer, hvorimod hovedsigtet i REACH går ud på at sørge for, at stoffer anvendes på en sikker måde i forhold til deres egenskaber, og at opveje den frie bevægelighed for kemikalier i det indre marked mod en høj grad af beskyttelse af menneskers sundhed og miljøet mod risici fra kemikalier.

Kommissionen er derfor af den opfattelse, at bestemmelserne om ammoniumnitrat hører til i forordningen om sprængstofprækursorer. I denne rapport fremlægges resultaterne af Kommissionens undersøgelse af, om bestemmelserne kan overføres fra REACH til forordningen om sprængstofprækursorer.

2. BAGGRUND

2.1. Bestemmelse vedrørende ammoniumnitrat i REACH

Ifølge punkt 58 i bilag XVII til REACH er det forbudt at levere ammoniumnitrat i koncentrationer over en bestemt tærskel til almindelige borgere. Begrænsningen blev

¹ EUT L 39 af 9.2.2013, s. 1.

² Se bilag III og IV til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2003/2003 af 13. oktober 2003 om gødninger, EUT L 304 af 21.11.2003, s. 1, hvori der redegøres nærmere for karakteristika og grænser for ren ammoniumnitratgødning med højt nitrogenindhold, detonérbarhedsprøver beskrives, og der opregnes metoder til kontrol af overholdelse og andre krav vedrørende sporbarhed og emballage.

³ EUT L 396 af 30.12.2006, s. 1.

overført til REACH fra direktiv 76/769/EØF⁴, der blev ophævet ved REACH-forordningen med virkning fra den 1. juni 2009.

Angivelsen i bilag XVII lyder som følger:

»58. Ammoniumnitrat (AN)

CAS-nr.:6484-52-2

EF-nr. 229-347-8

1. Må efter den 27. juni 2010 ikke markedsføres for første gang som et stof eller i blandinger indeholdende over 28 vægtprocent nitrogen hidrørende fra ammoniumnitrat, til brug som fast gødning, enkeltgødning eller sammensat gødning, medmindre gødningen opfylder de tekniske forskrifter for ammoniumnitratgødning med højnitrogenindhold i bilag III til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2003/2003 (*).

2. Må efter den 27. juni 2010 ikke markedsføres som et stof eller i blandinger med et indhold på 16 vægtprocent eller derover af kvælstof hidrørende fra ammoniumnitrat, undtagen for levering til:

a) downstream-brugere og distributører, herunder fysiske eller juridiske personer, der har fået bevilget tilladelse i henhold til Rådets direktiv 93/15/EØF (**)

b) landbrugere til brug for landbrugsaktiviteter, enten på fuld tid eller på deltid og ikke nødvendigvis i forhold til landarealets størrelse.

I dette litra forstås ved:

i) »landbruger«: en fysisk eller juridisk person eller en sammenslutning af fysiske eller juridiske personer, uanset hvilken retlig status sammenslutningen og dens medlemmer har i henhold til national ret, hvis bedrift befinder sig på Fællesskabets område, jf. traktatens artikel 299, og som udøver en landbrugsaktivitet

ii) »landbrugsaktivitet«: produktion, avl eller dyrkning af landbrugsprodukter, herunder høst, malkning, opdræt af husdyr og hold af husdyr til landbrugsformål, eller bevarelse af jorden i god landbrugs- og miljømæssig stand som fastlagt i henhold til artikel 5 i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 (***)

c) fysiske eller juridiske personer med erhvervsmæssig beskæftigelse inden for havebrug, plantedyrkning i drivhus, vedligeholdelse af parker, haver eller sportsanlæg, skovbrug eller lignende aktiviteter.

3. For så vidt angår de i stk. 2 omtalte begrænsninger kan medlemsstaterne dog af socioøkonomiske årsager indtil den 1.

⁴ EUT L 262 af 27.9.1976, s. 201-203 – ophævet ved REACH-forordningen den 31.5.2009.

juli 2014 anvende en grænse på op til 20 vægtprocent kvælstof hidrørende fra ammoniumnitrat for stoffer og blandinger, der markedsføres inden for deres eget område. De underretter Kommissionen og de øvrige medlemsstater herom.

(*) EUT L 304 af 21.11.2003, s. 1.

(**) EFT L 121 af 15.5.1993, s. 20.

(***) EUT L 270 af 21.10.2003, s. 1.«

Bilag XVII til REACH indeholder ikke bestemmelser om licens- eller registreringsordninger. Ifølge REACH forbydes leverancer til almindelige borgere af ammoniumnitrat som et stof eller i blandinger, der indeholder 16 vægtprocent eller derover af kvælstof hidrørende fra ammoniumnitrat.

2.2. Bestemmelse vedrørende ammoniumnitrat i forordningen om sprængstofprækursorer

I Kommissionens forslag til forordning af 2010 om markedsføring og brug af sprængstofprækursorer⁵ blev der henstillet til følgende: »Af forenklingssyn bør de eksisterende bestemmelser om ammoniumnitrat indarbejdes i denne forordning, og stk. 2 og 3 i punkt 58 i bilag XVII til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2005 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH) bør udgå.«

Formålet var at overføre begrænsningerne for ammoniumnitrat fra REACH til forordningen om sprængstofprækursorer. Følgelig blev ammoniumnitrat (CAS-nr. 6484-52-2) optaget i forslaget bilag I med en grænseværdi på 16 vægtprocent nitrogen hidrørende fra ammoniumnitrat. Forslaget fritog udtrykkeligt landbrugere fra begrænsningerne for ammoniumnitrat og blandinger med indhold heraf. Optages ammoniumnitrat i den foreslåede forordning, vil stoffet også automatisk være underlagt mekanismen til indberetning af mistænkelige transaktioner, og REACH rummer ikke en tilsvarende bestemmelse. Den foreslåede overførsel ville dog have været ensbetydende med, at hvis medlemsstaterne opretter licens- eller registreringsordninger, vil de kunne levere kemikaliet til almindelige borgere. Derfor kan den påtænkte overdragelse potentielt føre til mindre strenge bestemmelser end totalforbuddet mod leverancer til almindelige borgere i henhold til REACH.

Den foreslåede overførsel blev ikke godkendt af Rådets Gruppe vedrørende Teknisk Harmonisering (farlige stoffer). Nogle medlemsstater støttede Kommissionens ræsonnement, men andre fandt, at overførslen ville svække beskyttelsen mod sikkerhedstrusler, fordi eksisterende begrænsninger for ammoniumnitrat lempes.

Det blev foreslået, at bestemmelserne overføres med samme begrænsninger, som gælder i henhold til REACH. Dette alternativ ville have indebåret, at der i den foreslåede forordning måtte oprettes en tredje ordning udelukkende for ammoniumnitrat med henblik på at undtage stoffet fra licens- og registreringsreglerne. Det ville også have været nødvendigt at tilføje en særlig artikel om ammoniumnitrat (med stk. 2 og 3 i punkt 58 i bilag XVII) og optage ammoniumnitrat i bilag II for at sikre, at mistænkelige transaktioner indberettes.

⁵ KOM(2010) 473 endelig.

Rådets gruppe mødtes ti gange i perioden januar-oktober 2011 for at undersøge Kommissionens forslag og konkluderede, at bestemmelserne i REACH ikke bør ændres, men suppleres af kravet om indberetning af mistænkelige transaktioner i henhold til den foreslåede forordning. Ikke desto mindre bemærkede gruppen, at flere medlemsstater støttede overførslen, og foreslog derfor Kommissionen at genoverveje dette spørgsmål på et senere tidspunkt - med henblik på om fornødent at udarbejde et lovforslag.

Som optakt til den første »uformelle trilog« (drøftelser mellem Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet) foreslog Rådet i overensstemmelse hermed følgende ændringer af Kommissionens forslag:

- betragtningen ændres med henblik på at ophæve overførslen af bestemmelserne om ammoniumnitrat,
- ammoniumnitrat optages i bilag II,
- der tilføjes en bestemmelse om, at Kommissionen foretager en fremskyndet gennemgang af, hvorvidt det er muligt at overføre bestemmelserne.

Europa-Parlamentets førstebehandlingsholdning som forelagt på plenarforsamlingen den 11. september 2011⁶ var i overensstemmelse med Rådets holdning. Kommissionen indvilgede derefter i at bevare Rådets tekst i relation til ammoniumnitrat.

Forordningen om sprængstofprækursorer blev vedtaget den 15. januar 2013 med følgende betragtning:

»(24) I medfør af bilag XVII til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 af 18. december 2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH)¹ er det forbudt at levere ammoniumnitrat, der let kan misbruges som et udgangsstof til eksplosivstoffer, til almindelige borgere. Imidlertid er det tilladt at levere ammoniumnitrat til visse professionelle brugere, hovedsagelig landbrugere. Derfor bør sådan levering være omfattet af den indberetningsmekanisme for mistænkelige transaktioner, der er indført ved nærværende forordning, da der ikke er noget tilsvarende krav i forordning (EF) nr. 1907/2006.«

Ammoniumnitrat (CAS-nr. 6484-52-2) [i en koncentration på mindst 16 vægtprocent nitrogen hidrørende fra ammoniumnitrat] blev optaget i bilag II, og det angives, at »Stoffer, der i sig selv, eller i blandinger eller stoffer, hvori de er indeholdt, er underlagt indberetningspligt ved mistænkelige transaktioner.«

Dertil kommer, at Kommissionen ved artikel 18, stk. 2, pålægges senest den 2. marts 2015 at gennemgå mulighederne for at overføre relevante bestemmelser om ammoniumnitrat fra forordning (EF) nr. 1907/2006 til forordning (EU) nr. 98/2013.

3. SAMRÅD MED MEDLEMSSTATERNE

Det stående udvalg vedrørende prækursorer (SCP), hvori alle EU's medlemsstater er repræsenteret, har helt fra begyndelsen spillet en ledende rolle i udarbejdelsen af forslaget og

⁶ Betænkning: Jan Mulder (A7-0269/2012). Betænkning om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om markedsføring og brug af sprængstofprækursorer (COM(2010) 0473 – C7-0279/2010 – 2010/0246 (COD)), Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender.

vurdering af risikostyringsforanstaltningerne for ammoniumnitrat. Denne ekspertgruppe blev oprettet som opfølgning på henstillinger i EU's handlingsplan fra 2008 om øget sprængstofsikkerhed, hvori der opfordredes til at begrænse salget af ammoniumnitratgødning til almindelige borgere. I 2008 udførte SCP et forberedende arbejde angående optagelse af ammoniumnitrat i direktiv 76/769/EØF (ophævet ved REACH-forordningen i 2009) i mangel af en forordning, som specifikt begrænser stoffer, der udgør en trussel mod den offentlige sikkerhed. Senere foretog SCP også et forberedende arbejde med henblik på forordningen om sprængstofprækursorer.

Den 27. maj 2014 sendte Kommissionen et spørgeskema til medlemmerne af SCP med en anmodning om at videresende dette til de myndigheder, der er ansvarlige for at gennemføre forordningen om sprængstofprækursorer. Spørgsmål nr. 23 vedrørte artikel 18, og spørgsmålet gik på, om *Deres medlemsstat kan støtte overførslen af relevante bestemmelser om ammoniumnitrat fra forordning (EF) nr. 1907/2006 til nærværende forordning?*

I alt 19 myndigheder ud af 30 mulige respondenter⁷ besvarede spørgeskemaet og heriblandt spørgsmål nr. 23. Det fremgik af besvarelsene, at medlemsstaternes holdninger stadig var vidt forskellige. Respondenterne bemærkede dog, at de ønskede yderligere drøftelser og et udkast til lovforslag, inden de indtager et endegyldigt standpunkt.

Besvarelsene af spørgeskemaet blev drøftet på SCP's møde den 8. oktober 2014, men der kunne ikke skabes konsensus om dette særlige punkt.

Kommissionen rejste også spørgsmålet om overførslen over for de kompetente myndigheder for REACH og CLP⁸ (CARACAL) på det 16. møde den 10. november 2014.

På begge møder og efterfølgende blev medlemsstaterne opfordret til at tilkendegive deres konsoliderede holdninger. Standpunkterne var fortsat forskellige, og nogle medlemsstater havde endnu ikke taget stilling.

Efter samrådet med medlemsstaterne har Kommissionen noteret sig de vigtigste argumenter for og imod en overførsel af de relevante bestemmelser om ammoniumnitrat fra REACH til forordningen om sprængstofprækursorer:

- Medlemsstater, der udtaler sig til fordel for en overførsel, har gjort gældende, at begrænsningerne for ammoniumnitrat direkte vedrører beskyttelse af offentligheden mod sikkerhedstrusler, men kun indirekte vedrører beskyttelse af menneskers sundhed. Begrænsningerne blev indarbejdet i REACH i mangel af bedre løsninger, idet der ikke stod andre egnede reguleringsinstrumenter til rådighed på daværende tidspunkt. Der findes nu skræddersyet lovgivning, og overførslen ville således harmonisere og forenkle EU-lovgivningen i tråd med Kommissionens princip om »bedre lovgivning«. Der argumenteres også for, at det skaber forvirring blandt virksomhederne at fastholde bestemmelserne om ammoniumnitrat i REACH, fordi de involverede risici er af forskellig art.
- Medlemsstater, der modsætter sig overførslen, gør gældende, at det vil svække beskyttelsen mod sikkerhedstrusler i relation til ammoniumnitrat, fordi det kan give de nationale kompetente myndigheder mulighed for at gøre stoffet tilgængeligt for

⁷ Det Forenede Kongerige udnævnte særskilte myndigheder for Storbritannien og Nordirland; Norge gennemfører ligeledes forordningen om sprængstofprækursorer.

⁸ Forordning (EF) nr. 1272/2008 vedrørende klassificering, mærkning og emballering af stoffer og blandinger.

almindelige borgere via licens- eller registreringsordninger, som myndighederne er berettiget til at oprette i henhold til forordning (EU) nr. 98/2013.

Dette samråd berørte ikke muligheden for at skabe en tredje ordning for ammoniumnitrat inden for rammerne af forordningen om sprængstofprækursorer. Det blev heller ikke berørt, hvorvidt overførslen kan gennemføres retligt, eller om der kan opstå uforholdsmæssigt store omkostninger i samme forbindelse.

4. RESUMÉ OG KONKLUSION

I EU's handlingsplan om øget sprængstofsikkerhed opfordredes der i 2008 til at begrænse salget af ammoniumnitratgødning til almindelige borgere. Der hersker dermed udbredt enighed om, at markedsføring og anvendelse af ammoniumnitrat giver anledning til alvorlige betænkeligheder mht. beskyttelsen mod sikkerhedstrusler.

Eftersom risiciene vedrører beskyttelsen af offentligheden mod sikkerhedstrusler, hører begrænsningerne for ammoniumnitrat efter Kommissionens opfattelse bedre hjemme i forordningen om sprængstofprækursorer, og Kommissionen vil tilslutte sig overførslen af de relevante bestemmelser i REACH, således som det oprindeligt var tanken i forslaget fra 2010. Hovedformålet med REACH er fortsat at varetage den offentlige sikkerhed, arbejdstagernes sundhed og deres beskyttelse, og i forordningen henvises der ikke til beskyttelsen af offentligheden mod sikkerhedstrusler. Med overførslen af ammoniumnitrat til forordningen om sprængstofprækursorer omfattes sikkerhedsproblemer i relation til ammoniumnitrat fortsat af forordning (EF) nr. 2003/2003 vedrørende gødninger.

I betragtning af den fortsatte mangel på konsensus hos en af medlovgiverne, dvs. Rådet, om dette spørgsmål – både med hensyn til det formålstjenlige i selve overførslen og den endelige form, som overførslen ville tage (dvs. om ammoniumnitrat blot overføres til bilag I, eller om der indføres særskilte ordninger) – ville et lovforslag om at overføre bestemmelserne dog sandsynligvis ikke få tilstrækkelig opbakning i Rådet.

Kommissionen bemærker endvidere, at medlemsstaternes kompetente myndigheder har haft meget lidt tid til at indsamle relevante erfaringer i forbindelse med gennemførelsen af forordningen om sprængstofprækursorer, idet den først trådte i kraft den 2. september 2014. Det er derfor rimeligt, at medlemsstaterne kan have et ønske om at undersøge omkostninger og fordele ved overførslen på et senere tidspunkt.

Følgelig har Kommissionen i øjeblikket til hensigt ikke at foreslå lovgivning med henblik på at overføre de relevante bestemmelser om ammoniumnitrat fra forordning (EF) nr. 1907/2006 til forordning (EU) nr. 98/2013. Kommissionen vil i stedet genoverveje muligheden for og den nærmere art af en sådan overførsel som led i en bredere anlagt gennemgang, der efter planen finder sted i 2017 i henhold til artikel 18, stk. 1, i sidstnævnte forordning.