

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi räjähteiden lähtöaineiden markkinoille saattamisesta ja käytöstä, asetuksen (EY) N:o 1907/2006 liitteen XVII muuttamisesta ja räjähteiden lähtöaineiden markkinoille saattamisesta ja käytöstä annetun asetuksen (EU) N:o 98/2013 kumoamisesta”

(COM(2018) 209 final – 2018/0103 (COD))

(2018/C 367/07)

Esittelijä: **David SEARS**

Lausuntopyyntö	Euroopan parlamentti, 28.5.2018 neuvosto, 31.5.2018
Oikeusperusta	EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artikla
Vastaava erityisjaosto	”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus”
Hyväksyminen erityisjaostossa	7.6.2018
Hyväksyminen täysistunnossa	11.7.2018
Täysistunnon nro	536
Äänestystulos	128/0/1
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK pitää ehdotettua asetusta tervetulleena. Se pohjautuu olemassa olevaan asetukseen, josta ETSK antoi lausunnon tammikuussa 2011⁽¹⁾, ja korvaa sen, tarkoituksena ottaa oppia kansallisella ja EU-tasolla kertyneestä kokemuksesta siitä lähtien, kun asetus tuli voimaan vuonna 2013 ja kun sitä alettiin (suunnitellusti) soveltamaan syyskuusta 2014 kaikilta osin.

1.2 ETSK panee merkille, että menettelyyn liittyvät tekijät ovat vaikuttaneet rajoittavasti uuden asetuksen valmistelu-aikaan. Tämä koskee myös enää käytettävissä olevaa lyhyttä aikaa ennen sekä komission että Euroopan parlamentin toimikauden päättymistä. Tämä on valitettavaa, kun otetaan huomioon voimassa olevan asetuksen lyhyehkö voimassaoloaika ja hidas täytäntöönpano sekä tarvittava jäsenvaltioiden ja toimitusketjun kaikkien toimijoiden vahva tuki ja sitoutuminen sen korvaamista ajatellen. On tarkasteltava huolellisemmin tämän hitaan täytäntöönpanon syitä, erityisesti niiden suurten maiden osalta, joiden väestöön on kohdistunut terroritekoja.

1.3 ETSK panee merkille joitain aloja, joilla tulisi harkita asetuksen soveltamisalan ja täytäntöönpanon selkeyttämistä. Näistä on myös keskusteltava tulevien kuukausien aikana yksityiskohtaisemmin jäsenvaltioiden kanssa. Verkon kautta tapahtuvaa myyntiä koskevia säännöksiä on työstettävä edelleen, jotta niillä olisi minkäänlaista todellista vaikutusta. On vaikea ymmärtää, miten ne voisivat olla tehokkaita pelkästään jäsenvaltiotasolla toimien.

1.4 ETSK toteaa jälleen pitävänsä kyseenalaisena, onko näiden huomattavan erilaisten aineiden ryhmittäminen yhteen ainoaan sääntelyjärjestelmään tehokas ratkaisu. Se vaikeuttaa lainsäädännön muotoilua ja vielä enemmän sen täytäntöönpanoa ja ymmärtämistä ammattikäyttäjänä tai suuren yleisön edustajana. Komitea suosittelee siksi toisenlaista, ainekohtaista lähestymistapaa. Huuhausaineiden lähtöaineita koskeva EU-lainsäädäntö tarjoaa tässä hyödyllisen mallin⁽²⁾.

2. Johdanto

2.1 Omatekoisia räjähteitä, jotka sisältävät erilaisia itse valmistettuja räjähdäaineita, käyttävät terroristit ja muut eivaltiolliiset toimijat suorittaakseen staattisesti tai ajoneuvon tai ihmisen toimittamina hyökkäyksiä sotilaallisia ja taloudellisia kohteita vastaan – ensisijaisena tavoitteena istuttaa pelkoa siviiliväestöön – poliittisten tai uskonnollisten ideaalien toteuttamiseksi.

⁽¹⁾ EUVL C 84, 17.3.2011, s. 25.

⁽²⁾ EUVL C 76, 14.3.2013, s. 54.

2.2 Tarvittavat tiedot tällaisten räjähteiden rakentamiseksi, säilyttämiseksi ja toimittamiseksi ovat internetissä helposti saatavilla. Tarvittavat raaka-aineet saattavat olla yleisesti käytössä (jauho, sokeri, dieselöljy, lannoitteet). Voimakkaammat räjähteet ja nallit (TATP, PETN, HMTD) vaativat kemiallista synteesiä muista aineista, joita on saatavilla vähittäismarkkinoilla laillisiin tarkoituksiin. Kaupallisia räjähteitä (kuten dynamiittia, mustaruutia ja TNT:tä) kontrolloidaan jo tiukasti, ja niitä käytetään nykyisin harvoin, ainakin kehittyneissä maissa.

2.3 Valtaosa terroriteoista toteutetaan – usein päivittäin eikä aina maailmalla täyttä huomiota saaden – vähemmän kehittyneissä maissa. Näiden osuus kaikista terrorismiin liittyvistä kuolemista on lähes 99 prosenttia. Rikkaammat – ja samalla vakaammat ja paremmin suojatut – maat ovat kuitenkin myös kohteina, ja hyökkäysten onnistuessa niiden vaikutukset voivat olla tuhoisia, kuten usean EU:n (ja Yhdysvaltojen) suurkaupungin asukkaat ovat joutuneet kokemaan.

2.4 Tästä huolimatta todellinen päivittäinen riski on edelleen vähäinen (ainakin verrattuna muihin luonnollisiin tai yleisesti hyväksyttävänä pidettyihin vaaroihin), ja valtiovallan reaktiot vaihtelevat paikallisten kokemusten ja kansallisten käytänteiden perusteella. Luonnollisesti autoritaarisia hallintoja ei pidetä (vielä) kohteina. Liberaalimpia järjestelmiä vastaan saatetaan hyökätä useammin, mutta ne ovat myös huolissaan ihmisoikeuksien säilyttämisestä. Helppoja vastauksia ei löydy tässäkin asiassa.

2.5 ETSK on käsitellyt näitä kysymyksiä aiemmissa lausunnoissaan: vuonna 2008⁽³⁾ tiettyjen vaarallisten aineiden markkinoille saattamisesta ja käytöstä antamassaan lausunnossa, joka koski myös ammoniumnitraattia, jota käytetään erittäin suurina määrinä typpipohjaisena lannoitteena ja myös kaupallisten ja omatekoisten räjähteiden tehokkaana ja edullisena osa-aineena, sekä vuonna 2011⁽⁴⁾ lausunnossaan ensimmäisestä räjähteiden lähtöaineiden valvontatoimia koskevasta asetuksesta, joka nyt on tarkoitus kumota ja korvata kerättyjen kokemusten perusteella. Komitea on käsitellyt myös laittomien huumausaineiden lähtöaineita ja niiden väärinkäyttöä, ja asianomainen lainsäädäntö saattaa tarjota hyödyllisen mallin, jota voitaisiin seurata tässäkin.

3. Komission ehdotukset

3.1 Ehdotettuun uuteen asetukseen räjähteiden lähtöaineiden valvonnasta (15 s.) kuuluu johdanto (17 s.), 3 liitettä (jokainen 1 s.) ja vaikutusten arviointi (188 s.). Asetuksen oikeusperustana on EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artikla, joka koskee sisämarkkinoiden toimintaa. Siinä asetetaan uusia velvoitteita jäsenvaltioille ja kaikille tahoille, jotka käyvät kauppaa aineilla, jotka on lueteltu liitteissä I ("rajoitetut" räjähteiden lähtöaineet) ja II ("ilmoitettavat" räjähteiden lähtöaineet), ja sen liitteessä III määritellään vaadittu lupamalli "ammattikäyttäjille". Asetuksen on tarkoitus tulla voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*, ja sitä aletaan soveltaa vuoden kuluttua kyseisestä päivästä.

3.2 Yleinen lähestymistapa säilyy siis entisellään: tietyt aineet (9 kpl) määritellään rajoitetuiksi, eli niitä ei saa myydä yleisön edustajille, ellei niiden pitoisuus jää alle asetetun raja-arvon (jolloin niillä ei ole arvoa tai käyttöä omatekoisten räjähteiden valmistuksessa). Lisäksi on määritelty muita aineita (myös 9 kpl), joita voidaan myydä vapaasti, mutta "epäilyttävistä" liiketoimista on ilmoitettava jäsenvaltion kansalliselle yhteyspisteelle.

3.3 Ammoniumnitraatti on siirretty toisesta liitteestä ensimmäiseen (muuttaen vastaavasti kemiallisten aineiden rekisteröintiä koskevan REACH-asetuksen liitettä XVII), ja toiseen liitteeseen on sisällytetty kolme uutta ainetta tai aineryhmää (alumiinijauheet, magnesiumjauheet ja magnesiumnitraattihexahydraatti), jotka on lisätty komission marraskuussa 2016 antamilla delegoiduilla säädöksillä. Muut luetellut 14 ainetta säilyvät entisellään. Muutosten perustelut on esitetty vaikutustenarvioinnissa (vaikka kyseisiä kolmea lisäystä ei käsitelläkään yksityiskohtaisesti eikä sen paremmin säädösehdotuksessa kuin delegoitujen säädösten yhteydessä esitetä tietoja asianomaisista toimitusketjuista, mahdollisista markkinavaikutuksista tai siitä, millaisia määriä joko ammattikäyttäjät tai suuren yleisön jäsenet todennäköisesti hankkivat).

3.4 Asetus tuo myös kaivattua selkeyttä eri toimitusketjujen erilaisiin rooleihin, eli siinä määritellään selkeästi "talouden toimijat", "ammattikäyttäjät", "viljelijät" ja "yleisön edustajat".

3.5 Koska nykyinen asetus kuuluu komission REFIT-ohjelman piiriin, uudella ehdotuksella pyritään vähentämään kustannuksia ja lisäämään tehokkuutta (ja toivottavasti vaikuttavuutta) karsimalla jäsenvaltioiden käytössä olevia vaihtoehtoja. Suuren yleisön jäsenten (muiden kuin ammattikäyttäjien) on hankittava lupa rajoitettujen lähtöaineiden käytölle, kun tiettyjen pitoisuuksien liitteessä 1 mainitut raja-arvot ylittyvät eikä nykyinen kevyempi omatoiminen rekisteröinti ole enää riittävä. Olemassa olevia lupia voidaan uusia vain, jos uuden asetuksen vaatimukset täyttyvät.

⁽³⁾ EUVL C 204, 9.8.2008, s. 13.

⁽⁴⁾ EUVL C 84, 17.3.2011, s. 25.

3.6 Ehdotuksessa todetaan tarve varmistaa kaikkien fyysisten ja verkossa toimivien toimitusketjujen osapuolten tietämys ja tietoisuus uusista toimenpiteistä – vaikka käytännön toteuttamiskeinot jäävätkin epäselviksi. Esimerkiksi käyttöturvallisuustiedotteiden tarkoituksena on huolehtia kyseisiä aineita käsittelevien työntekijöiden ja kuluttajien turvallisuudesta eikä estää niiden laitonta käyttöä. Liitteessä I mainittujen ensisijaisen tärkeiden raja-arvojen tulkinta on tiettyjen luetteloitujen aineiden kohdalla hankalaa, ja niitä saattaa olla syytä tarkistaa, varsinkin kun kukin niistä viittaa erilaiseen toimitusketjuun ja talouden toimijoiden joukkoon. Mikäli tähän näkökohtaan liittyen on olemassa parhaita käytänteitä jäsenvaltioitasolla, niitä tulisi jakaa mahdollisimman laajasti.

3.7 Jäsenvaltiot voivat ehdottaa tiukempia valvontatoimia (myös laskea pitoisuuden ylärajoja tai kieltää aineet kokonaan) ja komissio voi lisätä liitteisiin uusia aineita, mikäli se on tarpeen terrorismin torjumiseksi.

3.8 Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle vuosittaiset tiivistelmät epäilyttävien liiketoimien määrästä, lupahakemusten määrästä ja syistä lupien epäämiseen, tiedotustoimista sekä tiedoista verkossa ja verkon ulkopuolella toteutetuista tarkastuksista.

3.9 Komissio arvioi tätä asetusta aikaisintaan kuuden vuoden kuluttua asetuksen soveltamisen alkamispäivästä ja esittää Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle kertomuksen asetuksen vaikuttavuudesta.

4. Yleisiä ja erityisiä huomioita

4.1 ETSK suhtautuu myönteisesti ehdotukseen uudeksi asetukseksi ja kannattaa vahvasti sen tavoitteita. Valvonnan kohteena olevien aineiden luettelot vastaavat pitkälti muissa kehittyneissä maissa käytössä olevia prioriteettiluetteloita. Uusien määritelmien odotetaan tuovan selkeyttä asetuksen soveltajille. Valtiovallalle aiheutuu jonkin verran lisäkustannuksia, mutta ne vaikuttavat olevan suhteutettavissa niihin hyötyihin, jotka saadaan terroritoiminnan minimoinnista. Kaikkien jäsenvaltioiden yhteisten sääntelypuitteiden odotetaan hyödyttävän aineiden toimittajia ja muita taloudellisia toimijoita. Tarve vähentää suuremman yleisöön (ja myös nimekkäisiin henkilöihin sekä poliisi- ja sotilashenkilöstöön) kohdistuvia riskejä vaikuttaa olevan kohtuullisessa tasapainossa lailliseen käyttöön tarkoitettujen tuotteiden vapaan liikkuvuuden mahdollistamisen kanssa.

4.2 ETSK yhtyy myös kantaan, jonka mukaan on tarvetta jäsenvaltioiden pikaisiin ja koordinoituihin toimiin, ja jakaa komission huolen siitä, että voimassa olevaan asetukseen on reagoitu hitaasti ja epäyhtenäisesti.

4.3 Tämä kuitenkin taas herättää huolta prosesseista, joita on noudatettu korvaavan asetuksen valmistelussa, erityisesti liiteasiakirjojen sisällön ja laadun suhteen. Vaikutusten arviointi, jonka komissio on laatinut Ernst & Young -konsulttiyrityksen työn pohjalta, perustuu vahvasti julkisesti saatavilla oleviin EU-tason tilastoihin, joiden asianmukaisuudesta tai täydellisyydestä ei ole varmuutta. Sisäisiä suuntaviivoja seuraileva formaatti ei ole helppolukuinen eikä selkeä. Avoimeen julkiseen kuulemiseen saatiin ainoastaan 83 vastausta, joiden merkitys vaihtelee. Sekä kuulemisen että vaikutusten arvioinnin valmistelu-aika oli lyhyt ja siihen sisältyi vuodenvaihteen 2017–2018 joulun ja uuden vuoden ajat, mikä antoi vain vähän – jos ollenkaan – aikaa tietoaaukkojen täyttämiseen. Tuotteiden saatavuutta verkossa tarkastettiin Amazon-hauilla; pimeän verkon hämäämpiä lähteitä ei ole mainittu.

4.4 ETSK on tietoinen siitä, että komissio tarkisti aikaisessa vaiheessa asetuksen soveltamisalaa koskevaa keskeistä kysymystä siitä, mitä tuotteita tulisi valvoa, mutta tätä ei ilmaista selkeästi vaikutusten arvioinnissa. Kuten edellä todetaan, vaikuttaa siltä, että delegoiduilla säädöksillä vuonna 2016 lisäystä kolmesta aineesta ei ole tehty markkina-analyysejä. Viime hetkellä syytä ilmoittamatta luettelosta pois jätetyn suolahapon, joka oli mukana voimassa olevaa asetusta varten laaditussa vaikutustenarvioinnissa, valvomatta jättämistä ei selitetä. Muista keskitason prioriteetin lähtöaineista, kuten kaliumper-manganaatista, natriumnitriitistä, ureasta ja sinkkijauheesta, jotka on sisällytetty muihin mahdollisista kaksikäyttötuotteista laadittuihin luetteloihin, tulisi ainakin keskustella. Tarkoituksenmukainen tavoite olisi edetä kohti maailmanlaajuisesti tai ainakin kehittyneissä maissa tunnustettua luetteloa.

4.5 ETSK kannattaa luetteloituja mahdollisia valvontatoimia, jotka hylättiin aikaisessa vaiheessa. On huolestuttavaa, että nyt ehdotettujen valvontatoimien valikoima on näin vähäinen, etenkin kun otetaan huomioon, että kyseiset tuotteet eroavat toisistaan merkittävästi. Pakkauskoolla, viivakoodeilla ja velvoitteella maksaa seurattavissa olevilla korteilla tai pankkisiirroilla henkilökohtaisilta tai yritystileiltä voi kaikilla olla oma osuutensa kauppojen rajoittamisessa tai seurannassa. Jäsenvaltioiden nykykäytännöt saattavat hyvinkin poiketa toisistaan, mutta se ei vaikuta vakuuttavalta perustelulta, kun kyse on terrorismin vastaisesta sodasta.

4.6 Erot nykyisen asetuksen täytäntöönpanossa vaikuttavat kuitenkin kustannuksiin, joita aiheutuu jäsenvaltioille ja valvottujen tuotteiden laillisen jakelun ja käytön parissa toimiville. Ottaen huomioon, että tarvittiin useita rikkomusmääräyksiä toimeen ryhtymiseksi nykyisen järjestelmän puitteissa, saattaa esiintyä vastahakoisuutta hyväksyä pelkästään lupiin perustuva lähestymistapa – pitkän aikavälin mahdollisista eduista huolimatta. Verkossa tehtävien kauppojen valvonta mainitaan, mutta asiaa ei analysoida tuon lähemmin, koska sen katsotaan kuuluvan kansalliseen toimivaltaan.

4.7 Ehdotukseen sisältyy pitkähkö analyysi sen yhteensopivuudesta ja laillisuudesta muuhun EU:n lainsäädäntöön nähden, ja tämä koskee mm. juuri voimaan tullutta yleistä tietosuojasetusta. Kuten edellisen lausunnon laatimisen aikoihin 8 vuotta sitten, myös tällä kertaa keskustellaan nykyisen CN-koodien järjestelmän rajoituksista. Koodeja käytetään aineiden ja sekoitusten rajatylittävien liikkeiden tunnistamiseen. Kun otetaan huomioon, että luettelot sisältävät ainoastaan 18 ainetta – ja että todennäköisesti korkeintaan 12 muuta voitaisiin lisätä luetteloihin – olisi oltava mahdollista kehittää asianmukaisia tullikoodekseja nimenomaan tämän asetuksen soveltamisalaa varten sekä varmistaa, että toiseen tarkoitukseen kehitetty muu EU:n lainsäädäntö ei ole ristiriidassa EU:n kansalaisten turvallisuuden ja turvaamisen eli perustavoitteiden kanssa.

4.8 ETSK panee myös merkille, että luetellut tuotteet eroavat merkittävästi toisistaan tuotantomäärien, toimitusketjujen sekä ammattikäyttäjien ja suuren yleisön laillisten käyttötarpeiden suhteen. Ainoa yhteinen asia on, että niillä saattaa olla arvoa terroristeille, ja lainsäädännön tarkoituksena on näin ollen katkaista nämä epätoivotut toimitusketjut kaikkia mahdollisia keinoja käyttäen.

4.9 Nämä toimenpiteet eivät ole samoja kaikkien tuotteiden kohdalla; niiden pakottaminen yhden muotin mukaiseen valvontajärjestelmään on tuskin tarvittavan tehokasta. Suotuisa lähestymistapa olisi yksinkertainen puitedirektiivi, jolla määriteltäisiin laajat tavoitteet ja johon liittyisi erityisiä kuulemisia, analyyskejä, vaikutusten arviointeja ja asetuksia, jotka koskisivat jokaista luetelluista aineista. Tämä säästäisi kaiken kaikkiaan aikaa ja ihmishenkiä – ja vastaisi varmasti paremmin REFIT-ohjelman vaatimuksia.

4.10 Se mahdollistaisi myös tiiviimmän pitkän aikavälin yhteistyön ja tiedonvaihdon valmistajien ja muiden toimijoiden kanssa, jotka kaikki kannattavat toimenpiteitä tuotteiden väärinkäytön vähentämiseksi. Laittomaan käyttöön ohjatut määrät ovat merkitykseltään vähäisiä maineen menetykseen tai laajempien rajoitusten riskiin verrattuna. Maailmanlaajuiset pyrkimykset laittomien huumeiden (myös heroiinin) valmistamiseen tarvittavien erittäin pienten etikkahapponahydridimäärien valvomiseksi tarjoaa hyödyllisen esimerkin siitä, mitä voidaan saavuttaa. ETSK antoi lausuntonsa huumausaineiden lähtöaineita koskevasta ehdotuksesta tammikuussa 2013⁽⁵⁾. Monia siinä esitettyjä ajatuksia voidaan soveltaa myös räjähteiden lähtöaineisiin, joiden myyntiin on puheena olevan ehdotuksen mukaan tarkoitus soveltaa rajoituksia tai ilmoitusvelvoitteita.

4.11 Lopuksi ETSK pitää tervetulleena jatkuvaa osallisuuttaan asetuksen kehittämisessä ja soveltamisessa, mutta katsoo erityisesti ehdotuksen laatimisessa voimassa olleisiin tiukkoihin aikatauluihin viitaten, että komission tekemän uudelleentarkastelun tulisi tapahtua viimeistään eikä aikaisintaan kuuden vuoden kuluttua asetuksen soveltamisen alkamispäivästä.

Bryssel 11. heinäkuuta 2018.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Luca JAHIER*

⁽⁵⁾ EUVL C 76, 14.3.2013, s. 54.