



Bruksela, dnia 28.2.2017 r.
COM(2017) 103 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**dotyczące stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 98/2013
w sprawie wprowadzania do obrotu i używania prekursorów materiałów wybuchowych
oraz przekazania uprawnień przewidzianego w tym rozporządzeniu**

1. WPROWADZENIE

Rozporządzenie (UE) nr 98/2013¹ w sprawie wprowadzania do obrotu i używania prekursorów materiałów wybuchowych („rozporządzenie”) weszło w życie z dniem 1 marca 2013 r. i zaczęło być stosowane z dniem 2 września 2014 r. Ustanawia ono zharmonizowane przepisy dotyczące udostępniania, wprowadzania, posiadania i używania substancji lub mieszanin, które mogą być użyte do nielegalnego wytwarzania materiałów wybuchowych domowym sposobem. Przewidziane w nim kontrole i ograniczenia mają zastosowanie do substancji wymienionych w załącznikach do rozporządzenia oraz do mieszanin i substancji zawierających te substancje.

W art. 18 ust. 1 rozporządzenia przewidziano, że do dnia 2 września 2017 r. Komisja przedstawi Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie, w którym przeanalizuje wszelkie problemy, które pojawiły się w wyniku stosowania rozporządzenia, jak również konieczność i wykonalność dokonania nowelizacji przepisów w celu wzmocnienia i zharmonizowania systemu. Zmiany te obejmują możliwość rozszerzenia zakresu stosowania rozporządzenia, tak aby obejmowało ono użytkowników zawodowych oraz włączenia do załącznika II prekursorów materiałów wybuchowych nieujętych w wykazie.

Oprócz tego art. 14 ust. 2 zawiera wymóg, aby Komisja sporządziła sprawozdanie dotyczące przekazania uprawnień, które zostały jej powierzone na okres pięciu lat od dnia 1 marca 2013 r. „nie później niż dziewięć miesięcy przed końcem okresu pięciu lat”, tj. do dnia 1 czerwca 2017 r.

Niniejsze sprawozdanie ma na celu spełnienie wymogów, o których mowa w dwóch wspomnianych powyżej artykułach. W celu uproszczenia procesu sporządzania sprawozdań, a także ze względu na fakt, że przekazanie uprawnień stanowi narzędzie służące dokonywaniu zmian w przepisach, Komisja uznaje, że połączenie dwóch sprawozdań w jedno jest korzystne i praktyczne. Celem niniejszego sprawozdania jest również przekazanie informacji, które zapewnią lepsze przestrzeganie przepisów rozporządzenia przez podmioty gospodarcze i organy krajowe, oraz zwiększą przejrzystość procesu kształtowania polityki przez Komisję.

Komisja opracowała niniejsze sprawozdanie na podstawie dyskusji i konsultacji w ramach Stałego Komitetu ds. Prekursorów, który jest grupą ekspertów Komisji² złożoną z przedstawicieli właściwych organów państw członkowskich UE i państw spoza UE należących do EOG, a także przedstawicieli łańcuchów dostaw w branży chemicznej i w sprzedaży detalicznej, a także na podstawie własnych ustaleń Komisji.

2. KONTEKST

2.1. Stopień przestrzegania rozporządzenia

Począwszy od dnia 1 stycznia 2017 r. większość państw członkowskich przestrzegało wymogów rozporządzenia.

- Wszystkie państwa członkowskie ustanowiły jeden krajowy punkt kontaktowy lub większą ich liczbę, wyraźnie podając ich numery telefonu i adresy poczty

¹ Dz.U. L 39 z 9.2.2013, s. 1.

² Numer referencyjny grupy E03245,

zob. <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3245&NewSearch=1&NewSearch=1>.

elektronicznej na potrzeby zgłaszania podejrzanych transakcji oraz przypadków zniknięcia i kradzieży znacznych ilości substancji (art. 9 ust. 2).

- 23 państwa członkowskie w pełni przestrzegają wymogów rozporządzenia. Ustanowiły one przepisy dotyczące sankcji (art. 11), regularnie rozpowszechniały wytyczne opracowane przez Stały Komitet ds. Prekursorów (art. 9 ust. 6) oraz, w stosownych przypadkach, powiadamiały Komisję o środkach przyjętych w celu zastosowania wyjątków w ramach systemu pozwoleń lub rejestracji (art. 4 ust. 4) lub o wcześniej istniejących systemach (art. 13 ust. 4).
- Pięć państw członkowskich częściowo przestrzega wymogów rozporządzenia, gdyż nie ustanowiły przepisów dotyczących sankcji.

Aby zapewnić pełne przestrzeganie wymogów rozporządzenia przez państwa członkowskie, Komisja zainicjowała rozmowy dwustronne w sprawie obaw dotyczących zgodności oraz wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego³ przeciwko niektórym państwom członkowskim. Rozmowy te będą kontynuowane w zależności od potrzeb.

Rozporządzenie to ma znaczenie dla EOG i w związku z tym ma również zastosowanie do Islandii, Liechtensteinu i Norwegii. Za kontrolę stosowania rozporządzenia w tych państwach odpowiada Urząd Nadzoru EFTA. Mając na uwadze, że Norwegia i Liechtenstein przestrzegają rozporządzenia, dnia 17 listopada 2016 r. Urząd Nadzoru EFTA wniósł do Trybunału EFTA skargę przeciwko Islandii ze względu na zaniechanie przez to państwo podjęcia środków niezbędnych do wprowadzenia rozporządzenia do jej wewnętrznego porządku prawnego⁴.

Natomiast jeśli chodzi o Szwajcarię, nie jest ona co prawda związana przepisami rozporządzenia, ale rozważa przyjęcie środków mających na celu kontrolowanie i ograniczenie obrotu prekursorami materiałów wybuchowych na szczeblu krajowym. Państwo to wyznaczyło już krajowy punkt kontaktowy na potrzeby zgłaszania podejrzanych transakcji oraz przypadków zniknięcia i kradzieży znacznych ilości substancji.

2.2. Krajowe środki wykonawcze

Art. 4 ust. 1 rozporządzenia wprowadza zakaz udostępniania, wprowadzania, posiadania i używania prekursorów materiałów wybuchowych podlegających ograniczeniom (wskazanych w załączniku I do rozporządzenia) w odniesieniu do przeciętnych użytkowników. Państwa członkowskie mogą jednak ustanowić lub utrzymywać systemy pozwoleń lub rejestracji, za pośrednictwem których możliwe jest udostępnianie przeciętnym użytkownikom prekursorów materiałów wybuchowych podlegających ograniczeniom w kontrolowany sposób (art. 4 ust. 2 i 3).

Na dzień 1 stycznia 2017 r. 16 państw członkowskich posiadało systemy pozwoleń lub rejestracji, podczas gdy w pozostałych 12 państwach członkowskich obowiązywał zakaz⁵. Z dotychczasowych doświadczeń w stosowaniu rozporządzenia wynika, że na szczeblu UE nie osiągnięto konsensusu co do tego, czy prekursorzy materiałów wybuchowych podlegających ograniczeniom należy objąć zakazem, czy też dopuścić ich kontrolowaną dostępność.

³ Na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁴ Sprawa E-18/16 przed Trybunałem EFTA.

⁵ Wykaz środków jest dostępny na stronie http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism/explosives/explosives-precursors/index_en.htm.

W państwach członkowskich, w których utrzymano systemy pozwoleń, istnieje znaczna różnorodność procedur występowania z wnioskami o pozwolenia, kryteria ich wydawania lub odmowy wydania, a także okresu ich obowiązywania i jego charakteru. W niektórych państwach przyjęto, że wniosek o wydanie pozwolenia należy rozpatrzyć pozytywnie, chyba że istnieje wyraźnie określona przyczyna do jego odrzucenia, podczas gdy inne państwa stosują odmienne podejście, zgodnie z którym pozwolenie nie jest wydawane, chyba że istnieją szczególne względy przemawiające za jego wydaniem. W związku z tym w poszczególnych państwach, które udzieliły Komisji informacji, istnieją znaczne różnice pod względem odsetka wydanych pozwoleń i przypadków odmowy ich wydania. Do tej pory nie odnotowano przypadku wzajemnego uznawania pozwoleń wydanych w jednym z państw członkowskich przez inne państwa członkowskie.

W niektórych państwach członkowskich proponuje się w miarę możliwości alternatywne substancje lub poziomy stężenia, które można wykorzystywać w legalnych celach. Z doświadczeń państw członkowskich wynika, że rozwiązania alternatywne istnieją w odniesieniu do wielu legalnych zastosowań, jeśli nie do wszystkich.

W niektórych państwach członkowskich zdecydowano się na środki wykraczające poza minimalne wymogi określone w rozporządzeniu, na podstawie których na przykład wymaga się od podmiotów gospodarczych rejestracji w odpowiednich organach oraz okresowego zgłaszania wszystkich transakcji, w tym przywozu, rozszerza zakres zastosowania rozporządzenia na użytkowników zawodowych, określa warunki przechowywania, przewiduje wymianę odpowiednich informacji o charakterze ponadgranicznym z innymi państwami członkowskimi lub powierza pewne funkcje organom celnym.

Oprócz tego niektóre państwa członkowskie stosują ograniczenia i kontrole w odniesieniu do prekursorów materiałów wybuchowych nieujętych w wykazie, lub też surowsze ograniczenia dotyczące substancji umieszczonych w wykazie. We wszystkich przypadkach w państwach członkowskich przed przyjęciem rozporządzenia stosowano ograniczenia i kontrole.

Równoległe do przyjęcia i egzekwowania środków krajowych, większość państw członkowskich poinformowała o prowadzonych kampaniach mających na celu zwiększenie świadomości, skierowanych do podmiotów gospodarczych uczestniczących w łańcuchu dostaw prekursorów materiałów wybuchowych ujętych w wykazie. Kampanie te mają na celu zwiększenie świadomości zarówno w odniesieniu do obowiązku ograniczenia podejrzanych transakcji, jak też ich zgłaszania. Niektóre państwa członkowskie podejmują aktywne działania na rzecz zaangażowania w ten proces dostawców internetowych oraz internetowych platform handlowych.

Obecnie jest ciągle za wcześnie, by wyciągnąć wnioski z uzyskanych danych dotyczących pozwoleń, rejestracji, przypadków zgłaszania podejrzanych transakcji i egzekwowania przepisów. W przyszłości Komisja będzie dążyła do zgromadzenia i przeanalizowania odpowiednich danych na potrzeby określenia występujących na szczeblu UE tendencji dotyczących zagrożeń, dobrych praktyk oraz obszarów, które można wzmocnić lub poddać harmonizacji.

2.3. Stały Komitet ds. Prekursorów

Stały Komitet ds. Prekursorów został utworzony zgodnie z planem działań UE w sprawie poprawy bezpieczeństwa materiałów wybuchowych z 2008 r.⁶. Od tego czasu prowadzi on aktywne prace na rzecz zwiększenia ochrony przed wykorzystaniem prekursorów materiałów wybuchowych do wytwarzania materiałów wybuchowych domowym sposobem w Europie.

Od czasu przyjęcia rozporządzenia w 2013 r. Stały Komitet ds. Prekursorów odbywał regularne posiedzenia w celu monitorowania wdrażania tego aktu prawnego. Co najważniejsze, Komitet stanowi dla państw członkowskich i przedstawicieli podmiotów gospodarczych będących częścią łańcucha dostaw platformę wymiany informacji i poglądów na temat rozporządzenia i jego wdrożenia w praktyce.

Inne osiągnięcia Komitetu obejmują przyjęcie i dokonywanie regularnego przeglądu wytycznych⁷ oraz prowadzenie prac przygotowawczych dotyczących trzech aktów delegowanych, na podstawie których substancje stanowiące zagrożenie dodano do załącznika II (zob. sekcja 4). Komitet umożliwił również zwiększoną ponadgraniczną wymianę informacji na temat zgłoszonych podejrzanych transakcji, przypadków zniknięcia i kradzieży, a także wydania lub odmowy wydania pozwoleń. Wspierał on też podejmowane przez branżę chemiczną i sektor sprzedaży detalicznej wysiłki na rzecz zwiększenia świadomości. W latach 2013–2015 czterech członków Komitetu wspólnie prowadziło finansowany ze środków UE projekt dotyczący bezpieczeństwa sprzedaży substancji chemicznych wysokiego ryzyka, w ramach którego opracowano materiały zawierające wytyczne dla sprzedawców detalicznych, prowadzących działalność zarówno w fizycznych lokalizacjach, jak i w internecie, a także wytyczne dla organów ścigania.

3. PRZEGLĄD

Zgodnie ze sprawozdaniem Europolu dotyczącym sytuacji i tendencji w dziedzinie terroryzmu w UE z 2016 r. materiały wybuchowe wytwarzane domowym sposobem i konwencjonalna broń palna pozostają preferowaną bronią terrorystów, ze względu na ich dostępność, łatwość użycia i skuteczność. Niemniej we wspomnianym sprawozdaniu oraz w jego wersjach z lat 2015, 2014 i 2013 odnotowano zmniejszenie wykorzystania improwizowanych lub wytwarzanych domowym sposobem materiałów wybuchowych w stosunku do wykorzystania broni palnej lub urządzeń zapalających.

Wejście w życie rozporządzenia przyczyniło się do zmniejszenia zagrożenia związanego z prekursorami materiałów wybuchowych w Europie. Ze spotkań i konsultacji w ramach Stałego Komitetu ds. Prekursorów oraz z badania przeprowadzonego przez niezależne konsorcjum ekspertów⁸ wynika, że:

- **zmniejszyła się ilość prekursorów materiałów wybuchowych dostępnych na rynku.** Częściowo wynika to z tego, że wiele podmiotów gospodarczych stosuje się do ograniczeń, a częściowo z tego, że niektórzy producenci dobrowolnie zaprzestali produkcji tych substancji, a niektóre podmioty gospodarcze już nie prowadzą ich sprzedaży. W związku z tym nie odnotowano żadnych znacznych zaburzeń ani strat

⁶ Dokument Rady nr 8311/08.

⁷ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism/explosives/explosives-precursors/docs/guidelines_on_the_marketing_and_use_of_explosives_precursors_en.pdf.

⁸ Badanie przygotowawcze dotyczące wykonania rozporządzenia (UE) nr 98/2013 w sprawie wprowadzania do obrotu i używania prekursorów materiałów wybuchowych (listopad 2016 r.). Koordynowane przez ENCO dla Komisji Europejskiej w ramach umowy ramowej o świadczenie usług nr HOME/2014/ISFP/PR/CBRN/0025 – Lot 1.

ekonomicznych w łańcuchu dostaw. W niektórych państwach, w których nadal istnieją systemy pozwoleń, właściwe organy zgłosiły, że liczba wniosków o wydanie pozwolenia jest obecnie znacznie niższa niż w pierwszym roku stosowania rozporządzenia. Sugeruje to, że przeciętni użytkownicy przestawili się na alternatywne (niewrażliwe) substancje na potrzeby dalszego prowadzenia legalnej działalności niezawodowej;

- **zwiększyła się zdolność właściwych organów oraz organów ścigania do badania podejrzanych incydentów, w których wykorzystano prekursorów materiałów wybuchowych.** Państwa członkowskie poinformowały o zwiększonej liczbie zgłoszonych podejrzanych transakcji, przypadków zniknięcia i kradzieży substancji, ze względu na wzrost świadomości wśród podmiotów gospodarczych, które posługują się prekursorami materiałów wybuchowych. Oprócz tego niektóre państwa członkowskie prowadziły, na zasadzie *ad hoc*, wymianę informacji na temat zgłoszeń i przypadków odmowy wydania pozwolenia. Na koniec należy dodać, że właściwe organy w państwach członkowskich, które utrzymują systemy pozwoleń, lepiej orientują się, którzy przeciętni użytkownicy posiadają substancje objęte ograniczeniami i w jakich celach zamierzają ich użyć.

Dokonanie bardziej szczegółowej oceny wpływu rozporządzenia nie jest jeszcze możliwe. Jednak liczba incydentów zgłoszonych przez państwa członkowskie sugeruje, że stosowanie rozporządzenia wspomogło podejmowane przez nie wysiłki na rzecz zapobiegania atakom terrorystycznym z wykorzystaniem materiałów wybuchowych wytwarzanych domowym sposobem.

3.1. Wyzwania, które wynikły ze stosowania rozporządzenia

Pomimo tego, że wpływ rozporządzenia na ograniczenie dostępu do prekursorów materiałów wybuchowych oraz zwiększenie kontroli nad tymi substancjami jest, ogólnie rzecz biorąc, pozytywny, z jego stosowaniem wiąże się też szereg problemów i wyzwań. Przykłady podane w niniejszym podpunkcie niekoniecznie odzwierciedlają doświadczenia wszystkich państw członkowskich i podmiotów gospodarczych lub większości z nich. Ich wpływ był jednak na tyle szeroko odczuwalny, że nie można go przypisać szczególnym okolicznościom dotyczącym konkretnych państw członkowskich lub podmiotów gospodarczych.

Głównym wyzwaniem dla **właściwych organów państw członkowskich** jest duża liczba podmiotów gospodarczych, których dotyczą ograniczenia i kontrole ustanowione w rozporządzeniu. Ponieważ wiele substancji chemicznych i mieszanin objętych rozporządzeniem to artykuły gospodarstwa domowego, ich łańcuch dostaw jest znacznie większy niż łańcuch dostaw innych produktów objętych szczególnymi przepisami o kontroli (np. prekursorów narkotyków). W związku z tym dotarcie do wszystkich podmiotów gospodarczych w łańcuchu dostaw prekursorów materiałów wybuchowych w celu poinformowania ich o ciężących na nich obowiązkach było dla właściwych organów wyzwaniem. Jednak organy te, we współpracy ze stowarzyszeniami reprezentującymi branżę chemiczną i sektor detaliczny, przeprowadziły kampanie zwiększające świadomość i zaangażowały w ten proces szeroki wachlarz podmiotów – począwszy od producentów do sprzedawców detalicznych, od dużych firm do małych niezależnych sklepów, od sprzedawców internetowych do internetowych platform handlowych.

Kolejnym wyzwaniem dla władz państw członkowskich jest egzekwowanie ograniczeń i kontroli w odniesieniu do sprzedaży, przywozu i przemieszczeń wewnątrzunijnych

dokonywanych przez internet. Produkty o dużej objętości są często przewożone i sprzedawane w większych ilościach (np. nawozy), w związku z czym stosunkowo łatwiej jest je zidentyfikować i skontrolować. Z kolei inne produkty są sprzedawane w małych ilościach i objętościach, w związku z czym trudniej jest je przechwycić podczas ich wwozu do Europy i przewozu na jej terytorium. Aby rozwiązać ten problem, organy ścigania i organy celne zwiększają wysiłki mające celu identyfikowanie przypadków nielegalnego nabywania i posiadania takich produktów poprzez, przykładowo, wzmocnioną współpracę pomiędzy agencjami oraz wymianę informacji na szczeblu UE.

Głównym wyzwaniem dla **podmiotów gospodarczych**, w szczególności tych prowadzących działalność w sektorze detalicznym, było identyfikowanie produktów, które wchodzą w zakres rozporządzenia. Produkty zawierające prekursory materiałów wybuchowych podlegające ograniczeniom muszą być odpowiednio oznakowane. Gdy nie nastąpiło to na wczesnym etapie w ramach łańcucha dostaw, podmioty na poziomie detalicznym mają trudności z właściwym zweryfikowaniem, czy na produkcie umieszczono etykietę oraz czy produkt ten podlega ograniczeniom. Ponadto prekursory materiałów wybuchowych wskazane w załączniku II do rozporządzenia, które nie podlegają ograniczeniom, nie muszą być oznakowane. Podmioty gospodarcze, w szczególności te, które doświadczają wysokiej rotacji pracowników, muszą poświęcić wiele czasu na zidentyfikowanie produktów budzących obawy oraz właściwe przeszkolenie personelu.

Podmioty gospodarcze prowadzące działalność wiążącą się z przekraczaniem wewnętrznych granic UE również muszą zmierzyć się z wyzwaniem polegającym na dostosowaniu się do szczególnego charakteru systemów istniejących w każdym z państw członkowskich. Rozporządzenie umożliwia państwom członkowskim określenie kluczowych aspektów jego stosowania na ich terytorium. W związku z tym podmioty gospodarcze muszą być świadome tego, jaki rodzaj systemu obowiązuje w konkretnym państwie członkowskim, do którego ma trafić produkt, i muszą odpowiednio dokonać rejestracji sprzedaży, zweryfikować pozwolenie lub zakazać sprzedaży. Niektóre firmy mają rozbudowane wewnętrzne procedury należytej staranności, które ułatwiają dostosowanie się do złożonych ram regulacyjnych. Jednakże dla firm, zwłaszcza mniejszych, które nie posiadają takich procedur, jest to proces czasochłonny.

Wreszcie podmioty gospodarcze prowadzące sprzedaż zarówno na rzecz przeciętnych użytkowników jaki i innych rodzajów użytkowników końcowych zgłaszały trudności w dokonywaniu, z odpowiednim stopniem pewności, oceny, czy osoba nabywająca substancję podlegającą ograniczeniom czyni to w celach związanych z prowadzoną działalnością handlową, działalnością gospodarczą, wykonywanym zawodem lub w innym celu. Rozporządzenie w istocie nie wskazuje kryteriów dokonywania oceny tego, co kwalifikuje się jako działalność zawodowa ani sprawdzania danych uwierzytelniających podmiotu prowadzącego działalność zawodową. Kwestie te pozostają w gestii organów państw członkowskich, w związku z czym kryteria mogą być różne w zależności od państwa.

Dla **Komisji** wyzwaniem pozostaje śledzenie zmieniających się zagrożeń bezpieczeństwa. Aby dostosować rozporządzenie do sytuacji, gdy do użytku trafiają nowe substancje lub nowe stężenia substancji ujętych w wykazie, Komisja polega na informacjach i danych pochodzących od państw członkowskich. W 2016 r. wysiłki podejmowane za pośrednictwem Stałego Komitetu ds. Prekursorów doprowadziły do dodania trzech substancji do załącznika II (zob. sekcja 4).

Sprostanie przedstawionym wyżej wyzwaniom stanowi dla Komisji kwestię priorytetową. We współpracy ze Stałym Komitetem ds. Prekursorów Komisja wykorzysta posiadane

narzędzia (w tym akty ustawodawcze, wytyczne i praktyczne wsparcie), aby zwiększyć zdolność organów państw członkowskich oraz podmiotów gospodarczych do wykonywania z pełnym zaufaniem ciążących na nich obowiązków.

3.2. Konieczność i wykonalność dalszego wzmocnienia i zwiększania harmonizacji systemu

Zagrożenie, które wynika z wykorzystania przez terrorystów prekursorów materiałów wybuchowych podczas wytwarzania materiałów wybuchowych domowym sposobem, jest w dalszym ciągu wysokie i podlega ciągłym zmianom. Oprócz pełnego wdrożenia istniejących przepisów, priorytetem Komisji jest rozważenie, jakie środki i działania mogłyby wzmocnić system w przyszłości⁹.

Nowelizacja rozporządzenia może spowodować nałożenie dodatkowych obciążeń na organy publiczne, podmioty gospodarcze i konsumentów. Aby zapewnić, że obciążenia te nie będą nieproporcjonalne do zamierzonych celów, Komisja dokona w 2017 r. oceny wpływu, a także kosztów i korzyści dla wszystkich zainteresowanych podmiotów oraz potencjalnej możliwości uproszczenia środków mających na celu:

- **zwiększenie ograniczeń i kontroli poprzez dodanie nowych substancji** budzących obawy do zakresu stosowania rozporządzenia oraz wzmocnienie ograniczeń dotyczących substancji, które już wchodzą w jego zakres;
- **zwiększenie zdolności właściwych organów państw członkowskich do monitorowania sprzedaży i posiadania prekursorów materiałów wybuchowych.** Właściwe organy powinny wiedzieć, które podmioty gospodarcze udostępniają prekursory materiałów wybuchowych na rynku i które osoby nabywają i posiadają prekursory materiałów wybuchowych podlegające ograniczeniom i je wykorzystują. Do osób tych należą przeciętni użytkownicy oraz osoby prowadzące działalność na potrzeby związane z wykonywanym zawodem. Mając na względzie powyższy cel, Komisja zbada wpływ środków, takich jak wymaganie od podmiotów gospodarczych rejestracji we właściwych organach lub regularnego przedkładania tym organom rejestru transakcji. Komisja rozważy również wpływ ustanowienia wspólnych kryteriów wydawania pozwoleń w celu harmonizacji warunków wydawania pozwoleń i negatywnego rozpatrywania wniosków, a także ułatwienia wzajemnego uznawania w stosunkach między państwami członkowskimi;
- **zwiększenie zdolności właściwych organów państw członkowskich oraz organów ścigania w zakresie wykrywania i badania ewentualnych naruszeń rozporządzenia.** Komisja rozważy przyjęcie środków mających na celu wzmocnienie systemu zgłaszania podejrzanych transakcji oraz przypadków zniknięcia i kradzieży substancji poprzez, przykładowo, zapewnienie przekazywania między państwami informacji, które mogą mieć znaczenie transgraniczne. Komisja rozważy również przyjęcie środków mających na celu wzmocnienie systemu w odniesieniu do przywozu prekursorów materiałów wybuchowych pochodzących z państw trzecich (np. poprzez przywóz) oraz operacyjnej roli organów celnych na granicach zewnętrznych Unii;
- **zwiększenie zdolności podmiotów gospodarczych w łańcuchu dostaw.** Komisja rozważy przyjęcie środków mających na celu lepsze przekazywanie informacji w

⁹ COM(2015) 624 final.

ramach łańcucha dostaw w branży chemicznej i sektorze detalicznym, przykładowo poprzez dokonanie ponownej oceny przepisów rozporządzenia dotyczących oznaczeń. Gdzie tylko będzie to możliwe, Komisja będzie starała się zmniejszyć niepewność prawa dla podmiotów gospodarczych.

Jednocześnie Komisja ponownie zbada możliwość przeniesienia przepisów dotyczących azotanów z rozporządzenia REACH (WE nr 1907/2006)¹⁰ do omawianego rozporządzenia¹¹ oraz, jak wskazano w pierwszym sprawozdaniu z postępów ku skutecznej i rzeczywistej unii bezpieczeństwa¹², zbada również wyniki finansowanych ze środków unijnych projektów badawczych, które mogą potencjalnie zmniejszyć ryzyko związane z materiałami wybuchowymi wytwarzanymi domowym sposobem poprzez, na przykład, neutralizowanie wybuchowych właściwości niektórych substancji i produktów.

Komisja rozważy również podjęcie działań nieustawodawczych, które mogą przyczynić się do dalszego wzmocnienia systemu. Dokona tego na przykład poprzez wzmocnienie roli Europolu, utworzenie podgrup *ad-hoc* w ramach Stałego Komitetu ds. Prekursorów, których zadaniem będzie omawianie konkretnych wyzwań (np. związanych z dostępnością i kontrolą sprzedaży przez internet lub rolą organów celnych), ułatwianie spotkań krajowych punktów kontaktowych oraz wspieranie wysiłków na rzecz lepszej współpracy na szczeblu regionalnym.

3.3. Konieczność i wykonalność rozszerzenia zakresu stosowania rozporządzenia na użytkowników zawodowych

Ograniczenia nakładane przez rozporządzenie mają zastosowanie wyłącznie do „przeciętnych użytkowników”. Osoby podejmujące czynności w ramach działalności handlowej, gospodarczej lub wykonywania zawodu (powszechnie nazywane „użytkownikami zawodowymi”) mogą w dalszym ciągu bez ograniczeń uzyskiwać dostęp do prekursorów materiałów wybuchowych podlegających ograniczeniom.

Wyjątek dotyczący użytkowników zawodowych 1) wiąże się z założeniem, że użytkownik tego typu nie będzie nielegalnie wykorzystywał prekursorów materiałów wybuchowych do wytwarzania materiałów wybuchowych domowym sposobem lub 2) uwzględnia fakt, że rozszerzenie ograniczeń na tego typu użytkowników niesłoby za sobą nałożenie na podmioty gospodarcze nieproporcjonalnych obciążeń.

Komisja dostrzega jednak istnienie ewentualnej luki związanej z bezpieczeństwem, która wynika ze zwolnienia użytkowników zawodowych z ograniczeń nałożonych w rozporządzeniu. W związku z powyższym Komisja rozważy wpływ nowych środków rozszerzających zakres zastosowania rozporządzenia na użytkowników zawodowych, jednocześnie uważnie przyglądając się obciążeniom nałożonym w ten sposób na podmioty gospodarcze. Będą one musiały przykładowo rejestrować wszystkie transakcje z udziałem użytkowników zawodowych oraz umożliwić właściwym organom wgląd w te zapisy.

Dzięki temu właściwe organy uzyskałyby lepszy obraz tego, kto i w jakim celu ma dostęp do jakich prekursorów. Ułatwiłoby to również wczesne wszczęcie postępowania i ściganie przypadków domniemanych nadużyć.

¹⁰ Dz.U. L 396 z 30.12.2006, s. 1.

¹¹ Komisja wyraziła swoją opinię na temat przeniesienia zgodnie z art. 18 ust. 2 rozporządzenia w dokumencie COM(2015) 122 final.

¹² COM(2016) 670 final.

Oprócz tego Komisja rozważy wprowadzenie zharmonizowanej definicji „użytkownika zawodowego” oraz wspólnych kryteriów określania, kogo można uznać za podmiot zawodowy lub sprawdzania danych uwierzytelniających podmiotu prowadzącego działalność zawodową.

3.4. Konieczność i wykonalność włączenia prekursorów materiałów wybuchowych nieujętych w wykazie do przepisów dotyczących zgłaszania podejrzanych transakcji oraz przypadków zniknięcia i kradzieży substancji

Komisja nie przewiduje stosowania przepisów dotyczących zgłaszania podejrzanych transakcji oraz przypadków zniknięcia i kradzieży substancji do całej kategorii „prekursorów materiałów wybuchowych nieujętych w wykazie”. Gdyby tak się stało, wiązałoby się to z powstaniem nieproporcjonalnych obciążeń oraz nieuzasadnionym poziomem niepewności dla podmiotów gospodarczych, które nie zawsze wiedzą, które substancje mogą być w danym momencie wykorzystywane jako prekursory materiałów wybuchowych.

Komisja uważa jednak, że niezbędne jest dokonywanie aktualizacji załącznika II w zależności od potrzeb, tak aby dodawać do niego substancje, które stanowią zagrożenie jako prekursory materiałów wybuchowych, i skorzystała już z przyznanych jej uprawnień do przyjmowania w tym celu aktów delegowanych (zob. sekcja 4).

Komisja oceni ponadto przydatność dodania kategorii substancji w załączniku II. Ocena ta obejmie na przykład wpływ, także z perspektywy ekonomicznej, uwzględnienia wszystkich uwodnionych postaci soli azotowych ujętych w wykazie, w podobny sposób jak miało to miejsce w przypadku rozporządzenia (WE) nr 273/2004 w odniesieniu do soli będących prekursorami narkotyków¹³, jak również uwzględnienia w nim wszystkich nawozów o dużej zawartości azotu.

Powyższe zmiany pozwoliłyby wypełnić luki występujące w obecnym rozporządzeniu i mogłyby również ułatwić zadania podmiotów gospodarczych poprzez uproszczenie wytycznych co do tego, jakie substancje są substancjami potencjalnie niebezpiecznymi. Niezależnie od tego przed przyjęciem wniosku Komisja dokona oceny wpływu zmian na łańcuch dostaw.

4. WYKONANIE UPRAWNIENIA DO PRZYJMOWANIA AKTÓW DELEGOWANYCH

Zgodnie z art. 12 rozporządzenia Komisja jest uprawniona do przyjmowania aktów delegowanych w odniesieniu do zmian stężeń granicznych w załączniku I, o ile jest to konieczne w celu uwzględnienia tendencji w zakresie nielegalnego używania substancji jako prekursorów materiałów wybuchowych lub na podstawie badań i testów. Może ona również przyjmować akty delegowane w odniesieniu do dodawania substancji w załączniku II, w przypadku gdy jest to konieczne w celu uwzględnienia tendencji w zakresie nielegalnego używania substancji jako prekursorów materiałów wybuchowych.

W 2016 r. Komisja skorzystała z uprawnienia do przyjmowania aktów delegowanych w celu dodania trzech substancji do załącznika II:

¹³ Rozporządzenie (WE) nr 273/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. w sprawie prekursorów narkotyków, Dz.U. L 47 z 18.2.2004, s. 1.

- rozporządzenie delegowane Komisji (UE) zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 98/2013 poprzez dodanie proszku aluminiowego do wykazu prekursorów materiałów wybuchowych w załączniku II¹⁴;
- rozporządzenie delegowane Komisji (UE) zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 98/2013 poprzez dodanie sześciowodnego azotanu magnezu do wykazu prekursorów materiałów wybuchowych w załączniku II¹⁵ oraz
- rozporządzenie delegowane Komisji (UE) zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 98/2013 poprzez dodanie proszku magnezu do wykazu prekursorów materiałów wybuchowych w załączniku II¹⁶;

Dodanie powyższych substancji do załącznika II zaproponowały Stałemu Komitetowi ds. Prekursorów państwa członkowskie. Opracowując akty delegowane, Komisja przeprowadziła konsultacje ze wszystkimi odpowiednimi zainteresowanymi podmiotami, w szczególności w branży chemicznej i sektorze detalicznym, zgodnie z wymogami zawartymi w rozporządzeniu, i przedstawiła analizę, która wykazała, że zmiany nie będą wiązały się z nałożeniem nieproporcjonalnego obciążenia na podmioty gospodarcze lub konsumentów. Dodanie wspomnianych substancji zostało omówione i uzyskało szerokie poparcie wśród członków Stałego Komitetu ds. Prekursorów i obserwatorów. Przed przyjęciem aktów delegowanych Komisja objęła również konsultacjami społecznymi ich projekty¹⁷. W trakcie trwania procedury oraz procesu podejmowania decyzji Komisja zapewniła właściwe i terminowe przekazywanie odpowiednich dokumentów Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

W okresie objętym niniejszym sprawozdaniem Komisja nie skorzystała z przekazanych jej uprawnień, aby dokonać zmiany stężeń granicznych w załączniku I.

Chociaż Komisja do tej pory nie zidentyfikowała dodatkowych substancji, które powinny podlegać wymogom dotyczącym zgłaszania ani prekursorów materiałów wybuchowych, w odniesieniu do których należałoby zmienić wartości stężeń granicznych, takie potrzeby mogą wystąpić w przyszłości i trzeba będzie je szybko zrealizować w celu zapewnienia ochrony bezpieczeństwa publicznego poprzez przyjęcie aktów delegowanych. W związku z tym Komisja jest zdania, że uprawnienie do przyjmowania aktów delegowanych zawarte w rozporządzeniu należy automatycznie przedłużyć na okres pięciu lat, zgodnie z art. 14 ust. 2 rozporządzenia.

5. PODSUMOWANIE

Wejście w życie rozporządzenia (UE) 98/2013 przyczyniło się do zmniejszenia dostępu do niebezpiecznych prekursorów materiałów wybuchowych, które mogą być wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem do wytwarzania domowymi sposobami materiałów wybuchowych, wprowadzając ograniczenia i kontrole dotyczące kluczowych substancji potencjalnie niebezpiecznych. Zagrożenie związane z wytwarzanymi domowymi sposobami materiałami wybuchowymi w dalszym ciągu pozostaje jednak wysokie i ciągle się zmienia. W Unii, w której realizowany jest swobodny przepływ osób, towarów i usług, obywatele

¹⁴ C(2016) 7647 final.

¹⁵ C(2016) 7650 final.

¹⁶ C(2016) 7657 final.

¹⁷ W ramach swojego programu lepszego stanowienia prawa Komisja oczekuje na informacje zwrotne uzyskane w ramach konsultacji społecznych dotyczących projektów aktów prawnych dostępnych na stronie https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/index_pl.

Europy i jej mieszkańcy oczekują działań mających na celu walkę z terroryzmem na szczeblu UE. W związku z tym Komisja, państwa członkowskie oraz uczestnicy łańcucha dostaw prekursorów materiałów wybuchowych w Europie muszą wspólnie wzmocnić wysiłki na rzecz pełnego wdrożenia istniejących przepisów oraz identyfikacji środków i działań mających na celu wzmocnienie w przyszłości systemu zwalczania wytwarzanych domowym sposobem materiałów wybuchowych.

Komisja, w ścisłej współpracy ze Stałym Komitetem ds. Prekursorów, rozpoczęła już przegląd rozporządzenia poprzez dodanie trzech substancji będących prekursorami materiałów wybuchowych do załącznika II. Jest to ważny krok na rzecz lepszej kontroli substancji stanowiących zagrożenie. Jednak doświadczenia związane z wdrażaniem przepisów w praktyce zdobywane od dnia 2 września 2014 r. oraz wydarzenia na arenie światowej sprawiają, że konieczne jest rozważenie wprowadzenia kolejnych zmian do rozporządzenia w celu zwiększenia zdolności wszystkich podmiotów uczestniczących w wykonywaniu i egzekwowaniu ograniczeń i kontroli. Mając powyższy cel na względzie, Komisja przeprowadzi dokładną ocenę wpływu szeregu ewentualnych nowych środków, które mogą zostać zaproponowane w niedalekiej przyszłości.