



COMISIA  
EUROPEANĂ

Bruxelles, 12.3.2015  
COM(2015) 122 final

## **RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU**

**întemeiat pe articolul 18 din Regulamentul (UE) nr. 98/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 ianuarie 2013 privind comercializarea și utilizarea precursorilor de explozivi, în care se analizează posibilitățile de a se transfera din Regulamentul (CE) nr. 1907/2006 dispozițiile relevante privind nitratul de amoniu**

## 1. INTRODUCERE

Articolul 18 alineatul (2) din Regulamentul (UE) nr. 98/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 ianuarie 2013 privind comercializarea și utilizarea precursorilor de explozivi<sup>1</sup> prevede: „Până la 2 martie 2015, Comisia prezintă Parlamentului European și Consiliului un raport care analizează posibilitățile de a transfera dispozițiile relevante privind nitratul de amoniu din Regulamentul (CE) nr. 1907/2006 în prezentul regulament.”

Nitratul de amoniu (CAS RN 6484-52-2) este o substanță chimică utilizată pe scară largă ca îngrășământ în Uniunea Europeană. Nitratul de amoniu poate acționa ca agent oxidant și explodează atunci când este combinat cu anumite substanțe chimice de alt tip. Din acest motiv, îngrășămintele pe bază de nitrat de amoniu cu un conținut ridicat de nitrogen sunt supuse unor cerințe tehnice<sup>2</sup>. Din cauza acestor proprietăți, îngrășămintele pe bază de nitrat de amoniu au fost utilizate în mod abuziv pentru fabricarea ilicită de explozivi. Ca măsură de protecție împotriva acestor practici abuzive, accesul persoanelor din rândul publicului larg la nitratul de amoniu ca substanță ori în amestecuri este restricționat și controlat.

În prezent, există dispoziții privind nitratul de amoniu atât în Regulamentul (CE) nr. 1907/2006 privind înregistrarea, evaluarea, autorizarea și restricționarea substanțelor chimice (Regulamentul REACH)<sup>3</sup>, cât și în Regulamentul (UE) nr. 98/2013 privind comercializarea și utilizarea precursorilor de explozivi (Regulamentul privind precursorii de explozivi). Regulamentul REACH restricționează furnizarea de nitrat de amoniu ca substanță (sau în amestecuri care conțin concentrații mai mari sau egale cu 16 % în greutate nitrogen provenind din nitrat de amoniu) către utilizatorii și distribuitorii autorizați în temeiul Directivei 93/15/CEE a Consiliului, către fermieri și utilizatori profesioniști. Regulamentul privind precursorii de explozivi supune furnizarea de nitrat de amoniu unui mecanism de raportare a tranzacțiilor suspecte și, de asemenea, permite statelor membre, prin intermediul unei clauze de salvagardare, să pună în aplicare restricții suplimentare în cazul în care există motive rezonabile în acest sens.

Regulamentul privind precursorii de explozivi are scopul de a îmbunătăți securitatea publică, prin faptul că îngreunează fabricarea ilicită a explozivilor, în timp ce obiectivul principal al Regulamentului REACH este de a asigura că substanțele sunt utilizate în condiții de siguranță, în funcție de proprietățile lor intrinseci, precum și de a stabili un echilibru între libera circulație a substanțelor chimice pe piața internă și un nivel ridicat de protecție a sănătății umane și a mediului împotriva riscurilor pe care le prezintă substanțele chimice.

Prin urmare, Comisia consideră că dispozițiile privind nitratul de amoniu se încadrează în Regulamentul privind precursorii de explozivi. Acest raport va prezenta concluziile Comisiei rezultate în urma examinării posibilității de a transfera dispozițiile Regulamentului REACH în Regulamentul privind precursorii de explozivi.

---

<sup>1</sup> JO L 39, 9.2.2013, p. 1.

<sup>2</sup> A se vedea anexele III și IV la Regulamentul (CE) nr. 2003/2003 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 octombrie 2003 privind îngrășămintele (JO L 304, 21.11.2003, p. 1), care detaliază caracteristicile și limitele îngrășămintelor simple pe bază de nitrat de amoniu cu un conținut ridicat de nitrogen, descrie testele de rezistență la detonare și enumeră metodele de verificare a conformității și a altor cerințe legate de trasabilitate și de ambalare.

<sup>3</sup> JO L 396, 30.12.2006, p. 1.

## 2. CONTEXT

### 2.1. Includerea nitratului de amoniu în Regulamentul REACH

Intrarea 58 din anexa XVII la Regulamentul REACH interzice furnizarea către publicul larg a nitratului de amoniu în concentrații care depășesc un anumit prag. Restricția a fost transferată în Regulamentul REACH din Directiva 76/769/CEE<sup>4</sup>, care a fost abrogată prin Regulamentul REACH începând cu data de 1 iunie 2009.

Intrarea respectivă din anexa XVII are următorul conținut:

*„58. Nitratul de amoniu (AN)*

*Nr. CAS 6484-52-2*

*Nr. CE 229-347-8*

*1. Este interzisă introducerea pe piață a acestei substanțe pentru prima oară după 27 iunie 2010 ca atare sau în amestecuri care conțin mai mult de 28 % în greutate nitrogen provenind din nitrat de amoniu, în vederea utilizării ca îngrășământ solid, simplu sau compus, în afara cazului în care îngrășământul respectă specificațiile tehnice pentru îngrășămintele pe bază de nitrat de amoniu cu conținut ridicat de nitrogen prevăzute în anexa III la Regulamentul (CE) nr. 2003/2003 al Parlamentului European și al Consiliului(\*).  
(\*)*

*2. Se interzice introducerea pe piață a substanței după 27 iunie 2010 ca atare sau în amestecuri care conțin concentrații mai mari sau egale cu 16 % în greutate nitrogen provenind din nitrat de amoniu, cu excepția furnizărilor către:*

*(a) utilizatori în aval și distribuitori, inclusiv persoane fizice sau juridice autorizate în conformitate cu Directiva 93/15/CEE a Consiliului(\*\*);*

*(b) fermieri, în scopul utilizării în activități agricole, fie cu normă întreagă, fie cu jumătate de normă, și nu neapărat în funcție de dimensiunea terenului arabil.*

*În sensul prezentului paragraf:*

*(i) «fermier» înseamnă o persoană fizică sau juridică sau un grup de persoane fizice sau juridice, indiferent de statutul juridic pe care grupul și membrii săi îl dețin în temeiul dreptului național, a cărei exploatare se află pe teritoriul Comunității, așa cum este definit la articolul 299 din tratat, și care desfășoară o activitate agricolă;*

*(ii) «activitate agricolă» înseamnă producția, creșterea sau cultivarea de produse agricole, inclusiv recoltarea, mulsul, creșterea și deținerea de animale în scopuri agricole sau menținerea terenurilor în bune condiții agricole și de mediu,*

---

<sup>4</sup> JO L 262, 27.9.1976, p. 201-203 – abrogată de Regulamentul REACH la 31.5.2009.

*conform dispozițiilor prevăzute la articolul 5 din Regulamentul (CE) nr. 1782/2003 al Consiliului (\*\*);*

*(c) persoanele fizice sau juridice care desfășoară activități profesionale precum horticoltura, creșterea plantelor în sere, întreținerea parcurilor, a grădinilor sau a gazoanelor pentru activități sportive, silvicultura sau alte activități similare.*

*3. Cu toate acestea, în privința restricțiilor de la alineatul (2), din motive socioeconomice, statele membre pot aplica până la 1 iulie 2014 o limită de până la 20 % în greutate nitrogen provenind din nitrat de amoniu, în cazul substanțelor și al amestecurilor introduse pe piață pe teritoriul lor. Statele membre informează Comisia și celelalte state membre cu privire la aceasta.*

---

*(\*) JO L 304, 21.11.2003, p. 1.*

*(\*\*) JO L 121, 15.5.1993, p. 20.*

*(\*\*\*) JO L 270, 21.10.2003, p. 1.”*

Anexa XVII la Regulamentul REACH nu prevede regimuri (în materie) de autorizare sau de înregistrare. În temeiul Regulamentului REACH, se interzice furnizarea de nitrat de amoniu ca substanță sau în amestecuri care conțin concentrații mai mari sau egale cu 16 % în greutate nitrogen provenind din nitrat de amoniu către publicul larg.

## **2.2. Includerea nitratului de amoniu în Regulamentul privind precursorii de explozivi**

Propunerea Comisiei din 2010 de regulament privind comercializarea și utilizarea precursorilor de explozivi<sup>5</sup> a recomandat următoarele: „În scopul simplificării, dispozițiile existente privind nitratul de amoniu ar trebui incluse în prezentul regulament și ar trebui eliminate alineatele (2) și (3) de la rubrica 58 din anexa XVII la Regulamentul (CE) nr. 1907/2006 al Parlamentului European și al Consiliului privind înregistrarea, evaluarea, autorizarea și restricționarea substanțelor chimice (REACH).”

Obiectivul urmărit a fost transferarea restricțiilor cu privire la nitratul de amoniu din Regulamentul REACH în Regulamentul privind precursorii de explozivi. În consecință, nitratul de amoniu (CAS RN 6484-52-2) a fost inclus în anexa I propusă, cu o valoare-limită de 16 % în greutate nitrogen provenind din nitrat de amoniu. Propunerea a exceptat în mod explicit fermierii de la restricțiile privind nitratul de amoniu și amestecurile care conțin această substanță. Prin includerea în regulamentul propus, nitratul de amoniu ar face în mod automat obiectul mecanismului de raportare a tranzacțiilor suspecte, care nu aveau echivalent în Regulamentul REACH. Cu toate acestea, transferul propus ar fi însemnat că, în cazul în care statele membre instituie regimuri de autorizare sau de înregistrare, ar putea furniza această substanță chimică publicului larg. Prin urmare, transferul propus ar fi putut, eventual, să fi fost mai puțin strict decât interzicerea totală a furnizării către publicul larg, în temeiul Regulamentului REACH.

Transferul propus nu a fost aprobat de Grupul de lucru al Consiliului pentru armonizare tehnică (substanțe periculoase). În timp ce unele state membre au sprijinit raționamentul

---

<sup>5</sup> COM(2010) 473 final.

Comisiei, altele au considerat că transferul ar diminua gradul de securitate, întrucât ar avea loc o relaxare a restricțiilor existente privind nitratul de amoniu.

Ulterior, s-a sugerat ca dispozițiile să fie transferate cu același nivel de restricție ca în Regulamentul REACH. Această alternativă ar fi presupus crearea unui al treilea regim în regulamentul propus exclusiv pentru nitratul de amoniu, exceptând substanța de la normele privind autorizarea și înregistrarea. De asemenea, ar fi fost necesar să se adauge un articol special privind nitratul de amoniu [care să cuprindă punctele (2) și (3) de la intrarea 58 din anexa XVII] și să se includă nitratul de amoniu în anexa II pentru a se asigura raportarea tranzacțiilor suspecte.

Grupul de lucru al Consiliului s-a reunit de zece ori între ianuarie și octombrie 2011 pentru a examina propunerea Comisiei și a concluzionat că dispozițiile cuprinse în Regulamentul REACH nu ar trebui modificate, ci ar trebui să fie însoțite de cerința raportării tranzacțiilor suspecte în temeiul regulamentulului propus. Cu toate acestea, grupul de lucru a luat notă de faptul că mai multe state membre au sprijinit transferul și, prin urmare, a propus Comisiei să reexamineze această chestiune la o dată ulterioară, în vederea pregătirii unei propuneri legislative, dacă este cazul.

În vederea pregătirii primului „trilog informal” (discuții între Comisie, Parlamentul European și Consiliu), Consiliul a sugerat, în consecință, următoarele modificări la propunerea Comisiei:

- modificarea considerentului pentru a se anula transferul dispozițiilor privind nitratul de amoniu;
- includerea nitratului de amoniu în anexa II;
- adăugarea unei dispoziții care necesită o revizuire timpurie de către Comisie a posibilității de a se transfera dispozițiile.

Poziția Parlamentului European în primă lectură, prezentată în plen la 11 septembrie 2011<sup>6</sup>, a corespuns cu poziția Consiliului. În continuare, Comisia a convenit să mențină textul Consiliului referitor la nitratul de amoniu.

Regulamentul privind precursorii de explozivi a fost adoptat la 15 ianuarie 2013, cu următorul considerent:

*„(24) În temeiul anexei XVII la Regulamentul (CE) nr. 1907/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 decembrie 2006 privind înregistrarea, evaluarea, autorizarea și restricționarea substanțelor chimice (REACH) (<sup>1</sup>) este interzisă furnizarea către persoane din rândul publicului larg a nitratului de amoniu care ar putea fi ușor utilizat în mod impropriu drept precursor de explozivi. Totuși, furnizarea de nitrat de amoniu către anumiți utilizatori profesioniști, în principal fermieri, este permisă. Prin urmare, furnizarea respectivă ar trebui să facă obiectul mecanismului de raportare pentru tranzacții suspecte instituit prin prezentul*

---

<sup>6</sup> Raport: Jan Mulder (A7-0269/2012), Raport referitor la propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind comercializarea și utilizarea precursorilor de explozivi [COM(2010) 0473 – C7-0279/2010 – 2010/0246 (COD)], Comisia pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne.

*regulament, având în vedere că nu există nicio cerință echivalentă în Regulamentul (CE) nr. 1907/2006.”*

Nitratul de amoniu (CAS RN 6484-52-2) [în concentrație de 16 % în greutate nitrogen având drept proveniență nitratul de amoniu sau mai mare] a fost inclus în anexa II, care enumeră „substanțele izolate sau în amestecuri ori în substanțe pentru care se raportează tranzacțiile suspecte.” În plus, articolul 18 alineatul (2) a prevăzut o revizuire a posibilității de a se transfera dispozițiile relevante privind nitratul de amoniu din Regulamentul (CE) nr. 1907/2006 în Regulamentul (UE) nr. 98/2013, cu punere în aplicare până la 2 martie 2015.

### **3. CONSULTĂRI CU STATELE MEMBRE**

Comitetul permanent pentru precursori (CPP), în care sunt reprezentate toate statele membre ale UE, a jucat încă de la început un rol central în elaborarea propunerii și în evaluarea măsurilor privind gestionarea riscurilor referitoare la nitratul de amoniu. Acest grup de experți a fost creat în urma recomandărilor formulate în Planul de acțiune al UE din 2008 privind îmbunătățirea securității explozivilor, care a dispus impunerea de restricții privind vânzarea îngrășămintelor pe bază de nitrat de amoniu către publicul larg. În 2008, CPP a desfășurat lucrări pregătitoare în vederea includerii nitratului de amoniu în Directiva 76/769/CEE (abrogată prin Regulamentul REACH în 2009) în absența unui regulament care să restricționeze în mod expres substanțele care prezintă o amenințare la adresa securității publice. De asemenea, CPP a efectuat ulterior o activitate de pregătire a Regulamentului privind precursorii de explozivi.

La 27 mai 2014, Comisia a trimis un chestionar membrilor CPP, solicitându-le să îl transmită autorităților responsabile cu punerea în aplicare a Regulamentului privind precursorii de explozivi. Întrebarea 23 a făcut referire la articolul 18, astfel: *„Statul membru din care faceți parte ar fi de acord să susțină transferul dispozițiilor relevante privind nitratul de amoniu din Regulamentul (CE) nr. 1907/2006 în prezentul regulament?”*

În total, 19 autorități dintr-un maximum de 30 de respondenți<sup>7</sup> au răspuns la chestionar și la întrebarea 23, în special. Răspunsurile au arătat că pozițiile statelor membre erau încă foarte diferite. Cu toate acestea, respondenții au menționat faptul că ar dori (să aibă) noi discuții și un proiect de propunere legislativă înainte de a se pronunța definitiv/lua o poziție definitivă.

Răspunsurile la chestionar au fost discutate în cadrul reuniunii CPP din 8 octombrie 2014, dar nu s-a ajuns la niciun consens cu privire la acest aspect.

De asemenea, Comisia a abordat chestiunea privind transferul cu ocazia celei de a 16-a reuniuni a autorităților competente privind REACH și CLP<sup>8</sup> (CARACAL) din 10 noiembrie 2014.

În timpul celor două reuniuni și ulterior acestora, statele membre au fost invitate să își exprime pozițiile consolidate. Opiniile au fost în continuare divergente, iar unele state membre erau indecise.

---

<sup>7</sup> Regatul Unit a numit autorități distincte pentru Marea Britanie și Irlanda de Nord; și Norvegia pune în aplicare Regulamentul privind precursorii de explozivi.

<sup>8</sup> Regulamentul (CE) nr. 1272/2008 privind clasificarea, etichetarea și ambalarea substanțelor și a amestecurilor.

În urma consultărilor cu statele membre, Comisia ia act de principalele argumente pentru și împotriva transferului dispozițiilor relevante privind nitratul de amoniu din Regulamentul REACH în cadrul Regulamentului privind precursorii de explozivi:

- statele membre care sunt în favoarea transferului argumentează că restricțiile cu privire la nitratul de amoniu se referă în mod direct la securitatea publică, dar numai în mod indirect la protecția sănătății umane. Aceste restricții au fost incluse în Regulamentul REACH în mod implicit, deoarece nu a existat niciun alt instrument de reglementare adecvat disponibil la momentul respectiv. În prezent există o legislație adaptată, astfel încât transferul ar permite armonizarea și simplificarea legislației UE, în conformitate cu principiul promovat de Comisie privind „o mai bună legiferare”. S-a susținut, de asemenea, că menținerea dispozițiilor referitoare la nitratul de amoniu în Regulamentul REACH generează/cauzează confuzii pentru întreprinderi, având în vedere natura diferită a riscurilor implicate;
- statele membre care se opun transferului susțin că acesta ar diminua gradul de securitate legat de nitratul de amoniu, întrucât ar permite autorităților naționale competente să pună substanța la dispoziția publicului larg prin intermediul regimurilor de autorizare sau de înregistrare pe care au dreptul să le instituie în temeiul Regulamentului (UE) nr. 98/2013.

Această consultare nu a abordat posibilitatea de a se institui un al treilea regim privind nitratul de amoniu în temeiul Regulamentului privind precursorii de explozivi. În plus, nu s-a făcut nicio referire la posibilitatea legală a transferului sau la eventuale costuri excesive care pot rezulta în urma acestuia.

#### **4. REZUMAT ȘI CONCLUZII**

Planul de acțiune al UE privind îmbunătățirea securității explozivilor a dispus, în 2008, impunerea de restricții privind vânzarea îngrășămintelor pe bază de nitrat de amoniu către publicul larg. Prin urmare, există un acord general cu privire la faptul că atât comercializarea, cât și utilizarea nitratului de amoniu constituie probleme grave de securitate.

Comisia consideră că, având în vedere faptul că riscurile se referă la securitatea publică, restricțiile cu privire la nitratul de amoniu se încadrează mai bine în Regulamentul privind precursorii de explozivi. Comisia ar fi în favoarea transferului dispozițiilor relevante din Regulamentul REACH, după cum a intenționat inițial în propunerea sa din 2010. Principalul obiectiv al Regulamentului REACH rămâne acela de a asigura siguranța publică, sănătatea și protecția lucrătorilor, în timp ce regulamentul nu se referă la securitatea publică. Prin transferarea nitratului de amoniu în Regulamentul privind precursorii de explozivi, preocupările în materie de siguranță privind nitratul de amoniu ar fi abordate în continuare de Regulamentul (CE) nr. 2003/2003 privind îngrășămintele.

Cu toate acestea, dat fiind că, în continuare, nu există consens la nivelul unuia dintre colegislatori, și anume Consiliul, cu privire la această chestiune, atât în ceea ce privește oportunitatea transferului în sine, cât și forma exactă pe care o va avea (și anume, dacă nitratul de amoniu ar fi pur și simplu transferat în anexa I sau dacă s-ar realiza acorduri separate), există probabilitatea ca o propunere legislativă de transferare a dispozițiilor să nu beneficieze de un sprijin suficient în cadrul Consiliului.

În plus, Comisia ia notă de faptul că autoritățile competente din statele membre nu au avut prea mult timp pentru a dobândi o experiență relevantă prin punerea în aplicare a Regulamentului privind precursorii de explozivi, deoarece acesta a intrat în vigoare doar la data de 2 septembrie 2014. Prin urmare, este rezonabil ca statele membre să dorească analizarea costurilor și a avantajelor transferului la o dată ulterioară.

În consecință, în prezent, Comisia nu intenționează să propună o legislație referitoare la transferul dispozițiilor relevante privind nitratul de amoniu din Regulamentul (CE) nr. 1907/2006 în Regulamentul (UE) nr. 98/2013. În schimb, Comisia va reanaliza posibilitatea și natura exactă a unui astfel de transfer ca parte dintr-o revizuire mai amplă planificată pentru 2017, în temeiul articolului 18 alineatul (1) din Regulamentul (UE) nr. 98/2013.