

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer, om ändring av bilaga XVII till förordning (EG) nr 1907/2006 och om upphävande av förordning (EU) nr 98/2013 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer

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

(2018/C 367/07)

Föredragande: **David SEARS**

| | |
|--|--|
| Remiss | Europaparlamentet, 28.5.2018 Rådet, 31.5.2018 |
| Rättslig grund | Artikel 114 i EUF-fördraget |
| Ansvarig facksektion | Inre marknaden, produktion och konsumtion |
| Antagande av facksektionen | 7.6.2018 |
| Antagande vid plenarsession | 11.7.2018 |
| Plenarsession nr | 536 |
| Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster) | 128/0/1 |

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK välkomnar den föreslagna förordningen. Den bygger vidare på och ersätter den nuvarande förordningen, som EESK yttrade sig om i januari 2011 ⁽¹⁾, och försöker lära av de erfarenheter som gjorts på nationell nivå och EU-nivå sedan denna trädde i kraft 2013 och fick (avsedd) full verkan i september 2014.

1.2 EESK konstaterar att tidsfristen för utarbetandet av den nya förordningen har varit begränsad på grund av förfarandemässiga faktorer, bland annat den korta tid som nu återstår före utgången av den nuvarande mandatperioden för både kommissionen och Europaparlamentet. Detta är beklagligt med tanke på den nuvarande förordningens ganska korta livslängd och långsamma genomförande samt behovet av betydande stöd och uppbackning från medlemsstaterna och alla aktörer i leveranskedjan för att ersätta den. Skälen till detta långsamma genomförande, särskilt i stora länder som har drabbats av terroristattacker riktade mot den egna befolkningen, behöver undersökas mer ingående.

1.3 EESK framhåller att det finns ett antal områden där större tydlighet när det gäller tillämpningsområdet och genomförandet av förordningen bör övervägas. Dessa kommer också att behöva diskuteras mer ingående med medlemsstaterna under de kommande månaderna. Bestämmelserna avseende försäljning via internet behöver vidareutvecklas om de ska få någon verklig effekt. Det är svårt att se hur de kan vara verksamma enbart på medlemsstatsnivå.

1.4 Slutligen ifrågasätter EESK återigen hur ändamålsenligt det är att samla en grupp så vitt skilda ämnen i en enda förordning. Detta gör det svårt att utarbeta lagstiftningen och ännu svårare att som professionell användare eller privatperson genomföra eller förstå den. Kommittén rekommenderar därför en annan, ämnesspecifik strategi. EU:s lagstiftning om narkotikaprekursorer utgör en användbar förebild för detta ⁽²⁾.

2. Inledning

2.1 Improviserade sprängladdningar som innehåller en rad olika hemmagjorda sprängämnen används av terrorister och andra icke-statliga aktörer för att genomföra statiska, fordonsburna eller personburna attacker på militära och ekonomiska mål, främst för att ingjuta skräck i civilbefolkningen, i strävan efter att uppnå politiska eller religiösa ideal.

⁽¹⁾ EUT C 84, 17.3.2011, s. 25.

⁽²⁾ EUT C 76, 14.3.2013, s. 54.

2.2 Det är mycket lätt att på internet skaffa sig den kunskap som krävs för att bygga, lagra och leverera sådana sprängladdningar. Råvarorna kan vara produkter som används i vardagen (mjöl, socker, dieselolja och gödselmedel). Mer kraftfulla sprängämnen och detonatorer (TATP, PETN, HMTD) kräver kemisk syntes från andra ämnen som finns tillgängliga på detaljhandelsmarknaden för legitima ändamål. Kommersiella sprängämnen (bland annat dynamit, svartkrut och TNT) är redan hårt kontrollerade och används sällan nu för tiden, åtminstone inte i de utvecklade länderna.

2.3 De flesta terroristattacker äger rum i mindre utvecklade länder, ofta dagligen och ibland utan att händelserna rapporteras ordentligt. Dessa attacker står för nästan 99 % av alla terrorismrelaterade dödsfall. De rikare – och mer stabila och bättre skyddade – länderna utgör emellertid också mål, och när attackerna lyckas kan de få förödande konsekvenser, vilket människor i ett antal stora städer i EU (och Förenta staterna) nu kan vittna om.

2.4 Trots detta är den faktiska risken i det dagliga livet låg (åtminstone jämfört med andra naturliga eller allmänt accepterade risker), och åtgärder från regeringar tenderar att variera beroende på deras lokala erfarenhet och nationell praxis. Naturligt auktoritära regimer kanske (ännu) inte har betraktats som mål. Mer liberala länder kanske oftare utsätts för attacker, men de är samtidigt mer måna om vikten av att skydda mänskliga rättigheter. Såsom ofta är fallet finns det inga enkla svar.

2.5 Dessa frågor har tagits upp i tidigare yttranden från EESK: yttrandet från 2008 ⁽³⁾ om utsläppande på marknaden och användning av "vissa farliga ämnen", inklusive ammoniumnitrat som används i mycket stora mängder som ett kvävebaserat gödningsmedel och även som en verksam och billig komponent i både kommersiella och hemmagjorda sprängämnen, och yttrandet från 2011 ⁽⁴⁾ om den första förordningen om kontroll av sprängämnesprekursorer, som nu ska upphävas och ersättas mot bakgrund av de erfarenheter som gjorts. Prekursorer för olaglig narkotika och deras avledning från laglig användning har också tagits upp, och den tillhörande lagstiftningen kan utgöra en användbar modell att följa här.

3. Kommissionens förslag

3.1 Den föreslagna nya förordningen om kontroll av sprängämnesprekursorer (15 sidor) läggs fram med en inledning (17 sidor), tre bilagor (på var sin sida) och en konsekvensbedömning (188 sidor). Den baseras på artikel 114 i EUF-fördraget om den inre marknads funktion. Den medför nya skyldigheter för medlemsstaterna och alla som sysslar med handel med de ämnen som anges i bilaga I ("Sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner") och bilaga II ("Sprängämnesprekursorer som omfattas av rapporteringskrav") och fastställer en mall för tillstånd för "professionella användare" i bilaga III. Förordningen är tänkt att träda i kraft 20 dagar efter offentliggörandet i *Europeiska unionens officiella tidning* och börja gälla ett år efter denna tidpunkt.

3.2 Den allmänna strategin är därför densamma som tidigare: Ett antal ämnen (nio stycken) omfattas av *restriktioner* i fråga om koncentration (och därmed deras värde och användbarhet för tillverkning av hemmagjorda sprängämnen) vid försäljning till allmänheten. Ytterligare ett antal ämnen (återigen nio stycken) får säljas fritt, men "misstänkta" transaktioner ska *rapporteras* till särskilda nationella kontaktpunkter.

3.3 Inom dessa förteckningar har ammoniumnitrat flyttats från den andra till den första förteckningen (med en motsvarande ändring av bilaga XVII i Reach-förordningen om registrering av kemiska ämnen) och tre nya ämnen eller grupper, som lades till av kommissionen genom delegerade akter i november 2016, har tagits med i den andra förteckningen (aluminiumpulver, magnesiumpulver och magnesiumnitrat hexahydrat). De övriga 14 ämnen som redan finns med i förteckningen ändras inte. Dessa ändringar motiveras i konsekvensbedömningen (även om de tre tilläggen inte diskuteras i detalj och det inte finns någon information här eller i de delegerade akterna om de leverantörskedjor som berörs, potentiell marknadspåverkan eller vilka mängder som professionella användare eller enskilda personer kan förväntas köpa).

3.4 Förordningen innebär också ett välbehövligt förtydligande av de olika rollerna i de olika försörjningskedjorna, särskilt genom tydliga definitioner av "ekonomiska aktörer", "professionella användare", "jordbrukare" och "enskilda personer".

3.5 Eftersom den nuvarande förordningen omfattas av kommissionens Refit-program strävar man i det nya förslaget efter att minska kostnaderna och öka effektiviteten (och förhoppningsvis ändamålsenligheten) genom att minska antalet alternativ som är tillgängliga för medlemsstaterna. Allmänheten (icke-professionella användare) måste ha ett *tillstånd* för att använda *sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner* i vissa koncentrationer som överstiger de gränsvärden som fastställs i bilaga 1, och det nuvarande mindre stränga förfarandet för självcertifiering kommer inte längre att vara tillräckligt. Befintliga tillstånd kan enbart förnyas om de anses uppfylla kraven i den nya förordningen.

⁽³⁾ EUT C 204, 9.8.2008, s. 13.

⁽⁴⁾ EUT C 84, 17.3.2011, s. 25.

3.6 Behovet av att informera alla aktörer i relevanta fysiska och internetbaserade försörjningskedjor och se till att de hålls uppdaterade om de nya åtgärderna erkänns, även om det fortfarande är oklart hur detta ska ske i praktiken. Säkerhetsdatablad ska t.ex. garantera arbetstagarnas och konsumenternas säkerhet när de hanterar ämnena. Syftet är inte att hindra illegal användning. De viktiga gränsvärden som anges i bilaga I är svåra att tolka för vissa av de ämnen som förtecknas och kan behöva ses över, särskilt eftersom de olika gränsvärdena hänvisar till olika försörjningskedjor och olika grupper av ekonomiska aktörer. Om det finns exempel på bästa praxis i detta avseende på medlemsstatsnivå bör dessa spridas i så stor utsträckning som möjligt.

3.7 Medlemsstaterna kan föreslå strängare kontroller (bland annat lägre koncentrationsnivåer eller fullständiga förbud), och kommissionen kan lägga till nya ämnen i bilagorna om detta skulle visa sig nödvändigt för att bekämpa terrorism.

3.8 Medlemsstaterna är skyldiga att till kommissionen lämna årliga sammanfattningar av antalet misstänkta transaktioner, ansökningar om tillstånd och motiveringar till avslag, åtgärder för ökad medvetenhet och uppgifter om inspektioner som hänför sig till verksamhet online respektive offline.

3.9 Slutligen kommer kommissionen *tidigast* sex år efter det att förordningen har börjat tillämpas att se över och rapportera om förordningens verkan till Europaparlamentet, rådet och EESK.

4. Allmänna och särskilda kommentarer

4.1 EESK välkomnar förslaget till en ny förordning och stöder eftertryckligen dess mål. De ämnen som kontrolleras ligger i stort sett i linje med prioriteringslistorna i andra delar av den industrialiserade världen. De nya definitionerna bör skapa klarhet för dem som försöker följa förordningen. Det kommer att uppstå vissa extra kostnader för regeringarna, men dessa tycks stå i proportion till fördelarna av ytterligare minimerad terroristverksamhet. Ett gemensamt regelverk i alla medlemsstater bör gynna leverantörer och andra ekonomiska aktörer. Man tycks ha gjort en rimlig avvägning mellan behovet av att minska riskerna för allmänheten (och andra, bland annat högt uppsatta personer, polis och militär personal) samtidigt som man tillåter fri rörlighet för varor i legitima syften.

4.2 EESK instämmer också i att det omgående behövs samordnade åtgärder från medlemsstaternas sida och delar kommissionens oro över det långsamma och oenhetliga genomförandet av den befintliga förordningen.

4.3 Detta ger emellertid i sin tur upphov till oro över de förfaranden som tillämpats vid utarbetandet av den nya förordningen, särskilt vad gäller innehållet och kvaliteten på de dokument som ligger till grund för förslaget. Den konsekvensbedömning som kommissionen har utarbetat utifrån arbete som gjorts av konsultfirman Ernst & Young förlitar sig i mycket hög grad på offentligt tillgänglig statistik på EU-nivå som inte nödvändigtvis är lämplig eller komplett. Formatet, som följer interna riktlinjer, gör inte bedömningen vare sig lätläst eller tydlig. Genom det öppna offentliga samrådet fick man endast in 83 svar av varierande betydelse. Både konsekvensbedömningen och samrådet utarbetades under en kort period, som omfattade jul och nyår 2017–2018, med liten eller ingen tid att fylla i luckor i de uppgifter som lades fram. Tillgången till produkter på internet kontrollerades genom sökningar på Amazon, och ingenstans nämns de mer tvivelaktiga källorna på dark web.

4.4 EESK förstår att den viktigaste frågan om förordningens tillämpningsområde, dvs. vilka produkter som ska kontrolleras, granskades av kommissionen i ett tidigt skede, men detta anges inte uttryckligen i konsekvensbedömningen. Som redan nämnts, verkar det inte finnas någon marknadsanalys för de tre ämnen som lades till 2016 genom delegerade akter. Bristen på kontroller av saltsyra, som ingick i konsekvensbedömningen för den nuvarande förordningen men som i sista stund ströks från den befintliga förteckningen utan förklaring. Andra prekursorer med medelhög prioritet, bland annat kaliumpermanganat, natriumnitrit, urea och zinkpulver som återfinns på andra förteckningar över produkter med potentiellt dubbla användningsområden, bör åtminstone diskuteras. Framsteg mot en globalt erkänd förteckning, åtminstone för de utvecklade länderna, skulle vara ett lämpligt mål.

4.5 EESK ställer sig bakom den förteckning över möjliga kontrollåtgärder som förkastades på ett tidigt stadium. Det finns dock anledning till en viss oro över den snäva uppsättning kontroller som nu föreslås, särskilt med tanke på de inbördes mycket olikartade produkter som det rör sig om. Förpackningsstorlekar, streckkoder och krav på betalning med spårbara kort eller banköverföringar från person- eller företagskonton är alla sätt som kan bidra till att begränsa eller spåra försäljning. Det är möjligt att nuvarande praxis i medlemsstaterna skiljer sig åt, men detta tycks inte vara något övertygande argument i kampen mot terrorism.

4.6 Skillnader i tillämpningen av den befintliga förordningen kommer emellertid att påverka kostnaderna för vissa medlemsstater och för dem som sysslar med laglig återförsäljning och användning av produkter som omfattas av restriktioner. Med tanke på att det krävdes ett flertal överträdelseförfaranden för att säkerställa åtgärder i det nuvarande systemet kan det finnas ett visst motstånd mot ett system som enbart bygger på tillstånd, oavsett de långsiktiga fördelarna. Kontroll av internetförsäljning tas upp, men utan ytterligare analys eftersom det är ett nationellt ansvar.

4.7 Förslaget innehåller en omfattande analys av förenligheten med och lagligheten enligt annan EU-lagstiftning, bland annat den allmänna dataskyddsförordningen som just nu trätt i kraft fullt ut. Begränsningarna i det nuvarande systemet med KN-nummer som används för att kartlägga gränsöverskridande förflyttningar av ämnen och blandningar diskuteras också – på samma sätt som för åtta år sedan när det tidigare yttrandet utformades. Med tanke på att förteckningen för närvarande endast omfattar 18 ämnen – och att det troligtvis högst kommer att läggas till 12 andra – bör det vara möjligt att ta fram lämpliga tullkoder specifikt för användning inom ramen för denna förordning och se till att annan EU-lagstiftning som tagits fram för andra ändamål inte strider mot de grundläggande målen för EU-medborgarnas säkerhet och trygghet.

4.8 EESK noterar också att produkterna i förteckningen skiljer sig kraftigt åt vad gäller produktionsvolym, försörjningskedjor och lagliga användningsområden för både professionella användare och allmänheten. Det enda de har gemensamt är att de kan vara av värde för terrorister, och lagstiftningens syfte är därför att störa dessa oönskade försörjningskedjor med alla tillgängliga medel.

4.9 Dessa åtgärder kommer inte att vara desamma för alla produkter, och att tvinga in dem alla i ett enda kontrollsystem kommer knappast att leda till önskade resultat. En rekommenderad strategi skulle vara ett enkelt ramdirektiv där man fastställer allmänna mål, med särskilda samråd, analyser, konsekvensbedömningar och förordningar för vart och ett av ämnena i förteckningen. Sammantaget skulle detta spara tid och rädda liv, och det skulle helt klart bättre motsvara kraven i Refit-programmet.

4.10 Detta skulle också möjliggöra ett närmare långsiktigt samarbete och informationsutbyte med producenter och andra berörda parter, som alla stöder åtgärder för att minska missbruket av deras produkter. De volymer som avleds för olaglig användning är obetydliga i jämförelse med en eventuell förlust av anseende eller risken för mer omfattande begränsningar. Globala insatser för att kontrollera de mycket små mängder ättiksyraanhydrid som behövs för olaglig framställning av narkotika, bland annat heroin, är ett bra exempel på vad som kan uppnås i detta avseende. EESK offentliggjorde sitt yttrande om detta förslag avseende narkotikaprekursorer i januari 2013⁽⁵⁾. Många av de idéer som övervägdes då kan också tillämpas när det gäller sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner eller rapporteringskrav i detta förslag.

4.11 Kommittén välkomnar slutligen att den försätter att involveras i utvecklingen och tillämpningen av denna förordning, men anser, framför allt med tanke på de snäva tidsramarna för utarbetandet av förslaget, att en eventuell översyn av kommissionen bör göras *senast*, snarare än *tidigast*, sex år efter det datum då förordningen börjar tillämpas.

Bryssel den 11 juli 2018.

Luca JAHIER
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

⁽⁵⁾ EUT C 76, 14.3.2013, s. 54.