

U 42/2018 rd

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer, ändring av bilaga XVII i förordningen (EY) nr 1907/2006 och upphävande av förordning (EU) nr 98/2013 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 17 april 2018 Europaparlamentets och rådets förordning om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer, ändring av bilaga XVII i förordningen (EY) nr 1907/2006 och upphävande av förordning (EU) nr 98/2013 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer samt en promemoria om förslagen.

Helsingfors den 27 juni 2018

Inrikesminister Kai Mykkänen

Lagstiftningsråd Hannele Taavila

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM SALUFÖRING OCH ANVÄNDNING AV SPRÄNGÄMNESPREKURSORER, ÄNDRING AV BILAGA XVII I FÖRORDNINGEN (EU) NR 1907/2006 OCH UPPHÄVANDE AV FÖRORDNING (EU) NR 98/2013 OM SALUFÖRING OCH ANVÄNDNING AV SPRÄNGÄMNESPREKURSORER

1 Förslagets bakgrund och syfte

Förordningen (EU) nr 98/2013 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer trädde i kraft den 1 mars 2013. Enligt kommissionen har mängden utgångsämnen för sprängämnen i bruk hos konsumenterna på marknaden minskat. Fortfarande används dock utgångsämnen olagligt för framställning av sprängämnen. Sådana hemmatillverkade sprängämnen har använts i flera terroristattacker som skett inom EU.

Den gällande förordningen möjliggör olika tillämpningspraxis i medlemsstaterna. Enligt kommissionen finns det bevis för att kriminella söker anskaffa utgångsämnen för sprängämnen från medlemsstater där anskaffningen är lättast eller på nätet, där förordningen inte alltid följs. Till exempel är bara registrering av köp av utgångsämnen inte en tillräcklig avskräckning för kriminella och hindrar inte dem från att köpa ursprungsämnen. Dessutom kan juridiska personer skaffa även sådana utgångsämnen som de inte behöver i sin verksamhet. Vidare är det enligt kommissionen ett problem att många ekonomiska aktörer inte känner till förordningen och de skyldigheter den ställer. I alla medlemsstater utförs inte heller tillräcklig tillsyn. Av dessa orsaker anser kommissionen att de gällande begränsningarna och tillsynen är otillräckliga för att förhindra olaglig tillverkning av hemmagjorda sprängämnen. Syftet med kommissionens nya förslag till förordning är att svara på ovan beskrivna brister.

2 Huvudsakligt innehåll

Förslaget till förordning har samma mål som den gällande förordningen (EU) nr 98/2013. I förslagets artikel 1 fastställs harmoniserade regler för tillhandahållande, införsel, innehav och användning av ämnen eller blandningar som kan missbrukas för olaglig tillverkning av sprängämnen, i syfte att begränsa allmänhetens tillgång till dessa ämnen och blandningar. Dessutom fastställs regler för att säkerställa lämplig rapportering av misstänkta transaktioner i hela försörjningskedjan.

I förslagets artikel 2 föreskrivs det om tillämpningsområdet. Ämnen och blandningar som ingår i tillämpningsområdet är förtecknade i bilagorna I och II.

I förslagets artikel 3 föreskrivs det om definitioner. De flesta av dessa förblir oförändrade jämfört med förordningen (EU) nr 98/2013 men några nya definitioner tas i bruk och några nuvarande definitioner ändras. I förslaget bibehålls definitionen för sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner. Ett sådant utgångsämne får inte tillhandahållas, eller införas av, innehållas av eller användas av enskilda personer.

Tillämpningsområdet för sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner utvidgas på tre sätt i förhållande till den gällande förordningen (EU) nr 98/2013.

För det första läggs i förslaget svavelsyra till bland sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner, eftersom svavelsyra har använts i de olagliga sprängämnena vid terrorattacker inom EU-området under de senaste åren.

För det andra sänks gränsen för nitrometankoncentrationen från 30 viktprocent i den gällande förordningen till 16 viktprocent.

För det tredje överförs den begränsning gällande ammoniumnitrat gällande ammoniumnitrat vars nitrathalt beräknad ur ammoniumnitrat är minst 16 viktprocent och som redan är fastställd i förordningen (EG) nr 1907/2006 (bilaga XVII) till förslaget. Överföringen påverkar inte tillämpningsområdet för den nuvarande begränsningen.

Genom förslaget tas i bruk en definition på sprängämnesprekursorer som omfattar sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner förtecknade i bilaga I samt (ska rapporteras) sprängämnesprekursorer förtecknade i bilaga II. I förslaget preciseras definitionen för ekonomisk aktör så att den omfattar bara de parter som tillhandahåller reglerade sprängämnesprekursorer eller anknytande tjänster. Dessutom tydliggörs att med en ekonomisk aktör avses också parter som verkar på nätet. Definitionen för enskild person utvidgas till att gälla även juridiska personer och definitionen yrkesanvändare tas i bruk. Skillnaden mellan en yrkesanvändare till vilken sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner kan tillhandahållas, och enskild person till vilken sådana inte kan tillhandahållas, grundar sig på om personen avser att använda ifrågavarande sprängämnesprekursorer för hans eller hennes näringsverksamhet, affärsverksamhet eller yrke. En yrkesanvändare skiljer sig från en ekonomisk aktör genom att en ekonomisk aktör tillhandahåller en sprängämnesprekursor som omfattas av restriktioner åt en annan person, under det att en yrkesanvändare inte gör det.

I förslagets artikel 4 fastställs principen om fri rörlighet för de sprängämnesprekursorer som regleras i förslaget.

I förslagets artikel 5 förbjuds tillhandahållande, införsel, innehav och användning av sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner vars koncentrationer överskrider de gränsvärden som fastställs i bilaga I. I punkt 2 i artikeln bestäms om undantag i detta förbud när det gäller ammoniumnitrat avsett för användning i jordbruk. Genom förslaget upphör det undantag som bestäms i den gällande förordningen (EU) nr 98/2013 med vars stöd medlemsstaterna kan bibehålla eller inrätta ett registreringssystem. Däremot säkerställs möjligheten att bibehålla eller inrätta ett tillståndssystem. Genom förslaget införs strängare villkor för att bevilja tillstånd. För det första kan enskilda personer inte alls lagligt använda vissa sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner vars koncentrationer överstiger den gräns som fastställs i förslaget. För detta ändamål föreslås att inget tillstånd längre beviljas för kaliumklorat, kaliumperklorat, natriumklorat och natriumperklorat. Tillstånd skulle i fortsättningen kunna sökas för väteperoxid, nitrometan samt salpeter- och svavelsyra. Tillstånd kan beviljas för ovan nämnda ämnen bara om deras halter inte överskrider den övre gräns som fastställs i bilaga I till förordningsförslaget. Medlemsstaterna ska enligt artikel 4 utan dröjsmål till kommissionen anmäla de sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner för vilka det tillämpas tillståndssystem.

I förslagets artikel 6 fastställs de bestämmelser som tillämpas på grunder och förfaranden för att bevilja tillstånd. Gällande villkor preciseras. För utbyte av uppgifter ur kriminalregister för den sökande ska rådets rambeslut 2009/315/RIF om organisationen av medlemsstaternas utbyte av uppgifter ur kriminalregistret och uppgifternas innehåll tillämpas. Giltigheten för tillstånd beviljade enligt den gällande förordningen upphör när förslaget till förordning börjar till-

U 42/2018 rd

lämpas, eftersom det i dessa inte nödvändigtvis har tagits hänsyn till alla förhållanden som bestäms i förslaget.

Med bestämmelsen i förslagets artikel 7 punkt 1 säkerställs att varje aktör i leveranskedja är medveten om att begränsningar enligt förslaget tillämpas på produkt som hanteras. I artikelns punkt 2 införs ett särskilt krav som gäller personal som arbetar med försäljning av sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner. Detalj- och partihandeln måste säkerställa att dess säljpersonal känner de produkter som butiken tillhandahåller och som innehåller sprängämnesprekursorer och att personalen får anvisningar om skyldigheter enligt förordningsförslaget.

I förslagets artikel 8 införs en uttrycklig skyldighet för ekonomiska aktörer att säkerställa att de inte genomför affärer som strider mot förslaget. I artikelns 2 punkt fastställs skyldigheten för ekonomiska aktörer att i samband med varje affär kontrollera att en potentiell kund verkligen behöver sprängämnesprekursorerna som omfattas av restriktioner i sin närings- affärs-, hantverks- eller yrkesverksamhet. Enligt förslaget ska det av en potentiell kund åtminstone frågas om hans eller hennes närings- affärs-, hantverks- eller yrkesverksamhet och användningsändamålet för sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner.

I förslagets artikel 9 fastställs kraven gällande anmälan om misstänkta transaktioner, försvinnanden och stölder. I förslaget betraktas transaktioner som misstänkta om en potentiell kund avser att köpa reglerade sprängämnesprekursorer i mängder, kombinationer eller koncentrationer av ämnen som är ovanliga för laglig användning. Enligt den gällande förordningen ska ekonomiska aktörer rapportera betydande försvinnanden och stölder av reglerade sprängämnesprekursorer till den nationella kontaktpunkten i den medlemsstat där försvinnandet eller stölden har ägt rum. Genom förslaget utvidgas denna skyldighet till att gälla yrkesanvändare och, när det är frågan om sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner, enskild personer som lagligt har skaffat reglerade sprängämnesprekursorer.

I förslagets artikel 10 ges medlemsstaterna en skyldighet att ordna utbildning och genomföra informationsåtgärder. I artikelns punkt 1 förutsätts att utbildning ges till lagbevaknings- och tullmyndigheter samt räddningspersonal, så att de i sitt arbete kan identifiera reglerade sprängämnesprekursorer och blandningar och kunna reagera på misstänkt verksamhet i tid och på ett ändamålsenligt sätt. Enligt artikelns punkt 2 ska medlemsstaterna minst två gånger per år genomföra informationsåtgärder som är riktade enligt de speciella dragen i varje bransch som använder reglerade sprängämnesprekursorer.

I förslagets artikel 11 bestäms om nationella tillsynsmyndigheter. Myndigheterna ska ha sådana utredningsbefogenheter så att de kan utföra sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt.

I förslagets artikel 12 bestäms om kommissionens rätt att utarbeta anvisningar.

I förslagets artikel 13 bibehålls den nuvarande bestämmelsen som fastställdes i den gällande förordningen för överträdelse av förordningen om att påföljderna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

I förslagets artikel 14 bibehålls den nuvarande förordningens skyddsklausul enligt vilken medlemsstaterna kan införa ytterligare begränsningar genom att lägga till ämnen i tabellen i bilaga I eller II eller genom att sänka koncentrationerna i bilaga I.

I förslagets artikel 15 bestäms om ändring av bilagorna. Med bestämmelser ges kommissionen möjlighet att anta delegerade akter för att lägga till ämnen i bilagorna I och II samt för att ändra gränser i bilaga I i den utsträckning detta behövs för att beakta de förändringar som skett

i missbruket av ämnen som används som sprängämnesprekursorer eller med forskning och testning som grund.

I förslagets artikel 16 definieras förutsättningarna för att anta delegerade akter. Kommissionen får en skyldighet att höra sakkunniga som utnämnts av varje medlemsstat.

Med bestämmelsen i artikel 17 görs ett snabbare förfarande för att anta delegerade akter möjligt, om det skulle vara nödvändigt i särskilt brådskande fall.

Förslagets artikel 18 innehåller en bestämmelse om att ändra bilaga XVII till EU:s REACH-förordning (EG) nr 1907/2006 på så sätt att den del av begränsningen gällande försäljning av ammoniumnitrat skulle flyttas till den nya förordningen. Genom bestämmelsen i artikel 19 upphäver man dessutom den gällande förordningen (EU) nr 98/2013 om sprängämnesprekursorer från det att förslaget träder i kraft.

I förslagets slutartiklar 20–24 förutsätts att medlemsstaterna anmäler vissa uppgifter i anslutning till verkställande av förordningen till kommissionen och det bestäms en skyldighet för kommissionen att utarbeta en detaljerad uppföljningsplan över förslagets resultat och effekter samt bedöma förslagets verkan. Avsikten är att tillämpa förslaget ett år efter att det trätt i kraft.

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Förslagets rättsliga grund är artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Som lagstiftningsförfarande används ordinarie lagstiftningsförfarande.

Subsidiaritetsprincipen tillämpas eftersom frågan som förslaget gäller inte hör till Europeiska unionens exklusiva befogenheter. Förslagets syfte kan inte i tillräcklig utsträckning uppnås enbart genom medlemsstaternas åtgärder. Denna princip erkändes redan när den gällande förordningen om tillhandahållande och användning av sprängämnesprekursorer godkändes.

Enligt kommissionen stärks och tydliggörs den nuvarande rättsliga ramen genom förslaget, utan att ändra dess väsentliga karaktär. Även om förslagets konsekvens för säkerheten och funktionen för den inre marknaden skulle vara betydande är inte förslaget oproportionellt, eftersom de kostnader och den börda dess genomförande och tillämpning medför förväntas inte påverka marknaden mer än obetydligt.

4 Förslagets förhållande till grundläggande och mänskliga rättigheter

Förslaget ändrar inte i betydande grad den effekt på skyddet av personuppgifter som den nuvarande rättsliga ramen har. Förslaget ökar dock i någon mån behovet av att samla in och behandla personuppgifter, för företagen får en skyldighet att säkerställa lagligheten av varje transaktion.

Förslaget har en något negativ effekt på näringsfriheten, eftersom man genom det utvidgar begränsningar gällande tillhandahållande av sprängämnesprekursorer till enskilda personer över hela EU. Effekten är dock liten eftersom marknaden för ifrågavarande ämnen är mycket liten.

5 Förslagets konsekvenser

5.1 Konsekvenser för lagstiftningen

EU-förordningens rättsregler är tillämpliga som sådana.

I anslutning till den gällande EU-förordningen stiftades en lag om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer (653/2014). Denna lag bör granskas efter att förordningsförslaget trätt i kraft.

5.2 Förslagets ekonomiska konsekvenser

Förslaget påverkar inte EU:s budget.

Den skyldighet som ingår i förslaget att ge utbildning till lagbevaknings- och tullmyndigheter samt räddningspersonal, så att de i sitt arbete kan identifiera reglerade sprängämnesprekursorer och blandningar och kunna reagera på misstänkt verksamhet i tid och på ett ändamålsenligt sätt medför kostnader nationellt.

Dessutom uppstår kostnader av den skyldighet för medlemsstaterna att minst två gånger per år genomföra informationsåtgärder som är riktade enligt de speciella dragen i varje bransch som använder reglerade sprängämnesprekursorer.

Också den föreslagna kontroll- och tillsynsverksamheten kommer att medföra kostnader. Polisen har inte tidigare utövat motsvarande tillsyn. Tillsynsmekanismen måste i praktiken byggas från grunden, vilket kommer att kräva resurser. Huruvida tillsynen ska vara avgiftsbelagd ska utredas.

Förändringar i tillståndavolymer är svåra att bedöma, men det kan antas att till exempel kommer att lämna fler tillståndsansökningar för att skaffa till exempel nitrometan, om ändringarna i gränsvärdena för det träder i kraft. Detta innebär ökad arbetsvolym främst i Polisstyrelsens vapenförvaltning. Dessutom gäller inte längre tillstånd beviljade med stöd av den gamla förordningen när den nya trätt i kraft, vilket lär betyda en kraftig ökning av tillståndsansökningar direkt efter att den nya förordningen trätt i kraft. Tillstånden är även i fortsättningen avgiftsbelagda och avgifternas storlek motsvarar kostnaderna för prestationen.

För företagen uppstår ytterligare kostnader av bland annat att säkerställa transaktionernas laglighet liksom utbildning av personalen så att de känner de produkter som affären tillhandahåller och som innehåller sprängämnesprekursorer, samt är medvetna om skyldigheterna enligt förordningen.

Beslut om finansieringen fattas när planen för den offentliga ekonomin och statsbudgeten bereds. Den statliga finansiering som åtgärderna eventuellt kräver genomförs inom ramarna för statsfinanserna, vid behov genom att ändra allokeringen av anslagen.

Utredningen av kostnader fortsätter.

6 Ålands behörighet

Enligt 27 § punkt 27 och 35 i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i frågor som gäller skjutvapen och skjutförnödenheter samt explosiva ämnen till den del rikets säkerhet berörs. I landskapet har lagstiftningsbehörighet ingår enligt 18 § 6, 18 och 22 punkten bl.a. frågor som gäller allmän ordning och säkerhet, jordbruk och viss näringsverksamhet. I den lagstiftningskontroll av landskapslagar som avses i 19 § i självstyrelselagen har man ansett att landskapet har lagstiftningsbehörighet när det gäller produktsäkerhet och kemikalier.

Syftet med EU-förslaget är att effektivisera bekämpningen av terrorism, vilket hör till rikets lagstiftningsbehörighet.

Om den EU-förordning som senare ska godkännas skulle innehålla frågor som ingår i landskapets lagstiftningsbehörighet, svarar landskapets myndigheter själva enligt 59 b § i självstyrelselagen om genomförande av förordningen i landskapet till dessa delar.

7 Nationell behandling av förslaget och behandling inom Europeiska unionen

Rätts- och inrikessektionen samt sektionen för den inre marknaden i kommittén för EU-ärenden behandlade ärendet i ett skriftligt förfarande under tiden 29.5. - 1.6.2018. Förslaget har behandlats i rådets arbetsgrupp 25.5. och 20.6.2018.

8 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet ser det som viktigt att ingripa mot vissa för konsumenter lätt tillgängliga kemikaliers missbruk som utgångsmaterial för hemmatillverkade sprängämnen. EU har dock redan ingripit i frågan genom förordningen (EU) nr 98/2013 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer som trädde i kraft den 1 mars 2013. Förordningen har varit i kraft under en relativt kort tid och har redan gett positiva resultat, och därför har inte heller statsrådet sett något omedelbart behov av att ändra den. Statsrådet har dock en positiv syn på det förslag som kommissionen nu lämnat.

Enligt förslaget ska medlemsstaterna ta i bruk ett tillståndssystem om de tillåter konsumenter att få tillgång till sprängämnesprekursorer som definieras närmare i förslaget. I Finland används redan ett tillståndssystem. Statsrådet stöder att förslaget till denna del harmoniserar medlemsstaternas förfaranden i UE. Statsrådet ser det som viktigt att man söker klarlägga tillståndssökandes bakgrund så noga som möjligt.

I förslaget föreslås att ammoniumnitrat och svavelsyra läggs till tillämpningsområdet för förslaget. Statsrådet anser att förslaget förbättrar säkerheten och kan godkänna det. Inom EU-området har det under de senaste åren gjorts terrorattacker där de olagliga sprängämnen som använts har tillverkats just med hjälp av svavelsyra. I det fortsatta arbetet bör man dock ännu närmare undersöka att sätt svavelsyrans lägsta koncentration för tillstånd till 16 procent liksom sänkning av motsvarande gräns för nitrometan från nuvarande till 16 procent. Statsrådet ser det också som viktigt att odlarna behåller sin rätt att skaffa ammoniumnitrat för jordbruksverksamhet, där kvävehalten mätt som ammoniumnitrat är minst 16 viktprocent. Dessutom bör en hänvisning till den nya förordningen om sprängämnesprekursorer läggas till den begränsning för ammoniumnitrat som blir kvar i EU:s REACH-förordning.

I förslaget skulle medlemsstaterna ges en skyldighet att erbjuda utbildning för brottsbekämpande myndigheter och tullmyndigheter så att de ska kunna identifiera sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner. Dessutom skulle medlemsstaterna ges en skyldighet att minst två gånger per år genomföra kampanjer för att öka medvetenheten. Förslagen är motive- ur perspektivet tillsynens effekt men deras kostnadseffekter kan vara betydande. Statsrådet anser att man i fortsatta förhandlingar bör sträva efter att medlemsstaterna får mer flexibilitet när det gäller dessa förslag och att kostnaderna för förslaget minimeras.

Statsrådet kan acceptera förslaget om att kommissionen ges möjlighet att anta delegerade akter för att lägga till ämnen förslagets bilagor I och II samt för att ändra gränsvärden i bilaga I i den utsträckning detta behövs för att beakta de förändringar som skett i missbruket av ämnen

U 42/2018 rd

som används som sprängämnesprekursorer eller med forskning och testning som grund. Man måste dock se till att medlemsstaterna har en reell möjlighet att påverka detta arbete.