



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Strasbourg, den 17.4.2018
COM(2018) 209 final

2018/0103 (COD)

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

**om markedsføring og brug af udgangsstoffer til eksplosivstoffer, ændring af bilag XVII
til forordning (EF) nr. 1907/2006 og ophævelse af forordning (EU) nr. 98/2013 om
markedsføring og brug af udgangsstoffer til eksplosivstoffer**

{SWD(2018) 104 final} - {SWD(2018) 105 final}

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

• Forslagets begrundelse og formål

Udgangsstoffer til eksplosivstoffer er kemiske stoffer eller blandinger, der kan anvendes til fremstilling af eksplosivstoffer. Med sigte på at forebygge ulovlig fremstilling af eksplosivstoffer begrænser Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 98/2013 om markedsføring og brug af udgangsstoffer til eksplosivstoffer¹ ("forordningen") offentlighedens tilgang, indførsel, besiddelse og brug af udvalgte udgangsstoffer til eksplosivstoffer og fastsætter regler om indberetning af mistænkelige transaktioner.

Efter forordningens ikrafttræden den 1. marts 2013² er mængden af udgangsstoffer til eksplosivstoffer, der er til rådighed på markedet til offentligt forbrug, faldet. Medlemsstaterne har også indberettet en stigning i antallet af indberettede mistænkelige transaktioner, bortkomsten og tyverier. Udgangsstoffer til eksplosivstoffer anvendes dog fortsat til ulovlig fremstilling af eksplosivstoffer. Disse "hjemmelavede sprængstoffer" er blevet anvendt i langt de fleste terrorangreb i EU, herunder i Madrid i 2004, London i 2005, Paris i 2015, Bruxelles i 2016, samt Manchester og Persons Green i 2017. Angreb med hjemmelavede eksplosivstoffer har også været ansvarlig for langt størstedelen af ofre for angrebene i de senere årtier.

Ved at fastsætte begrænsninger og kontrol på EU-plan sigter forordningen mod at skabe lige vilkår for alle berørte virksomheder. Det lykkedes dog kun delvis at nå dette mål med forordningen, da den giver mulighed for forskellige niveauer af begrænsninger på tværs af medlemsstaterne. Det sikrer ikke den størst mulige ensartethed for de økonomiske aktører. Det sikrer heller ikke et tilstrækkeligt sikkerhedsniveau for befolkningen i almindelighed. Der foreligger oplysninger om kriminelle, der søger at købe udgangsstoffer til eksplosivstoffer i medlemsstater med knap så strenge begrænsninger eller online, hvor forordningen ikke altid anvendes.

De bestående begrænsninger og kontroller har vist sig at være utilstrækkelige til at forhindre ulovlig fremstilling af hjemmelavede sprængstoffer. F.eks. forhindrer eller afskrækker kravet om registrering af transaktioner ikke kriminelle i at erhverve udgangsstoffer til eksplosivstoffer. Juridiske personer kan også erhverve udgangsstoffer til eksplosivstoffer, som de ikke har nogen erhvervsmæssige behov for. Siden forordningens ikrafttræden har truslen også ændret sig. Terrorister bruger nye strategier og udvikler nye opskrifter og teknikker til at fremstille bomber, som - i hvert fald delvis - er beregnet på at omgå de eksisterende begrænsninger og kontroller.

I forordningen mangler der også bestemmelser, som skal lette overholdelsen og håndhævelsen. Det bidrager til en række systemiske mangler i leverandørkæden: det er ikke alle aktører, der er bekendt med forpligtelserne i forordningen, og det er ikke alle økonomiske operatører, der gennemfører kontroller for at sikre overholdelsen. Inspektioner gennemføres heller ikke systematisk i alle medlemsstater. Endelig er forordningen ikke klar nok hvad angår flere af de pålagte forpligtelser, herunder dem, der skal sikre videresendelse af informationer i leverandørkæden. Nærværende forslag til en forordning søger at løse de nævnte problemer med en styrkelse og præcisering af forordningen. Parallelt hermed vil Kommissionen fortsætte sit ikkelovgivningsmæssige arbejde, som har til formål at mindske misbruget af udgangsstoffer til eksplosivstoffer og at fjerne hindringer for den frie

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 98/2013 af 15. januar 2013 om markedsføring og brug af udgangsstoffer til eksplosivstoffer (EUT L 39 af 9.2.2013, s. 1).

² Forordningen fandt anvendelse fra den 2. september 2014.

bevægelighed for sådanne stoffer i det indre marked, navnlig ved at fortsætte arbejdet i det stående udvalg vedrørende udgangsstoffer og ved at finjustere og ajourføre retningslinjer, som fastlagt i forordningen.

Dette initiativ falder ind under programmet for målrettet og bedre lovgivning (REFIT). I en udtalelse fra Refit-plattformen anerkendtes de ovennævnte problemer, der skyldes forskellig anvendelse af forordningen, og det blev foreslået at undersøge muligheder for at sikre en ensartet anvendelse, navnlig ved at etablere fælles betingelser og kriterier for licenser og ved at afklare tvetydigheder vedrørende kravene til aktørerne i leverandørkæden.

- **Institutionel baggrund for forslaget**

Regulering af tilgængeligheden af udgangsstoffer til eksplosivstoffer på markedet blev identificeret som en politisk prioritet i EU's handlingsplan for øget sprængstofsikkerhed fra 2008³. Efter vedtagelsen af handlingsplanen har Kommissionen nedsat et stående ekspertudvalg vedrørende udgangsstoffer, der er en ekspertgruppe, som samler eksperter fra medlemsstaternes myndigheder og fra interessentgrupper i den kemiske industri og detailsektoren. Ud fra anbefalingerne fra det stående udvalg vedrørende udgangsstoffer og resultaterne af en konsekvensanalyse af de mulige løsningsmodeller⁴ vedtog Kommissionen et forslag til en forordning om udgangsstoffer til eksplosivstoffer i 2010⁵. Den 15. januar 2013 blev forordning (EF) nr. 98/2013 om markedsføring og brug af udgangsstoffer til eksplosivstoffer ("forordningen") vedtaget.

Vigtigheden af sådanne begrænsninger og kontrolforanstaltninger for at standse terrornetværks aktiviteter ved at gøre mere vanskeligt at angribe mål og få adgang til og anvende farlige stoffer blev igen understreget i den europæiske sikkerhedsdagsorden⁶, som Kommissionen vedtog i april 2015.

Efter angrebene i Paris den 13. november 2015 og i Bruxelles den 22. marts 2016 understregede Kommissionen i sin handlingsplan for bekæmpelse af ulovlig handel med og brug af skydevåben og eksplosivstoffer⁷ samt i meddelelsen om gennemførelse af EU's dagsorden om sikkerhed til bekæmpelse af terrorisme⁸, at udgangsstoffer til eksplosivstoffer stadig alt for let tilgængelige, og at de bestående kontrolforanstaltninger bør styrkes.

I februar 2017 vedtog Kommissionen en rapport om anvendelsen af forordningen⁹. I rapporten beskrives en række problemstillinger, som medlemsstaterne og leverandørkæden står overfor ved gennemførelsen af forordningen, og behovet for at øge kapaciteten for alle dem, der er involveret i at gennemføre og håndhæve begrænsninger og kontrolforanstaltninger. I

³ Rådet for Den Europæiske Union: "EU-handlingsplan for øget sprængstofsikkerhed", 8109/08.

⁴ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene: Konsekvensanalyse - ledsagedokument til forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om markedsføring og brug af sprængstofprækursorer (SEC(2010) 1041 final af 20.9.2010).

⁵ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om markedsføring og brug af sprængstofprækursorer (SEC(2010) 0473 final af 20.9.2010).

⁶ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Den europæiske dagsorden om sikkerhed, COM(2015) 185 final af 30.4.2015.

⁷ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet: Gennemførelse af den europæiske dagsorden om sikkerhed: En EU-handlingsplan for bekæmpelse af ulovlig handel med og brug af skydevåben og eksplosivstoffer, COM(2015)624 final af 2.12.2015.

⁸ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Rådet om gennemførelse af den europæiske dagsorden om sikkerhed for at bekæmpe terrorisme og bane vejen for en effektiv og ægte sikkerhedsunion, COM(2016)230 final af 20.4.2016.

⁹ Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af og delegation af beføjelser i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 98/2013 om markedsføring og brug af udgangsstoffer til eksplosivstoffer, COM(2017) 103 final af 28.2.2017.

rapporten fremhæves lovgivningens begrænsninger, når det gælder opmærksomhed i leverandørkæden og de mangfoldige forskellige ordninger i EU, som skaber betydelige sikkerhedsmæssige mangler og udfordringer for de leverandørkædeaktører, der driver forretning i hele EU.

En henstilling fra Kommissionen om umiddelbare skridt til at forhindre misbrug af udgangsstoffer til eksplosivstoffer¹⁰ blev vedtaget i oktober 2017. Medlemsstaterne blev opfordret til at træffe alle nødvendige foranstaltninger i henhold til den gældende forordning for at forhindre terrorister i at få adgang til stoffer underlagt begrænsninger samt opfordret til at gennemføre en grundig vurdering af deres ordninger for forbud, licenser og registrering.

Rådet for Den Europæiske Union hilste henstillingen velkommen den 7. december 2017 og opfordrede medlemsstaterne til at begrænse tilgængeligheden af udgangsstoffer til eksplosivstoffer for offentligheden¹¹. Europa-Parlamentet gav også udtryk for sin bekymring over den brede tilgængelighed af skydevåben og udgangsstoffer til eksplosivstoffer på skjulte netværk og den tiltagende forbindelse mellem terrorisme og organiseret kriminalitet¹².

• **Sammenhæng med de gældende regler på samme område**

Stoffer og blandinger, der kan bruges til fremstilling af ulovlige eksplosivstoffer er også genstand for en række andre af EU's retlige instrumenter. Disse instrumenter har ligesom dette forslag til formål at sikre det indre markeds funktion. De har også allesammen et andet formål, som normalt er forbundet med folkesundheden, sikkerheden og miljøet. I modsætning hertil er det sekundære formål med dette forslag til forordning sikkerhedsorienteret, nemlig at afsløre og forhindre ulovlig fremstilling af eksplosivstoffer.

begrænsninger for kemiske stoffer af sikkerhedshensyn kan også findes i forordning (EF) nr. 1259/2013¹³ og (EF) nr. 273/2004¹⁴, som handler om handel med narkotikaprækursorer mellem henholdsvis EU og tredjelande og internt i EU. En række udgangsstoffer til eksplosivstoffer kan også anvendes som narkotikaprækursorer. Herudover fastsætter Rådets forordning (EF) nr. 428/2009¹⁵ fælles EU-kontrolregler og en fælles EU-liste over produkter med dobbelt anvendelse, som omfatter nogle udgangsstoffer til eksplosivstoffer.

Med sigte på at sikre et højt niveau for beskyttelse af menneskers sundhed og miljøet fastsætter forordning (EF) nr. 1272/2008 om klassificering, mærkning og emballering af stoffer og blandinger (CLP-forordningen)¹⁶ EU-dækkende kriterier for at afgøre, om et kemisk stof eller blanding, der fremstilles eller importeres til det europæiske marked skal klassificeres som farlig. Leverandørerne skal derefter meddele de identificerede farer ved disse stoffer eller blandinger til deres kunder, herunder til forbrugerne. Det mest udbredte

¹⁰ Henstilling fra Kommissionen om umiddelbare skridt til at forhindre misbrug af udgangsstoffer til eksplosivstoffer, C(2017) 6950 final af 18.10.2017.

¹¹ Rådets konklusioner om styrkelse af Den Europæiske Unions reaktion på CBRN-relaterede risici, mindsket adgang til udgangsstoffer til eksplosivstoffer og beskytte offentlige rum, 15468/17.

¹² Europa-Parlamentets beslutning af 3. oktober 2017 om bekæmpelse af it-kriminalitet (2017/2068(INI))

¹³ Europa-Parlamentets OG Rådets forordning (EU) Nr. 1259/2013 af 20. november 2013 om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 111/2005 om regler for overvågning af handel med narkotikaprækursorer mellem Fællesskabet og tredjelande (EUT L 330 af 10.12.2013, s. 30).

¹⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 273/2004 af 11. februar 2004 om narkotikaprækursorer (EUT L 47 af 18.2.2004, s. 1).

¹⁵ Rådets forordning (EF) nr. 428/2009 af 5. maj 2009 om en fællesskabsordning for kontrol med udførsel, overførsel, mæglervirksomhed og transit i forbindelse med produkter med dobbelt anvendelse (EUT L 134 af 29.5.2009, s. 1).

¹⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1272/2008 af 16. december 2008 om klassificering, mærkning og emballering af stoffer og blandinger og om ændring og ophævelse af direktiv 67/548/EØF og 1999/45/EF og om ændring af forordning (EF) nr. 1907/2006 (EUT L 353 af 31.12.2008, s. 1).

redskab med henblik på fareoplysning er mærkningen på stoffets eller blandingens emballage, men også de sikkerhedsdatablade, som leveres til aktører længere nede i leverandørkæden.

Af folkesundheds-, miljø- og sikkerhedshensyn indeholder forordning (EF) nr. 1907/2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH)¹⁷ en procedure for registrering af kemiske stoffer og oplister begrænsninger for fremstilling, markedsføring og anvendelse af visse farlige stoffer, blandinger og artikler. Dette omfatter udgangsstoffet til eksplosivstoffer ammoniumnitrat. Forordning (EF) nr. 2003/2003 om gødninger¹⁸ indeholder præcise regler vedrørende sikkerheds- og kontrolforanstaltninger for ammoniumnitratgødninger.

Dette forslag til forordning kræver ikke en forudgående registrering eller klassificering af kemiske stoffer. Tilgangen i dette forslag til forordning er, at alle kemiske stoffer kan gøres tilgængelige, herunder for offentligheden, medmindre denne forordning (eller anden EU-lovgivning) fastsætter andet (jf. artikel 4).

Direktiv 2014/28/EU om harmonisering af medlemsstaternes love om tilgængeliggørelse på markedet af og kontrol med eksplosivstoffer til civil brug¹⁹ omhandler eksplosivstoffer, hvorimod dette forslag til forordning vedrører udgangsstoffer til eksplosivstoffer, dvs. stoffer, der kan anvendes til ulovlig fremstilling af eksplosivstoffer. Dette forslag til forordning omfatter heller ikke pyrotekniske artikler. Tilgængeliggørelse af sådanne artikler er reguleret i direktiv 2013/29/EU om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om tilgængeliggørelse på markedet af pyrotekniske artikler²⁰, som kategoriserer pyrotekniske artikler efter anvendelse, formål og risiko. Den farligste kategori af fyrværkeri (F4) er kun til professionel brug.

- **Sammenhæng med Unionens politik på andre områder**

Dette forslag supplerer EU's handlingsplan fra 2017 for at styrke beredskab mod kemiske, biologiske, radiologiske og nukleare sikkerhedsrisici²¹, og navnlig de foranstaltninger, der nævnes i handlingsplanen for den kemiske sektor, f.eks. vedrørende sporing og afbødning af kemiske trusler såsom toldmyndigheders afsløring eller forebyggelse af insidertrusler til kemiske anlæg. Desuden danner EU's handlingsplan fra 2017 om beskyttelsen af offentlige rum²² en ramme for samarbejde og udveksling af oplysninger og bedste praksis mellem medlemsstaterne om terrortrusler, herunder dem, der vedrører hjemmelavede eksplosivstoffer.

¹⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH), om oprettelse af et europæisk kemikalieagentur og om ændring af direktiv 1999/45/EF og ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 793/93 og Kommissionens forordning (EF) nr. 1488/94 samt Rådets direktiv 76/769/EØF og Kommissionens direktiv 91/155/EØF, 93/67/EØF, 93/105/EF og 2000/21/EF (EUT L 396 af 30.12.2006, s. 1).

¹⁸ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2003/2003 af 13. oktober 2003 om gødninger (EUT L 304 af 21.11.2003, s. 1).

¹⁹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/28/EU af 26. februar 2014 om harmonisering af medlemsstaternes love om tilgængeliggørelse på markedet af og kontrol med eksplosivstoffer til civil brug (EUT L 96 af 29.3.2014, s. 1).

²⁰ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/29/EU af 12. juni 2013 om harmonisering af medlemsstaternes love om tilgængeliggørelse af pyrotekniske artikler på markedet (EUT L 178 af 28.6.2013, s. 27).

²¹ COM(2017) 610 final af 18.10.2017.

²² COM(2017) 612 final af 18.10.2017.

Den foreslåede forordning vil supplere de retlige rammer, der er fastsat i direktiv 2017/541 om bekæmpelse af terrorisme²³, navnlig hvis indberetning af mistænkelige transaktioner i henhold til dette forslag kan føre til en undersøgelse på grundlag af mistanke om en terrorhandling. Hvis onlineindhold offentligt provokerer til udførelse af terrorhandlinger med hjemmelavede eksplosivstoffer, pålægger direktivet medlemsstaterne at træffe foranstaltninger til at fjerne sådant indhold.

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

• Retsgrundlag

Retsgrundlaget for dette forslag er artikel 114 TEUF, som giver Europa-Parlamentet og Rådet mulighed for i overensstemmelse med den almindelige lovgivningsprocedure at vedtage lovforanstaltninger vedrørende indbyrdes tilnærmelse af bestemmelser, der er fastsat ved lov eller administrative bestemmelser i medlemsstaterne, der vedrører det indre markeds oprettelse og funktion.

• Nærhedsprincippet (for områder, der ikke er omfattet af enekompetence)

Behovet for EU-tiltag blev allerede anerkendt ved vedtagelsen af forordning (EU) nr. 98/2013, der fastsætter EU-dækkende regler vedrørende begrænsningerne for og kontrollen med udgangsstoffer til eksplosivstoffer. De gældende retlige rammer fastlagde en fælles tilgang i EU, men evalueringen viste også, at der er væsentlige forskelle på det lovgivningsmæssige og operationelle plan. Forordning (EU) nr. 98/2013 giver ikke blot medlemsstaterne mulighed for at fastsætte forskellige typer begrænsninger, men giver også plads til forskellige fortolkninger og forskellige anvendelser i praksis.

Forskellige regler og praksis påvirker de økonomiske aktører i hele EU, navnlig når de køber og sælger produkter inden for EU. Dette er et problem for det indre marked, som begrænser den frie bevægelighed for udgangsstoffer til eksplosivstoffer i EU. Problemet kan ikke løses ved hjælp af ensidige handlinger fra medlemsstaternes side, da hindringerne og usikkerhederne skyldes forskelle mellem medlemsstaternes love og procedurer. Ligeledes kræver usikkerhed om den gældende EU-ramme en løsning på EU-plan, da nationale foranstaltninger kun vil føre til forskellige fortolkninger af forordningen.

Forskellige regler og praksis kan udnyttes til ulovligt erhverv af udgangsstoffer til eksplosivstoffer. Hvis kriminelle kan få adgang til udgangsstoffer til eksplosivstoffer i medlemsstater med færre begrænsninger og/eller lavere kontrolniveauer, påvirker dette sikkerheden for hver medlemsstat og øge sikkerhedsproblemerne på EU-plan. EU's indsats er nødvendig, eftersom denne praksis kun kan forhindres, hvis medlemsstaterne harmoniserer deres kontrolsystemer og håndhæver reglerne korrekt.

Begrænsningerne og kontrollen skal afstemmes med den voksende trussel. I mangel af et passende niveau af begrænsninger og kontrol i nogle medlemsstater, kunne andre finde det nødvendigt at vedtage nationale foranstaltninger, der går videre end denne forordning. Det ville have en negativ indvirkning på den frie bevægelighed for personer, varer og tjenester i hele Unionen.

²³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2017/541 af 15. marts 2017 om bekæmpelse af terrorisme og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2002/475/RIA og ændring af Rådets afgørelse 2005/671/RIA (EUT L 88 af 31.3.2017, s. 6).

Merværdien af en indsats på EU-plan vil derfor føre til bedre harmoniserede begrænsninger og kontroller for udgangsstoffer til eksplosivstoffer, hvilket vil forbedre sikkerheden og lette den frie bevægelighed for sådanne stoffer.

- **Proportionalitetsprincippet**

I den ledsagende konsekvensanalyse foretrækkes løsningsmodellen i dette forslag frem for ikkelovgivningsmæssige tiltag, der sigter mod at øge anvendelsen af forordningen, og frem for en betydelig lovgivningsmæssig revision af den eksisterende ramme. Dette forslag styrker og præciserer den eksisterende lovramme uden at ændre de væsentlige kendetegn. Forslaget vil i væsentligt omfang bidrage til sikkerheden og det indre markeds funktion, men det vil ikke være uforholdsmæssigt set i lyset af dets begrænsede forventede virkninger på markedet for så vidt angår gennemførelse eller håndhævelsesbyrder og -omkostninger.

De styrkede harmoniserede begrænsninger vil påvirke virksomheder, der specialiserer sig i levering af (stærkt koncentrerede) udgangsstoffer til eksplosivstoffer underlagt begrænsninger, mere end dem, der tilbyder en meget bredere vifte af produkter, herunder alternativer til udgangsstoffer til eksplosivstoffer underlagt begrænsninger. Selv om sådanne begrænsninger kan mindske forbruget af og efterspørgslen efter produkter underlagt begrænsninger, kan de dog også øge forbruget og efterspørgslen efter lavere koncentrationer, der har samme virkning, eller alternative produkter, der fortsat vil blive udviklet. Det kan reducere omsætningen for virksomheder, der fremstiller eller sælger varer, der er underlagt begrænsninger, men det kan også skabe nye muligheder for virksomheder, der fremstiller eller sælger alternative varer og lavere koncentrationer og være et incitament for innovative virksomheder. Alt i alt vil der derfor ikke være nogen væsentlig indvirkning på omsætningen inden for den kemiske sektor som helhed.

3. RESULTATER AF EFTERFØLGENDE EVALUERINGER, HØRINGER AF INTERESSEREDE PARTER OG KONSEKVENSANALYSER

- **Efterfølgende evalueringer/kvalitetskontrol af gældende lovgivning**

I overensstemmelse med Kommissionens arbejdsprogram for 2018, der lægger op til en mulig revision af forordningen, blev der bestilt en undersøgelse for at analysere den aktuelle situation, afdække mangler og problemer og vurdere virkningerne af eventuelle ændringer af politikken. Undersøgelsen har bekræftet Kommissionen i at undersøge metoder til at forbedre nyttevirkningen og effektiviteten af EU's begrænsninger og kontrolforanstaltninger, der begrænser adgangen til udgangsstoffer til eksplosivstoffer og sikrer en passende indberetning af mistænkelige transaktioner i hele leverandørkæden.

Undersøgelsen viste, at forordningens overordnede mål fortsat er relevante for de aktuelle behov på grund af den fortsatte terrortrussel i Europa, og at forordningen generelt har været effektiv med hensyn til at bidrage til at begrænse offentlighedens adgang til udgangsstoffer til eksplosivstoffer. Forordningen har bidraget til de nationale bestræbelser på at forbedre afsløring gennem øget informationsudveksling og øge bevidstheden om den voksende trussel i forbindelse med udgangsstoffer til eksplosivstoffer ved at give denne trussel stor synlighed og skabe politisk momentum til at presse på for en hurtig vedtagelse af nationale restriktive foranstaltninger.

Evalueringen pegede også på en række spørgsmål og forslag til forbedringer af den nuværende ramme. Analysen viste navnlig, at forordningen ikke omfatter og præcist definerer alle relevante udgangsstoffer til eksplosivstoffer og berørte interessenter. Anvendelsen og håndhævelsen af forordningen er begrænset af manglen på ensartede kontroller og de

forskellige måder, hvorpå kontroller gennemføres. Opsplitningen af kontrolordningerne i EU har skabt udfordringer for økonomiske operatørers overholdelse og udgør et sikkerhedsproblem. Der er et potentiale for forenkling og omkostningsbesparelser ved yderligere harmonisering af ordningen med begrænsninger og kontrolforanstaltninger, præcisering af forpligtelsen til mærkning, og en hurtigere og mere fleksibel EU-procedure for ændring af listen over udgangsstoffer til eksplosivstoffer underlagt begrænsninger.

- **Høringer af interesserede parter**

Under forberedelsen af evalueringen og en eventuel revision af den eksisterende retlige ramme afholdt Kommissionen en række høringer af forskellige interesserede parter såsom medlemmer af offentligheden, medlemsstaternes kompetente myndigheder og økonomiske aktører, herunder fabrikanter, distributører og detailhandlere. De vigtigste interesserede parter, der er blevet hørt, omfatter Kommissionens stående udvalg vedrørende prækursorer, som består af eksperter fra medlemsstaternes myndigheder, og aktører fra den kemiske industri og detailsektoren.

Offentligheden er blevet hørt om en eventuel revision af den eksisterende retlige ramme mellem den 6. december 2017 og den 14. februar 2018. De 83 indkomne bidrag er først og fremmest fra repræsentanter for virksomheder og sammenslutninger inden for produktion, distribution, salg eller brug af udgangsstoffer til eksplosivstoffer. Flertallet svarede, at det nuværende system af kontrol og begrænsninger af markedsføring og brug af udgangsstoffer til eksplosivstoffer har medført relativt lave omkostninger, men også kun en delvis beskyttelse af offentligheden. De gjorde ligeledes gældende, at forordningen ikke bidrager væsentligt til at harmonisere kontrollen på tværs af medlemsstaterne. Endelig svarede de fleste, at tilgængeligheden på markedet af visse ikke-regulerede, men potentielt farlige stoffer samt onlinesalg af udgangsstoffer til eksplosivstoffer udgør et sikkerhedsproblem.

Respondenterne i den offentlige høring viste, at de adspurgte støtter fremtidige forbedringer af den retlige ramme, navnlig gennem en præcisering af rammebestemmelsernes anvendelsesområde med hensyn til onlinesalg, mere harmoniseret anvendelse i alle medlemsstater og en forbedret videresendelse af oplysninger i leverandørkæden. Disse ønsker er alle blevet taget op i dette forslag. Størstedelen af det stående udvalg vedrørende prækursorer og industriens repræsentanter for producenter og distributører gav udtryk for støtte til foranstaltningerne til forbedring af den nuværende retlige ramme som beskrevet i nærværende forslag. De foreslog også, at forslaget bør ledsages af en række ikkelovgivningsmæssige foranstaltninger, der er udpeget i konsekvensanalysen.

- **Konsekvensanalyse**

Den konsekvensanalyse, som støtter dette forslag, fik en positiv udtalelse fra Udvalget for Forskriftskontrol, med nogle få forslag til forbedringer²⁴. Efter denne udtalelse blev konsekvensanalysen ændret, så den mere præcist forklarer, hvordan de forskellige politiske løsningsmodeller er udformet, og hvorfor netop disse modeller blev udvalgt. Der blev også lagt særlig vægt på onlinesalg, både under den nuværende ramme og de forskellige politiske løsningsmodeller. Konsekvensanalysen er desuden blevet ændret for udtrykkeligt at nævne de kriterier, der anvendes til at fastlægge de relevante begrænsninger og kontrolforanstaltninger og for bedre at afspejle interessenternes holdninger til de specifikke løsningsmodeller foranstaltninger. Endelig blev der tilføjet et afsnit med angivelse af de håndhævelsesforanstaltninger, der gennemføres af Kommissionen.

²⁴ Link til Udvalget for Forskriftskontrols udtalelse om forordningen.

Tre løsningsmodeller blev overvejet ud over referencescenariet (løsningsmodel 0). Løsningsmodel 1 (ikke-lovgivningsmæssig) vil styrke anvendelsen af forordningen med ikkelovgivningsmæssige foranstaltninger. Løsningsmodel 2 (lovgivningsmæssig — revision af den eksisterende ramme), vil øge nyttevirkningen og effektiviteten af begrænsningerne, de offentlige myndigheders håndhævelse og overholdelsen i leverandørkæden, og endelig løsningsmodel 3 (lovgivningsmæssig — gennemgang af den nuværende ramme) vil indføre yderligere kontroller i leverandørkæden.

Efter analyse og sammenligning af de forskellige løsningsmodeller blev løsningsmodel 2 udpeget som den foretrukne løsningsmodel. Denne løsningsmodel tager både de identificerede problemer op og bidrager til de generelle og specifikke mål. Desuden vil de foreslåede foranstaltninger styrke og præcisere den nuværende lovramme uden at røre ved de væsentlige kendetegn. Da den eksisterende forordning i det mindste delvist har nået sine vigtigste mål, forekommer en fuldstændig ændring unødvendig.

De største omkostninger i forbindelse med den foretrukne løsning er håndhævelsesomkostninger for de offentlige myndigheder og mistet fortjeneste for virksomhederne i forbindelse med begrænsninger for tilgængeliggørelsen for offentligheden. Dette kan også have en lille negativ indvirkning på arbejdsmarkedet. Overordnet set vil den foretrukne løsning imidlertid mindske overholdelsesomkostninger og administrative byrder som følge af harmoniseringer og præcisering af de eksisterende forpligtelser. I konsekvensanalysen skønnes, at omkostningerne for erhvervslivet i hele EU er mellem 5 og 25 mio. EUR ved indførelsen, efterfulgt af årlige omkostninger på mellem 24 og 83 mio. EUR. For de offentlige myndigheder anslås omkostningerne til ca. 5 mio. EUR ved indførelsen og mellem 8 og 18 mio. EUR om året. De største fordele følger af besparelserne i overholdelsesomkostninger, som er anslået til mellem 25 og 75 mio. EUR om året, samt en nedbringelse af kriminalitet, herunder terrorangreb, som potentielt kan beløbe sig til 500 mio. EUR.

- **Målrettet regulering og forenkling**

Da der er tale om en revision af en gældende retsakt, der falder ind under Kommissionens REFIT-program for målrettet og bedre lovgivning, har Kommissionen set på muligheder for at forenkle og reducere byrderne. Arten af denne lovgivning betyder, at den finder anvendelse på alle handlende, hvorfor der ikke gøres nogen undtagelser for mikrovirksomheder i dette forslag.

Inden for rammerne af REFIT-plattformen anbefalede interessenter Kommissionen at undersøge mulighederne for at fremme en ensartet anvendelse af forordningen i medlemsstaterne, f.eks. ved at fastsætte betingelser og kriterier for udstedelse af licenser, samt afklaring af tvetydigheder. Der var også enighed om, at der var behov for at præcisere kravene til aktører i leverandørkæden²⁵.

Det nuværende forslag vil præcisere og forbedre effektiviteten af de kontrolforanstaltninger, der anvendes i øjeblikket. I konsekvensanalysen skønnes det at føre til et fald på ca. 10 % (EUR 25 og 75 mio. pr. år) af de nuværende overholdelsesomkostninger for virksomhederne. Dette forslag vil begrænse forskellene i begrænsningerne for udgangsstoffer til eksplosivstoffer i hele EU, hvilket vil forenkle den retlige ramme og gøre det klarere og

²⁵ REFIT-plattformens udtalelse om bidraget fra Detailhandel Nederland og en borger (LTL 494) om forordning (EU) nr. 2013/98 om markedsføring og brug af udgangsstoffer til eksplosivstoffer, 21.9.2017.

lettere at overholde reglerne. Dette er især nyttigt for virksomheder, der opererer i hele EU, som i øjeblikket er nødt til at tilpasse sig til forskellige ordninger.

Den foreslåede forordning fastsætter en bedre harmoniseret ramme for tilgængeliggørelsen for offentligheden af udgangsstoffer til eksplosivstoffer underlagt begrænsninger, navnlig ved at fastsætte flere fælles betingelser for licensudstedelse og ved at lade ordningen for registrering fra forordning (EF) nr. 98/2013 udgå. Forslaget til forordning gør det klart, at den også finder anvendelse online, og fastsætter retningslinjer for, hvordan forordningen kan anvendes online. Sondringen mellem en professionel bruger, for hvem udgangsstoffer til eksplosivstoffer underlagt begrænsninger kan gøres tilgængelige, og almindelige borgere, som ikke kan få adgang, bliver gjort lettere ved at indføre en definition af begge begreber. Med forslaget løses forvirringen om mærkningspligten ved at præcisere, at hvert led i leverandørkæden skal oplyse det efterfølgende led om, at det leverede produkt er omfattet af begrænsningerne i denne forordning. Det kan ske gennem mærkning, men også gennem anvendelse af eksisterende værktøjer såsom sikkerhedsdatabladet i henhold til forordning (EF) nr. 1907/2006.

Aktuelt findes der bestemmelser om ammoniumnitrat i forordning (EF) nr. 1907/2006 og forordning (EU) nr. 98/2013 om markedsføring og brug af udgangsstoffer til eksplosivstoffer. I henhold til forordning (EF) nr. 1907/2006, er det forbudt at bringe ammoniumnitrat med indhold af nitrogen på eller over en vis koncentration i omsætning, bortset fra levering til downstream-brugere, distributører, landbrugere til brug for landbrugsaktiviteter og fysiske eller juridiske personer, der er engageret i professionelle aktiviteter. Forordning (EU) nr. 98/2013 fastsætter en mekanisme for leverancer af ammoniumnitrat for så vidt angår indberetning af mistænkelige transaktioner, og der åbnes desuden mulighed for at medlemsstaterne via en beskyttelsesklausul, kan indføre yderligere begrænsninger, hvis der er rimelige grunde dertil.

Som påpeget af Kommissionen i 2015,²⁶ ville de lovgivningsmæssige rammer blive forenklet ved at overføre de sikkerhedsorienterede begrænsninger for tilgængelighed af ammoniumnitrat fra forordning (EF) nr. 1907/2006 til nærværende forordning. Dette vil supplere begrænsningerne for ammoniumnitrat i mere end 28 % i henhold til forordning (EF) nr. 1907/2006. Denne overførsel vil tilvejebringe en mere sammenhængende retlig ramme som dermed i højere grad vil kunne overholdes og håndhæves.

- **Grundlæggende rettigheder**

Forslaget har en lille negativ virkning på friheden til at oprette og drive egen virksomhed, fordi det udvider EU-dækkende begrænsninger for tilgængeligheden af udgangsstoffer til eksplosivstoffer for offentligheden. Virkningen er imidlertid begrænset, eftersom der er tale om et meget lille marked. Desuden kan faldet i forbruget af og efterspørgslen efter produkter underlagt begrænsninger ledsages af en stigning i forbruget af og efterspørgslen efter lavere koncentrationer, der har samme virkning, eller alternative produkter, som fortsat vil blive udviklet.

Forslaget indebærer ikke en væsentlig ændring med hensyn til beskyttelse af personoplysninger, der allerede findes i henhold til den nuværende retlige ramme. På den ene side er formålet med dette forslag at ophøre med registrering af den brede offentligheds

²⁶ Rapport i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets artikel 18 forordning (EU) nr. 98/2013 af 15. januar 2013 om markedsføring og brug af udgangsstoffer til eksplosivstoffer, som undersøger mulighederne for at overføre relevante bestemmelser om ammoniumnitrat fra forordning (EF) nr. 1907/2006, COM (2015) 122 final af 12.3.2015.

transaktioner. På den anden side pålægger forslaget virksomhederne at kontrollere lovligheden af enhver transaktion, hvilket medfører indsamling og behandling af personoplysninger. Overordnet set kan der derfor være en svag stigning i mængden af data, der indsamles og behandles. Dette forslag har til formål at minimere indblanding i retten til beskyttelse af personoplysninger ved at fastsætte klare formålsbegrænsningsregler for behandling og indsamling af data, og i tilfælde af kontrol af salg, en maksimal lagringsperiode på et år.

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Forslaget har ingen indvirkning på EU-budgettet.

5. ANDRE FORHOLD

- **Planer for gennemførelsen og foranstaltninger til overvågning, evaluering og rapportering**

For at sikre en effektiv gennemførelse af de planlagte foranstaltninger og overvåge resultaterne heraf, vil Kommissionen fortsat samarbejde tæt med det stående udvalg vedrørende prækursorer, samt andre relevante interessenter fra medlemsstaternes myndigheder, den kemiske industris leverandørkæde, og EU's agenturer og institutioner.

Kommissionen vedtager et program for overvågning af outputtet, resultaterne og virkningerne af denne forordning. Overvågningsprogrammet skal fastlægge metoderne til samt intervallerne for indsamling af data og anden nødvendig dokumentation. Medlemsstaterne bør rapportere visse oplysninger, som anses for at være afgørende for en effektiv overvågning af anvendelsen af denne forordning, til Kommissionen et år efter påbegyndelsen af anvendelsen og derefter på årsbasis. De fleste af disse oplysninger indsamles af de kompetente myndigheder i forbindelse med udøvelsen af deres hverv og vil derfor ikke kræve yderligere indsamling af data. Gennem det stående udvalg vedrørende prækursorer vil Kommissionen også søge at indsamle data og oplysninger fra de økonomiske aktører i leverandørkæden.

Kommissionen vil evaluere nyttevirkningen, effektiviteten, relevansen, kohærensens og merværdien på EU-plan af de juridiske rammer, tidligst 6 år efter påbegyndelsen af anvendelsen for at sikre, at der er tilstrækkelige data vedrørende anvendelsen af forordningen. Evalueringen skal omfatte høringer af interessenter for at indsamle feedback om konsekvenserne af lovgivningsmæssige ændringer og de gennemførte bløde foranstaltninger. Det benchmark, som fremskridtene måles i forhold til, er udgangssituationen, når den retsakt træder i kraft.

- **Nærmere redegørelse for de enkelte bestemmelser i forslaget**

Artikel 1: Genstand — genstanden for den foreslåede forordning er den samme som i forordning (EU) nr. 98/2013. Den foreslåede forordning fastsætter harmoniserede regler for tilgængeliggørelse, indførsel, besiddelse og brug af stoffer eller blandinger, der kan misbruges til ulovlig fremstilling af eksplosivstoffer, for at begrænse den brede offentligheds adgang til disse stoffer. Den indeholder endvidere bestemmelser, der skal sikre en passende indberetning af mistænkelige transaktioner i hele leverandørkæden.

Artikel 2: Anvendelsesområde - Dette forslag til en forordning fastsætter at nogle stoffer og blandinger, som er dækket af de harmoniserede regler i denne forordning, er dem, der er nævnt i bilag I og II. Dette forslag til forordning indeholder nogle ændringer i forhold til bilagene til forordning (EU) 98/2013, som er præciseret i forklaringerne til artikel 3 og 5 i det følgende.

Ligesom forordning (EU) nr. 98/2013 udelukker dette forslag til forordning "artikler" artikler som defineret i artikel 3, nr. 3, i forordning (EF) nr. 1907/2006 såvel som pyrotekniske artikler og udstyr, knaldhætter til legetøj og lægemidler.

Artikel 3: Definitioner - Ved denne bestemmelse fastsættes definitioner af begreber, der anvendes i den foreslåede forordning. De fleste definitioner er uændrede i forhold til forordning (EU) nr. 98/2013, men denne bestemmelse indfører nogle yderligere definitioner og ændrer nogle eksisterende, jf. nedenstående.

Den foreslåede forordning fastholder den definition af "udgangsstof til eksplosivstoffer underlagt begrænsninger", som ikke kan gøres tilgængelige, indføres, besiddes eller bruges af den brede offentlighed (se artikel 5, stk. 1) Begrebet "udgangsstof til eksplosivstoffer underlagt begrænsninger": omfatter både stoffer og blandinger, men omfatter ikke "artikler" (jf. også artikel 2, stk. 2, litra a)). De udgangsstoffer til eksplosivstoffer, der er opført i bilag I, er "begrænsede" til en koncentrationsgrænse over eller, i tilfælde af ammoniumnitrat, i en koncentration, der svarer til eller er højere end det, som fastsat i kolonne 2 i samme bilag.

Kriterierne for, hvilke foranstaltninger der bør gælde for hvilke udgangsstoffer til eksplosivstoffer, omfatter trusselsniveauet forbundet med det berørte udgangsstof til eksplosivstoffer, omfanget af handelen med det pågældende udgangsstof til eksplosivstoffer og muligheden for at fastsætte et koncentrationsniveau, under hvilket udgangsstoffet til eksplosivstoffer stadig kan bruges til de lovlige formål, som det gøres tilgængelig til, og som er betydeligt mindre sandsynligt at kunne anvendes til ulovlig fremstilling af eksplosivstoffer (se betragtning 5).

Omfanget af "udgangsstoffer til eksplosivstoffer underlagt begrænsninger" er udvidet i forhold til forordning (EU) nr. 98/2013 ved hjælp af bilag I på tre måder. For det første indfører dette forslag til forordning svovlsyre i bilag I. Ulovlige sprængstoffer brugt ved flere terrorangreb begået i EU i de seneste år er blevet fremstillet med svovlsyre. Markedsføring af svovlsyre er allerede reguleret i EU på grund af dets farlige egenskaber som et hudætsende stof (bilag VI til forordning (EF) nr. 1272/2008). Under koncentrationsgrænsen på 15 vægtprocent fastsat i kolonne 2 i bilag I er det betydeligt vanskeligere at fremstille ulovlige eksplosivstoffer med svovlsyre, selv om det stadig kan bruges til de lovlige formål, for hvilke den er tilgængelig. Selv om omfanget af handelen med svovlsyre i EU er betydelig, anslås det, at kun ca. 0,5 % af den svovlsyre er til rådighed for den brede offentlighed.

For det andet nedsætter dette forslag til forordning i forhold til forordning (EU) nr. 98/2013 koncentrationsgrænsen for nitromethan i bilag I fra 30 vægtprocent til 16 vægtprocent. Under grænsen på 16 vægtprocent er det er betydeligt vanskeligere at fremstille ulovlige eksplosivstoffer med nitromethan, medens det stadig kan bruges til de lovlige formål, det er tilgængeligt for. Omfanget af handelen med nitromethan i EU er lille, og det er andelen af nitromethan der stilles til rådighed for offentligheden også.

For det tredje er den gældende begrænsning vedrørende ammoniumnitrat på 16 vægtprocent eller derover af nitrogen i forhold til ammoniumnitrat allerede at finde i forordning (EF) nr. 1907/2006 (bilag XVII) og overføres til denne forordning (bilag I, jf. også artikel 5, stk. 2, og artikel 18). Disse begrænsninger for ammoniumnitrat er bedre placeret i denne forordning, der handler om sikkerhedsrisici, end i forordning (EF) nr. 1907/2006, der har til formål at sikre den offentlige sundhed, miljø og sikkerhed.²⁷

²⁷

Rapport i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets artikel 18 forordning (EU) nr. 98/2013 af 15. januar 2013 om markedsføring og brug af udgangsstoffer til eksplosivstoffer, som undersøger mulighederne for at overføre relevante bestemmelser om ammoniumnitrat fra forordning (EF) nr. 1907/2006, COM (2015) 122 final af 12.3.2015.

Overførslen berører ikke omfanget af den eksisterende begrænsning. Dette er grunden til, at artikel 5, stk. 2, fastsætter, at landbrugere bevarer adgang til ammoniumnitrat, der er lig med eller højere end 16 % kvælstofvægt for så vidt angår ammoniumnitrat til landbrugsaktiviteter. Som led i overførslen indfører dette forslag til forordning derfor også definitionen af "landbrugsaktivitet" som fastsat i bilag XVII til forordning (EF) nr. 1907/2006.

Den foreslåede forordning indfører en definition af "reguleret udgangsstof til eksplosivstoffer", som ikke kun omfatter de udgangsstoffer til eksplosivstoffer, der er opført i bilag I, men også for (indberetningspligtige) udgangsstoffer til eksplosivstoffer, der er opført i bilag II. I forhold til forordning (EU) nr. 98/2013, fjerner forslaget til forordning henvisningerne i bilag II til svovlsyre og ammoniumnitrat, fordi disse nu indgår i bilag I. Artikel 9 pålægger de økonomiske aktører at indberette mistænkelige transaktioner vedrørende regulerede udgangsstoffer til eksplosivstoffer, der er opført i bilag I eller II.

Definitionen af "økonomisk aktør" i denne forordning henviser mere specifikt til kun at omfatte virksomheder, der bringer regulerede udgangsstoffer til eksplosivstoffer i omsætning eller tjenester i forbindelse med regulerede udgangsstoffer til eksplosivstoffer. Endvidere præciseres det, at en "økonomisk aktør" også omfatter enheder, der opererer online, herunder digitale markedspladser, som giver forbrugere og/eller handlende mulighed for at indgå transaktioner med hinanden på samme online-markedsplads' websted eller på et andet websted, som anvender databehandlingstjenester, der leveres af den pågældende onlinemarkedsplads.

Definitionen af "almindelig borger" er udvidet til også at omfatte "juridiske personer" og en definition er indført for en "professionel bruger". Sndringen mellem en "professionel bruger", for hvem udgangsstoffer til eksplosivstoffer underlagt begrænsninger kan gøres tilgængelige, og "en almindelig borger", for hvem de ikke kan gøres tilgængelige, afhænger af om den person, der har til hensigt at anvende det pågældende udgangsstof til eksplosivstoffer med henblik på deres specifikke tilknytning til handel, håndværk eller profession.

Det særlige kendetegn ved en "professionel bruger" er, at en "økonomisk aktør" gør et udgangsstof til eksplosivstoffer underlagt begrænsninger tilgængelig for en anden person, men det gør en "professionel bruger" ikke. Enhver fysisk eller juridisk person, der gør et udgangsstof til eksplosivstoffer tilgængelig for en anden person kan betragtes som en økonomisk aktør og skal opfylde forpligtelserne i denne forordning.

Artikel 4: Fri bevægelighed — denne bestemmelse fastlægger princippet om fri bevægelighed med hensyn til udgangsstoffer til eksplosivstoffer, der reguleres ved den foreslåede forordning. Denne bestemmelse tager hensyn til andre begrænsninger baseret på EU-retten vedrørende udgangsstoffer til eksplosivstoffer, f.eks. Unionens regler vedrørende klassificering, mærkning og emballering af disse stoffer. Bestemmelsen adskiller sig fra den tilsvarende bestemmelse i forordning (EU) nr. 98/2013 på to måder. For det første finder princippet om fri bevægelighed anvendelse på udgangsstoffer til eksplosivstoffer underlagt begrænsninger i alle koncentrationer, og ikke kun dem, der ikke overskrider koncentrationsgrænsen. For det andet ved på en mere generel måde at henvise til undtagelser fra fri bevægelighed "i denne forordning", er det ikke nødvendigt at henvise til specifikke bestemmelser i denne forordning, som det var tilfældet i forordning (EU) nr. 98/2013.

Artikel 5: Tilgængeliggørelse, indførsel, besiddelse og brug — Denne bestemmelse forbyder tilgængeliggørelse, indførsel, besiddelse og brug af udgangsstoffer til eksplosivstoffer i koncentrationer over de grænseværdier, der er fastsat i kolonne 2 i bilag I til denne forordning.

Stk. 2 fastsætter en undtagelse fra dette forbud for så vidt angår ammoniumnitrat med henblik på landbrugsaktiviteter, i tråd med de gældende begrænsninger i bilag XVII til forordning (EF) nr. 1907/2006. Landbrugere kan, såfremt de ikke allerede er omfattet af definitionen af "professionelle brugere", erhverve, indføre, besidde og anvende til landbrugsaktiviteter ammoniumnitrat på 16 % eller derover kvælstofvægt for så vidt angår ammoniumnitrat.

Den undtagelse fra forbuddet, der er fastsat ved forordning (EU) nr. 98/2013, hvorefter medlemsstaterne kan opretholde eller indføre en registreringsordning, hvorved visse udgangsstoffer til eksplosivstoffer underlagt begrænsninger gøres tilgængelige for, eller besiddes eller bruges af almindelige borgere, såfremt den økonomiske aktør, der gør dem tilgængelige, registrerer transaktionen, afskaffes i henhold til dette forslag til forordning.

Det skal derimod bemærkes, at muligheden for at opretholde eller indføre en licensordning er sikret i stk. 3. Dette gør det muligt for almindelige borgere at erhverve, indføre, besidde eller bruge udgangsstoffer til eksplosivstoffer underlagt begrænsninger i højere koncentration end de grænser, der er fastsat i kolonne 2 i bilag I til lovlige formål, hvis de har licens hertil.

Dette forslag til forordning udgør en stramning af de eksisterende parametre for licenser på to måder. For det første er der for visse udgangsstoffer til eksplosivstoffer underlagt begrænsninger, som er højere end den koncentrationsgrænse, der er fastsat ved denne forordning, ingen legitim brug for almindelige borgere. Det foreslås derfor at standse licenser for kaliumchlorat, kaliumperchlorat, natriumchlorat og natriumperchlorat. Der kan kun ansøges om licenser til et begrænset antal udgangsstoffer til eksplosivstoffer underlagt begrænsninger, for hvilke der eksisterer en betydelig lovlig brug af almindelige borgere, dvs. kun de allerede begrænsede hydrogenperoxid, nitromethan og salpetersyre og den nyligt foreslåede svovlsyre.

For det andet kan licenser under den foreslåede forordning kun udstedes for disse stoffer i koncentrationer, der ikke overstiger en øvre grænse fastsat i kolonne 3 i bilag 1 til denne forordning. Over denne øvre grænse er risikoen i relation til ulovlig fremstilling af eksplosivstoffer større end den ubetydelig legitime brug af almindelige borgere af disse udgangsstoffer til eksplosivstoffer, for hvilke der med alternative løsninger eller lavere koncentrationer kan opnås samme virkning. Dette afspejler sig allerede i forordning (EU) nr. 98/2013, som fastsætter samme øvre grænser i registreringsordninger for erhvervelse af hydrogenperoxid, nitromethan og salpetersyre. For den nyligt foreslåede svovlsyre er den øvre grænse på 40 %, over hvilken koncentration af svovlsyre bliver betydeligt farligere, herunder til fremstilling af sprængstoffer. Den legitime brug af almindelige borgere af højt koncentreret svovlsyre er ubetydelig, og der findes mange alternativer.

I henhold til stk. 4 meddeler medlemsstaterne straks Kommissionen de udgangsstoffer til eksplosivstoffer underlagt begrænsninger, for hvilke medlemsstaten har fastsat en licensordning, som Kommissionen offentliggør i overensstemmelse med stk. 5.

Artikel 6: Licenser — Denne bestemmelse fastsætter regler for kriterier og procedurer for udstedelse og tildeling af licenser. Forordning (EU) nr. 98/2013 kræver, at de kompetente myndigheder tager højde for alle relevante omstændigheder, og navnlig, at den påtænkte brug er lovlig. Den foreslåede forordning gør det mere specifikt, hvilke andre relevante omstændigheder der skal tages i betragtning, nemlig tilgængeligheden af lavere koncentrationer eller alternative stoffer, som ellers ville have en tilsvarende virkning, de foreslåede oplagringsordninger for at sikre at et udgangsstof til eksplosivstoffer underlagt begrænsninger opbevares sikkert og baggrunden for den person, der ansøger om en licens, herunder vedkommendes straffeattest.

Oplysninger om strafferegistre udveksles i henhold til Rådets rammeafgørelse 2009/315/RIA af 26. februar 2009²⁸. Brugen af det europæiske informationssystem vedrørende strafferegistre (ECRIS) til fremskaffelse af oplysninger om tidligere domme vil sikre, at når der udstedes licenser, tager myndighederne i medlemsstaterne ikke kun hensyn til domme afsagt i deres egen medlemsstat, men også dem, der er afsagt i andre medlemsstater. Det vil sikre, at alle relevante tilgængelige oplysninger om tidligere domme vil blive taget i betragtning, når der træffes beslutning om at udstede en licens. Bestemmelsen sikrer desuden, at alle medlemsstater vil være forpligtet til at besvare anmodninger om sådanne oplysninger, uanset bestemmelserne i deres nationale lovgivning på dette punkt.

Licenser udstedt af en medlemsstat i overensstemmelse med artikel 7 forordning (EU) nr. 98/2013 mister deres gyldighed efter ikrafttrædelsen af denne forordning, fordi de ikke nødvendigvis tager hensyn til alle de omstændigheder, der er fastsat i nærværende forordning. Medlemsstaterne kan dog beslutte efter anmodning fra den enkelte licenshaver at bekræfte, forny eller forlænge sådanne licenser, der er udstedt i den pågældende medlemsstat, hvis den kompetente myndighed finder, at alle kriterierne i denne forordning er opfyldt for så vidt angår den pågældende licens.

Forordning (EU) nr. 98/2013 bemyndigede Kommissionen i samråd med det stående udvalg vedrørende prækursorer, til at etablere retningslinjer om de tekniske detaljer for licenser for at fremme den gensidige anerkendelse heraf, herunder et udkast til udformning af sådanne licenser. Det format, der blev fastlagt i 2014, findes i bilag III til forslaget til forordning for at lette den gensidige anerkendelse af licenser mellem de medlemsstater der anvender en licensordning.

Artikel 7: Underretning af leverandørkæden — Denne bestemmelse har til formål at forbedre den praktiske anvendelse af forordningen ved at fastsætte regler for god praksis vedrørende videregivelse af oplysninger. Stk. 1 vil sikre, at hver aktør i leverandørkæden er opmærksom på, at det produkt, denne håndterer er omfattet af begrænsningerne i denne forordning. I henhold til forordning (EU) nr. 98/2013 skal en økonomisk aktør, der har til hensigt at gøre udgangsstoffer til eksplosivstoffer underlagt begrænsninger tilgængelige for almindelige borgere, sikre, enten ved at anbringe en passende mærkning eller ved at kontrollere at en passende mærkning er anbragt, at det af emballagen tydeligt fremgår, at erhvervelse, besiddelse eller brug af det pågældende udgangsstof til eksplosivstoffer underlagt begrænsninger af almindelige borgere er underlagt en begrænsning som fastsat i forordning (EF) nr. 98/2013. Denne bestemmelse har givet anledning til usikkerhed med hensyn til, hvem der er ansvarlig for at mærke de udgangsstoffer til eksplosivstoffer, nemlig den, der fremstiller, eller den, der sælger det pågældende produkt, med det resultat, at mange produkter ikke mærket.

En korrekt anvendelse af forordningen kræver, at man på detail- og engrosniveauet er klar over, at almindelige borgers erhvervelse, besiddelse eller brug af et bestemt produkt er begrænset. Den økonomiske aktør der er bedst placeret til at afgøre, om produktet falder ind under denne forordnings anvendelsesområde, er den økonomiske aktør der fremstiller eller emballerer produktet. Et mærke er ikke altid det mest hensigtsmæssige informationsmiddel, da den kan lette kriminelles indkøb. Økonomiske aktører i den kemiske sektor er vant til at underrette hinanden i hele leverandørkæden ved hjælp af andre midler, f.eks. ved at medtage oplysninger i sikkerhedsdatabladet i overensstemmelse med bilag II til forordning (EF) nr. 1907/2006. Af disse grunde erstatter den foreslåede forordning bestemmelsen om mærkning med en mere generel bestemmelse om, at hver økonomisk aktør skal underrette den

²⁸ Rådets rammeafgørelse 2009/315/RIA af 26. februar 2009 om tilrettelæggelsen og indholdet af udvekslinger af oplysninger fra strafferegistre mellem medlemsstaterne (EUT L 93 af 7.4.2009, s. 23).

modtagende økonomiske aktør om, at produktet er underlagt begrænsninger i henhold til artikel 5 i denne forordning.

I stk. 2 indføres der mere præcise krav med hensyn til personale, der er involveret i salg af udgangsstoffer til eksplosivstoffer underlagt begrænsninger. Efter modtagelse af de oplysninger, der er omhandlet i stk. 1, skal detail- og engrosledet sikre, at deres personale, der er involveret i salget er bekendt med de produkter, der udbydes, og som indeholder udgangsstoffer til eksplosivstoffer, og at dette personale er uddannet med hensyn til forpligtelserne i forordningen. Dette kunne for eksempel fremmes på en automatisk måde, f.eks. ved at medtage disse oplysninger i stregkoder, men også ved kun at lade specialiseret salgspersonale udføre transaktioner, hvori der indgår udgangsstoffer til eksplosivstoffer underlagt begrænsninger.

Artikel 8: Kontrol ved salg — Denne bestemmelse indfører en udtrykkelig pligt for de økonomiske aktører til at kontrollere, at de ikke udfører transaktioner, der ville være i strid med denne forordnings artikel 5. I henhold til forordning (EU) nr. 98/2013 skal de økonomiske aktører kontrollere licensen, når udgangsstoffer til eksplosivstoffer underlagt begrænsninger gøres tilgængelige for almindelige borgere i overensstemmelse med licensordningen omhandlet i artikel 5, stk. 3. Stk. 1 tilføjer, at i sådanne tilfælde skal økonomiske operatører kontrollere beviserne for den potentielle kundes identitet.

En almindelig borger bør ikke kunne erhverve udgangsstoffer til eksplosivstoffer underlagt begrænsninger ved at hævde at være en professionel bruger. Stk. 2 fastsætter god praksis for økonomiske aktører, som for hver transaktion kontrollerer, at den potentielle kunde virkelig har behov for et udgangsstof til eksplosivstoffer underlagt begrænsninger i tilknytning til deres erhverv, forretning, håndværk eller profession i overensstemmelse med definitionen af "professionel bruger" i artikel 3, nr. 8.

Forslaget til forordning fastsætter, at den potentielle kunde mindst bør blive spurgt om deres handel, forretning, håndværk eller profession og deres påtænkte brug af udgangsstoffer til eksplosivstoffer underlagt begrænsninger. Såfremt den økonomiske aktør har mistanke om, at den potentielle kunde ikke har et professionelt behov for det ønskede udgangsstof til eksplosivstoffer underlagt begrænsninger, bør transaktionen afvises og indberettes til de kompetente myndigheder i overensstemmelse med artikel 9, hvis der er rimelig grund til at antage, at stoffet eller blandingen er beregnet til ulovlig fremstilling af eksplosivstoffer.

Artikel 9: Indberetning af mistænkelige transaktioner, bortkomst og tyveri — Ved denne bestemmelse fastsættes krav om indberetning af mistænkelige transaktioner, bortkomst og tyveri. Denne bestemmelse omstrukturerer det eksisterende krav fra forordning (EU) nr. 98/2013 for at gøre det klarere og kronologisk og præciserer, at rapporterne laves "med henblik på at opdage og forebygge ulovlig fremstilling af eksplosivstoffer".

Den foreslåede forordning sigter mod at øge antallet af afsløringer af ulovlig fremstilling af eksplosivstoffer, ved at pålægge de økonomiske aktører at indføre procedurer til afsløring af mistænkelige transaktioner. Procedurerne bør være målrettet mod de rammer, inden for hvilke regulerede udgangsstofferne til eksplosivstoffer udbydes såsom online eller offline og være rettet mod den brede offentlighed, professionelle brugere eller andre økonomiske aktører.

I henhold til forordning (EU) nr. 98/2013 skal de økonomiske aktører indberette mistænkelige transaktioner, især når den potentielle kunde har til hensigt at købe regulerede udgangsstoffer til eksplosivstoffer i mængder, kombinationer eller koncentrationer, der er usædvanlige til "privat brug". Professionelle brugere kan dog også være potentielle kunder, og deres transaktioner bliver ikke mistænkelige, blot fordi de har til hensigt at anvende det regulerede udgangsstof til eksplosivstoffer, til andre formål end "private". I dette forslag til forordning

skal transaktioner derfor anses for at være mistænkelige, hvis den potentielle kunde har til hensigt at købe regulerede udgangsstoffer til eksplosivstoffer i mængder, kombinationer eller koncentrationer, der er usædvanlige for "legitim" brug.

Såfremt økonomiske aktører har en rimelig begrundet mistanke om, at stoffet eller blandingen er beregnet til ulovlig fremstilling af eksplosivstoffer, bør de indberette det til de eksisterende nationale kontaktpunkter, der er nævnt i stk. 5, som i henhold til den foreslåede forordning bør være tilgængelige døgnet rundt alle dage. Eftersom tid er en afgørende faktor for at forhindre eventuelle terrorangreb, skal rapporten foretages inden 24 timer.

De økonomiske operatører skal i henhold til forordning (EU) nr. 98/2013 indberette væsentlige bortkomster og tyverier af regulerede udgangsstoffer til eksplosivstoffer til det nationale kontaktpunkt i den medlemsstat, hvor bortkomsten eller tyveriet har fundet sted. I forslaget til forordning udvides denne forpligtelse til også at omfatte professionelle brugere (stk. 3), og for så vidt som udgangsstoffer til eksplosivstoffer underlagt begrænsninger også almindelige borgere, som har erhvervet udgangsstoffer til eksplosivstoffer underlagt begrænsninger med en licens.

Artikel 10: Uddannelse og oplysning — Denne bestemmelse indfører forpligtelser for medlemsstaterne til at organisere uddannelse og oplysningskampagner. I henhold til stk. 1 skal der gives uddannelse til retshåndhævende myndigheder, førsteresponsenheder og toldmyndigheder for at gøre dem i stand til at genkende regulerede udgangsstoffer og -blandinger til eksplosivstoffer i forbindelse med udøvelsen af deres hverv og til at reagere rettidigt og på en passende måde på mistænkelige aktiviteter. I henhold til stk. 2 skal medlemsstaterne mindst to gange om året tilrettelægge oplysningskampagner, der er målrettet mod de særlige forhold i hver enkelt sektor, der anvender regulerede udgangsstoffer til eksplosivstoffer.

Artikel 11: De nationale inspektionsmyndigheder — Denne bestemmelse indeholder en forpligtelse for medlemsstaterne til at indføre kompetente myndigheder til at inspicere og overvåge den korrekte anvendelse af artikel 4 til 9 i nærværende forordning. I henhold til stk. 2 skal disse myndigheder have de nødvendige efterforskningsbeføjelser for at varetage deres opgaver.

Artikel 12: Retningslinjer — Denne bestemmelse bemyndiger Kommissionen til - efter høring af det stående udvalg vedrørende prækursorer - regelmæssigt at ajourføre eksisterende retningslinjer og at udvide disse i relation til tre nye områder. For det første vil der med indførelsen af forpligtelsen til at oprette inspektionsmyndigheder blive udarbejdet retningslinjer for, hvordan man gennemfører sådanne inspektioner og med hvilke intervaller.

For det andet udbydes udgangsstoffer til eksplosivstoffer i stigende grad online. Denne forordning gentager, at dens begrænsninger også gælder for fjernsalg og præciserer derfor, at økonomiske aktører også skal overholde forordningens forpligtelser, når de handler online (se artikel 3). Retningslinjerne vil omhandle praktiske spørgsmål, der opstår som følge af fjernsalg, f.eks. hvordan man udfører den krævede kontrol i henhold til artikel 8, og hvordan man afslører mistænkelige transaktioner i henhold til artikel 9.

For det tredje er der flere retlige rammer på plads, der gør det muligt for de kompetente myndigheder at udveksle oplysninger om mistænkelige transaktioner, bortkomst, tyveri og andre mistænkelige hændelser eller licensansøgninger, når dette synes at have et grænseoverskridende element²⁹. Fagfolk har påpeget, at de vigtigste hindringer for udveksling

²⁹ F.eks. Rådets afgørelse 2005/671 / RIA af 20. september 2005 om udveksling af oplysninger og samarbejde om terrorhandlinger (EUT L 253 af 29.9.2005, s. 22) og Rådets forordning (EF) nr. 515/97

af oplysninger i forbindelse med grænseoverskridende sager vedrører praktiske spørgsmål som f.eks. metoden for udveksling, som vil blive taget op i retningslinjerne.

Artikel 13: Sanktioner — Denne bestemmelse opretholder den eksisterende bestemmelse fra forordning (EF) nr. 98/2013 om effektive, forholdsmæssige og afskrækkende sanktioner, der skal være på plads for overtrædelser af denne forordning.

Artikel 14: Beskyttelsesklause — Denne bestemmelse opretholder beskyttelsesklausulen fra forordning (EU) nr. 98/2013, som giver medlemsstaterne mulighed for at indføre yderligere begrænsninger ved at indføre stoffer i bilag I eller II, eller ved at sænke koncentrationsgrænserne i bilag I. Medlemsstaterne skal forelægge deres begrundelse for sådanne yderligere begrænsninger, som Kommissionen straks behandler. Kommissionen har allerede ret til at ændre eller at foreslå en ændring af bilagene som følge af undersøgelsen. Dette forslag til forordning giver også Kommissionen bemyndigelse til at træffe beslutninger, efter høring af den pågældende medlemsstat, om at den foranstaltning, som medlemsstaten har truffet, ikke er begrundet og anmode medlemsstaten om at trække den tilbage.

Artikel 15: Ændring af bilagene — Denne bestemmelse bemyndiger Kommissionen til at vedtage delegerede retsakter vedrørende tilføjelse af stoffer i bilag I og II og ændringer af grænseværdierne i bilag I, i det omfang, det er nødvendigt for at tage højde for udviklingen med hensyn til misbrug af stoffer som udgangsstoffer til eksplosivstoffer, eller på grundlag af forskning og prøvning. I henhold til forordning (EU) nr. 98/2013 kan Kommissionen ikke vedtage delegerede retsakter med henblik på at tilføje stoffer i bilag I til forordningen. Kommissionen skal som led i udarbejdelsen af delegerede retsakter bestræbe sig på at høre relevante interessenter, navnlig den kemiske industri og detailsektoren. For hver ændring i bilagene skal Kommissionen vedtage en særskilt delegeret retsakt efter høring af alle relevante interessenter og baseret på en analyse, der viser, at ændringen ikke forventes at føre til uforholdsmæssigt store byrder for de økonomiske aktører eller forbrugerne, idet der tages behørigt hensyn til de mål, der søges nået.

Artikel 16: Udøvelse af de delegerede beføjelser — Ved denne bestemmelse fastsættes betingelserne for vedtagelse af delegerede retsakter i overensstemmelse med principperne for en sådan vedtagelse i den interinstitutionelle aftale af 13. april 2016, som i forhold til forordning (EF) nr. 98/2013 indfører en forpligtelse for Kommissionen til at høre eksperter udpeget af den enkelte medlemsstat.

Artikel 17: Hasteprocedure — Denne bestemmelse giver mulighed for en hasteprocedure til at vedtage delegerede retsakter, hvis det i henhold til artikel 15, stk. 1, er påkrævet af særligt hastende årsager.

Artikel 18: Ændring af bilag XVII til forordning (EF) nr. 1907/2006 — Denne bestemmelse afslutter overførslen af restriktioner med hensyn til ammoniumnitrat på 16 vægtprocent eller derover af nitrogen for så vidt angår ammoniumnitrat i henhold til forordning (EF) nr. 1907/2006 til denne foreslåede forordning ved at lade stk. 2 udgå fra punkt 58 i bilag XVII i forordning (EF) nr. 1907/2006. Stk. 3 i afsnit 58, gav mulighed for en undtagelse fra begrænsningen indtil 1. juli 2014 og udgår derfor også.

Artikel 19: Ophævelse af forordning (EU) nr. 98/2013 — Denne bestemmelse ophæver forordning (EU) nr. 98/2013 med virkning fra datoen for ikrafttrædelsen af den foreslåede forordning og fastsætter, at henvisninger til forordning (EU) nr. 98/2013 skal betragtes som henvisninger til nærværende forordning.

af 13. marts 1997 om gensidig bistand mellem medlemsstaternes administrative myndigheder og om samarbejde mellem disse og Kommissionen med henblik på at sikre den rette anvendelse af told- og landbrugsbestemmelserne (EFT L 82 af 22.3.97, s. 1).

Artikel 20: Rapportering — denne bestemmelse kræver, at medlemsstaterne indberetter specifikke oplysninger om anvendelsen af denne forordning med henblik på at bistå Kommissionen i udøvelsen af dens opgaver i henhold til stk. 21 og 22.

Artikel 21: Overvågningsprogram — denne bestemmelse fastsætter, at Kommissionen udarbejder et detaljeret program for overvågning af outputtet, resultaterne og virkningerne af forordningen.

Artikel 22: Evaluering — denne bestemmelse fastsætter, at Kommissionen skal foretage en evaluering af denne forordning i overensstemmelse med Kommissionens retningslinjer for bedre regulering og punkt 22 i den interinstitutionelle aftale af 13. april 2016 og forelægge en rapport om de vigtigste resultater af denne evaluering for Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg.

Artikel 23: Ikrafttræden — denne bestemmelse fastlægger datoen for forordningens ikrafttræden. På grund af sagens hastende karakter med at behandle de eksisterende trusler, bør forordningen finde anvendelse et år efter datoen for dens ikrafttræden. Denne periode giver medlemsstaterne og de økonomiske aktører tid til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at overholde den nye retlige ramme.

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

**om markedsføring og brug af udgangsstoffer til eksplosivstoffer, ændring af bilag XVII
til forordning (EF) nr. 1907/2006 og ophævelse af forordning (EU) nr. 98/2013 om
markedsføring og brug af udgangsstoffer til eksplosivstoffer**