

**PL**

***Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny***

**INT/850**

**Prekursory materiałów wybuchowych**

**PROJEKT OPINII**  
   
Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji  
   
**Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wprowadzania do obrotu i używania prekursorów materiałów wybuchowych, zmieniającego załącznik XVII do rozporządzenia (WE)1907/2006 i uchylającego rozporządzenie (UE) 98/2013 w sprawie wprowadzania do obrotu i używania prekursorów materiałów wybuchowych**  
[COM(2018) 209 final – 2018/0103 (COD)]

|  |  |
| --- | --- |
| Do członków sekcji | |
|  | |
| Posiedzenie sekcji | 07/06/2018, 10:00 |
| **Termin zgłaszania poprawek** | **04/06/2018, 10:00** |
| Kontakt | [int@eesc.europa.eu](mailto:int@eesc.europa.eu) |
| Administrator | Jean-Pierre FAURE |
| Data dokumentu | 29/05/2018 |

Samodzielny sprawozdawca: **David SEARS**

|  |  |
| --- | --- |
| Samodzielny sprawozdawca | David SEARS (UK-I) |

|  |  |
| --- | --- |
| Wniosek o konsultację | Parlament Europejski, DD/MM/2018  Rada, DD/MM/2018 |
| Podstawa prawna | Art. 114 TFUE |
| Sekcja odpowiedzialna | Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji |
| Data przyjęcia przez sekcję | DD/MM/RRRR |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | DD/MM/RRRR |
| Sesja plenarna nr | … |
| Wynik głosowania (za / przeciw / wstrzymało się) | …/…/… |

# **Wnioski i zalecenia**

## EKES z zadowoleniem przyjmuje proponowane rozporządzenie, oparte na istniejącym rozporządzeniu, które ma zastąpić i w sprawie którego Komitet wydał opinię w styczniu 2011 r. W nowym wniosku próbuje się wykorzystać doświadczenia nabyte na szczeblu krajowym i unijnym od czasu wejścia w życie rozporządzenia w 2013 r. do czasu jego (planowanego) pełnego wdrożenia do września 2014 r.

## EKES zauważa, że czas przeznaczony na przygotowanie nowego rozporządzenia został ograniczony przez czynniki proceduralne, w tym krótki czas pozostający do dyspozycji przed końcem obecnej kadencji Komisji i Parlamentu Europejskiego. Należy nad tym ubolewać, biorąc pod uwagę raczej krótki okres obowiązywania i powolne wdrażanie obowiązującego rozporządzenia oraz konieczność poważnego wsparcia i zaangażowania ze strony państw członkowskich i wszystkich podmiotów łańcucha dostaw na rzecz zastąpienia tego rozporządzenia. Przyczyny tego powolnego wdrażania, w szczególności w głównych krajach doświadczających aktów terrorystycznych przeciwko ich własnym obywatelom, muszą zostać szczegółowo przeanalizowane.

## EKES zwraca uwagę na szereg obszarów, które mogą wymagać większej jasności w kwestii zakresu stosowania i wdrażania omawianego rozporządzenia. Będą one również musiały zostać omówione bardziej szczegółowo z państwami członkowskimi w nadchodzących miesiącach. Przepisy dotyczące sprzedaży za pośrednictwem internetu wymagają dalszych prac, aby miały one jakąkolwiek rzeczywistą skuteczność. Trudno jest zrozumieć, w jaki sposób mogą być one skuteczne wyłącznie na szczeblu państw członkowskich.

## Wreszcie, EKES po raz kolejny wyraża wątpliwość co do skuteczności grupowania tych bardzo zróżnicowanych substancji w ramach jednego systemu regulacyjnego. Sprawia to, że trudno jest zaprojektować przepisy, a jeszcze trudniejsze jest ich stosowanie lub zrozumienie przez zawodowych i przeciętnych użytkowników. Dlatego też zaleca się zróżnicowane podejście do poszczególnych substancji. Prawodawstwo UE w zakresie prekursorów narkotykowych stanowi w tym zakresie użyteczny model.

# **Wprowadzenie**

## Improwizowane urządzenia wybuchowe (IED), obejmujące różne materiały wybuchowe wytwarzane domowym sposobem (HME), są wykorzystywane przez terrorystów i inne podmioty niepaństwowe do ataków na cele wojskowe i gospodarcze z użyciem ładunków statycznych, umieszczonych w pojazdach lub przenoszonych przez ludzi, przede wszystkim w celu wzbudzania strachu wśród ludności cywilnej i w dążeniu do realizacji idei politycznych i religijnych.

## Wiedzę wymaganą do wytwarzania, przechowywania i dostarczania tego rodzaju urządzeń można bez trudu znaleźć w internecie. Surowcami mogą być produkty powszechnego użytku (mąka, cukier, olej napędowy, nawozy). Silniejsze materiały wybuchowe i detonatory (TATP, PETN i HMTD) wymagają syntezy chemicznej z innymi substancjami dostępnymi na rynku detalicznym do celów zgodnych z prawem. Komercyjne środki wybuchowe (w tym dynamit, proch czarny i TNT) już są ściśle kontrolowane i obecnie są rzadko stosowane, przynajmniej w krajach rozwiniętych.

## Większość incydentów terrorystycznych ma miejsce w krajach słabiej rozwiniętych. Często dochodzi do nich codziennie i nie zawsze są one w pełni rejestrowane. Odpowiadają one za prawie 99 % wszystkich zgonów związanych z terroryzmem. Jednakże bogatsze oraz bardziej stabilne i lepiej chronione kraje są również celami ataków, a ich skutki mogą być druzgocące, co mogą obecnie potwierdzić obywatele kilku dużych miast UE (i USA).

## Mimo to rzeczywiste codzienne zagrożenie pozostaje na niskim poziomie (przynajmniej w stosunku do innych naturalnych lub ogólnie przyjętych zagrożeń), a reakcje ze strony rządów są zróżnicowane w zależności od ich lokalnych doświadczeń i praktyk poszczególnych krajów. Systemy z natury autorytarne być może nie są (jeszcze) postrzegane jako cele, a kraje bardziej liberalne mogą być częściej atakowane, ale są one także zaangażowane w obronę praw człowieka. Jak zwykle, nie ma łatwych odpowiedzi.

## Kwestie te zostały poruszone w poprzednich opiniach EKES-u: w opinii z 2008 r. w sprawie wprowadzania do obrotu i stosowania „niektórych substancji niebezpiecznych”, w tym azotanu amonu (AA) używanego w bardzo dużych ilościach jako nawóz azotowy, a także jako skuteczny i tani składnik materiałów wybuchowych, zarówno komercyjnych jak i wytwarzanych domowym sposobem, i w opinii z 2011 r. w sprawie pierwszego rozporządzenia w sprawie kontroli prekursorów materiałów wybuchowych, które obecnie, w świetle zdobytych doświadczeń, ma zostać uchylone i zastąpione. Uwzględniono również prekursory nielegalnych narkotyków i ich wykorzystanie do celów innych niż dozwolone, a związane z nimi prawodawstwo może stanowić pożyteczny wzór do naśladowania.

# **Propozycje Komisji**

## Proponowane nowe rozporządzenie w sprawie kontroli prekursorów materiałów wybuchowych (15 stron) zawiera wprowadzenie (17 stron), 3 załączniki (każdy po 1 stronie) oraz ocenę skutków (188 stron). Wniosek opiera się na art. 114 TFUE dotyczącym funkcjonowania rynku wewnętrznego. Nakłada nowe obowiązki na państwa członkowskie i wszystkie podmioty zajmujące się handlem substancjami wymienionymi w załączniku I (prekursorami „podlegającymi ograniczeniom”) i w załączniku II (prekursorami „podlegającymi zgłoszeniu”) oraz określa wymagany format pozwolenia dla „użytkowników zawodowych” w załączniku III. Rozporządzenie to ma wejść w życie 20 dni po jego opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej i zacząć być stosowane rok po tej dacie.

## Ogólne podejście pozostaje zatem niezmienione; szereg substancji (dziewięć) jest wymienionych jako *podlegające ograniczeniom* pod względem ich stężeń (i w związku z tym ich wartości i możliwości wykorzystania do wytwarzania materiałów wybuchowych domowym sposobem) w przypadku sprzedaży przeciętnym użytkownikom. Kolejne substancje (ponownie dziewięć) mogą być swobodnie sprzedawane, lecz „podejrzane” transakcje *podlegają zgłoszeniu* wyznaczonym krajowym punktom kontaktowym.

## W ramach tych wykazów azotan amonu (AA) został przeniesiony z drugiego do pierwszego wykazu (z odpowiednią zmianą w załączniku XVII do rozporządzenia REACH w sprawie rejestracji substancji chemicznych), a trzy nowe substancje lub grupy substancji zostały dodane do drugiego wykazu (glin sproszkowany; magnez sproszkowany; azotan magnezu sześciowodny). Pozostałych 14 substancji, już uwzględnionych w wykazach, pozostało niezmienionych. W ocenie skutków przedstawiono uzasadnienie tych zmian.

## W rozporządzeniu przewidziano również konieczne doprecyzowanie różnych ról w ramach różnych łańcuchów dostaw, w szczególności zapewnienie jasnych definicji „przedsiębiorców”, „użytkowników zawodowych”, „rolników” i „przeciętnych użytkowników”.

## Ze względu na to, że obowiązujące rozporządzenie jest częścią programu sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT) Komisji, nowy wniosek ma na celu zmniejszenie kosztów oraz zwiększenie wydajności (i miejmy nadzieję także skuteczności) poprzez ograniczenie liczby opcji dostępnych dla państw członkowskich. *Użytkownicy zawodowi* będą musieli uzyskać *pozwolenie* na korzystanie z *prekursorów podlegających ograniczeniom*, a mniej rygorystyczny proces samodzielnej rejestracji już nie wystarczy. Istniejące pozwolenia mogą zostać odnowione tylko wtedy, gdy uznane zostaną za spełniające wymogi nowego rozporządzenia.

## Uznaje się konieczność informowania o nowych środkach wszystkich podmiotów biorących udział w łańcuchach dostaw zarówno w formie fizycznej jak i elektronicznej, choć mechanizm tego informowania pozostaje niejasny. O ile istnieje jakakolwiek najlepsza praktyka w tym względzie, powinna ona zostać możliwie szeroko rozpowszechniona.

## Państwa członkowskie mogą proponować bardziej rygorystyczne kontrole (w tym niższe poziomy koncentracji lub całkowite zakazy), a Komisja może wprowadzić do załączników nowe substancje, jeśli okaże się to konieczne do zwalczania terroryzmu.

## Państwa członkowskie są zobowiązane do przedstawienia Komisji rocznych podsumowań dotyczących liczby podejrzanych transakcji, wniosków o pozwolenie oraz powodów odmowy, działań w zakresie podnoszenia świadomości oraz szczegółowych informacji na temat kontroli działalności prowadzonej w internecie i poza nim.

## Wreszcie Komisja, *nie wcześniej niż* sześć lat od daty rozpoczęcia stosowania rozporządzenia, dokona jego oceny i przedstawi Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i EKES-owi sprawozdanie z jego skuteczności.

# **Uwagi ogólne i szczegółowe**

## EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący nowego rozporządzenia i zdecydowanie popiera wytyczone w nim cele. Kontrolowane substancje są w dużej mierze zgodne z wykazami priorytetów w innych częściach rozwiniętego świata. Nowe definicje powinny zapewnić jasność co do zastosowania się do przepisów rozporządzenia. Wystąpią pewne dodatkowe koszty dla rządów, ale wydają się one być proporcjonalne do korzyści z dalszego ograniczenia działalności terrorystycznej. Wspólny system regulacyjny we wszystkich państwach członkowskich powinien przynieść korzyści dostawcom i innym podmiotom gospodarczym. Wydaje się, że w sposób racjonalny wyważono potrzebę ograniczenia ryzyka dla ogółu społeczeństwa (i innych podmiotów, w tym ważnych osób fizycznych, policji i wojska), umożliwiając jednocześnie swobodny przepływ towarów w celach zgodnych z prawem.

## EKES zgadza się również, że istnieje potrzeba podjęcia pilnych i skoordynowanych działań przez państwa członkowskie, oraz podziela obawy Komisji dotyczące powolnej i niejednolitej reakcji na obowiązujące rozporządzenie.

## Aspekt ten budzi jednak z kolei obawy co do procesów obserwowanych w czasie przygotowywania zastąpienia rozporządzenia, w szczególności w odniesieniu do zawartości i jakości dokumentów potwierdzających. Ocena skutków przygotowana przez Komisję na podstawie prac prowadzonych przez konsultantów z firmy Ernst&Young w dużej mierze opiera się na publicznie dostępnych statystykach sporządzanych na szczeblu unijnym, które mogą, lecz nie muszą być odpowiednie lub kompletne. Jej format, który opiera się na wewnętrznych wytycznych, nie ułatwia lektury i nie poprawia przejrzystości. Wynikiem otwartych konsultacji publicznych były jedynie 83 odpowiedzi o różnym znaczeniu. Oba dokumenty zostały opracowane w krótkim okresie między świętami Bożego Narodzenia a Nowym Rokiem 2017/2018, gdy pozostawało niewiele lub w ogóle nie było czasu na uzupełnienie braków w przedstawionych dowodach. Dostępność produktów w internecie była sprawdzana poprzez przeszukanie serwisu Amazon. Nie wspomina się o bardziej ukrytych źródłach w tzw. ciemnej sieci.

## EKES rozumie, że kluczowe zagadnienie dotyczące zakresu stosowania rozporządzenia, tj. produktów, które należy kontrolować, zostało poddane przeglądowi przez Komisję na wczesnym etapie, ale nie zostało to określone w ocenie skutków. Brak kontroli kwasu chlorowodorowego, który w ostatniej chwili skreślono z istniejącego wykazu, pozostaje kwestią niewyjaśnioną. Inne prekursory o średnim priorytecie, w tym nadmanganian potasu, azotan sodu, mocznik i sproszkowany cynk, powinny zostać przynajmniej omówione. Przydatne byłoby nakłonienie przynajmniej krajów rozwiniętych do przyjęcia ogólnie uznanego wykazu.

## EKES zgadza się z listą możliwych środków kontrolnych, które zostały odrzucone na wczesnym etapie. Niemniej jednak należy wyrazić pewne zaniepokojenie z powodu proponowanej obecnie zawężonej kontroli, zwłaszcza z uwagi na bardzo zróżnicowany charakter produktów. Rozmiary opakowań, kody kreskowe i położenie nacisku na płatności za pomocą kart lub przelewów bankowych powiązanych z rachunkami osób fizycznych lub przedsiębiorstw mogą odgrywać istotną rolę w ograniczaniu lub kontroli sprzedaży. Obecne praktyki stosowane w państwach członkowskich mogą się znacznie różnić, jednakże nie wydaje się to przekonującym argumentem w kontekście walki z terroryzmem.

## Różnice w stosowaniu przepisów istniejącego rozporządzenia będą jednak miały wpływ na koszty ponoszone przez niektóre państwa członkowskich i osoby zajmujące się legalną dystrybucją i wykorzystaniem produktów podlegających ograniczeniom. Z uwagi na fakt, że do zapewnienia działania w ramach obecnego systemu konieczna była określona liczba postępowań przeciwko naruszeniom przepisów, może pojawiać się niechęć do zaakceptowania podejścia przewidującego obowiązkowe pozwolenia, bez względu na długofalowe korzyści tego rozwiązania. Wspomina się o kontrolach sprzedaży w internecie, ale nie analizuje się ich szczegółowo, ponieważ pozostają one w kompetencji poszczególnych krajów.

## Wniosek zawiera długą analizę jego kompatybilności z innymi aktami prawnymi UE i zgodności z prawem na ich mocy, w tym z ogólnym rozporządzeniem o ochronie danych (RODO), które właśnie zaczyna w pełni obowiązywać. Przedmiotem dyskusji są również ograniczenia obecnego systemu kodów CN, stosowanych do określenia transgranicznego przepływu substancji i mieszanin, podobnie jak miało to miejsce osiem lat temu, kiedy sporządzana była poprzednia opinia. Biorąc pod uwagę, że tylko 18 substancji jest obecnie wymienionych w wykazie – i prawdopodobnie mogłoby być w nim wymienionych jeszcze nie więcej niż 12 substancji – powinna istnieć możliwość opracowania odpowiednich kodów celnych specjalnie na potrzeby stosowania niniejszego rozporządzenia oraz zapewnienia, by pozostałe unijne prawodawstwo stworzone dla innych celów nie było sprzeczne z podstawowymi celami pewności i bezpieczeństwa obywateli UE.

## EKES odnotowuje również, że wymienione produkty różnią się znacznie pod względem wielkości ich produkcji, łańcuchów dostaw i legalnych zastosowań końcowych zarówno przez użytkowników zawodowych, jak i przez przeciętnych użytkowników. Jedynym, co ich łączy jest to, że stanowią one potencjalną wartość dla terrorystów, a celem omawianych przepisów jest zatem rozbicie tych niepożądanych łańcuchów dostaw przy użyciu wszystkich dostępnych środków.

## Środki te nie będą takie same dla każdego produktu. Nie wydaje się, by objęcie ich za wszelką cenę jednym systemem kontroli było tak skuteczne, jak być powinno. Zalecanym podejściem byłaby prosta dyrektywa ramowa określająca ogólne cele oraz, oprócz niej, szczegółowe konsultacje, analizy, oceny skutków i rozporządzenia mające zastosowanie do każdej z wymienionych substancji. Ogólnie rzecz biorąc, umożliwiłoby to zaoszczędzenie czasu i uratowanie ludzkiego życia oraz z pewnością lepiej spełniałoby wymogi programu REFIT.

## Umożliwiłoby to również bardziej długofalową współpracę i wymianę informacji z producentami i innymi osobami, których to dotyczy. Wszystkie te podmioty popierają środki mające na celu ograniczenie niewłaściwego wykorzystania tych produktów. Ilości wykorzystane do nielegalnych zastosowań są nieistotne w porównaniu z ryzykiem utraty reputacji lub narażenia się na poważniejsze ograniczenia. Globalne wysiłki na rzecz kontrolowania bardzo niewielkich ilości bezwodnika octowego potrzebnego do produkcji nielegalnych narkotyków, w tym heroiny, jest dobrym przykładem tego, co można osiągnąć w tym zakresie. W styczniu 2013 r. EKES opublikował opinię w sprawie wniosku dotyczącego prekursorów narkotykowych. Wiele rozważonych wówczas koncepcji dotyczy w równym stopniu prekursorów materiałów wybuchowych podlegających ograniczeniom lub zgłoszeniu na podstawie omawianego wniosku.

## Wreszcie EKES z zadowoleniem przyjmuje stałe angażowanie go w opracowywanie i stosowanie omawianego rozporządzenia lecz, zwłaszcza w kontekście napiętych terminów obowiązujących w czasie opracowywania wniosku, uważa, że ewentualny późniejszy przegląd przez Komisję powinien zostać przeprowadzony raczej *nie później niż* zamiast *nie wcześniej niż* sześć lat po dacie rozpoczęcia stosowania rozporządzenia.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_