



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 6.11.2007  
SEC(2007) 1423

**РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА**

*Придружителен документ към*

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО  
СЪВЕТА**

**относно подобряване на сигурността на експлозивите**

**ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

{COM(2007) 651 окончателен}  
{SEC(2007) 1421}

## **ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

### ***Контекст***

Използването на взривни устройства от терористи и други престъпници доведе до предприемането на действия във връзка със сигурността на експлозивите. Подобряването на сигурността на експлозивите и затрудняването на терористите при производството на взривни устройства винаги са били и продължават да бъдат приоритет за Европейския съюз.

Една от основните мерки, предприети от Комисията в разработването на политика за подобряване на сигурността на експлозивите, бе създаването на специална експертна група по сигурността на експлозивите (ESETF), включваща представители на частния и публичния сектор, която да подготви препоръки за действия в областта на сигурността на експлозивите. ESETF приключи работата си през юни 2007 г., като изготви 50 препоръки за действия. Тези препоръки представляват базата за разработване на план за действие на ЕС.

### ***Какъв е проблемът?***

Основният проблем, който трябва да се разгледа, е използването на експлозиви и прекурсори за експлозиви за извършване на терористични деяния. Взривните устройства си остават най-използваните средства за терористични атентати и са причина за огромна част от жертвите на терористични атентати през последните 50 години.

### ***Кой е засегнат?***

Цялото общество на ЕС е засегнато от посочения съществен проблем, тъй като терористите могат да ударят навсякъде и по всяко време. Наличието на експлозиви и прекурсори за експлозиви, както и отвореният характер на вътрешните граници на ЕС, означава, че всяка държава-членка на ЕС може да е обект на терористична заплаха.

### ***Цел***

Общата цел на плана за действие на ЕС за подобряване на сигурността на експлозивите е да се намали броят и силата на терористичните инциденти в ЕС с използване на взривни материали. Следователно основната цел е да се защити обществото от заплахата от атентати с използване на взривни устройства, като изцяло се вземат под внимание множеството области на стопанска дейност, в които експлозивите и техните прекурсори се използват в полза на всички.

### ***Четири варианта на политика***

Бяха определени четири варианта на политика относно създаването на план за действие на ЕС за подобряване на сигурността на експлозивите. Тези варианти бяха разработени въз основа на препоръките за конкретни действия, посочени в доклада на ESETF, и групират различните препоръки на ESETF в зависимост от тяхното въздействие:

- Първи вариант на политика — статукво

При първия вариант на политика се предвижда да не се правят промени в съществуващата ситуация. Всички включени действия вече се провеждат или са планирани да се осъществят, дори и да не бъде изготвен план за действие. Статуквото е комбинация от съществуващи организации, чието задължение е да правят стратегически оценки по въпроси, свързани с борбата срещу тероризма, пакет за изследователска дейност, който включва финансови средства, свързани със сигурността на експлозивите, законодателни достижения на правото на Общността относно сигурността на авиацията, транспорта на опасни стоки, развитието на единен пазар за експлозиви за цивилни цели, проектозаконодателство в областта на проследимостта на експлозиви за цивилни цели и хармонизиране на наказателните санкции за разпространяване на ръководства за изработване на бомби по Интернет.

Трябва да се посочи, че съществуват мерки и на национално ниво. Те се отнасят до всички аспекти на сигурността на експлозивите — аспекти, свързани с обществената сигурност, прекурсори, вериги за доставка и откриване. Подходите обаче широко варират в ЕС, като някои държави-членки прилагат високи стандарти на сигурност на експлозивите в почти всички области, а други имат сравнително слабо развити системи и механизми за сигурност.

- Втори вариант на политика — минимален вариант

Вторият вариант на политика включва разнообразни мерки, които заедно сформират „пакет“, който комбинира хоризонтални мерки, инициативи за превенция, мерки за откриване и действия за повишаване на подготовката и готовността за ответни реакции. Бяха проведени широки консултации и затова може да се очаква, че повечето заинтересовани страни ще сметнат тези действия за „приемливи“ и ползотворни, със сравнително ниски разходи и рискове. Вариантът на политика настойчиво се фокусира върху:

- Обмен на информация, познания и опит вертикално и хоризонтално — вариантът включва няколко предложения за създаване на механизми за сътрудничество и координация под формата на бази данни, организиране на прояви, експертни групи и мрежи. Всички те заедно сформират базата от познание и информация на плана за действие. Предложените действия се отнасят не само до хоризонталното ниво, до ниво ЕС, но засягат и националното ниво.
- Подпомагане на текущата изследователска дейност и предприемане на нова изследователска дейност — някои от действията включват изследвания в нови области и разширяване на изследователската дейност във вече съществуващи области. Повечето имат съвсем практически задачи, като свързват темите с други конкретни действия. Например предложената изследователска дейност за откриване на импровизирани взривни устройства (IED) на летищата подпомага дейностите, насочени към подобряване на технологиите за откриване на взривни устройства като цяло.

- Повишаване на информираността и възможностите за предупреждение във веригата за доставки на прекурсори — неотдавнашни събития отново показваха, че е много важно всички участващи лица във веригата за доставки на прекурсори и експлозиви да са по-добре информирани за потенциалните рискове и съмнителни сделки. Този вариант включва няколко действия, които се отнасят до организиране на кампании и създаване на предупредителни механизми.
- Оценки и проучвания за приложимост, за да се установи дали да се предприемат по-нататъшни действия — вариантът също включва няколко действия, насочени към оценка на приложимостта и започване на дебати по някои от „по-предизвикателните“ инициативи, които да бъдат включени в плана за действие. Що се отнася до действия, свързани с научноизследователска работа, те трябва да подпомагат действия с „по-оперативен“ характер.
- Някои допълнителни мерки за сигурност и откриване на материали — на последно място вариантът включва ограничен брой действия с „оперативен“ характер, които обхващат сигурността на съоръженията и откриването на материали.

- Трети вариант на политика — междинен вариант

Трети вариант на политика също е смесица от хоризонтални мерки, инициативи за предотвратяване, мерки за откриване и действия за повишаване на подготовката и готовността за ответни реакции. Но тук има сравнително по-голям акцент върху действия в областта на предотвратяването. Този вариант включва всички действия, посочени във втория вариант на политика, плюс допълнителни действия, които се смятат за по-чувствителни по характер и изискват по-големи усилия при прилагането им.

Като цяло акцентът на третия вариант на политика е по-оперативен, с група мерки, насочени към:

- Регулиране на нови области и актуализиране на регулаторни договорености в други области — някои действия са насочени към области, които в момента са недостатъчно обхванати или изобщо не са засегнати, като проверка на служители, които работят с експлозиви, пазара за прекурсори и суровини, използвани за производство на експлозиви. Други действия може и да не доведат до законодателни актове, но представляват други задължителни изисквания, като задължението на държавите-членки да информират производителите и дистрибуторите на експлозиви за регионални заплахи.
- Въвеждане на схеми и стандарти на ЕС — в областта на откриването на експлозиви вариантът предлага разработка на нови схеми за целия ЕС за сертифициране и тестване на решения за откриване на вещества. Освен увеличаването на ефективността на системите за откриване, тяхната цел е и по-нататъшно премахване на пречките пред единния пазар.

- Конкретни действия за сигурността — вариантът включва също няколко действия с практическа насоченост за подобряване на съществуващите стандарти, като инициативата за подобряване на сигурността на Мобилни съоръжения за производство на експлозиви (MEMUs) и на транспортни средства ЕХ/II и ЕХ/III за превоз на експлозиви. Други са насочени към мрежите за мобилни телефони и Интернет.

- Четвърти вариант на политика — максимален вариант

Четвъртият вариант на политика е смесица от инициативи за предотвратяване и мерки за откриване, като се съсредоточава главно върху регулаторните аспекти, механизмите за регистриране и отчетност и стандартизацията.

Вариантът включва всички действия по третия вариант на политика плюс мерки, посочени в доклада на ESETF, които могат да се определят като много амбициозни и които изискват реална ангажираност в процеса.

Четвъртият вариант е амбициозен и включва „пакет“ мерки, които са насочени към:

- Регулиране на нови области и актуализиране на регулаторни договорености в други области — включени са няколко нови законодателни инструменти като правното задължение да се регистрира самоличността на купувачи на определени количества/концентрация на прекурсори, забрана върху продажбата на прекурсори на малолетни лица и хармонизация на законодателството в областта на пиротехническите изделия.
- Въвеждане на схеми и стандарти на ЕС — предлагат се нови схеми за регистриране на самоличността на купувачи на прекурсори, за докладване на съмнителни сделки и за изпробване на решения за откриване на вещества. Предлагат се минимални стандарти относно сигурността на съхраняване на прекурсори за експлозиви.

Различните варианти на политика са кумулативни, като всеки вариант с по-голям номер съдържа също и действията във варианта (-иде) с по-малък номер.

### ***Въздействия на четирите варианта на политика***

- Първи вариант на политика — статукво

Първият вариант на политика включва 7 действия, които вероятно ще бъдат осъществени независимо дали ще бъде изготвен план за действие на ЕС. Седемте действия най-вероятно ще имат относително малък ефект върху общата цел за намаляване на броя и силата на терористичните инциденти с използване на експлозиви. Това е така, защото мерките не са насочени към същността на проблема, а именно към наличието и лесния достъп до експлозиви и прекурсори за експлозиви.

Фактът, че в последно време в ЕС са извършени терористични атентати с използване на експлозиви, потвърждава твърдението, че съществуващите мерки и инициативи може би са недостатъчни.

- Втори вариант на политика — минимален вариант

Действието, което се смята за най-ефективно от всичките 24 действия по отношение на общата цел, е въвеждане на планове и управленски системи за сигурност във всички съоръжения за експлозиви. Има пет действия, които се смятат за много важни по отношение на ефективността им да допринесат за общата цел. Те са: създаване на система за ранно предупреждение: създаване на прости средства в рамките на веригата за доставка на прекурсори с цел да се предупредят националните органи за съмнителни сделки; кампании за повишаване на информираността на служителите по цялата верига за доставки на прекурсори; гаранции, че на служителите по сигурността, които използват оборудване за откриване, е предоставена актуална информация за метода на действие на терористите; и създаване на европейска мрежа за унищожаване на невзривени боеприпаси (EOD).

Две от действията в този вариант на политика са с такъв характер, че е малко вероятно да имат незабавен ефект за постигане на общата цел „да се намали броят и силата на терористичните инциденти с използване на експлозиви“. Те включват оценка на нуждите и предварително разследване.

Взети заедно, комбинацията от действия по този вариант на политика ще има положителен ефект върху всички цели на планираната политика.

Повечето действия в този вариант на политика не зависят много от действащи лица извън ЕС, затова прилагането им би трябвало да е относително лесно и може да се осъществи в краткосрочен план.

- Трети вариант на политика — междинен вариант

Две от 14-те действия са с висока оценка по отношение на приноса им за постигане на общата цел. Те са: създаване на система за регулиране на прекурсори за експлозиви и дейности за ограничаване на разпространението на информация за производство на бомби по Интернет. В комбинация действията допринасят за постигане на всички конкретни цели на планираната политика.

Зависимостта от други действащи лица за прилагане на допълнителните действия по този вариант на политика е по-висока, отколкото при втория вариант.

Тъй като третият вариант на политика включва мерките, установени във втория вариант на политика, трябва да се подчертае, че остават непроменени въздействията на действията, включени във втория вариант на политика. С други думи, 14-те допълнителни действия в този вариант няма да се отразят на споменатите въздействия.

- Четвърти вариант на политика — максимален вариант

Всичките седем действия, добавени по четвъртия вариант на политика, ще имат положителен принос за постигане на общата цел. Две от тези действия са с висока оценка по отношение на тяхната ефективност за постигане на общата цел. Те са: създаване на система за докладване за съмнителни сделки и хармонизиране на изискванията на ЕС за лицензиране и работа с големи количества пиротехнически изделия. Но и в двата случая има вероятност разходите да са високи и непредвидими.

Тъй като четвъртият вариант на политика включва мерките, дадени във втория и третия вариант на политика, трябва да се подчертае, че ще останат непроменени въздействията на действията, включени във втория и третия вариант на политика. С други думи, седемте допълнителни действия в този вариант няма да се отразят на споменатите въздействия.

### *Заклучение*

Докладът за оценка на въздействието препоръчва всички действия, предложени от ESETF, да се включат в плана за действие — без обаче на този етап Комисията да се ангажира с пълното прилагане на всички действия. Това може по-нататък да се обясни по следния начин.

Всички действия по втория вариант на политика трябва да се включат в предпочетения вариант на политика. Що се отнася до допълнителните действия, включени в третия вариант на политика, всички трябва да се включат в предпочетения вариант на политика със следните резерви. Необходими са допълнителни проучвания за приложимост, за да се определят параметрите на: система за регулиране на прекурсори на експлозиви; процедури за официално лицензиране и проверка на лицата, работещи с експлозиви; и отчетност на суровините, използвани в производството на експлозиви.

В общи линии четвъртият вариант на политика е предпочитаният вариант с уговорката обаче, че трябва да се проведат допълнителни проучвания за приложимост и консултации относно някои от действията, включени в четвъртия вариант. Има някои действия в рамките на четвъртия вариант на политика, които имат високи и непредвидими разходи и се оценяват само като „умерено“ ефективни. Може и да има полза от тези действия, но преди те да се осъществят, са необходими допълнителни проучвания за приложимост и оценки. Що се отнася до действията, включени в четвъртия вариант на политика, само въвеждането на пълна забрана върху продажбата на прекурсори на малолетни лица трябва да се приложи незабавно, при условие че се направи оценка на приложимостта на налагането на подобна забрана. Останалите действия трябва да бъдат обект на допълнителни проучвания на приложимостта.

Анализът на въздействията също показва, че за определени мерки е необходима допълнителна работа, за да се установят детайлите на предложените мерки и конкретните им въздействия. Затова се предлага планът за действие да поясни, че по тези точки, за които трябва да се проведат допълнителни проучвания за приложимост, Комисията се ангажира единствено с провеждането на тези проучвания, но не е нужно да се ангажира и с по-нататъшното прилагане на действията. Всяко възможно изпълнение трябва да зависи от резултатите от проучването за приложимост. Анализът на въздействията на конкретните мерки, определени от специалната експертна група по сигурността на експлозивите, показва, че нито една мярка от посочените в доклада на специалната група няма да бъде достатъчна сама по себе си за постигане на общата цел за намаляване на броя и силата на терористичните и други престъпни инциденти в ЕС, при които се използват експлозиви. В комбинация обаче тези мерки ще обхванат доста широко сигурността на експлозивите в Европейския съюз и ще имат значителен принос за постигане на всички посочени цели на политиката. Трябва също да се отбележи, че няма признаци някои от предложените мерки да могат взаимно да си влияят отрицателно — по-скоро се очаква, че точно кумулативният ефект от действията ще увеличи общата ефективност на всички мерки, взети заедно.

Работата на специалната експертна група по сигурността на експлозивите, конференциите за сигурност във връзка с експлозивите, организирани от Комисията, и най-вече общият процес на публично-частен диалог относно сигурността на експлозивите допринесоха за изготвяне на всеобхватен комплект мерки относно сигурността на експлозивите. Нито една от мерките, посочени в доклада на специалната експертна група по сигурността на експлозивите, не трябва да се отхвърля, тъй като тези мерки са резултат от очакванията на гражданското общество и съответните публични органи в ЕС. Следователно всички тези мерки трябва да се включат в плана за действие, макар че — както бе посочено по-горе — трябва да се предприемат допълнителни проучвания за приложимост относно някои действия. Това трябва ясно да се посочи в плана за действие.