

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 20.9.2010
SEC(2010) 1041 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

РЕЗЮМЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Придружаващ документ към
РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

относно предлагането на пазара и използването на прекурсори на взривни вещества

COM(2010) 473
SEC(2010) 1040

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

РЕЗЮМЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

**Придружаващ документ към
РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА**

**относно предлагането на пазара и използването на прекурсори на взривни
вещества**

1. КОНТЕКСТ

В съответствие с Плана за действие на ЕС за повишаване на сигурността на експлозивите, одобрен от Съвета по правосъдие и вътрешни работи през април 2008 г. и в който Комисията се призовава да „да създаде постоянен комитет, който да изготвя препоръки за законодателството относно прекурсорите на експлозиви, които се предлагат на пазара, като отчита ефектите от съотношението разходи-ползи“, Комисията възнамерява да приеме мерки, насочени към предлагането на пазара и използването на прекурсори на взривни вещества през септември 2010 г.

Общата цел на мерките е да се създаде хармонизиран подход към ограничаване на предлагането на пазара и използването на определени вещества, които често се използват за забранено производство на взривни вещества, с оглед да се предотврати тяхното отклоняване и злоупотреба. Тези мерки са предназначени да образуват осезаем резултат по направлението „предотвратяване“ на Стратегията на ЕС за борба с тероризма, приета от Съвета по ПВР на 1 декември 2005 г.

Предложената политика се гради върху работата и препоръките на Постоянния комитет по прекурсорите (ПКП) и на специално създадения консултативен комитет, образуван от експерти от органите на държавите-членки и представители на частния сектор, както и върху задълбочена оценка озаглавена „Подготвително проучване за информиране на потенциални законодателни и незаконодателни ограничения върху химическите прекурсори на взривни вещества“, изготвена от външен изпълнител. Докладите, предадени в хода на работата по проучването, бяха също така обсъждани редовно в ПКП и междуведомствената група на Комисията по въпросите, свързани с взривните вещества.

2. ДЕФИНИРАНЕ НА ПРОБЛЕМА

През последните години държавите от ЕС и ЕИП заедно бяха обект на голям брой терористични и престъпни нападения с използване на взривни вещества, взривни вещества, произведени в домашни условия (ВВПДУ) и импровизирани взривни устройства (ИВУ), както и на още по-голям брой нападения, които бяха предотвратени или неуспешни¹. ВВПДУ са средството, използвано най-често за извършването на нападения.

2.1. Оценка на конкретни проблеми

Широка наличност и лесен достъп на масовия потребител до прекурсори на пазара

Понастоящем голямо разнообразие от прекурсори са лесно достъпни за масовия потребител. Интернет също е лесен начин за закупуване на прекурсори. Дори още по-големи количества от прекурсори могат да се придобият от или посредством търговски или по друг начин легитимни крайни потребители.

¹ Както е документирано в докладите на Европол относно ситуацията и тенденциите с тероризма в ЕС.

Висока „сила“ на прекурсори

Нивата на концентрация на прекурсори в някои продукти, достъпни за масовия потребител и легитимни крайни потребители в много случаи са достатъчни за производството на взривно вещество.

Условията в ЕС не са еднакви

Докато на международно равнище, на равнище ЕС и на национално равнище съществуват няколко законодателни и незаконодателни мерки, те или не са конкретно насочени към рисковете за сигурността, свързани с някои химикали, или не покриват целия ЕС. Това означава, че прекурсори, достъпът до които може да е ограничен или контролиран в дадена държава, могат да се придобият лесно в друга. В допълнение към последствията за сигурността, такава ситуация може също така да доведе до нарушения на пазара, които да попречат на равните условия в ЕС в тази област.

Главните групи прекурсори, които най-спешно изискват внимание са:

Група прекурсори	Химикал	Главна свързана употреба
Нитрати/ азотни торове	Амониев нитрат	Амониевият нитрат (смесен с гориво напр. дизелово гориво (ANFO) или захар (ANIS)) е един от най-често срещаните компоненти на едромащабни ИВУ. Други нитрати също могат да бъдат използвани за окислител компонент в ИВУ.
	Калиев нитрат	
	Натриев нитрат	
	Калциев нитрат	
Водороден пероксид и ацетон	Водороден пероксид	Използвани от различни терористични групировки за производството на триацетон трипероксид (ТАТР).
	Ацетон (пропанон)	
Нитрометан и хексамин	Нитрометан	Нитрометан: използван от ЕТА и вероятно от други групировки. Взривно вещество в комбинация с амониев нитрат или азотна киселина. Хексамин: използван за производство на взривни вещества в комбинация с водороден пероксид.
	Хексамин (метенамин)	
Силни киселини	Азотна киселина	Азотната киселина се използва за синтеза на ВВПДУ, такива като урея нитрат.
	Солна киселина	
	Сярна киселина	
Хлорати и перхлорати;	Натриев хлорат	Използвани като окислител / генератори на кислород за производството ВВПДУ. Смес от хлорати може да бъде ВВПДУ сама по себе си, без нужда от взривател / бустер. Хлорати могат също така да бъдат използвани като бустер.
	Натриев перхлорат	
	Калиев хлорат	
	Калиев перхлорат	

2.2. Принцип на субсидиарност и пропорционалност

Сигурността в ЕС може да бъде само дотолкова голяма, доколкото е здрава най-слабата ѝ брънка. Следователно, необходими са дейности на равнище ЕС и координиран подход на ЕС, като те ще са от полза за всички съответни заинтересовани страни. По този начин принципът на субсидиарност е спазен, защото целите, които трябва да бъдат постигнати посредством мерки, насочени към прекурсорите на взривни вещества не могат да бъдат постигнати от нито една отделна държава-членка на ЕС, и поради това трябва да се разглеждат на равнище ЕС.

Значителният брой нападения или опити за нападения, както е документиран от Европол, подчертават величината и спешността на проблема.

Освен това, регламент на ЕС също така има силна обосновка, свързана с вътрешния пазар, тъй като текущата ситуация, която налага различни регулаторни режими на

химическата промишленост, нарушава пазара и налага допълнителни разходи на частния сектор за корекции. При тези обстоятелства, регламент на ЕС относно предлагането на пазара и използването на прекурсори на взривни вещества е пропорционален.

3. Цели

Като отражение на идентифицираните проблеми, целите на политиката, произтичащи от дефинирането на проблема са представени в таблица 3 по-долу.

Таблица 3: Общи, специфични и оперативни цели

Обща цел	Специфични цели	Оперативни цели
Да се намали броят и силата на терористични и други престъпни деяния в ЕС с използването на взривни вещества, като се възпрат терористи и други извършители на престъпления да използват прекурсори, за да произведат взривни вещества и като се прекрати достъпът им до прекурсори.	1.1 Да се ограничи достъпът до определени прекурсори от страна на масовия потребител.	1.1.1 Да се намали наличността на определени прекурсори на потребителския пазар на ЕС по отношение на масовия потребител.
		1.1.2 Да се намалят определени видове канали на доставка / начини за достъп до прекурсори
	1.2 Да се намали надеждността и силата на изготвени в домашни условия взривни вещества или компоненти, създадени със злонамерена или престъпна цел.	1.2.1 Да се разработят подходящи добавки и да се насърчи използването на тези добавки за предотвратяване на използването на прекурсори във взривни вещества.
		1.2.2 Да се намалят концентрациите на определени прекурсори, достъпни за масовия потребител.
	1.3 Да се засили сигурността и съзнанието по цялата верига на доставки на прекурсори.	1.3.1 Да се увеличи контрола и наблюдението на трансакции и продажби на определени прекурсори.
		1.3.2 Да се увеличи контрола и наблюдението на превоза, разпространението, вноса / износа, и т.н.
		1.3.3 Да се повиши съзнанието у действащите лица от веригата на доставки за рисковете като цяло и за подозрителните трансакции.
	1.4 Да се предотврати възползването на терористи и други извършители на престъпления от по-ниски	1.4.1 Да се установят общи мерки на равнище ЕС / международно равнище.

	степени на контрол и по-малък брой ограничения върху химикали в някои държави.	
--	--	--

Целите на политиката са в пълно съответствие със стратегията на ЕС за борба с тероризма, Плана на ЕС за подобряване на сигурността на експлозивите и със Стокхолмската програма², в която се посочва, че „следва да бъде разработена правна рамка, която да обхваща заплахите, свързани с прекурсорите“.

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКА

Разгледаните варианти на политиката са представени в таблица 4. Варианти на политиката 0—4 засягат само продажби на масовия потребител, и поради това няма да засегнат пряко професионалната употреба. Тези, които използват идентифицираните прекурсори с професионална цел, могат да бъдат засегнати непряко, защото понякога използват каналите за продажба на дребно на масовия потребител, които съгласно вариантите на политиката могат да станат предмет на определени ограничения. Единствено вариант на политиката 5 обхваща по-широк спектър заинтересовани лица от веригата на доставки.

Таблица 4: Преглед на вариантите на политика

Вариант на политиката 0 Непроменена ситуация	на —	Няма действия. Това означава, че няма да се правят промени в текущата ситуация. Базата за сравнение е комбинация от съществуващи политики, законодателни постижения на правото, доброволни мерки и друга съответна дейност.
Вариант на политиката 1	на	Пълна забрана на продажбата на веществата на масовия потребител, независимо от нивата на концентрация.
Вариант на политиката 2	на	Забрана на продажбата на веществата за всички концентрации и количества по интернет.
Вариант на политиката 3	на	Забрана да се продава на масовия потребител, ако веществото е с концентрация над определено ниво.
Вариант на политиката 4	на	Вариант 3 плюс допълнителни мерки:
Вариант на политика 4a	за	Забрана да се продава на непълнолетни.
Вариант на политиката 4b	на	Продажби на веществата в по-високи концентрации от тези, разрешени по вариант 3, посредством лицензионна система за търговците или потребителите.

² 17024/09.

Вариант на политиката 4в	Въвеждане на система за докладване на подозрителни трансакции.
Вариант на политиката 4г	Схема за етикетиране на прекурсорите с обозначение, посочващо, че закупуването може да е предмет на регистриране, заедно със система за вписване на самоличността на купувача (включително продажби по интернет). Данните следва да са достъпни за компетентните правоприлагащи органи.
Вариант на политиката 5	Приемане на мерки за засилване на наблюдението над легитимната и професионалната употреба, включително подварианти като: Насърчаването на кодекси за поведение Образование и обучение Повишаване на съзнанието у персонала Насоченост особено към средните / малки потребители

5. ПРЕДПОЧЕТЕН ВАРИАНТ

Предпочетеният вариант на политиката може да се формулира както следва:

Определяне на прагове на концентрацията за продажбата на определени прекурсори на масовия потребител, заедно със система за докладване на подозрителни трансакции на определени прекурсори. Разработване на лицензионна система за потребителите, за да се позволят продажбите на по-високи концентрации. Прибавяне на доброволни мерки за подкрепа на докладването на подозрителни трансакции и на въвеждането на лицензионна система за потребителите, както и други подобаващи действия за повишаване на съзнанието по веригата на доставки.

5.1. Основни въздействия на предпочетения вариант на политиката

5.1.1. Финансови и икономически въздействия

Стойността на стоките, които годишно се продават на масовия потребител, с концентрация над предложените прагове се оценява на около 450—1150 млн. EUR. Около половината от тези стоки пак ще продължат да се продават и купуват посредством придобиването на лични лицензи. Потребителите ще могат също така да преминат на продукти заместители, които са налични. Спада в продажбите на потребители се оценява най-много на 115—280 млн. EUR.

Тъй като не се предвижда пълна забрана, и цялото непрофесионално потребление на засегнатите прекурсори възлиза само на около 1—5 % от общото потребление в ЕС на тези химикали, въздействието върху производителите на основни химикали ще бъде много ограничено.

По отношение на разходите за постигане на съответствие с разпоредбите на предпочетения вариант на политиката от страна на предприятията и публичните власти, общите максимални разходи за постигане на необходимите условия могат да достигнат до около 100—140 млн. EUR годишно (около 65 млн. EUR от които да се понесат от публичните власти), плюс допълнителни 80—126 млн. EUR еднократни разходи. Легитимните потребители ще имат някои административни разходи, когато от тях се поиска да представят самоличността си и доказателство за легитимна употреба: могат да бъдат поискани лицензиране, регистрация или представяне на документи на дружеството. Все пак, потребителите най-общо ще имат достъп до разредени версии или — ако такива не са изпълними — до подходящи алтернативи (с изключение на няколко продукта като хексаминовите горивни таблетки), ако са избрали да не се лицензират.

Всички оценки на разходите бяха направени при предположението, че резултатите са в горния край на скалата, но в действителност могат да бъдат значително по-ниски.

5.1.2. Социални въздействия

Мерките, включени в предпочетения вариант на политиката, не се очаква да имат сериозни социални въздействия. Очевидно е обаче, че цялостният положителен социален ефект от успешното противодействие на заплахата от нападения с използването на произведени в домашни условия взривни вещества е подобрената сигурност, изразена в намаляване на броя на жертвите и на дългосрочните здравни проблеми, намалени нива на страх и повишено усещане за сигурност.

От друга страна, ограниченията могат да предизвикат известно неудобство за потребителите, които все още ще могат да се снабдят с прекурсори с по-високи концентрации, но ще трябва да кандидатстват за лиценз. Налице е също така ограничен риск, продавачи твърде бързо да сметат дадена трансакция за подозрителна и да откажат да извършат продажбата. Тази празнина може, обаче, да бъде запълнена от ясни насоки, образование и обучение. Налице е също така риск, че компетентните органи могат да решат да не приемат лицензи от лица, които не са законно постоянно пребиваващи в държавата, в която искат да извършат покупката, тъй като не разполагат с достъп до евентуално необходима информация за това лице. В допълнение системата за докладване на подозрителни трансакции следва да не води до дискриминационни реакции от страна на предприятията, породени от „престараване“, например въз основа на специфични физически черти или чужди акценти.

5.1.3. Въздействия върху основните права

Предпочетеният вариант на политиката изисква обработването на лични данни и тяхното по-нататъшно разкриване на трети страни (напр. правоприлагащи органи) в случай на подозрителни трансакции. Това налага потенциално сериозна намеса в личния живот и в правото на защита на лични данни, и поради това изисква съответствие с международното право и правото на ЕС, свързани със защитата на данни, както и с националните закони за защитата на данни, които изпълняват правото на ЕС за защитата на данни.

Правото на свободна стопанска инициатива, няма да бъде засегнато, тъй като дружествата все още ще могат да търгуват с всички прекурсори (с някои изключения като производителите на хексаминови горивни таблетки), дори при положение, че

могат да се приложат някои ограничения, тъй като ще трябва да създадат нова система за докладване и да извършват допълнителни проверки на разрешителни за освобождаване. Правото на собственост няма да бъде засегнато, тъй като по принцип боравенето, продажбата и притежаването на прекурсори ще бъде все така възможно.

5.2. Ползи от предпочетения вариант на политиката

5.2.1. Ограничаване на достъпа до определени прекурсори от страна на масовия потребител.

Потребителите ще имат свободен достъп до химически вещества с концентрация под определено ниво. Достъпът до по-високи концентрации няма да бъде забранен, но ограничен и контролиран.

5.2.2. Намаляване на надеждността и силата на произведения в домашни условия взривни вещества или компоненти, създадени със злонамерена или престъпна цел.

Определянето на прагове на концентрацията, като минимум ще направи по-трудно производството на надеждни и силни взривни вещества в домашни условия. Уведомяването за подозрителни трансакции, както и въвеждането на лицензионна система ще имат възпиращ ефект и ще подобрят шансовете, терористи и други извършители на престъпления, да бъдат заловени преди да могат да произведат взривни вещества в домашни условия.

5.2.3. Засилване на сигурността и съзнанието по цялата верига на доставки на прекурсори.

Кумулативните ефекти от различните елементи, включени във варианта на политиката, ще имат силно положително въздействие върху сигурността и съзнанието по цялата верига на доставки, боравеща с прекурсори. В сравнение със съществуващите мерки на равнище ЕС и на национално равнище, ще бъде отделено повече внимание на сигурността (в противовес на безопасността).

5.2.4. Предотвратяване на възползването на терористи и други извършители на престъпления от по-ниски степени на контрол и по-малък брой ограничения върху химикали в някои държави.

Кумулативните ефекти от понижаването на нивата на концентрация в каналите за свободна продажба, комбинирано със система за докладване на подозрителни трансакции и контролирани продажби за по-високите нива на концентрация ще създаде равни условия в ЕС, като се избегнат едновременно нарушения на вътрешния пазар и се предотврати възползването на лица със злонамерени цели от по-ниските стандарти в други държави-членки.

5.3. Добавената стойност на ЕС

Целта на предложените мерки е да се разработи цялостен подход на равнище ЕС, свеждайки до минимум сегашните разлики в националните подходи. Това ще подобри функционирането на вътрешния пазар и ще предотврати възползването от страна на терористи и други извършители на престъпления от по-ниските стандарти в някои държави-членки. В допълнение мерките ще укрепят съсредоточаването на ЕС върху сигурността на прекурсорите (в противовес на единствената безопасност, както беше

досега) и ще помогнат де се повиши съзнанието както сред участниците от веригата на доставки, така и сред потребителите. Изпълнението на мерките, включени в предпочетения вариант на политиката, ще се подпомага от образование и обучение. С помощта на изследователска работа, прекурсорите ще се превърнат в по-малко вредни. И не на последно място, един общ подход на ЕС към разработването и изпълнението на такива мерки ще позволи на държавите-членки да обменят опит и информация.

5.3.1. Очаквано възприемане от съответните заинтересувани лица

Експертите на държавите-членки, дори и да не изразяват официална политическа позиция, преобладаващо бяха за комбинацията от мерки, включени в предпочетения вариант на политиката. Те счетоха, че вариантът на политиката като цяло е в съответствие с мерките, които вече са били в сила в няколко държави-членки, и които са се доказали като успешни или са били създадени наскоро в отговор на осъзната нужда от повишаване на сигурността на прекурсорите. Всички се съгласиха, че подход в целия ЕС ще е благоприятен за равните условия в ЕС.

Заинтересованите страни от промишлеността, като подчертаха едно цялостно предпочитание към доброволни мерки, също подкрепиха комбинацията от мерки, включени във варианта на политиката.