



JUSTITSMINISTERIET

Civil- og Politiafdelingen

Kontor: Færdsels- og våben-
kontoret
Sagsnr.: 2010-510-0036
Dok.: SFD40452

GRUND- og NÆRHEDSNOTAT
vedrørende forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning
om markedsføring og brug af sprængstofprækursorer
(KOM (2010) 473 endelig)

Resumé

Kommissionen har den 20. september 2010 fremsat et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om markedsføring og brug af sprængstofprækursorer. Formålet med forslaget er at begrænse ikke-erhvervsdrivende personers adgang til visse kemiske stoffer og blandinger af disse stoffer i nærmere angivne koncentrationer, med henblik på at nedbringe risikoen for at disse stoffer mv. misbruges til at fremstille hjemmelavede sprængstoffer. Ved forslaget fastsættes et forbud mod overdragelse og overladelse af stofferne til den brede offentlighed samt ikke-erhvervs-mæssig besiddelse og brug af stofferne med mindre de pågældende personer har en licens. Forslaget indeholder i den forbindelse nærmere regler om licensordningen samt regler om indberetningspligt vedrørende mistænkelige transaktioner og regler om registrering af transaktioner og om mærkning af emballage. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget forventes at have lovgivningsmæssige konsekvenser. Forslaget forventes derimod ikke at have konsekvenser af betydning for statsfinanserne. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side er man overordnet set positiv over for forslaget.

1. Baggrund

Rådet vedtog den 18. april 2008 "EU-handlingsplanen om øget sikkerhed med eksplosivstoffer". Handlingsplanen indeholder blandt andet en opfordring til Kommissionen om at nedsætte et stående udvalg til overvejelse af foranstaltninger og udarbejdelse af henstillinger vedrørende regler for prækursorer til sprængstoffer. Dette rådgivende ad-hoc udvalg bestående af repræsentanter fra medlemsstaternes myndigheder og repræsentanter for den private sektor vedtog i februar 2009 i sin årsrapport

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

fra 2008 en række konkrete anbefalinger til fremme af sikkerheden for prækursorer. På baggrund af anbefalingerne er der gennemført en konsekvensanalyse, der sammen med en online-undersøgelse og workshoper for de relevante aktører samt høring af blandt andet producenter danner grundlag for det foreliggende forordningsudkast.

Forslaget er i øvrigt fremsat under henvisning til de strategiske mål i Den Europæiske Unions terrorbekæmpelsesstrategi og Stockholmprogrammet.

2. Indhold

2.1. Generelt

Forslaget til forordning er fremsat efter artikel 114 i TEUF, hvorefter Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure vedtager de foranstaltninger med henblik på indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, der vedrører det indre markeds oprettelse og funktion.

Forordningsforslaget har til formål at harmonisere reglerne for markedsføring af kemiske stoffer eller blandinger, der kan misbruges til ulovlig fremstilling af sprængstoffer, for at begrænse den brede offentligheds (dvs. ikke-erhvervsdrivende persons) adgang til disse stoffer, jf. artikel 1.

Med forordningsforslaget indføres der som udgangspunkt et forbud mod salg mv. til ikke-erhvervsdrivende personer af visse nærmere opregnede kemiske stoffer og blandinger heraf.

Det følger imidlertid samtidig af forordningen, at stofferne fortsat kan erhverves af ikke-erhvervsdrivende personer, hvis de pågældende har en licens udstedt af en national myndighed. For nogle stoffers vedkommende er de pågældende persons adgang i øvrigt alene begrænset, hvis stofferne har en vis koncentration.

Udover at indføre et forbud mod privatpersoners erhvervelse mv. af visse kemiske stoffer, der kan misbruges til at fremstille sprængstoffer, uden gyldig licens, indeholder forordningen også nærmere pligter for erhvervsdrivende til at indberette mistænkelige transaktioner vedrørende

kemiske stoffer og betydeligt tyveri heraf til de relevante nationale myndigheder.

2.2. Nærmere om elementerne i forslaget

2.2.1. Anvendelsesområde og definitioner (forslagets artikel 2-3)

Forslagets artikel 2 afgrænser reglernes anvendelsesområde. Det følger således af stk. 1, at forordningen finder anvendelse på en række nærmere bestemte stoffer oplistet i forordningens bilag og blandinger, der indeholder sådanne stoffer. Det drejer sig eksempelvis om salpetersyre og ammoniumnitrat i nærmere angivne koncentrationer.

Samtidig oplister forslaget artikel 2, stk. 2, stoffer og genstande, som regelsættet ikke finder anvendelse på. Det drejer sig bl.a. om artikler defineret i artikel 3 i Europa-Parlamentets og Rådets Forordning nr. 1907/2006/EF om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH), der vedrører genstande, der under fremstillingen har fået en særlig form, overflade eller design, der i højere grad end den kemiske sammensætning er bestemmende for genstandens funktion.

Endvidere omfatter forordningen ikke pyrotekniske artikler, som defineret i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/23/EF om markedsføring af pyrotekniske artikler, og pyrotekniske artikler, der er beregnet til ikke-kommerciel anvendelse i henhold til national lovgivning inden for de væbnede styrker, politiet eller brandvæsenet, samt pyrotekniske artikler beregnet til brug i luftfartsindustrien og knaldhætter til legetøj. Forordningen omfatter endvidere ikke udstyr, der er omfattet af Rådets direktiv 96/98/EF om udstyr på skibe.

Forordningen omfatter desuden ikke stoffer opført i bilagene og blandinger, der indeholder sådanne stoffer, som anvendes af de væbnede styrker eller de retshåndhævende myndigheder.

Forslagets artikel 3 indeholder en definition af en række af de centrale begreber, der anvendes i forordningen.

2.2.2. Import, tilrådighedsstillelse, besiddelse og brug samt licenser (forslagets artikel 4 og 5)

Artikel 4, stk. 1, indebærer, at de stoffer og blandinger af stofferne, der fremgår af forordningens bilag 1, ikke må stilles til rådighed for, besiddes eller bruges af personer, der ikke er erhvervsdrivende (dvs. den brede offentlighed), medmindre stoffets koncentration er lavere end eller svarer til de grænser, der er fastsat i bilaget.

Det følger imidlertid af artikel 4, stk. 2, at stofferne, der er opført i bilag 1, kan stilles til rådighed for sådanne personer, hvis de pågældende har en licens udstedt af en kompetent myndighed i en medlemsstat til erhvervelsen af det ønskede stof eller til en blanding, der indeholder stoffet.

Ligeledes kan sådanne ikke-erhvervsdrivende personer importere stoffer, der er omfattet af bilag 1, til EU's område, under forudsætning af at der forevises en licens ved indgangstoldstedet, jf. artikel 4, stk. 3.

Forbuddet i stk. 1, gælder i øvrigt – for så vidt angår ammoniumnitrat og blandinger, der indeholder ammoniumnitrat i højere koncentrationer end bestemt i bilag 1 – ikke for personer, der driver landbrug, når de pågældende får stoffet stillet til rådighed eller besidder det til brug for kunstgødning i landbrugsaktiviteter, jf. artikel 4, stk. 4.

Artikel 4, stk. 5 og 6, opstiller forpligtelser for de økonomiske aktører, der stiller et stof eller en blanding omfattet af bilag 1 til rådighed for ikke-erhvervsdrivende personer (den brede offentlighed). En økonomisk aktør har således pligt til at kontrollere licenser efter artikel 4, stk. 2, og til at registrere den enkelte transaktion. Økonomiske aktører, der har til hensigt at stille stoffer omfattet af bilag 1 til rådighed for sådanne ikke-erhvervsdrivende personer, har endvidere pligt til på emballagen tydeligt at angive, at køb, besiddelse og brug af stoffet kræver licens.

Forslagets artikel 5, stk. 1-5, pålægger hver medlemsstat at fastsætte regler om udstedelse af licenser. Den kompetente myndighed, der udsteder licensen, skal navnlig tage hensyn til, om stoffet er beregnet til lovlig brug. I den forbindelse bestemmes det, at licensen skal afvises, hvis der er rimelig grund til at tvivle på, at den påtænkte brug af stoffet er lovlig. Der er endvidere fastsat nærmere regler om gyldighedstid, tilbagekaldelse, gebyrbetaling og klageadgang.

Licenser udstedt af en medlemsstats kompetente myndigheder har gyldighed i alle medlemsstater. For at fremme den gensidige anerkendelse af licenser kan Kommissionen efter høring af det stående udvalg vedrøren-

de prækursorer udarbejde tekniske retningslinjer for licenser, jf. artikel 5, stk. 6.

2.2.3. Indberetningspligt (forslagets artikel 6)

Artikel 6, stk. 1-5, indeholder en forpligtelse for de økonomiske aktører i medlemsstaterne til at indberette mistænkelige transaktioner vedrørende de stoffer, der er opført i bilagene og blandinger heraf samt af betydeligt tyveri af de pågældende stoffer mv. til et nationalt kontaktpunkt oprettet af hver enkelt medlemsstat. Ved indberetning af mistænkelige transaktioner skal kundens identitet om muligt indberettes. Samtidig er de økonomiske aktører forpligtet til at indberette andre mistænkelige transaktioner vedrørende stoffer, der ikke er registrerede.

Med henblik på at fremme samarbejdet mellem de økonomiske aktører og de nationale myndigheder, skal Kommissionen ifølge artikel 6, stk. 6-7, udarbejde en vejledning til brug for forsyningskæden i den kemiske industri, der bl.a. nærmere skal præcisere, hvordan mistænkelige transaktioner skal identificeres og indberettes samt indeholde en løbende ajourført liste over ikke-registrerede stoffer. De kompetente myndigheder i medlemsstaterne drager omsorg for, at vejledningen og listen over ikke-registrerede stoffer regelmæssigt offentliggøres på passende vis.

2.2.4. Databeskyttelse, sanktioner og delegerede retsakter (forslagets artikel 7-13)

Forslagets artikel 7 pålægger medlemsstaterne at sikre, at behandling af personoplysninger, navnlig i forbindelse med udstedelse af licenser og ved indberetning af mistænkelige transaktioner, sker i overensstemmelse med direktiv 95/46/EF om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (persondatadirektivet).

Artikel 8 forpligter medlemsstaterne til at fastsætte bestemmelser om sanktioner for overtrædelse af forordningen og træffe alle nødvendige foranstaltninger til at sikre gennemførelsen heraf. Sanktionerne skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende virkning.

Artikel 9, 10, 11 og 12 indeholder hjemmel til, at Kommissionen ved delegerede retsakter kan vedtage ændringer af bilagene til forordningen,

der indeholder listen over kemiske stoffer. Bestemmelserne regulerer samtidig den nærmere procedure for vedtagelse af sådanne delegerede retsakter.

Artikel 13 indeholder hjemmel til, at Kommissionen kan vedtage delegerede retsakter i hasteprocedure samt den nærmere procedure herfor.

2.2.5. Almindelige og afsluttende bestemmelser (forslagets artikel 14-17)

Idet ammoniumnitrat er omfattet af listen over kemiske stoffer i forordningens bilag 1, lægges der med forslaget til artikel 14 op til, at dele af bilag XVII til forordning nr. 1907/2006/EF (REACH) vedrørende ammoniumnitrat udgår.

Artikel 15, 16 og 17 er bestemmelser om ikrafttrædelse, revision og en overgangsperiode. Der foreslås en overgangsperiode på 36 måneder for ikke-erhvervsdrivende personers besiddelse af de stoffer mv., der er omfattet af forordningsforslaget. Endvidere lægges der op til, at forordningen skal revideres fem år efter vedtagelsen. Ikrafttrædelsesdatoen fastsættes til 18 måneder efter vedtagelsen af forslaget.

2.2.6. Forslagets bilag

Bilag 1 indeholder en liste over de stoffer og blandinger heraf, der ikke må stilles til rådighed for ikke-erhvervsdrivende personer (den brede offentlighed), medmindre koncentrationen af det pågældende stof svarer til eller er lavere end en nærmere fastsat grænse. Eksempelvis er ammoniumnitrat og blandinger, der indeholder mere end 16 masseprocent nitrogen, omfattet af bilag 1.

Bilag 2 indeholder en liste over de stoffer, der – udover stofferne i bilag 1 – er omfattet af bestemmelsen i artikel 6 om, at der skal ske indberetning af mistænkelige transaktioner eller tyveri.

3. Gældende dansk ret

3.1. Bekendtgørelse om udgangsstoffer til eksplosivstoffer

Efter våbenlovens § 4, stk. 2, nr. 3, kan justitsministeren udstede regler om forbud mod at indføre, ved overdragelse at erhverve, at besidde, bære eller anvende, at overdrage eller at overlade andre besiddelsen af stoffer,

der kan anvendes til fremstilling af de eksplosivstoffer, der er omfattet af forbuddet i § 1.

Med hjemmel heri har justitsministeren udstedt bekendtgørelse nr. 257 af 18. marts 2010 om udgangsstoffer til eksplosivstoffer, der trådte i kraft den 1. maj 2010, og som regulerer indførsel, erhvervelse, besiddelse, anvendelse og opbevaring af en række nærmere definerede stoffer og blandinger af disse stoffer i bestemte koncentrationer.

Bekendtgørelsens § 1, stk. 1, indeholder et forbud mod indførsel, erhvervelse, besiddelse og anvendelse af følgende stoffer og produkter:

- 1) Koncentreret hydrogenperoxid (H_2O_2) og kemiske produkter, der indeholder mere end 12 masseprocent hydrogenperoxid.
- 2) Koncentreret svovlsyre (H_2SO_4) og kemiske produkter, der indeholder mere end 50 masseprocent svovlsyre.
- 3) Koncentreret salpetersyre (HNO_3) og kemiske produkter, der indeholder mere end 30 masseprocent salpetersyre.
- 4) Ren nitromethan (CH_3NO_2) og kemiske produkter, der indeholder mere end 40 masseprocent nitromethan.
- 5) Salte af chlorat eller perchlorat (ClO_3^- eller ClO_4^-) og kemiske produkter med mere end 40 masseprocent chlorat eller perchlorat eller blandinger heraf.
- 6) Pulvere med en partikelstørrelse, der er mindre end 200 μm , af metallisk aluminium, magnesium, zink, titan, zirkonium, jern (Al, Mg, Zn, Ti, Zr, Fe) og blandinger eller legeringer heraf samt kemiske produkter, hvoraf sådant pulver udgør mere end 70 masseprocent.
- 7) Elementært svovl (S) og kemiske produkter, der indeholder mere end 85 masseprocent svovl.
- 8) Elementært phosphor (P) og kemiske produkter, der indeholder mere end 50 masseprocent elementært phosphor.

Forbuddet omfatter ikke pyrotekniske artikler, offentlige myndigheders handlinger og de pågældende dispositioner til erhvervsmæssige formål, jf. bekendtgørelsens § 1, stk. 2.

Ifølge bekendtgørelsens § 2 kan politidirektøren i særlige tilfælde meddele dispensation fra forbuddet.

I praksis behandles ansøgninger om dispensationer i henhold til bekendtgørelsens § 2 blandt andet efter en vurdering af formålet, herunder hvorvidt det ønskede stof kan substitueres med et andet stof, der ikke er om-

fattet af reglerne, eller om en eventuel lavere koncentration af stoffet kan anvendes til det ønskede formål.

Det følger af bekendtgørelsens § 3, at stoffer, der er omfattet af bekendtgørelsen, alene må overdrages eller overlades til offentlige myndigheder, virksomheder, der kan sandsynliggøre, at stoffet skal indgå i virksomhedens drift eller produktion, transportvirksomheder, der skal levere til offentlige myndigheder og virksomheder, samt personer, der kan fremvise en dispensation.

Bekendtgørelsens § 4, stk. 1, indeholder en bestemmelse om, at stoffer, der er omfattet af reglerne, skal opbevares forsvarligt og i et aflåst lokale eller skab, der er utilgængeligt for uvedkommende.

I medfør af bekendtgørelsens § 5 straffes overtrædelse af § 1, stk. 1, § 3 og § 4 med bøde.

3.2. Bekendtgørelse om begrænsning af salg af gødning der indeholder ammoniumnitrat

Med hjemmel i § 2, § 4 og § 13, stk. 2, i lov om gødning og jordforbedringsmidler m.v. har fødevarerministeren udstedt bekendtgørelse nr. 863 af 27. august 2008 om begrænsning af salg af gødning, der indeholder ammoniumnitrat. Bekendtgørelsen trådte i kraft den 1. september 2008.

Det følger af bekendtgørelsens § 1, at gødning, ren eller sammensat, der indeholder mere end 16 masseprocent kvælstof hidrørende fra ammoniumnitrat, kun må sælges til:

- 1) virksomheder, der er registrerede efter § 2 i lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække og efter den til enhver tid gældende bekendtgørelse om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække,
- 2) og til andre virksomheder, der skal indberette, når de sælger eller afgiver handelsgødning, jf. den til enhver tid gældende bekendtgørelse om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække, og den til enhver tid gældende bekendtgørelse om gødning og jordforbedringsmidler m.v., samt til
- 3) virksomheder m.v. registreret efter bekendtgørelsens § 3, der fastsætter, at virksomheder m.v., der har en årlig omsætning på mere end 20.000 kr. hidrørende fra erhvervsmæssigt vedligeholdelse af golfbaner, parker,

haver, idrætsanlæg eller lignende, og som er registreret i Det Centrale Virksomhedsregister (CVR), kan registreres i Plantedirektoratet.

Den i stk. 1 fastsatte grænse på 16 masseprocent kvælstof hidrørende fra ammoniumnitrat gælder også for enkeltkomponenter (granula) i mekaniske blandinger af gødninger.

Salg til andre end de i § 1 nævnte må ikke finde sted, jf. bekendtgørelsens § 2.

Bekendtgørelsens § 4 indebærer, at ændringer i virksomhedens aktiviteter, som har betydning for virksomhedens registrering, skal meddeles Plantedirektoratet. Plantedirektoratet kan afmelde en virksomhed, hvis det konstateres, at virksomheden ikke længere opfylder betingelserne for at være registreret.

Plantedirektoratet fører kontrol med, at bestemmelserne i bekendtgørelsen overholdes, jf. bekendtgørelsens § 5.

I medfør af bekendtgørelsens § 6 straffes overtrædelse af § 1, § 2 og § 4 med bøde.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

En forordning er ifølge Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) artikel 288 alment bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hvert EU-medlemsland.

Forslaget forventes at have lovgivningsmæssige konsekvenser, da det bl.a. vil være nødvendigt at fastsætte nærmere regler om sanktioner for overtrædelse af forordningen, jf. forslaget artikel 8, ligesom der forventes at skulle fastsættes regler i tilknytning til den foreslåede indberetningspligt i forbindelse med mistænkelige transaktioner og tyveri.

4.2. Statsfinansielle konsekvenser

Vurderingen af forslaget er endnu ikke afsluttet, men forslaget forventes ikke umiddelbart at have konsekvenser af betydning for statsfinansierne.

5. Høring

Forslaget er sendt i høring hos Affald Danmark, Agro Danmark, Akademiet for de Tekniske Videnskaber, Akzo Nobel, Aldi Holding A/S, Altos, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Batteriforeningen, Brancheforeningen for Forbrugerelektronik, Brancheforeningen for Lim og Fugemasser, Brancheforeningen for sæbe, parfume og teknisk/kemiske artikler, Chemtox, Coop Danmark, Danmarks Aktive Forbrugere, Danmarks Apotekerforening, Danmarks Jægerforbund, Danmarks Lak- og Farveindustri, Danmarks Motor Union, Dansk Akvakultur, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Automobil Sports Union, Dansk Byggeri, Danske Malermestre, Danske Regioner, Dansk Erhverv, Dansk Gartneri, Dansk Handel og Service, Dansk Kompetencecenter for Affald (DAKOFA), Dansk Landbrug, Dansk Supermarked, Dansk Transport og Logistik, Dansk Varefakta Nævn, Datatilsynet, De Samvirkende Købmænd, Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø, DHI, DI – Organisation for erhvervslivet, Forbrugerrådet, Foreningen af Kommunale Beredskabschefer, Fyrværkeriforeningen, Ingeniørforeningen i Danmark, Kommunekemi, Kongelig Dansk Aeroklub, Landbrugsrådet, Legetøjsfabrikanterne i Danmark, Lif (Lægemedelindustriforeningen), Matas A/S, Modelflyvning Danmark, PET, Procesindustriens Arbejdsgiverforening, Rigspolitiet, Sun Chemical og Træ – Industri – Byg.

Høringsfristen er fastsat til den 25. oktober 2010.

6. Nærhedsprincippet

Forslaget til forordning er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 114.

Det er i forslaget anført om nærhedsprincippet, at målet med forordningsforslaget ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne hver for sig.

Det anføres i den forbindelse, at der findes regler på EU-niveau og nationalt niveau, men at disse regler enten ikke specifikt er fokuseret på sikkerhedsrisici, eller også er begrænset til at gælde i enkelte lande, men ikke hele EU. Dette indebærer, at prækursorer, der er underlagt kontrol i en medlemsstat, let kan købes i en anden, hvilket udover de sikkerhedsmæssige følger kan give anledning til konkurrenceforvridning.

Endvidere er det anført, at de seneste forsøg på terrorangreb har vist, at andre medlemsstater, end dem, der traditionelt har været mål for terror,

kan blive ramt af angreb, samt at terrorangreb undertiden planlægges i en anden medlemsstat, end der hvor angrebet udføres.

På denne baggrund vurderes det, at en indsats på EU-niveau vil være et mere effektivt redskab til at opfylde formålene med forslaget.

Det er regeringens vurdering, at forslaget ikke er i strid med nærhedsprincippet. Regeringen kan i den forbindelse tilslutte sig betragtningerne i forslaget.

7. Andre landes kendte holdninger

Der ses endnu ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man overordnet set positiv over for forslaget.

9. Orientering af andre af Folketingets udvalg

Grund- og nærhedsnotatet sendes – ud over til Folketingets Europaudvalg – også til Folketingets Retsudvalg.