



Bruxelles, den 28.2.2017  
COM(2017) 103 final

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET**

**om anvendelse af og delegation af beføjelser i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 98/2013 om markedsføring og brug af udgangsstoffer til eksplosivstoffer**

**DA**

**DA**

## **1. INDLEDNING**

Forordning (EU) nr. 98/2013<sup>1</sup> om markedsføring og brug af udgangsstoffer til eksplosivstoffer ("forordningen") trådte i kraft den 1. marts 2013 og fandt anvendelse fra den 2. september 2014. Med forordningen indføres harmoniserede regler for tilgængeliggørelse, indførsel, besiddelse og brug af udgangsstoffer til eksplosivstoffer, der kan misbruges til ulovlig fremstilling af hjemmelavede eksplosivstoffer. Den kontrol og de begrænsninger, der indføres med forordningen, finder anvendelse på de i bilaget til forordningen opførte stoffer og på blandinger og stoffer, der indeholder disse stoffer.

I henhold til forordningens artikel 18, stk. 1, skal Kommissionen senest den 2. september 2017 forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om eventuelle problemer, der er opstået som følge af denne forordnings anvendelse, samt det ønskelige i og gennemførligheden af at styrke og harmonisere systemet yderligere. Dette omfatter muligheden for at udvide forordningens anvendelsesområde til at omfatte professionelle brugere og medtage ikkeregrerede udgangsstoffer til eksplosivstoffer i bilag II.

Derudover skal Kommissionen i henhold til artikel 14, stk. 2, udarbejde en rapport vedrørende delegationen af beføjelser, der tillægges den for en periode på fem år fra den 1. marts 2013, "senest ni måneder inden udløbet af femårs perioden", dvs. senest den 1. juni 2017.

Denne rapport skal opfylde de krav, der er opstillet i de to ovennævnte artikler. Med henblik på at forenkle udarbejdelsen af rapporter, og da delegeringen af beføjelser er et værktøj til lovgivningsmæssige ændringer, finder Kommissionen det hensigtsmæssigt og relevant at slå de to rapporter sammen til en. Denne rapport søger også at kommunikere information, der vil forbedre økonomiske aktørers og nationale myndigheders efterlevelse af forordningen, og at øge gennemsigtigheden af Kommissionens beslutningsproces.

Kommissionen har udarbejdet denne rapport på grundlag af drøftelser og høringer i det stående udvalg vedrørende udgangsstoffer (SCP), en ekspertgruppe under Kommissionen<sup>2</sup> bestående af de kompetente myndigheder i EU-medlemsstaterne og i EØS-landene og repræsentanter for den kemiske forsyningskæde og detailhandelen, og på grundlag af Kommissionens egne overvejelser.

## **2. BAGGRUND**

### **2.1. Status med hensyn til efterlevelse af forordningen**

Pr. 1. januar 2017 havde de fleste medlemsstater efterlevet forordningens krav.

- Alle medlemsstater har oprettet et eller flere nationale kontaktpunkter med et klart angivet telefonnummer og e-mailadresse til indberetning af mistænkelige transaktioner samt væsentlig bortkomst og tyveri (artikel 9, stk. 2).
- 23 medlemsstater efterlever forordningen fuldt ud, idet de har fastsat regler for sanktioner (artikel 11), regelmæssigt udbredt vejledninger udarbejdet af SCP (artikel 9, stk. 6) og, hvor det er relevant, underrettet Kommissionen om de foranstaltninger,

---

<sup>1</sup> EUT L 39 af 9.2.2013, s. 1.

<sup>2</sup> Gruppereference E03245, se under

<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3245&NewSearch=1&NewSearch=1>

de har truffet med henblik på gennemførelse af undtagelser under en licensordning eller en registreringsordning (artikel 4, stk. 4) eller om eksisterende ordninger (artikel 13, stk. 4).

- Fem medlemsstater har efterlevet forordningen delvist, idet de ikke har fastsat regler for sanktioner.

I et forsøg på at sikre medlemsstaternes fuldstændige efterlevelse af forordningen har Kommissionen indledt bilaterale drøftelser om efterlevelse og indledt overtrædelsesprocedurer<sup>3</sup> mod nogle medlemsstater, og den vil fortsat gennemføre sådanne drøftelser efter behov.

Forordningen er EØS-relevant og finder derfor også anvendelse på Island, Liechtenstein og Norge. EFTA-Tilsynsmyndigheden (ESA) har beføjelser til at overvåge efterlevelse af forordningen i disse lande. Mens Norge og Liechtenstein efterlever forordningen, indbragte ESA den 17. november 2016 Island for EFTA-Domstolen på grund af landets manglende vedtagelse af de foranstaltninger, der er nødvendige for at gøre forordningen til en del af landets nationale retsorden<sup>4</sup>.

Endelig er Schweiz ikke bundet af forordningens bestemmelser, men overvejer alligevel at vedtage foranstaltninger til kontrol med og begrænsning af udgangsstoffer til eksplosivstoffer på nationalt plan. Landet har allerede udpeget et nationalt kontaktpunkt til indberetning af mistænkelige transaktioner samt væsentlig bortkomst og tyveri.

## 2.2. Nationale gennemførelsesforanstaltninger

Med artikel 4, stk. 1, forbyder forordningen, at udgangsstoffer til eksplosivstoffer underlagt begrænsninger (opstillet i bilag I til forordningen) gøres tilgængelige for, indføres, besiddes eller bruges af almindelige borgere. Medlemsstaterne kan dog indføre og opretholde licens- og/eller registreringsordninger, der muliggør, at udgangsstoffer til eksplosivstoffer underlagt begrænsninger på en kontrolleret måde gøres tilgængelige for almindelige borgere (artikel 4, stk. 2 og 3).

Pr. 1. januar 2017, havde 16 medlemsstater indført licens- og/eller registreringsordninger, mens de resterende 12 medlemsstater opretholder forbuddet<sup>5</sup>. Anvendelsen af forordningen til dato viser således, at der ikke hersker enighed på EU-plan om, hvorvidt udgangsstoffer til eksplosivstoffer underlagt begrænsninger skal forbydes eller gøres tilgængelige på en kontrolleret måde.

Blandt de medlemsstater, der opretholder licensordninger, er der væsentlige forskelle på procedurerne for anmodning om licenser, de kriterier, der ligger til grund for indrømmelse eller afvisning af licenser og gyldighedsperioden og -typen. Nogle medlemsstater er af den opfattelse, at ansøgninger om licens skal imødekommes, medmindre der findes en grund til ikke at gøre det, mens andre medlemsstater anvender den modsatte tilgang og afviser at udstede licenser, hvis der ikke er en specifik årsag til at udstede dem. Som følge heraf er der stor forskel på den procentdel licenser, der indrømmes og afvises i de medlemsstater, der har sendt oplysninger til Kommissionen. Der findes til dato ingen eksempler på, at medlemsstaterne gensidigt har anerkendt hinandens licenser.

<sup>3</sup> I henhold til artikel 258 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

<sup>4</sup> EFTA-Domstolen sag E-18/16.

<sup>5</sup> En liste over foranstaltninger findes på [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism/explosives/explosives-precursors/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism/explosives/explosives-precursors/index_en.htm)

Nogle medlemsstater foreslår, hvor det er muligt, alternative stoffer eller koncentrationsniveauer, der kan anvendes til lovlige formål. De erfaringer, som medlemsstaterne har indberettet, tyder på, at der findes alternativer til mange, om ikke de fleste, kendte lovlige anvendelser.

Nogle medlemsstater er gået et skridt videre end de minimumskrav, der er fastsat i forordningen, og har vedtaget foranstaltninger, der f.eks. kræver, at de økonomiske aktører skal registreres hos de kompetente myndigheder og regelmæssigt skal indberette alle transaktioner, herunder import, udvider forordningen til at omfatte professionelle brugere, fastsætter betingelser for opbevaring, kræver udveksling af relevante grænseoverskridende oplysninger med andre medlemsstater eller tildeler toldmyndighederne en rolle.

Derudover anvender nogle medlemsstater begrænsningerne og kontrollen på udgangsstoffer til eksplosivstoffer, der ikke er opført på listen, eller strengere begrænsninger for stoffer, der er opført på listen. I alle de aktuelle tilfælde havde medlemsstaterne allerede indført begrænsninger og kontroller, inden forordningen blev vedtaget.

De fleste medlemsstater har parallelt med vedtagelsen og håndhævelsen af deres nationale foranstaltninger angiveligt gennemført oplysningskampagner henvendt til de økonomiske aktører, der indgår i forsyningskæden for de udgangsstoffer til eksplosivstoffer, der er opført på listen. Kampagnerne har haft til formål at øge kendskabet til forpligtelsen til at begrænse og indberette mistænkelige transaktioner. Nogle medlemsstater inddrager aktivt onlineleverandører og -markedspladser.

Det er stadig for tidligt at drage konklusioner på grundlag af de indsendte data om licenser, registrering, indberetninger af mistænkelige transaktioner og håndhævelse. Kommissionen vil fremover forsøge at indsamle og analysere relevante data med henblik på at påvise tendenser i trusselsniveauet, god praksis og potentielle områder, der kan styrkes eller harmoniseres, på EU-plan.

### **2.3. Det stående udvalg vedrørende udgangsstoffer (SCP)**

Siden SCP blev oprettet under EU's handlingsplan for øget sprængstofsikkerhed fra 2008<sup>6</sup>, har det aktivt arbejdet for at forbedre beskyttelsen i Europa mod anvendelse af udgangsstoffer til eksplosivstoffer til fremstilling af hjemmelavede eksplosivstoffer.

Siden vedtagelsen af forordningen i 2013 er SCP regelmæssigt trådt sammen for at fremme og overvåge gennemførelsen af den. Vigtigst af alt giver SCP medlemsstaterne og repræsentanter for de økonomiske aktører i forsyningskæden en platform for udveksling af oplysninger og synspunkter om forordningen og den praktiske gennemførelse af den.

Andre resultater af SCP's arbejde omfatter vedtagelse og regelmæssig gennemgang af vejledningen<sup>7</sup> og det forberedende arbejde til tre delegerede retsakter, hvormed stoffer, der indebar en trussel, blev tilføjet til bilag II (se afsnit 4). SCP har også muliggjort en mere omfattende grænseoverskridende udveksling af oplysninger om indberetninger af mistænkelige transaktioner, bortkomst og tyveri samt indrømmelse eller afvisning af licenser, ligesom det har støttet den kemiske industris og detailhandelens oplysningsbestræbelser. I 2013-2015 forestod fire medlemmer af SCP det EU-finansierede projekt om sikkerheden i forbindelse med salg af kemikalier i højrisikogruppen, som

---

<sup>6</sup> Rådsdokument 8311/08.

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism/explosives/explosives-precursors/docs/guidelines\\_on\\_the\\_marketing\\_and\\_use\\_of\\_explosives\\_precursors\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism/explosives/explosives-precursors/docs/guidelines_on_the_marketing_and_use_of_explosives_precursors_en.pdf)

udviklede vejledende materiale til detailhandlere både på fysiske steder og på internettet og til de retshåndhævende myndigheder.

### 3. GENNEMGANG

Det fremgår af Europols EU Terrorism Situation and Trend Report 2016 (EU's rapport om situationen og udviklingen med hensyn til terrorisme), at hjemmelavede eksplosivstoffer sammen med konventionelle skydevåben fortsat er terroristernes foretrukne våben på grund af deres tilgængelighed, enkelhed og effektivitet. Alligevel kunne der i denne rapport og i udgaverne fra 2015, 2014 og 2013 noteres et fald i brugen af improviserede eller hjemmelavede eksplosivstoffer i forhold til brugen af skydevåben og/eller antændelige indretninger.

Forordningens ikrafttræden har bidraget til at nedbringe den trussel, som udgangsstoffer til eksplosivstoffer udgør i Europa. Det fremgår af møder og høringer i SCP og en undersøgelse udført af et uafhængigt ekspertkonsortium<sup>8</sup>, at:

- **den mængde udgangsstoffer til eksplosivstoffer, der findes på markedet, er faldet.** Dette skyldes, dels at mange økonomiske aktører anvender begrænsningerne, dels at nogle producenter frivilligt er ophørt med at fremstille disse stoffer, og nogle økonomiske aktører er ophørt med at sælge dem. Forsyningskæden har ikke rapporteret om nogen væsentlige forstyrrelser eller økonomiske tab som følge heraf. I nogle medlemsstater, der fortsat har licensordninger, har myndighederne ligeledes oplyst, at antallet af ansøgninger om licens i øjeblikket er væsentligt lavere, end det var i det første år, hvor forordningen blev anvendt. Dette tyder på, at almindelige borgere med succes har indført alternative (ikke-følsomme) stoffer til brug i deres lovlige ikkeprofessionelle virksomhed
- **de kompetente myndigheder og de retshåndhævende myndigheder har øget kapacitet til at undersøge mistænkelige hændelser i tilknytning til udgangsstoffer til eksplosivstoffer.** Medlemsstaterne har oplyst om en stigning i antallet af indberettede mistænkelige transaktioner, bortkomst og tyveri på grund af større opmærksomhed blandt de økonomiske aktører, der håndterer udgangsstoffer til eksplosivstoffer. Derudover har nogle medlemsstater på et *ad hoc*-grundlag udvekslet oplysninger om indberetninger og afviste licenser. Endelig har de kompetente myndigheder i medlemsstater, der fortsat har licensordninger, en bedre forståelse af, hvilke almindelige borgere der er i besiddelse af stoffer, der er underlagt begrænsninger, og hvad de agter at bruge dem til.

Det er endnu ikke muligt at vurdere forordningens betydning nærmere. En række hændelser indberettet af medlemsstaterne tyder imidlertid på, at anvendelsen af forordningen har bidraget til deres bestræbelser på at forhindre terrorangreb med hjemmelavede eksplosivstoffer.

#### 3.1. Udfordringer, der er opstået som følge af anvendelsen af forordningen

Til trods for forordningens generelt positive virkning med hensyn til at nedbringe adgangen til og øge kontrollen med udgangsstoffer til eksplosivstoffer har anvendelsen af

---

<sup>8</sup> Preparatory Study on the implementation of Regulation (EU) 98/2013 on the marketing and use of explosives precursors (november 2016) (Forberedende undersøgelse af gennemførelsen af forordningen om markedsføring og brug af udgangsstoffer til eksplosivstoffer). Koordineret af ENCO på Europa-Kommissionens vegne under rammekontrakt for tjenesteydelser HOME/2014/ISFP/PR/CBRN/0025 – Parti 1.

forordningen givet anledning til adskillige problemer og udfordringer. De eksempler, der er nævnt i dette afsnit, afspejler ikke nødvendigvis alle eller de fleste medlemsstaters og økonomiske aktørers erfaringer. Ikke desto mindre har de haft en tilstrækkelig stor indvirkning til, at de ikke kan tilskrives de særlige omstændigheder i en enkelt medlemsstat eller hos en enkelt aktør.

Den største udfordring for **medlemsstaternes kompetente myndigheder** er det store antal aktører, der er berørt af de begrænsninger og den kontrol, der indføres med forordningen. Da mange af de kemiske stoffer og blandinger, der er omfattet af forordningen, er husholdningsprodukter, er forsyningskæden væsentligt længere end for andre produkter, der er underlagt specifikke kontrolbestemmelser (f.eks. narkotikaprækursorer). Det har derfor været en udfordring for de kompetente myndigheder at nå ud til alle de økonomiske aktører i forsyningskæden for udgangsstoffer til eksplosivstoffer for at informere dem om deres forpligtelser. De kompetente myndigheder har dog i samarbejde med de sammenslutninger, der repræsenterer den kemiske industri og detailhandlen, gennemført oplysningskampagner og taget kontakt til en lang række aktører – fra producenter til detailhandlere, fra store virksomheder til små uafhængige forretninger og fra internetforhandlere til internetmarkedspladser.

En anden udfordring for medlemsstaternes myndigheder er håndhævelse af begrænsningerne af og kontrollen med internetsalg, import og bevægelser inden for EU. Produkter med stor volumen transporteres og sælges ofte i større mængder (f.eks. kunstgødning) og er derfor relativt nemmere at identificere og kontrollere. Omvendt sælges andre produkter i små mængder og med et lille volumen, og det er derfor vanskeligere at opsnappe, når de afsendes eller transporteres ind i eller inden for Europa. Med henblik på at løse dette problem øger de retshåndhavende myndigheder og toldmyndighederne deres bestræbelser på at påvise tilfælde af ulovlig erhvervelse og besiddelse ved f.eks. at øge samarbejdet mellem agenturer og udveksle information på EU-plan.

En stor udfordring for de **økonomiske aktører**, særlig inden for detailhandlen, har været at påvise de produkter, der er omfattet af forordningens anvendelsesområde. Produkter indeholdende udgangsstoffer til eksplosivstoffer, der er underlagt begrænsninger, skal mærkes i overensstemmelse hermed. Sker dette ikke tidligt i forsyningskæden, er det vanskeligt for aktørerne på detailplan at kontrollere, at mærkningen er påført, og at begrænsningen finder anvendelse. Endvidere er de udgangsstoffer til eksplosivstoffer, der er opført i bilag II til forordningen, ikke underlagt begrænsninger og skal ikke mærkes. De økonomiske aktører, særlig dem, der har en stor udskiftning i personalet, skal bruge meget tid på at identificere problematiske produkter og uddanne deres personale ordentligt.

De økonomiske aktører, der handler på tværs af de indre grænser i EU, står ligeledes over for den udfordring at skulle tilpasse sig til den specifikke karakter af de forskellige ordninger i de enkelte medlemsstater. Forordningen giver medlemsstaternes myndigheder mulighed for at fastsætte centrale aspekter af anvendelsen af forordningen på deres område. De økonomiske aktører skal følgelig være opmærksomme på den ordning, der findes i den specifikke medlemsstat, som produktet skal sendes til, og de skal registrere salget, kontrollere en licens eller opgive salget i overensstemmelse hermed. Nogle virksomheder har solide interne due diligence-procedurer, der letter overholdelse af komplekse lovgivningsrammer. For virksomheder, der ikke har sådanne procedurer, og som ofte er mindre virksomheder, er dette en tidskrævende proces.

Endelig har økonomiske aktører, der sælger til såvel almindelige borgere som andre typer slutbrugere, oplyst, at det er vanskeligt at vurdere med en rimelig grad af sikkerhed, om den

person, der køber et stof, der er underlagt begrænsninger, handler som led i sin sædvanlige virksomhed som handlende eller forretningsdrivende eller sin sædvanlige profession eller i en anden egenskab. Forordningen fastsætter ganske rigtigt ikke kriterier for vurdering af, hvad der kan betegnes som professionel, eller for kontrol af faglige referencer. Det er op til medlemsstaternes myndigheder at foretage disse overvejelser, hvilket resulterer i, at der kan findes forskellige kriterier i forskellige lande.

En stadig udfordring for **Kommissionen** er at holde sig på forkant med sikkerhedstruslen, der til stadighed udvikler sig. Kommissionen er afhængig af oplysninger og data fra medlemsstaterne, når den skal tilpasse forordningen til anvendelsen af nye kemiske stoffer eller nye koncentrationer af opførte stoffer. I 2016 har bestræbelser kanaliseret via SCP ført til, at tre stoffer, der indebærer en trussel, er blevet tilføjet i bilag II (se afsnit 4).

Kommissionen prioriterer en løsning af alle ovennævnte udfordringer. Kommissionen vil i tæt samarbejde med SCP anvende de værktøjer, der står til dens rådighed (herunder lovgivning, vejledende dokumenter og praktisk støtte), til at forbedre medlemsstaternes myndigheders og de økonomiske aktørers kapacitet til at leve op til deres ansvar i fuld tillid til, at de gør det korrekt.

### **3.2. Det ønskelige i og gennemførligheden af at styrke og harmonisere systemet yderligere**

Den trussel, som udgøres af terroristers anvendelse af udgangskemikalier til eksplosivstoffer i hjemmelavede eksplosivstoffer, er fortsat høj og udvikler sig konstant. Kommissionen prioriterer en fuldstændig gennemførelse af de eksisterende bestemmelser, men overvejer ligeledes, hvilke foranstaltninger og handlinger der vil kunne styrke systemet i fremtiden<sup>9</sup>.

Ændringer af forordningen vil kunne medføre ekstra byrder for de offentlige myndigheder, de økonomiske aktører og forbrugerne. For at sikre at byrderne ikke er uforholdsmæssige i forhold til de mål, man ønsker at nå, vil Kommissionen i 2017 vurdere indvirkningerne samt omkostningerne og fordelene for alle aktører og et eventuelt potentiale for forenkling med henblik på:

- **en stramning af begrænsningerne og kontrollen ved at tilføje nye stoffer**, der giver anledning til bekymring, til forordningens anvendelsesområde og ved at øge begrænsningerne af stoffer, der allerede er omfattet
- **en forbedring af medlemsstaternes myndigheders kapacitet til at overvåge salg og besiddelse af udgangsstoffer til eksplosivstoffer**. De kompetente myndigheder skal have kendskab til, hvem de økonomiske aktører, der gør udgangsstoffer til eksplosivstoffer tilgængelige på markedet, er, og hvem der køber, besidder og anvender de udgangsstoffer til eksplosivstoffer, der er underlagt begrænsninger. Disse personer omfatter almindelige borgere og personer, der anvender stofferne i tilknytning til deres erhverv. Med dette mål for øje vil Kommissionen undersøge indvirkningerne af foranstaltninger såsom krav til de økonomiske aktører om at lade sig registrere ved den relevante kompetente myndighed og til regelmæssigt at fremsende deres register over transaktioner til de kompetente myndigheder. Kommissionen vil ligeledes overveje virkningerne af at fastsætte fælles kriterier for udstedelse af licenser med henblik på at harmonisere betingelserne for

---

<sup>9</sup> COM(2015) 624 final.

imødekommelse eller afvisning af ansøgninger og på at fremme gensidig anerkendelse mellem medlemsstaterne

- **en forbedring af kapaciteten hos medlemsstaternes kompetente myndigheder og de retshåndhævende myndigheder til at påvise og undersøge mulige overtrædelser af forordningen.** Kommissionen vil overveje foranstaltninger til styrkelse af systemet til indberetning af mistænkelige transaktioner, bortkomst og tyveri ved f.eks. at sikre, at oplysninger, der kan være relevante i en grænseoverskridende sammenhæng, udveksles. Kommissionen vil også overveje foranstaltninger med henblik på at styrke systemet i forbindelse med indførsel af udgangsstoffer til eksplosivstoffer fra tredjelande (f.eks. import) og toldmyndighedernes operationelle rolle ved Unionens ydre grænser
- **en forbedring af de økonomiske aktørers kapacitet i hele forsyningskæden.** Kommissionen vil overveje foranstaltninger til forbedring af fremsendelse af information i forsyningskæden for kemikalier og detailhandlen ved f.eks. at tage forordningens bestemmelse om mærkning op til fornyet overvejelse. Hvor det er muligt, vil Kommissionen også søge at nedbringe de retlige usikkerheder for de økonomiske aktører.

Parallelt hermed vil Kommissionen genbehandle overførslen af relevante bestemmelser om ammoniumnitrat fra REACH (forordning (EF) nr. 1907/2006)<sup>10</sup> til forordningen<sup>11</sup>, og som Kommissionen anførte i sin første statusrapport om indførelsen af en effektiv og ægte sikkerhedsunion<sup>12</sup>, vil den ligeledes undersøge resultaterne af EU-finansierede forskningsprojekter, der har potentiale til at nedbringe truslen fra hjemmelavede eksplosivstoffer ved f.eks. at neutralisere visse stoffers og produkters eksplosive egenskaber.

Kommissionen vil ligeledes overveje ikkelovgivningsmæssige tiltag, som kan styrke systemet yderligere. Det vil ske via f.eks. en styrkelse af Europols rolle, nedsættelse af ad hoc-undergrupper under SCP, som skal drøfte specifikke udfordringer (f.eks. tilgængelighed og kontrol med internetsalg eller toldvæsenets rolle), fremme af møder mellem nationale kontaktpunkter og støtte af foranstaltninger til forbedring af samarbejdet på regionalt plan.

### **3.3. Det ønskelige i og gennemførligheden af at udvide forordningens anvendelsesområde til at omfatte professionelle brugere**

De begrænsninger, der indføres med forordningen, finder kun anvendelse på "almindelige borgere". Personer, der handler som led i deres sædvanlige virksomhed som handlende eller forretningsdrivende eller deres sædvanlige profession (normalt kaldet "professionelle brugere"), kan fortsat uden begrænsninger få adgang til udgangsstoffer til eksplosivstoffer, der er underlagt begrænsninger.

Undtagelsen for professionelle brugere indebærer enten 1) en formodning om, at denne type bruger ikke vil gøre ulovlig brug af udgangsstoffer til eksplosivstoffer til fremstilling af hjemmelavede eksplosivstoffer, og/eller 2) at det anses for at være uforholdsmæssigt byrdefuldt for de økonomiske aktører at udvide begrænsningerne til at gælde for denne type bruger.

---

<sup>10</sup> EUT L 396 af 30.12.2006, s. 1.

<sup>11</sup> I henhold til forordningens artikel 18, stk. 2, og som fastsat i COM(2015) 122 final, skulle Kommissionen fremlægge sine synspunkter.

<sup>12</sup> COM(2016) 670 final.



Kommissionen mener imidlertid, at fritagelsen af professionelle brugere fra de begrænsninger, der indføres med forordningen, kan indebære en mulig sikkerhedsbrist. Kommissionen vil derfor tage indvirkningerne af nye foranstaltninger, der udvider forordningens anvendelsesområde til at omfatte professionelle brugere, i betragtning, samtidig med at den nøje undersøger de byrder, der pålægges de økonomiske aktører. F.eks. skal de økonomiske aktører måske registrere alle transaktioner, der involverer professionelle brugere og føre registre, som de kompetente myndigheder kan føre tilsyn med.

Det ovenstående ville give de kompetente myndigheder og de retshåndhavende myndigheder et bedre billede af, hvem der har adgang til hvilke udgangsstoffer og til hvilket formål. Det ville også fremme tidlig efterforskning og retsforfølgning af tilfælde af påstået misbrug.

Derudover vil Kommissionen overveje at indføre en harmoniseret definition af "professionel bruger" og fælles kriterier for bestemmelse af, hvem der kan betegnes som professionel, eller for kontrol med faglige referencer.

### **3.4. Det ønskelige i og gennemførligheden af at medtage ikkeregistrerede udgangsstoffer til eksplosivstoffer i bestemmelserne om indberetning af mistænkelige transaktioner, bortkomst og tyveri**

Kommissionen påtænker ikke at anvende bestemmelserne om indberetning af mistænkelige transaktioner, bortkomst og tyveri på den generelle kategori "ikkeregistrerede udgangsstoffer til eksplosivstoffer". At gøre dette ville pålægge de økonomiske aktører en uforholdsmæssig byrde og en urimelig usikkerhed, da de ikke nødvendigvis ved, hvilke kemiske stoffer der på et givent tidspunkt kan anvendes som udgangsstoffer til eksplosivstoffer.

Ikke desto mindre finder Kommissionen det vigtigt at opdatere bilag II så ofte som nødvendigt for at tilføje specifikke stoffer, som indebærer en trussel som udgangsstoffer til eksplosivstoffer, og den har allerede benyttet sig af sine beføjelser til at vedtage delegerede retsakter til at gøre dette (se afsnit 4).

Derudover vil Kommissionen vurdere, om det er relevant at tilføje kategorier af stoffer til bilag II. Den vil f.eks. vurdere indvirkningerne af, herunder ud fra et økonomisk synspunkt, at medtage alle hydrater af de opførte nitratsalte på samme måde som forordning (EF) nr. 273/2004 gør for salte af narkotikaprekursorer<sup>13</sup>, samt al kunstgødning med et højt kvælstofindhold.

Ovenstående tilføjelser ville lukke de nuværende huller i forordningen og kan også lette de økonomiske aktørers opgave ved at forenkle vejledningerne om, hvilke stoffer der giver anledning til bekymring. Kommissionen vil dog vurdere, hvilke indvirkninger tilføjelserne helt nøjagtigt vil få på forsyningskæden, inden den vedtager nogen forslag.

## **4. UDØVELSE AF BEFØJELSER TIL AT VEDTAGE DELEGEREDE RETSAKTER**

Med forordningens artikel 12 tillægges Kommissionen beføjelse til at vedtage delegerede retsakter vedrørende 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

---

<sup>13</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 273/2004 af 11. februar 2004 om narkotikaprekursorer, EUT L 47 af 18.2.2004, s. 1.

eksplosivstoffer, eller på grundlag af forskning og afprøvning. Den kan også vedtage delegerede retsakter vedrørende tilføjelse af stoffer i bilag II, når det er nødvendigt for at tage højde for udviklingen med hensyn til misbrug af stoffer som udgangsstoffer til eksplosivstoffer.

I 2016 benyttede Kommissionen sig af sin beføjelse til at vedtage delegerede retsakter til at tilføje tre stoffer til bilag II:

- Kommissionens delegerede forordning (EU) om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 98/2013 for så vidt angår tilføjelse af aluminiumpulver til listen over udgangsstoffer til eksplosivstoffer i bilag II<sup>14</sup>.
- Kommissionens delegerede forordning om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 98/2013 for så vidt angår tilføjelse af magnesiumnitrat hexahydrat til listen over udgangsstoffer til eksplosivstoffer i bilag II<sup>15</sup>.
- Kommissionens delegerede forordning (EU) om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 98/2013 for så vidt angår tilføjelse af magnesiumpulver til listen over udgangsstoffer til eksplosivstoffer i bilag II<sup>16</sup>.

Medlemsstaterne foreslog SCP, at ovennævnte stoffer blev tilføjet til bilag II. Kommissionen hørte i forbindelse med udarbejdelsen af de delegerede retsakter alle de relevante aktører, særlig den kemiske industri og detailhandlen, som krævet i forordningen, og den fremlagde en analyse, der påviste, at tilføjelserne ikke ville medføre uforholdsmæssige byrder på de økonomiske aktører eller forbrugerne. Medlemmerne af og observatører i SCP drøftede og støttede i vidt omfang tilføjelserne. Inden vedtagelsen lagde Kommissionen ligeledes udkastene til delegerede retsakter ud i offentlig høring<sup>17</sup>. Under hele proceduren og beslutningsprocessen sikrede Kommissionen en rettidig og passende fremsendelse af relevante dokumenter til Europa-Parlamentet og Rådet.

I den periode, der er omfattet af nærværende rapport har Kommissionen ikke benyttet sig af sine delegerede beføjelser til at ændre grænseværdierne i bilag I.

Selv om Kommissionen ikke i øjeblikket har påvist nye stoffer, der bør underlægges et krav om indberetning, eller udgangsstoffer til eksplosivstoffer, der er underlagt begrænsninger, hvis grænseværdi bør ændres, kan sådanne behov opstå i fremtiden, og de skal hurtigt tages op via delegerede retsakter for at beskytte den offentlige sikkerhed. Kommissionen er derfor af den opfattelse, at den bemyndigelse til at vedtage delegerede retsakter, som den tillægges med forordningen, stiltiende bør forlænges for en periode på fem år i overensstemmelse med forordningens artikel 14, stk. 2.

## 5. KONKLUSION

Ikrafttrædelsen af forordning (EU) nr. 98/2013 har bidraget til at nedbringe adgangen til farlige udgangsstoffer til eksplosivstoffer, som kan misbruges til fremstilling af hjemmelavede eksplosivstoffer, fordi der med forordningen blev indført begrænsninger af

---

<sup>14</sup> C(2016) 7647 final.

<sup>15</sup> C(2016) 7650 final.

<sup>16</sup> C(2016) 7657 final.

<sup>17</sup> Kommissionen hilser som en del af sin dagsorden om bedre regulering feedback fra offentligheden på udkast til lovgivning offentliggjort på [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/index\\_da](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/index_da) velkommen.

og kontroller med centrale stoffer, der giver anledning til bekymring. Truslen fra hjemmelavede eksplosivstoffer er dog fortsat høj og udvikler sig konstant. I en Union med fri bevægelighed for personer, varer og tjenesteydelser forventer de europæiske borgere og personer bosiddende i Unionen, at der træffes foranstaltninger til bekæmpelse af terror på EU-plan. Derfor skal Kommissionen, medlemsstaterne og forsyningskæden for udgangsstoffer til eksplosivstoffer i fællesskab intensivere deres indsats for fuldt ud at gennemføre de eksisterende bestemmelser og finde frem til foranstaltninger og aktioner, der styrker systemet omkring hjemmelavede eksplosivstoffer i fremtiden.

Kommissionen er allerede i samarbejde med SCP begyndt at revidere forordningen ved at tilføje tre udgangsstoffer til eksplosivstoffer til bilag II. Dette er et vigtigt skridt i retning af en bedre kontrol med stoffer, der udgør en trussel. De erfaringer, der siden den 2. september 2014 er indhøstet med den praktiske gennemførelse, og den globale udvikling gør det imidlertid absolut nødvendigt at overveje yderligere ændringer af forordningen med henblik på at øge alle de involverede aktørers kapacitet til at gennemføre og håndhæve begrænsningerne og kontrollen. Med dette mål for øje vil Kommissionen nøje vurdere indvirkningerne af en række potentielle nye foranstaltninger, som der eventuelt vil blive fremsat forslag om i den nærmeste fremtid.