



Förordning om sprängämnesprekursorer

Försvarsdepartementet

2010-10-25

Dokumentbeteckning

KOM(2010) 473

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer

Sammanfattning

Sprängämnen används ofta vid terroristattacker. Det är bland annat därför en prioriterad fråga för EU att arbeta med att göra det svårare att tillverka sprängämnen så att terroristattacker och annan grov brottslighet kan undvikas, försvåras eller lindras. Som ett led i detta arbete har kommissionen nu antagit ett förslag till förordning om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer.

Den föreslagna förordningen hanterar problemet med att vissa ämnen och blandningar som är tillgängliga på marknaden för allmänheten kan missbrukas på så sätt att de används som baser (prekursorer) för tillverkning av sprängämnen. Hemmagjorda sprängämnen kan vara ett verktyg för terrorister och andra brottslingar. Förordningen skulle begränsa allmänhetens tillgång till sådana ämnen och blandningar (s k nyckelkemikalier), som kan missbrukas för olaglig tillverkning av sprängämnen. Detta ska uppnås genom att förbjuda försäljning till allmänheten av kemikalier som överskrider vissa gränsvärden för högsta tillåtna koncentration. Kemikalier med högre koncentrationer skulle endast få säljas till användare som kan dokumentera ett legitimt behov, och dessa användare skulle behöva tillstånd att köpa kemikalien i fråga.

Regeringen stödjer det övergripande arbetet inom EU i kampen mot terrorism och annan grov gränsöverskridande brottslighet. Kampen mot terrorismen måste föras på ett sätt som hör hemma i ett öppet, demokratiskt och rättssäkert samhälle. Regeringen ser ett värde i ett tätare praktiskt samarbete mellan medlemsstaterna och stödjer inriktningen i förordningen.

1.1 Ärendets bakgrund

Förslaget ligger i linje med EU:s övergripande strategi mot terrorism¹ och dess delmål om att hindra attacker med exempelvis sprängämnen. Kampen mot terrorism och annan grov gränsöverskridande brottslighet kräver internationell samverkan på detta område för att åtgärderna ska bli effektiva. Sprängämnen används ofta i terroristattacker. Det är därför en prioriterad fråga för EU att göra hanteringen av sprängämnen säkrare och att göra det svårare för terrorister att tillverka spränganordningar. Även vid annan grov brottslighet används ofta sprängämnen. En expertgrupp för sprängämnessäkerhet lade i juni 2007 fram en rapport med åtgärdsrekommendationer för ökad sprängämnessäkerheten i EU. Utifrån rapporten har kommissionen utarbetat en handlingsplan för att förbättra sprängämnessäkerheten inom EU, KOM(2007) 651, med förslag till 47 åtgärder att vidta.

En av de 47 åtgärderna var inrättandet av en Ständig Kommitté för Prekursorer. Prekursorer är kemiska produkter som kan användas som utgångsämnen vid tillverkning av hemmagjorda sprängämnen. Ständiga Kommittén för Prekursorer fick till uppgift att identifiera riskerna med olika prekursorer och föreslå lämpliga åtgärder till kommissionen. Sådana åtgärder inbegriper förslag till lagstiftning, inklusive förbud vad gäller saluförande och annan hantering. På basis av kommitténs arbete har kommissionen lagt fram ett förslag till förordning om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer. Förslaget antogs av kommissionen i september 2010.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget till förordning syftar till att begränsa allmänhetens tillgång till vissa nyckelkemikalier i högre koncentrationer, samt att kräva att misstänkta transaktioner och stölder av dessa och andra produkter innehållande prekursorer rapporteras. Man ska uppnå detta genom att tillståndsbelägga försäljning till allmänheten av produkter innehållande nyckelkemikalier som överskrider vissa koncentrationsnivåer - ett tillstånd som skulle prövas av en myndighet på basis av ett uppvisat legitimt behov. Vidare ska man kräva att försäljare registrerar sådana köp, samt att samtliga aktörer i distributionsleden rapporterar misstänkta transaktioner och stölder av produkter innehållande dessa och ytterligare prekursorer.

I bilaga I till förslaget till förordning listas de ämnen där tillstånd och registrering av köpet ska krävas vid försäljning av produkter innehållande dessa ämnen i koncentrationer över en viss halt. I bilaga II

¹ Rådets dokumentnummer 14469/4/05 av den 30 november 2005.

till förslaget till förordning listas de ämnen, utöver dem i bilaga I, för vilka aktörer i distributionskedjan ska krävas att rapportera misstänkta transaktioner med produkter innehållande dessa ämnen, samt stölder av sådana produkter.

Tanken är att den föreslagna lagstiftningsåtgärden ska åtföljas av frivilliga åtgärder som industrin och detaljhandelssektorn vidtar för att höja säkerheten och öka riskmedvetenheten genom hela försörjningskedjan.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget till förordning kommer att medföra ytterligare behov av analys av påverkan på svenska regler.

Vid en första preliminär bedömning anses förslaget medföra att Sverige kan behöva överväga att införa bestämmelser om:

- tillståndsmyndighet(er) för vissa prekursorer över angivna halter (angivna i bilaga I till förordningen),
- en nationell kontaktpunkt dit rapportering av misstänkta transaktioner av vissa prekursorer ska ske (som angivna i bilaga II till förslaget till förordning),
- sanktioner vid överträdelse, samt
- tillsyn

Förslaget kommer att påverka såväl enskilda personer som ekonomiska aktörer samt ha inverkan på flera myndigheter och sektorer. Myndigheter som kan komma att beröras är bl.a. RPS, MSB, KemI och FOI.

Det finns för närvarande inga svenska regler som fullt ut motsvarar de som finns i den föreslagna förordningen.

De varor och blandningar som skulle omfattas av den föreslagna förordningen är inte farliga i sig och finns, som nämnts, på marknaden och kan användas i legalt syfte.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

De budgetära konsekvenserna kan för närvarande inte avgöras med någon säkerhet, men utgångspunkten är att eventuella merkostnader som kan uppstå finansieras inom befintliga anslagsramar. Det behöver analyseras hur enskilda näringsidkares ekonomi påverkas av regelverket.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen stödjer det övergripande arbetet inom EU i kampen mot terrorismen och annan grov gränsöverskridande brottslighet.

Regeringen ser ett värde i ett tätare praktiskt samarbete mellan medlemsstaterna och stödjer inriktningen i förordningen. Regeringen anser det viktigt att kostnaderna för införandet av eventuella restriktioner i saluföring och användning av sprängämnesprekursorer vägs mot nyttan av dem. Experterna från Sverige har mot bakgrund av detta bl.a. vunnit gehör i kommittén för att näringsidkares användning av prekursorer inte bör regleras samt att endast vissa typer av ämnen behöver regleras.

Inför förhandlingarna kommer det att krävas en noggrann analys och samordning av olika intressen. Bl. a. bör analyseras hur svenska myndigheter och näringsidkare kommer att beröras.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter om förslaget till förordning är inte kända för närvarande.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter om förslaget till förordning är inte kända för närvarande.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. De åsyftade målen för förslaget kan inte i tillräcklig utsträckning nås av medlemsstaterna. Flera lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder vidtas visserligen på internationell, europeisk och nationell nivå, men antingen är de inte specifikt inriktade på de säkerhetsrisker som vissa kemikalier förknippas med eller också omfattar de inte hela EU. Det innebär att

prekursorer som kanske omfattas av restriktioner eller kontroll i ett land är lätta att få tag på i ett annat.

2010/11:FPM9

Förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen av följande skäl: Det föreslagna lagstiftningsinstrumentet har en klart begränsad räckvidd. Det ger medlemsstaterna större utrymme att utarbeta tillståndssystem i överensstämmelse med befintliga strukturer och att införa lämpliga straff. Samtliga ekonomiska aktörer skulle omfattas av samma regler. Instrumentet kan flexibelt anpassas till hotbildens utveckling och till ökade kunskaper om kemiska ämnen (t.ex. när det gäller forskningsresultat) genom att ämnen läggs till eller stryks ur bilagorna genom ett delegationsförfarande. Man valde en förordning som rättsinstrument för att undvika behovet av nationella genomförandeåtgärder i 27 medlemsstater varje gång bilagorna ändras.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionens förslag till förordning ska förhandlas inom relevant rådsarbetsgrupp och förhandlingar förväntas starta under hösten 2010.

4.2 Fackuttryck/termer

Sprängämnesprekursorer – omfattar kemiska ämnen som kan omvandlas till sprängämnen genom en kemisk reaktion eller en serie av sådana reaktioner, eller ingå som komponenter i en explosiv blandning .