



Ny förordning avseende sprängämnesprekursorer

Justitiedepartementet

2018-05-17

Dokumentbeteckning

KOM (2018) 209

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer, ändring av bilaga XVII i förordning (EC) nr 1907/2006 och upphävande av förordning (EU) nr 98/2013 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer

Tidigare relevanta faktapromemorior:

2007/08:FPM47

2016/17:FPM79

Sammanfattning

Förordningen om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer ("förordningen") som reglerar tillgången till och kontrollen över vissa kemiska ämnen som kan användas för tillverkning av sprängämnen trädde i kraft den 1 mars 2013. Förordningen har bidragit till att minska det hot som sprängämnesprekursorer utgör i Europa bl.a. genom att mängden tillgängliga sprängämnesprekursorer på marknaden har minskat.¹

Kommissionen anser dock att förordningen hittills inte har nått upp till sin fulla potential och har vid flera tillfällen aviserat att förordningen behöver ses över. I samband med att kommissionen den 18 oktober 2017, som en del av sitt terrorismbekämpningspaket, presenterade den elfte rapporten om framsteg i riktning mot en effektiv och verklig säkerhetsunion, meddelades det även att den tidigare påbörjade översynen av förordningen skulle intensifieras och påskyndas.

¹ Enligt SCP samt en undersökning som utförts av ett oberoende expertkonsortium (se KOM(2017) 103).

Den 17 april 2018 presenterade kommissionen ett förslag till ny förordning. Kommissionen föreslår bl.a. att begreppet professionell användare införs för att begränsa tillgången till sprängämnesprekursorer samt en skärpt reglering vad gäller ammoniumnitrat och svavelsyra.

2017/18:FPM85

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Förordningen syftar till att minska terrorhotet med hemmagjorda sprängämnen i Europa och är ett resultat av EU:s tidigare handlingsplan för bättre sprängämnessäkerhet, KOM (2007) 651 (se faktapromemoria 2007/08:FPM47).

Kommissionen har vid flera tillfällen påpekat att förordningen behöver ses över. I samband med att den elfte rapporten om framsteg i riktning mot en effektiv och verklig säkerhetsunion presenterades den 18 oktober 2017 meddelade kommissionen att översynen av förordningen behöver påskyndas.

Förslaget till en ny förordning presenterades den 17 april 2018.

1.2 Förslagets innehåll

Sprängämnesprekursorer är kemiska substanser som kan användas för att tillverka sprängämnen. Det finns flera exempel på när sprängämnesprekursorer i nutid använts i terrorattentat i Europa (Paris 2015, Bryssel 2016 samt Manchester 2017). Kommissionen anser att nuvarande restriktioner och kontrollmöjligheter i EU-regleringen på området visat sig vara otillräckliga för att på ett effektivt sätt förhindra detta. Kommissionens förslag syftar till att komma till rätta med de problem som finns genom att stärka och förtydliga förordningen.

Begreppet *professionell användare* (professional user) införs i förordningen. Dessa aktörer ska inte behöva ha tillstånd för att få tillgång till sprängämnesprekursorer.

Definitionen av en *enskild person* (member of the general public) föreslås omfatta, utöver fysiska personer, även juridiska personer. Dessa aktörer måste ansöka om tillstånd för att få tillgång till de sprängämnesprekursorer som anges i bilaga 1. För Sveriges vidkommande är Myndigheten för samhällsskydd och beredskap tillståndsgivare. I det nya förslaget tas möjligheten att välja ett registreringssystem bort.

Begreppet *ekonomisk aktör* (economic operator) behålls. En ekonomisk aktör är någon som tillgängliggör sprängämnesprekursorer för andra, vilket en professionell användare eller en enskild person inte gör. Det införs ett krav på att ekonomiska aktörer som tillgängliggör de ämnen som anges i bilaga 1 till enskilda personer (dvs. fysiska och juridiska personer som inte använder

sprängämnesprekursorer i närings- eller affärsverksamhet, hantverk eller yrkesutövning) ska verifiera identitet och tillstånd vid varje transaktion.

Kommissionen föreslår vidare att ekonomiska aktörer vid transaktioner med professionella användare ska spara namn- och adressuppgifter om dem. Informationen ska sparas i ett års tid och kunna uppvisas vid tillsyn eller om brottsbekämpande myndigheter begär det.

Förslaget till ny förordning föranleder även ändring av förordningens två bilagor. Svavelsyra förs över från bilaga 2 till bilaga 1. Anledningen är att högt koncentrerad svavelsyra är en nyckelkomponent i tillverkningen av flera sprängämnen. Avsikten med flytten av svavelsyra till bilaga 1 är att försvåra olaglig tillverkning av sprängämnen utan att det hindrar legitim användning.

Haltgränsen för produkter som innehåller nitrometan, som är ett ämne som redan återfinns i bilaga 1, sänks från nuvarande 30 viktprocent till 16 viktprocent i syfte att försvåra olaglig tillverkning.

Ammoniumnitrat regleras i dag i förordning (EG) 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier ("Reach-förordningen") och i bilaga 2 till förordningen om sprängämnesprekursorer. Kommissionen föreslår att ammoniumnitrat i fortsättningen endast ska regleras i bilaga 1 till förordningen om sprängämnesprekursorer. Ammoniumnitrat är en sprängämnesprekursor som använts i attentat, t.ex. i Oslo 2011. Ammoniumnitrat är en väsentlig beståndsdel i konstgödsel och därmed av stor betydelse för jordbrukssektorn. Regelförändringen ska dock inte påverka jordbrukares möjligheter att få tillgång till ammoniumnitrat i deras näringsverksamhet. Av den anledningen föreslås att en definition för *jordbruksverksamhet* (agricultural activity) införs i förordningen. Definitionen motsvarar den som används i Reach-förordningen.

Kommissionens befogenhet att anta delegerad akt föreslås utvidgas till att inte bara gälla ändring av haltgränser utan även tillägg av nya ämnen i bilaga 1.

I den nuvarande förordningen har ekonomiska aktörer, som har för avsikt att tillhandahålla enskilda personer ämnen som omfattas av restriktionerna i bilaga 1, en skyldighet att se till att det på förpackningen tydligt anges med lämplig etikett att enskildas förvärv, innehav eller användning omfattas av restriktioner. I kommissionens förslag ersätts märkningskravet med en bestämmelse om att varje ekonomisk aktör ska informera mottagande ekonomisk aktör om att produkten omfattas av restriktioner i förordningen.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Prekursorförordningen, som trädde i kraft den 1 mars 2013, är direkt tillämplig i Sverige.

Kommissionens förslag kommer i viss utsträckning att påverka den svenska författningsregleringen på området (lagen [2014:799] om sprängämnesprekursorer, förordningen [2014:880] om sprängämnesprekursorer samt lagen [1996:701] om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen).

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Lagförslaget påverkar inte EU:s budget. Förslagets effekter på statens budget beror på den slutliga utformningen. Finansiering ska ske i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67).

Kommissionen har genomfört en konsekvensanalys med tre alternativ som utgångspunkt: 1) Icke-lagstiftande åtgärder, 2) Lagstiftande åtgärder, en revidering av befintlig lagstiftning, 3) Lagstiftande åtgärder – översyn av nuvarande lagstiftning. Analysen visade att alternativ två var att föredra och att de föreslagna åtgärderna skulle stärka och förtydliga det befintliga juridiska ramverket.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens förslag till reviderad förordning som ett viktigt led i de samlade insatserna för en ännu mer effektiv och målinriktad bekämpning av terrorism och annan grov brottslighet. I det sammanhanget är ytterligare begränsningar av tillgången till sprängämnesprekursorer av stor betydelse.

Regeringen är i stort positiv till kommissionens förslag till en ny förordning. Vissa delar av förslaget behöver dock förtydligas och utvecklas. Exempelvis bör, om kommissionens förslag på ett effektivt sätt ska kunna bidra till att tillgången till sprängämnesprekursorer minskar, en ekonomisk aktör på ett säkert och ändamålsenligt sätt kunna kontrollera en professionell användares rätt att kunna få tillgång till dessa ämnen.

Regeringen är positiv till att ämnet svavelsyra förs över till bilaga 1 från bilaga 2 i förordningen om sprängämnesprekursorer samt att ämnet ammoniumnitrat överförs till dess bilaga 1 från Reach-förordningen.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkt är ännu inte känd.

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget vilar på artikel 114 i TFEU. Ordinarie lagstiftningsförfarande är tillämpligt.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

När det gäller subsidiariteten anför kommissionen att förordning 98/2013 har bidragit till en ökad säkerhet i Europa genom att mängden tillgängliga sprängämnesprekursorer på marknaden har minskat. Emellertid ges medlemsstaterna vissa möjligheter att själva välja nivå för exempelvis restriktioner. Enligt kommissionen kan detta leda till divergerande tolkningar och skillnader vad gäller praktisk tillämpning, vilket kan utnyttjas av kriminella i syfte att förvärva ämnen för tillverkning av olagliga sprängämnen. Att kriminella kan komma över dessa ämnen i en medlemsstat som valt en lägre restriktionsnivå påverkar hela EU och därför anser kommissionen att ytterligare harmonisering är nödvändig. En aspekt som kommissionen särskilt lyfter fram är att dessa olikheter gör att medlemsstater som redan tillämpar en hård kontroll kan tvingas införa ännu hårdare nationella regler, vilket kan få negativa effekter på den fria rörligheten inom EU.

Regeringen ställer sig bakom kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Beträffande proportionaliteten menar kommissionen att förslaget stärker och förtydligar det befintliga juridiska ramverket. De föreslagna åtgärderna överensstämmer med ambitionen att förhindra olaglig tillverkning av sprängämnen.

Regeringen bedömer att förslaget varken till innehåll eller form går utöver vad som är nödvändigt för att nå målen. Därför ställer sig regeringen bakom kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer att behandlas i rådsarbetsgrupp för teknisk harmonisering. Det första rådsarbetsgruppsmötet äger rum den 25 maj 2018.

Sprängämnesprekursorer är 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.

Ämnet ammoniumnitrat är den primära kvävekällan för växtnäring i kommersiell konstgödsel och en grundläggande beståndsdel i civila sprängämnen.

Ämnet nitrometan används som bränsle till modellfarkoster (såsom bilar, båtar, helikoptrar, flygplan). Det kan även användas vid framställning av hemmagjorda sprängämnen.