



**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 1 oktober 2010 (04.10)
(OR. en)**

**Interinstitutioneel dossier:
2010/0246 (COD)**

**14376/10
ADD 2**

**COMPET 272
CHIMIE 33
ENFOPOL 271
ENV 636
MI 348
ENT 127
CODEC 944**

INGEKOMEN DOCUMENT

van: de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-
generaal van de Europese Commissie

ingekomen: 21 september 2010

aan: de heer Pierre de BOISSIEU, secretaris-generaal van de Raad van de
Europese Unie

Betreft: Werkdocument van de diensten van de Commissie
Samenvatting van de effectbeoordeling
Begeleidend document bij de verordening van het Europees Parlement en
de Raad over het op de markt brengen en het gebruik van precursoren
van explosieven

Hierbij gaat voor de delegaties Commissiedocument SEC(2010) 1041 definitief.

Bijlage: SEC(2010) 1041 definitief



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 20.9.2010
SEC(2010) 1041 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij de
VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD
over het op de markt brengen en het gebruik van precursoren van explosieven

COM(2010) 473
SEC(2010) 1040

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

**Begeleidend document bij de
VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD
over het op de markt brengen en het gebruik van precursoren van explosieven**

1. ACHTERGROND

Overeenkomstig het EU-actieplan voor het verbeteren van de beveiliging van explosieven, dat in april 2008 door de Raad Justitie en binnenlandse zaken werd goedgekeurd en waarin de Commissie werd verzocht 'een permanent comité in te stellen voor de bespreking van maatregelen en de opstelling van aanbevelingen voor regelgeving inzake in de handel verkrijgbare precursoren van explosieven, rekening houdend met de kosteneffectiviteit', is de Commissie voornemens om in september 2010 maatregelen te nemen inzake het op de markt brengen en het gebruik van precursoren van explosieven.

De algemene doelstelling van de maatregelen is een geharmoniseerde aanpak vast te stellen om het op de markt brengen en het gebruik van bepaalde stoffen die veelvuldig worden gebruikt voor het illegaal vervaardigen van explosieven te beperken teneinde de verspreiding en het misbruik ervan te voorkomen. Deze maatregelen zijn erop gericht concrete uitvoering te geven aan het onderdeel 'voorkomen' van de terrorismebestrijdingsstrategie van de Europese Unie die de JBZ-Raad op 1 december 2005 heeft goedgekeurd.

Het voorgestelde beleid bouwt voort op het werk en de aanbevelingen van het Permanent Comité precursoren, een raadgevend comité ad hoc dat is samengesteld uit deskundigen van de autoriteiten van de lidstaten en vertegenwoordigers van de privésector en op een diepgaand onderzoek, getiteld '*Preparatory Study to Inform an Impact Assessment of Potential Legislative and Non-legislative Restrictions on Chemical Precursors to Explosives* (studie ter voorbereiding van een effectbeoordeling over eventuele wetgevende en andere beperkingen van chemische precursoren van explosieven)', dat door een externe contractant is opgesteld. De in de loop van de werkzaamheden over de studie ingediende verslagen werden ook regelmatig besproken in het Permanent Comité precursoren en in een interne werkgroep van de Commissie over kwesties inzake explosieven.

2. OMSCHRIJVING VAN HET PROBLEEM

In de voorbije jaren hebben de landen van de EU en de EER collectief een groot aantal terroristische en criminele aanslagen ondergaan waarbij explosieven, zelfgemaakte explosieven en geïmproviseerde explosiemiddelen werden gebruikt. Een nog groter aantal aanslagen werd verijdeld of mislukte¹. Om aanslagen te plegen worden meestal zelfgemaakte explosieven gebruikt.

2.1. Beoordeling van specifieke problemen

Grote beschikbaarheid van precursoren in de handel en gemakkelijke toegang voor particulieren

Een grote verscheidenheid van precursoren is thans voor particulieren gemakkelijk te verkrijgen. Ook via internet kunnen gemakkelijk precursoren worden gekocht. Nog grotere hoeveelheden precursoren kunnen worden verkregen bij of via commerciële of anderszins legitieme eindgebruikers.

¹ Zoals blijkt uit het EU Terrorism Situation and Trend Reports van Europol.

Groot ‘potentieel’ van precursoren

De concentratieniveaus van precursoren in bepaalde producten die voor particulieren en voor legitieme eindgebruikers beschikbaar zijn, volstaan in veel gevallen om een explosief te vervaardigen.

Niet overal in de EU dezelfde spelregels

Op internationaal, EU- en nationaal niveau bestaan er weliswaar wetgevende en andere maatregelen, maar ofwel zijn deze niet specifiek gericht op de beveiligingsrisico's van bepaalde chemische stoffen ofwel bestrijken deze niet de hele EU. Dat impliceert dat precursoren waarvoor in één land beperkingen of controles gelden, in een ander land gemakkelijk verkrijgbaar zijn. Naast de gevolgen voor de beveiliging kan een dergelijke situatie ook aanleiding geven tot marktverstoringen die beletten dat er op dit gebied in de EU gelijke voorwaarden gelden.

De belangrijkste groepen precursoren die dringend aandacht behoeven, zijn:

Groep precursoren	Chemische stof	Belangrijkste geassocieerd gebruik
Nitraten/ Stikstofmeststoffen	Ammoniumnitraat	Ammoniumnitraat (gemengd met een brandstof, bv. dieselolie (ANFO) of suiker (ANIS) is een van de meest voorkomende bestanddelen van grootschalige geïmproviseerde explosiemiddelen. Andere nitraten kunnen ook als oxiderende bestanddelen van geïmproviseerde explosiemiddelen worden gebruikt.
	Kaliumnitraat	
	Natriumnitraat	
	Calciumnitraat	
Waterstofperoxide en aceton	Waterstofperoxide	Door verscheidene terroristische groeperingen gebruikt om triaceton-triperoxide (TATP) te maken.
	Aceton (propanon)	
Nitromethaan en hexamine	Nitromethaan	Nitromethaan: door ETA en mogelijk door andere groeperingen gebruikt. Explosief in combinatie met ammoniumnitraat of salpeterzuur. Hexamine: gebruikt om explosieven te maken in combinatie met waterstofperoxide.
	Hexamine (methenamine)	
Sterke zuren	Salpeterzuur	Salpeterzuur wordt gebruikt in de synthese van zelfgemaakte explosieven zoals ureumnitraat.
	Zoutzuur	
	Zwavelzuur	
Chloraten en perchloraten	Natriumchloraat	Gebruikt als oxidatiemiddel / zuurstofgenerator voor zelfgemaakte explosieven. Een mengsel van chloraten kan op zichzelf een zelfgemaakt explosief zijn zonder dat een ontsteker / donorlading nodig is. Chloraten kunnen ook als donorlading dienen.
	Natriumperchloraat	
	Kaliumchloraat	
	Kaliumperchloraat	

2.2. Beginselen van subsidiariteit en evenredigheid

De EU is zo veilig als haar zwakste schakel. Derhalve zijn activiteiten op EU-niveau en een gecoördineerde EU-aanpak nodig en komen deze alle betrokken belanghebbenden ten goede. Het subsidiariteitsbeginsel wordt nageleefd aangezien de via maatregelen over precursoren van explosieven te bereiken doelstellingen niet door enige afzonderlijke EU-lidstaat kunnen worden bereikt en daarom op EU-niveau moeten worden aangepakt.

Het grote aantal aanslagen of pogingen tot aanslagen, zoals blijkt uit de verslagen van Europol, onderstreept de omvang en de urgentie van het probleem.

Bovendien is ook de interne markt een sterke reden voor regelgeving op EU-niveau aangezien de huidige situatie, waarin de chemische industrie aan verschillende regelgevingsstelsels is onderworpen, de markt verstoort en extra aanpassingskosten voor de privésector met zich brengt. In deze omstandigheden is EU-regelgeving over het op de markt brengen en het gebruik van precursoren van explosieven evenredig met het doel.

3. DOELSTELLINGEN

In tabel 3 hieronder worden de beleidsdoelstellingen weergegeven in verband met de vastgestelde problemen.

Tabel 3: Algemene, specifieke en operationele doelstellingen

Algemene doelstelling	Specifieke doelstellingen	Operationele doelstellingen
Het aantal en de omvang van terroristische en andere criminele incidenten in de EU waarbij explosieven worden gebruikt, verkleinen door terroristen en andere criminelen te beletten precursoren te gebruiken om explosieven te vervaardigen en hun de toegang tot precursoren te ontzeggen.	1.1 De beschikbaarheid van bepaalde precursoren voor particulieren beperken	1.1.1 De beschikbaarheid van bepaalde precursoren op de EU-consumentenmarkt voor particulieren beperken
		1.1.2 Bepaalde soorten bevoorradingskanalen / manieren om toegang te krijgen tot precursoren, beperken
	1.2 De betrouwbaarheid en de kracht van zelfgemaakte explosieven of bestanddelen, die gemaakt zijn voor kwaadaardige of criminele doeleinden, verkleinen	1.2.1 Geschikte additieven ontwikkelen en het gebruik ervan bevorderen om het gebruik van precursoren in explosieven te voorkomen
		1.2.2 De concentraties van bepaalde voor particulieren beschikbare precursoren beperken
	1.3 De beveiliging en de bewustmaking van de hele toeleveringsketen van precursoren verbeteren	1.3.1 Meer controle en toezicht op transacties en verkoop van bepaalde precursoren
		1.3.2 Meer controle en toezicht op vervoer, distributie, invoer / uitvoer, etc.
		1.3.3 Betere bewustmaking in de toeleveringsketen van de risico's in het algemeen en van verdachte transacties
	1.4 Voorkomen dat terroristen en andere criminelen in bepaalde landen gebruik maken van lagere controleniveaus en minder beperkingen inzake chemische stoffen	1.4.1 Gemeenschappelijke maatregelen op EU- / internationaal niveau vaststellen

De beleidsdoelstellingen zijn volledig in overeenstemming met de terrorismebestrijdingsstrategie van de Europese Unie, met het EU-actieplan voor de versterking van de beveiliging van explosieven en met het programma van Stockholm², dat

² 17024/09.

bepaalt: 'er dient ook een regelgevingskader te worden uitgewerkt om het hoofd te bieden aan de dreiging die uitgaat van precursoren'.

4. BELEIDSOPTIES

Tabel 4 bevat de overwogen beleidsopties. Beleidsopties 0 – 4 hebben alleen betrekking op verkoop aan particulieren en zullen daarom geen directe invloed hebben op professioneel gebruik. Personen die de betrokken precursoren professioneel gebruiken, kunnen indirect gevolgen ondervinden, aangezien zij soms gebruik maken van de gewone kleinhandelskanalen, die in de beleidsopties aan bepaalde beperkingen kunnen worden onderworpen. Alleen beleidsoptie 5 heeft betrekking op een breder spectrum van belanghebbenden uit de toeleveringsketen.

Tabel 4: Overzicht van de beleidsopties

Beleids optie status quo 0 —	Geen maatregelen. Deze optie betekent geen wijziging ten opzichte van de huidige situatie. De basis is een combinatie van bestaand beleid, wetgevingsacquis, vrijwillige maatregelen en andere relevante activiteiten.
Beleids optie 1	Een totaal verbod op de verkoop van de stoffen aan particulieren, ongeacht de concentratieniveaus.
Beleids optie 2	Een verkoopverbod voor de stoffen in alle concentraties en hoeveelheden over het internet.
Beleids optie 3	Een verbod op de verkoop aan particulieren wanneer de stof een specifiek concentratieniveau overschrijdt.
Beleids optie 4	Optie 3 met extra maatregelen:
Beleids optie 4a	een verbod op de verkoop aan minderjarigen.
Beleids optie 4b	verkoop van de stoffen in hogere concentraties dan die welke zijn toegestaan onder optie 3 via een handelaar of een vergunningstelsel voor consumenten.
Beleids optie 4c	vaststellen van een systeem voor het melden van verdachte transacties.
Beleids optie 4d	een regeling voor het labelen van precursoren met een code die specificeert dat de aankoop aan registratie onderworpen kan zijn, met een systeem voor het registreren van de identiteit van de koper (met inbegrip van internetverkoop). De registraties moeten aan de bevoegde rechtshandavingsinstanties ter beschikking worden gesteld.
Beleids optie 5	Maatregelen om het toezicht op legitiem en professioneel gebruik te verbeteren, inclusief subopties als:

	bevorderen van gedragscodes, onderwijs en opleiding, bewustmaking van personeel, maatregelen voor doorsneegebruikers en kleine gebruikers in het bijzonder
--	--

5. DE VERKOZEN OPTIE

De verkozen beleids optie kan als volgt worden geformuleerd:

het vaststellen van concentratiegrenswaarden voor de verkoop van bepaalde precursoren aan particulieren, met een systeem om voor bepaalde precursoren verdachte transacties te melden. Het ontwikkelen van een vergunningssysteem voor consumenten om de verkoop van hogere concentraties mogelijk te maken. Aanvullende vrijwillige maatregelen ter ondersteuning van de melding van verdachte transacties en de uitvoering van het vergunningssysteem voor consumenten, alsook andere relevante maatregelen om de bewustmaking in de toeleveringsketen te vergroten.

5.1. Belangrijkste effecten van de verkozen beleids optie

5.1.1. Financiële en economische effecten

De geschatte waarde van de goederen die thans jaarlijks aan particulieren worden verkocht boven de voorgestelde concentratiegrenswaarden bedraagt ongeveer 450-1150 miljoen euro. Ongeveer de helft van deze goederen zal nog steeds worden verkocht en gekocht via het verkrijgen van persoonlijke vergunningen. Consumenten zullen ook kunnen overschakelen op vervangende producten, die beschikbaar zijn. De geraamde daling van de verkoop aan consumenten bedraagt maximaal 115-280 miljoen euro.

Aangezien geen volledig verbod wordt beoogd en het totale niet-professionele verbruik van de betrokken precursoren slechts 1-5% van het totale verbruik van deze chemische stoffen in de EU bedraagt, zullen de gevolgen voor de producenten van basischemicaliën uiterst beperkt zijn.

Wat de kosten betreft voor bedrijven en overheden om de bepalingen van de verkozen beleids optie na te leven, kunnen de totale kosten van de nodige regelingen maximaal ongeveer 100-140 miljoen euro per jaar bedragen (waarvan ongeveer 65 miljoen euro door de overheid wordt gedragen), plus aanvullend 80-126 miljoen eenmalige kosten. Legitieme gebruikers zullen een aantal administratieve kosten moeten dragen wanneer zij zich moeten identificeren en het legitieme gebruik moeten bewijzen: een vergunning, registratie of het overleggen van bedrijfsdocumenten kunnen worden geëist. Consumenten zullen echter in het algemeen verdunde versies of — wanneer dat geen haalbare optie is — geschikte alternatieven kunnen verkrijgen (behalve voor enkele producten zoals hexaminebrandstoftabletten) wanneer zij ervoor kiezen geen vergunning te vragen.

Alle kostenramingen zijn gemaakt met het uitgangspunt dat de effecten zich aan de bovenkant van de schaal bevinden en dat zij in werkelijkheid veel kleiner kunnen zijn.

5.1.2. Sociale effecten

De maatregelen van de verkozen beleidsoptie zullen naar verwachting geen ernstige sociale effecten hebben. Niettemin is het echter duidelijk dat het succesvol tegengaan van de dreiging van aanslagen met zelfgemaakte explosieven, als algemeen positief sociaal effect tot betere beveiliging leidt en een vermindering van het aantal slachtoffers en langdurige gezondheidsproblemen, minder angst en een groter veiligheidsgevoel.

Aan de andere kant kunnen de beperkingen ook een aantal nadelen hebben voor consumenten, die nog steeds precursoren in hogere concentraties zullen kunnen verkrijgen, maar een vergunning zullen moeten vragen. Er is ook een kleine kans dat verkopers een transactie te snel als verdacht zullen beschouwen en zullen weigeren te verkopen. Dit kan echter worden tegengegaan met duidelijke richtsnoeren, voorlichting en opleiding. De kans bestaat ook dat bevoegde autoriteiten beslissen geen vergunningen te aanvaarden van personen die hun wettelijke verblijfplaats niet hebben in het land waar zij de aankoop wensen te doen, aangezien zij geen toegang hebben tot eventueel relevante informatie over die persoon. Bovendien mag het systeem voor de melding van verdachte transacties niet leiden tot 'overijverige', discriminerende reacties van bedrijven, bijvoorbeeld op basis van specifieke fysieke kenmerken of een buitenlands accent.

5.1.3. Effect op de grondrechten

De verkozen beleidsoptie vereist de verwerking van persoonsgegevens en de verdere bekendmaking ervan aan derden (bv. rechtshandhavinginstanties) in het geval van verdachte transacties. Dit kan het privéleven en het recht op bescherming van persoonsgegevens op een ernstige manier aantasten en derhalve moet het internationale en EU-gegevensbeschermingsrecht worden nageleefd alsook het nationale gegevensbeschermingsrecht ter uitvoering van het EU-gegevensbeschermingsrecht.

De vrijheid van ondernemerschap wordt niet aangetast, aangezien ondernemingen alle precursoren zullen kunnen blijven verhandelen (met enkele uitzonderingen zoals producenten van hexaminebrandstoftabletten), ook al zouden er een aantal beperkingen gelden gelet op het feit dat zij een nieuw meldingssysteem moeten vaststellen en extra controles van vergunningen moeten uitvoeren. Het eigendomsrecht wordt niet aangetast, aangezien bewerking, verkoop en bezit van precursoren in beginsel nog mogelijk blijven.

5.2. Voordelen van de verkozen beleidsoptie

5.2.1. De beschikbaarheid van bepaalde precursoren voor particulieren wordt beperkt

Onder een bepaald concentratieniveau zouden chemische stoffen vrij beschikbaar zijn voor consumenten. De beschikbaarheid van hogere concentraties wordt niet verboden, maar beperkt en gecontroleerd.

5.2.2. De betrouwbaarheid en de kracht van zelfgemaakte explosieven of bestanddelen, die gemaakt zijn voor kwaadaardige of criminele doeleinden, wordt verkleind

Het vaststellen van concentratiegrenswaarden zou ten minste als gevolg hebben dat het moeilijker wordt om zelf betrouwbare en krachtige explosieven te maken. Het melden van

verdachte transacties en een vergunningssysteem zullen beide een afschrikkend effect hebben en de kans vergroten dat terroristen en andere criminelen opgespoord worden alvorens zij de explosieven kunnen vervaardigen.

5.2.3. De beveiliging en de bewustmaking van de hele toeleveringsketen van precursoren wordt verbeterd

De cumulatieve effecten van de verschillende onderdelen van de beleidsoptie zouden zeer positief zijn voor de beveiliging en voor de bewustmaking van de hele toeleveringsketen die met precursoren omgaat. In vergelijking met bestaande nationale en EU-maatregelen zal de klemtoon meer liggen op beveiliging (tegenover veiligheid).

5.2.4. Voorkomen wordt dat terroristen en andere criminelen in bepaalde landen gebruik maken van lagere controleniveaus en minder beperkingen inzake chemische stoffen

De cumulatieve effecten van het verlagen van concentratieniveaus in de vrije verkoop en een meldingssysteem voor verdachte transacties en gecontroleerde verkoop van hogere concentratieniveaus zal op EU-niveau voor gelijke spelregels zorgen, waardoor verstoringen van de interne markt worden vermeden en wordt voorkomen dat personen met slechte bedoelingen gebruik maken van lagere normen in andere lidstaten.

5.3. Toegevoegde waarde van de EU

De voorgestelde maatregelen hebben als doel een totaalaanpak op EU-niveau te ontwikkelen en zo de huidige verschillen tussen de nationale benaderingen zo klein mogelijk te maken. Dat zal de werking van de interne markt verbeteren en zal voorkomen dat terroristen en andere criminelen gebruik maken van minder strenge normen in bepaalde lidstaten. Bovendien zullen die maatregelen de klemtoon van de EU op de beveiliging van precursoren (in tegenstelling tot de veiligheid alleen, zoals tot nu toe het geval was) versterken en bijdragen tot een betere bewustmaking van marktdeelnemers in de toeleveringsketen en van consumenten. Voorlichting en opleiding zullen helpen bij de uitvoering van de maatregelen van de verkozen beleidsoptie. Onderzoek zal ertoe bijdragen dat precursoren minder schadelijk worden. Tot slot, maar niet minder belangrijk, zullen de lidstaten door een gemeenschappelijk EU-aanpak voor de ontwikkeling en de uitvoering van dergelijke maatregelen ervaring en informatie kunnen uitwisselen.

5.3.1. Verwachte acceptatie bij belanghebbenden

Ook al hebben de deskundigen uit de lidstaten geen formeel politiek standpunt ingenomen, toch waren zij in het algemeen te vinden voor de combinatie van maatregelen in de verkozen beleidsoptie. Zij waren van oordeel dat de beleidsoptie grotendeels in overeenstemming is met maatregelen die reeds in verscheidene lidstaten van kracht waren en die succesvol zijn gebleken of recentelijk zijn genomen als reactie op een waargenomen noodzaak om de beveiliging van precursoren te verbeteren. Iedereen was het erover eens dat een aanpak voor de hele EU zou leiden tot gelijke spelregels op EU-niveau.

Ook de belanghebbenden uit de industrie steunden de combinatie van maatregelen van de beleidsoptie, ook al waren zij in het algemeen voorstanders van vrijwillige maatregelen.