

Fiche 2: verordening precursoren van explosieven

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Verordening van het Europees Parlement en de Raad over het op de markt brengen en het gebruik van precursoren van explosieven

Datum Commissiedocument

20 september 2010

Nr. Commissiedocument

COM (2010) 473

Prelex

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0473:FIN:NL:PDF>

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

SEC (2010) 1040, SEC (2010) 1041 (samenvatting)

SEC (2010) 1039 (IAB Opinion)

Behandelingstraject Raad

Raads werkgroep Terrorismebestrijding, CATS, JBZ-Raad (tijdens Hongaars voorzitterschap)

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en comitologie

a) *Rechtsbasis*: artikel 114 VWEU

b) *Stemwijze Raad en rol Europees Parlement*: Gewone wetgevingsprocedure (gekwaliceerde meerderheidsbesluitvorming in de Raad, medebeslissing Europees Parlement)

c) *Delegatie/ comitologie*: Indien zich ontwikkelingen in het misbruik van chemische stoffen als precursoren van explosieven voordoen, danwel bij voortschrijdend wetenschappelijk inzicht, dient een mogelijkheid te bestaan de selectie van risicovolle precursoren aan te passen. De Commissie stelt hiertoe voor dat zij de bevoegdheid krijgt de bijlagen van de conceptverordening waarin deze stoffen zijn opgenomen, te wijzigen door middel van gedelegeerde handelingen. De Raad en het Europees Parlement kunnen deze bevoegdheid te allen tijde intrekken of bezwaar maken tegen deze handelingen.

Samenvatting BNC-fiche

De verordening heeft als doel de beschikbaarheid van chemische stoffen met een groot risico te beperken door de verkoop aan particulieren van bepaalde chemische stoffen boven bepaalde concentraties te verbieden. De verkoop van deze stoffen in hogere concentraties wordt alleen nog toegestaan aan de zeer beperkte groep gebruikers die kunnen aantonen dat zij de chemische stof voor een legitiem doel nodig hebben. Met een vergunning kunnen ze deze alsnog kopen.

Nederland beoordeelt zowel de subsidiariteit als de proportionaliteit van het voorstel positief. Op EU-niveau bestaan thans verschillen in regelgeving. Dat maakt dat precursoren waarvoor in één land beperkingen of controles gelden, in een ander land gemakkelijk verkrijgbaar zijn. Met deze verordening wordt een oplossing aangedragen voor een beveiligingsprobleem als ook gezorgd voor een goede werking van de interne markt.

Nederland verwelkomt de concept-verordening. De vrije verkrijgbaarheid van deze chemicaliën is aantoonbaar één van de grootste veiligheidsrisico's voor de EU.

3. Samenvatting voorstel

Inhoud voorstel

Bij vrijwel alle terroristische aanslagen in West-Europa is gebruik gemaakt van zelfgemaakte explosieven. Zelfgemaakte explosieven kunnen ernstige gevolgen hebben en worden gezien als geschikt wapen vanwege de vrije verkrijgbaarheid van precursoren (chemische grondstoffen die te gebruiken zijn voor explosieven) en de beschikbare kennis. Recente voorbeelden zijn de (pogingen tot) aanslagen in Oslo, New York, Detroit en van de Sauerland Groep. Op EU-niveau bestaan thans verschillen in regelgeving. Dat maakt dat precursoren waarvoor in één land beperkingen of controles gelden, in een ander land gemakkelijk verkrijgbaar zijn. Dit vormt naast een beveiligingsprobleem ook een probleem voor de goede werking van de interne markt.

Deze verordening heeft als doel de beschikbaarheid van chemische stoffen met een groot risico te beperken door een verbod op de verkoop aan particulieren van bepaalde chemische stoffen boven bepaalde concentraties. De verkoop van deze stoffen in hogere concentraties wordt alleen nog toegestaan aan gebruikers die kunnen aantonen dat zij de chemische stof voor een legitiem doel nodig hebben. Met een vergunning kunnen ze deze alsnog kopen. De verkoop van deze chemische stoffen en mengsels van deze stoffen - alsook de verkoop van producten die de betrokken chemische stoffen bevatten waarvoor geen concentratiegrenswaarden kunnen worden bepaald - zijn onderworpen aan de melding van verdachte transacties. De voorgestelde wetgevingsmaatregel zal vergezeld gaan van vrijwillige maatregelen van de industrie en de detailhandel met het oog op het verbeteren van de beveiliging en betere bewustwording in de hele keten.

Impact assessment Commissie:

Op 18 april 2008 nam de Raad een actieplan aan voor het verbeteren van de beveiliging van explosieven. Daarin werd de Commissie 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. Hiertoe is in 2008 door de Commissie een Permanent Comité Precursoren (Standing Committee on Precursors - SCP) opgericht. Dit comité bestaat uit experts uit EU-lidstaten en vertegenwoordigers van de private sector (producenten chemie en kunstmest, distributie- en detailhandelassociaties). Opdracht van de SCP was aanbevelingen te doen aan de Commissie voor maatregelen ter verbetering van precursoren voor (zelfgemaakte) explosieven om misbruik door criminelen of terroristen te voorkomen. Tot dusver is het comité tien maal bijeengekomen om de Commissie advies te geven over deze verordening en andere maatregelen betreffende precursoren van explosieven. Het comité heeft twee jaarverslagen opgesteld met concrete aanbevelingen ter verbetering van de beveiliging van precursoren.

Het voorgestelde beleid bouwt voort op het werk en de aanbevelingen van dit comité. Deze aanbevelingen hebben als basis gediend voor een *impact assessment*. Het comité was nauw betrokken bij de ontwikkeling van deze studie. Leden uit zowel de openbare als uit de private sector werden regelmatig geraadpleegd. Daarnaast werden een online bedrijvenenquête gehouden onder Europese branche organisaties (chemie, detailhandel, distributie etc) en zijn twee workshops voor belanghebbenden uit de private en publieke sector georganiseerd om de in de ontwerpstudie voorgestelde evaluatie van de beleidsopties te valideren. Het huidige voorstel is in hoge mate gebaseerd op (soms vertrouwelijk) beveiligingsonderzoek en op testen die door verscheidene EU-lidstaten zijn uitgevoerd. Vertegenwoordigers van de industrie hebben deskundigheid over de markt voor chemische stoffen en over het gebruik van chemische producten ter beschikking gesteld.

Samengevat is misbruik van bepaalde chemische precursoren voor het vervaardigen van zelfgemaakte explosieven niet volledig uit te sluiten, maar het risico hierop kan aanzienlijk worden verkleind door de beschikbaarheid van dergelijke chemische stoffen boven bepaalde concentratiegrenswaarden voor particulieren te beperken. Bovendien heeft een systeem van vergunningen het voordeel dat eventueel misbruik beter en makkelijker valt terug te leiden tot bepaalde transacties, wat de opsporing en vervolging vergemakkelijkt.

De voorgestelde grenswaarden zijn gebaseerd op beveiligingsonderzoek, casuïstiek en de testresultaten en op een analyse van het gebruik van de betrokken chemische stoffen door particulieren.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) *Bevoegdheid*: artikel 114 VWEU. Dit is volgens Nederland de juiste rechtsbasis.

b) *Functionele toets*

- *Subsidiariteit*: positief
- *Proportionaliteit*: positief
- *Onderbouwing*

De doelstellingen van het voorstel kunnen om de volgende reden(en) niet voldoende door de lidstaten worden verwezenlijkt:

- Er zijn aanwijzingen dat terroristische groepen rekening houden met de wijzen en mate van beveiliging in de verschillende lidstaten. Uit de aard van incidenten blijkt ook dat terroristen zich veelal in een bepaald land voorbereiden voor een aanslag in een ander land. In de huidige situatie leidt de nationale regelgeving veeleer tot diversiteit dan tot convergentie, hetgeen nadelig is voor de beveiliging. Daarbij is uit beveiligingsoogpunt één EU-minimumbeveiligingsniveau noodzakelijk.
- 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.
- De huidige verschillen tussen regelgeving in lidstaten inzake chemische precursoren van explosieven zijn niet alleen problematisch vanuit beveiligingsoogpunt, maar verstoren daarnaast ook de werking van de interne markt. Dit heeft negatieve gevolgen voor de grensoverschrijdende handel en andere economische activiteiten van producenten en andere belanghebbenden uit de toeleveringsketen die in meer dan één land actief zijn. Een optreden op EU-niveau zou deze negatieve gevolgen helpen uitbannen. Betrokken Nederlandse private partijen hechten sterk aan de realisatie van één Europees *level playing field*. Deze aanpak wordt ook gesteund door de Europese vertegenwoordigers van de chemische industrie en detailhandel. Het subsidiariteitsoordeel is dan ook positief.

Het voorstel is eveneens in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel, om de volgende redenen:

- De werkingssfeer van het voorstel betreft een beperkte lijst van chemische stoffen en mengsels van die stoffen en tot de verkoop ervan aan particulieren. Bovendien wordt de beschikbaarheid van sommige stoffen voor particulieren slechts beperkt boven bepaalde concentratieniveaus en zijn deze nog steeds verkrijgbaar na het overleggen van een vergunning. De stoffen en concentratiegrenswaarden zijn duidelijk aangegeven in de bijlage bij de verordening. Daarnaast zijn over het algemeen alternatieven beschikbaar.
- Voor professionele gebruikers is het voorstel niet van toepassing en per stof wordt deze groep gedefinieerd. Bovendien wordt de beschikbaarheid van sommige stoffen voor particulieren slechts beperkt boven bepaalde concentratieniveaus en zijn deze nog steeds verkrijgbaar na het overleggen van een vergunning van een overheid (waarmee het legitiem gebruik wordt gestaafd). De stoffen en concentratiegrenswaarden zijn duidelijk aangegeven in de bijlage bij de verordening.
- Het voorgestelde wetgevingsinstrument heeft een duidelijk afgebakende werkingssfeer. Het laat de lidstaten voldoende ruimte om in overeenstemming met hun bestaande structuren een vergunningsregeling voor particulieren te ontwikkelen en om in passende sancties te voorzien. Alle marktdeelnemers worden dan aan dezelfde regels onderworpen. Het instrument kan flexibel worden aangepast aan (eventuele) ontwikkelingen van de dreiging en van de kennis over de chemische stoffen (bijvoorbeeld op basis van onderzoeksresultaten) door stoffen aan de bijlage toe te voegen of daaruit te schrappen via een delegatieprocedure. Er werd voor een verordening gekozen om te vermijden dat de lidstaten bij eventuele wijziging van de bijlagen nationale omzettingmaatregelen moeten nemen.

c) *Nederlands oordeel*

Het voorstel is volgens het Nederlandse kabinet - en naar de mening van private en overheidspartijen - een bruikbaar en werkbaar compromis tussen veiligheids- en bedrijfseconomische overwegingen. Nederland oordeelt derhalve positief over het voorstel.

5. Implicaties financieel

a) *Consequenties EU-begroting*

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de EU-begroting.

b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden*

De financiële lasten voor de nationale regeringen zullen tot een minimum worden beperkt door bestaande structuren te gebruiken om de verordening uit te voeren. De verordening zal geen grote gevolgen hebben voor de Rijksbegroting anders dan de inrichting van het vergunningstelsel en handhaving- en voorlichtingsactiviteiten. Een ruwe inschatting is dat de financiële gevolgen op Rijksniveau € 500.000 per jaar bedragen. De financiële gevolgen worden ingepast op begrotingen van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels budgetdiscipline. Streven is zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande programma's van inspectiediensten. Een eerste oriënterend overleg met de Voedsel- en Waren Autoriteit is reeds gevoerd. Voor decentrale overheden worden op dit moment geen kosten voorzien. Daarnaast zal gebruik gemaakt worden van bijvoorbeeld het reeds operationeel zijnde Meldpunt op het vlak van drugsprecursoren voor verdachte zaken.

c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*

De werkingssfeer van de verordening is beperkt tot bepaalde chemische precursoren die het meest zorgwekkend zijn en voor de meeste daarvan bestaan er alternatieven die aan de behoeften van de consumenten kunnen voldoen. Inschatting van betrokken private vertegenwoordigers is dat de meeste bedrijven de meest risicovolle precursoren vrijwillig niet meer zullen verkopen na vaststelling van deze verordening. Dit omdat het veelal niches betreft en alternatieve producten vrijwel altijd beschikbaar zijn (echter niet voor hexamine). De beperkte groep burgers die de meest risicovolle precursoren wenst te blijven kopen en legitiem gebruik kan aantonen, zal een vergunning moeten aanvragen. Het vergunningensysteem wordt na inwerkingtreding van de verordening zo bescheiden mogelijk en zoveel mogelijk kostendekkend opgezet.

d) *Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*

De administratieve lasten en nalevingskosten zijn naar verwachting zeer gering. Het streven is zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande programma's van inspectiediensten, zoals de Voedsel- en Waren Autoriteit en het reeds operationeel zijnde Meldpunt op het vlak van drugsprecursoren voor verdachte zaken.

De werking van de verordening is beperkt tot particulieren. Zoals in het *impact assessment* aangegeven, en door Nederlandse private partijen bevestigd is gebruik door particulieren van de relevante chemicaliën zeer gering. Vaak zijn alternatieven beschikbaar. Het aantal vergunningsaanvragen door particulieren is naar verwachting zeer klein. Ten behoeve van de uitvoering worden, analoog aan de aanpak van drugsprecursoren, richtlijnen en handreikingen ontwikkeld voor het melden van verdachte transacties/informatie waarbij gebruik wordt gemaakt van ervaring op het gebied van drugsregelgeving.

Ook zijn de negatieve economische gevolgen voor de industrie en de kleinhandel beperkt, gelet op het in het algemeen lage verbruik van de betrokken chemische stoffen boven de vermelde concentratiegrenswaarden (1,5 % van het totale verbruik van de betrokken chemische stoffen in de EU), de mogelijkheid om deze chemische stoffen te kopen na overlegging van een vergunning en de waarschijnlijke toename van het gebruik van vervangende chemische stoffen door particulieren. Om buitensporige initiële lasten voor de autoriteiten en voor de leveringsketen van de betrokken chemische stoffen te vermijden, voorziet de verordening in een overgangsfase voor de uitvoering. Dit is ook nodig om het voor de bedrijven en consumenten mogelijk te maken hun oude voorraden van de betrokken chemische stoffen te blijven gebruiken om hun economisch verlies zo klein mogelijk te houden, maar ook om de nationale autoriteiten de gelegenheid te bieden de vergunningsregeling vast te stellen die deel uitmaakt van de verkozen beleidsoptie. Bespreking van de conceptverordening en het *impact assessment* met Nederlandse private partijen leert dat zij zich goed kunnen vinden in deze voorstellen.

6. Implicaties juridisch

a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid*

De lidstaten stellen de regels vast betreffende de sancties die gelden voor overtredingen van de bepalingen van deze verordening en nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat

zij worden toegepast. Deze sancties moeten evenredig en doeltreffend zijn en een afschrikkende werking hebben (art. 8 ontwerpverordening). Daarnaast dient conform het voorstel elke lidstaat ervoor te zorgen voor dat de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de toepassing van deze verordening overeenkomstig relevante EU-richtlijnen gebeurt (Richtlijn 95/46/EC). Dit betreft ook bijvoorbeeld de verwerking van persoonsgegevens bij vergunningverlening (art. 7 ontwerpverordening). Tot slot dienen regels voor de afgifte van een vergunning opgesteld te worden (art. 5 ontwerpverordening).

De inschatting van Nederland is dat de Lex Silencio Positivo (LSP) niet van toepassing is op deze verordening. De verordening valt volgens het kabinet onder de uitzonderingsgrond voor gevallen waarin de maatschappelijke risico's te groot zijn bij het ambtshalve verlenen van een vergunning bij een overschrijding van de termijn door de vergunningverlener.

b) Voorgestelde datum inwerkingtreding

De Commissie stelt voor de verordening in werking te laten treden 18 maanden na aanneming. De Commissie stelt voor het bezit en gebruik door particulieren van de stoffen en mengsels toe te staan tot 36 maanden na aanneming. Hierbij kan opgemerkt worden dat naar mening van Nederlandse private partijen de voorgestelde overgangperiodes voor implementatie erg (te) lang zijn.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Vijf jaar na aanneming wordt de verordening geëvalueerd. Tevens is voorzien in een systematiek om de annexen te kunnen wijzigen indien ontwikkelingen in het misbruik van chemische stoffen daartoe aanleiding zou geven.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De verordening is naar analogie van EU-drugsregelgeving opgebouwd. De uitvoerbaarheid hiervan is in de praktijk aangetoond.

b) Handhaafbaarheid

De vormgeving van de vergunningverlening, handhaving en communicatie is niet anders dan op vergelijkbare terreinen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

N.v.t.

9. Nederlandse positie (belangen en eerste algemene standpunt)

Ter voorkoming van aanslagen met zelfgemaakte explosieven werken de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (AIVD en MIVD), de Explosieven Opruimingsdienst Defensie (EODD), de Joint Taskforce Counter-IED, het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) nauw samen met verschillende andere overheidspartijen als bijvoorbeeld de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD). Ook wordt intensief afgestemd met een samenwerkingsverband van diverse gerenommeerde vertegenwoordigers van het bedrijfsleven zoals de Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI), het Verbond van Handelaren in Chemische Producten (VHCP), VNO-NCW, MKB Nederland, de Raad Nederlandse Detailhandel, Agri Retail, Centraal Bureau Drogisterijbedrijven, EVO (Ondernemersorganisatie Transport en Logistiek), de Nederlandse Cosmetica Vereniging en grote producenten van chemicaliën. Dit samenwerkingsverband rapporteert via de Stuurgroep CBRN/E¹ aan de ministerraad.

In eerdere Voortgangsrapportages Terrorismebestrijding is reeds ingegaan op de Nederlandse en Europese inzet op dit gebied. Nederland is verheugd dat de conceptverordening is gepresenteerd. De vrije verkrijgbaarheid van deze chemicaliën is aantoonbaar één van de grootste veiligheidsrisico's voor de EU. Op Europees niveau zijn op eenzelfde wijze als in verschillende lidstaten (inclusief Nederland) de belangrijkste precursoren geïdentificeerd. Hierbij is op Europees- en nationaal niveau intensief overlegd tussen relevante publieke en private partijen over de verschillende varianten en beleidsopties. Op nationaal én op EU-niveau zijn de ketens per precursor (van import/productie tot verkoop) geïnventariseerd, waarbij de effectiviteit en proportionaliteit van de maatregelen in verhouding tot de dreiging en risico's zijn gezien. De proactieve opstelling van betrokken private en publieke partijen heeft ertoe geleid dat de voorgestelde regelgeving en maatregelen voldoende aansluiten op het Nederlandse beleid.

¹ Hoogambtelijk gremium met o.a. de NCTb (voorzitter), DG's van RIVM, OCW, VWS, LNV, I&M, BZ, DEF, V&J, het OM, Raad van Korpschefs, AIVD, MIVD, NFI, KMar.

Nederland is van mening dat de Commissie sterker moet refereren aan het feit dat het voorkomen van aanslagen met (zelfgemaakte) explosieven één van de prioriteiten van de Europese Contraterrorisme strategie is.

Analoog aan Europese drugsregelgeving wordt voorgesteld via het genoemde comité een lijst bij te houden van stoffen die, naast de annexen, extra aandacht behoeven: de zogenaamde niet-geregistreerde stoffen (artikel 3 en 6). Nederland steunt dit voorstel: analoog aan de drugsbestrijding is het voorstelbaar dat als gevolg van dit voorstel de modi operandi van kwaadwillenden zich wijzigen en bijvoorbeeld nieuwe methoden ontwikkeld worden. Het comité kan de ontwikkelingen rond deze stoffen bijhouden en op regelmatige basis de noodzaak tot opname in de annexen bezien (bijvoorbeeld door gezamenlijk onderzoek te doen). Nederland is van mening dat de voorziene werkwijze van het comité in genoemde artikel(en) duidelijker omschreven moet worden.

Tot slot kan in algemene zin nog opgemerkt worden dat in de voorgestelde definities duidelijker verwezen kan worden naar bestaande regelgeving (bijvoorbeeld drugswetgeving). De door de Commissie in artikel 6 aangekondigde uitwerking van richtlijnen omtrent (mogelijk) verdacht gedrag acht Nederland belangrijk voor goede implementatie. Bij de uitwerking ervan dient waar relevant en mogelijk rekening te worden gehouden met de specifieke eigenschappen en toepassingen van de verschillende precursoren. De eerder genoemde Preparatory Study, rapporten van enkele lidstaten (waaronder Nederland) en de ervaringen met drugsprecursoren bieden hier goede handvaten voor.