

ZAPROSZENIE DO ZGŁASZANIA UWAG DOTYCZĄCYCH OCENY I OCENY SKUTKÓW PROWADZONYCH JEDNOCZEŚNIE

Celem tego dokumentu jest poinformowanie opinii publicznej i zainteresowanych stron o pracach Komisji, aby umożliwić im przekazanie informacji zwrotnych na temat planowanej inicjatywy i skuteczny udział w konsultacjach.

Zwracamy się do tych grup o przedstawienie opinii na temat przyjętego przez Komisję podejścia do wskazanego problemu i możliwych rozwiązań oraz o przekazanie nam wszelkich istotnych informacji, m.in. na temat możliwych skutków poszczególnych wariantów.

TYTUŁ INICJATYWY	Prekursory materiałów wybuchowych – ocena prawodawstwa UE
WIODĄCA I ODPOWIEDZIALNY DZIAŁ	DG DG HOME – Dział D2
PRAWDOPODOBNY INICJATYWY	RODZAJ Wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia (UE) 2019/1148 w sprawie wprowadzania do obrotu i stosowania prekursorów materiałów wybuchowych
ORIENTACYJNY HARMONOGRAM	IV kw. 2025 r.
INFORMACJE DODATKOWE	https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/counter-terrorism-and-radicalisation/protection/legislation-chemicals-used-home-made-explosives_pl

Dokument przeznaczony wyłącznie do celów informacyjnych. Nie przesądza on o ostatecznej decyzji Komisji co do tego, czy inicjatywa ta zostanie zrealizowana, ani o jej ostatecznej treści. Wszystkie opisane tu aspekty inicjatywy, w tym jej harmonogram, mogą ulec zmianie.

A. Kontekst polityczny, ocena, określenie problemu i analiza zgodności z zasadą pomocniczości

Kontekst polityczny

Rozporządzenie (UE) 2019/1148 w sprawie wprowadzania do obrotu i stosowania prekursorów materiałów wybuchowych („rozporządzenie”) ma na celu uniemożliwienie terrorystom i innym przestępcom nabywania i stosowania określonych chemikaliów („prekursory materiałów wybuchowych”) do produkcji materiałów wybuchowych wytwarzanych domowym sposobem do przeprowadzania ataków. Zgodnie ze sprawozdaniem Europolu z 2022 r. dotyczącym sytuacji i tendencji w dziedzinie terroryzmu w UE dowody – w szczególności dotyczące udaremnionych ataków ekstremistów prawicowych i dżihadystów – potwierdzają zamiar i zdolność terrorystów do przeprowadzania ataków z użyciem materiałów wybuchowych i improwizowanych urządzeń wybuchowych. Materiały wybuchowe wytwarzane domowym sposobem pozostają ponadto preferowaną bronią dżihadystów.

W tym kontekście kontrola i monitorowanie prekursorów materiałów wybuchowych mają kluczowe znaczenie dla zapobiegania atakom terrorystów i innych przestępców z wykorzystaniem materiałów wybuchowych wytwarzanych domowym sposobem w UE.

W art. 21 rozporządzenia zobowiązano Komisję do oceny rozporządzenia i przedstawienia Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu sprawozdania z najważniejszych ustaleń do 2 lutego 2026 r.

Ponadto Komisja zapowiedziała już (https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13426-Preventing-terrorism-new-rules-on-the-marketing-and-use-of-high-risk-chemicals_pl), że po zakończeniu oceny skutków w 2024 r. zaproponuje środki kontroli i monitorowania określonych chemikaliów, które mogą być stosowane do wytwarzania urządzeń mogących rozprzestrzeniać śmiertelne lub trujące gazy („chemikalia wysokiego ryzyka”). Ocena skutków będzie powiązana z rewizją unijnych przepisów dotyczących prekursorów materiałów wybuchowych.

Ocena

Ocena obejmie wszystkie aspekty rozporządzenia oraz to, czy jest ono nadal adekwatne do zakładanych celów w świetle przesłanek wskazujących, że terroryści i inni przestępcy próbują obejść obecne środki kontroli

i monitorowania za pomocą alternatywnych prekursorów materiałów wybuchowych. Ocena obejmuje okres od rozpoczęcia stosowania rozporządzenia (1 lutego 2021 r.) do rozpoczęcia procedury oceny. Obejmuje ona państwa członkowskie UE i państwa EFTA, które należą do Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Uwzględnione zostaną następujące kryteria oceny: skuteczność, wydajność, adekwatność, spójność, unijna wartość dodana oraz wpływ na podstawowe prawa i wolności. W analizie wydajności uwzględnione zostaną koszty i korzyści oraz to, czy możliwe jest usunięcie potencjalnych zbędnych obciążeń.

Problem, któremu ma zaradzić inicjatywa

Inicjatywa ma na celu rozwiązanie następujących problemów.

Problem 1: Od wejścia w życie rozporządzenia w dniu 1 lutego 2021 r., a wcześniej od wejścia w życie wcześniejszego rozporządzenia na ten temat¹, główne i najbardziej znane prekursory materiałów wybuchowych, które mogą być wykorzystywane do produkcji materiałów wybuchowych wytwarzanych domowym sposobem, są w Europejskim Obszarze Gospodarczym kontrolowane i monitorowane. Od pewnego czasu istnieją jednak przesłanki wskazujące na to, że terroryści i inni przestępcy próbują obejść obecne środki kontroli i monitorowania, wykorzystując do produkcji materiałów wybuchowych wytwarzanych domowym sposobem alternatywne prekursory materiałów wybuchowych i chemikalia.

Problem 2: Istnieją przesłanki wskazujące, że cel rozporządzenia, jakim jest stworzenie równych warunków działania dla przedsiębiorstw w zakresie produkcji, dystrybucji i dostaw prekursorów materiałów wybuchowych oraz dla osób nabywających prekursory materiałów wybuchowych zgodnie z ograniczeniami określonymi w rozporządzeniu (w szczególności z systemem zezwoleń mającym zastosowanie do niektórych substancji wymienionych w załączniku I do rozporządzenia) nie został w pełni osiągnięty, na przykład z powodu nierównego stosowania rozporządzenia i rozbieżnej interpretacji niektórych jego przepisów.

Problem 3: Chemikalia wysokiego ryzyka to substancje, w odniesieniu do których nie istnieją zharmonizowane unijne przepisy i które mogą być wykorzystywane do produkcji urządzeń mogących rozprzestrzeniać śmiertelne lub trujące gazy. Urządzenia te mogą być wykorzystane do przeprowadzenia śmiertelnych lub poważnych ataków terrorystycznych. Komisja przeanalizowała już tę kwestię.

Podstawa działania UE

Podstawa prawna

Podstawą prawną rozporządzenia jest art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) dotyczący rynku wewnętrznego. Do przeglądu rozporządzenia zostanie wykorzystana ta sama podstawa prawna, ewentualnie z uwzględnieniem nowych aspektów dotyczących chemikaliów wysokiego ryzyka.

Ocena rozporządzenia jest ponadto obowiązkiem prawnym wynikającym z art. 21 tego rozporządzenia.

Praktyczna potrzeba działania na poziomie UE

Bez oceny okresowej obowiązującego prawodawstwa i rozważenia ewentualnych nowych środków dotyczących alternatywnych prekursorów materiałów wybuchowych i chemikaliów zdolność organów do zapobiegania atakom z użyciem materiałów wybuchowych wytwarzanych domowym sposobem i urządzeń chemicznych będzie poważnie ograniczona. W kontekście utrzymującego się wysokiego zagrożenia terrorystycznego mieszkańcy UE oczekują, że władze podejmą odpowiednie i proporcjonalne środki, aby nadal chronić ich przed atakami terrorystycznymi. Polityka ta jest w pełni zgodna z europejską strategią bezpieczeństwa i planem dla UE w dziedzinie zwalczania terroryzmu: przewidywanie, zapobieganie, ochrona i reagowanie.

B. Główne cele i warianty strategiczne

Głównym celem inicjatywy jest zapewnienie organom w UE ram prawnych umożliwiających skuteczne zapobieganie atakom (terrorystycznym) z użyciem materiałów wybuchowych wytwarzanych domowym sposobem i śmiertelnych urządzeń chemicznych poprzez uniemożliwienie przestępcom i terrorystom dostępu do materiałów lub substancji potrzebnych do produkcji takich materiałów wybuchowych wytwarzanych domowym sposobem i śmiertelnych urządzeń chemicznych. Jednocześnie należy zapewnić właściwe funkcjonowanie

¹ Rozporządzenie (UE) nr 98/2013 w sprawie wprowadzania do obrotu i używania prekursorów materiałów wybuchowych, które weszło w życie w 2014 r.

rynku wewnętrznego poprzez harmonizację kontroli i ograniczeń dostępu w odniesieniu do prekursorów materiałów wybuchowych i chemikaliów wysokiego ryzyka w UE.

W ocenie skutków uwzględnione zostaną następujące warianty.

Wariant 1: Scenariusz bazowy („status quo”)

W ramach tego wariantu przepisy nie ulegną zmianie. Oznacza to, że organy będą nadal koncentrować się na substancjach obecnie objętych rozporządzeniem. W związku z tym istnieje ryzyko, że terroryści i inni przestępcy, którzy próbują produkować materiały wybuchowe wytwarzane domowym sposobem i śmiertelne/trujące urządzenia chemiczne za pomocą innych substancji, nie zostaną wykryci, a tym samym nikt nie przeszkodzi im w realizacji ich planów.

Wariant 2: Intensyfikacja działań informacyjnych i badań

Wariant ten może obejmować szereg środków, takich jak: (i) podnoszenie świadomości organów, w tym organów ścigania, i wszystkich stron w łańcuchu dostaw na temat faktu, że monitorowane powinny być nie tylko substancje objęte rozporządzeniem, ale również niektóre substancje alternatywne; oraz (ii) przeznaczanie środków UE na badania substancji, które nie są objęte rozporządzeniem, pod kątem ich potencjalnego zastosowania w produkcji materiałów wybuchowych wytwarzanych domowym sposobem i śmiertelnych/trujących urządzeń chemicznych.

Wariant 3: Wprowadzenie nowych środków dotyczących m.in. chemikaliów alternatywnych i uregulowanie chemikaliów wysokiego ryzyka rozporządzeniem

Rozporządzenie mogłoby zostać zmienione w taki sposób, aby: (i) chemikalia wysokiego ryzyka zostały objęte ograniczeniami i podlegały obowiązkowi zgłoszenia na podstawie rozporządzenia („ograniczenia” oznaczają, że substancje te nie byłyby dostępne dla ogółu społeczeństwa, a „podleganie obowiązkowi zgłoszenia” oznacza obowiązek powiadamiania organów o podejrzanych transakcjach); (ii) substancje, które nie są obecnie objęte rozporządzeniem i które mogą być niewłaściwie wykorzystywane do produkcji materiałów wybuchowych wytwarzanych domowym sposobem i śmiertelnych/trujących urządzeń chemicznych, mogły być szybko dodawane jako substancje objęte ograniczeniami i podlegające obowiązkowi zgłoszenia na podstawie rozporządzenia; (iii) niektóre obowiązki miały zastosowanie do substancji, które nie są obecnie objęte rozporządzeniem; oraz (iv) niektóre aspekty rozporządzenia, które regularnie budzą wątpliwości co do ich prawidłowej interpretacji, takie jak sprawdzenie przy sprzedaży, zostały wyjaśnione. Wariant ten może zostać uzupełniony środkami o charakterze nieustawodawczym.

C. Wstępna ocena przewidywanych skutków

Prawdopodobny wpływ na bezpieczeństwo

Oczekuje się, że inicjatywa będzie miała pozytywny wpływ na zdolność organów w UE do skutecznego zapobiegania atakom z użyciem materiałów wybuchowych wytwarzanych domowym sposobem oraz śmiertelnych/trujących urządzeń chemicznych. Zwiększy to poziom ochrony i bezpieczeństwa ogółu społeczeństwa w UE.

Prawdopodobne skutki gospodarcze

Koszty gospodarcze (udanego) ataku terrorystycznego są niezwykle wysokie i mogą sięgać milionów euro² lub więcej. Każdy atak, któremu inicjatywa może zapobiec, pomaga uniknąć tych ogromnych kosztów dla społeczeństwa. Środki będą miały również pewien wpływ na działalność gospodarczą i wybory konsumentów. Inicjatywa przyczyni się też do poprawy funkcjonowania rynku wewnętrznego prekursorów materiałów wybuchowych (i mieszanin, które je zawierają) w Europejskim Obszarze Gospodarczym.

Prawdopodobne skutki społeczne

Oczekuje się, że inicjatywa będzie miała ograniczone pozytywne skutki społeczne (pod względem zatrudnienia, bezpieczeństwa pracowników, atrakcyjności UE jako miejsca inwestycji itp.).

Prawdopodobny wpływ na środowisko

Oczekuje się, że inicjatywa będzie miała ograniczony pozytywny wpływ na środowisko (zmniejszenie szkód

² Ataki terrorystyczne na lotnisku Zaventem i na dworcu metra Maelbeek w Belgii w 2016 r. doprowadziły do wypłaty odszkodowań dla ofiar i szkód materialnych w wysokości około 322,7 mln EUR (według wicepremiera Belgii Krisa Peetersa w odpowiedzi na pytanie w Izbie Reprezentantów Belgii).

w środowisku ze względu na mniejsze ryzyko ataku terrorystycznego, mniejszą liczbę wypadków przy pracy o dużym wpływie na środowisko ze względu na większą wiedzę na temat potencjalnego ryzyka wybuchu lub uwolnienia toksycznych gazów w całym łańcuchu dostaw itp.).

Prawdopodobny wpływ na prawa podstawowe i równość

Inicjatywa może mieć ograniczony negatywny wpływ na prawa podstawowe (prawo do prywatności i ochrony danych osobowych, prawo własności itp.), ale zostanie to zrównoważone przez zwiększenie bezpieczeństwa UE i jej obywateli.

D. Instrumenty lepszego stanowienia prawa

Ocena skutków i ocena

Wykonawca zewnętrzny przeprowadzi ocenę i ocenę skutków, które zostaną wykorzystane do przygotowania inicjatywy i zostaną uwzględnione w dokumencie roboczym służb Komisji. Wyniki badania spodziewane są w pierwszym kwartale 2025 r.

W odniesieniu do chemikaliów wysokiego ryzyka Komisja zakończyła już prace wewnętrzne w 2024 r. Ich wyniki zostaną włączone do oceny rozporządzenia i oceny skutków w ramach przeglądu.

Strategia konsultacji

W ramach oceny i oceny skutków rozporządzenia wykonawca zewnętrzny przeprowadzi ukierunkowane konsultacje (z organami państw członkowskich, przedsiębiorstwami, agencjami i organami UE oraz innymi zainteresowanymi stronami).

Celem ukierunkowanych konsultacji będzie uzyskanie opinii zainteresowanych stron na temat wdrażania rozporządzenia.

Zgodnie z polityką Komisji na rzecz lepszego stanowienia prawa, której celem jest prowadzenie inicjatyw opartych na najlepszej dostępnej wiedzy, poszukiwane będą opinie m.in. naukowców, organizacji akademickich i stowarzyszeń naukowych posiadających wiedzę fachową w zakresie produkcji materiałów wybuchowych wytwarzanych domowym sposobem i urzędów chemicznych. Zachęca się ich do przedłożenia odpowiednich opublikowanych i wstępnych badań naukowych, analiz i danych. Szczególnie mile widziane są dokumenty podsumowujące obecny stan wiedzy w odpowiednich dziedzinach.

Ponadto w drugiej połowie 2024 r. na portalu Komisji „Wyraź swoją opinię” opublikowane zostaną konsultacje publiczne. Zorganizowane zostaną warsztaty walidacyjne, na których przedstawione zostaną wstępne ustalenia, a eksperci będą mieli możliwość przedstawienia swoich opinii na temat solidności analiz. Sprawozdanie podsumowujące zostanie opublikowane na stronie internetowej Komisji poświęconej konsultacjom po zakończeniu wszystkich działań konsultacyjnych. Do sprawozdania z oceny skutków załączone zostanie sprawozdanie podsumowujące wszystkie działania konsultacyjne.

Powody prowadzenia konsultacji

Celem konsultacji będzie zebranie opinii na temat: (i) wdrażania rozporządzenia, w szczególności jego skuteczności, wydajności, unijnej wartości dodanej, adekwatności, spójności i wpływu na podstawowe prawa i wolności; (ii) skali zagrożenia stwarzanego przez alternatywne prekursorzy materiałów wybuchowych; (iii) sposobów kontroli alternatywnych prekursorów materiałów wybuchowych; oraz (iv) funkcjonowania rynku wewnętrznego prekursorów materiałów wybuchowych.

Grupa docelowa

Krajowe organy publiczne, w tym:

- krajowe organy kontroli państw członkowskich zgodnie z art. 11 rozporządzenia;
- krajowe punkty kontaktowe państw członkowskich zgodnie z art. 9 rozporządzenia;
- inne właściwe organy ścigania państw członkowskich;
- organy celne państw członkowskich oraz
- właściwe organy sądowe.

Przedstawiciele przedsiębiorstw, użytkowników zawodowych i internetowych platform handlowych, w tym:

- przedsiębiorstwa oraz ich federacje i stowarzyszenia, w szczególności przemysł chemiczny

i dystrybutorzy chemikaliów;

- internetowe platformy handlowe oraz ich federacje i stowarzyszenia;
- użytkownicy zawodowi oraz ich federacje i stowarzyszenia (rolnicy, producenci materiałów wybuchowych itp.); oraz
- federacje i stowarzyszenia reprezentujące hobbystów, którzy używają przedmiotowych chemikaliów.

Ogół społeczeństwa:

- przeciętni użytkownicy.

Agencje, organy i inicjatywy UE, w tym:

- Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol);
- Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (Eurojust);
oraz
- podmioty kierujące i główne podmioty poszczególnych działań europejskiej multidyscyplinarnej platformy przeciwko zagrożeniom przestępstwami (EMPACT).

Środowisko akademickie, w tym:

- instytuty badawcze, które były lub są zaangażowane w niedawne projekty badawcze dotyczące prekursorów materiałów wybuchowych (np. projekty INHERIT, ODYSSEUS i EXERTER).

Pozostali, w tym:

- organizacje, które były lub są zaangażowane w projekty Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego dotyczące prekursorów materiałów wybuchowych (np. projekt iTrace Plus 3).