KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 7.1.2010
KOM(2009)709 endelig

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

i henhold til artikel 16 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 273/2004 af 11. februar 2004 og til artikel 32 i Rådets forordning (EF) nr. 111/2005 om, hvordan EU-lovgivningen om overvågning og kontrol af handel med narkotikaprækursorer gennemføres og fungerer

(EØS-relevant tekst)

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

i henhold til artikel 16 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 273/2004 af 11. februar 2004 og til artikel 32 i Rådets forordning (EF) nr. 111/2005 om, hvordan EU-lovgivningen om overvågning og kontrol af handel med narkotikaprækursorer gennemføres og fungerer

(EØS-relevant tekst)

1. INDLEDNING

Narkotikaprækursorer er kemikalier, der bruges til fremstilling af ulovlige narkotika, faktisk er de en forudsætning for ulovlig fremstilling af narkotika. I de fleste tilfælde har kemikalier, der bruges som narkotikaprækursorer, imidlertid først og fremmest en lang række legitime og vigtige anvendelsesformål (f.eks. til syntese af plastik, lægemidler, kosmetik, parfumer, rengøringsmidler eller aromaer).

I artikel 12 i De Forenede Nationers konvention om bekæmpelse af ulovlig handel med narkotika og psykotrope stoffer (i det følgende benævnt "FN's konvention fra 1988") henvises specifikt til foranstaltninger til modvirkning af anvendelse af narkotikaprækursorer til ulovlig fremstilling af narkotika og psykotrope stoffer.

EU har i denne forbindelse siden starten af 1990'erne indført lovgivning for at sikre, at ulovlig anvendelse af narkotikaprækursorer forhindres gennem kontrol med og overvågning af den lovlige handel. EU var tidligere en vigtig eksportør af prækursorer og importør af ulovligt fremstillet narkotika, men er nu også gradvis blevet en stor eksportør af ulovligt fremstillede syntetiske stoffer og importerer de prækursorer, der er nødvendige til denne ulovlige fremstilling.

Den nyeste EU-lovgivning om overvågning af og kontrol med handel med narkotikaprækursorer, nemlig forordning (EF) nr. 273/2004[1] og forordning (EF) nr. 111/2005[2], tilsigter således at styrke importkontrollen og udvide de eksisterende overvågningskrav.

I henhold til artikel 16 i forordning (EF) nr. 273/2004 og artikel 32 i forordning (EF) nr. 111/2005 skal Kommissionen tre år efter forordningernes ikrafttrædelse evaluere deres gennemførelse og virkemåde og aflægge rapport til Europa-Parlamentet og Rådet. Af hensyn til effektiviteten redegøres der i denne rapport for konklusionerne af evalueringen af begge forordninger.

2. EU-LOVGIVNING OM KONTROL MED HANDEL MED NARKOTIKAPRÆKURSORER

EU's system for kontrol med erhvervsdrivende og/eller transaktioner er baseret på et tæt samarbejde mellem de kompetente myndigheder og de pågældende erhvervsdrivende

[1] EUT L 47 af 18.2.2004, s.1.
[2] EUT L 22 af 26.1.2005, s.1.

(hovedsagelig kemikalieproducenter og handlende). Det er af afgørende betydning for forebyggelsen af den ulovlige anvendelse af prækursorer, at de erhvervsdrivende indberetter mistænkelige transaktioner, idet dette samtidig gør det muligt at indsamle oplysninger med henblik på at identificere illegale handlere.

Omfanget af kontrollen af de erhvervsdrivende og/eller transaktionerne afhænger af de regulerede narkotikaprækursorers følsomhed (de såkaldte "registrerede stoffer"), der er inddelt i tre kategorier og omfattet af forskellige krav, hvilket således gør det muligt at finde en passende balance mellem ønsket om med alle midler at hindre, at narkotikaprækursorer ender hos ulovlige narkotikalaboratorier, og at undgå at pålægge alle lovlige erhvervsdrivende unødvendige byrder.

Som led i dette samarbejde er der indført et frivilligt overvågningssystem for yderligere stoffer, de såkaldte "ikke-registrerede stoffer", der ofte anvendes til ulovlig fremstilling af narkotika. Dette giver den nødvendige fleksibilitet til at imødekomme hurtigt skiftende mønstre inden for ulovlig anvendelse uden samtidig at pålægge lovlige erhvervsdrivende flere administrative byrder.

EU's nuværende retlige ramme for narkotikaprækursorer omfatter forordning (EF) nr. 273/2004, der indfører harmoniserede regler for kontrol og overvågning inden for EU, og forordning (EF) nr. 111/2005 der omfatter regler for overvågning af handel med narkotikaprækursorer mellem EU og tredjelande.

3. GENNEMFØRELSE AF EU-LOVGIVNINGEN

3.1. Forordning (EF) nr. 1277/2005[3]

I forordning (EF) nr. 1277/2005 fastsættes detaljerede gennemførelsesbestemmelser til forordning (EF) nr. 273/2004 og forordning (EF) nr. 111/2005. Med det formål at sikre, at de kompetente myndigheder og de erhvervsdrivende gennemfører EU's retlige ramme på en mere ensartet måde, fastsættes der herved bestemmelser om udstedelse af licens til erhvervsdrivende, de erhvervsdrivendes levering af oplysninger til de kompetente myndigheder, systemet med forudgående eksportanmeldelser, eksport- og importtilladelser samt kontrol med transit- og omladningsforsendelser.

3.2. Vejledning

Som et supplement til de retlige instrumenter har Kommissionen i samråd med medlemsstaterne udarbejdet en række omfattende vejledninger og aktiviteter med det formål at bistå de kompetente myndigheder og de erhvervsdrivende i varetagelsen af deres opgaver.

- Spørgsmål og svar

  Der er udarbejdet en vejledning, hvor medlemsstaternes kompetente myndigheder og de erhvervsdrivende kan få samstemmende svar på fortolkningsmæssige spørgsmål rejst siden 2005, således at der sikres en gnidningsløs og harmoniseret gennemførelse

[3] EUT L 202 af 3.8.2005, s. 7.

af en række bestemmelser i EU-lovgivningen. Den ajourføres jævnligt og er offentligt tilgængelig[4].

- EU-vejledning for erhvervsdrivende om kontrol med narkotikaprækursorer

Med det formål at styrke partnerskabet og samarbejdet mellem de kompetente myndigheder og de erhvervsdrivende vedtog man i 2006 en EU-vejledning for erhvervsdrivende om kontrol med narkotikaprækursorer – "Drug Precursors - Control in the European Union - Guidelines for Operators". Denne vejledning indeholder en række konkrete henstillinger (f.eks. om risikoindikatorer til identificering af mistænkelige transaktioner) og lister over registrerede og ikke-registrerede stoffer (f.eks. EU's liste vedrørende frivillig overvågning – "EU voluntary monitoring list"), der skal gøre det lettere for de erhvervsdrivende at opfylde deres forpligtelser i tæt samarbejde med myndighederne. Denne vejledning indeholder følsomme oplysninger og sendes derfor udelukkende til pålidelige erhvervsdrivende af de kompetente myndigheder i medlemsstaterne.

- Seminarer

Kommissionens tjenestegrene og medlemsstaterne har afholdt en række seminarer i tæt samarbejde med de erhvervsdrivende med det formål at øge deres kendskab til den nye EU-lovgivning om narkotikaprækursorer og sætte større fokus på betydningen af partnerskab.

- Ekspertrundbordskonferencer

Kommissionens tjenestegrene og medlemsstaterne har afholdt en række ad hoc-ekspertrundbordskonferencer med det formål at drøfte specifikke spørgsmål vedrørende ulovlig anvendelse af og handel med heroinprækursorer (eddikesyreanhydrid) og syntetiske narkotikaprækursorer til fremstilling af amfetamin eller ecstasy (BMK, PMK o.l.).

3.3. Gensidig administrativ bistand

Rådets forordning (EF) nr. 515/97 udgør retsgrundlaget for udveksling af oplysninger, herunder fortrolige oplysninger, mellem medlemsstaterne og mellem medlemsstaterne og Kommissionen.

Gennem udveksling af oplysninger om mistænkelige forsendelser, hindring af ulovlig anvendelse og beslaglæggelser af narkotikaprækursorer mellem alle medlemsstaterne og Kommissionen sikres en koordineret tilgang i EU, medlemsstaternes efterforskninger understøttes, og handlerne forhindres i at "shoppe rundt" efter potentielle svagheder på markedet i EU. Der kan desuden efter anmodning ydes bistand til efterforskning af konstaterede eller formodede uregelmæssigheder, som involverer narkotikaprækursorer, til tredjelande, med hvilke EU har indgået bilaterale aftaler om narkotikaprækursorer.

[4] http://ec.europa.eu/enterprise/chemicals/legislation/precursors/index_en.htm.

3.4. EU's narkotikahandlingsplan[5]

Foranstaltninger til bekæmpelse af ulovlig anvendelse af og handel med narkotikaprækursorer er fortsat et centralt aspekt i EU's nye narkotikahandlingsplan (2009-2012)[6], der indgår i EU's overordnede narkotikastrategi for perioden 2005-2012. I foranstaltning 42 i EU's narkotikahandlingsplan for 2009-2012 stilles der krav om en evaluering af EU's lovgivning om narkotikaprækursorer og dens gennemførelse.

3.5. Aktioner under Told 2013-programmet

Told 2013 er et EU-samarbejdsprogram, der giver de nationale myndigheder mulighed for at udvikle og udveksle oplysninger og ekspertise. Det gør det muligt at udvikle og implementere store transeuropæiske it-systemer i partnerskab og at etablere personnetværk ved at bringe nationale embedsmænd fra hele Europa sammen[7]. Der er gennemført en række aktiviteter med henblik på at fremme gennemførelsen af EU-lovgivningen om narkotikaprækursorer.

Der er udviklet et **eLearning-kursus om kontrol med narkotikaprækursorer for erhvervsdrivende** på grundlag af vejledningen for erhvervsdrivende om kontrol med narkotikaprækursorer, der blev gjort tilgængeligt i juni 2009.

Kommissionens tjenestegrene og eksperter fra toldvæsenet, politiet og andre kompetente myndigheder i medlemsstaterne inden for lovgivning om narkotikaprækursorer er i tæt samarbejde ved at udvikle et **eLearning-kursus for toldansatte**.

Der er nedsat en **projektgruppe sammensat af eksperter inden for operationel kontrol på toldområdet** for at forbedre de operationelle resultater i forbindelse med sporing af mistænkelige forsendelser af narkotikaprækursorer, der indføres til og/eller udføres af EU. Der er afholdt en række operationelle workshopper med henblik på udveksling af bedste praksis.

Der er afholdt en **brainstormingsøvelse** med operationelle toldembedsmænd med det formål at fastlægge risikoanalysekriterier for narkotikaprækursorer, der indføres til og/eller udføres af EU.

3.6. Bilaterale aftaler

EU har indgået 10 bilaterale aftaler med tredjelande for at styrke kontrollen med de vigtigste aktører ved at fokusere på specifikke spørgsmål af fælles interesse inden for kontrol med narkotikaprækursorer. Der er indgået sådanne aftaler med Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru og Venezuela[8], Chile[9], Mexico[10], USA[11], Tyrkiet[12] og Kina[13]. I marts 2009 bemyndigede Rådet desuden Kommissionen til at indlede forhandlinger om en bilateral aftale med Den Russiske Føderation.

---

5 KOM(2008) 567/4.
6 EUT C 326 af 20.12.2008, s. 7–25.
7 EUT L 154 af 14.6.2007, s. 25-31.
8 EFT L 324 af 30.12.1995, s. l.
9 EFT L 336 af 11.12.1998, s. 46.
10 EFT L 77 af 19.3.1997, s. 22.
11 EFT L 164 af 21.6.1997, s. 22.
12 EUT L 64 af 7.3.2003, s. 28.
13 EUT L 56 af 28.2.2009, s. 6.

Sigtet med disse aftaler er at styrke lovsamarbejdet med tredjelande på grundlag af de instrumenter, der er fastlagt i forordning (EF) nr. 111/2005, ved at aktivere mekanismerne for gensidig bistand og nedsætte "blandede opfølgningsgrupper", hvor de kontraherende parter er repræsenteret.

3.7. Aktioner på FN-plan

Kommissionen og medlemsstaterne har været dybt involveret i evalueringen af opfyldelsen af de mål, der blev fastsat i forbindelse med De Forenede Nationers Generalforsamlings særlige samling (UNGASS) i 1998, og deltager jævnligt og aktivt i den årlige samling i Narkotikakommissionen (CND), FN's centrale organ, der fastlægger narkotikapolitikken.

På den 50. samling i FN's Narkotikakommission (CND) vedtog forsamlingen et EU-forslag som resolution 50/10 om *"forebyggelse af ulovlig anvendelse af narkotikaprækursorer og andre stoffer til fremstilling af narkotika og psykotrope stoffer"*[14]. Denne resolution støtter hovedprincipperne for kontrol med narkotikaprækursorer i EU.

Kommissionens tjenestegrene og medlemsstaterne deltager derudover aktivt i og støtter specifikke FN-ledede operationelle initiativer til imødegåelse af særlige problemer i forbindelse med ulovlig anvendelse af og handel med narkotikaprækursorer. EU deltager således i projektet "PRISM", der er rettet mod forebyggelse af ulovlig anvendelse af syntetiske narkotikaprækursorer, og projektet "COHESION" om forebyggelse af ulovlig anvendelse af og handel med heroin- og kokainprækursorer, samt i tilknyttede specifikke operationer.

4. EVALUERING

4.1. Kommissionens foranstaltninger til evaluering af gennemførelsen af EU-lovgivningen

I 2007 anmodede Kommissionen medlemsstaterne om at redegøre for, hvilke nationale foranstaltninger de havde vedtaget i henhold til EU-lovgivningen (dvs. foranstaltninger for at sikre, at de kan udføre deres kontrol- og overvågningsopgaver, samt bestemmelser om sanktioner for overtrædelse af forordningerne). De fleste medlemsstater havde vedtaget passende foranstaltninger. Kommissionen indledte overtrædelsesprocedurer mod otte medlemsstater, der ikke havde vedtaget passende foranstaltninger. Størstedelen af de pågældende medlemsstater vedtog eller tog skridt til at vedtage de nødvendige foranstaltninger i løbet af 2008, og det må derfor forventes, at alle nødvendige nationale foranstaltninger er vedtaget inden udgangen af 2009.

Med henblik på at evaluere, hvordan EU-lovgivningen fungerer, blev der nedsat en arbejdsgruppe bestående af eksperter fra de nationale kompetente myndigheder, der skulle bistå Kommissionens tjenestegrene. Kommissionen bemyndigede derudover en ekstern kontrahent til at indsamle oplysninger fra alle aktører (kompetente myndigheder og erhvervsdrivende) ved hjælp af spørgeskemaer, herunder eventuelle kvantitative oplysninger, samt til at analysere følgerne af forsinkelser, der skyldes lovgivningskrav vedrørende handel med narkotikaprækursorer, og til at indhente forslag til forbedring af det eksisterende system.

---

[14] Resolution 50/10, s. 42 i rapporten om den 50. samling i Narkotikakommissionen (E/CN.7/2007/16/Corr.1) http://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/session/50.html.

Alle medlemsstaterne besvarede spørgsmålene helt eller delvist for årene 2006 og 2007. Der blev gennemført omfattende interviews med kompetente myndigheder i en stikprøve af medlemsstater. I alt 72 virksomheder og otte brancheorganisationer (fra 10 forskellige medlemsstater) besvarede industriundersøgelsen. Fem tegnede sig for over 90 % af alle besvarelserne. Undersøgelsesrapporten forelå ved udgangen af januar 2009 og indeholder en detaljeret redegørelse for undersøgelsens resultater. Den sammenfatter de vigtigste resultater og indeholder forslag til afhjælpning af identificerede svagheder. Oplysningerne i rapporten er følsomme og er derfor ikke offentligt tilgængelige. På trods af kontrahentens meget store indsats er der kun indsamlet et begrænset antal oplysninger, som ikke kan betragtes som værende fuldt ud repræsentative. Det viste sig navnlig vanskeligt at indsamle kvantitative oplysninger om, hvilke omkostninger gennemførelsen af lovgivningskravene medførte for de kompetente myndigheder og de erhvervsdrivende.

Idet der er lagt stor vægt på toldkontrol i forordning (EF) nr. 111/2005, blev der gennemført en yderligere undersøgelse i 2007 for at afdække, om kontrol med narkotikaprækursorer er en prioritet for toldmyndighederne, om der er kapacitet til at gennemføre kontroller, og om kontrollerne rent faktisk gennemføres.

4.2. Resultaterne af evalueringen

4.2.1. Hovedtendenserne inden for ulovlig anvendelse og forsøg på ulovlig anvendelse

EU's retlige rammer for kontrol med handel med narkotikaprækursorer ser tilsyneladende generelt ud til at indeholde forholdsmæssigt afpassede foranstaltninger til modvirkning af ulovlig anvendelse af narkotikaprækursorer til fremstilling af narkotika. De indberettede tal for beslaglæggelser og opbragte forsendelser af registrerede og ikke-registrerede stoffer viser, at antallet af beslaglæggelser og opbragte forsendelser er steget generelt siden 2005. Opfølgende undersøgelser gør det desuden muligt efterfølgende at vurdere de mængder af stoffer, der sandsynligvis omdirigeres til ulovlig anvendelse. Disse oplysninger viser på den ene side, at systemet fungerer godt, men på den anden side, at handlerne fortsat forsøger at omdirigere narkotikaprækursorer fra den lovlige handel. Det er tilsyneladende fortsat særdeles lukrativt for handlere at omdirigere stoffer fra lovlige kredsløb for at få adgang til narkotikaprækursorer. Selv om der ikke foreligger tilstrækkelig kvantitativ dokumentation for, at kontrollen med den lovlige handel således reducerer den ulovlige anvendelse af og handel med narkotikaprækursorer globalt, står det klart, at det eksisterende kontrolsystem skaber store hindringer for handlernes adgang til narkotikaprækursorer og reducerer tilgængeligheden af narkotikaprækursorer til ulovlig fremstilling af narkotika generelt. I dag er forsøg på ulovlig anvendelse tilsyneladende rettet mod et begrænset antal – både registrerede og ikke-registrerede – stoffer.

Eddikesyreanhydrid, der er en nøgleprækursor til fremstilling af heroin, omdirigeres fortsat af handlere i en række medlemsstater, jf. indberetningerne om beslaglæggelser og opbragte forsendelser. Bistand og samarbejde på bilateralt og regionalt niveau mellem de pågældende kompetente myndigheder bidrog til at forhindre ulovlig anvendelse af og/eller til at beslaglægge omkring 220 t eddikesyreanhydrid i 2008, hvilket udgør over 15 % af den mængde eddikesyreanhydrid, der anslås at være nødvendig til den ulovlige fremstilling af heroin i Afghanistan.

Toldmyndighederne i EU har strammet op på kontrollen med handelen med ***ephedrin*** og ***pseudoephedrin*** i bulk eller i farmaceutiske præparater/lægemidler, der primært er i transit gennem EU, men som til tider også eksporteres til tredjelande med henblik på ulovlig

fremstilling af amfetamin. Dette har medført en væsentlig stigning i antallet af beslaglæggelser, navnlig af farmaceutiske præparater, der indeholder pseudoephedrin. Siden 2005 er der sporet, beslaglagt eller opbragt mistænkelige forsendelser på omkring 86 t ephedrin eller pseudoephedrin i bulk eller i tabletform, hvilket har forhindret produktionen af op til 65 t amfetamin (afhængigt af de anvendte syntesemetoder) med en anslået salgsværdi på 9,7 mia. USD.

Gammabutyrolacton (GBL) er et ikke-registreret stof, der er omfattet af den frivillige overvågningsordning i EU. De foreliggende oplysninger viser, at samarbejdet med industrien gennem frivillig overvågning og indberetning fungerer godt, men også at handlere fortsat er interesseret i at omdirigere GBL – og også andre kemiske stoffer, der er underlagt en mere lempelig kontrol. I 2008 lykkedes det at beslaglægge 2 170 l GBL, der blev forsøgt anvendt ulovligt.

Siden 2005 er det ikke blevet dokumenteret, at andre vigtige prækursorer i EU omdirigeres. Der var f.eks. ingen større beslaglæggelser eller opbragte forsendelser af kaliumpermanganat, en nøgleprækursor til fremstilling af kokain.

4.2.2. Styrker og svagheder i lovgivningen

Det skal bemærkes, at den fastsatte frist i forordningerne for gennemførelse af en evaluering af deres virkemåde var for kort til at påvise klare virkninger. Dette forhold forværres yderligere af, at mange medlemsstater var forsinket med hensyn til vedtagelsen af alle de foranstaltninger, der var nødvendige for at opfylde deres forpligtelser i henhold til forordningerne fuldt ud.

Alle de foranstaltninger, der er truffet siden 2005, har imidlertid uden tvivl medvirket til at sikre en god og harmoniseret gennemførelse af EU-lovgivningen. Medlemsstaternes gradvise vedtagelse af de nationale foranstaltninger og beføjelser, der er fastsat i EU-lovgivningen, har desuden styrket deres muligheder for at gribe ind over for overtrædelser af EU-lovgivningen betydeligt.

Bestemmelserne i forordning (EF) nr. 273/2004 og forordning (EF) nr. 111/2005 samt gennemførelsesbestemmelserne i forordning (EF) nr. 1277/2005 fungerer godt og opfylder det tilsigtede mål, dvs. at forebygge ulovlig anvendelse uden at skabe unødvendige barrierer for lovlig handel med registrerede narkotikaprækursorer. I forbindelse med kontrol og overvågning fokuseres der på de erhvervsdrivende og i mindre grad på den enkelte transaktion. Opdelingen af de registrerede stoffer i tre kategorier har vist sig at være effektiv som grundlag for en differentieret tilgang, der bestemmes af stoffernes følsomhed og af mængden af lovligt handlede stoffer.

Hovedprincippet i lovgivningen om samhandelen mellem medlemsstaterne og handelen mellem EU og tredjelande – samarbejdet mellem de erhvervsdrivende og de kompetente myndigheder – fungerer godt. Selv om dette samarbejde gennemføres og udnyttes forskelligt i medlemsstaterne, fremmer det den obligatoriske eller frivillige indberetning af mistænkelige transaktioner eller ordrer og forebygger i en tidlig fase ulovlig anvendelse af registrerede og ikke-registrerede stoffer, samtidig med at det sikres, at den lovlige handel kan fungere gnidningsløst. Det er et fleksibelt, hurtigt og effektivt redskab til imødegåelse af de konstant skiftende handelsmønstre og handlernes stigende interesse for stoffer, der er underlagt en mere lempelig kontrol. EU-vejledningen for erhvervsdrivende om kontrol med narkotikaprækursorer og det nye eLearning-kursus om kontrol med narkotikaprækursorer for erhvervsdrivende udgør et godt supplement til lovgivningen.

Den fælles licensordning i forbindelse med samhandelen mellem medlemsstaterne og handelen mellem EU og tredjelande for erhvervsdrivende, der beskæftiger sig med prækursorer i kategori 1 (de mest følsomme stoffer), er blevet gennemført og fungerer effektivt, både set fra de kompetente myndigheders side og fra industriens side.

Registreringskravet i forbindelse med samhandelen mellem medlemsstaterne og handelen mellem EU og tredjelande for erhvervsdrivende, der beskæftiger sig med de noget mindre følsomme prækursorer i kategori 2, giver tilsyneladende ikke de kompetente myndigheder tilstrækkelig mulighed for at foretage en passende kontrol og forebygge ulovlig anvendelse af en del af den omfattende handel med disse stoffer inden for EU. Slutbrugere af stoffer i kategori 2, som ikke markedsfører stofferne, er rent faktisk ikke forpligtet til at lade sig registrere eller til at indberette de mængder, de køber til egen slutanvendelse. De kompetente myndigheder har således næsten intet kendskab til disse slutbrugere. Det er ligeledes meget vanskeligt for producenter eller mæglere, der er beskæftiget med eksport af stoffer i kategori 2, at opfylde deres forpligtelse til at kontrollere, om deres kunder handler lovligt, og om slutanvendelsen af stoffet er korrekt angivet, og således i givet fald at indberette mistænkelige transaktioner til de kompetente myndigheder. Det er vanskeligt for de kompetente myndigheder at kontrollere, om de erhvervsdrivende handler lovligt, navnlig når producenterne/mæglerne og slutbrugerne af stoffer i kategori 2 er baseret i forskellige medlemsstater, og når handelskæden involverer mere end to enheder baseret i mere end en medlemsstat. Der har navnlig været fokus på disse problemer i forbindelse med eddikesyreanhydrid, der er en nøgleprækursor til fremstilling af heroin.

Det fremgik af evalueringen, at der var forskellige fortolkninger af en række bestemmelser, som skal afklares for at sikre en korrekt, harmoniseret gennemførelse heraf i EU. Dette gælder navnlig de obligatoriske felter, der skal udfyldes i aftagererklæringen, og kriterierne for at betragte produkter, der indeholder registrerede stoffer, som blandinger, samt anvendelsen af de nuværende tærskelværdier for fritagelse for registreringskravet, hvis der er tale om blandinger, som indeholder stoffer i kategori 2, jf. artikel 6 i forordning (EF) nr. 273/2004 sammenholdt med ordlyden i artikel 14 i forordning (EF) nr. 1277/2005.

Bestemmelserne om hyppigheden af de erhvervsdrivendes indberetninger til de kompetente myndigheder er ikke et tilstrækkeligt grundlag for opfyldelsen af kontrol- og overvågningsforpligtelserne. Et overblik over de lovlige handelsbevægelser er et vigtigt instrument til sporing af mistænkelige forsendelser.

De instrumenter, der regulerer eksport- og importkontrollen, giver de kompetente myndigheder mulighed for at forhåndskontrollere transaktionens lovlige formål og er således et middel til at forebygge ulovlig anvendelse i en tidlig fase. Anvendelsen af systemet med forudgående eksportanmeldelser giver tredjelande, der har anmodet herom, mulighed for at kontrollere den planlagte transaktion og således for at meddele medlemsstaternes kompetente myndigheder om transaktionen er lovlig eller ej.

Det har vist sig at være meget nyttigt at lægge større vægt på toldprocedurer og -kontrol. EU er i stigende grad konfronteret med forsendelser, der er omdirigeret fra lovlige distributionskanaler, inden de indføres i EU's toldområde. Toldmyndighederne og grænsekontrollen skal derfor i højere grad fokusere på dette område. Bestemmelserne om kontrollen med transit- og omladningsforsendelser har tilsyneladende i et vist omfang øget muligheden for at kontrollere det lovlige formål af sådanne forsendelser, men de giver åbenbart ikke de kompetente myndigheder mulighed for at kontrollere det lovlige formål af alle forsendelser.

Undersøgelsen af toldkontrollen af narkotikaprækursorer i 2007 afdækkede svagheder i forbindelse med sporingen af mistænkelige forsendelser ledsaget af falske toldangivelser. Evalueringen afslørede en række stærke sider, men viste også, at der generelt stadig skal ske store forbedringer. Rapporten viste navnlig, at toldmyndighedernes prioritering af lovgivningen om narkotikaprækursorer var mangelfuld, at de manglede viden og ekspertise, og at ressourcerne (f.eks. testudstyr) var utilstrækkelige.

Farmaceutiske præparater/humanmedicinske lægemidler, der indeholder narkotikaprækursorer, er ikke omfattet af lovgivningen om narkotikaprækursorer i dag. Fremstilling, import og engrosforhandling af lægemidler, herunder til eksport, kræver godkendelse og er omfattet af særlige forpligtelser og regelmæssige kontroller i overensstemmelse med EU's lægemiddellovgivning (direktiv 2001/83/EF). Det er således opfattelsen, at de kompetente myndigheder i medlemsstaterne bør foretage en tilstrækkelig og systematisk kontrol af disse aktiviteter. I henhold til lovgivningen om narkotikaprækursorer er disse producenter, importører og grossister imidlertid ikke underlagt særlige krav om forudgående anmeldelse i forbindelse med eksport af disse lægemidler, der indeholder narkotikaprækursorer. Dette har ført til en situation, hvor eksportforsendelser og transit- og omladningsforsendelser af farmaceutiske præparater/lægemidler, der indeholder narkotikaprækursorer – herunder navnlig ephedrin eller pseudoephedrin – i nogle medlemsstater ikke er blevet opbragt eller beslaglagt, selv om der var meget stor sandsynlighed for, at de var bestemt til ulovlig fremstilling af narkotika.

Der er tilsyneladende en række yderligere mindre svagheder i lovgivningen om prækursorer i forbindelse med handel med tredjelande. Disse omfatter navnlig de kompetente myndigheders manglende fleksibilitet med hensyn til den fastsatte frist for besvarelse af forudgående eksportanmeldelser, manglende forenklede godkendelsesprocedurer for gentagne forsendelser mellem velkendte erhvervsdrivende i EU og i EFTA-landene og behovet for at tilpasse godkendelsesprocedurerne til de elektroniske toldsystemer.

5. HENSTILLINGER TIL FORBEDRINGER

5.1. Forbedring af den harmoniserede gennemførelse af den nuværende lovgivning

Som et første forbedringstiltag bør udvekslingen af bedste praksis mellem medlemsstaternes myndigheder, herunder toldmyndighederne, og konkret gennemførelse af et reelt partnerskab mellem myndighederne og de erhvervsdrivende fremmes. Udveksling af bedste praksis gennem workshopper, seminarer, rundbordskonferencer og sporingsøvelser vedrørende specifikke emner og/eller specifikke narkotikaprækursorer kan fremmes på EU-niveau, således at der kan drages direkte fordel af veletableret bedste praksis i en række medlemsstater, og endelig bør kontrolsystemerne generelt styrkes.

Ved at ajourføre og supplere vejledningen med spørgsmål og svar sikres en harmoniseret fortolkning af en række eksisterende lovgivningsbestemmelser, f.eks. vedrørende anvendelse af tærskelværdierne for registrering i forbindelse med blandinger, der indeholder registrerede stoffer – navnlig fortolkning af artikel 6 i forordning (EF) nr. 273/2004 sammenholdt med ordlyden i artikel 14 i forordning (EF) nr. 1277/2005, eller vedrørende ensartede kriterier for blandinger, der indeholder narkotikaprækursorer.

Dette vil styrke gennemførelsen af EU-reglerne og samtidig forhindre, at handlerne retter deres forsøg på ulovlig anvendelse mod medlemsstater, hvor EU-reglerne tilsyneladende ikke gennemføres fuldt ud, og/eller sanktionerne opfattes som begrænsede.

5.2. Forbedring af indberetningen

Indberetningsforpligtelserne som fastlagt i artikel 19 i forordning (EF) nr. 1277/2005 bør revideres for at sikre en mere korrekt og rettidig indsamling af oplysninger om de erhvervsdrivendes anmeldelser. Dette kan ske ved at øge indberetningshyppigheden fra en gang om året til hver sjette måned eller hvert kvartal og samtidig lette indberetningen ved hjælp af moderne, sikre elektroniske midler til informationsudveksling, herunder eventuelt udvikling af en sikker europæisk database.

5.3. Ændring af en række krav vedrørende stoffer i kategori 2

I lyset af de identificerede svagheder forekommer det nødvendigt at styrke kontrollen med alle stoffer i kategori 2 eller specifikt for eddikesyreanhydrid (nøgleprækursor til fremstilling af heroin) for at sikre, at erhvervsdrivende, der er i besiddelse af eller handler med stoffer i kategori 2 eller specifikt med eddikesyreanhydrid, underlægges en passende kontrol med det formål at modvirke forsøg på ulovlig anvendelse. Dette kan opnås på forskellige måder:

- Ændring af forordning (EF) nr. 273/2004, således at slutbrugere, der er i besiddelse af stoffer i kategori 2 til egen slutanvendelse, forpligtes til at lade sig registrere, f.eks. ved at ændre definitionen af "erhvervsdrivende" eller definitionen af "markedsføring" eller ved at ændre artikel 3, stk. 6, om registreringssystemet

- Ændring af forordning (EF) nr. 1277/2005 med henblik på at indføre fælles betingelser og procedurer for registrering

- Ændring af bilag I til forordning (EF) nr. 273/2004 og følgelig af bilaget til forordning (EF) nr. 111/2005 med henblik på at flytte eddikesyreanhydrid fra kategori 2 til kategori 1.

5.4. Sikring af en passende kontrol med farmaceutiske præparater/lægemidler, der indeholder ephedrin eller pseudoephedrin

Det bør overvejes at styrke kontrolbestemmelserne vedrørende farmaceutiske præparater/lægemidler, der indeholder ephedrin eller pseudoephedrin, og som omlades eller er i transit gennem EU, uden at overlappe de administrative bestemmelser, der gælder for lægemiddelproducenter, -importører og -grossister. Med hensyn til eksport af lægemidler indeholder lægemiddellovgivningen allerede bestemmelser desangående. Det bør overvejes, om det ville være hensigtsmæssigt at indføre specifikke harmoniserede praktiske bestemmelser om eksport af lægemidler, der indeholder ephedrin eller pseudoephedrin, under de kompetente myndigheder for lægemiddelkontrol, eller om lovgivningen om narkotikaprækursorer burde give mulighed for at standse eksporten af farmaceutiske præparater/lægemidler, hvis der er rimelig grund til at antage, at stofferne er bestemt til ulovlig fremstilling af narkotika.

5.5. Forbedring og tilpasning af proceduremæssige krav i forbindelse med risikoen for ulovlig anvendelse

For at sikre et kontrolniveau, der står i forhold til risikoen for ulovlig anvendelse, bør proceduren for forudgående eksportanmeldelse tilpasses, så de kompetente myndigheder får mulighed for at tage stilling fra sag til sag, der bør indføres forenklede godkendelsesprocedurer for gentagne forsendelser mellem velkendte erhvervsdrivende i EU og i EFTA-landene, og godkendelsesprocedurerne i de elektroniske toldsystemer bør tilpasses yderligere.

6. NÆSTE SKRIDT

De identificerede svagheder kan afhjælpes på forskellige måder, hvoraf nogle forudsætter en ændring af EU-lovgivningen. De enkelte muligheder bør nøje overvejes, herunder navnlig konsekvenserne for de erhvervsdrivende, der handler med disse stoffer med et lovligt formål, og deres effektivitet med hensyn til at forebygge ulovlig anvendelse af disse stoffer til fremstilling af narkotika.

Den nuværende lovgivning har kun været gennemført fuldt ud i en kort periode, og Kommissionen vil derfor først og fremmest støtte, tilrettelægge og fremme foranstaltninger, der sikrer en bedre gennemførelse, således at der kan drages direkte fordel af veletableret bedste praksis.

Kommissionen vil imidlertid også fremover indsamle de nødvendige oplysninger for at afklare, hvorledes eventuelle identificerede svagheder i lovgivningen afhjælpes bedst muligt, og for at vurdere konsekvenserne af udvalgte løsningsmuligheder for såvel de kompetente myndigheder som de erhvervsdrivende.