COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 7.1.2010
COM(2009)709 definitief

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

op grond van artikel 16 van Verordening (EG) nr. 273/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 en artikel 32 van Verordening (EG) nr. 111/2005 van de Raad over de uitvoering en de werking van de EU-wetgeving betreffende het toezicht en de controle op de handel in drugsprecursoren

(Voor de EER relevante tekst)

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

op grond van artikel 16 van Verordening (EG) nr. 273/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 en artikel 32 van Verordening (EG) nr. 111/2005 van de Raad over de uitvoering en de werking van de EU-wetgeving betreffende het toezicht en de controle op de handel in drugsprecursoren

(Voor de EER relevante tekst)

1. INLEIDING

Drugsprecursoren zijn chemische stoffen waarvan illegale verdovende middelen worden gemaakt. Zonder deze stoffen is de productie van deze middelen feitelijk onmogelijk. De meeste chemische stoffen die als drugsprecursor worden gebruikt, hebben echter in de eerste plaats belangrijke legale toepassingen (zoals bij de synthese van kunststoffen, farmaceutische en cosmetische producten, parfums, schoonmaakmiddelen of geurstoffen).

In artikel 12 van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen uit 1988 wordt melding gemaakt van maatregelen om te voorkomen dat drugsprecursoren worden misbruikt voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen.

In deze context heeft de EU sinds het begin van de jaren negentig wetgeving ingevoerd om met controles en toezicht op de legale handel misbruik van drugsprecursoren te voorkomen. Van een belangrijke exporteur van precursoren en importeur van illegale verdovende middelen, is de EU geleidelijk veranderd in een grote exporteur van illegaal vervaardigde synthetische drugs en importeur van de daarvoor benodigde precursoren.

De jongste EU-wetgeving voor het toezicht en de controle op de handel in drugsprecursoren, de Verordeningen (EG) nr. 273/2004[1] en (EG) nr. 111/2005[2], was er dan ook op gericht de invoercontroles aan te scherpen en het reeds bestaande toezicht uit te breiden.

Volgens artikel 16 van Verordening (EG) nr. 273/2004 en artikel 32 van Verordening (EG) nr. 111/2005 moet drie jaar na de inwerkingtreding de uitvoering en de werking van die verordeningen worden geëvalueerd en moet hierover verslag worden uitgebracht bij het Europees Parlement en de Raad. Met het oog op de efficiëntie bevat dit verslag de conclusies van beide evaluaties.

2. EU-WETGEVING VOOR DE CONTROLE OP DE HANDEL IN DRUGSPRECURSOREN

Het EU-systeem voor de controle van marktdeelnemers en/of transacties berust op nauwe samenwerking tussen de bevoegde instanties en de betrokken marktdeelnemers (met name de chemische industrie en handel). Om misbruik van precursoren te voorkomen en tegelijkertijd

[1] PB L 47 van 18.2.2004, blz. 1.
[2] PB L 22 van 26.1.2005, blz. 1.

inlichtingen te verzamelen om illegale handelaren op te sporen, is het met name cruciaal dat de marktdeelnemers verdachte transacties melden.

De strengheid van de controles van marktdeelnemers en/of transacties hangt af van de gevoeligheid van de gereguleerde drugsprecursoren (de "geregistreerde stoffen"), die in drie categorieën met verschillende voorschriften zijn ingedeeld. Hierdoor is er een goede balans tussen de verschillende middelen waarmee kan worden voorkomen dat drugsprecursoren in illegale drugslaboratoria belanden en worden ondernemingen niet onnodig belast bij het vervullen van hun rechtmatige behoeften.

In aansluiting op deze samenwerking is er een vrijwillig toezichtsysteem voor aanvullende stoffen (de "niet-geregistreerde stoffen") die vaak voor de illegale vervaardiging van drugs worden gebruikt. Dit biedt de nodige flexibiliteit om snel in te spelen op veranderende patronen van misbruik en voorkomt extra administratieve lasten voor legale marktdeelnemers.

Het huidige regelgevingskader van de EU voor drugsprecursoren omvat Verordening (EG) nr. 273/2004, die geharmoniseerde voorschriften voor de controle en het toezicht binnen de EU bevat, en Verordening (EG) nr. 111/2005, waarin voorschriften voor het toezicht op de handel in drugsprecursoren tussen de EU en derde landen zijn opgenomen.

3. TENUITVOERLEGGING VAN DE EU-WETGEVING

3.1. Verordening (EG) nr. 1277/2005[3]

Verordening (EG) nr. 1277/2005 bevat uitvoeringsvoorschriften voor de Verordeningen (EG) nr. 273/2004 en (EG) nr. 111/2005. Om de toepassing van het rechtskader van de EU door de bevoegde instanties en de marktdeelnemers meer gelijk te trekken, zijn in deze verordening bepalingen opgenomen over de afgifte van vergunningen aan marktdeelnemers, de verstrekking van informatie door marktdeelnemers aan de bevoegde instanties, het systeem van voorafgaande kennisgeving van uitvoer, de uitvoer- en invoervergunningen en de controle op zendingen die worden doorgevoerd en overgeladen.

3.2. Richtsnoeren

Ter aanvulling van de rechtsinstrumenten heeft de Commissie in overleg met de lidstaten en marktdeelnemers uitvoerige richtsnoeren opgesteld en activiteiten ontplooid die hen moeten helpen bij de uitvoering van hun taken.

- Vragen & antwoorden

  Met het oog op een soepele en geharmoniseerde toepassing van enkele bepalingen van de EU-wetgeving zijn in een "guidance document" voor de bevoegde instanties en marktdeelnemers onderling overeengekomen antwoorden opgenomen op interpretatievraagstukken die zich sinds 2005 hebben aangediend. Dit document wordt geregeld bijgewerkt en is openbaar toegankelijk[4].

- Richtsnoeren voor marktdeelnemers in verband met het toezicht op drugsprecursoren in de Europese Unie

---

3 PB L 202 van 3.8.2005, blz. 7.

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

Om het partnerschap en de samenwerking tussen de bevoegde instanties en de marktdeelnemers te vergemakkelijken, zijn in 2006 richtsnoeren voor marktdeelnemers in verband met het toezicht op drugsprecursoren in de Europese Unie overeengekomen. Deze richtsnoeren bevatten een reeks praktische aanbevelingen (bv. risico-indicatoren voor het herkennen van verdachte transacties) en lijsten van geregistreerde en niet-geregistreerde stoffen (de lijst van niet-geregistreerde stoffen is de "EU voluntary monitoring list") om de marktdeelnemers te helpen in nauwe samenwerking met de instanties hun verplichtingen na te komen. Omdat deze richtsnoeren gevoelige informatie bevatten, zijn zij door de bevoegde instanties alleen rechtstreeks aan betrouwbare marktdeelnemers toegezonden.

- Seminars

De diensten van de Commissie en de lidstaten hebben in goed overleg met de marktdeelnemers een reeks seminars georganiseerd om de kennis over de nieuwe EU-wetgeving inzake drugsprecursoren te vergroten en het belang van partnerschap nog eens te beklemtonen.

- Rondetafelbijeenkomsten met deskundigen

De diensten van de Commissie en de lidstaten hebben ad hoc rondetafelbijeenkomsten met deskundigen gehouden over specifieke vraagstukken in verband met misbruik en illegale verhandeling van precursoren van heroïne (azijnzuuranhydride) en synthetische drugsprecursoren van amfetamine of ecstasy (BMK en PMK).

3.3. Wederzijdse administratieve bijstand

Verordening (EG) nr. 515/97 van de Raad bevat een rechtsgrondslag, met inbegrip van voorschriften in verband met de geheimhouding, voor de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en de Commissie.

Door de uitwisseling van informatie over verdachte zendingen, voorkomen misbruik en in beslag genomen drugsprecursoren tussen alle lidstaten en de Commissie wordt binnen de EU een gecoördineerde aanpak gevolgd, worden de lidstaten gesteund bij hun onderzoek en wordt voorkomen dat illegale handelaren gaan "rondshoppen" om mogelijke zwakke plekken op de interne markt te ontdekken. Bovendien kan aan derde landen waarmee de EU bilaterale overeenkomsten over drugsprecursoren heeft gesloten, hulp worden verleend of gevraagd in verband met onderzoeken naar geconstateerde of vermoede onregelmatigheden.

3.4. EU-drugsactieplan[5]

Maatregelen tegen misbruik en illegale verhandeling van drugsprecursoren blijven een belangrijke plaats innemen in het nieuwe EU-drugsactieplan voor 2009-2012[6], dat in het kader van de algemene EU-drugsstrategie voor 2005-2012 is vastgesteld. Maatregel 42 van het EU-drugsactieplan voor 2009-2012 betreft een evaluatie van de EU-wetgeving inzake drugsprecursoren en de uitvoering daarvan.

---

5 COM(2008) 567/4.

6 PB C 326 van 20.12.2008, blz. 7.

3.5. Maatregelen van het programma Douane-2013

Douane-2013 is een samenwerkingsprogramma van de EU dat nationale overheidsdiensten in staat stelt informatie en deskundigheid te genereren en uit te wisselen. Het voorziet in de gezamenlijke ontwikkeling van grote trans-Europese IT-systemen en van netwerken van nationale ambtenaren uit heel Europa.[7] Er zijn verschillende activiteiten ontplooid om de uitvoering van de EU-wetgeving inzake drugsprecursoren te verbeteren.

In juni 2009 is een **elektronische cursus voor marktdeelnemers over de controle op drugsprecursoren** gelanceerd, die op de "Richtsnoeren voor marktdeelnemers in verband met het toezicht op drugsprecursoren in de Europese Unie" is gebaseerd.

De diensten van de Commissie en deskundigen uit de lidstaten van de douane, de politie en andere bevoegde instanties op het gebied van drugsprecursorwetgeving werken nauw samen aan de ontwikkeling van een **elektronische cursus voor de douane**.

Er is een **projectgroep van operationele douanecontroledeskundigen** opgericht om de operationele opsporing van verdachte inkomende en uitgaande zendingen drugsprecursoren aan de grenzen van het douanegebied van de EU te verbeteren. Er zijn meerdere operationele workshops gehouden om beste praktijken uit te wisselen.

Ook is er een "**mind-mining exercise**" met operationele douaneambtenaren gehouden om criteria vast te stellen voor de risicoanalyse van drugsprecursoren die de EU binnenkomen en/of verlaten.

3.6. Bilaterale overeenkomsten

Om samen met grote spelers de controle te verbeteren heeft de EU tien bilaterale overeenkomsten met derde landen gesloten, waarin specifieke vraagstukken van wederzijds belang op het gebied van de controle van drugsprecursoren zijn geregeld. Het gaat om Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru en Venezuela[8], Chili[9], Mexico[10], de Verenigde Staten[11], Turkije[12] en China[13]. Bovendien heeft de Raad in maart 2009 de Commissie gemachtigd met de Russische Federatie over een bilaterale overeenkomst te onderhandelen.

Deze overeenkomsten zijn bedoeld om de samenwerking met derde landen op het gebied van regelgeving te versterken op basis van de in Verordening (EG) nr. 111/2005 genoemde instrumenten, de mechanismen voor wederzijdse bijstand te activeren en "gezamenlijke follow-upgroepen" van contractpartijen in te stellen.

3.7. Activiteiten in het kader van de Verenigde Naties

De Commissie en de lidstaten zijn nauw betrokken geweest bij de evaluatie van de vorderingen ten aanzien van de doelstellingen van de bijzondere zitting van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties uit 1998 (UNGASS) en nemen regelmatig actief deel

---

7 PB L 154 van 14.6.2007, blz. 25.
8 PB L 324 van 30.12.1995, blz. 1.
9 PB L 336 van 11.12.1998, blz. 46.
10 PB L 77 van 19.3.1997, blz. 22.
11 PB L 164 van 21.6.1997, blz. 22.
12 PB L 64 van 7.3.2003, blz. 28.
13 PB L 56 van 28.2.2009, blz. 6.

aan de jaarlijkse zitting van de Commissie voor verdovende middelen (CND), het centrale orgaan van de Verenigde Naties voor drugsbeleid.

Tijdens de 50e zitting van de CND werd de door de EU voorgestelde Resolutie 50/10 goedgekeurd over de preventie van misbruik van drugsprecursoren en andere stoffen die gebruikt worden voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen[14]. Deze resolutie bevordert de belangrijkste beginselen van de controle op drugsprecursoren in de EU.

De diensten van de Commissie en de lidstaten nemen ook actief deel en verlenen steun aan specifieke operationele VN-initiatieven om bepaalde problemen in verband met misbruik en illegale verhandeling van drugsprecursoren aan te pakken. Voorbeelden hiervan zijn het project "PRISM" tegen misbruik van synthetische drugsprecursoren en het project "COHESION" tegen misbruik en illegale verhandeling van precursoren van heroïne en cocaïne, en de bijbehorende specifieke operaties.

4. EVALUATIE

4.1. Activiteiten van de Commissie met het oog op de evaluatie van de uitvoering en de werking van de EU-wetgeving

In 2007 heeft de Commissie de lidstaten gevraagd informatie te verstrekken over de nationale maatregelen die zij naar aanleiding van de EU-wetgeving hadden genomen (maatregelen om hen in staat te stellen hun controle- en toezichtstaken uit te oefenen en sancties die bij overtreding van de verordeningen worden opgelegd). De meeste lidstaten hadden passende maatregelen genomen en tegen de overige acht lidstaten heeft de Commissie een inbreukprocedure ingeleid. Deze lidstaten hebben over het algemeen in de loop van 2008 de vereiste maatregelen goedgekeurd of hiertoe de aanzet gegeven, zodat alle vereiste nationale maatregelen voor het einde van 2009 zouden moeten zijn goedgekeurd.

Er is een werkgroep van deskundigen van de nationale bevoegde instanties opgericht om diensten van de Commissie te helpen bij de evaluatie van de werking van de EU-wetgeving. Daarnaast heeft de Commissie een externe contractant opdracht gegeven om aan de hand van vragenlijsten bij alle belanghebbenden (bevoegde instanties en bedrijfsleven) informatie, waaronder zo mogelijk kwantitatieve gegevens, te verzamelen, de gevolgen van vertragingen als gevolg van de wettelijke voorschriften voor de handel in drugsprecursoren te analyseren en voorstellen te verzamelen voor verbeteringen van het bestaande systeem.

Alle lidstaten hebben de vragen over de jaren 2006 en 2007 geheel of gedeeltelijk beantwoord. Steekproefsgewijs zijn uitvoerige interviews met de bevoegde instanties van een aantal lidstaten gehouden. De vragenlijst voor het bedrijfsleven is in totaal door 72 ondernemingen en 8 koepelorganisaties (uit 10 verschillende lidstaten) beantwoord. 90% van alle antwoorden was afkomstig uit vijf lidstaten. De resultaten van de enquêtes zijn uitgebreid weergegeven in het verslag van deze studie, dat eind januari 2009 werd afgerond. Het bevat ook een samenvatting van de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen voor de geconstateerde tekortkomingen. Omdat het verslag gevoelige informatie bevat, is het niet openbaar. De verzamelde gegevens zijn, ondanks de grote inzet van de contractant, beperkt en

[14] Resolutie 50/10, blz. 42 van het verslag van de 50e zitting van de Commissie voor verdovende middelen (E/CN.7/2007/16/Corr.1) http://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/session/50.html.

kunnen niet als volledig representatief worden beschouwd. Het bleek bijzonder moeilijk om kwantitatieve gegevens te verkrijgen over de kosten die de bevoegde instanties en marktdeelnemers maken om aan de wettelijke voorschriften te voldoen.

Omdat in Verordening (EG) nr. 111/2005 sterk de nadruk ligt op douanecontroles, is in 2007 een nadere studie uitgevoerd om na te gaan of de controle van drugsprecursoren voor de douanediensten hoge prioriteit heeft, of er voldoende capaciteit is en of de controles daadwerkelijk worden verricht.

4.2. Uitkomsten van de evaluatie

4.2.1. Belangrijkste trends bij (pogingen tot) misbruik

Over het algemeen lijkt het wettelijk kader van de EU voor de controle op de handel in drugsprecursoren proportionele maatregelen te bevatten om misbruik van drugsprecursoren voor de illegale vervaardiging van drugs te voorkomen. Sinds 2005 neemt het aantal inbeslagnamen en onderschepte zendingen geregistreerde en niet-geregistreerde stoffen over de hele linie toe. Bovendien kan op grond van onderzoek naar de herkomst een schatting worden gemaakt van de hoeveelheden stoffen waarvan eerder hoogstwaarschijnlijk misbruik is gemaakt. Uit deze gegevens blijkt enerzijds dat het systeem goed werkt, maar anderzijds dat illegale handelaren voortdurend proberen misbruik te maken van drugsprecursoren in het legale handelscircuit. Het lijkt voor illegale handelaren nog altijd zeer de moeite waard om drugsprecursoren aan de legale handel te onttrekken. Hoewel de beschikbare kwantitatieve gegevens ontoereikend zijn om te kunnen concluderen dat de controle van de legale handel wereldwijd het misbruik en de illegale verhandeling van drugsprecursoren daadwerkelijk doet afnemen, is wel duidelijk dat het bestaande controlesysteem illegale handelaren sterk hindert bij de toegang tot drugsprecursoren en de algehele beschikbaarheid van drugsprecursoren voor de illegale vervaardiging van drugs beperkt. Momenteel lijken de pogingen tot misbruik vooral gericht op enkele stoffen, waaronder zowel geregistreerde als niet-geregistreerde:

Azijnzuuranhydride, een belangrijke precursor van heroïne, blijft in sommige lidstaten een belangrijk doelwit voor illegale handelaren, zo blijkt uit gegevens over inbeslagnamen en onderschepte zendingen. Bilaterale en regionale bijstand en samenwerking tussen de betrokken bevoegde instanties hebben ertoe bijgedragen dat misbruik werd voorkomen en dat in 2008 ongeveer 220 ton azijnzuuranhydride in beslag werd genomen, ofwel meer dan 15% van de geschatte hoeveelheid die nodig is voor de illegale heroïneproductie in Afghanistan.

De douanediensten in de EU hebben hun controles op de handel in ***efedrine*** en ***pseudo-efedrine*** in bulk of in farmaceutische preparaten en geneesmiddelen aangescherpt, waarbij het meestal gaat om doorvoer door de EU, maar soms ook om uitvoer, naar derde landen waar illegaal methamfetamine wordt geproduceerd. Hierdoor is het aantal inbeslagnamen sterk toegenomen, met name van pseudo-efedrine in farmaceutische preparaten. Sinds 2005 is ongeveer 86 ton efedrine of pseudo-efedrine in verdachte zendingen in bulk- of tabletvorm opgespoord, in beslag genomen of onderschept, waarmee de productie van maximaal 65 ton methamfetaminen is voorkomen (afhankelijk van de toegepaste synthesemethode), met een geschatte straatwaarde van 9,7 miljoen VS-dollar.

Gamma-butyrolacton (GBL) is een niet-geregistreerde stof die is opgenomen in het vrijwillige toezichtsysteem in de EU. Uit de beschikbare gegevens blijkt dat de samenwerking waarbij het bedrijfsleven op vrijwillige basis toezicht houdt en meldingen verricht, goed functioneert, maar dat illegale handelaren nog altijd belangstelling hebben voor GBL, en ook

voor andere chemische stoffen waarvoor minder strenge controles gelden. In 2008 was in totaal 2 170 liter GBL betrokken bij verijdelde pogingen tot misbruik en inbeslagnamen.

Sinds 2005 zijn er geen aanwijzingen dat de EU een doelwit is voor misbruik van andere belangrijke precursoren. Zo waren er geen grote inbeslagnamen of onderschepte zendingen voor kaliumpermanganaat, een belangrijke precursor van cocaïne.

4.2.2. Sterke punten en tekortkomingen van de wetgeving

Opgemerkt moet worden dat de in de verordeningen vermelde periode waarna de werking ervan moet worden geëvalueerd, vrij kort is om duidelijke effecten te kunnen waarnemen. Dit wordt nog versterkt doordat veel lidstaten te laat de nodige maatregelen hebben genomen om hun verplichtingen uit hoofde van de verordeningen volledig na te komen.

Toch hebben alle activiteiten die sinds 2005 zijn ondernomen zonder meer bijgedragen tot de goede en geharmoniseerde uitvoering en werking van de EU-wetgeving. Ook hebben de nationale maatregelen die de lidstaten geleidelijk hebben genomen en de bevoegdheden waarin de verordeningen voorzien, de capaciteit van de lidstaten om op te treden tegen inbreuken op de EU-wetgeving aanzienlijk vergroot.

De Verordeningen (EG) nr. 273/2004 en (EG) nr. 111/2005, en de uitvoeringsvoorschriften in Verordening (EG) nr. 1277/2005, functioneren naar behoren en dienen het beoogde doel, namelijk het voorkomen van misbruik zonder dat onnodige belemmeringen voor de legale handel in de geregistreerde drugsprecursoren worden opgeworpen. De controles en het toezicht zijn vooral gericht op de marktdeelnemers, en niet op afzonderlijke transacties. De onderverdeling van de geregistreerde stoffen in drie categorieën heeft geleid tot een efficiënte gedifferentieerde aanpak op basis van de gevoeligheid van de stoffen en de hoeveelheden die legaal worden verhandeld.

Het hoofdbeginsel in de wetgeving voor de handel binnen de EU en de handel tussen de EU en derde landen – samenwerking tussen marktdeelnemers en bevoegde instanties – werkt goed. Deze samenwerking, die door de lidstaten verschillend wordt uitgevoerd en toegepast, bevordert de verplichte of vrijwillige melding van verdachte transacties of bestellingen en voorkomt in een vroeg stadium misbruik van geregistreerde en niet-geregistreerde stoffen, terwijl de legale handel weinig hinder ondervindt. Het is een flexibel, snel en efficiënt instrument om in te spelen op de voortdurend veranderende illegale handelspatronen en de toenemende belangstelling van illegale handelaren voor minder streng gecontroleerde stoffen. De Richtsnoeren voor marktdeelnemers in verband met het toezicht op drugsprecursoren in de Europese Unie en de nieuwe elektronische cursus voor marktdeelnemers over de controle op drugsprecursoren vormen goede aanvullingen op de wetgeving.

Het gemeenschappelijke vergunningsstelsel voor de handel binnen de EU en de handel tussen de EU en derde landen voor marktdeelnemers die handelen in precursoren van categorie 1 (de meest gevoelige stoffen) blijkt volgens zowel de bevoegde autoriteiten als het bedrijfsleven efficiënt te werken en te worden toegepast.

De registratieverplichting voor marktdeelnemers die handelen in de iets minder gevoelige precursoren van categorie 2, voor zowel de handel binnen de EU als de handel tussen de EU en derde landen, lijkt ontoereikend om de bevoegde instanties in staat te stellen voldoende controle uit te oefenen en te voorkomen dat misbruik wordt gemaakt van de grote hoeveelheid van deze stoffen in het handelsverkeer binnen de EU. De eindgebruikers van deze stoffen

hoeven hoeveelheden die zij niet in de handel brengen maar voor eigen eindgebruik kopen namelijk niet te registreren of te melden. De bevoegde instanties hebben hier dus nauwelijks zicht op. Ook is het voor producenten of handelsbemiddelaars zeer lastig om voor stoffen van categorie 2 de voorgeschreven controle van de legitimiteit van hun afnemers en van het opgegeven eindgebruik van de stof uit te voeren, en bijgevolg ook om verdachte transacties aan de bevoegde instanties te melden. De controle van de legitimiteit van de marktdeelnemers door de bevoegde instanties is eveneens lastig, zeker als de producenten of handelsbemiddelaars en de eindgebruikers van stoffen van categorie 2 in verschillende lidstaten gevestigd zijn en als de handelsketen meer dan twee actoren omvat die in verschillende lidstaten gevestigd zijn. Deze problemen zijn met name aan de orde gesteld voor azijnzuuranhydride, een belangrijke precursor van heroïne.

Bij de evaluatie bleek dat sommige bepalingen in de wetgeving verschillend worden uitgelegd, terwijl een behoorlijk geharmoniseerde toepassing van deze bepalingen in de hele EU wenselijk is. Het gaat hierbij met name om de verplichte velden van de afnemersverklaring, de criteria op grond waarvan producten die geregistreerde stoffen bevatten als mengsel worden beschouwd en de toepassing van de bestaande vrijstellingsdrempels voor de registratie van mengsels die stoffen van categorie 2 bevatten volgens artikel 6 van Verordening (EG) nr. 273/2004, gezien in verband met de formulering van artikel 14 van Verordening (EG) nr. 1277/2005.

De bepalingen over de frequentie waarmee de marktdeelnemer verslag moet doen aan de bevoegde instanties zijn niet toereikend om de controle- en toezichtverplichtingen na te kunnen komen. Een overzicht van de legale handelsbewegingen vormt een belangrijk instrument voor de opsporing van verdachte zendingen.

De instrumenten voor de controle van de in- en uitvoer stellen de bevoegde instanties in staat vooraf te controleren of een transactie een legaal doel heeft en bijgevolg middelen in te zetten om misbruik vroegtijdig te voorkomen. Het gebruik van het systeem van voorafgaande kennisgeving van uitvoer stelt derde landen die hierom hebben gevraagd in staat de voorgenomen transactie te controleren en de bevoegde instanties van de betrokken lidstaat vervolgens te melden of de transactie legaal is.

De sterkere nadruk op douaneprocedures en -controles is zeer nuttig gebleken. De EU wordt steeds vaker geconfronteerd met zendingen die al voor binnenkomst in het douanegebied van de EU aan de legale distributiekanalen zijn onttrokken. Dit vereist grotere oplettendheid van de douane- en grenscontrolediensten. De bepalingen voor de controle op zendingen die worden doorgevoerd of worden overgeladen, lijken de mogelijkheden om het legale doel van de zendingen te controleren wel enigszins te hebben vergroot, maar de bevoegde instanties kunnen deze controle nog niet in alle gevallen uitvoeren.

In de studie naar de douanecontrole op drugsprecursoren uit 2007 bleek dat de opsporing van verdachte zendingen waarvoor valse douaneaangifte wordt gedaan, tekortschiet. Hoewel hier en daar uitstekende prestaties werden gevonden, werd geconcludeerd dat over het algemeen nog belangrijke verbeteringen nodig waren. In het verslag werd er met name op gewezen dat de douanediensten onvoldoende prioriteit geven aan de wetgeving voor drugsprecursoren, onvoldoende op de hoogte zijn en over onvoldoende deskundigheid en middelen (zoals testapparatuur) beschikken.

Farmaceutische preparaten en geneesmiddelen voor menselijk gebruik die drugsprecursoren bevatten, zijn momenteel uitgesloten van het toepassingsgebied van de wetgeving voor

drugsprecursoren. Op grond van de geneesmiddelenwetgeving van de EU (Richtlijn 2001/83/EG) zijn de vervaardiging, de invoer en de groothandel van geneesmiddelen, met inbegrip van exportproducten, onderworpen aan vergunningsprocedures, specifieke verplichtingen en regelmatige inspecties. De systematische controle door de bevoegde autoriteiten op deze activiteiten wordt dan ook voldoende geacht. Voor de fabrikanten, importeurs en groothandelaren van deze producten gelden echter geen specifieke voorschriften inzake voorafgaande kennisgeving op grond van de wetgeving inzake drugsprecursoren wanneer zij geneesmiddelen uitvoeren die drugsprecursoren bevatten. Hierdoor is de situatie ontstaan dat in sommige lidstaten uitgevoerde, doorgevoerde of overgeladen zendingen farmaceutische preparaten en geneesmiddelen die drugsprecursoren (met name efedrine of pseudo-efedrine) bevatten, niet werden tegengehouden of in beslag genomen, hoewel de kans zeer groot was dat zij voor de vervaardiging van illegale verdovende middelen zouden worden misbruikt.

De precursorwetgeving lijkt nog andere kleine tekortkomingen te vertonen in verband met de externe handel. Zo beschikken de bevoegde instanties over onvoldoende flexibiliteit ten aanzien van de periode waarin zij op een antwoord op een voorafgaande kennisgeving van uitvoer moeten wachten, zijn er geen vereenvoudigde vergunningsprocedures voor repetitieve zendingen tussen gerenommeerde marktdeelnemers in de EU en de EVA-landen, en moeten de vergunningsprocedures verder worden gestroomlijnd in het kader van de elektronische douaneomgeving.

5. AANBEVOLEN VERBETERINGEN

5.1. Harmonisatie van de uitvoering van de huidige wetgeving

In de eerste plaats moet de uitwisseling van beste praktijken tussen de autoriteiten van de lidstaten verder worden gestimuleerd; deze moet ook de douane en de wijze waarop in de praktijk een daadwerkelijk partnerschap tussen de autoriteiten en de marktdeelnemers wordt verwezenlijkt, omvatten. De uitwisseling van beste praktijken kan op EU-niveau worden bevorderd door middel van workshops, seminars, rondetafelbijeenkomsten en traceringsprojecten voor bepaalde onderwerpen en/of drugsprecursoren, waarbij onmiddellijk van de beste praktijken in sommige lidstaten kan worden geprofiteerd en de controlesystemen uiteindelijk over de hele linie kunnen worden versterkt.

De interpretatie van enkele bestaande bepalingen in de wetgeving kan worden geharmoniseerd door het document met vragen en antwoorden bij te werken en aan te vullen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de toepassing van de registratiedrempels op mengsels die geregistreerde stoffen bevatten, en in het bijzonder om de interpretatie van artikel 6 van Verordening (EG) nr. 273/2004 in verband met de formulering van artikel 14 van Verordening (EG) nr. 1277/2005, of om uniforme criteria voor mengsels die drugsprecursoren bevatten.

Zo wordt de uitvoering van de EU-wetgeving versterkt en wordt tegelijkertijd voorkomen dat illegale handelaren zich richten op lidstaten waar de voorschriften minder streng worden toegepast en/of lage sancties worden opgelegd.

5.2. Betere rapportage

De rapportageverplichtingen in artikel 19 van Verordening (EG) nr. 1277/2005 moeten worden herzien om sneller nauwkeurige gegevens over kennisgevingen van marktdeelnemers te verkrijgen. Dit kan door de frequentie van de rapportage van een keer per jaar naar twee of vier keer per jaar te verhogen en tegelijkertijd de rapportage te vergemakkelijken door het gebruik van moderne beveiligde elektronische communicatiemiddelen en zo nodig door oprichting van een beveiligde Europese databank.

5.3. Wijziging van enkele voorschriften voor stoffen van categorie 2

Gezien de geconstateerde tekortkomingen lijken strengere controles nodig voor alle stoffen van categorie 2, dan wel alleen voor azijnzuuranhydride (een belangrijke precursor van heroïne). De marktdeelnemers die deze stof of stoffen bezitten of verhandelen moeten namelijk voldoende worden gecontroleerd om pogingen tot misbruik tegen te gaan. Dit kan op verschillende manieren:

- wijziging van Verordening (EG) nr. 273/2004 om registratie verplicht te stellen voor eindgebruikers die stoffen van categorie 2 bezitten voor eigen gebruik, bijvoorbeeld door de definitie van "marktdeelnemer" of van "in de handel brengen" te veranderen of de bepaling over het registratiesysteem (artikel 3, lid 6) te wijzigen;

- wijziging van Verordening (EG) nr. 1277/2005 om gemeenschappelijke voorwaarden en procedures voor registratie vast te stellen;

- wijziging van bijlage I bij Verordening (EG) nr. 273/2004 en van de bijlage bij Verordening (EG) nr. 111/2005 om azijnzuuranhydride van categorie 2 naar categorie 1 te verplaatsen.

5.4. Goede controle van farmaceutische preparaten en geneesmiddelen die efedrine of pseudo-efedrine bevatten

Er moet worden gekeken of de controlevoorschriften voor farmaceutische preparaten en geneesmiddelen die efedrine of pseudo-efedrine bevatten en in de EU worden overgeladen of doorgevoerd, kunnen worden aangescherpt, zonder dubbele administratieve voorschriften voor fabrikanten, importeurs en groothandelaren van geneesmiddelen te creëren. De farmaceutische wetgeving bevat al bepalingen voor de uitvoer van geneesmiddelen. Nagegaan moet worden of specifieke geharmoniseerde praktische bepalingen voor de uitvoer van geneesmiddelen die efedrine of pseudo-efedrine bevatten, en het toezicht daarop door de bevoegde geneesmiddeleninstanties, een gunstig effect zouden hebben of dat het beter is om in de drugsprecursorwetgeving de mogelijkheid op te nemen om de uitvoer van farmaceutische preparaten of geneesmiddelen tegen te houden als er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat de stoffen voor de illegale vervaardiging van drugs bedoeld zijn.

5.5. Verbetering en aanpassing van de procedurele voorschriften in verband met het risico van misbruik

Om het controleniveau in overeenstemming te brengen met de kans op misbruik, moet de procedure voor voorafgaande kennisgeving van uitvoer zodanig worden aangepast dat de bevoegde instanties per geval hun optreden kunnen bepalen, moeten vereenvoudigde vergunningsprocedures voor repetitieve zendingen tussen gerenommeerde marktdeelnemers

in de EU en de EVA-landen worden ingevoerd en moeten de vergunningsprocedures verder worden gestroomlijnd in het kader van de elektronische douaneomgeving.

6. VOLGENDE STAPPEN

De geconstateerde tekortkomingen kunnen op verschillende manieren worden verholpen, waarbij soms de EU-wetgeving moet worden gewijzigd. In alle gevallen moeten de gevolgen voor de marktdeelnemers die deze stoffen legaal verhandelen met het oog op geoorloofde toepassingen zorgvuldig worden afgewogen en moet worden nagegaan of de gekozen manier een effectieve oplossing is om misbruik van de stoffen voor de illegale vervaardiging van drugs te voorkomen.

Omdat de huidige wetgeving pas sinds kort volledig wordt toegepast, zal de Commissie zich in de eerste plaats richten op het ondersteunen, ontwikkelen en bevorderen van maatregelen om de implementatie te verbeteren, zodat onmiddellijk kan worden geprofiteerd van beproefde praktijken.

Daarnaast zal de Commissie echter ook de nodige informatie blijven verzamelen om na te gaan hoe de geconstateerde tekortkomingen in de wetgeving het beste kunnen worden aangepakt en in te schatten welke gevolgen de gekozen oplossingen zullen hebben voor de bevoegde instanties en de marktdeelnemers.