EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 30.11.2020
COM(2020) 768 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Utvärdering av EU:s förordningar om narkotikaprekursorer

1. BAKGRUND

För att framställa olaglig narkotika som heroin, kokain och amfetamin krävs kemikalier. Sådana kemikalier har dock primärt omfattande och varierade legitima användningsområden, till exempel tillverkning av läkemedel, kosmetika, plast och parfymer. Dessa kemikalier kallas för narkotikaprekursorer. Narkotikaprekursorer framställs sällan av de brottslingar som avser att använda dem vid olaglig narkotikaframställning, eftersom det ofta krävs betydande infrastruktur för att framställa dem. Brottslingarna försöker därför avleda dessa ämnen från den lagliga handeln. Detta mönster (som fram till i dag har legat till grund för den internationella lagstiftningen och EU-lagstiftningen om narkotikaprekursorer) håller på att förändras i och med uppkomsten av så kallade *designade prekursorer* (se s. 4 och följande sidor).

Handeln med narkotikaprekursorer är inte förbjuden i sig eftersom narkotikaprekursorer har betydande legitima användningsområden. Det bästa sättet att förhindra att kemikalierna avleds för olaglig narkotikaframställning är att effektivt övervaka och kontrollera den legitima handeln med dem. Därför har ett särskilt regelverk upprättats både på internationell nivå och på EU-nivå.

På internationell nivå antogs Förenta nationernas konvention från 1988 mot olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen (nedan kallad *1988 års FN-konvention*) den 19 december 1988 i Wien. Den innehåller bestämmelser som syftar till att förhindra avledning av ämnen som ofta används vid olaglig narkotikaframställning.

I samma syfte har man på EU-nivå antagit rådets förordning (EG) nr 111/2005 av den 22 december 2004 om regler för övervakning av handeln med narkotikaprekursorer mellan gemenskapen och tredjeländer[1] (nedan kallad *förordningen om handeln med tredjeländer*) och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 273/2004 av den 11 februari 2004 om narkotikaprekursorer[2] (nedan kallad *förordningen om handeln inom EU*) samt delegerade förordningar och genomförandeförordningar till dessa. Dessa kommer nedan att kallas *förordningarna*.

Åtgärder mot avledning och olaglig handel med narkotikaprekursorer är en viktig del av EU:s handlingsplan för narkotika 2017–2020, som utgör en del av EU:s allmänna narkotikastrategi för perioden 2013–2020[3]. Kontroll av narkotikaprekursorer är en av de fastställda

[1] Rådets förordning (EG) nr 111/2005 av den 22 december 2004 om regler för övervakning av handeln med narkotikaprekursorer mellan gemenskapen och tredjeländer, EUT L 22, 26.1.2005, s. 1.

[2] Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 273/2004 av den 11 februari 2004 om narkotikaprekursorer, EUT L 47, 18.2.2004, s. 1.

[3] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012XG1229(01)&from=SV

prioriteringarna i det kapitel som handlar om att minska tillgången på narkotika. Att ta itu med avledningen och den olagliga handeln med narkotikaprekursorer är också ett av målen med EU:s agenda och handlingsplan för narkotika 2021–2025[4]. Åtgärderna i fråga ingår i den allmänna strategiska prioriteringen att förbättra säkerheten genom att skapa störningar på narkotikamarknaden.

I denna rapport redovisas resultaten av den utvärdering av förordningarna som gjordes mellan 2017 och 2019. Som underlag användes en studie som en extern uppdragstagare gjorde på uppdrag av kommissionen. Dessutom har man genomfört samråd med intressenter och offentliga samråd, intervjuer och en workshop för intressenter.

Utvärderingen gäller kravet i de båda förordningarna att senast den 31 december 2019 lägga fram en rapport för Europaparlamentet och rådet om genomförandet och tillämpningen av dessa två förordningar och särskilt om det eventuella behovet av ytterligare åtgärder för att övervaka och kontrollera misstänkta transaktioner med icke förtecknade ämnen[5].

2. RESULTATET AV UTVÄRDERINGEN

I utvärderingen bedömdes förordningarnas genomförande, effektivitet, ändamålsenlighet, relevans, konsekvens och mervärde på EU-nivå.

2.1. Genomförande

Förordningarna om narkotikaprekursorer är direkt tillämpliga i medlemsstaterna. Medlemsstaterna behöver därför inte införliva dem i sin nationella lagstiftning.

De viktigaste aktörerna för att förhindra avledning är de som är involverade i den lagliga handeln (tillverkare, distributörer, mellanhänder, importörer, exportörer och grossister). Enligt lagstiftningen är de skyldiga att vidta åtgärder mot stöld, kontrollera att deras kunder handlar i god tro, upptäcka misstänkta transaktioner och underrätta myndigheterna. Ett effektivt partnerskap mellan branschen och myndigheterna är därför en hörnsten för genomförandet av regelverket.

Förordningarna omfattar narkotikaprekursorer som definieras som ”förtecknade ämnen” och som finns med i förordningarnas bilagor. De innehåller dock även vissa bestämmelser som gäller för ”icke förtecknade ämnen”, särskilt nödvändigheten att rapportera misstänkta transaktioner till myndigheterna. Icke förtecknade narkotikaprekursorer är ämnen som inte finns förtecknade i EU:s lagstiftning om narkotikaprekursorer men som kan användas för olaglig narkotikaframställning. De vanligaste icke förtecknade ämnena finns med i EU:s

[4] Europeiska kommissionen, Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – *EU:s agenda och handlingsplan för narkotika* 2021–2025, COM(2020) 606 final.

[5] Se artikel 16.3 i förordning (EG) nr 273/2004 och artikel 32.4 i förordning (EG) nr 111/2005.

förteckning över icke förtecknade ämnen som är föremål för frivillig övervakning. Denna förteckning är sekretessbelagd och distribueras endast till betrodda ekonomiska aktörer. Dessa måste rapportera misstänkta transaktioner beträffande ämnena på förteckningen till myndigheterna.

Kemikalier ”förtecknas” – det vill säga tas formellt med i förordningarna – när förteckningskostnaden för aktörer och behöriga myndigheter inte skulle uppväga fördelarna med en striktare kontroll eller eftersom ämnet enkelt kan bytas ut för olaglig narkotikaframställning.

Kraven i förordningarna har formulerats utifrån hur lämpliga och viktiga ämnena är för olaglig narkotikaframställning, och ämnena har inordnats i flera kategorier (tre kategorier för handeln inom EU och fyra kategorier för handeln med tredjeländer).

Utvärderingen har visat att förordningarna har genomförts i mycket varierande grad i medlemsstaterna. Detta beror bland annat på att olika medlemsstater har avsatt olika mycket personal för detta arbete, att det finns stora skillnader i hur ofta kontroller på plats görs av licens- eller registreringsinnehavare och att definitionen av blandningar som innehåller narkotikaprekursorer tolkas på olika sätt. Vidare beror det på hur stränga påföljderna är vid överträdelser av förordningarna samt på de stora skillnaderna i antalet misstänkta transaktioner som har anmälts i olika medlemsstater. Variationerna kan dock till stor del förklaras av att specifika omständigheter råder på medlemsstatsnivå. Till exempel finns oerhörda skillnader mellan medlemsstaterna i hur omfattande och utvecklade de kemiska industrierna är. Omfattningen av den olagliga narkotikaframställningen varierar dessutom avsevärt mellan medlemsstaterna, och detta påverkar den vikt som fästs vid åtgärderna mot narkotikaprekursorer. En förklaring till att graden av övervakning av vissa narkotikaprekursorer varierar mellan medlemsstaterna är dessutom att det finns mycket stora skillnader i fråga om vilken olaglig narkotika som orsakar mest hälsoproblem eller sociala problem. En medlemsstat som inte har någon olaglig framställning eller konsumtion av metamfetamin eller endast en marginell sådan ger till exempel kanske inte hög prioritet åt att övervaka de narkotikaprekursorer som krävs för olaglig framställning av metamfetamin. Vissa av dessa skillnader, till exempel den stora variationen när det gäller påföljderna vid överträdelser av EU:s lagstiftning om narkotikaprekursorer, kan dock behöva uppmärksammas mer, särskilt för att bedöma huruvida påföljderna är avskräckande, effektiva och proportionella.

2.2. Ändamålsenlighet

Analyser med utgångspunkt i misstänkt olaglig narkotikaframställning

För att bedöma förordningarnas sammantagna ändamålsenlighet görs en åtskillnad mellan de huvudtyper av narkotikaprekursorer som är relevanta för EU:s politik och de regioner där de vanligen används för olaglig narkotikaframställning.

a) Framställning av syntetisk narkotika i EU (framför allt MDMA och amfetamin[6])

Nyckelprekursorer för narkotikaframställning[7]

Nyckelprekursorer – som i framställningsprocessen införlivas helt eller delvis i narkotikans molekyl (dvs. slutprodukten) och som därför helt eller delvis orsakar de psykotropiska effekter som narkotikaanvändaren eftersträvar – framställs generellt sett inte i EU och importeras därför legalt eller illegalt till EU.

Utvärderingen visar att sådana narkotikaprekursorer inte ”avleds” på traditionellt sätt. Nyckelprekursorerna för framställning av amfetamin och MDMA i EU är numera nästan uteslutande designade prekursorer. Designade prekursorer är nära kemiska släktingar till en förtecknad narkotikaprekursor och framställs i syfte att kringgå myndigheternas kontroller. De har i regel inga kända legitima användningsområden. Metamfetamin framställs dessutom ofta i EU av nyckelprekursorerna efedrin och pseudoefedrin. I många fall utvinns dessa från läkemedel som innehåller dessa ämnen och som har köpts lagligt receptfritt på apotek i vissa medlemsstater. Sådana prekursorer ”avleds” alltså heller inte i traditionell bemärkelse. Vad gäller tillgång till viktiga kemikalier för olaglig framställning av syntetisk narkotika kan man därför konstatera att det generellt sett har varit en effektiv åtgärd att förhindra avledning av narkotikaprekursorer. Det är dock mycket troligt att smugglarna har tvingats använda designade prekursorer i allt högre grad, eftersom man har lyckats förhindra avledning och nya framställningstekniker har tagits fram där man inte behöver förtecknade ämnen (se Relevans).

Komplementära prekursorer för narkotikaframställning[8]

Vid framställning av syntetisk narkotika i EU krävs inte bara nyckelprekursorer utan även stora mängder och olika typer av komplementära prekursorer som reagenser, lösningsmedel, separationsmedel eller dispergeringsmedel som används under en kemisk syntes men som inte tas med i narkotikan.

Utvärderingen visar att många av dessa komplementära prekursorer vanligen avleds från lagliga till olagliga kanaler inom EU. Detta styrks av det faktum att EU:s tullmyndigheter nästan aldrig lägger beslag på komplementära narkotikaprekursorer vid EU:s yttre gränser, vilket tyder på att de har sitt ursprung i EU.

I regel är det så att dessa kemikalier, varav många är ”bulkkemikalier”, framställs och handlas med i mycket stora volymer, vilket gör det särskilt svårt att förhindra avledning. Tillverkarna av olaglig syntetisk narkotika behöver bara en mycket liten procentuell andel av den totala volym som produceras och handlas med. Detta innebär att även om de allra flesta

[6] Amfetamin innefattar amfetamin och metamfetamin.

[7] Vanligtvis kategorierna 1 och 2 i förordningarna.

[8] Vanligtvis ämnen i kategori 3 i förordningarna.

aktörer kanske följer förordningarna fullt ut räcker det att bara några få vårdslösa eller korrupta aktörer förser tillverkarna av olaglig narkotika med de komplementära prekursorer som de behöver. Detta tyder dock på att avledning av narkotikaprekursorer för framställning av syntetisk narkotika eller när det gäller hjälpkemikalier inte har förhindrats på ett effektivt sätt i EU.

b) Heroin framställs i regel i Central- och Sydostasien

Ättiksyraanhydrid används som ett acetyleringsmedel vid bearbetning av morfin till heroin och omfattas av internationell kontroll av narkotikaprekursorer på grund av dess kritiska funktion vid heroinframställning[9]. Det är en av de narkotikaprekursorer som uppmärksammas mest av myndigheterna runt om i världen. Detta beror på att heroin är en av de mest beroendeframkallande drogerna och orsakar en oproportionerligt stor andel av de narkotikarelaterade hälsoproblemen och dödsfallen. Det beror även på att det finns misstanke om kopplingar mellan heroinframställningen i Afghanistan och finansieringen av terrorism.

Den globala legitima framställningen av och handeln med ättiksyraanhydrid är stor och växer sig allt större. Detta i kombination med att jämförelsevis små mängder krävs för den olagliga heroinframställningen (cirka 0,01 procent) gör det mycket svårt att förhindra avledning som görs i olagliga syften. EU skärpte sin lagstiftning om prekursorer i december 2013 genom att införa ett krav på registrering av slutanvändare av ättiksyraanhydrid, i syfte att minska avledningen inom EU. Avledning av ättiksyraanhydrid sker dock fortfarande i EU, trots de hårda kontrollerna. I synnerhet Turkiet lägger regelbundet beslag på ättiksyraanhydrid som påstås komma från EU med Afghanistan som destination. Internationella narkotikakontrollstyrelsen (International Narcotics Control Board, INCB)[10] uppmärksammade dessutom dessa problem i sina senaste rapporter och uppmanade myndigheterna i EU att vidta nödvändiga åtgärder.

I vissa EU-medlemsstater har man dessutom upptäckt olagliga laboratorier som framställer heroin av morfin. Experter anger att skälet till denna atypiska framställningsplats – syntetisk framställning av heroin sker i regel närmare de regioner där man odlar växter som används i framställningen, nämligen opiumvallmo – är att det är billigare och lättare att få tag på ättiksyraanhydrid i EU än i Afghanistan eller i andra traditionella heroinframställningsregioner. Detta tyder på att avledningen av ättiksyraanhydrid inte har förhindrats på ett effektivt sätt i EU.

[9] De viktigaste stegen i framställningsprocessen för heroin är följande: Opiumvallmo (odling)→opium→morfin→heroin.

[10] Årliga rapporter om prekursorer (2018 och 2019) – *Precursors and chemicals frequently used in the illicit manufacture of narcotic drugs and psychotropic substances*, INCB.

Analys utifrån antalet beslag och stoppade sändningar

Genom att analysera de beslag och stoppade sändningar som har gjorts över tid kan man också få inblick i hur avledningen har utvecklats och hur ändamålsenliga EU:s åtgärder mot narkotikaprekursorer är[11]. Beslag är sändningar som hindras på anvisning av domstol eller en behörig myndighet. Stoppade sändningar är sändningar som permanent hålls kvar på en aktörs eller en behörig myndighets initiativ, eftersom det föreligger rimliga skäl att anta att transaktionen kan vara ett försök att avleda narkotikaprekursorer.

En sådan analys gjordes inom ramen för utvärderingen. Praktiskt taget den enda allmänna slutsats som kan dras är dock att avledningen från den lagliga handeln fortsätter, vilket de fortsatta men slumpmässiga beslagtagandena av nästan alla förtecknade prekursorämnen vittnar om. Förstärkningen av vissa av bestämmelserna (t.ex. 2013 års omklassificering av ättiksyraanhydrid som kategori 2A med registreringsskyldigheter för slutanvändare såväl som för aktörer) har dessutom resulterat i skärpta övervakningskontroller. Det har dock gjorts ett betydande antal beslagtaganden efter det att ändringarna genomfördes.

Ett annat sätt att undersöka detta är via beslagtagandena av viktiga kemikalier, som vanligen finns förtecknade i kategori 1, tillsammans med de icke förtecknade ämnen som kan användas som substitut till dessa. Så har gjorts i en nylig rapport från de nederländska tullmyndigheterna[12]. Enligt denna rapport beslagtogs minst 189 ton viktiga kemikalier under 2017 och 2018 i EU. Av dessa 189 ton viktiga kemikalier skulle man kunna framställa cirka 170 miljoner MDMA-tabletter och 103 ton amfetaminpasta.

Avledning eller smuggling sker dock troligen i mycket större omfattning i praktiken. Detta kan härledas från de många tomma paket som påträffas vid de olagliga laboratorierna och det stora antalet dumpningsplatser för använda kemikalier. Under 2018 rapporterades 311 dumpningsplatser enligt det europeiska rapporteringsinstrumentet för platser kopplade till syntetisk framställning (European Reporting Instrument on Sites related to Synthetic Production, ERISSP).

En annan konsekvens av denna omfattande framställning av syntetisk narkotika i EU som kan härledas från de stora mängder viktiga kemikalier som har upptäckts är att ännu fler hjälpämnen (lösningsmedel, reagenser osv.) måste ha kommit till de olagliga laboratorierna

[11] Denna indikator bör tolkas med försiktighet. En ökning i antalet beslag och/eller de beslagtagna kvantiteterna kan vid första anblicken ses som positivt, eftersom det betyder att myndigheterna på ett effektivare sätt har förhindrat att kemikalierna kommer att användas för olaglig narkotikaframställning. Det skulle dock helt enkelt också kunna betyda att avledningen har ökat och att ”problemet” i själva verket har förvärrats. Omvänt gäller att färre beslag eller mindre beslagtagna kvantiteter inte nödvändigtvis betyder att myndigheterna har varit mindre effektiva i sina åtgärder mot avledningen. Detta kan betyda att avledningen minskar, vilket självfallet skulle vara en positiv utveckling.

[12] Lägesrapport för 2017–2018 om smuggling av (pre-)prekursorer för framställning av syntetisk narkotika, Douane Belastingdienst, 2019

på något sätt – och därmed måste ha avletts[13]. Enligt underrättelser från brottsbekämpande myndigheter kommer de flesta hjälpämnena vid de olagliga laboratorierna från EU, eftersom de nästan aldrig beslagtas av tullmyndigheterna vid EU:s yttre gränser. Sammanfattningsvis är det mycket troligt att avledningen av hjälpämnen är mycket omfattande i EU. Detta bekräftar ovannämnda slutsats att avledningen av hjälpämnen i EU inte har förhindrats på ett effektivt sätt.

2.3. Effektivitet

Med effektivitet avses i regel förhållandet mellan de resurser som används vid en åtgärd och de förändringar som den medför. Något tydligt samband kunde inte fastställas inom ramen för just denna utvärdering. Det finns ingen metod för att med rimlig exakthet kunna bedöma de ekonomiska effekterna av en minskad tillgång på narkotika till följd av att man förhindrar att de prekursorer som behövs för framställningen avleds för detta ändamål.

Även om den största fördelen (att man förhindrar avledning) inte kan mätas i ekonomiska termer gav utvärderingen tillräckliga indikationer på att förordningarnas effektivitet inte kan ifrågasättas. De kostnader som förordningarna ger upphov till såväl för myndigheter som för aktörer kan inte betraktas som oerhört stora, och ett allmänt erkännande gjordes av det faktum att de innebär stora fördelar (även om de inte kan kvantifieras).

Utvärderingen har dock också visat att effektiviteten skulle kunna förbättras, särskilt inom utrikeshandeln, genom att minska tidsfristerna för underrättelser före export, införa gränsvärden för ett antal skyldigheter och ett elektroniskt system för import- och exporttillstånd (eLicensing) samt automatisera de nationella tullmyndigheternas validering av dessa tillstånd inom ramen för initiativet om en enda kontaktpunkt för tullen i EU (*EU Single Window Environment for Customs*)[14].

2.4. Relevans

Den olagliga narkotikamarknaden är mycket dynamisk och ständiga förändringar sker beträffande tillgången på olaglig narkotika och de prekursorer som används för att framställa dessa. Relevansen av lagstiftningen om narkotikaprekursorer beror därför på i vilken mån den leder till att tillgången på prekursorer för olaglig framställning av narkotika begränsas och på så sätt bidrar till att begränsa den mängd olaglig narkotika som framställs och sedan förs ut i samhället.

---

[13] Exempelvis används aceton för att framställa derivat av kokain, heroin, lysergsyredietylamid (LSD), amfetamin och metamfetamin. För att framställa 1 kg av dessa droger krävs flera tiotals liter av detta ämne (källa: broschyr om narkotikaprekursorer, GD Skatter och tullar, 2012).

[14] https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/electronic-customs/eu-single-window-environment-for-customs_en

Hur snabbt nya narkotikaprekursorer kan tas med i förordningarna

Efter 2013 års lagstiftningsöversyn kan ämnen läggas till i förordningarna (dvs. *förtecknas*) genom en delegerad förordning som antas av kommissionen. Detta har minskat den tid som det tar att anpassa förordningarna till 12–15 månader. Även om situationen har förbättrats avsevärt jämfört med perioden före 2013 när tillägg endast kunde göras via det ordinarie lagstiftningsförfarandet (vilket ofta tog flera år) anses 12–15 månader fortfarande vara en för lång tid. Det innebär att narkotikabrottslingar under en betydande period kan fortsätta att använda ämnet för olaglig narkotikaframställning med relativ lätthet och dessutom ta fram alternativ till detta medan förfarandet för att förteckna nya ämnen genomförs.

Man kan således konstatera att uppkomsten av nya ämnen som används vid olaglig narkotikaframställning kan hanteras genom förordningarna i viss mån, men att man också måste undersöka sätt att påskynda förfarandet för att förteckna ämnen med tanke på hur snabbt och lätt tillverkare av olaglig narkotika kan ta fram nya ämnen som inte omfattas av förordningarna.

Kan den ökade användningen av icke förtecknade ämnen, särskilt designade prekursorer, hanteras genom förordningarna?

Såsom tidigare nämnts använder tillverkare av olaglig syntetisk narkotika i EU nästan enbart designade prekursorer.

Brottsbekämpande myndigheter och kemispecialister förklarar att det praktiskt taget inte finns några som helst begränsningar i innovationsrikedomen bland tillverkarna av designade prekursorer. Varje gång ett nytt ämne förtecknas kommer brottslingarna med andra ord att kunna ändra några molekyler och ta fram en ny designad prekursor. Detta kan gå snabbt och i varje fall snabbare än den tid som det tar att förteckna ett nytt ämne. Myndigheterna kommer alltså aldrig att kunna reagera tillräckligt snabbt för att åtgärda detta problem inom ramen för den befintliga lagstiftningen.

För att illustrera denna mekanism kan man titta på utvecklingen av den prekursor som i huvudsak använts i EU för att framställa amfetamin de senaste tio åren. Före 2010 baserades den olagliga framställningen av denna narkotika i EU främst på det förtecknade prekursorämnet BMK. Olagliga narkotikatillverkare letade dock efter alternativ, antagligen på grund av myndigheternas effektiva kontroll- och övervakningsåtgärder. Detta ledde till den efterföljande utvecklingen av APAAN, sedan APAA och till sist MAPA. Dessa är alla designade prekursorer som används i stället för BMK vid framställning av amfetamin. Samtidigt finns indikationer på att den mängd amfetamin som framställs på olaglig väg i EU fortsätter att öka. Denna process visar tydligt vilka begränsningar och utmaningar det innebär att kontrollen av narkotikaprekursorer huvudsakligen bygger på förtecknande av enskilda ämnen.

Det bör även noteras att traditionella tekniker för att ”förhindra avledning av ämnen” som har ett legalt användningsområde således har blivit förlegade och är mycket mindre effektiva i detta avseende. Samarbetet med den kemiska industrin bygger på en skyldighet för dem att anmäla misstänkta transaktioner – ett centralt inslag i EU:s strategi för narkotikaprekursorer – och är därför problematiskt. De ekonomiska aktörer som är involverade i framställningen av dessa designade prekursorer är högst troligt medvetna om att de bedriver olaglig verksamhet och kommer därför aldrig att samarbeta med myndigheterna eller anmäla misstänkta transaktioner.

Lagstiftarna var redan medvetna om detta problem vid 2013 års lagstiftningsöversyn (APAAN hade förekommit redan före 2013) och antog därför de så kallade generalklausulerna (”catch-all provisions”) i förordningarna. Syftet med dessa bestämmelser var att låta behöriga myndigheter ingripa i fall där icke förtecknade ämnen, inbegripet designade prekursorer, handlades med eller smugglades för att användas vid olaglig narkotikaframställning.

Enligt generalklausulerna i förordningen om handeln med tredjeländer måste de behöriga myndigheterna i varje EU-medlemsstat förbjuda införsel av sändningar av icke förtecknade ämnen i EU:s tullområde eller utförsel av dessa från detta om det finns tillräckliga belägg för att ämnena är avsedda för olaglig framställning av narkotika eller psykotropa ämnen. Enligt förordningen om handeln inom EU får varje EU-medlemsstat vidta de åtgärder som krävs för att deras behöriga myndigheter ska kunna kontrollera och övervaka misstänkta transaktioner med icke förtecknade ämnen och framför allt stoppa och lägga beslag på sändningar där så krävs för att förhindra användning av särskilda icke förtecknade ämnen vid olaglig framställning av narkotika och psykotropa ämnen.

Den erfarenhet som har gjorts sedan bestämmelserna trädde i kraft har dock visat att de flesta medlemsstater inte tillämpar eller inte kan tillämpa dessa generalklausuler, främst på grund av bristande tydlighet kring vad som utgör ”tillräckliga belägg”.

Problemen med generalklausulerna och hur man eventuellt kan ta itu med dem har diskuterats vid många tillfällen inom EU:s expertgrupp för narkotikaprekursorer de senaste åren. Alla experter och brottsbekämpande myndigheter är eniga om att det finns ett absolut och trängande behov av en metod för att effektivt angripa problemet med icke förtecknade ämnen, särskilt designade prekursorer, utan att behöva förteckna ämnet i fråga.

Noteras bör dock även att alternativa sätt måste tas fram för att hantera utmaningen med designade prekursorer, men att det kommer att vara fortsatt viktigt att förhindra avledning av traditionella viktiga kemikalier som safrol, BMK och PMK eftersom smugglarna alltid kommer att ta den väg där de möter minst motstånd. Alla lättnader från myndigheternas sida kommer att utnyttjas omedelbart av brottslingarna, och de olagliga narkotikatillverkarna kommer därmed att återgå till att använda safrol, BMK och PMK och så vidare.

Det kan således konstateras att det befintliga kontroll- och övervakningssystemet för narkotikaprekursorer inte längre tillgodoser de allmänna samhällsbehoven som tänkt.

Det kan dock konstateras att avledning av och smuggling med narkotikaprekursorer är ett globalt fenomen som även kräver internationellt samarbete. Den rättsliga grunden för detta på multilateral nivå ges genom 1988 års FN:s konvention, och det är FN:s narkotikakommission och Internationella narkotikakontrollstyrelsens arbetsgrupp för prekursorer som utformar samarbetet. När det gäller problemet med designade prekursorer är alla parter överens om att det inte finns någon färdig lösning och att nya strategier behövs, även via internationellt samarbete.

EU har dessutom ingått avtal om narkotikaprekursorer med elva tredjeländer som Kina, Förenta staterna, Mexiko, Colombia och Turkiet. Samarbetet med Kina är det viktigaste i dagsläget eftersom alla designade prekursorer som används vid olaglig narkotikaframställning i EU kommer från Kina, enligt vad man vet.

Att bedöma det internationella samarbetet ligger dock utanför denna utvärdering. Det bör noteras att man kommer att undersöka behovet av ett stärkt tullsamarbete mellan EU och Kina i fråga om narkotikaprekursorer under den pågående utvärderingen av avtalet mellan EU och Kina om samarbete och ömsesidigt bistånd i tullfrågor.

Kan förordningarna hindra missbruket av e-handelsplattformar?

Ett problem som aktörer från branschen tog upp under utvärderingen var den bristande kontrollen över e-handelsplattformar. Sådana handelsplattformar kan ta sig olika former: Vissa ger endast information om köpare och leverantörer, mot eller utan avgift, och är inte involverade i transaktioner. Andra fungerar som handelsplattformar och är direkt involverade i försäljningen. Dessutom säljer tillverkarna ofta sina produkter via sina företags webbplatser.

I dagsläget finns dock endast begränsat med tillförlitlig information på detta område. Huruvida dessa e-handelsplattformar måste regleras genom särskilda bestämmelser i förordningarna är en svår fråga och beror även på deras exakta utformning eller på de tjänster som de tillhandahåller. Detta måste analyseras ytterligare. Det kommer att vara viktigt att säkerställa konsekvens med EU:s digitala strategi i detta avseende.

2.5. Konsekvens

Vid utvärderingen granskades konsekvensen vad gäller förordningarna om narkotikaprekursorer ur flera olika synvinklar.

Hur väl förordningarna fungerar var för sig och i förhållande till varandra

I de offentliga och riktade samråd som genomfördes framfördes viss konkret kritik mot den interna konsekvensen i den utvärderade lagstiftningen. Kritiken gällde definitionen av blandningar, det faktum att ämnen i kategori 4[15] (som förtecknas i bilagan till förordningen om handeln med tredjeländer) inte även omfattas av förordningen om handeln inom EU och det önskvärda i att slå samman de befintliga två förordningarna.

Efter att ha analyserat denna kritik (som endast framfördes av en minoritet av de tillfrågade) konstaterades det att den i sig inte innebär något ifrågasättande av den interna konsekvensen i förordningarna som sådana. Svårigheterna rörande definitionen av blandningar beror inte på att lagtexterna är motsägelsefulla eller tvetydiga utan snarare på att definitionen inte har tillämpats på ett enhetligt sätt. Att ämnen i kategori 4 inte finns med i förordningen om handeln inom EU innebär inte några som helst hinder för ändamålsenligheten hos de relevanta bestämmelserna i förordningen om handeln med tredjeländer. Den sistnämnda innehåller nämligen enbart skyldigheter beträffande dessa ämnen i exporthänseende, det vill säga där verkningarna uppstår utanför EU. När det gäller en eventuell sammanslagning av de båda förordningarna grundades alla de angivna skälen för ett sådant beslut på bekvämlighet, och inget nämndes om att specifika bestämmelser skulle ge upphov till osäkerhet om vilka åtgärder som måste vidtas och än mindre strida mot varandra.

Vilket samband har förordningarna till andra åtgärder på EU-nivå?

Genom åtgärder för att undvika att viktiga kemikalier avleds till narkotikaframställning bidrar förordningarna till att nå ett av de fem målen i EU:s narkotikastrategi 2013–2020, nämligen att ”bidra till att skapa störningar på marknaden för olaglig narkotika och till att mätbart minska tillgängligheten till olaglig narkotika”. Antalet beslagtaganden och stoppade sändningar av narkotikaprekursorer visar att den befintliga lagstiftningen leder till en minskad försörjning till olagliga kanaler av narkotikaprekursorer och följaktligen till en minskad tillgång på olaglig narkotika. Det är dock inte möjligt att bedöma den exakta påverkan som lagstiftningen har på den totala minskningen av narkotikaprekursorer som avleds till olagliga kanaler.

Det kommer dock att vara fortsatt viktigt att EU:s åtgärder när det gäller narkotikaprekursorer förblir i linje med EU:s agenda och handlingsplan för narkotika. En särskilt viktig aspekt i detta sammanhang har att göra med hur Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk (EMCDDA) skulle kunna bidra genom att samla in, konsolidera och analysera uppgifter rörande narkotikaprekursorer.

Är en störningsfri samexistens möjlig mellan förordningarna och nationella åtgärder på området som är tillåtna enligt EU:s fördrag?

[15] Läkemedel och veterinärmedicinska läkemedel som innehåller efedrin och/eller pseudoefedrin eller deras salter.

Ett potentiellt problem vad gäller konsekvens uppstår på grund av att ett särskilt ämne, gamma-butyrolakton (GBL), är både en narkotikaprekursor och en drog i sig självt. Ämnets oklara status har föranlett en situation där den regleras på mycket olika sätt i medlemsstaterna. Dessutom har man identifierat en rad ämnen som förtecknas som narkotika i medlemsstaters narkotikalagstiftning och som en narkotikaprekursor i förordningarna. Dessa problem påverkar inte förordningarnas ändamålsenlighet i sig, men de kan i vissa fall innebära problem för integriteten för EU:s inre marknad. Detta beror dock inte på bestämmelserna i förordningarna som sådana, och hotet kan heller inte undanröjas genom att ändra förordningarna. De ämnen som finns med i tabellerna i 1988 års FN-konvention måste i själva verket fortsätta att förtecknas i förordningarna om narkotikaprekursorer, oavsett om några av dem betraktas (och behandlas) som narkotika av vissa medlemsstater. Vad förordningarna beträffar är det viktigt att se till att ämnen förtecknas i enlighet med konsekvent tillämpade kriterier, men detta kan inte säkerställas till fullo med tanke på de bindande skyldigheter som följer av texten i 1988 års FN-konvention.

Kompatibiliteten mellan förordningarna och internationella skyldigheter

I förordningarna införlivas de skyldigheter som ställs på signatärerna av 1988 års FN-konvention, till exempel skyldigheten att vidta åtgärder för att förhindra att särskilt utsedda ämnen avleds för olaglig narkotikaframställning (artikel 12.1 i konventionen) och skyldigheten att införa och upprätthålla ett system för att övervaka den internationella handeln med särskilt utsedda ämnen (artikel 12.9 a).

När det gäller de ämnen för vilka dessa skyldigheter gäller finns vissa skillnader mellan de ämnen som anges i tabellerna I och II i 1988 års FN-konvention och de som finns förtecknade i förordningarna. Dessa skillnader beror dock på att EU-lagstiftningens förteckningar innehåller alla de ämnen som anges i 1988 års FN-konvention men även ytterligare ämnen som förtecknats för att åtgärda vissa problem som konstaterats i EU. Därmed verkar det inte finnas några problem när det gäller konsekvensen med 1988 års konvention. Förutom de skyldigheter som följer av 1988 års FN-konvention antar FN:s narkotikakommission resolutioner om kontroll och övervakning av narkotikaprekursorer på regelbunden basis. Dessa resolutioner är inte bindande, och i många fall följer EU dessutom rekommendationerna i resolutionerna redan innan de antas, eftersom EU ofta är tidigt ute med att anta ”god praxis” eller innovativa åtgärder mot narkotikaprekursorer.

Den allmänna slutsatsen av utvärderingen är att det inte förekommer några allvarliga problem med konsekvensen när det gäller förordningarna om narkotikaprekursorer. Framför allt verkar det inte finnas några problem med konsekvensen internt eller i förhållande till de internationella skyldigheter som EU måste följa på detta område.

2.6. Mervärde på EU-nivå

Det finns två viktiga särdrag i undersökningen av det mervärde som förordningarna om narkotikaprekursorer ger:

- Eftersom alla EU-medlemsstater räknas som signatärer av 1988 års FN-konvention, hade lagstiftning på området behövts i varje fall som helst, antingen på nationell nivå eller på EU-nivå.

- Det kontrafaktiska scenariot till en åtgärd på EU-nivå (dvs. medlemsstaterna genomför åtgärder på nationell nivå) är antingen omöjligt juridiskt sett eller endast genomförbart under snävt definierade omständigheter.

Det bör även påpekas att EU:s reglering av utrikeshandeln med narkotikaprekursorer är en direkt följd av att EU har exklusiv behörighet på området och att det av konsekvensskäl är önskvärt att det finns symmetriska regler för handeln inom EU.

Bortsett från det faktum att utrymmet för nationella åtgärder alltnog är begränsat finns tvingande skäl för att åtgärder på EU-nivå verkligen är att föredra. I förordningarna om narkotikaprekursorer hänvisas det framför allt till ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaternas administrativa myndigheter och samarbete mellan dessa och kommissionen. Detta är ett oerhört värdefullt (och nästan oumbärligt) verktyg för regleringsåtgärder vars syfte är att undvika att särskilda varor avleds till olagliga kanaler och används för brottslig verksamhet. Skälet till detta är att sådan verksamhet per definition sker i det fördolda och att information om denna endast kan fås från behöriga myndigheter och ofta är sekretessbelagd.

Genom de riktade frågeformulären fick man ytterligare kunskap om vilka konkreta fördelar som följer av att kontrollera narkotikaprekursorer på EU-nivå, till exempel gemensamma definitioner, kriterier och metoder. Genom dessa säkerställs en större konsekvens i genomförandet av kontroller och de ger även tydliga och förutsägbara regler för de ekonomiska aktörerna.

De negativa effekterna av EU:s åtgärder är kopplade till den långa tid som det tar att ändra förordningarna för att förteckna ytterligare ämnen (se Relevans) och de problem som uppstår när olika medlemsstater prioriterar olika i fråga om vilka ämnen de vill kontrollera.

Sammantaget har dock betydligt fler fördelar än nackdelar framhållits i de svar som mottagits från såväl medlemsstaters myndigheter som ekonomiska aktörer.

Utvärderingen har även på ett övertygande sätt visat att lagstiftningsåtgärder på nationell nivå, som för övrigt är kraftigt begränsade i sig genom bestämmelserna i fördragen, tenderar att vara mindre rättssäkra men även mindre verkningsfulla än åtgärder på EU-nivå.

3. SLUTSATSER

Utvärderingen har visat att ytterligare åtgärder måste vidtas när det gäller icke förtecknade ämnen, särskilt designade prekursorer.

Kommissionen kommer därför, med hänsyn till detta och utan att föregripa utfallen av processen för bättre lagstiftning, att överväga en översyn av EU-förordningarna om narkotikaprekursorer och tillhörande rättsliga instrument, som rådets rambeslut 2004/757/RIF av den 25 oktober 2004 om minimibestämmelser för brottsrekvisit och påföljder för olaglig narkotikahandel.

Man skulle även kunna ta tillfället i akt att stärka en rad andra aspekter av förordningarna, till exempel när det gäller avledning av komplementära narkotikaprekursorer och ättiksyraanhydrid från handeln inom EU, och minska den administrativa bördan för ekonomiska aktörer och behöriga myndigheter samt skärpa kontrollen av e-handelsplattformar.

En helhetssyn kommer att krävas för att säkerställa överensstämmelse med andra initiativ och åtgärder på EU-nivå och särskilt med EU:s agenda och handlingsplan för narkotika, översynen av EMCDDA:s mandat, EU:s digitala strategi, den nya handlingsplanen på tullområdet, särskilt med avseende på tullens riskhantering (och möjligheterna att i ännu högre grad utnyttja tullens riskanalyser och kontroller för att upptäcka prekursorer), det nya initiativet om tullsanktioner, initiativet om en enda kontaktpunkt för tullen i EU och utvärderingen av tullsamarbetet mellan EU och Kina.