EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 7.1.2010
KOM(2009)709 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

i enlighet med artikel 16 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 273/2004 av den 11 februari 2004 och artikel 32 i rådets förordning (EG) nr 111/2005 vad gäller genomförandet av gemenskapens lagstiftning om övervakning och kontroll av handeln med narkotikaprekursorer och hur denna lagstiftning fungerar

(Text av betydelse för EES)

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

i enlighet med artikel 16 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 273/2004 av den 11 februari 2004 och artikel 32 i rådets förordning (EG) nr 111/2005 vad gäller genomförandet av gemenskapens lagstiftning om övervakning och kontroll av handeln med narkotikaprekursorer och hur denna lagstiftning fungerar

(Text av betydelse för EES)

1. INLEDNING

Narkotikaprekursorer är kemikalier som används vid olaglig framställning av narkotika. Det är i själva verket nödvändiga för att man ska kunna tillverka olaglig narkotika. I de flesta fall har de kemikalier som används som narkotikaprekursorer huvudsakligen flera legitima och viktiga användningsområden (t.ex. vid syntes av plaster, läkemedel, kosmetika, parfymer, rengöringsmedel eller aromer).

Artikel 12 i Förenta nationernas konvention mot olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen innehåller en specifik hänvisning till åtgärder för att förhindra avledning av narkotikaprekursorer till olaglig framställning av narkotika och psykotropa ämnen.

EU har sedan början av nittiotalet antagit lagstiftning för att genom övervakning och kontroll av den lagliga handeln med narkotikaprekursorer förhindra avledning av dem. Tidigare exporterades ett stort antal prekursorer från EU och olaglig narkotika importerades, men numera sker en omfattande export av olagligt framställd syntetisk narkotika från EU och import av de prekursorer som behövs för framställningen av den.

Därför har gemenskapens senaste lagstiftning om övervakning och kontroll av handeln med narkotikaprekursorer, dvs. förordning (EG) nr 273/2004[1] och förordning (EG) nr 111/2005[2], utformats för att stärka importkontrollerna och utöka de tidigare övervakningskraven.

Enligt artikel 16 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 273/2004 och artikel 32 i rådets förordning (EG) nr 111/2005 ska kommissionen tre år efter förordningarnas ikraftträdande utvärdera hur de har genomförts och hur de fungerar samt rapportera detta till Europaparlamentet och rådet. Av effektivitetsskäl innehåller föreliggande rapport slutsatserna av utvärderingen av båda förordningarna.

2. GEMENSKAPENS LAGSTIFTNING OM KONTROLL AV HANDELN MED NARKOTIKAPREKURSORER

Gemenskapssystemet för kontroll av marknadsaktörer och/eller transaktioner bygger på nära samarbete mellan de behöriga myndigheterna och de berörda marknadsaktörerna (främst de som tillverkar och handlar med kemikalier). För att man ska kunna förhindra avledning av

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

prekursorer och samla information i syfte att identifiera dem som bedriver olaglig handel är det särskilt viktigt att marknadsaktörerna anmäler misstänkta transaktioner.

Hur stränga kontrollerna av marknadsaktörer och/eller transaktioner är beror på hur känsliga de reglerade narkotikaprekursorerna (s.k. förtecknade ämnen) är. De är klassificerade i tre kategorier som omfattas av olika krav, så att man har en bra avvägning mellan behovet att med alla till buds stående medel förhindra att laboratorier som olagligt framställer narkotika får tag på narkotikaprekursorer och strävan att inte i onödan försvåra för de marknadsaktörer som har legitima behov.

Som ett led i detta samarbete har ett frivilligt övervakningssystem införts för ytterligare ämnen (s.k. icke förtecknade ämnen) som ofta avleds till olaglig framställning av narkotika. Systemet är tillräckligt flexibelt för att hantera snabbt skiftande mönster för denna avledning, samtidigt som man undviker administrativt merarbete för lagliga marknadsaktörer.

Gemenskapens regelverk om narkotikaprekursorer består av förordning (EG) nr 273/2004, som innehåller harmoniserade regler för kontroll och övervakning inom gemenskapen, och förordning (EG) nr 111/2005, som innehåller regler för övervakning av handeln med narkotikaprekursorer mellan gemenskapen och tredjeländer.

3. TILLÄMPNING AV GEMENSKAPSLAGSTIFTNINGEN

3.1. Förordning (EG) nr 1277/2005[3]

Förordning (EG) nr 1277/2005 innehåller tillämpningsföreskrifter för förordning (EG) nr 273/2004 och förordning (EG) nr 111/2005. För att behöriga myndigheter och marknadsaktörer ska tillämpa gemenskapens regelverk på ett enhetligare sätt innehåller förordningen bestämmelser om tillstånd för marknadsaktörer, marknadsaktörernas tillhandahållande av information till de behöriga myndigheterna, system för underrättelse före export, export- och importtillstånd samt kontroll av transitering och omlastning.

3.2. Vägledning

Som ett komplement till de rättsliga instrumenten har kommissionen i samråd med medlemsstaterna och marknadsaktörerna utarbetat omfattande vägledningsdokument och verksamhet till stöd för de behöriga myndigheterna och branschen.

- Frågor och svar

  Ett vägledningsdokument har utarbetats för att ge medlemsstaternas behöriga myndigheter och marknadsaktörerna samstämmiga svar på tolkningsfrågor som uppstått sedan 2005, för att säkerställa en smidig och enhetlig tillämpning av vissa bestämmelser i gemenskapslagstiftningen. Dokumentet uppdateras fortlöpande och är allmänt tillgängligt[4].

- EU:s riktlinjer för marknadsaktörer om kontroll av narkotikaprekursorer

---

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

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

För att underlätta partnersamarbetet mellan de behöriga myndigheterna och marknadsaktörerna utarbetade EU under 2006 riktlinjer för marknadsaktörer om kontroll av narkotikaprekursorer. Dessa riktlinjer innehåller rekommendationer (t.ex. riskindikatorer för identifiering av misstänkta transaktioner) och listor över förtecknade ämnen och icke förtecknade ämnen (dvs. EU:s lista för frivillig övervakning) som ska hjälpa marknadsaktörerna att fullgöra sina skyldigheter i nära samarbete med myndigheterna. Eftersom riktlinjerna innehåller känslig information lämnar medlemsstaternas behöriga myndigheter ut dem direkt enbart till pålitliga marknadsaktörer.

- Seminarier

Kommissionens avdelningar och medlemsstaterna har anordnat en rad seminarier i nära samarbete med marknadsaktörer för att öka kännedomen om den nya gemenskapslagstiftningen om narkotikaprekursorer och betona vikten av partnerskap.

- Expertmöten

Kommissionens avdelningar och medlemsstaterna har haft rundabordssamtal med experter för att lösa specifika frågor om avledning av och olaglig handel med prekursorer för att framställa heroin (ättiksyraanhydrid) och syntetiska narkotikaprekursorer för tillverkning av amfetamin eller ecstasy (BMK och PMK).

3.3. Ömsesidigt administrativt bistånd

Rådets förordning (EG) nr 515/97 utgör den rättsliga grunden för utbyte av information, inklusive sekretessbestämmelser, mellan medlemsstaterna men också mellan medlemsstaterna och kommissionen.

Genom utbyte av information om misstänkta sändningar, stoppad avledning och beslag av narkotikaprekursorer mellan alla medlemsstater och kommissionen säkerställs en samordnad strategi inom EU, samtidigt som det underlättar medlemsstaternas undersökningar och försvårar för dem som bedriver olaglig handel att hitta öppningar på gemenskapsmarknaden. Dessutom kan tredjeländer som har bilaterala avtal med EU om narkotikaprekursorer både bli ombedda att lämna hjälp och själv få hjälp med undersökningar av konstaterade eller misstänkta oegentligheter i fråga om narkotikaprekursorer.

3.4. EU:s handlingsplan mot narkotika[5]

Åtgärder för att bekämpa avledning av och olaglig handel med narkotikaprekursorer är alltjämt en viktig del av EU:s handlingsplan mot narkotika 2009–2012[6] som upprättats i anslutning till EU:s övergripande narkotikastrategi för perioden 2005–2012. Åtgärd 42 i EU:s handlingsplan mot narkotika för 2009–2012 pekar på behovet av att utvärdera EU:s lagstiftning om narkotikaprekursorer och dess tillämpning.

---

5 KOM(2008) 567/4.

6 EUT C 326, 20.12.2008, s. 7.

3.5. Åtgärder enligt Tull 2013-programmet

Tull 2013 är ett EU-samarbetsprogram som ger nationella förvaltningar möjlighet att ta fram och utbyta information och kunskap. Genom det kan man utveckla och driva stora transeuropeiska IT-system i partnerskap och inrätta nätverk med nationella tjänstemän från hela Europa[7]. Åtskilliga insatser har gjorts för att förbättra tillämpningen av gemenskapens lagstiftning om narkotikaprekursorer.

Sedan juni 2009 finns det en **e-kurs för marknadsaktörer om kontroll av narkotikaprekursorer**, som bygger på EU:s riktlinjer för marknadsaktörer om kontroll av narkotikaprekursorer.

En **e-kurs för tullfrågor** håller på att tas fram i nära samarbete mellan kommissionens avdelningar och medlemsstaternas experter från tull, polis och andra behöriga myndigheter inom ramen för lagstiftningen om narkotikaprekursorer.

En **projektgrupp bestående av experter på tullkontroll** har inrättats för att förbättra förmågan att upptäcka misstänkta sändningar av narkotikaprekursorer till och/eller från gemenskapens tullområde. Man har anordnat fler seminarier för att utbyta bästa praxis.

Man har genomfört **reflektionsmöten** med tulltjänstemän för att ta fram riskanalyskriterier för narkotikaprekursorer som förs in i och/eller förs ut från gemenskapen.

3.6. Bilaterala avtal

Gemenskapen har slutit tio bilaterala avtal om narkotikaprekursorer med tredjeländer för att tillsammans med ledande aktörer förbättra kontrollen genom att angripa specifika frågor av gemensamt intresse på området för kontroll av narkotikaprekursorer. Sådana avtal har ingåtts med Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru och Venezuela[8], Chile[9], Mexiko[10], Förenta staterna[11], Turkiet[12] och Kina[13]. Dessutom bemyndigade rådet i mars 2009 kommissionen att inleda förhandlingar om ett bilateralt avtal med Ryssland.

Syftet med dessa avtal är att förbättra regleringssamarbetet med tredjeländer på grundval av de instrument som fastställs i förordning (EG) nr 111/2005, genom ömsesidigt bistånd och en gemensam uppföljningsgrupp bestående av avtalsparterna.

3.7. FN-insatser

Kommissionen och medlemsstaterna har aktivt medverkat vid granskningen av i vilken utsträckning man har uppnått de mål som uppställdes vid 1998 års extra session i FN:s generalförsamling (UNGASS), och de deltar aktivt och regelbundet i de årliga sessionerna i FN:s narkotikakommission, som ställer upp riktlinjerna för FN:s narkotikapolitik.

---

7 EUT L 154, 14.6.2007, s. 25.
8 EGT L 324, 30.12.1995, s. l.
9 EGT L 336, 11.12.1998, s. 46.
10 EGT L 77, 19.3.1997, s. 22.
11 EGT L 164, 21.6.1997, s. 22.
12 EUT L 64, 7.3.2003, s. 28.
13 EUT L 56, 28.2.2009, s. 6.

Vid 50:e sessionen i FN:s narkotikakommission antogs ett gemenskapsförslag som resolution 50/10 om förhindrande av avledning av narkotikaprekursorer och andra ämnen som används vid olaglig framställning av narkotika eller psykotropa ämnen (*Prevention of diversion of drug precursors and other substances used for the illicit manufacture of narcotic drugs and psychotropic substances*)[14]. Resolutionen stöder de viktigaste principerna för kontroll av narkotikaprekursorer i gemenskapen.

Dessutom deltar kommissionens avdelningar och medlemsstaterna i FN-ledda operativa initiativ för att lösa specifika problem rörande avledning av och olaglig handel med narkotikaprekursorer. EU deltar i PRISM-projektet för att hindra avledning av syntetiska narkotikaprekursorer och i Cohesion-projektet för att hindra avledning av och handel med prekursorer som används för att framställa heroin och kokain samt i specifik verksamhet som är kopplad till dessa projekt.

4. UTVÄRDERING

4.1. Kommissionens åtgärder för att utvärdera hur gemenskapslagstiftningen har genomförts och hur den fungerar

År 2007 bad kommissionen medlemsstaterna meddela vilka åtgärder de vidtagit i enlighet med gemenskapslagstiftningen (dvs. åtgärder för att ge dem möjlighet att fullgöra sina skyldigheter i fråga om kontroll och övervakning samt bestämmelser om påföljder för överträdelser av bestämmelserna i gemenskapsförordningarna). De flesta hade antagit lämpliga åtgärder, utom åtta medlemsstater mot vilka kommissionen inledde överträdelseförfaranden. Under 2008 antog de flesta av dessa medlemsstater de erforderliga åtgärderna eller vidtog åtgärder för att anta dem, och följaktligen borde alla erforderliga nationella åtgärder ha antagits före 2009 års utgång.

För att man skulle kunna utvärdera hur gemenskapslagstiftningen fungerar inrättades en arbetsgrupp med experter från de behöriga nationella myndigheterna för att bistå kommissionens avdelningar. Dessutom gav kommissionen i uppdrag åt en extern konsult att genom frågeformulär samla in information från alla berörda parter (behöriga myndigheter och branschaktörer), inklusive eventuella kvantitativa uppgifter, att analysera konsekvenserna av förseningar till följd av de krav som lagstiftningen ställer på handeln med narkotikaprekursorer och att samla in förslag på hur det nuvarande systemet kan förbättras.

Samtliga medlemsstater svarade fullständigt eller delvis för åren 2006 och 2007. Ingående intervjuer har gjorts med behöriga myndigheter i ett urval medlemsstater. Sammanlagt 72 företag och åtta branschorganisationer (från tio olika medlemsstater) svarade på enkäten. Fem av dem stod för mer än 90 % av svaren. Rapporten om denna undersökning färdigställdes i slutet av januari 2009 och redogör ingående för resultaten av enkäterna. Den innehåller de viktigaste resultaten i sammandrag och lämnar rekommendationer om hur konstaterade brister kan avhjälpas. Med anledning av rapportens känsliga innehåll är den inte allmänt tillgänglig. Trots konsultens ansträngningar lyckades man inte samla in tillräckligt med uppgifter för att de ska kunna anses vara representativa. Det visade sig vara särskilt svårt att samla in kvantifierade uppgifter om de behöriga myndigheternas eller marknadsaktörernas kostnader för att tillämpa de krav som lagstiftningen ställer.

---

[14] Resolution 50/10, s. 42 i rapporten från 50:e sessionen i FN:s narkotikakommission (E/CN.7/2007/16/Corr.1) http://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/session/50.html.

Eftersom förordning (EG) nr 111/2005 lägger tonvikten på tullkontroller genomfördes ytterligare en undersökning under 2007 för att utröna om tullen prioriterar kontroll av narkotikaprekursorer, om det finns kapacitet att göra kontroller och om kontrollerna de facto görs.

4.2. Utvärderingsresultat

4.2.1. De viktigaste tendenserna när det gäller avledning och avledningsförsök

På det hela taget förefaller de åtgärder som föreskrivs i gemenskapens regelverk för att kontrollera handeln med narkotikaprekursorer vara tillräckliga för att förhindra avledning av narkotikaprekursorer till olaglig framställning av narkotika. Sedan 2005 har antalet rapporterade tillslag och stoppade leveranser av förtecknade och icke förtecknade ämnen ökat överlag. Dessutom kan man genom spårningar i efterhand beräkna kvantiteterna av de ämnen som mest sannolikt avleds. Uppgifterna visar att systemet fungerar väl, men att narkotikahandlarna kontinuerligt försöker avleda narkotikaprekursorer från den lagliga handeln. Bästa sättet för narkotikahandlare att få tillgång till narkotikaprekursorer verkar fortfarande vara att avleda ämnen från de lagliga vägarna. Det finns visserligen inte tillräckligt med bevis för att kontroll av den lagliga handeln globalt minskar avledning av och olaglig handel med narkotikaprekursorer, men det är uppenbart att det nuvarande kontrollsystemet gör det mycket svårt för dem som bedriver olaglig handel att få tillgång till narkotikaprekursorer och att det minskar den totala tillgången av narkotikaprekursorer för olaglig narkotikaframställning. Försöken till avledning tycks vara koncentrerade till ett begränsat antal ämnen, både förtecknade och icke förtecknade sådana.

Ättiksyraanhydrid är en av de viktigaste prekursorerna för heroinframställning, och uppgifter om tillslag och stoppade leveranser visar att ämnet fortsätter att avledas i vissa medlemsstater av dem som bedriver olaglig handel. Bilateralt och regionalt bistånd och samarbete mellan de berörda behöriga myndigheterna bidrog till att förhindra avledning och/eller resulterade i tillslag under 2008 av ungefär 220 ton ättiksyraanhydrid, vilket utgör mer än 15 % av den mängd ättiksyraanhydrid som uppskattas vara nödvändig för den olagliga heroinframställningen i Afghanistan.

Tullmyndigheterna i EU har skärpt kontrollen av handeln med ***efedrin*** och ***pseudoefedrin*** i lösvikt eller som beståndsdel i farmaceutiska preparat/läkemedel, som oftast transiteras genom EU, men ibland också exporteras till tredjeländer där den olagliga framställningen av metamfetamin sker. Detta har lett till många fler tillslag, främst av farmaceutiska preparat som innehåller pseudoefedrin. Sedan 2005 har misstänkta sändningar av ca 86 ton efedrin eller pseudoefedrin i lösvikt eller tablettform upptäckts, beslagtagits eller stoppats. Därigenom har man kunnat förhindra framställning av upp till 65 ton metamfetamin (beroende på vilka syntesmetoder som använts) till ett värde på gatan av uppskattningsvis 9,7 miljarder US-dollar.

Gamma-butyrolakton (GBL) är ett icke förtecknat ämne som omfattas av det frivilliga övervakningssystemet i gemenskapen. Tillgängliga uppgifter visar att samarbetet med branschen i form av frivillig övervakning och anmälan fungerar bra, men också att de som bedriver olaglig handel fortfarande är intresserade av att avleda GBL och även andra kemiska ämnen som inte är underkastade lika rigorös kontroll. Under 2008 registrerades försök till avledning eller tillslag på 2 170 liter GBL.

Sedan 2005 finns det inga indikationer på att andra viktiga prekursorer avleds i gemenskapen. Man har t.ex. inte gjort några större tillslag eller stoppat leveranser av kaliumpermanganat som är en av de viktigaste prekursorerna för kokainframställning.

4.2.2. Styrka och svaghet i lagstiftningen

Det bör påpekas att den tidsfrist som fastställdes i förordningarna för att utvärdera hur de fungerar var för kort för att man skulle kunna påvisa några tydliga effekter. Situationen förvärras dessutom av att många medlemsstater var sena med att anta de nödvändiga åtgärderna för att till fullo fullgöra sina skyldigheter enligt förordningarna.

Trots detta har alla insatser som gjorts sedan 2005 utan tvivel bidragit till en korrekt och enhetlig tillämpning av gemenskapslagstiftningen. Dessutom har medlemsstaternas successiva antagande av de nationella åtgärder och befogenheter som föreskrivs i gemenskapslagstiftningen i betydande utsträckning ökat deras förmåga att agera vid överträdelser av gemenskapslagstiftningen.

Bestämmelserna i förordning (EG) nr 273/2004 och förordning (EG) nr 111/2005 samt tillämpningsföreskrifterna i förordning (EG) nr 1277/2005 fungerar i stort sett bra och uppfyller det eftersträvade målet, dvs. att förhindra avledning utan att skapa onödiga hinder för den lagliga handeln med förtecknade narkotikaprekursorer. Det är huvudsakligen marknadsaktörerna som kontrolleras och övervakas, i stället för varje enskild transaktion. Indelningen av de förtecknade ämnena i tre kategorier har visat sig vara effektiv för ett differentierat tillvägagångssätt, anpassat efter hur känsliga ämnena är och vilka kvantiteter som det bedrivs laglig handel med.

Huvudprincipen i lagstiftningen om handeln inom gemenskapen och handeln mellan gemenskapen och tredjeland, dvs. samarbetet mellan marknadsaktörerna och de behöriga myndigheterna, fungerar bra. Även om detta samarbete genomförs och används på olika sätt av medlemsstaterna underlättar det obligatoriska eller frivilliga anmälningar av misstänkta transaktioner eller beställningar och förhindrar avledningar i ett tidigt skede av förtecknade och icke förtecknade ämnen, samtidigt som det gör att den lagliga handeln kan fungera smidigt. Det är ett flexibelt, snabbt och effektivt verktyg för att hantera den ständigt föränderliga olagliga handeln och det ökande intresse som de som bedriver olaglig handel visar för ämnen som inte kontrolleras så rigoröst. EU:s riktlinjer för marknadsaktörer om kontroll av narkotikaprekursorer och den nya e-kursen för marknadsaktörer om kontroll av narkotikaprekursorer kompletterar lagstiftningen på ett förtjänstfullt sätt.

Det gemensamma tillståndssystemet för handel inom gemenskapen och mellan gemenskapen och tredjeländer som införts för marknadsaktörer som hanterar prekursorer i kategori 1 (de känsligaste ämnena) fungerar bra både för de behöriga myndigheterna och branschen.

Registreringskravet för marknadsaktörer som hanterar något mindre känsliga prekursorer i kategori 2, både när det gäller handel inom gemenskapen och mellan gemenskapen och tredjeländer, verkar inte räcka till för att de behöriga myndigheterna ska kunna utöva adekvat kontroll och förhindra avledning från den omfattande handeln inom gemenskapen med dessa ämnen. De slutanvändare av ämnen i kategori 2 som inte släpper ut ämnena på marknaden behöver nämligen varken registrera eller rapportera hur mycket de köper för eget bruk. De behöriga myndigheterna känner därför knappast till dem. Det är också mycket svårt för tillverkare eller partihandlare av ämnen i kategori 2 att utöva sin skyldighet att kontrollera att kunderna är ute i legitima ärenden och att kontrollera den angivna slutanvändningen av

ämnet. Följaktligen är det också mycket svårt för dem att i förekommande fall anmäla misstänkta transaktioner till de behöriga myndigheterna. Dessutom är det svårt för de behöriga myndigheterna att kontrollera att marknadsaktörerna är ute i legitima ärenden, och det är ännu svårare när tillverkarna/partihandlarna och slutanvändarna av ämnen i kategori 2 är etablerade i olika medlemsstater och när handelsleden omfattar mer än två parter som är etablerade i två eller flera medlemsstater. Dessa problem har särskilt påtalats när det gäller ättiksyraanhydrid som är en av de viktigaste prekursorerna för olaglig heroinframställning.

Vid utvärderingen konstaterades att vissa rättsregler har tolkats på olika sätt och bör klargöras för att underlätta en korrekt och enhetlig tillämpning av reglerna i hela gemenskapen. Detta gäller särskilt de fält i kundförsäkran som det är obligatoriskt att fylla i, kriterierna för när produkter som innehåller förtecknade ämnen ska betraktas som blandningar samt tillämpningen av gränsvärdena för när blandningar som innehåller ämnen i kategori 2 inte behöver registreras i enlighet med artikel 6 i förordning (EG) nr 273/2004, jämfört med skrivningen i artikel 14 i förordning (EG) nr 1277/2005.

Bestämmelserna om hur ofta marknadsaktören ska rapportera till de behöriga myndigheterna erbjuder inte tillräckligt underlag för att skyldigheterna i fråga om kontroll och övervakning ska kunna fullgöras. För att man ska kunna upptäcka misstänkta sändningar är det viktigt att ha överblick över det lagliga handelsflödet.

Genom de instrument som reglerar kontrollen av export och import kan de behöriga myndigheterna göra förhandskontroller av de lagliga syftena med en transaktion och förhindra avledning redan i ett tidigt skede. Genom systemet för underrättelse före export kan de tredjeländer som så önskar kontrollera den planerade transaktionen och meddela medlemsstaternas behöriga myndigheter om transaktionen är laglig eller inte.

Den ökade tonvikten på tullförfaranden och tullkontroller har visat sig vara till stor nytta. Gemenskapen råkar allt oftare ut för att sändningar avleds från de lagliga distributionskanalerna innan de har förts in i gemenskapens tullområde. Detta ställer krav på större vaksamhet vid tull- och gränskontrollerna. Bestämmelserna om kontroll av transitering eller omlastning tycks i viss utsträckning ha förbättrat möjligheten att kontrollera de lagliga syftena med sådana sändningar men ger inte de behöriga myndigheterna möjlighet att kontrollera de lagliga syftena i varje enskilt fall.

Vid undersökningen om tullkontrollen av narkotikaprekursorer under 2007 konstaterades brister när det gäller att upptäcka misstänkta sändningar med falska tulldeklarationer. Utvärderingen har visat på positiva resultat i vissa fall, samtidigt som det är uppenbart att mycket återstår att göra. Det framgår särskilt av rapporten att tullförvaltningarna inte prioriterar lagstiftningen om narkotikaprekursorer, att det saknas både medvetenhet och kunskap och att det råder brist på resurser (t.ex. testutrustning).

Farmaceutiska preparat och humanläkemedel som innehåller narkotikaprekursorer omfattas i nuläget inte av lagstiftningen om narkotikaprekursorer. Tillverkning, import och partihandel med läkemedel, inklusive exportprodukter, är underställt krav på tillstånd, särskilda skyldigheter och regelbundna inspektioner i enlighet med gemenskapens läkemedelslagstiftning (direktiv 2001/83/EG). Av den anledningen anses det att de systematiska kontroller som medlemsstaternas behöriga myndigheter utför bör vara tillräckliga. Dessa tillverkare, importörer och partihandlare omfattas dock inte av kraven på förhandsanmälan i lagstiftningen om narkotikaprekursorer när de exporterar läkemedel som innehåller narkotikaprekursorer. Detta har lett till att export och transitering/omlastning av

farmaceutiska preparat/läkemedel som innehåller narkotikaprekursorer – särskilt efedrin och pseudoefedrin – i vissa medlemsstater inte har stoppats eller beslagtagits, trots att de med stor sannolikhet skulle användas för olaglig narkotikaframställning.

Det tycks finnas andra mindre brister i lagstiftningen om prekursorer när det gäller den yttre handeln. Främst kan nämnas de behöriga myndigheternas bristande flexibilitet när det gäller väntetiden för svar på underrättelser före export, bristen på förenklade tillståndsförfaranden vid upprepade sändningar mellan välkända marknadsaktörer i gemenskapen och Eftaländerna samt behovet att ytterligare förenkla tillståndsförfarandena i den elektroniska tullmiljön.

5. REKOMMENDATIONER TILL FÖRBÄTTRINGAR

5.1. Enhetligare tillämpning av den nuvarande lagstiftningen

Som en första förbättringsåtgärd bör man i ännu högre grad uppmuntra och underlätta utbyte av bästa praxis mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter, inklusive tullen, och ett konkret partnerskap mellan myndigheterna och marknadsaktörerna. På gemenskapsnivå kan man underlätta utbyte av bästa praxis genom workshopar, seminarier, rundabordssamtal och spårning i specifika frågor eller rörande specifika narkotikaprekursorer, för att omedelbart få tillgång till befintlig bästa praxis i några medlemsstater och i slutändan förbättra kontrollsystemen överlag.

Genom uppdatering och komplettering av informationen i ”Frågor och svar” kan man få till stånd en enhetlig tolkning av en del vanliga rättsregler, t.ex. i fråga om tillämpningen av gränsvärden för registrering i de fall förtecknade ämnen ingår i blandningar – särskilt tolkningen av artikel 6 i förordning (EG) nr 273/2004 jämförd med ordalydelsen i artikel 14 i förordning (EG) nr 1277/2005, eller enhetliga kriterier för blandningar som innehåller narkotikaprekursorer.

Detta kommer att förbättra tillämpningen av gemenskapsreglerna, samtidigt som de som bedriver olaglig handel hindras från att koncentrera avledningsförsöken till medlemsstater där gemenskapsreglerna inte anses tillämpas så rigoröst och/eller påföljderna uppfattas som lindriga.

5.2. Bättre rapportering

Rapporteringsskyldigheterna enligt artikel 19 i förordning (EG) nr 1277/2005 bör ses över för att ge exaktare och aktuellare information om marknadsaktörernas underrättelser. Detta kan uppnås genom tätare rapportering, från årligen till halvårsvis eller kvartalsvis, samtidigt som rapporteringen underlättas med hjälp av moderna, säkra elektroniska medel för informationsutbyte, i förekommande fall genom utveckling av en säker europeisk databas.

5.3. Delvis ändrade krav för ämnen i kategori 2

Mot bakgrund av de konstaterade bristerna är det nödvändigt att förbättra kontrollen av alla ämnen i kategori 2, särskilt ättiksyraanhydrid (en av de viktigaste prekursorerna för heroinframställning), så att marknadsaktörer som innehar eller handlar med ämnen i kategori 2, särskilt ättiksyraanhydrid, genomgår adekvat kontroll för att man ska kunna motverka försök till avledning. Detta kan göras på olika sätt:

- Man kan ändra förordning (EG) nr 273/2004 så att den innehåller krav på registrering för slutanvändare som innehar ämnen i kategori 2 för eget bruk, t.ex. genom att ändra definitionen av ”marknadsaktör” eller ”utsläppande på marknaden” eller genom att ändra artikel 3.6 om registreringssystemet.

- Man kan ändra förordning (EG) nr 1277/05 för att få gemensamma villkor och förfaranden för registrering.

- Man kan ändra bilaga I i förordning (EG) nr 273/2004 och följaktligen bilagan i förordning (EG) nr 111/2005 genom att flytta ättiksyraanhydrid från kategori 2 till kategori 1.

5.4. Säkerställd ändamålsenlig kontroll av farmaceutiska preparat/läkemedel som innehåller efedrin eller pseudoefedrin

Det bör övervägas om man kan skärpa bestämmelserna om kontroll av farmaceutiska preparat/läkemedel som innehåller efedrin eller pseudoefedrin och omlastas eller transiteras genom EU, utan att de överlappar de administrativa bestämmelser som gäller tillverkare, importörer och partihandlare av läkemedel. Läkemedelslagstiftningen innehåller redan bestämmelser om export av läkemedel. Man bör fundera på om det vore ändamålsenligt att införa särskilda, harmoniserade konkreta bestämmelser om dels export av läkemedel som innehåller efedrin eller pseudoefedrin, dels den övervakning som genomförs av de behöriga myndigheterna i läkemedelsfrågor, eller om man i lagstiftningen om narkotikaprekursorer bör införa en möjlighet att stoppa export av farmaceutiska preparat/läkemedel när det finns skälig grund att misstänka att ämnena är avsedda för olaglig framställning av narkotika.

5.5. Bättre förfaranderegler som är anpassade till risken för avledning

För att nivån på kontrollerna ska stå i proportion till risken för avledning bör man ändra förfarandet med underrättelser före export så att myndigheterna kan agera från fall till fall. Man bör också införa förenklade tillståndsförfaranden vid upprepade sändningar mellan välkända marknadsaktörer i gemenskapen och Eftaländerna, och förenkla tillståndsförfarandena i den elektroniska tullmiljön.

6. NÄSTA STEG

De konstaterade bristerna kan avhjälpas på olika sätt, som i vissa fall kräver att gemenskapslagstiftningen ändras. Oavsett vilket alternativ man väljer måste det undersökas noggrant, särskilt när det gäller vilka konsekvenser det får för de marknadsaktörer som bedriver laglig handel med dessa ämnen för lagliga ändamål och hur effektivt det är för att förhindra avledning av ämnena till olaglig framställning av narkotika.

Med tanke på att den gällande lagstiftningen har tillämpats fullt ut endast en kort tid kommer kommissionen i första hand att stödja, organisera och underlätta åtgärder för bättre tillämpning, så att man direkt kan dra nytta av etablerad praxis.

Men kommissionen kommer också att fortsätta samla in den information som behövs för att utröna vilka alternativ som är bäst för att avhjälpa de konstaterade bristerna i lagstiftningen och för att utvärdera vilka konsekvenser de valda alternativen skulle få för både de behöriga myndigheterna och marknadsaktörerna.