

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 18.9.2008 г.
SEC(2008) 2454

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

придружаващ

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ
ПАРЛАМЕНТ**

План за действие на ЕС по отношение на наркотиците (2009—2012 г.)

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

{COM(2008) 567}
{SEC(2008) 2455}
{SEC(2008) 2456}

Обобщение

1.1. Въведение

Оценката на въздействието има за цел да определи най-подходящият вариант на политика за изпълнение на Стратегията на ЕС по отношение на наркотиците (2005—2012 г.)¹. Тази стратегия има за цел да защитава общественото здраве и да подобрява благосъстоянието на обществото и на отделния човек, както и да гарантира на широката общественост високо равнище на сигурност, посредством възприемането на балансиран, интегриран подход към проблема с наркотиците. Стратегията определя рамката, целите и приоритетите на свързаните с наркотиците дейности в ЕС, които трябва да бъдат изпълнени, а самата тя се изпълнява посредством два последователни плана за действие на ЕС по отношение на наркотиците. Първият план на ЕС по отношение на наркотиците (2005—2008 г.)² бе приет през 2005 г. През първата половина на 2008 г. Комисията изготви последваща оценка за определяне на въздействието му и с оглед на предлагане на нов План за действие на ЕС по отношение на наркотиците (2009—2012 г.). Настоящата оценка на въздействието е изготвена до голяма степен въз основа на резултатите от оценяването.

За извършване на оценяването и за изготвяне на настоящата оценка на въздействието Комисията се консултира с различни групи от основни заинтересовани страни. Освен чрез непрекъснати консултации и обмен на информация с хоризонталната група за наркотиците на Съвета службите на Комисията допринесоха много за настоящата оценка на въздействието чрез създаването на междуведомствена управителна група. Бе създадена управителна група за консултации с експерти преди и по време на оценяването на Плана за действие на ЕС по отношение на наркотиците (2005—2008 г.). На две отделни заседания Комисията се консултира със своя Форум на гражданското общество по отношение на наркотиците. За настоящата оценка на въздействието не бе проведено обществено допитване, най-вече поради ограничения във времето.

1.2. Определяне на проблема

Стратегията на ЕС по отношение на наркотиците (2005—2012 г.) и Планът за действие на ЕС по отношение на наркотиците (2005—2008 г.) са разработени около две основни измерения на политиката по отношение на наркотиците — *намаляване на търсенето на наркотици* и *намаляване на предлагането на наркотици*, които се допълват от три пресечни теми — *координация, международно сътрудничество и информация, научни изследвания и оценка*.

Планът за действие е правно необвързващ инструмент за координиране, предназначен преди всичко за държавите-членки, които са независими при изпълнението на неговите цели. Ограничен брой цели и действия се изпълняват само на равнище ЕС, т.е. чрез дейности на Комисията. Планът за действие дава насоки за политиката за борба с наркотиците на национално равнище, но също така усложнява оценката на преките въздействия от плана, тъй като повечето цели и действия от плана за действие се изпълняват по косвен начин: планът за действие има за цел да повлияе върху действията на околните.

¹ CORDROGUE 77, 22.11.2004 г.

² ОВ С 168, 8.7.2005 г.

Оценката на Плана за действие на ЕС по отношение на наркотиците (2005—2008 г.) показва, че целите му са били пренесени в националната политика и/или вече са били отразени в съществуващи стратегически документи. Оценката дава основание да се твърди, че планът за действие е поставил началото на широк кръг от дейности и сътрудничество. На практика бе постигнат напредък по всички специфични цели и действия макар и с различен успех. С оценката бяха установени и редица важни проблеми. Редица вътрешни противоречия, както и големият брой цели и действия и липсата на степенуването им по приоритети влияят отрицателно на плана за действие.

Координацията в рамките на Комисията за изпълнение на плана за действие може да бъде подобрена, наред с останалото, посредством определяне на по-ясни приоритети и подобряване на комуникацията във връзка с целите на политиката на ЕС по отношение на наркотиците в различните области на политиката.

В сферата на *намаляване на търсенето на наркотици* само няколко държави-членки са въвели общи насоки за качество за превенция, намаляване на вредите и лечение. Освен това следва да се наблегне върху подобряване на ефективността, достъпността, наличието и обхвата на лечението и на услугите за намаляване на вредите. Държавите-членки трябва също така да инвестират в адаптирането/приспособяването към новите тенденции в търсенето на лечение. Много е важно на лишените от свобода лица да се осигурява превенция, намаляване на вредите и лечение, сравними с услугите, които се предоставят извън затворите, за намаляване на инфекциозните заболявания, свързани с наркотици, и на смъртните случаи, причинени от наркотици, тъй като нивата им на разпространение са значително по-високи вътре в системата на затворите, отколкото извън нея.

В сферата на *намаляване на предлагането на наркотици* сътрудничеството между държавите-членки по правоприлагането в областта на наркотиците показва тенденция на увеличаване, но съществуващите инструменти като съвместните екипи за разследване и съвместните митнически операции не се използват пълноценно. Има също така значителна възможност за подобряване на приноса на държавите-членки към дейностите на Европол, напр. в обмена на информация и в събирането на разузнавателна информация чрез по-тясно сътрудничество между правоприлагащите органи на национално равнище. Положителните резултати от неотдавнашни трансгранични проекти за прилагане на закона (напр. Морския център за анализи и операции — наркотици) показват колко е важно да се увеличат събирането и обменът на разузнавателна информация като база за усъвършенствано правоприлагане, което се основава на разузнавателна информация. Постигането на целта на стратегията по отношение на наркотиците да направи намаляването на предлагането и резултатите от правоприлагането по-ясно измерими и с по-добра отчетност се усложнява поради липсата на стандартизирани основни индикатори в тази област.

В сферата на *международно сътрудничество* според държавите-членки планът за действие е изиграл важна роля за това ЕС да постигне съгласуваност и консенсус на международно равнище. Все по-често ЕС действа съгласувано, и по-специално в рамките на Комисията на Обединените нации за наркотичните вещества (CND), но усилията за това следва да продължат, за да може ЕС да изразява единодушно становище на пленарните заседания на Комисията за наркотичните вещества. Балансираният и интегриран подход на ЕС към наркотиците послужи за модел на страните кандидатки и на много страни, участващи в Европейската политика на

добросъседство, при разработването на националните им стратегии и планове за действие в областта на наркотиците.

През последните години бяха подкрепени голям брой проекти за подпомагане на страни кандидатки и на страни от процеса на стабилизиране и асоцииране. В същото време програми и проекти за финансиране както на ЕО, така и на държавите-членки в областта на външната политика трябва да бъдат свързани по по-ясен начин с приоритетите на политиката на ЕС по отношение на наркотиците. Новите пътища на трафика на наркотици изискват гъвкаво и широкообхватно сътрудничество с държавите от засегнатите региони.

Когато става дума за *информация, научни изследвания и оценка*, в оценката се стига до извода, че качеството на наличната информация за свързаната с наркотиците обстановка в Европа се подобрява през последните години, но могат да бъдат обмислени по-нататъшни стъпки за постигането на по-голяма съгласуваност и допълване между научните изследвания и структурите за финансиране на научните изследвания на национално равнище и на равнище ЕС. Потенциалното намаляване на подкрепата от страна на националните правителства за националните координационни центрове е все по-често срещана причина за безпокойство, тъй като тези центрове са гръбнакът на информационната инфраструктура на ЕЦМНН. Нуждата от оценяване на политиките за борба с наркотиците продължава да бъде от голямо значение.

1.3. Преглед на положението

Канабисът продължава да бъде най-консумираното забранено наркотично вещество в ЕС, като 17,5 млн. европейци са употребявали веществото миналата година. Кокаинът е бил употребен от 4,5 млн. европейци миналата година, като употребата му е нараснала драматично в някои държави-членки, докато употребата на екстази като цяло е спаднала леко. Употребата на хероин и на наркотици чрез инжектиране остава на устойчиви равнища. Намаляването на възрастта при първа употреба сред младите хора, както и увеличаването на употребата на няколко вида наркотици поставят големи предизвикателства пред превенцията и лечението.

В ЕС между 1 и 8 на всеки 1 000 жители са лица проблемно употребяващи наркотици. Всяка година има между 7 500 и 8 000 смъртни случая, причинени от наркотици. По преценка между 100 000 и 200 000 европейци, които са си инжектирали наркотици през период от живота си, живеят с ХИВ и около един милион — с хепатит С. Рискът от заразяване е особено висок при някои обстоятелства, при които използването на една и съща игла е обичайно, напр. в затворите. През 2005 г. 21 държави от ЕС са докладвали за 326 000 нови пациенти, които са започнали лечение от наркотична зависимост. Около 525 000 употребяващи наркотици са на субституиращо лечение в ЕС.

Производството, фабрикуването и трафикът на наркотици продължават да бъдат сред основните дейности на организираните престъпни мрежи към и в рамките на ЕС. Наблюдава се нарастващо разнообразие на пътищата на трафика към ЕС, както и в местата на производство на наркотици и входните точки в ЕС, като трафикът в рамките на ЕС придобива големи размери.

Основните коридори, използвани за трафик на опиати към ЕС, започват в Афганистан и пресичат държавите от Централна Азия. По-голямата част от хероина достига до Западна Европа през *балканските пътища*, които започват от Турция, но все по-често се използва *централният балкански път* от Турция през балканските държави до

Италия или Словения. Пътят *през Украйна и Румъния* също придобива значение. Съществуват три основни морски пътя за кокаин до Европа. *Северният път* се простира от Карибския басейн през Азорските острови до Португалия и Испания. *Централният път* се простира от Южна Америка през Кабо Верде или Мадейра и Канарските острови до Европа. В последно време се появи *африканският път*, които се простира от Южна Америка до Западна Африка и оттам до Португалия и Испания. Европейският съюз е важен регион на производство на синтетични наркотици, и по-специално на амфетамини и MDMA (екстази).

Изземванията на наркотици се задържаха на постоянно равнище през последните години с изключение на кокаина, при който има значително увеличаване. Въпреки това уличните цени, коригирани заради инфлацията, *са намалели* за всички споменати по-горе наркотици за периода 2000—2006 г., докато нивата на сила на въздействие са се задържали устойчиви или са намалели за канабис, амфетамини и кокаин.

Злоупотребата със забранени наркотични вещества има значителна социална цена за държавите-членки на ЕС. Неотдавнашно проучване на ЕЦМНН, което представя информация от шест държави-членки на ЕС, показва, че публичните разходи в областта на наркотиците представляват между 0,05 % и 0,46 % от БВП на тези държави. Като се основава на тези доклади, ЕЦМНН изчислява, че всички свързани с наркотиците публични разходи в 27-те държави-членки на ЕС и Норвегия са между 13 млрд. EUR и 36 млрд. EUR годишно, което представлява до 0,33 % от БВП на държавите-членки на ЕС.

1.4. Субсидиарност и добавена стойност

Държавите-членки на ЕС са основните действащи лица в областта на наркотиците и законодателството за борба с наркотиците е въпрос най-вече на национална компетентност. Договорите обаче изрично признават нуждата от решаване на въпросите, свързани с наркотиците, на равнище ЕС, и по-специално в сферите на правосъдието и вътрешните работи³ и на общественото здраве⁴. Стратегията на ЕС по отношение на наркотиците (2005—2012 г.) бе изготвена в съответствие с настоящата правна рамка на договорите за ЕС и ЕО, като се основава на съответната компетентност на Съюза, Общността и отделните държави-членки и надлежно зачита принципите на subsidiarity и пропорционалност.

В оценката на Плана за действие на ЕС по отношение на наркотиците (2005—2008 г.) се показва, че на практика всички държави-членки смятат, че има добавена стойност в съществуването на план за действие по отношение на наркотиците на равнище ЕС. Държавите-членки посочват, че в плана за действие се поставят ясни цели на европейско равнище и се дават насоки за определяне на националните приоритети, което ще доведе до по-голяма съгласуваност и по-голямо сходство на политиките за борба с наркотиците на държавите на доброволна основа. В него се дават също така насоки за обмен на най-добри практики и за разработване на общи стандарти по отношение на много основни области за намаляване както на търсенето на наркотици, така и на предлагането на наркотици. Планът за действие осигурява всеобхватна рамка на политиката за борба с наркотиците и така насърчава разработването на

³ Член 29 и член 31, параграф 1, буква д) на дял VI от Договора за ЕС.

⁴ Член 152 от Договора за ЕО.

широкообхватни, висококачествени национални стратегии и планове за действие в целия ЕС.

Много държави-членки посочиха, че планът за действие на ЕС има важно значение за международното сътрудничество и че ЕС е спечелил влияние на международната сцена в областта на наркотиците поради факта, че може да работи въз основа на консенсуса, отразен в стратегията и плана за действие. Планът за действие на ЕС играе важна роля в представянето на европейския модел на политика за борба с наркотиците, чиито крайъгълни камъни са балансираният подход и основните права. Съсредоточаването върху създаването на политика, което се основава на установени факти, мониторинга, оценката и информацията представлява важна добавена стойност към националните политики за борба с наркотиците, което води до отделяне на по-голямо внимание на ефективността и ефикасността на национално равнище и до установяване и сравняване на тенденциите.

1.5. Цели

Тъй като Стратегията на ЕС по отношение на наркотиците (2005—2012 г.) продължава да бъде общата политическа рамка за разработването на нов план за действие на ЕС по отношение на наркотиците, целите и приоритетите, определени в стратегията, остават същите. Планът за действие на ЕС по отношение на наркотиците (2005—2008 г.) включваше 46 цели и 86 оперативни действия. Включването на всички потенциални нови цели и действия в нов план за действие или изследването на всяко едно от 30-те или повече заключения, направени при определянето на проблема, би надхвърлило рамките и ограниченията на настоящата оценка на въздействието.

Като алтернативен вариант настоящата оценка на въздействието е съсредоточена върху ограничен брой заключения от оценяването по отношение на потенциалните нови оперативни цели. Възприеманото въздействие на плана за действие като цяло, както и въздействието на всеки от избраните примери, са анализирани за всеки вариант на политиката. В раздел 3 на доклада са представени големите цели на стратегията за основните измерения — намаляване на търсенето на наркотици и намаляване на предлагането на наркотици, както и за пресечните теми — координация, международно сътрудничество и информация, научни изследвания и оценка. Приведени са два примера за оперативни цели за всяка голяма цел на стратегията.

1.6. Идентифициране и оценка на вариантите на политика

Поради наличието на обща рамка и на прилагана понастоящем Стратегия на ЕС по отношение на наркотиците (2005—2012 г.) никой от представените варианти няма да доведе до основни промени в политиката. За настоящата оценка на въздействието бяха разгледани шест варианта на политика. Следните три варианта бяха сметени за осъществими.

Вариант 1 — да не се прави нищо (базов сценарий): *съгласно този вариант не се предлага никакъв план за действие за изпълнение на втората половина от Стратегията на ЕС по отношение на наркотиците (2005—2012 г.). Стратегията ще продължи да бъде общата рамка за свързаните с наркотиците дейности в ЕС, но не се определят оперативни цели или действия, не се разработват индикатори за изпълнението и няма крайни срокове за извършване на действията.*

Вариант 2 — Планът за действие на ЕС по отношение на наркотиците (2005—2008 г.) се подновява за нов срок от четири години: този вариант означава, че Планът за действие на ЕС по отношение на наркотиците (2005—2008 г.) ще бъде подновен. Текущите действия ще продължат да се изпълняват. Приключените действия ще бъдат заличени. Няма да бъдат добавени нови действия.

Вариант 3.2 — представя се подробен План за действие на ЕС по отношение на наркотиците (2009—2012 г.), който обхваща оперативни цели и действия на равнище ЕС и на равнище държави-членки. Този вариант се опира на основните изводи, направени от заключителната оценка на Плана за действие на ЕС по отношение на наркотиците (2005—2008 г.). Предложението за нов подробен план за действие както на равнище ЕС, така и на равнище държави-членки, ще вземе предвид констатациите от оценката и ще се адаптира към последните изменения и към най-новите сведения по отношение на свързаната с наркотиците обстановка в ЕС.

1.7. Анализ и сравнение на въздействията

При стратегията по отношение на наркотиците и на нейните планове за действие се допуска, че един интегриран и мултидисциплинарен подход към политиката, който съчетава различни области на политиката за борба с наркотиците и който в същото време изпълнява множество цели, ще доведе до взаимодействие и по-голямо въздействие.

Сравнението на вариантите показва, че изборът на *вариант 1*, базовият сценарий, ще доведе до политиката за борба с наркотиците на равнище ЕС, на която липсва устрем и динамизъм. Стратегията на ЕС по отношение на наркотиците (2005—2012 г.) ще остане в действие, но без какъвто и да било план за действие, който да продължи изпълнението ѝ, действията на политиката ще бъдат най-вече *ad-hoc*, без да има съгласуваност между тях и без да отчитат новите тенденции и развитието на свързаната с наркотиците обстановка. Липсата на рамка на политиката на равнище ЕС може да увеличи различията между националните политики, докато в същото време дейностите на равнище ЕС ще бъдат ограничени до съществуващите правомощия и програми.

Вариант 2 означава, че недостатъците и пропуските на съществуващия План за действие на ЕС по отношение на наркотиците (2005—2008 г.) няма да бъдат отстранени и той няма да взема специално предвид новите развития и тенденции. Липсата на актуализирана обща рамка за действие може да доведе до намалена видимост и изместването на заден план на въпроса с наркотиците на равнище ЕС и държави-членки. Този вариант може да бъде считан като избор без особен риск, тъй като целите и действията вече са одобрени.

Изборът на *вариант 3.2* ще доведе до отделяне на внимание на установените проблеми при оценяването на Плана за действие на ЕС по отношение на наркотиците (2005—2008 г.). Един нов план за действие може да вземе предвид промените, настъпили през последните години, и да пренасочи целите на плана за действие, така че действията да бъдат по-ефективни и измерими. Този вариант ще съответства по-пълно на стратегията на ЕС по отношение на наркотиците, която изрично предвижда два последователни плана за действие по отношение на наркотиците с цел пренасяне и изпълнение на нейните цели.

Накратко, *вариант 1* ще представлява стъпка назад. В оценката ясно се показва, че е необходим по-стегнат план за действие, в който приоритетите се степенуват и който взема предвид новите сведения и предизвикателства. Затова *вариант 2* не е за препоръчване. Нов План за действие на ЕС по отношение на наркотиците (2009—2012 г.), представен във *вариант 3.2*, предоставя такива възможности и следователно е предпочитаният вариант.

1.8. Мониторинг и оценка

Новият план за действие, представен във *вариант 3.2*, ще даде индикатори и срокове за всяко действие и ще посочи страните, отговорни за неговото изпълнение. Комисията ще продължи да изготвя годишни прегледи на напредъка. Цялостно оценяване на Плана за действие на ЕС по отношение на наркотиците (2009—2012 г.) и на Стратегията на ЕС по отношение на наркотиците (2005—2012 г.) ще бъде извършено през 2012 г.

ЕЦМНН и Европол ще продължат да изготвят доклади относно състоянието на проблема с наркотиците за съответните области на компетентност. В предложения нов план за действие ще бъде обърнато специално внимание на подобряването на измеримостта на въздействията на политиката върху свързаната с наркотиците обстановка и се предлагат индикатори за намаляване на предлагането и за правоприлагането.