



Брюксел, 27.9.2012 г.
SWD(2012) 278 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

**проект на предложение за изменение на Регламент (ЕО) № 273/2004 относно
прекурсорите на наркотични вещества**

{COM(2012) 548 final}
{SWD(2012) 279 final}

Отказ от правна отговорност: Настоящото обобщение е обвързващо само за службите на Комисията, участвали в изготвянето му, и не предопределя окончателната форма на което и да е от решенията, които Комисията ще вземе.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

проект на предложение за изменение на Регламент (ЕО) № 273/2004 относно прекурсорите на наркотични вещества

1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

1.1. Защо неефективното предотвратяване на отклоняването на оцетен анхидрид представлява проблем?

Прекурсорите на наркотични вещества са химически вещества с широко приложение за законни цели, но с тях може да бъде и злоупотребено за незаконното производство на упойващи и психотропни вещества. С цел предотвратяване на отклоняването им от законната търговия за незаконно производство на наркотични вещества бе въведена специална правна уредба (както на международно равнище¹, така и на равнището на ЕС²) с цел откриване на съмнителни сделки.

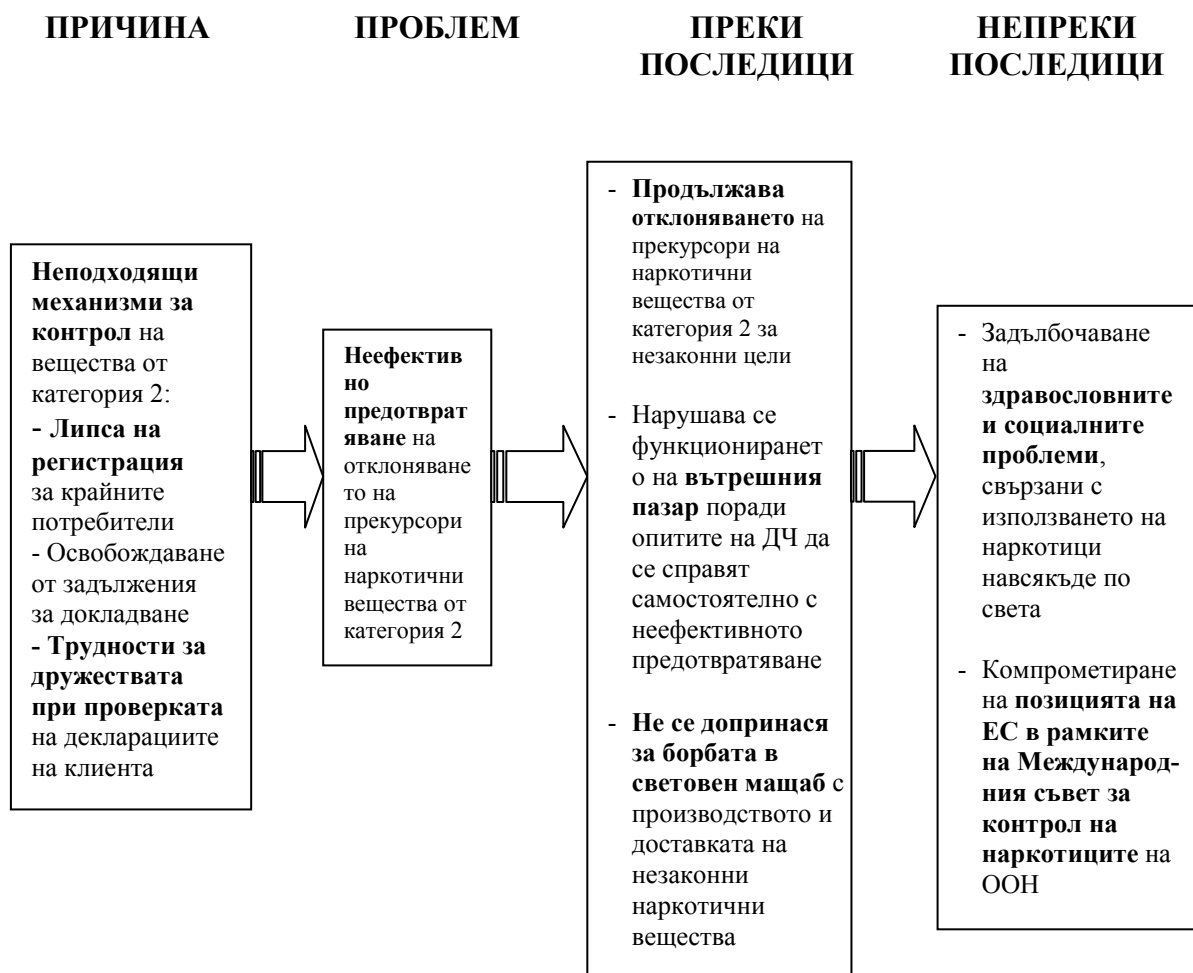
Бе установено, че неефективното предотвратяване на отклоняването на оцетен анхидрид (ОА) — основният прекурсор на наркотични вещества, използван за производството на хероин — е основният проблем през последните години в рамките на приложимото на вътрешния пазар законодателство относно прекурсорите на наркотични вещества³. ОА, отклонен от законната търговия в Европа, е предмет на трафик за Афганистан, който е основният източник на хероин в световен мащаб, като в Европа се консумира близо 20 % от него.

Основните причини са проблема и последиците от него са представени графично по-долу:

¹ Конвенцията на Организацията на обединените нации за борба срещу незаконния трафик на упойващи и психотропни вещества, публикувана на: [HTTP://CUSTOMS.BG/DOCUMENT/3010](http://CUSTOMS.BG/DOCUMENT/3010)

² Регламент (ЕО) № 273/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 11 февруари 2004 г. и с член 32 от Регламент (ЕО) № 111/2005 на Съвета относно изпълнението и функционирането на законодателството на Общността за мониторинг и контрол на търговията с прекурсори на наркотични вещества

³ Доклад на Комисията относно функционирането на действащото законодателство на ЕС относно прекурсорите на наркотични вещества (COM(2009)709 окончателен), публикуван на: [HTTP://EUR-LEX.EUROPA.EU/LEXURISERV/LEXURISERV.DO?URI=COM:2009:0709:FIN:BG:PDF](http://EUR-LEX.EUROPA.EU/LEXURISERV/LEXURISERV.DO?URI=COM:2009:0709:FIN:BG:PDF).



През 2008 г. в ЕС са били конфискувани или задържани 241 тона ОА, което би било достатъчно за производството на приблизително 150—223 тона хероин, а това се равнява на около 50 % от годишното производство на хероин в Афганистан. Въпреки че статистиките за 2009—2010 г. показват рязък спад на спрените и конфискуваните пратки с ОА⁴, редица държави членки и Международният съвет за контрол на наркотиците са загрижени поради факта, че механизмите за контрол на ОА, предвидени в Регламент (ЕО) № 273/2004, не са достатъчни.

1.2. Кой е засегнат

Държавите членки са засегнати при изпълнението на действията по правоприлагането, както и от здравните разходи, свързани с употребата на хероин. Освен това разходите за обществото в резултат от престъпления, свързани с наркотичните вещества, са значителни.

Гражданите на ЕС са засегнати чрез доставките на хероин, произведен от ОА, както и от престъпленията, свързани с наркотичните вещества.

Спрямо **дружествата**, които произвеждат или търгуват с ОА, могат да бъдат направени опити за отклоняване на веществото на всеки един от етапите на работа с него. Освен че те трябва да осигурят своите помещения и процеси срещу кражби, те трябва да

⁴ 33 тона през 2009 г. и 21 тона през 2010 г.

регистрират помещенията си пред органите и да бъдат бдителни при извършването на критична оценка за това дали техните клиенти използват веществото само за заявената законна цел⁵. Органите трябва да бъдат уведомявани за съмнителни сделки. Крайните потребители (които купуват ОА само за целите на производството) имат по-ограничени задължения: те не трябва да се регистрират, но при поръчката трябва да представят декларация на клиента.

2. АНАЛИЗ НА СУБСИДИАРНОСТТА

Регламент (ЕО) № 273/2004 относно прекурсорите на наркотични вещества е приет на основание член 114 от ДФЕС (предишен член 95 от ДЕО). С регламента се въвеждат общи изисквания за наблюдение и контрол на търговията с прекурсори на наркотични вещества, за да се гарантира свободната законна търговия на тези химични вещества в рамките на ЕС. Въпреки че член 10 от регламента изисква от държавите членки да приемат национални мерки, с които да дадат възможност на компетентните органи да изпълняват своите задължения по контрола и наблюдението, всички цялостни изменения на механизма за контрол и наблюдение би следвало да бъдат приети на европейско равнище, за да не се възпрепятства прекомерно законната търговия с прекурсори на наркотични вещества в рамките на ЕС.

3. ЦЕЛИ

Общи цели на политиката

- **Да се допринесе за световната борба с незаконния трафик на наркотични вещества.** Предотвратяването на отклоняването на прекурсори на наркотични вещества е важен елемент, с който ЕС изпълнява своите задължения по член 12 от Конвенцията на ООН от 1988 г.
- **Да се осигури правилно функциониране на вътрешния пазар на прекурсори на наркотични вещества,** като се гарантира, че спрямо операторите се прилагат хармонизирани разпоредби в рамките на ЕС, като същевременно се избягва ненужната административна тежест за предприятията и компетентните органи.

Конкретни цели на политиката

- Да се предотвратят опитите за отклоняване на вътрешния пазар на ЕС, като по този начин се ограничи участието на отклонени ОА с произход от ЕС в производството на незаконни наркотични вещества, а именно — хероин.
- **Да се избягват нарушенията на пазара в резултат на нехармонизирания контрол** на прекурсори на наркотични вещества в рамките на ЕС и с това да се ограничат разходите за операторите, които участват във веригата на добавената стойност на прекурсорите на наркотични вещества.

⁵ ОА се използва законно като ацетилаещ агент в химическата, фотографската и фармацевтичната промишленост. Той се използва за производството на пластмаси, текстил, багила, фотохимични агенти, парфюми, експлозивни и аспиринови.

Оперативни цели на политиката

- Да се установи тенденция на намаляване на опитите за отклоняване и на броя на конфискациите в ЕС.
- Да се въведат **еднакви, ефективни и ефикасни стандарти за контрол** на прекурсорите на наркотични вещества в рамките на вътрешния пазар на ЕС.

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

Вариант 1: да не се предприемат действия: законодателството на ЕС да остане непроменено (изходно положение)

Регламент (ЕО) № 273/2004 няма да бъде изменен. Комисията и държавите членки ще продължат да полагат усилия за подобряване на прилагането на действащите правила. Ако преценят, че е необходимо, държавите членки биха могли да приемат допълнителни национални законодателни мерки в съответствие с член 10 от регламента, които подлежат на нотификация и обществено допитване в съответствие с Директива 98/34/ЕО.

Вариант 2: да се въведат по-строги задължения за докладване

Ще бъдат въведени по-строги задължения за докладване за операторите, за да се подобри информираността на държавите членки и по този начин да се извършват целенасочени проверки и други дейности по правоприлагането. Биха могли да бъдат приложени два подварианта – поотделно или заедно: а) повишаване на честотата и б) разширяване на обхвата на докладването.

Вариант 3: да се въведат по-строги задължения за операторите, свързани с декларациите на клиента от крайните потребители

Операторите няма да имат право да доставят включени в списък вещества от категория 2, освен ако заедно с поръчката не получат изцяло попълнена декларация на клиента и не проверят, че крайният потребител има действителни причини за възлагане на поръчката. Ако е необходимо, операторите ще трябва да предвидят участието на своите национални органи. Проверката на информацията ще трябва да бъде документирана. Освен това доставените вещества ще трябва да бъдат придружени от копие на декларацията на клиента. Този вариант би могъл да бъде подсилен чрез намаляване или отмяна на прага за минималните количества, предвиден в член 6 от регламента. Могат да се разграничат два подварианта: задълженията се отнасят: а) само до ОА или б) до всички вещества от категория 2.

Вариант 4: от операторите да се изисква системно да уведомяват органите за нови крайни потребители с цел проверка

Операторите, които пускат включени в списък вещества от категория 2 на пазара, ще трябва системно да уведомяват органите за всички поръчки от крайни потребители, които са нови клиенти за тях, и ще имат право да извършват доставки след получаване на съгласие от страна на органите. Органите ще проверяват законността на мотивите на крайните потребители, а в случай на нужда – и в сътрудничество с органите на друга държава членка. Този вариант би могъл да бъде подсилен чрез намаляване или отмяна

на прага за минималните количества, предвиден в член 6 от регламента. Могат да се разграничат два подварианта: задълженията се отнасят: а) само до ОА или б) до всички вещества от категория 2.

Вариант 5: да се изисква регистрация на крайните потребители и да се въведат по-строги изисквания относно регистрацията

Ще се изисква регистрация за крайните потребители на включени в списък вещества от категория 2. Регистрационният номер ще трябва да се включва във всяка декларация на клиента, за да могат операторите да проверят дали поръчките са законни. Органите ще трябва да проверят дейността на крайните потребители, преди да обявят регистрационния номер за законен. Европейското законодателство ще въведе по-подробни изисквания и условия за издаването, отказа и оттеглянето на регистрацията на крайните потребители (и на операторите като цяло). Този вариант би могъл да бъде подсилен чрез намаляване или отмяна на прага за минималните количества, предвиден в член 6 от регламента, и/или да се предвидят изключения за определени категории крайни потребители, като например университети или научноизследователски институции. Могат да се разграничат два подварианта: задълженията се отнасят: а) само до ОА или б) до всички вещества от категория 2.

Вариант 6: ОА да бъде прехвърлен от категория 2 в категория 1.

ОА ще бъде прехвърлен от категория 2 в категория 1, което би означавало, че всички лица, които участват в търговията и използването на ОА, ще трябва да получат лиценз, преди да могат да държат или да пускат на пазара ОА, и ще трябва да спазват всички останали изисквания по отношение на лицензираните оператори.

5. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Разходите, свързани с по-голямата административна тежест по линия на различните варианти, бяха изчислени в количествено отношение и са представени обобщено в сравнителната таблица в раздел 6. Ползите са описани в качествено отношение.

5.1. Вариант 1: да не се предприемат действия

Няма да бъде наложена допълнителна административна тежест на *европейско равнище* нито върху предприятията, нито върху компетентните органи, но може да се очаква увеличаване на административната тежест на *национално равнище*, в случай че държавите членки въведат допълващи национални мерки.

Що се отнася до ефективността при предотвратяването на отклоняването, неотдавнашни статистики относно конфискациите и задържаните пратки показват ясна тенденция на намаляването им, което означава, че усилията за подобряване на изпълнението на разпоредбите вече са довели до осезаемо подобряване на ефективността на действащото законодателство за предотвратяване на отклоняването.

От друга страна, установените слабости на Регламент (ЕО) № 273/2004 ще останат налице, въпреки че те могат да бъдат намалени чрез по-добро изпълнение. Държавите членки все още смятат, че е необходимо да приемат допълнителни национални мерки

за засилване на контрола върху търговията с прекурсори на наркотични вещества⁶. Това би било в разрез с целта за опазване на вътрешния пазар. И накрая, ще продължи отправянето на международни критики към ЕС (които се споделят и от някои държави членки) поради неговото „бездействие“ въпреки непрекъснатите призови за повече контрол на неговото законодателство в областта на вътрешния пазар.

5.2. Вариант 2: да се въведат по-строги задължения за докладване

Що се отнася до ефективността при предотвратяването на отклоняването, компетентните органи могат да очакват да получат по-добри знания за законните търговски потоци. Това би позволило по-лесното установяване на необичайни търговски модели, които да сочат за отклоняване. За да може обаче да се съпоставят данните за търговията от всички оператори в ЕС, ще бъде необходимо да се събере и провери за съответствие огромен обем данни в рамките на вътрешните граници на ЕС. Но и тази кръстосана проверка в рамките на ЕС може да се окаже неефективна, тъй като се отклоняват едва 0,2 % от общото производство на ОА, и съответно подходът за проверка на всички сделки не е толкова обещаващ, колкото целенасочените действия въз основа на оценка на риска.

Държавите членки все още може да смятат, че е необходимо да приемат допълнителни национални мерки за засилване на контрола върху търговията с прекурсори на наркотични вещества. Това би било в разрез с целта за предотвратяване на фрагментацията на вътрешния пазар.

5.3. Вариант 3: да се въведат по-строги разпоредби и задължения за операторите, свързани с декларациите на клиента от крайните потребители

При калкулирането на разходите за този вариант се разграничават два сценария, които са представени подробно в сравнителната таблица в раздел 6. При първия сценарий понастоящем операторите имат стопански отношения само с клиенти, които познават, и които са проверили. Поради това основното им задължение при вариант 3 — да проверяват декларацията на клиента — би било считано за нещо, което е изцяло в рамките на обичайната работа. Единствените административни разходи биха произтичали от изпращането на копие от декларацията на клиента. Операторите могат сами да проверяват своите клиенти, поради което не би имало допълнителни разходи за органите.

При втория сценарий 30 % от операторите все още не работят идеално и съответно ще трябва да положат повече усилия. Освен това се приема, че за около 10 % от всички декларации на клиента ще се налага проверка от органите, тъй като операторите не могат сами да направят пълна проверка.

Що се отнася до ефективността при предотвратяването на отклоняването, с вариант 3 ще се повиши отговорността на операторите при избора на техните клиенти. Въпреки че прилежните оператори вече извършват необходимите проверки, изясняването на правния текст би довело до по-висока бдителност от страна на операторите и също така

⁶ Например Белгия, Унгария и Италия изискват от своите оператори да уведомяват органите за всяка сделка с ОА, преди да доставят поръчката.

до увеличаване на броя на случаите, в които операторите биха се свързали със своите национални органи.

Предимствата за вътрешния пазар вероятно биха били сходни с тези от вариант 1: държавите членки все още може да смятат, че е необходимо да приемат допълнителни национални мерки за засилване на контрола върху търговията с прекурсори на наркотични вещества, което би нарушило функционирането на вътрешния пазар.

5.4. Вариант 4: от операторите да се изисква системно да уведомяват органите за нови крайни потребители, за да се осигури възможност за проверка

Що се отнася до ефективността при предотвратяването на отклоняването, с вариант 4 усилията на операторите се насочват към новите клиенти, и по-специално към онези, които твърдят, че са крайни потребители, но нямат регистрационен номер, и за които е много трудно да се проверят истинските причини за възлагането на поръчката. Системното нотифициране на органите за всички нови клиенти ще им позволи да извършат необходимите проверки. Ако е необходимо, те могат да спрат и/или да наблюдават доставката. Прехвърлянето обаче на отговорността върху органите, които ще бъдат в позиция да вземат окончателното решение относно възможни нови стопански отношения, може да има обратен ефект за бдителността от страна на операторите.

Тъй като при вариант 4 органите ще познават по-добре част от крайните потребители, възможно е това да намали вероятността държавите членки да приемат допълнителни национални мерки. За някои от тях обаче вариант 4 ще бъде недостатъчен и ще приемат допълнителни мерки за контрол, което би нарушило функционирането на вътрешния пазар.

5.5. Вариант 5: да се изисква регистрация на крайните потребители и да се въведат по-строги изисквания относно регистрацията

Що се отнася до ефективността при предотвратяването на отклоняването, регистрацията би позволила на държавите членки да проверят действителните мотиви на крайните потребители преди първата поръчка. Това би дало възможност на операторите да проверяват по-лесно своите клиенти, тъй като декларацията на клиента ще включва официален регистрационен номер.

Тъй като при вариант 5 органите ще познават много по-добре всички крайни потребители, това ще намали в голяма степен вероятността държавите членки да сметнат за необходимо приемането на допълнителни национални мерки. Поради това вариант 5 би бил много ефективен за опазването на вътрешния пазар.

5.6. Вариант 6: ОА да бъде прехвърлен от категория 2 в категория 1

Що се отнася до ефективността при предотвратяването на отклоняването, очаква се ползите да са подобни на тези от вариант 5, тъй като всички крайни потребители на ОА биха попаднали в обхвата на стриктния лицензионен режим под прекия контрол на органите. Това също така би намалило до голяма степен вероятността държавите членки да приемат допълнителни национални мерки, поради което вариант 6 би бил много ефективен за опазването на вътрешния пазар.

6. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

В таблица 1⁷ е събрана информацията относно очакваните ползи (от гледна точка на ефективността при постигането на оперативните цели) и разходите за всеки един от (под)вариантите.

Варианти 4а и 5а са с най-благоприятно съотношение на разходите и ползите. Вариант 4а е с най-добра оценка на базата на общите разходи за органите и дружествата, взети заедно. Като се изключат обаче еднократните разходи за регистрация на всички съществуващи крайни потребители при вариант 5а, разликите в текущите годишни разходи не са толкова ясно изразени. Вариант 5а е по-облекчен за дружествата, докато при вариант 4а тежестта е по-малка за органите.

Освен по-малките годишни разходи за дружествата, вариант 5а получи подкрепа от повечето държави членки по време на консултациите със заинтересованите страни. С вариант 5а също така ще се даде по-добър отговор на отправените на международно равнище критики поради липсата на системен контрол на крайните потребители на ОА в ЕС.

Предвид сравнително ниските разходи за всеки един вариант спрямо общата пазарна стойност на европейското производство на ОА, не се очаква осезаемо въздействие върху **конкурентоспособността** на европейския промишлен сектор⁸.

⁷ Общите разходи в таблицата се основават на сумата на точните индивидуални компоненти. Поради тази причина те не отговарят изцяло на общите суми на (закръглените) компоненти в таблицата.

⁸ Комбинираните общи разходи за всеки един от вариантите (0,05 милиона евро за вариант 4а и 0,06 милиона евро за вариант 5а) са много ограничени в сравнение с **общата европейска пазарна стойност** на ОА (над 257 милиона евро годишно). В сравнение с нея еднократните разходи в размер на 0,16 милиона евро за дружествата и 0,29 милиона евро за органите също са ниски.

ТАБЛИЦА 1: СРАВНИТЕЛНА ТАБЛИЦА НА РАЗХОДИТЕ И ПОЛЗИТЕ

Вариант	Ползи/ефективност		Разходи за дружествата	Разходи за органите	Общо разходи
	Предотвратяване на отклоняването	Опазване на вътрешния пазар			
1	0	0	€ 0 Риск от фрагментиран пазар	€ 0	€ 0
2 2a	0	0	€ 5,6 млн./година	€ 1 млн./година	€ 6,6 млн./година
2b	0	0	€ 1,5 млн./година	€ 0,3 млн./година	€ 1,8 млн./година
2a+2b	0	0	€ 11,4 млн./година	€ 2,1 млн./година	€ 12,5 млн./година
3 3a (само ОА)	+	0	Сценарий 1 (100 % запазване на настоящото положение): € 0,2 млн./година Сценарий 2: 70 % запазване на настоящото положение): € 4,7 млн./година	Сценарий 1: (без участие на органите) € 0 Сценарий 2: (органите участват в 10 % от случаите) € 0,2 млн./година	Сценарий 1: € 0,2 млн./година Сценарий 2: € 4,9 млн./година
3b	+	0	Сценарий 1: € 1 млн./година Сценарий 2: € 26,3 млн./година	Сценарий 1: € 0 Сценарий 2: € 1,2 млн./година	Сценарий 1: € 1 млн./година Сценарий 2: € 27,5 млн./година
4 4a (само ОА)	+ [+]	++	€ 0,04 млн./година	€ 0,005 млн./година	€ 0,05 млн./година
4b	+ [+]	++	€ 0,5 млн./година	€ 0,03 млн. /year	€ 0,53 млн./година
5 5a (само ОА)	++	+++	€ 0,16 млн. + € 0,01 млн./година <i>Алт. сценарий: (такси за регистрация на дружества)</i> € 0,55 млн. + € 0,06 млн./година	€ 0,39 млн. + € 0,05 млн./година <i>Алт. сценарий:</i> € 0	€ 0,55 млн. + € 0,06 млн./година <i>Алт. сценарий:</i> € 0,55 млн. + € 0,06 млн./година
5b	++	+++	€ 0,5 млн. + € 0,07 млн./година <i>Алт. сценарий:</i>	€ 1,8 млн. + € 0,2 млн./година	€ 2,3 млн. + € 0,3 млн./година <i>Алт.</i>

			(такси за регистрация на дружества)	€ 2,3 млн. + € 0,3 млн./година	Алт. сценарий:	€ 0	сценарий:	€ 2,3 млн. + € 0,3 млн./година
6 (само ОА)	+++	+++	[или: вкл. външната търговия Алт. сценарий: (такси за лицензиране на дружества)	€ 0,3 млн. + € 0,2 млн./година + 0,5 млн./година] € 2,0 млн. + € 0,3 [ог + 0,9] млн./година	[или: вкл. външната търговия Алт. сценарий:	€ 1,7 млн. + € 0,1 млн./година + 0,4 млн./година] € 0	[или: вкл. външната търговия Алт. сценарий:	€ 2,0 млн. + € 0,3 млн./година + 0,9 млн./година] € 2,0 млн. + € 0,3 [или + 0,9] млн./година

Предпочитаните варианти ще имат ефект върху **МСП**, които работят с ОА основно като крайни потребители. По време на консултациите вариант 5 бе вторият по ред на предпочитане вариант (след варианта положението да остане непроменено). Този резултат отговаря на настоящия анализ за това, че вариант 5 би бил свързан с по-малка тежест за предприятията..

При нито един от вариантите не се предвижда общо правило за изключване на **микропредприятията**, тъй като това би създавало лесна възможност за заобикаляне на законовия контрол. Микропредприятията обаче ще се възползват от съществуващите прагове в законодателството⁹. И на последно място, при вариант 5 ще бъде предвидена конкретна защита за микро-, малки и средни предприятия, за да се предотврати възможността държавите членки да наложат такси за регистрация на микро-, малките и средните предприятия¹⁰ с цел да възстановят своите собствени разходи.

7. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Комисията:

- Събиране, анализ и докладване на годишните статистики на държавите членки относно конфискациите и задържаните пратки.
- Мониторинг на допълнителните национални разпоредби на държавите членки.
- Подпомагане на изпълнението на разпоредбите на изменения регламент (актуализиране на съществуващите ръководства, инструмент за електронно обучение, документ с често задавани въпроси и т.н.)
- Привеждане в действие на база данни, която понастоящем се разработва, с цел улесняване на събирането и анализа на статистиките.
- Пет години след прилагането на законодателните изменения: ще бъде извършена оценка на измененото законодателство в консултация с държавите членки и заинтересованите страни.

Държавите членки:

- Текущи дейности по мониторинга относно правилното прилагане на законодателството.

⁹ Член 6 от Регламент (ЕО) № 273/2004 предвижда, че за дружествата, които продават/купуват ОА под 100 l годишно, не се прилагат по-голямата част от предвидените в законодателството задължения.

¹⁰ Ефектът от възможно прехвърляне на разходите на органите към дружествата е изчислен като „алтернативен сценарий“ на вариант 5.