



Брюксел, 30.11.2020 г.  
COM(2020) 768 final

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

**Оценка на регламентите на ЕС относно прекурсорите на наркотични вещества**

## 1. КОНТЕКСТ

Производството на незаконни наркотици като хероин, кокаин и амфетамини изисква използването на химикали. Тези химикали обаче имат предимно широки и разнообразни видове законни употреби, например в производството на фармацевтични продукти, козметика, пластмасови изделия и парфюми. Тези химикали се наричат прекурсори на наркотични вещества. Прекурсорите на наркотични вещества се произвеждат рядко от престъпниците, които възнамеряват да ги използват в незаконното производство на наркотични вещества, тъй като тяхното производство често изисква съществена инфраструктура. Поради това престъпниците се опитват да отклонят тези вещества от законната търговия. Този модел (който до момента предоставяше информация на международното законодателство и на законодателството на ЕС относно прекурсорите на наркотични вещества) претърпя промени с появата на т.нар. дизайнерски прекурсори (вж. стр. 4 *et seq*).

Търговията с прекурсорите на наркотични вещества сама по себе си не е забранена поради техните важни видове законна употреба. Ефективният мониторинг и контрол върху законната търговия с тези химикали е най-добрият начин за борба срещу отклоняването им за незаконно производство на наркотични вещества. За целта е създадена специална регулаторна рамка както на международно равнище, така и на равнище ЕС.

На международно равнище Конвенцията на ООН срещу незаконния трафик на наркотични и психотропни вещества от 1988 г. (наричана за краткост „Конвенцията от 1988 г.“) бе приета във Виена на 19 декември 1988 г. и съдържа разпоредби, насочени към предотвратяване на отклоняването на вещества, които са често използвани при незаконното производство на наркотични вещества.

На равнище ЕС *Регламент (ЕО) № 111/2005 на Съвета от 22 декември 2004 година за определяне на правила за мониторинг на търговията между Общността и трети страни в областта на прекурсорите*<sup>1</sup> (наричан по-долу „регламентът относно външната търговия“) и *Регламент (ЕО) № 273/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 11 февруари 2004 година относно прекурсорите на наркотичните вещества*<sup>2</sup> (наричан по-долу „регламентът относно търговията в рамките на ЕС“) и техните съвместни делегирани регламенти и регламенти за изпълнение вече са приети за целта. Те ще бъдат наричани за краткост по-долу „регламентите“.

---

<sup>1</sup> Регламент (ЕО) № 111/2005 на Съвета от 22 декември 2004 г. за определяне на правила за мониторинг на търговията между Общността и трети страни в областта на прекурсорите, ОВ L 22, 26.1.2005 г., стр. 1.

<sup>2</sup> Регламент (ЕО) № 273/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 11 февруари 2004 година относно прекурсорите на наркотичните вещества, ОВ L 47, 18.2.2004 г., стр. 1.

Мерките за противодействие на отклоняването и трафика на прекурсори на наркотични вещества са съществена част от Плана за действие на ЕС относно наркотиците за периода 2017—2020 г., създаден въз основа на общата стратегия на ЕС за борба с наркотиците за периода 2013—2020 г.<sup>3</sup> Контролът върху прекурсорите на наркотични вещества е един от приоритетите, определени съгласно главата, в която се разглежда намаляването на предлагането на наркотични вещества. Борбата срещу отклоняването и трафика на прекурсори на наркотични вещества също така е включена в целите на Програмата и Плана за действие на ЕС относно наркотиците за периода 2021—2025 г.<sup>4</sup> Съответните мерки са включени в цялостния стратегически приоритет за повишаване на сигурността чрез разбиване на пазарите на наркотични вещества.

В настоящия доклад са представени резултатите от оценката на регламентите, извършена в периода 2017—2019 г. Тя се подкрепя от проучване, възложено от Комисията на външен изпълнител. Проведени са също така консултации със заинтересованите страни и с обществеността, интервюта и семинар със заинтересованите страни.

В оценката се обръща внимание на изискването, поставено в двата регламента, за предоставяне до 31 декември 2019 г. на „доклад до Европейския парламент и до Съвета относно прилагането и функционирането на тези два регламента, и по-специално относно вероятната необходимост от допълнително действие за мониторинг и контрол върху съмнителни сделки с неописани субстанции“<sup>5</sup>.

## **2. КОНСТАТАЦИИ ОТ ОЦЕНКАТА**

В оценката се анализира прилагането, ефективността, ефикасността, целесъобразността, съгласуваността и предимствата от общоевропейското измерение на тези регламенти.

### **2.1. Приложение**

Регламентите относно прекурсорите на наркотични вещества са пряко приложими в държавите членки. Затова не е необходимо държавите членки да ги транспонират в националното законодателство.

Най-важните участници в предотвратяването на отклоняването са операторите, участващи в законната търговия (производителите, дистрибуторите, брокерите, вносителите, износителите и търговците на едро). Законодателството ги задължава да

---

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

<sup>4</sup> Европейска комисия, *Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, Програма и План за действие на ЕС относно наркотиците за периода 2021—2025 г.*, COM(2020) 606 final.

<sup>5</sup> Вж. член 16, параграф 3 от Регламент 273/2004 и член 32, параграф 4 от Регламент 111/2005.

вземат мерки срещу кражби, да проверяват добросъвестността на своите клиенти, да разкриват съмнителни сделки и да сигнализират на органите. Следователно ефективното партньорство между индустрията и органите е в основата на прилагането на регулаторната рамка.

Регламентите се прилагат към прекурсорите на наркотични вещества, които са определени като „описани субстанции“ и които са включени в приложенията към регламентите. Те обаче съдържат и някои разпоредби, които са приложими към „неописани субстанции“, по-специално необходимостта от докладване на съмнителни сделки на органите. Неописаните прекурсори на наркотични вещества са вещества, които въпреки че не са предвидени в законодателството на ЕС относно прекурсорите на наркотични вещества, може да се използват за незаконно производство на наркотици. Най-често използваните неописани субстанции са включени в Списъка на ЕС за доброволен мониторинг на неописаните субстанции. Този списък е поверителен и се разпространява само на доверени икономически оператори; те са длъжни да докладват на органите за съмнителни сделки относно субстанциите, включени в списъка.

Химикалите са „описани“, тоест официално включени в регламентите, когато цената на описването за операторите и компетентните органи не надвишава ползите от по-стриктен контрол или когато субстанцията може лесно да бъде заместена за незаконно производство на наркотици.

Изискванията на регламентите се променят в съответствие с уместността и важността на веществата за незаконно производство на наркотици, които са групирани в няколко категории (3 категории за вътрешна търговия в ЕС и 4 категории за външна търговия).

Оценката показва, че прилагането на регламентите се различава значително в отделните държави членки. Това се дължи, наред с другото, на различния брой на персонала, натоварен с тези задачи в различните държави членки, съществуващите разлики в честотата на проверките на място на притежателите на лицензи или на регистрацията, различните тълкувания на определението за смеси, съдържащи прекурсори на наркотични вещества, размера на наказанията, които се налагат за нарушения на регламентите, както и големите различия в броя на уведомленията за съмнителни сделки в различните държави членки. Все пак различията се дължат до голяма степен на специфичните обстоятелства в отделните държави членки. Например има големи разлики в размерите и развитието на химическата индустрия в различните държави членки. В допълнение към това мащабът на незаконното производство на наркотични вещества се различава съществено в отделните държави членки и това оказва въздействие върху значението, което се отдава на политиката в областта на прекурсорите. Освен това наличието на огромни разлики по отношение на незаконните наркотични вещества, които предизвикват най-много здравословни и социални проблеми, може да обясни защо държавите членки обръщат различно внимание на мониторинга на определени прекурсори на наркотични вещества. Например държава

членка, в която няма или има незначително производство или употреба на метамфетамин, може да не отдаде голям приоритет на мониторинга на прекурсорите на наркотични вещества, необходими за незаконното производство на метамфетамин. Независимо от това някои от тези разлики, например значителните различия на санкциите за нарушения на законодателството на ЕС срещу прекурсорите на наркотични вещества, може да изискват допълнително внимание, по-специално за да се оцени дали са възпиращи, ефективни и пропорционални.

## 2.2. Ефективност

### Анализи, изхождащи от предполагаемо незаконно производство на наркотици

За да се оцени общата ефективност на регламентите, се прави разграничение между основните видове прекурсори на наркотични вещества, относими към политиката на ЕС, и регионите, в които те обикновено се използват за незаконно производство на наркотици.

*а) производство на синтетични наркотици в ЕС (най-вече екстази и амфетамини)<sup>6</sup>*

#### *Основни прекурсори на наркотични вещества<sup>7</sup>*

Най-общо може да се отбележи, че основните прекурсори на наркотични вещества — тези, които в производствения процес се вграждат напълно или частично в молекулата на наркотичното вещество (т.е. окончателният продукт) и по този начин са отговорни изцяло или частично за психотропното действие, търсено от употребяващия наркотичното вещество, не се произвеждат в ЕС и затова не се внасят законно или незаконно в ЕС.

Оценката показва, че прекурсорите на наркотични вещества не се „отклоняват“ по традиционния начин. Основните прекурсори на наркотични вещества при производството на амфетамини и екстази понастоящем са почти изключително дизайнерски прекурсори. Дизайнерските прекурсори са близки химически роднини на описан прекурсор на наркотични вещества, които са направени с цел заобикаляне на контрола на органите и обикновено нямат известна законна употреба. Освен това метамфетаминът нерядко се произвежда в ЕС въз основа на основните прекурсори като ефедрин и псевдоефедрин. В много случаи те се извличат от лекарства, съдържащи тези вещества, които са законно закупени без рецепта в аптеките на определени държави членки. С други думи, тези прекурсори също не се „отклоняват“ в традиционния смисъл. Следователно, що се отнася до предлагането на основни химикали за незаконното производство на синтетични наркотици, можем да заключим,

---

<sup>6</sup> Амфетамините съдържат амфетамин и метамфетамин.

<sup>7</sup> Обикновено категория 1 и 2 в регламентите

че най-общо предотвратяването на отклоняването на прекурсори на наркотични вещества е ефективно. Успешното предотвратяване на отклоняването, заедно с появата на нови производствени техники, които не изискват описани субстанции, най-вероятно подтикват трафикантите да използват все по-често дизайнерски прекурсори (вж. „Целесъобразност“).

#### *Спомагателни прекурсори на наркотични вещества<sup>8</sup>*

Освен основните прекурсори на наркотични вещества производството на синтетични наркотици в ЕС изисква също така големи количества и различни видове спомагателни прекурсори на наркотични вещества като реактиви, разтворители, разделителни или диспергиращи агенти, които се използват в процеса на химичния синтез, но не се вграждат в наркотичното вещество.

Оценката показва, че много от тези спомагателни прекурсори на наркотични вещества традиционно биват отклонявани от законни към незаконни канали в рамките на ЕС. Това се подкрепя от факта, че митническите органи в ЕС изключително рядко изземват прекурсори на наркотични вещества по външните граници на ЕС, което предполага, че те са с произход от ЕС.

Тези химикали, много от които са „химикали в насипно състояние“, обикновено се произвеждат и търгуват в много големи обеми, което прави предотвратяването на отклоняването им особено предизвикателно. Само малък процент от общия произведен и търгуван обем е достатъчен за снабдяването на незаконните производители на синтетични наркотици. Това означава, че дори огромната част от операторите да спазват стриктно регламентите, е достатъчно съвсем малко на брой небрежни или корумпирани оператори да снабдяват незаконните производители на наркотици с необходимите спомагателни прекурсори на наркотични вещества. Независимо от гореизложеното това предполага, че по отношение на незаконното производство на синтетични наркотици в ЕС, както и по отношение на спомагателните химикали, предотвратяването на отклоняването на прекурсори на наркотични вещества не е било ефективно в ЕС.

#### *б) Обичайно производство на хероин в Централна и Югоизточна Азия*

Оцетният анхидрид (ОА) се използва като ацетиращ агент за превръщане на морфина в хероин и подлежи на международен контрол на прекурсорите на наркотични вещества поради критичната му роля за производството на хероин<sup>9</sup>. Той е един от прекурсорите, на който органите по света обръщат най-голямо внимание, тъй като хероинът е един от най-пристрастяващите наркотици, който е отговорен за

---

<sup>8</sup> Обичайни вещества от категория 3 в регламентите

<sup>9</sup> Основните стъпки в процеса на производство на хероин са: Мак (отглеждане) → опиум → морфин → хероин

непропорционално голям дял от здравословните проблеми и смъртността, свързани с употребата на наркотични вещества, както и поради съмненията, че производството на хероин в Афганистан е свързано с финансирането на тероризма.

Законното производство и търговия на ОА в света е огромно и се разширява, а това, в съчетание с факта, че сравнително малки количества са необходими за незаконното производство на хероин (приблизително 0,01 %), превръща предотвратяването на отклоняването за незаконни цели в много предизвикателна задача. През декември 2013 г. ЕС укрепи законодателството си относно прекурсорите, като въведе изискване за регистрация на крайни потребители на ОА с цел намаляване на отклоняването в ЕС. Въпреки строгия контрол в ЕС все още е налице отклоняване. По-специално Турция редовно изземва ОА, за който се предполага, че идва от ЕС и е предназначен за Афганистан. Също така в последните доклади на Международния съвет за контрол на наркотиците<sup>10</sup> се обръща внимание на този проблем и се призовават органите в ЕС да предприемат подходящи мерки.

В допълнение в някои държави — членки на ЕС са разкрити незаконни лаборатории за производство на хероин от морфин. Причината за това нетипично местонахождение за производство — обикновено хероинът се синтезира по-близо до регионите, в които се отглеждат растенията, от които се прави хероин — според експертите е наличието на по-евтин и по-достъпен ОА в ЕС, отколкото в Афганистан или други традиционни за производството на хероин региони. Това означава, че предотвратяването на отклоняването на (ОА) в ЕС не е ефективно.

#### Анализ, започващ от броя на изземванията и спрените пратки

Анализът на изземванията и спрените пратки във времето също може да даде представа за развитието на отклоняването и ефективността на политиката на ЕС в областта на прекурсорите на наркотични вещества<sup>11</sup>. Изземванията са пратки, които са задържани въз основа на разпореждане, издадено от съд или от компетентен орган. Спрените пратки са пратки, които са задържани за постоянно по инициатива на оператора или на компетентните органи поради наличието на разумни основания да се

---

<sup>10</sup> Годишни доклади на ЕС относно прекурсорите на наркотични вещества (2018 г. и 2019 г.) — често използвани прекурсори и химикали при незаконното производство на наркотични и психотропни вещества, МСКН.

<sup>11</sup> Необходимо е да се отбележи, че тълкуването на този показател следва да се извършва внимателно. Повишеният брой на изземванията и/или иззетите количества на пръв поглед може да се разглеждат като положително явление, тъй като означава, че органите са били по-ефективни в предотвратяването на използването на химикалите за незаконно производство на наркотици. От друга страна, това може просто да означава, че отклоняването се е повишило и че „проблемът“ на практика се е влошил. Обратно, намаляването на броя на изземванията или на иззетите количества не означава непременно, че органите са били по-малко ефективни при справянето с отклоняването. Това може да означава, че отклоняването намалява, което очевидно би било положително развитие.

смята, че сделката може да представлява опит за отклоняване на прекурсори на наркотични вещества.

Този анализ е извършен в контекста на настоящата оценка. На практика обаче единственият общ извод, който може да бъде направен, е, че продължаващите, макар и непостоянни изземвания на почти всички описани прекурсорни субстанции показват, че отклоняването от законната търговия продължава. Освен това, въпреки че укрепването на някои от регламентите (например прекласификацията на ОА през 2013 г. в категория 2А със задължения за крайните потребители да се регистрират като оператори) доведе до засилен мониторингов контрол, все още има значителни равнища на изземвания и след въвеждането на тези промени.

Друг начин да се разгледа този въпрос е чрез изземването на основни химикали, обикновено описани в категория 1, заедно с неописаните субстанции, които може да се използват за техни заместители. Това е направено в неотдавнашен доклад на холандските митнически органи<sup>12</sup>. Според този доклад през 2017 г. и 2018 г. в ЕС са иззети най-малко 189 тона основни химикали. Приблизително 170 милиона таблетки екстази и 103 тона амфетаминова паста могат да бъдат произведени въз основа на тези 189 тона основни химикали.

Истинският мащаб на отклоняването или контрабандата обаче вероятно е много по-голям. Такова заключение може да се направи от многото празни опаковки, разкрити в незаконните лаборатории и на много места за изхвърляне на използвани химикали. Според Европейския инструмент за докладване на обекти, свързани със синтетично производство (ERISSP), през 2018 г. са докладвани 311 места за изхвърляне на използвани химикали.

Допълнителна последица от толкова мащабното незаконно производство на синтетични наркотични вещества в Европа, която може да се изведе от разкритите значителни количества основни химикали, е, че дори по-спомагателни вещества (разтворители, реактиви и т.н.) по някакъв начин трябва да са достигнали до незаконните лаборатории и след това да са били отклонени оттам<sup>13</sup>. Според разузнавателна информация на правоприлагащите органи повечето спомагателни вещества в незаконните лаборатории са с източник в рамките на ЕС, тъй като те почти никога не са били изземвани от митническите органи по външните граници на ЕС. В заключение, много вероятно е броят на случаите на отклоняване на спомагателни

---

<sup>12</sup> The smuggling of (pre-)precursors for the production of synthetic drugs – Situation Report 2017-2018, Douane Belastingdienst, 2019 [Контрабанда на (пре-)прекурсори за производство на синтетични наркотици — Ситуационен доклад 2017—2018 г., Douane Belastingdienst, 2019 г.]

<sup>13</sup> Например ацетонът се използва при производството на кокаин, хероин, диетиламид на лизергиновата киселина (ЛСД), производни на амфетамина и метамфетамина. Няколко десетки литри от това вещество са необходими за получаването на 1 кг от тези наркотични вещества (Източник: Drug Precursors Brochure от ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“, 2012 г.)



вещества в рамките на ЕС да е много висок в ЕС. Това потвърждава горепосочения извод, че предотвратяването на отклоняването на спомагателни вещества в ЕС не е ефективно.

### **2.3. Ефикасност**

В анализа на ефикасността се оценява връзката между ресурсите, използвани за дадена намеса, и постигнатите промени. В контекста на конкретната оценка не бе възможно да се установи ясна връзка. Няма метод с разумна степен на прецизност, който да позволява паричното измерване на ефекта от допълнителното намаляване на предлагането на наркотични вещества по отношение на предотвратяването на отклоняването на прекурсорите, които са необходими за производството им.

Въпреки че основната полза (предотвратяване на отклоняването) не може да бъде измерена в парично изражение, в оценката се съдържат достатъчно признаци за това, че ефикасността на регламентите не е поставена под съмнение. Разходите, свързани с тяхното прилагане както за органите, така и за операторите, не може да се смятат за прекомерни и техният принос за получаването на значителни ползи (въпреки че не подлежат на измерване) получи широко признание.

Независимо от това оценката показва също така, че съществува възможност за подобряване на ефикасността, по-специално в областта на външната търговия, чрез скъсяване на крайните срокове на съобщенията преди износ и чрез въвеждането на прагове за редица задължения, както и на електронна система за разрешенията за внос и износ (електронно лицензиране) и за автоматизиране на проверката на тези разрешения от националните митнически органи в контекста на инициативата за среда на ЕС за митническо обслужване на едно гише<sup>14</sup>.

### **2.4. Целесъобразност**

Тъй като незаконният пазар на наркотични вещества е много динамичен и се променя постоянно по отношение на наличните незаконни наркотични вещества и използваните прекурсори за тяхното производство, целесъобразността на законодателството в областта на прекурсорите на наркотични вещества се определя от степента, до която той продължава да ограничава предлагането на прекурсори за незаконното производство на наркотични вещества, с което допринася за ограничаване на количеството на незаконните наркотични вещества, които се произвеждат и предлагат след това на нашето общество.

---

<sup>14</sup> [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/general-information-customs/electronic-customs/eu-single-window-environment-for-customs\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/electronic-customs/eu-single-window-environment-for-customs_en)

*Бързина, с която нови прекурсори на наркотични вещества могат да бъдат включвани в регламентите*

След преразглеждането на законодателството през 2013 г. е възможно добавянето на вещества в регламентите (известно още като „описване“) чрез делегиран регламент на Комисията. По този начин времето, което е необходимо за адаптиране на регламентите, се намалява до 12—15 месеца. Макар че ситуацията се е подобрила значително в сравнение с периода преди 2013 г., когато допълненията бяха възможни само чрез обикновената законодателна процедура (която често продължаваше няколко години), 12 до 15 месеца все още се смята за твърде дълъг период. Това дава доста голям период на наркопрестъпниците, през който да продължат относително лесно да използват субстанцията за незаконно производство на наркотици, както и възможност да разработят алтернативи, докато приключи процесът по описване на нови вещества.

Въз основа на горното може да се заключи, че регламентите до известна степен дават възможност за реагиране на появата на нови вещества, които се използват при незаконното производство на наркотици, но заедно с това съществува необходимост от проучване на нови начини за ускоряване на процеса по описване с оглед бързината и лекотата, с която незаконните производители на наркотици са в състояние да произвеждат нови наркотични вещества, които са извън обхвата на регламентите.

*В състояние ли са регламентите да се справят с повишеното използване на неописани субстанции, по-специално „дизайнерски прекурсори“?*

Както е посочено по-горе, незаконните производители на синтетични наркотици в ЕС понастоящем използват почти само дизайнерски прекурсори.

Правоприлагащите органи и специалистите в областта на химията обясняват, че почти няма ограничения пред иновациите на производителите на дизайнерски прекурсори. С други думи всеки път, когато бъде описана нова субстанция, престъпниците ще могат да „променят няколко молекули“ и да представят нов дизайнерски прекурсор. Времето, необходимо за това, може да бъде кратко, но при всички случаи е по-кратко от периода, който е необходим за описването на нова субстанция. Така че органите никога няма да могат да реагират достатъчно бързо за решаване на проблема в рамките на съществуващата законодателна уредба.

За илюстрация на този механизъм можем да разгледаме развитието на основния прекурсор, използван в ЕС за производството на амфетамин през последните десет години. Преди 2010 г. незаконното производство на това наркотично вещество в ЕС се основаваше предимно на описаната прекурсорна субстанция бензилметилкетон (БМК). Вероятно поради ефективния контрол и мерките за мониторинг от страна на органите незаконните производители на наркотични вещества потърсиха алтернативи. Това доведе до последващото разработване на алфа-фенилацетоацетонитрил (АРААН), след това на алфа-фенилацетоацетамид (АРАА) и накрая на метилов алфа-

фенилацетоацетат (МАРА); всички те са дизайнерски прекурсори, които се използват, за да заменят БМК при производството на амфетамин. Междувременно има данни, че количеството на незаконно произведения амфетамин в ЕС продължава да се увеличава. Този процес ясно показва границите и предизвикателствата пред подхода за контрол на прекурсорите на наркотични вещества, който се основава предимно на описването на всяка субстанция.

Следва да се отбележи също така, че традиционните техники на „предотвратяване на отклоняването на субстанции“, които имат законна употреба, вече са остарели и са много по-неефективни в този контекст. По-специално сътрудничеството с химическата индустрия чрез задължението за съобщаване на съмнителни сделки, което е основен елемент в подхода на ЕС относно прекурсорите на наркотични вещества, създава проблеми. Икономическите оператори, които участват в производството на тези дизайнерски прекурсори, най-вероятно съзнателно действат незаконно, така че никога няма да сътрудничат на органите или да съобщят за съмнителни сделки.

По време на преразглеждането на законодателството през 2013 г. законодателите вече бяха наясно с този проблем (АРААН се появи преди 2013 г.) и затова прие т.нар. „субсидиарни разпоредби“ в регламентите. Целта на тези разпоредби бе да се позволи на компетентните органи да се намесват в случаи, когато неописани субстанции, включително дизайнерски прекурсори, са търгувани или пренасяни контрабандно с цел използването им при незаконното производство на наркотици.

Със субсидиарната разпоредба в регламента относно външната търговия компетентните органи на държавите — членки на ЕС, се задължават да забранят въвеждането на пратки с неописани субстанции на митническата територия на Съюза или тяхното изнасяне от нея, когато съществуват достатъчни доказателства, че тези субстанции са предназначени за незаконно производство на наркотични или психотропни вещества. В регламента относно търговията в рамките на ЕС всяка държава — членка на ЕС може да приеме необходимите мерки, които да позволят на компетентните органи да контролират и наблюдават съмнителни сделки, в които участват неописани субстанции, и по-специално, когато е необходимо, да задържат и изземват пратки с цел предотвратяване на използването на конкретни неописани субстанции при незаконното производство на наркотични или психотропни вещества.

Опитът след влизането в сила на тези разпоредби обаче показва, че повечето държави членки не прилагат или не са в състояние да прилагат тези субсидиарни разпоредби поради липсата на яснота относно „достатъчните доказателства“.

Проблемите със субсидиарните разпоредби и възможните начини за преодоляването им бяха предмет на много дискусии на експертната група на ЕС по прекурсорите на наркотични вещества през последните години. Всички експерти и правоприлагащи органи са съгласни, че съществува абсолютна и неотложна необходимост от метод,

който да реши ефективно въпроса с неописаните субстанции, по-специално с дизайнерските прекурсори, без да е необходимо да се описват съответните субстанции.

Следва да се отбележи също така обаче, че въпреки необходимостта от разработване на алтернативни начини за справяне с предизвикателството, свързано с дизайнерските прекурсори, „предотвратяването на отклоняването“ на традиционни основни химикали като сафрол, БМК и ПМК продължава да бъде значимо, тъй като трафикантите винаги ще използват пътя на най-малкото съпротивление. Всяко разхлабване от страна на органите ще се използва незабавно от престъпниците и така незаконните производители на наркотични вещества ще се върнат към използването на сафрол, БМК, ПМК и др.

Следователно може да се заключи, че съществуващият режим на контрол и мониторинг на прекурсорите на наркотични вещества вече не е в състояние да отговори успешно на общите нужди на обществото, за които е бил предназначен да се погрижи.

В този контекст следва да се отбележи, че отклоняването и незаконното пренасяне на прекурсори на наркотични вещества е глобално явление, което предполага също така международно сътрудничество. На многостранно равнище неговата правна основа е предвидена от Конвенцията на ООН от 1988 г., като Комисията по наркотичните вещества (CND) на ООН и Работната група по прекурсорите на Международния съвет за контрол на наркотиците (INCB) задават рамката на това сътрудничество. Що се отнася до проблема с дизайнерските прекурсори, всички страни са съгласни, че не съществува готово решение и ще са необходими нови подходи, включително чрез международно сътрудничество.

В допълнение ЕС е сключил споразумения относно прекурсорите на наркотични вещества с 11 трети страни като Китай, САЩ, Мексико, Колумбия и Турция. Към настоящия момент сътрудничеството с Китай е най-важно, защото, доколкото е известно, всички дизайнерски прекурсори, използвани при незаконното производство на наркотични вещества в ЕС, са с произход от Китай.

Оценката на международното сътрудничество обаче е извън обхвата на настоящата оценка. Следва да се отбележи, че продължаващата оценка на Споразумението за сътрудничество и взаимопомощ между ЕС и Китай по митнически въпроси разглежда необходимостта от засилване на митническото сътрудничество между ЕС и Китай в областта на прекурсорите на наркотични вещества.

*Възможно ли е регламентите да се справят със злоупотребите на платформите за онлайн търговия*

По време на настоящата оценка заинтересованите страни от индустрията подчертаха своята загриженост относно липсата на контрол върху платформите за онлайн

търговия. Тези платформи за търговия могат да приемат различни форми: някои предоставят единствено информация за купувачите и продавачите срещу такса или безплатно и не участват в сделки; други действат като платформи за търговия и участват пряко в продажбите; и производители, които често продават своите продукти чрез корпоративните си уебсайтове.

В момента обаче по тази тема има много малко надеждна информация. Дали тези платформи за онлайн търговия се нуждаят от регулиране чрез специални разпоредби в регламентите е трудно да се определи и зависи от точната форма, която приемат, или от услугите, които предоставят. Този въпрос се нуждае от допълнителен анализ. В този контекст ще бъде важно да се осигури съгласуваност с Европейската цифрова стратегия.

## 2.5. Съгласуваност

В оценката на съгласуваността по отношение на регламентите относно прекурсорите на наркотични вещества са изследвани няколко измерения.

*До каква степен регламентите действат поотделно и във връзка един с друг*

Проведените обществени и целеви консултации позволиха установяването на редица конкретни елементи на критика относно вътрешната съгласуваност на оценяваното законодателство. Те са свързани със: определението за смеси; факта, че веществата от категория 4<sup>15</sup> (посочени в приложението към регламента относно външната търговия) не са обхванати също така и от регламента относно търговията в рамките на ЕС; и желанието за сливане на съществуващите два регламента.

Анализът на тези критики (които бяха формулирани само от малцинството от отговорилите) доведе до заключението, че сами по себе си те не поставят под съмнение вътрешната съгласуваност на регламентите *per se*. Трудностите, свързани с определението на смесите, не се дължат на противоречия или неясноти в правните текстове, а по-скоро на липсата на единното му прилагане. Отсъствието на вещества от категория 4 от регламента относно търговията в рамките на ЕС по никакъв начин не засяга действието на съответните разпоредби от регламента относно външната търговия, тъй като в него са предвидени задължения, свързани с тези вещества единствено по отношение на износа, т.е. чиито последици се усещат извън ЕС. Що се отнася до възможното сливане на двата регламента, всички цитирани основания за такова решение са от съображения за удобство, не са установени конкретни

---

<sup>15</sup> Лекарствени продукти и ветеринарни лекарствени продукти, съдържащи псевдоефедрин и/или неговите соли

разпоредби, които пораждаат неясноти относно необходимия начин на действие, да не говорим за някакво противоречие помежду им.

*По какъв начин регламентите се отнасят към други намеси на равнище ЕС*

Чрез предприемането на мерки за избягване на отклоняването на основни химикали за производството на наркотични вещества регламентите допринасят за изпълнението на една от петте цели на стратегията на ЕС за борба с наркотиците за периода 2013—2020 г., а именно „да способства за разбиване на пазара на забранени наркотични вещества и за измеримо намаляване на достъпността на забранените наркотични вещества“. Броят на изземванията и спрените пратки на прекурсори на наркотични вещества показва, че съществуващото законодателство относно прекурсорите на наркотични вещества води до намаляване на предлагането на незаконни канали за прекурсори на наркотични вещества и съответно до намаляване на предлагането на незаконни наркотични вещества. Не е възможно да се измери точното въздействие на това законодателство върху цялостното намаление на отклоненията към незаконни канали прекурсори на наркотични вещества.

Независимо от това важно е политиката на ЕС в областта на прекурсорите на наркотични вещества да остане напълно съгласувана с Програмата и Плана за действие на ЕС относно наркотиците. Един особено важен аспект в този контекст е свързан с подкрепата, която Европейският център за мониторинг на наркотиците и наркоманиите (EMCDDA) би могъл да окаже по отношение на събирането, обобщаването и анализа на данни, свързани с прекурсорите на наркотични вещества.

*Възможно ли е регламентите да съществуват съвместно без противоречия със съответните намеси на национално равнище, които са разрешени от договорите за ЕС*

Потенциален проблем на съгласуваността е свързан с факта, че едно конкретно вещество — гама-бутиролактон (GBL), е както прекурсор на наркотични вещества, така и наркотично вещество само по себе си. Неясният статут на веществото доведе до ситуация, при която то се регулира по различни начини в отделните държави членки. Освен това редица субстанции са описани като наркотично вещество в законодателството в областта на наркотиците на равнището на държавите членки и като прекурсор на наркотични вещества в регламентите. Тези въпроси сами по себе си не засягат ефективността на регламентите, но в конкретни случаи може да породят проблеми за целостта на вътрешния пазар на ЕС. Това обаче не се дължи на разпоредбите на самите регламенти, нито е възможно да се премахне тази заплаха чрез изменението на регламентите. Всъщност веществата, включени в таблиците на Конвенцията на ООН от 1988 г., трябва да останат описани в регламентите относно прекурсорите на наркотични вещества, независимо от това, че някои държави членки ги смятат (и третират) за наркотични вещества. От гледна точка на регламентите е важно да се гарантира, че описването на субстанциите се извършва в съответствие с

критерии, които се прилагат последователно, въпреки че това не може да се гарантира с пълна сигурност по отношение на правно обвързващите задължения, произтичащи от текста на Конвенцията на ООН от 1988 г.

#### *Съгласуваност на регламентите с международни задължения*

Регламентите включват в себе си задълженията, наложени от Конвенцията на ООН от 1988 г. на подписалите я страни, и по-специално задължението за предприемане на мерки за предотвратяване на отклоняването на конкретно изброени вещества, целящи незаконното производство на наркотични вещества (член 12, параграф 1 от Конвенцията), и задължението за създаване и поддържане на система за наблюдение на международната търговия с конкретно изброени вещества (член 12, параграф 9, буква а)).

По отношение на веществата, за които се прилагат тези задължения, съществуват някои различия между веществата, включени в таблици I и II от Конвенцията на ООН от 1988 г., и веществата, описани в регламентите. Тези разлики се обуславят обаче от това, че законодателството на ЕС, което описва веществата, включени в Конвенцията на ООН от 1988 г., включва също така и допълнителни вещества, които са описани с цел разрешаване на конкретни проблеми, установени в ЕС. В този смисъл изглежда няма проблеми със съгласуваността с Конвенцията на ООН от 1988 г. Освен задълженията, произтичащи от Конвенцията на ООН от 1988 г., Комисията по наркотичните вещества приема редовно резолюции относно контрола и мониторинга на прекурсорите на наркотични вещества. Тези резолюции не са правно обвързващи и освен това в много случаи ЕС вече изпълнява препоръките на резолюциите преди приемането им, тъй като ЕС често приема предварително „добрите практики“ или иновативните подходи по отношение на политиката в областта на прекурсорите на наркотични вещества.

Като общо заключение може да се отбележи, че оценката не доведе до установяването на сериозни проблеми по отношение на съгласуваността във връзка с прекурсорите на наркотични вещества в регламентите. По-специално изглежда, че няма елементи на несъгласуваност както вътрешно, така и от гледна точка на международните задължения, обвързващи правно ЕС, в тази област.

#### **2.6. Предимства на общоевропейските мерки**

При разглеждането на предимствата, които носят регламентите относно прекурсорите на наркотични вещества, се забелязват две важни особености:

- поради съществуващата Конвенция на ООН от 1988 г., която приема всички държави — членки на ЕС за подписали я страни, приемането на законодателство в тази област при всички случаи е задължително както на национално равнище, така и на равнище ЕС;

- евентуалната алтернатива на общоевропейската намеса (т.е. държавите членки да прилагат мерки на национално равнище) е или невъзможна от правна гледна точка, или осъществима само при строго определени обстоятелства.

Следва да се отбележи също така, че регулирането на външната търговия на прекурсорите на наркотични вещества на равнище ЕС е пряк резултат от изключителната компетентност на ЕС по въпроса и желателното симетрично регулиране на търговията в рамките на ЕС се обуславя от съображенията за съгласуваност.

Независимо от факта, че възможността за намеси на национално равнище е ограничена по един или друг начин, има убедителни причини, поради които намесата на равнище ЕС е за предпочитане. По-специално регламентите относно прекурсорите на наркотични вещества се позовават на взаимопомощта между административните органи на държавите членки и сътрудничеството между тях и Комисията. Това е изключително ценен (и почти незаменим) инструмент за регулаторна намеса, чиято цел е да не позволи отклоняването на конкретни стоки към незаконни канали и използването им за престъпни дейности, тъй като тези дейности по дефиниция не са публично известни, и информацията, свързана с тях, може да бъде получена само от компетентните органи и често е поверителна.

Целевите въпросници дадоха допълнителна представа за конкретните ползи, получени от контролирането на прекурсорите на наркотични вещества на равнище ЕС, като наличието на общи определения, критерии и подходи, които гарантират по-голяма съгласуваност при прилагането на контрола и осигуряват ясни и предвидими правила за икономическите оператори.

Отрицателните последици, които се приписват на намесата на равнище ЕС, са свързани със забавянето на измененията на регламентите с цел описание на допълнителни вещества (вж. „Целесъобразност“), както и с проблемите, които възникват, когато отделни държави членки имат различни приоритети по отношение на веществата, които желаят да поставят под контрол.

Като цяло обаче получените отговори както от органите на държавите членки, така и от икономическите оператори, очертаха значително повече ползи, отколкото недостатъци.

Оценката също така показва недвусмислено, че законодателните намеси на национално равнище, освен че са неизбежно ограничени от разпоредбите на договорите, са от по-нисък порядък не само от гледна точка на правната яснота, но и от гледна точка на ефикасността в сравнение с намесата на равнище ЕС.



### 3. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

В оценката се констатира, че е необходимо допълнително действие по отношение на неописаните субстанции, по-специално по отношение на дизайнерските прекурсори.

Затова Комисията ще обмисли преразглеждане на регламентите относно прекурсорите на наркотични вещества и свързаните с тях правни инструменти като Рамковото решение 2004/757/ПВР на Съвета от 25 октомври 2004 година за установяване на минималните разпоредби относно съставните елементи на наказуемите деяния и прилаганите наказания в областта на трафика на наркотици, вземайки предвид посочената констатация и без да се засягат резултатите от процеса за по-добро регулиране.

Тази възможност може да се използва също така за обмисляне на укрепването на редица други аспекти на регламентите като тези относно отклоняването на спомагателни прекурсори на наркотични вещества и ОА от търговията в рамките на ЕС, намаляване на административната тежест за икономическите оператори и компетентните органи и по-строг контрол върху платформите за онлайн търговия.

За целта ще бъде необходим цялостен подход, за да се гарантира съгласуваност с други инициативи и политики на равнище ЕС, и по-специално със: Програмата и Плана за действие на ЕС относно наркотиците; преразглеждането на мандата на Европейския център за мониторинг на наркотици и наркомании (EMCDDA); Европейската цифрова стратегия; новия план за действие в областта на митниците, по-специално във връзка с управлението на митническия риск (и възможностите за засилване на ролята на митническия анализ и контрол на риска за откриване на прекурсори); новата инициатива относно митническите санкции; инициативата за среда за митническо обслужване на едно гише; и оценката на митническото сътрудничество между ЕС и Китай.