



Reviderad förordning om narkotikaprekursorer

Socialdepartementet

2012-11-13

Dokumentbeteckning

KOM (2012) 548

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 273/2004 om narkotikaprekursorer

Sammanfattning

Kommissionen föreslår en reviderad förordning om narkotikaprekursorer.

Förslaget syftar till att åtgärda en särskild svaghet som har upptäckts i Europeiska unionen när stora mängder ättiksyraanhydrid, som är den viktigaste narkotikaprekursorn för heroin, avleds från den legala handeln inom EU. Förslaget syftar till att förbättra kontrollen genom att de ekonomiska aktörerna åläggs utökade rapporterings-, anmälnings- och registreringsskyldigheter.

Kommissionen föreslår en ändring av förordning (EG) nr 273/2004 om narkotikaprekursorer. Den nuvarande förordningen har krav på registrering av de marknadsaktörer som släpper ut ättiksyraanhydrid på marknaden. Kommissionen föreslår en utvidgning av registreringskravet till att också omfatta slutanvändare av ättiksyraanhydrid.

Genom förslaget till förordning anpassas också bestämmelserna i förordningen till de nya bestämmelserna i Lissabonfördraget.

Regeringen ställer sig preliminärt i huvudsak positiv till utkastet till förordning.

1.1 Ärendets bakgrund

Många kemiska produkter används i ett stort antal viktiga industriprocesser. Vissa av dessa kemikalier som är avsedda för lagliga ändamål kan dock missbrukas för framställning av narkotika och psykotropa ämnen.

För att förhindra att sådana ämnen avleds för framställning av narkotika har ett särskilt regelverk om tillverkning och distribution inrättats på internationell nivå genom artikel 12 i Förenta nationernas konvention mot olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen från 1988 (nedan kallad FN-konventionen). EU som är part i konventionen har för EU:s medlemsstater antagit förordning (EG) nr 273/2004.

Denna förordning upprättar harmoniserade åtgärder för kontroll och övervakning inom EU av vissa kemiska ämnen för vilka man anser att det finns en risk för användning vid olaglig tillverkning av narkotika och psykotropa ämnen. För dessa ämnen, s.k. "förtecknade ämnen" innehåller förordningen bestämmelser om tillstånd, kundförsäkringar och märkning tillsammans med ett kontrollsystem. För "icke förtecknade ämnen" framställs ett smidigare kontrollsystem jämfört med det system som tillämpas på förtecknade ämnen.

Förordning (EG) nr 273/2004 ställer vissa krav på de ekonomiska aktörerna för att bedriva handel med de ämnen som kvalificeras som prekursorer (kategori 1 eller 2 i bilaga I). För ämnena i kategori 2 är kraven mindre stränga än de för kategori 1 för att förebygga onödiga handelshinder, i synnerhet när de aktuella kvantiteterna inte överstiger de gränsvärden som anges i bilaga II.

Internationella narkotikastyrelsen (ett FN-organ) har vid flera tillfällen påpekat att kontrollåtgärderna enligt EU-lagstiftningen inte är tillräckligt strikta för att förhindra avledning av ättiksyraanhydrid.

I enlighet med artikel 16 i förordning (EG) nr 273/2004 antog kommissionen den 7 januari 2010 en rapport till rådet och Europaparlamentet om genomförandet av EU:s lagstiftning om narkotikaprekursorer och hur denna lagstiftning fungerar. Av rapporten framgick att det behövs bättre förebyggande åtgärder mot avledning av ättiksyraanhydrid för att förhindra avledning av detta ämne för olaglig framställning av heroin.

Rådet uppmanade den 25 maj 2010 kommissionen att i samarbete med medlemsstaterna förbereda ett arbetsprogram för att ta itu med de konstaterade bristerna i lagstiftningen och att före utgången av 2011 föreslå ändringar. Förslaget presenterades den 29 september 2012.

Bestämmelser om registrering

I förslaget införs ett krav på att användare av ättiksyraanhydrid måste vara registrerade, vilket redan är fallet för marknadsaktörer som släpper ut ättiksyraanhydrid på marknaden. Detta möjliggörs genom att ättiksyraanhydrid, som för närvarande ingår i kategori 2 i bilaga I, förs in i en ny underkategori 2A i bilaga I för att tillåta en ökad kontroll av handeln med ämnet.

Förslaget innehåller detaljerade bestämmelser om registrering för att säkerställa enhetliga villkor för registrering i alla medlemsländer för förtecknade ämnen i kategori 2 i bilaga I.

Det föreslås även att marknadsaktörerna förser de behöriga myndigheterna med sammanfattad information om sina transaktioner med förtecknade ämnen.

Inrättande av databas för narkotikaprekursorer

Det föreslås också att kommissionen inrättar en europeisk databas för narkotikaprekursorer i syfte att modernisera insamlingen av de uppgifter som medlemsstaterna tillhandahåller om beslag och stoppade leveranser av narkotikaprekursorer.

Det föreslås även att en förteckning upprättas över sådana marknadsaktörer och användare med EU-tillstånd eller EU-registrering som lagligen handlar med eller använder kemikalier som också kan användas som narkotikaprekursorer. Den gemensamma europeiska databasen förväntas underlätta kontrollen av att kommersiella transaktioner med förtecknade ämnen är lagliga samt förenkla medlemsstaternas rapportering av beslag och stoppade leveranser.

Förtydligade definitioner

Begreppet ”förtecknade ämnen” förtydligas i Artikel 2 och termen ”andra preparat” stryks. Definition av ”användare” införs för att inkludera varje fysisk eller juridisk person som innehar ett förtecknat ämne och deltar i beredning, framställning, konsumtion, lagring, förvaring, behandling fyllning i behållare, överföring från en behållare till en annan, omvandling eller annan användning av förtecknade ämnen.

Anpassning till Lissabonfördraget

Till följd av Lissabonfördraget måste kommissionens befogenheter i syfte att genomföra vissa bestämmelser i förordning (EG) nr 273/2004, anpassas till artiklarna 290 och 291 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Kommittéförfarandet ersätts för det mesta av s.k. delegerade akter. Det föreslås att kommissionen, genom delegerade akter, beviljas befogenheter att fastställa krav och villkor för beviljande av tillstånd och registrering, för erhållande och användning av kundförsäkringar, för dokumentation och märkning av blandningar, för marknadsaktörernas tillhandahållande av information om transaktioner med förtecknade ämnen, för förteckning av marknadsaktörer och användare som beviljats tillstånd eller registrering. Genomförande akter föreslås användas för att fastställa detaljbestämmelser för tillhandahållande av kundförsäkringar i elektronisk form samt för hur marknadsaktörernas information om transaktioner med förtecknade ämnen ska överföras till den europeiska databasen.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Lagen om kontroll av narkotika (1992:860) ändrad SFS 2011:114 innehåller bestämmelser om införsel och utförsel, tillverkning, handel och innehav av narkotikaprekursorer. Som behörig myndighet enligt förordning (EG) nr 273/2004, har Läkemedelsverket ansvar för tillstånd och tillsyn av denna förordning.

Avseende illegal handel och distribution av narkotikaprekursorer har Rikskriminalpolisen och Tullverket ansvar under lagen om straff om smuggling (2000:122) och narkotika strafflagen (1968:64).

Eftersom förslaget till rättsakt är en förordning och därmed direkt tillämplig i Sverige, kan de bestämmelser i ovan nämnda författningar som upprepar innehållet i EU-förordningen eller strider mot innehållet i den behöva upphävas. Vidare kan författningsbestämmelser behöva införas eller ändras för att komplettera EU-förordningen så att den får avsedd effekt.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

För att säkerställa konkurrenskraften hos mikroföretag, föreslås det att en marknadsaktör eller användare som utgörs av ett mikroföretag¹ inte ska vara skyldig att betala några avgifter för att ansöka om tillstånd eller registrering. I nuläget bestäms dessa avgifter av regeringen. Undantaget från avgifter innebär en viss belastning för budgeten.

¹ Kommissionens rekommendation av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag, små och medelstora företag, EUT L 124, 20.5.2003, s.36.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen ställer sig preliminärt i huvudsak positiv till inriktningen i kommissionens förslag till reviderad förordning om narkotikaprekursorer.

Registreringen av marknadsaktörer enligt det nya förslaget ska ske inom 18 månader från publiceringen av den nya förordningen. Dagens krav på att marknadsaktörerna ska lämna adressuppgifter till berörda myndigheter föreslås tas bort. Regeringen önskar ett förtydligande av 18-månadersregeln.

Med hänsyn till hur frågan utvecklas under förhandlingarna kan andra avväganden komma att behövas. Regeringen delar kommissionens bedömning att förordningen som regleringsform är att föredra.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har remitterats och synpunkter inväntas.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och det ordinarie lagstiftningsförfarandet. I förordningen (EG) nr 273/2004 fastställdes gemensamma krav för övervakning och kontroll av handel med narkotikaprekursorer, för att garantera den fria legala handeln med dessa kemikalier inom EU.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Enligt artikel 4 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat EUF-fördraget) har medlemsstaterna och Unionen delade befogenheter vad gäller regler om inre marknad.

Förordning (EG) nr 273/2004 bygger på artikel 114 i EUF-fördraget, enligt vilken åtgärder ska antas för den inre marknadens inrättande och funktion.

Fördragets bestämmelser om harmonisering är minimibestämmelser, men medlemsländerna kan vidta alla nödvändiga åtgärder för kontroll och övervakning av införseln och handeln med narkotikaprekursorer.

Förslaget ligger inte inom EU:s exklusiva kompetens varför subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen måste beaktas. EU-åtgärder kan därför antas i enlighet med subsidiaritetsprincipen. Kommissionen menar vidare att det föreslagna beslutet inte går längre än vad som är nödvändigt för att garantera förordningens effektivitet när det gäller att uppfylla målen rörande inre marknaden.

Regeringen finner förslaget förenligt med såväl subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Behandlingen i rådet förväntas inleddas under hösten 2012 och våren 2013. Även Europaparlamentet kommer att behandla förslaget. Ansvarigt utskott i Europaparlamentet är utskottet för medborgarligen fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor.

4.2 Fackuttryck/termer

Narkotikaprekursorer: kemikalier som produceras för lagliga ändamål men som kan omvandlas till narkotika eller användas i olaglig narkotikaframställning.

Förtecknat ämne: alla ämnen som används för olaglig framställning av narkotika eller psykotropa ämnen med undantag för naturprodukter och blandningar.

Användare: definition som införs för att omfatta företag som innehar ämnen för andra ändamål än utsläppande på marknaden.

Utsläppande på marknaden: definieras i förordningen som varje leverans, mot betalning eller utan kostnad, av förtecknade ämnen inom Unionen, eller lagring, framställning, produktion, bearbetning, distribution eller förmedling av eller handel med dessa ämnen, i syfte att tillhandahålla dem inom Unionen.