
# Context

Fabricarea de droguri ilicite, precum heroina, cocaina și amfetaminele, necesită utilizarea unor substanțe chimice. Totuși, aceste substanțe chimice au în primul rând utilizări legitime vaste și diverse, de exemplu, în fabricarea de produse farmaceutice, de produse cosmetice, de materiale plastice și de parfumuri. Aceste substanțe chimice sunt denumite precursori de droguri. Precursorii de droguri sunt rareori produși de către infractorii care intenționează să îi folosească la fabricarea ilicită de droguri, deoarece adesea producția lor necesită o infrastructură substanțială. Prin urmare, infractorii încearcă să deturneze aceste substanțe din comerțul legal. Acest model (care a stat până în prezent la baza legislației internaționale și a legislației UE privind precursorii de droguri) suferă schimbări din cauza apariției așa-numiților precursori modificați (a se vedea p. 4 și următoarele).

Comerțul cu precursori de droguri nu este în sine interzis datorită gamei largi de utilizări legitime. Monitorizarea și controlul eficace al comerțului legitim cu aceste substanțe chimice reprezintă cea mai bună modalitate de combatere a deturnării acestora spre fabricarea de droguri ilicite. În acest scop, a fost instituit un cadru de reglementare specific atât la nivel internațional, cât și la nivelul UE.

La nivel internațional, Convenția ONU din 1988 împotriva traficului ilicit de stupefiante și de substanțe psihotrope (denumită în continuare „Convenția ONU din 1988”) a fost adoptată la Viena, la 19 decembrie 1988, și conține dispoziții care vizează prevenirea deturnării substanțelor frecvent utilizate la fabricarea ilicită de droguri.

La nivelul UE, au fost adoptate în acest scop *Regulamentul (CE) nr. 111/2005 al Consiliului din 22 decembrie 2004 de stabilire a normelor de monitorizare a comerțului cu precursori de droguri între Uniune și țările terțe[[1]](#footnote-2)* (denumit în continuare „Regulamentul privind comerțul exterior”), *Regulamentul (CE) nr. 273/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 februarie 2004 privind precursorii drogurilor[[2]](#footnote-3)* (denumit în continuare „Regulamentul privind comerțul în interiorul UE”) și regulamentele lor comune delegate și de punere în aplicare. Acestea vor fi denumite în continuare „regulamentele”.

Măsurile de combatere a deturnării și a traficului de precursori de droguri constituie o parte esențială a Planului de acțiune al UE în materie de droguri pentru perioada 2017 – 2020, instituit în cadrul Strategiei globale a UE în materie de droguri pentru perioada 2013 – 2020)[[3]](#footnote-4). Controlul precursorilor de droguri este una dintre prioritățile identificate în capitolul privind reducerea ofertei de droguri. De asemenea, combaterea deturnării și a traficului de precursori de droguri se numără printre obiectivele Agendei și Planului de acțiune ale UE în materie de droguri pentru perioada 2021 – 2025[[4]](#footnote-5). Măsurile în cauză sunt incluse în prioritatea strategică globală de îmbunătățire a securității prin destrămarea piețelor drogurilor.

Raportul prezintă rezultatele evaluării regulamentelor, care a fost efectuată în perioada 2017 – 2019. El a fost sprijinit de un studiu comandat de Comisie de la un contractant extern. De asemenea, au fost organizate consultări cu părțile interesate și cu publicul, interviuri, precum și un atelier de lucru cu părțile interesate.

Evaluarea abordează cerința prevăzută de ambele regulamente potrivit căreia, până la 31 decembrie 2019, „Comisia prezintă Parlamentului European și Consiliului un raport privind punerea în aplicare și funcționarea prezentului regulament și, în special, în ceea ce privește eventuala necesitate de a întreprinde acțiuni suplimentare pentru supravegherea și controlul tranzacțiilor suspecte cu substanțe neclasificate”[[5]](#footnote-6).

# Constatările evaluării

Evaluarea analizează punerea în aplicare, eficacitatea, eficiența, relevanța, coerența și valoarea adăugată a UE ale regulamentelor.

## Punerea în aplicare

Regulamentele privind precursorii de droguri sunt direct aplicabile în statele membre. Prin urmare, nu este necesar ca statele membre să le transpună în legislația lor națională.

Cei mai importanți actori în prevenirea deturnării sunt operatorii implicați în comerțul legal (producători, distribuitori, brokeri, importatori, exportatori și distribuitori angro). Legislația le impune acestora să ia măsuri împotriva furturilor, să verifice buna-credință a clienților lor, să detecteze tranzacțiile suspecte și să alerteze autoritățile. Prin urmare, un parteneriat eficace între industrie și autorități este temelia punerii în aplicare a cadrului de reglementare.

Regulamentele se aplică precursorilor de droguri care sunt definiți ca „substanțe clasificate” și care sunt incluși în anexele la regulamente. Totuși, acestea conțin și unele dispoziții care se aplică „substanțelor neclasificate”, în special nevoia de a raporta autorităților tranzacțiile suspecte. Precursorii de droguri neclasificați sunt substanțe care, deși nu sunt incluse în legislația UE privind precursorii de droguri, pot fi utilizate pentru a fabrica droguri ilegale. Substanțele neclasificate cel mai frecvent utilizate sunt incluse în lista UE de monitorizare voluntară a substanțelor neclasificate. Această listă este confidențială și este distribuită numai operatorilor economici de încredere; acestora li se solicită să raporteze autorităților tranzacțiile suspecte cu substanțe aflate pe listă.

Substanțele chimice sunt „clasificate” – și anume sunt incluse în mod oficial în regulamente – atunci când costul de clasificare pentru operatori și pentru autoritățile competente nu depășește beneficiile aduse de un control mai strict sau deoarece substanța poate fi substituită cu ușurință pentru fabricarea de droguri ilegale.

Cerințele din regulamente sunt adaptate în funcție de gradul de adecvare și de importanța substanțelor pentru fabricarea de droguri ilegale, care sunt grupate în mai multe categorii (3 categorii pentru comerțul intra-UE și 4 categorii pentru comerțul exterior).

Evaluarea a arătat că punerea în aplicare a regulamentelor variază considerabil de la un stat membru la altul. Aceasta este rezultatul, printre altele, al numărului diferit de resurse umane alocate acestor sarcini de către diferite state membre, diferențelor semnificative în ceea ce privește frecvența verificărilor la fața locului efectuate cu privire la titularii de autorizații sau de înregistrări, diferitelor interpretări ale definiției amestecurilor care conțin precursori de droguri, nivelului sancțiunilor aplicabile în cazul încălcării regulamentelor, precum și diferențelor mari în ceea ce privește numărul de notificări de tranzacții suspecte din diferite state membre. Totuși, un grad semnificativ de variabilitate este posibil să se datoreze existenței unor circumstanțe specifice la nivelul statelor membre. De exemplu, există diferențe enorme între statele membre în ceea ce privește amploarea și nivelul de dezvoltare al industriilor chimice. În plus, amploarea producției de droguri ilicite variază foarte mult de la un stat membru la altul, ceea ce are impact asupra importanței acordate politicii privind precursorii de droguri. În plus, și diferențele enorme cu privire la drogurile ilicite care cauzează cele mai multe probleme sociale sau de sănătate explică de ce statele membre acordă o atenție diferită monitorizării anumitor precursori de droguri. De exemplu, un stat membru în care producția sau consumul ilegal de metamfetamină este inexistent sau marginal s-ar putea să nu acorde o prioritate mare monitorizării precursorilor de droguri necesari pentru producția ilicită de metamfetamină. Totuși, unele dintre aceste diferențe, de exemplu, diferențele considerabile în ceea ce privește sancțiunile aplicate pentru încălcările legislației UE privind precursorii de droguri pot necesita o atenție sporită, în particular pentru a evalua dacă ele sunt disuasive, eficace și proporționale.

## Eficacitatea

*Analize pornind de la suspiciunea de fabricare de droguri ilegale*

Pentru a evalua eficacitatea globală a regulamentelor, se face o distincție între principalele tipuri de precursori de droguri care sunt relevanți pentru politica UE și regiunile în care ei sunt utilizați de obicei pentru fabricarea de droguri ilegale.

*a) Fabricarea de droguri sintetice în UE (în mare parte MDMA și amfetamine[[6]](#footnote-7))*

*Principalii precursori de droguri[[7]](#footnote-8)*

În general, principalii precursori de droguri – care, în procesul de fabricație, se încorporează integral sau parțial în molecula drogului (și anume, produsul final) și care astfel sunt integral sau parțial răspunzători de efectele psihotrope pe care le urmăresc utilizatorii de droguri – nu sunt produși în UE și, prin urmare, sunt importați legal sau ilegal în UE.

Evaluarea arată că acești precursori de droguri nu sunt „deturnați” în mod tradițional. Principalii precursori de droguri pentru producția de amfetamine și de MDMA în UE sunt acum aproape exclusiv precursori modificați. Precursorii modificați sunt rude apropiate din punct de vedere chimic ale unui precursor de droguri clasificat, care sunt special fabricați pentru a eluda controalele efectuate de către autorități și, de obicei, nu au nicio utilizare legitimă cunoscută. În plus, metamfetamina este adesea produsă și în UE pe baza principialilor precursori, efedrina și pseudoefedrina. În multe cazuri, acestea sunt extrase din medicamentele care conțin aceste substanțe și care au fost achiziționate legal, fără prescripție medicală, în farmacii din anumite state membre. Cu alte cuvinte, nici acești precursori nu sunt „deturnați” în sensul tradițional al cuvântului. Prin urmare, în ceea ce privește oferta de substanțe chimice esențiale pentru producția ilicită de droguri sintetice în UE, putem concluziona că, în general, prevenirea deturnării precursorilor de droguri a fost eficace. Totuși, prevenirea cu succes a deturnării, împreună cu apariția unor noi tehnici de producție care nu necesită substanțe clasificate, este foarte probabil să îi fi determinat pe traficanți să utilizeze tot mai mult precursorii modificați (a se vedea secțiunea „Relevanța”).

*Precursorii auxiliari de droguri[[8]](#footnote-9)*

Pe lângă principalii precursori de droguri, producția de droguri sintetice din UE necesită, de asemenea, cantități mari și tipuri diferite de precursori de droguri auxiliari, cum ar fi reactivi, solvenți, agenți de separare sau de dispersare, care sunt utilizați în cursul sintezei chimice, dar nu sunt încorporați în drog.

Evaluarea arată că mulți dintre acești precursori de droguri auxiliari sunt în mod tradițional deturnați dinspre canalele legale înspre cele ilegale din UE. Această observație este justificată de faptul că autoritățile vamale din UE confiscă aproape deloc precursori de droguri auxiliari la frontierele externe ale UE, ceea ce sugerează că aceștia provin din UE.

Aceste substanțe chimice, multe dintre ele fiind „substanțe chimice în vrac”, sunt de obicei produse și comercializate în cantități foarte mari, ceea ce face ca prevenirea deturnării să fie deosebit de dificilă. Pentru aprovizionarea producătorilor de droguri sintetice ilegale este necesar doar un procent minor din volumul total produs și comercializat. Aceasta înseamnă că, deși este posibil ca majoritatea covârșitoare a operatorilor să respecte pe deplin regulamentele, este necesar doar un număr foarte limitat de operatori neglijenți sau corupți care să furnizeze producătorilor de droguri ilegale precursorii de droguri auxiliari necesari. Cu toate acestea, aceasta sugerează că, în ceea ce privește fabricarea de droguri sintetice în UE și în cazul substanțelor chimice auxiliare, prevenirea deturnării precursorilor de droguri nu a fost eficace în UE.

*b) Heroina este fabricată de obicei în Asia Centrală și de Sud-Est*

Anhidrida acetică (AA) este utilizată ca agent de acetilare pentru a procesa morfina în heroină și face obiectul controlului internațional al precursorilor de droguri din cauza acestui rol esențial în fabricarea heroinei[[9]](#footnote-10). Ea este unul dintre precursorii de droguri căruia autoritățile din întreaga lume îi acordă cea mai mare atenție, deoarece heroina este unul dintre drogurile care provoacă cea mai mare dependență, fiind responsabilă de o pondere disproporționat de mare a problemelor de sănătate și a mortalității asociate consumului de droguri, și, de asemenea, deoarece se suspectează că producția de heroină din Afganistan este corelată cu finanțarea terorismului.

La nivel global, producția și comerțul legitime de AA sunt vaste și se extind, ceea ce, împreună cu faptul că sunt necesare cantități relativ mici pentru fabricarea ilegală de heroină (aproximativ 0,01 %), face foarte dificilă prevenirea deturnării în scopuri ilicite. În decembrie 2013, UE și-a consolidat legislația privind precursorii, prin introducerea unei cerințe de înregistrare a utilizatorilor finali ai AA, cu scopul de a reduce deturnarea în UE. Totuși, în pofida controalelor stricte, în UE încă se deturnează AA. În special, Turcia confiscă în mod regulat AA, care se presupune că provine din UE și este în drum spre Afganistan. De asemenea, în cele mai recente rapoarte ale sale, Comisia Internațională de Control al Stupefiantelor (INCB)[[10]](#footnote-11) a atras atenția asupra acestei probleme și a solicitat autorităților din UE să ia măsuri adecvate.

În plus, în anumite state membre ale UE au fost descoperite laboratoare ilegale care fabricau heroină din morfină. Potrivit experților, motivul acestei amplasări atipice a producției – de obicei, heroina este sintetizată mai aproape de regiunile în care crește planta din care este fabricată, și anume macul – este că AA este mai ieftină și mai ușor accesibilă în UE decât în Afganistan sau decât în alte regiuni care sunt producătoare tradiționale de heroină. Acest fapt sugerează că prevenirea deturnării (AA) în UE nu a fost eficace.

*Analiză pornind de la numărul de confiscări și de transporturi oprite*

De asemenea, o analiză a confiscărilor și a transporturilor interceptate de-a lungul timpului poate oferi o perspectivă asupra evoluției deturnării și a eficacității politicii UE privind precursorii de droguri[[11]](#footnote-12). Confiscările sunt transporturi reținute în temeiul unui ordin emis de o instanță sau de o autoritate competentă. Transporturile oprite sunt transporturi reținute permanent la inițiativa unui operator sau a unor autorități competente deoarece există motive rezonabile să se creadă că tranzacția poate constitui tentativă de deturnare a unor precursori de droguri.

O astfel de analiză a fost efectuată în contextul acestei evaluări. Totuși, din confiscările continue, deși inconsecvente, ale aproape tuturor substanțelor clasificate, practic singura concluzie generală care poate fi trasă este că există în continuare cazuri de deturnare dinspre comerțul legal. În plus, chiar în paralel cu îmbunătățirea unora dintre regulamente (de exemplu, reclasificarea în 2013 a AA în categoria 2A, cu obligații pentru utilizatorii finali de a se înregistra ca și operatorii) care a condus la consolidarea controalelor de monitorizare, s-au înregistrat în continuare niveluri semnificative de confiscări după punerea în aplicare a acestor modificări.

Un alt mod de a privi este din perspectiva confiscărilor substanțelor chimice esențiale, clasificate de obicei în categoria 1, împreună cu substanțele neclasificate care pot fi utilizate ca înlocuitori ai acestora. El a fost aplicat într-un raport recent al autorităților vamale neerlandeze[[12]](#footnote-13). Conform acestui raport, în 2017 și 2018, cel puțin 189 de tone de substanțe chimice esențiale au fost confiscate în UE. Aproximativ 170 de milioane de tablete de MDMA și 103 tone de pastă de amfetamină ar fi putut fi produse pe baza celor 189 de tone de substanțe chimice esențiale.

Totuși, amploarea reală a deturnării sau a contrabandei este probabil mult mai mare. Aceasta se poate deduce din numeroasele ambalaje goale care se găsesc în laboratoarele ilegale și din numeroasele locuri unde substanțele chimice uzate au fost eliminate ilegal. Conform Instrumentului european de raportare a locurilor aferente producției sintetice (ERISSP), în 2018 au fost raportate 311 locuri de eliminare ilegală.

O altă consecință a acestei producții mari de droguri sintetice din UE, care poate fi dedusă din cantitățile semnificative de substanțe chimice esențiale care au fost descoperite, este că este posibil ca un număr chiar mai mare de substanțe auxiliare (solvenți, reactivi etc.) să fi ajuns cumva către laboratoarele ilegale, prin urmare, probabil că au fost deturnate[[13]](#footnote-14). Potrivit informațiilor comunicate de către autoritățile de asigurare a respectării legii, majoritatea substanțelor auxiliare din laboratoarele ilegale provin din interiorul UE, deoarece ele aproape niciodată nu sunt confiscate de către autoritățile vamale la frontierele externe ale UE. În concluzie, este foarte probabil ca numărul cazurilor de deturnare în interiorul UE a substanțelor auxiliare să fie foarte mare în UE. Acest fapt confirmă concluzia de mai sus, potrivit căreia prevenirea deturnării substanțelor auxiliare în UE nu a fost eficientă.

## Eficiența

În general, eficiența ia în considerare raportul dintre resursele utilizate în cadrul unei intervenții și modificările aduse de aceasta. În contextul acestei evaluări specifice, nu a fost posibilă stabilirea unui raport clar. Nu există nicio metodă suficient de riguroasă care să permită cuantificarea monetară a efectelor în termeni de reducere a aprovizionării cu droguri în urma prevenirii deturnării în acest scop a precursorilor necesari pentru producerea drogurilor.

Deși avantajul principal (prevenirea deturnării) nu poate fi cuantificat financiar, evaluarea a oferit suficiente indicii conform cărora eficiența regulamentelor nu este pusă la îndoială. Costurile pe care le generează atât pentru autorități, cât și pentru operatori nu pot fi considerate excesive, iar contribuția lor la obținerea unor beneficii semnificative (deși nu pot fi cuantificate) a fost recunoscută pe scară largă.

Totuși, evaluarea a arătat și că eficiența ar mai putea fi îmbunătățită, în special în domeniul comerțului exterior, prin scurtarea termenelor pentru notificările anterioare exportului, prin introducerea de praguri pentru o serie de obligații și a unui sistem electronic pentru autorizațiile de import și de export (eLicensing – autorizații electronice) și prin automatizarea validării acestor autorizații de către autoritățile vamale naționale, în contextul inițiativei privind un mediu de tip Ghișeu unic al UE în domeniul vamal[[14]](#footnote-15).

## Relevanța

Deoarece piața drogurilor ilicite este foarte dinamică, cu schimbări constante în ceea ce privește disponibilitatea drogurilor ilicite și a precursorilor utilizați pentru producerea lor, relevanța legislației privind precursorii de droguri este determinată de măsura în care aceasta continuă să limiteze oferta de precursori pentru producția ilicită de droguri, contribuind astfel la limitarea cantității de droguri ilegale produse și introduse ulterior în societatea noastră.

*Viteza cu care noi precursori de droguri pot fi incluși în regulamente*

De la revizuirea legislației în 2013, pot fi adăugate substanțe în regulamente (proces denumit și „clasificare”) prin intermediul unui regulament delegat al Comisiei. Astfel s-a redus la 12 – 15 luni timpul necesar pentru adaptarea regulamentelor. Deși situația s-a îmbunătățit semnificativ în comparație cu perioada de dinainte de 2013, când completările erau posibile doar prin procedura legislativă ordinară (care adesea dura mai mulți ani), durata de 12 – 15 luni este considerată în continuare prea lungă. Aceasta oferă infractorilor din domeniul drogurilor o perioadă semnificativă în cursul căreia aceștia pot continua relativ ușor să utilizeze substanța pentru fabricarea drogurilor ilegale și, în plus, pot dezvolta alternative, în timp ce este finalizat procesul de clasificare a noilor substanțe.

Prin urmare, se poate concluziona că regulamentele pot într-o anumită măsură să abordeze apariția noilor substanțe utilizate la fabricarea drogurilor ilegale, dar că este nevoie și să se analizeze în continuare modalități de accelerare a procesului de clasificare, luând în considerare viteza și ușurința cu care fabricanții de droguri ilegale pot să creeze noi substanțe care nu intră sub incidența regulamentelor.

*Pot regulamentele să se ocupe de utilizarea sporită a substanțelor neclasificate, în special a „precursorilor modificați”?*

Astfel cum s-a menționat anterior, în prezent, producătorii de droguri sintetice ilegale din UE utilizează aproape exclusiv precursori modificați.

Autoritățile de asigurare a respectării legislației și specialiștii în chimie explică faptul că nu prea există limitări în ceea ce privește inovațiile producătorilor de precursori modificați. Cu alte cuvinte, de fiecare dată când o nouă substanță este clasificată, infractorii vor putea „ajusta unele molecule” și inventa un nou precursor modificat. Timpul necesar pentru aceasta poate fi scurt și, în orice caz, este adesea mai scurt decât perioada necesară pentru clasificarea unei noi substanțe. Prin urmare, autoritățile nu vor putea niciodată să reacționeze suficient de rapid pentru a soluționa această problemă utilizând cadrul legislativ actual.

Pentru a ilustra acest mecanism, putem analiza evoluția din ultimul deceniu a precursorului principal utilizat în UE pentru producția de amfetamină. Înainte de 2010, fabricarea ilegală a acestui drog în UE avea la bază în principal precursorul clasificat BMK. Totuși, probabil din cauza măsurilor eficace de control și de monitorizare aplicate de autorități, producătorii de droguri ilicite au căutat alternative. Aceasta a condus la crearea ulterioară a APAAN, apoi a APAA și, în final, a MAPA; toți acești precursori modificați sunt utilizați pentru a înlocui BMK în procesul de fabricare a amfetaminei. Între timp, există indicii că este în continuă creștere cantitatea de amfetamină produsă ilegal în UE. Acest proces arată clar limitele și deficiențele unei abordări bazate pe controlul precursorilor de droguri, care este fundamentată în principal pe clasificarea substanțelor una câte una.

De asemenea, trebuie remarcat faptul că tehnicile tradiționale de „prevenire a deturnării substanțelor”, care au finalitate legală, au devenit astfel depășite și sunt mult mai puțin eficace în acest context. Este problematică în mod special cooperarea cu industria chimică, prin intermediul obligației de a notifica tranzacțiile suspecte, care este o caracteristică esențială a abordării de către UE a problemei precursorilor de droguri. Operatorii economici implicați în producerea acestor precursori modificați funcționează cel mai probabil ilegal cu bună știință și, prin urmare, niciodată nu vor coopera cu autoritățile sau nu vor notifica tranzacțiile suspecte.

În timpul revizuirii legislației din 2013, legiuitorii erau deja la curent cu privire la această problemă (APAAN apăruse înainte de 2013), prin urmare, ei au inclus așa-numitele dispoziții „atotcuprinzătoare” în regulamente. Scopul acestor dispoziții a fost de a permite autorităților competente să intervină în cazurile în care substanțe neclasificate, inclusiv precursorii modificați, erau comercializate sau traficate ilegal pentru a fi folosite la fabricarea drogurilor ilegale.

Dispoziția atotcuprinzătoare din Regulamentul privind comerțul exterior prevede că autoritățile competente din statele membre ale UE au obligația de a interzice introducerea transporturilor de substanțe neclasificate pe teritoriul vamal al UE sau ieșirea lor de pe respectivul teritoriu în cazul în care există suficiente dovezi că substanțele respective sunt destinate fabricării ilicite de stupefiante sau de substanțe psihotrope. Conform Regulamentului privind comerțul în interiorul UE, fiecare stat membru al UE poate adopta măsurile necesare pentru a permite autorităților sale competente să controleze și să monitorizeze tranzacțiile suspecte care implică substanțe neclasificate și, în special, dacă este necesar, să rețină și să confiște transporturile, pentru a împiedica utilizarea substanțelor neclasificate specifice la fabricarea ilicită de stupefiante sau de substanțe psihotrope.

Totuși, de la intrarea în vigoare a acestor dispoziții, experiența a arătat că majoritatea statelor membre nu aplică sau nu pot aplica aceste dispoziții atotcuprinzătoare, în principal din cauza lipsei de claritate cu privire la ceea ce constituie „dovezi suficiente”.

În ultimii ani, problemele întâmpinate cu dispozițiile atotcuprinzătoare și posibilele modalități de a le depăși au făcut obiectul a numeroase discuții purtate de Grupul de experți al UE pentru precursorii de droguri. Toți experții și autoritățile de asigurare a respectării legii sunt de acord că este absolut urgent nevoie de o metodă care să poată soluționa eficace problema substanțelor neclasificate, în special a precursorilor modificați, fără a fi nevoie să se clasifice substanțele în cauză.

Totuși, trebuie remarcat faptul că, deși este nevoie să se elaboreze metode alternative pentru a aborda provocarea determinată de precursorii modificați, „prevenirea deturnării” substanțelor chimice esențiale tradiționale, cum ar fi safrol, BMK și PMK, rămâne relevantă deoarece traficanții vor folosi întotdeauna calea minimei rezistențe. Orice relaxare din partea autorităților va fi exploatată imediat de infractori și, prin urmare, producătorii de droguri ilegale vor reveni la utilizarea substanțelor safrol, BMK, PMK etc.

Prin urmare, se poate concluziona că regimul actual de control și de monitorizare a precursorilor de droguri nu mai poate răspunde cu succes nevoilor generale ale societății pe care a fost conceput să le satisfacă.

În acest context, este de remarcat faptul că deturnarea precursorilor de droguri și traficul cu aceștia reprezintă un fenomen mondial care necesită și cooperare internațională. La nivel multilateral, temeiul juridic este prevăzut în Convenția ONU din 1988, iar Comisia ONU pentru stupefiante (CND) și Grupul operativ pentru precursori al Organul Internațional de Control al Stupefiantelor (INCB) sunt cele care materializează această cooperare. În ceea ce privește problema precursorilor modificați, toate părțile sunt de acord că nu există nicio soluție imediat disponibilă și că vor fi necesare abordări noi, inclusiv prin intermediul cooperării internaționale.

În plus, UE a încheiat acorduri privind precursorii de droguri cu 11 țări terțe, cum ar fi China, SUA, Mexic, Columbia și Turcia. În acest moment, cooperarea cu China este cea mai importantă deoarece, conform informațiilor deținute, toți precursorii modificați utilizați la fabricarea drogurilor ilicite în UE provin din China.

Totuși, evaluarea cooperării internaționale nu face obiectul acestei evaluări. Este de remarcat faptul că evaluarea în curs a Acordului UE-China de cooperare și asistență reciprocă în domeniul vamal analizează necesitatea de a consolida cooperarea vamală dintre UE și China cu privire la precursorii de droguri.

*Pot regulamentele să facă față utilizării abuzive a platformelor de comerț online?*

În cursul evaluării, părțile interesate din industrie s-au arătat foarte îngrijorate de lipsa controlului asupra platformelor de comerț online. Aceste platforme de comerț pot fi sub diverse forme: unele oferă doar informații privind cumpărătorul și furnizorul, contra cost sau gratuit, și nu sunt implicate în tranzacții; altele acționează ca platforme de comerț și sunt direct implicate în vânzări; iar producătorii își vând adesea produsele pe site-urile lor de internet.

Totuși, în prezent sunt disponibile prea puține informații fiabile cu privire la acest subiect. Dacă aceste platforme de comerț online trebuie sau nu să fie reglementate prin dispoziții speciale prevăzute în regulamente este dificil de apreciat, iar chestiunea depinde și de forma lor exactă sau de serviciile pe care le furnizează. Aceste aspecte necesită analize suplimentare. În acest context, va fi important să se asigure coerența cu strategia digitală europeană.

## Coerența

Evaluarea coerenței în ceea ce privește regulamentele privind precursorii de droguri a examinat mai multe aspecte.

*Cât de bine funcționează regulamentele la nivel intern și între ele?*

Consultările publice și consultările țintite efectuate au permis să se identifice un număr de elemente concrete de critică privind coerența internă a legislației evaluate. Acestea s-au referit la: definirea amestecurilor; faptul că substanțele din categoria 4[[15]](#footnote-16) (enumerate în anexa la Regulamentul privind comerțul exterior) nu intră și sub incidența Regulamentului privind comerțul în interiorul UE; și dezirabilitatea fuzionării celor două regulamente distincte existente.

Analiza acestor critici (care au fost formulate doar de o minoritate a respondenților) a dus la concluzia că ele în sine nu pun la îndoială coerența internă a regulamentelor. Dificultățile legate de definirea amestecurilor nu pot fi atribuite unor contradicții sau ambiguități din textele juridice, ci mai degrabă unei puneri în aplicare neuniforme. Absența substanțelor de categoria 4 din Regulamentul privind comerțul în interiorul UE nu atenuează în niciun fel eficacitatea dispozițiilor relevante din Regulamentul privind comerțul exterior, deoarece acesta din urmă stabilește obligații conexe acestor substanțe numai în ceea ce privește exporturile, și anume, ale căror efecte sunt resimțite în afara UE. În ceea ce privește posibila fuzionare a celor două regulamente, toate motivele invocate pentru o astfel de decizie au fost justificate prin considerente de conveniență, nefiind identificate dispoziții specifice care să genereze incertitudine cu privire la calea de acțiune necesară, cu atât mai puțin care să se contrazică reciproc.

*Cum se raportează regulamentele la alte intervenții la nivelul UE*

Prin luarea de măsuri pentru a evita deturnarea substanțelor chimice esențiale către producția de droguri, regulamentele contribuie la îndeplinirea unuia dintre cele cinci obiective ale Strategiei UE în materie de droguri pentru perioada 2013 – 2020) și anume „contribuția la destrămarea pieței drogurilor ilicite și la reducerea cuantificabilă a disponibilității drogurilor ilicite”. Numărul de confiscări și de transporturi oprite de precursori de droguri arată că legislația actuală privind precursorii de droguri determină o reducere a aprovizionării canalelor ilicite cu precursori de droguri și, prin urmare, o reducere a ofertei de droguri ilicite. Totuși, este imposibil să se cuantifice impactul exact al acestei legislații asupra reducerii generale a precursorilor de droguri deturnați către canalele ilicite.

Cu toate acestea, ca continua să fie important ca politica UE privind precursorii de droguri să rămână pe deplin aliniată la Agenda și Planul de acțiune ale UE în materie de droguri. În acest context, un aspect deosebit de important se referă la sprijinul pe care Observatorul European pentru Droguri și Toxicomanie (OEDT) l-ar putea acorda în ceea ce privește colectarea, consolidarea și analizarea datelor legate de precursorii de droguri.

*Pot regulamentele să coexiste fără tensiuni cu intervențiile naționale aferente care sunt permise prin tratatele UE?*

O potențială problemă de coerență este cauzată de faptul că o anumită substanță, gamma‑butirolactona (GBL), este atât precursor de droguri, cât și drog de sine stătător. Statutul ambiguu al substanței a dus la o situație în care aceasta este reglementată în moduri foarte diferite de la un stat membru la altul. De asemenea, au fost identificate mai multe substanțe care sunt clasificate ca droguri în legislația privind stupefiantele la nivelul statelor membre și ca precursor de droguri în regulamente. Prin ele însele, aceste aspecte nu afectează eficacitatea regulamentelor, dar, în anumite cazuri, pot cauza probleme în ceea ce privește integritatea pieței interne a UE. Totuși, acest fapt nu se datorează dispozițiilor din regulamente în sine și nici nu este posibil să se elimine această amenințare prin modificarea regulamentelor. Într-adevăr, substanțele incluse în tabelele din Convenția ONU din 1988 trebuie să rămână clasificate în regulamentele privind precursorii de droguri, indiferent dacă unele dintre ele sunt considerate droguri (și tratate ca atare) de către unele state membre. Din punctul de vedere al regulamentelor, este important să se asigure faptul că substanțele sunt clasificate în conformitate cu criterii aplicate în mod consecvent, deși acest fapt nu poate fi asigurat cu certitudine absolută, având în vedere obligațiile juridice care decurg din textul Convenției ONU din 1988.

*Compatibilitatea regulamentelor cu obligațiile internaționale*

Regulamentele includ obligațiile pe care Convenția ONU din 1988 le impune semnatarilor ei, cum ar fi, în special, obligația de a lua măsuri pentru a preveni deturnarea substanțelor specific desemnate în scopul fabricării ilicite de droguri [articolul 12 alineatul (1)] și obligația de a institui și de a menține un sistem de monitorizare a comerțului internațional cu substanțe specific desemnate [articolul 12 alineatul (9) litera (a)].

În ceea ce privește substanțele cărora li se aplică aceste obligații, există unele diferențe între substanțele enumerate în tabelele I și II din Convenția ONU din 1988 și substanțele clasificate în regulamente. Totuși, aceste diferențe există deoarece legislația UE, deși clasifică toate substanțele enumerate în Convenția ONU din 1988, include substanțe suplimentare care au fost clasificate pentru a contracara problemele specifice identificate în UE. Ca atare, se pare că nu există probleme de coerență cu Convenția ONU din 1988. În plus față de obligațiile care decurg din Convenția ONU din 1988, CND adoptă în mod regulat rezoluții privind controlul și monitorizarea precursorilor de droguri. Aceste rezoluții nu sunt obligatorii juridic și, în plus, în multe cazuri, UE pune în aplicare recomandările din rezoluții înainte de adoptarea acestora, deoarece adesea UE adoptă timpuriu „bunele practici” sau abordările inovatoare privind politica în materie de precursori de droguri.

Ca o concluzie generală, evaluarea nu a identificat probleme grave de coerență legate de regulamentele privind precursorii de droguri. În particular, nu par să existe elemente de incoerență nici pe plan intern și nici din punctul de vedere al obligațiilor juridice pe plan internațional ale UE în acest domeniu.

## Valoarea adăugată a UE

Examinarea valorii adăugate generate de regulamentele privind precursorii de droguri prezintă două specificități importante:

* din cauza existenței Convenției ONU din 1988, la care toate statele membre ale UE sunt semnatare, legiferarea în acest domeniu ar fi fost oricum necesară, indiferent dacă la nivel național sau la nivelul UE;
* alternativa intervenției la nivelul UE (și anume, statele membre pun în aplicare măsuri la nivel național) este fie imposibil din punct de vedere juridic, fie fezabil numai în circumstanțe strict definite.

De asemenea, este de evidențiat faptul că reglementarea la nivelul UE a comerțului exterior cu precursori de droguri este consecința directă a competenței exclusive a UE în domeniu, iar considerentele de coerență fac ca reglementarea simetrică a comerțului în interiorul UE să fie de dorit.

În pofida faptului că posibilitățile intervențiilor la nivel național sunt oricum limitate, există motive covârșitoare pentru care intervenția la nivelul UE este intrinsec preferabilă. În particular, regulamentele privind precursorii de droguri prevăd asistența reciprocă între autoritățile administrative ale statelor membre și cooperarea dintre acestea și Comisie. Acestea reprezintă un instrument extrem de valoros (și aproape indispensabil) pentru o intervenție de reglementare, al cărei scop este de a evita ca anumite bunuri să fie deturnate către canalele ilicite și să fie utilizate pentru activități infracționale, deoarece aceste activități, prin definiție, nu sunt cunoscute publicului, iar informațiile referitoare la ele nu pot fi obținute decât de către autoritățile competente și sunt adesea confidențiale.

Chestionarele țintite au oferit informații suplimentare cu privire la beneficiile concrete obținute din controlul precursorilor de droguri la nivelul UE, cum ar fi existența unor definiții, criterii și abordări comune, care asigură o mai bună coerență a punerii în aplicare a controalelor și care, de asemenea, pun la dispoziție norme clare și previzibile pentru operatorii economici.

Efectele negative atribuite intervenției la nivelul UE se referă la ritmul lent al modificărilor regulamentelor pentru a clasifica substanțe suplimentare (a se vedea secțiunea „Relevanța”) și la problemele care apar atunci când statele membre au priorități diferite în ceea ce privește substanțele pe care doresc să le pună sub control.

Totuși, în ansamblu, răspunsurile primite atât de la autoritățile din state membre, cât și de la operatorii economici au evidențiat mult mai multe beneficii decât neajunsuri.

De asemenea, evaluarea a arătat în mod convingător că intervențiile legislative la nivel național, pe lângă faptul că sunt inerent limitate de dispozițiile din tratate, tind să fie inferioare intervenției la nivelul UE nu numai din punctul de vedere al securității juridice, ci și din cel al eficacității.

# CONCLUZII

Evaluarea a arătat că sunt necesare măsuri suplimentare în ceea ce privește substanțele neclasificate, în special precursorii modificați.

Prin urmare, Comisia va lua în considerare o revizuire a regulamentelor UE privind precursorii de droguri și a instrumentelor juridice conexe, cum ar fi Decizia-cadru 2004/757/JAI a Consiliului din 25 octombrie 2004 de stabilire a dispozițiilor minime privind elementele constitutive ale infracțiunilor și sancțiunile aplicabile în domeniul traficului ilicit de droguri, ținând seama de aceste constatări și fără a aduce atingere rezultatelor procesului vizând o mai bună legiferare.

Această oportunitate ar putea fi folosită și pentru a lua în considerare consolidarea unei serii de alte aspecte ale regulamentelor, cum ar fi cele privind deturnarea precursorilor de droguri auxiliari și a AA din comerțul intra-UE, reducerea sarcinii administrative pentru operatorii economici și autoritățile competente și un control mai strict al platformelor de comerț online.

În acest scop, va fi necesară o abordare holistică pentru a asigura coerența cu alte inițiative și politici la nivelul UE, în special cu: Agenda și Planul de acțiune ale UE în materie de droguri; revizuirea mandatului Observatorului European pentru Droguri și Toxicomanie (OEDT); Strategia digitală europeană; noul Plan de acțiune vamală, în special în ceea ce privește gestionarea riscurilor vamale (și posibilitățile de consolidare a contribuției analizei și controlului riscurilor vamale la detectarea precursorilor); noua inițiativă privind sancțiunile vamale; inițiativa privind un mediu de tip Ghișeu unic al UE în domeniul vamal și evaluarea cooperării vamale dintre UE și China.

1. Regulamentul (CE) nr. 111/2005 al Consiliului din 22 decembrie 2004 de stabilire a normelor de monitorizare a comerțului cu precursori de droguri între Uniune și țările terțe, JO L 22, 26.1.2005, p. 1. [↑](#footnote-ref-2)
2. Regulamentul (CE) nr. 273/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 februarie 2004 privind precursorii drogurilor, JO L 47, 18.2.2004, p. 1. [↑](#footnote-ref-3)
3. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012XG1229(01)&from=RO> [↑](#footnote-ref-4)
4. Comisia Europeană, *Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor, Agenda și Planul de acțiune ale UE în materie de droguri (2021-2025)*, COM(2020) 606 final. [↑](#footnote-ref-5)
5. A se vedea articolul 16 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 273/2004 și articolul 32 alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 111/2005. [↑](#footnote-ref-6)
6. Amfetaminele includ amfetamina și metamfetamina. [↑](#footnote-ref-7)
7. De obicei, categoriile 1 și 2 din regulamente. [↑](#footnote-ref-8)
8. De obicei, substanțele din categoria 3 din regulamente. [↑](#footnote-ref-9)
9. Principalele etape ale procesului de producție a heroinei sunt următoarele: mac (cultivare)🡪opium🡪morfină🡪heroină. [↑](#footnote-ref-10)
10. Rapoartele anuale privind precursorii (2018 și 2019) – Precursorii și substanțele chimice frecvent utilizate la fabricarea ilicită a stupefiantelor și a substanțelor psihotrope, INCB. [↑](#footnote-ref-11)
11. A se remarca faptul că acest indicator trebuie interpretat cu precauție. Creșterea numărului de confiscări și/sau de cantități confiscate poate fi considerată pozitivă la prima vedere, întrucât aceasta înseamnă că autoritățile au fost mai eficace în prevenirea utilizării substanțelor chimice la fabricarea de droguri ilegale. Totuși, ea ar putea însemna pur și simplu și că deturnarea a crescut și că, de fapt, „problema” s-a agravat. Pe de altă parte, o scădere a numărului de confiscări sau a cantităților confiscate nu înseamnă necesar că autoritățile au fost mai puțin eficiente în a combate deturnarea. Aceasta poate însemna că deturnarea este în scădere, ceea ce ar fi evident o evoluție pozitivă. [↑](#footnote-ref-12)
12. Contrabanda cu (pre-)precursori pentru producerea de droguri sintetice – Raport asupra situației (2017-2018), Douane Belastingdienst, 2019. [↑](#footnote-ref-13)
13. De exemplu, acetona este utilizată la fabricarea derivaților de cocaină, heroină, dietilamida a acidului lisergic (LSD), amfetamină și metamfetamină. Pentru a obține 1 kg de astfel de droguri, sunt necesari câțiva zeci de litri de acetonă (sursa: Broșura pentru precursorii de droguri, elaborată de DG TAXUD, 2012). [↑](#footnote-ref-14)
14. <https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/electronic-customs/eu-single-window-environment-for-customs_en> [↑](#footnote-ref-15)
15. Medicamente de uz uman și medicamente de uz veterinar care conțin efedrină și/sau pseudoefedrină sau sărurile acestora. [↑](#footnote-ref-16)