



Bruxelles, den 14.5.2019
COM(2019) 228 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET
Evaluering af Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug
(EMCDDA) 2018

{SWD(2019) 174 final}

DA

DA

I. BAGGRUND

De menneskelige og sociale omkostninger ved narkotikamisbrug er særdeles høje. Narkotika og narkotikamisbrug påvirker mange menneskers helbred og velbefindende, navnlig blandt unge, skaber sikkerhedsudfordringer og medfører for tidlig død. Narkotikamisbrug har således omkostninger for folkesundheden (forebyggelse af narkotikamisbrug, sundhedspleje og behandling), den offentlige sikkerhed, miljøet og arbejdsproduktiviteten. Markedet for ulovlige narkotika er det mest dynamiske kriminelle marked i EU og kan hurtigt tilpasses narkotikakontrolforanstaltninger.

Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug (EMCDDA, i det følgende benævnt "agenturet") blev oprettet i 1993 som et af EU's decentraliserede agenturer¹. Dets mål er i henhold til artikel 1 i forordning (EF) 1920/2006 (i det følgende benævnt "oprettelsesforordningen")² at forsyne EU og dets medlemsstater med faktuelle, objektive, pålidelige og sammenlignelige oplysninger på europæisk plan om narkotika og narkotikamisbrug samt konsekvenserne heraf. Agenturets centrale opgaver består i at indsamle og analysere eksisterende data, forbedre metoderne til sammenligning af oplysninger, formidle oplysninger og samarbejde med europæiske og internationale organisationer og organer samt tredjelande. Agenturet fungerer som et ekspertisecenter, der tilvejebringer oplysninger om narkotikasituationen, ikke blot i Europa, men også internationalt.

Oprettelsesforordningens artikel 23 bestemmer, at der skal iværksættes "*en ekstern evaluering af centret hvert sjette år samtidig med afslutningen af to treårige arbejdsprogrammer for centret*". Evalueringen skal også omfatte Reitox-systemet (Det Europæiske Informationsnet for Narkotika og Narkotikamisbrug)³. Den foregående evaluering blev gennemført i 2011-2012⁴. Derfor indledte Kommissionen en evaluering sidst i 2017, som blev gennemført i 2018. Evalueringen blev udført af et konsortium ført an af ICF Consulting Ltd., i samarbejde med Centre for the Study of Democracy (CSD) og Optimity Advisors, og fandt sted i perioden marts til november 2018. Den endelige evalueringsrapport vil blive offentliggjort online.

Denne rapport vil blive forelagt Europa-Parlamentet og Rådet samt agenturets bestyrelse. Det arbejdsdokument, der ledsager denne rapport fra Kommissionen, indeholder en detaljeret analyse af resultaterne af den eksterne evaluering.

II. EVALUERINGS RESULTATER

Evalueringen fandt sted inden for følgende rammer:

¹ Rådets forordning (EØF) nr. 302/93 af 8.2.1993 om oprettelse af et europæisk overvågningscenter for narkotika og narkotikamisbrug (EFT L 36 af 12.2.1993, s. 1).

² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1920/2006 af 12.12.2006 vedrørende Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug (omarbejdning) (EUT L 376 af 27.12.2006, s. 1), som senest ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/2101 af 15.11.2017 om ændring af forordning (EF) nr. 1920/2006 for så vidt angår udveksling af oplysninger om et system for tidlig varsling af og risikovurderingsprocedure for nye psykoaktive stoffer (EUT L 305 af 21.11.2017, s. 1).

³ Jf. artikel 5 i oprettelsesforordningen.

⁴ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/drug-control/docs/2012_emcdda_evaluation_main_report_en.pdf

- *Materielle rammer:* Evalueringen dækkede begge søjler af agenturets arbejde, dvs. folkesundhed og den offentlige sikkerhed. Den så på agenturets ledelse og forvaltning, den organisatoriske struktur, dets operationer, finansiering og ressourcer, dets informationsstyring og arbejdet i Reitox, samarbejdet med andre relevante EU-agenturer (som f.eks. agenturerne for retlige og indre anliggender⁵, Det Europæiske Lægemiddelagentur (EMA), Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme (ECDC)) og internationale organisationer (som f.eks. Verdenssundhedsorganisationen (WHO), FN's Kontor for Bekæmpelse af Narkotika og Kriminalitet (UNODC) osv.), partnerskaber med tredjelande og kommunikation og formidling af forskning.
- *Geografiske rammer:* Evalueringen omfattede de lande, der indberetter oplysninger til agenturet, dvs. EU-medlemsstaterne samt Norge og Tyrkiet, og de tredjelande, som agenturet har tættere forbindelser til i kraft af samarbejdsordninger, samarbejdsaftaler eller lignende.
- *Tidsmæssige rammer:* Evalueringen dækkede aktiviteterne i perioden 1. januar 2013 til 30. juni 2018⁶, som falder sammen med afslutningen af to på hinanden følgende treårige strategier og arbejdsprogrammer for agenturet.

Ved evalueringen blev agenturet vurderet i forhold til resultaterne af den foregående evaluering ud fra de fem standardevalueringskriterier virkningsfuldhed, effektivitet, sammenhæng, relevans og EU-merværdi. Evalueringsspørgsmålene vedrørende indhøstede erfaringer blev fordelt på disse fem kriterier. Evalueringens konklusioner er sammenfattet i det følgende med udgangspunkt i disse fem kriterier og beskrevet nærmere i det ledsagende arbejdsdokument.

Kontrahenten identificerede en række begrænsninger ved gennemførelsen af den eksterne evalueringsundersøgelse, som har haft betydning for denne rapport. Den væsentligste begrænsning var de manglende referencetal for de fleste elementer, hvilket gjorde det vanskeligt at analysere fremskridt. Andre problemer, som kunne begrænse resultaternes robusthed, omfatter evalueringens korte varighed, den lave svarprocent for nogle spørgsmål eller fra visse interessentgrupper, kvaliteten af de modtagne data, anvendelsen af forskellige centrale præstationsindikatorer i løbet af evalueringsperioden og det forhold, at der ikke forelå et aktivitetsbaseret budget⁷.

A. Relevans

Med relevanskriteriet blev det undersøgt, om agenturets resultater var i tråd med de mange interessenters behov. Herudfra blev agenturets evne til at tilpasse sig videnskabelige, økonomiske, politiske, sociale og teknologiske forandringer vurderet. Endelig blev

⁵ Agenturerne for retlige og indre anliggender er ud over EMCDDA: Ceuol (Den Europæiske Unions Agentur for Uddannelse inden for Retshåndhævelse), EASO (Det Europæiske Asylstøttekontor), EIGE (Det Europæiske Institut for Ligestilling mellem Mænd og Kvinder), eu-LISA (Det Europæiske Agentur for den Operationelle Forvaltning af Store IT-Systemer inden for Området med Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed), Eurojust, Europol (Den Europæiske Unions Agentur for Retshåndhævelsessamarbejde), FRA (Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder) og Frontex (Det Europæiske Agentur for Forvaltning af det Operative Samarbejde ved EU-Medlemsstaternes Ydre Grænser).

⁶ Slutdatoen for kontrahentens arbejde var sat til den 30.6.2018, dvs. datoen for indgivelse af agenturets almindelige aktivitetsberetning 2017:

http://www.emcdda.europa.eu/publications/gra/2017_en

⁷ Se afsnit V.B. og bilag II(2) i det ledsagende arbejdsdokument for yderligere oplysninger.

relevanskriteriet brugt til at undersøge interessenternes syn på en potentiel udvidelse af overvågningens omfang og identificere bedste praksis med hensyn til ulovlige og lovlige stoffer samt misbrugsadfærd, som ikke involverer stoffer.

Agenturets aktiviteter opfyldte de mange interessenters behov, idet de tilvejebragte oplysninger var relevante og rettidige. Som påvist hele vejen gennem høringsaktiviteterne efterkom agenturet i vid udstrækning de politiske beslutningstageres behov, især på EU-plan og i mere begrænset omfang på nationalt plan. Der er plads til et mere omfattende samarbejde med det videnskabelige samfund samt til at øge synligheden blandt fagfolk og i den brede offentlighed.

Agenturet tilpassede sig forskellige ændringer i løbet af evalueringsperioden på en god måde. Udbud af og efterspørgsel efter narkotika er en dynamisk og foranderlig størrelse, og agenturet reagerede ved at sætte større fokus på nye trusler og tendenser, udvikle nye metoder og anvende open-source-oplysninger såsom spildevandsanalyser⁸ og trendspotterundersøgelser⁹. I sine publikationer henvender agenturet sig til forskellige målgrupper ved at skræddersy dem til de forskellige typer interessenter. Generelt påviste interviewene et behov for mere fremadrettede tiltag, som identificerer fremtidige tendenser og risici med henblik på at understøtte EU's beredskab og indsats bedre i et narkotikalandskab i konstant forandring, samt mere direkte kommunikation med de nationale interessenter.

Agenturet foretog en intern omorganisering, så det i højere grad kom til at stemme overens med narkotikapolitikens politiske og strategiske mål, og imødegik økonomiske begrænsninger ved at prioritere sine aktiviteter og omfordele sine ressourcer.

Der blev ved evalueringen endvidere set på spørgsmålet om en potentiel fremtidig udvidelse af agenturets arbejdsområde. Her var resultatet ikke entydigt. Mens størstedelen af medlemsstaternes repræsentanter og agenturets personale var for en udvidelse til andre lovlige og ulovlige stoffer, herunder alkohol, tobaksvarer og receptpligtig medicin, og – i mindre omfang – misbrugsadfærd, herunder gambling, var ikke alle europæiske interessenter og internationale organisationer af samme opfattelse.

B. Virkningsfuldhed

Med kriteriet virkningsfuldhed blev det vurderet, i hvor høj grad det er lykkedes agenturet at opfylde eller gøre fremskridt med opfyldelsen af dets mål og de prioriteter, der er opstillet i oprettelsesforordningen. Det blev undersøgt, i hvilket omfang de strukturelle ændringer som følge af gennemførelsen af EMCDDA-strategien 2025¹⁰ og den seneste interne omorganisering påvirkede virkningerne af agenturets arbejde. Andre aspekter, som blev undersøgt under dette kriterium, omfattede virkningerne af Reitox-nettet¹¹, anvendelsen af interne overvågningsredskaber, eksterne faktorer, som påvirkede agenturets

⁸ http://www.emcdda.europa.eu/topics/pods/waste-water-analysis_en

⁹ Trendspottermanual: www.emcdda.europa.eu/publications/manuals/trendspotter-manual_en. Den seneste trendspotterundersøgelse omhandlede de nyeste tendenser på kokainmarkedet: <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10225/2018-cocaine-trendspotter-rapid-communication.pdf>

¹⁰ http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/4273/2017.1998 EMCDDA STRATEGY 2025_web-1.pdf.

¹¹ Medlemmerne af Reitox-nettet er udpegede nationale institutioner eller agenturer med ansvar for indsamling og indberetning af data om narkotika og narkotikamisbrug ("nationale kontaktpunkter" eller "nationale narkotikaobservatorier").

gennemslagskraft, og dets internationale aktiviteter, dvs. samarbejdet med tredjelande og internationale organisationer.

Under hensyntagen til det generelle indtryk, som interessenthøringerne efterlod, viste evalueringen, at agenturet er almindeligt anerkendt og yderst velanset blandt interessentgrupperne som et ekspertisecenter, der tilvejebringer oplysninger om narkotikasituationen, ikke blot i Europa, men også internationalt. De frembragte oplysninger opfattes som faktuelle, objektive, pålidelige og robuste, som det fremgår af den målrettede undersøgelse for civilsamfundet og det videnskabelige samfund samt af den offentlige høring. De samme kilder viste, at de områder, der primært skal forbedres og styrkes, omfatter forbedring af oplysningernes sammenlignelighed, mere omfattende anvendelse af visuelle hjælpemidler og forbedring af kvaliteten af oversættelser.

Evalueringen fandt, at de fleste af målene i agenturets treårige strategier og arbejdsprogrammer blev opfyldt.

Med hensyn til overvågningen af narkotikaproblemet klarede agenturet sig godt. Dets tilvejebringelse af data om efterspørgsel og – i mindre omfang – udbud bidrog til at orientere de relevante myndigheder og fagfolk og forbedre deres muligheder for at reagere på narkotikatendenserne. Agenturet indførte mekanismer til regelmæssig og vedvarende overvågning af udviklingen på narkotikaområdet, som var rettet mod at identificere nye risici. Overvågningsopgaven følges op med offentliggørelse af regelmæssige og ajourførte oplysninger om udviklingen i narkotikaudbud og -efterspørgsel, navnlig via den europæiske narkotikarapport, men også gennem agenturets mange andre udgivelser. Evalueringen konkluderede imidlertid også, at arbejdet med blandingsbrug er særdeles mangelfuldt. I denne forbindelse understregede den eksterne undersøgelse, at begrebet "blandingsbrug" ikke er nævnt en eneste gang i agenturets treårige strategier og arbejdsprogrammer.

Tilsvarende blev agenturets arbejde med overvågning af de foranstaltninger, der iværksættes for at afhjælpe narkotikarelaterede problemer, evalueret positivt af interessenterne, her navnlig af de civilsamfundsorganisationer, der deltog i den offentlige høring, besvarede undersøgelsens spørgsmål og de få målrettede interviews. Portalen for bedste praksis¹² er et vigtigt forum for udveksling af bedste praksis inden for områderne forebyggelse, behandling, skadesreduktion og social reintegration.

I kraft af gennemførelsen af systemet for tidlig varsling, som er tilgængeligt 24/7, var agenturet med til at finde nye psykoaktive stoffer (NPS) og dermed forbedre medlemsstaternes muligheder for at tackle dette voksende problem. I de senere år er antallet af nye psykoaktive stoffer, som er fundet i EU for første gang og derfor indberettet til det tidlige varslingsystem, faldet fra det højeste niveau, der blev registreret i 2014¹³. Ved udgangen af 2018 blev over 700 nye psykoaktive stoffer overvåget i det tidlige varslingsystem, hvoraf ca. halvdelen hvert år er tilgængelige på det europæiske marked¹⁴. De fundne stoffer er imidlertid blevet farligere, og derfor foretog agenturet i 2017-2018 flere risikovurderinger end nogensinde før i et givet år¹⁵. Agenturets rolle i denne proces er blevet styrket ved den nye lovgivning om nye psykoaktive stoffer¹⁶.

¹² http://www.emcdda.europa.eu/best-practice_en

¹³ Anmeldelser i 2012 (referenceår): 73, 2013: 81, 2014: 101, 2015: 98, 2016: 66, 2017: 53.

¹⁴ Kilde: EMCDDA.

¹⁵ 11 risikovurderinger blev færdiggjort i 2017 og 2018, hvilket udmøntede sig i forslag fra Kommissionen om at få disse stoffer underlagt kontrol. De stoffer, der var omfattet af disse risikovurderinger, var

Endelig blev der med hensyn til udviklingen af redskaber og instrumenter, der skal hjælpe medlemsstaterne med deres nationale narkotikapolitikker, efter anmodning ydet specifik støtte til enkelte medlemsstater med henblik på at hjælpe dem med at udforme eller overvåge nationale narkotikastrategier og -politikker. Dette var i 2015 tilfældet for Tyskland, Irland og Luxembourg. Der er blevet udviklet redskaber og instrumenter til evaluering af narkotikapolitikker og overvågning af narkotikamarkedene¹⁷.

Reitox-nettet leverede de data og oplysninger, der var nødvendige for at opfylde målene i agenturets treårige strategier og arbejdsprogrammer i evalueringsperioden. Den eksterne undersøgelse konkluderede endvidere med udgangspunkt i tilbagemeldingerne fra forskellige interessenter, herunder EMCDDA's personale, at kvaliteten og rettidigheden af de indberettede data var forskellig fra et nationalt kontaktpunkt til et andet, selv om der var gjort fremskridt siden den seneste evaluering. Disse forskelle skyldtes primært de menneskelige og finansielle ressourcer, som de nationale kontaktpunkter havde til rådighed. Det er muligt at opnå yderligere forbedringer, navnlig med hensyn til de tilvejebragte datas sammenlignelighed.

Agenturets aktiviteter på internationalt plan er forenelige med EU's prioriteter i Unionens optræden udadtil. Agenturet bringer EU's evidensbaserede erfaringer med politisk beslutningstagning inden for narkotikaovervågning videre til tredjelande og hjælper dermed med at forbedre den globale forståelse af narkotikaproblemet, hvilket igen giver et mere fuldstændigt billede af situationen i EU. De internationale interessenter og agenturets personale var generelt enige om, at der kunne gøres mere på internationalt plan, dvs. samarbejde med andre tredjelande og styrket samarbejde med internationale organisationer. Dette skal dog være i tråd med agenturets mission og være relateret til den bedre forståelse af narkotikaproblemet. De hørte interessenter bemærkede, at der finder overlappinger sted, f.eks. indsamler FN's Kontor for Bekæmpelse af Narkotika og Kriminalitet også data, og dette dobbeltarbejde bør afhjælpes.

Selv om ændringerne i agenturets struktur som følge af gennemførelsen af EMCDDA-strategien 2025 og den interne omorganisering har fundet sted for relativt nylig, og der skal gå længere tid, inden virkningerne bliver helt synlige, ser de ud til at have haft positiv indflydelse på virkningerne af agenturets arbejde. Den interne omorganisering har yderligere understøttet udførelsen af de opgaver, agenturet tillægges i henhold til oprettelsesforordningen, og opfyldelsen af dets mål. Omstruktureringen af de videnskabelige ressourcer i overensstemmelse med de to søjler i EMCDDA-strategien 2025 har f.eks. hjulpet agenturet med at tilvejebringe mere robuste data, tilpasse sig den seneste videnskabelige og

acryloylfentanyl, furanylfentanyl, AB-CHMINACA, ADB-CHMINACA, 5F-MDMB-PINACA, CUMYL-4CN-BINACA, 4-fluoroisobutyrylfentanyl, tetrahydrofuranylfentanyl, carfentanil, methoxyacetylfentanyl og cyclopropylfentanyl.

¹⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/2101 af 15.11.2017 om ændring af forordning (EF) nr. 1920/2006 for så vidt angår udveksling af oplysninger om et system for tidlig varsling af og risikovurderingsprocedure for nye psykoaktive stoffer, EUT L 305 af 21.11.2017, s. 1. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2017/2103 af 15.11.2017 om ændring af Rådets rammeafgørelse 2004/757/RIA med henblik på at inkludere nye psykoaktive stoffer i definitionen af »narkotika« og om ophævelse af Rådets afgørelse 2005/387/RIA, EUT L 305 af 21.11.2017, s. 12.

¹⁷ Se f.eks. "Evaluating drug policy: a seven-step guide to support the commissioning and managing of evaluations", www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/4680/td0417390enn1.pdf, og det tilhørende websted (www.emcdda.europa.eu/publications/topic-overviews/policy-evaluation), eller "Trendspotter manual: a handbook for the rapid assessment of emerging drug-related trends", <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10233/2018-trendspotter-manual.pdf>.

miljømæssige udvikling og reagere på udfordringer og kontekstuelle forandringer på narkotikaområdet.

Eksterne faktorer, der har påvirket virkningerne af agenturets arbejde, omfatter narkotikaforbrugets omskiftelige landskab, fremkomsten af nye markedspladser og nye sikkerhedsudfordringer i forbindelse med narkotika og skiftende nationale politikker. Agenturet reagerede proaktivt på disse faktorer, som forklaret ovenfor.

Den overordnede konklusion på evalueringen er, at de mange redskaber og mekanismer (både interne og eksterne), der anvendes til at overvåge og følge op på agenturets resultater, ser ud til at fungere godt og være egnede til at sikre ansvarlighed og en passende vurdering af agenturets overordnede præstation. Det understreges dog i evalueringsrapporten, at som følge af anvendelsen af forskellige centrale præstationsindikatorer (KPI'er) i løbet af evalueringsperioden og det manglende aktivitetsbaserede budget kunne præstationerne kun overvåges på baggrund af nøgleindikatorer. For at afhjælpe dette problem i fremtiden bør der gøres en yderligere indsats for at strømline indikatorerne og indføre et aktivitetsbaseret budget.

C. Effektivitet

Effektivitetskriteriet blev brugt til at vurdere, om omkostningerne i forbindelse med agenturets aktiviteter og dets opfyldelse af mål og levering af resultater var rimelige set ud fra de finansielle og menneskelige ressourcer og administrative ordninger.

Under hensyntagen til de tilgængelige datas begrænsninger kunne det i evalueringen med rimelighed konkluderes, at agenturet har udnyttet de tilgængelige menneskelige og finansielle ressourcer effektivt til at levere de output, resultater og virkninger, der blev fastsat i dets treårige strategier og arbejdsprogrammer. Ved at foretage ændringer i sin organisation og ledelsesstruktur og omfordele de tilgængelige (menneskelige og finansielle) ressourcer øgede agenturet sine output og indførte nye produkter og tjenester uden at modtage ekstra midler.

Budgettet forblev relativt fladt i evalueringsperioden med blot enkelte mindre udsving. Sammenholdt med 2012 steg budgettet med mindre end 1 %. Det meste af budgettet (60 % i 2017) gik til personaleomkostninger. Disse omkostninger dækker både drift og administrative funktioner/støttefunktioner. I evalueringsperioden steg driftspersonalets andel gradvist fra 68 % i 2012 til 71 % i 2017.

Resultatet af agenturets arbejde er bl.a. et klart og velunderbygget billede af narkotikasituationen i EU, en informeret debat om narkotikapolitikker og -strategier, et effektivt forenklet og brugbart net af fagfolk inden for området narkotika og narkotikamisbrug (Reitox), herunder effektiv udveksling af oplysninger og bedste praksis, en proaktiv tilgang til nye stoffer og tendenser og fremme af videnskabelig ekspertise. Det er vanskeligt at sætte tal på disse resultater, men generelt sætter alle interessenter på EU-plan samt på nationalt og internationalt plan stor pris på agenturets output.

Agenturet giver god valuta for pengene, idet udgifterne til frembringelse og forvaltning af dets output og aktiviteter er fornuftige set i forhold til andre EU-agenturer af tilsvarende størrelse og med tilsvarende arbejdsbyrde, som det fremgår af benchmarking-casestudiet¹⁸.

¹⁸ Benchmarking-casestudiet sammenlignede agenturet med Agenturet for Grundlæggende Rettigheder (FRA) ud fra flere kriterier, jf. bilag 4 i den endelige eksterne evalueringsrapport. Derudover sammenlignede casestudiet agenturets budgetter med budgetterne for Agenturet for Grundlæggende

Resultaterne på europæisk plan ville ikke kunne opnås af én enkelt national enhed, især ikke udviklingen af standardindikatorer, som anvendes af samtlige medlemmer af Reitox-nettet, afprøvningen af narkotikarelaterede politikker og foranstaltninger, det tidlige varslingsystem for nye trusler og udvekslingen af bedste praksis.

Opfyldelsen af de centrale præstationsindikatorer og den høje budgetgennemførelsesgrad viser, at den decentraliserede forvaltningsmodel, der blev benyttet ved evalueringsperiodens indledning, gav de forventede resultater. De tyder på, at den nuværende ledelsesform og organisatoriske struktur samt de aktuelle forvaltningssystemer og arbejdsmetoder passer til agenturets operationer. Agenturets administrative struktur og arbejdsmetoder kan stadig forenkles yderligere, f.eks. ved at gennemgå og modernisere de informations- og kommunikationsteknologiske værktøjer og forbedre den interne planlægning ved at vedtage aktivitetsbaserede budgetter.

Agenturet har forbedret sin tilstedeværelse online, og interessenter rapporterede om tilfredshed med tilstedeværelsen og kommunikationen og fandt den ganske effektiv. Der kan foretages yderligere forbedringer for at nå ud til nationale interessenter, primært politiske beslutningstagere og fagfolk.

D. Sammenhæng

Sammenhængskriteriet blev brugt til at undersøge, i hvilken udstrækning agenturets aktiviteter og mål understøttede udviklingen i de centrale EU-politikker og supplerede tiltag iværksat af andre EU-agenturer og medlemsstater, herunder overensstemmelse med de reguleringsmæssige rammer. Det blev endvidere anvendt til at undersøge agenturets overholdelse af den fælles tilgang for decentraliserede agenturer¹⁹ og dets treårige strategier og arbejdsprogrammernes²⁰ overensstemmelse med målene i oprettelsesforordningen, EU's narkotikastrategi (2013-2020)²¹ og dens handlingsplaner²² samt den europæiske dagsorden for sikkerhed²³.

Ved den eksterne evaluerings skrivebordsundersøgelser blev der påvist en høj grad af sammenhæng mellem de reguleringsmæssige rammer og målene og aktiviteterne i de treårige strategier og arbejdsprogrammer. Alle mål i de to strategidokumenter er i tråd med og kan spores tilbage til oprettelsesforordningen. Agenturets aktiviteter bidrog i vid udstrækning til de bredere EU-prioriteter inden for narkotikapolitikken, idet de både tog fat på problemer på narkotikaudbuds- og -efterspørgselssiden, dog i mindre omfang for så vidt angik udbudsproblematikken, og bistod EU-institutionerne med teknisk bistand og ekspertviden. I oprettelsesforordningen fastsættes det specifikt i bilag I, at data om nye tendenser inden for blandingsbrug skal overvåges, men dette er ikke nævnt i målene i strategidokumenterne og sker fortsat i for ringe grad.

Rettigheder, Det Europæiske Arbejdsmiljøagentur (EU-OSHA) og Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO), jf. afsnit VI.C. i det ledsagende arbejdsdokument.

¹⁹ Se https://europa.eu/european-union/sites/europaefiles/docs/body/joint_statement_and_common_approach_2012_da.pdf for yderligere oplysninger om "den fælles tilgang".

²⁰ 2013-2015: http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/676/wp2013-15_393821.pdf og 2016-2018: <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/2095/TDAX16001ENN.pdf>

²¹ EUT C 402 af 29.12.2012, s. 1.

²² EU's narkotikahandlingsplan 2013-2016, EUT C 351 af 30.11.2013, s. 1. EU's narkotikahandlingsplan 2017-2020, EUT C 215 af 5.7.2017, s. 21.

²³ COM(2015) 185 final.

Agenturets mål og aktiviteter som opført i de treårige strategier blev endvidere fundet sammenhængende med EU's narkotikastrategi og dens handlingsplaner. Sammenhængen med den europæiske dagsorden om sikkerhed blev bl.a. dokumenteret i omfattende fælles arbejde med Den Europæiske Unions Agentur for Rets håndhævelsessamarbejde (Europol), herunder adskillige fælles udgivelser, som f.eks. rapporterne om det europæiske narkotikamarked (European Drug Market Reports²⁴) og den seneste publikation om narkotika og det mørke net (Drugs and the darknet²⁵).

Selv om agenturet har gjort fremskridt i håndteringen af udbudsrelaterede problemer i forhold til den foregående evalueringsperiode, er der fortsat plads til forbedringer på dette område. Agenturet udviklede udbudsrelaterede indikatorer og arbejdede tæt sammen med Europol om problemerne på udbudssiden. Indsamlingen af data om udbudsrelaterede problemer bør dog forbedres yderligere²⁶. Dette kræver, at de nationale kontaktpunkter, som er agenturets vigtigste dataleverandører, tilvejebringer flere data.

Agenturets arbejde er i tråd med den fælles tilgang for decentraliserede agenturer. De indførte redskaber og mekanismer fungerer godt og er egnede til at sikre ansvarlighed og relevant vurdering af den overordnede præstation. Gennemførelsen af de treårige strategier og arbejdsprogrammer og forvaltningsplanen overvåges via en række overvågningstiltag. Udviklingen af klare centrale præstationsindikatorer er positiv, men de ændret sig i løbet af evalueringsperioden, og derfor var det ikke altid muligt at foretage sammenligninger over tid og i forhold til den foregående evaluering. Derudover har agenturet endnu ikke gennemført alle tiltag under den fælles tilgang, navnlig vedrørende aktivitetsbaseret forvaltning og aktivitetsbaserede budgetter. Der er i den eksterne evaluering identificeret yderligere elementer, som mangler, inden der er fuld overensstemmelse med den fælles tilgang. Disse fremgår af det ledsagende arbejdsdokument.

Sammenhængen med andre EU-agenturer, herunder Europol, Det Europæiske Lægemiddelagentur (EMA), Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme (ECDC) og Den Europæiske Unions Agentur for Strafferetligt Samarbejde (Eurojust), blev gjort lettere ved, at agenturerne gennemgik hinandens arbejdsprogrammer. Derudover supplerer agenturets mål og aktiviteter, herunder dem, der fremgår af EMCDDA-strategien 2025, de mål og aktiviteter, som Kommissionen og andre europæiske agenturer arbejder med.

Der findes synergier med Kommissionen inden for området narkotikaprækursorer, med Europol og Det Europæiske Lægemiddelagentur inden for området nye psykoaktive stoffer, med Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme i kraft af fælles publikationer og missioner vedrørende smitsomme sygdomme, der overføres ved brug af narkotika, og med Forvaltningsorganet for Forbrugere, Sundhed og Fødevarer i forbindelse med udvikling af bedste praksis på folkesundhedsområdet. Forholdet til Kommissionens tjenestegren med ansvar for sundhed (GD SANTE) er en af de synergier, der kunne udnyttes bedre.

²⁴ 2016: <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10225/2018-cocaine-trendspotter-rapid-communication.pdf>. 2013: http://www.emcdda.europa.eu/publications/joint-publications/drug-markets_en

²⁵ <http://www.emcdda.europa.eu/darknet>

²⁶ Der gøres status herover i den fælles EMCDDA-Europol-rapport "Improved drug supply indicators for Europe: progress report", www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10178/Improved%20drug%20supply%20indicators%20for%20Europe_Joint%20publication.pdf

Generelt er der kun få overlapninger med andre agenturer, da agenturets stilling er unik for så vidt angår narkotikasituationen på tværs af EU. Der er derfor minimalt dobbeltarbejde, men en høj sandsynlighed for synergier. Interessenterne fandt det ikke ønskværdigt at sammenlægge agenturet med et andet agentur²⁷.

Med hensyn til sammenhængen med medlemsstaternes politikmål på narkotikaområdet antydede et fåtal af respondenterne, at agenturets aktiviteter var noget usammenhængende. Dette blev forklaret med, at flere medlemsstater opstiller målene for deres narkotikapolitikker ud fra en blandingsmisbrugstilgang, mens agenturets mandat ikke omfatter lovlige stoffer og misbrugsadfærd. Derfor kan agenturet ikke skaffe data om andre former for misbrug til medlemsstaterne til støtte for deres politikker.

Agenturet udøver fælles aktiviteter og har skabt synergier med Europol, Den Europæiske Unions Agentur for Uddannelse inden for Rets håndhævelse (Cepol) og Eurojust vedrørende sikkerhedsrelaterede problemer på EU's narkotikamarked. Dets overvågning og videnskabelige ekspertise har understøttet Europol's operationer ved at give de narkotikarelaterede sikkerhedsproblemer en europæisk vinkel. Agenturet kunne yde mere bistand til sikkerhedsproblemer ved at udvikle udbudsindikatorer og tilsvarende datasæt.

Rammeprogrammet for internationalt samarbejde i EMCDDA-regi 2018-2025²⁸ ensretter agenturets aktiviteter på dette område efter EMCDDA-strategien 2025. Agenturet kunne dog i højere grad fokusere på at forstå, hvordan de globale narkotikaproblemer og den politiske udvikling påvirker narkotikasituationen i EU.

Evalueringen påviste en høj grad af overlapning i medlemsstaternes årlige indberetninger til agenturet og FN's Kontor for Bekæmpelse af Narkotika og Kriminalitet. Det blev foreslået, at de to agenturer kunne arbejde sammen om at finde mulige løsninger for at optimere og strømline medlemsstaternes indberetningsprocesser og dermed forbedre kvaliteten af de indberettede data.

E. EU-merværdi

Kriteriet om EU-merværdi blev brugt til at undersøge fordelene ved agenturet sammenlignet med det, der kunne være opnået alene på nationalt plan. Det blev mere specifikt anvendt til at vurdere agenturets kapacitet til at forbedre medlemsstaternes overvågning af og reaktion på narkotikarelaterede problemer samt, i hvilken grad det var en værdifuld kilde til oplysninger for dets vigtigste "kunder". Der blev endvidere ud fra dette kriterium set på bæredygtigheden af agenturets aktiviteter, og det blev vurderet, hvorvidt der i et scenarie, hvor agenturet blev afviklet, ville være levedygtige alternativer, som kunne varetage dets opgaver.

Agenturet har et fremragende ry som en kilde til omfattende, videnskabelige og pålidelige narkotikarelaterede oplysninger. Det opfattes som den væsentligste kilde til data på EU-plan og benyttes af nationale, europæiske og internationale interessenter, især politiske beslutningstagere, forskere og fagfolk inden for dette område.

²⁷ Dette var holdningen hos 54 % af alle interviewede interessenter. Derudover gav næsten alle deltagere i den offentlige høring et klart svar på agenturets potentielle lukning eller sammenlægning med et andet organ.

²⁸

<http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/9886/International%20Cooperation%20Frame%20work.pdf>.

Agenturet har i høj grad næret den politiske debat på såvel EU- som (i mindre grad) nationalt plan. På EU-plan blev tilvejebringelsen af videnskabelige og rettidige oplysninger og deltagelsen i udformningen, gennemførelsen og overvågningen af narkotikarelaterede politikker anset som afgørende for at sikre, at den politiske debat og de narkotikarelaterede politikker er evidensbaserede. På nationalt plan blev udvekslingen af bedste praksis og frembringelsen af evidensbaserede oplysninger om aktuelle emner betragtet som særdeles relevant af de nationale myndigheder. Det ser dog ud til, at agenturet i nogle medlemsstater ikke er den primære kilde til narkotikarelaterede oplysninger, hvilket tyder på, at agenturet kunne skærpe sin indsats på nationalt plan og være mere proaktiv i inddragelsen af fagfolk.

Evalueringen påpegede, at agenturets største merværdi ligger i oprettelsen af et system til indsamling af narkotikarelaterede data, som forpligter de indberettende lande til systematisk at overvåge narkotikasituationen ud fra en fælles metode og fælles indikatorer for narkotikaudbud og -efterspørgsel. Dette sikrer en høj grad af ensartethed i de indsamlede datas kvalitet og sammenlignelighed, hvilket sætter agenturet i stand til at analysere oplysningerne og skabe et omfattende overblik over narkotikasituationen på tværs af EU. Overblikket på EU-plan er højt værdsat af de nationale myndigheder, som tager udgangspunkt heri, når de udarbejder evidensbaserede politikker, overvåger deres narkotikarelaterede politikkers og indgrebs virkninger og identificerer tendenser, som opstår andre steder i Europa, hvorved det forbedrer deres kapacitet til at overvåge og reagere på narkotikaproblemet. Andre former for støtte, såsom udvekslingen af bedste praksis, den ydede metodologiske vejledning og agenturets indsats i EU's tidlige varslingsystem for nye psykoaktive stoffer, ses som en merværdi i forhold til det, medlemsstaterne kunne have opnået hver for sig.

Det blev undersøgt, i hvilket omfang de aktiviteter, agenturet har fået tillagt, ville være mindre virkningsfulde, hvis de blev udført af andre institutioner på EU- eller nationalt plan. Agenturet ansås for at være den bedste løsning, da andre alternativer (f.eks. Kommissionen, medlemsstaterne eller internationale organisationer) ville kompromittere kvaliteten af dets analyser, kontinuiteten af dets aktiviteter og den fælles forståelse af problemet, der gør, at EU taler med én stemme i internationale fora.

Agenturets afvikling ville få negative konsekvenser for alle relevante interessenter, navnlig de politiske beslutningstagere, som har brug for objektive oplysninger til underbyggelse af deres evidensbaserede politikker. Uden agenturet ville man miste overblikket over narkotikaproblemet på EU-plan, idet medlemsstaternes indsamlede data ville være fragmenterede og i mange tilfælde ikkeeksisterende, hvilket ville få alvorlige konsekvenser på nationalt, europæisk og internationalt plan.

III. KONKLUSIONER

Det konkluderes i evalueringen – med støtte fra en ekstern undersøgelse – at Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug (EMCDDA) fungerer godt. Evalueringen er positiv for alle fem evalueringskriterier, men det er muligt at opnå yderligere forbedringer inden for flere områder som nævnt nedenfor og beskrevet nærmere i det ledsagende arbejdsdokument.

Den overordnede konklusion af evalueringen er, at agenturet er almindeligt anerkendt som et ekspertiseknudepunkt i Europa og internationalt. De frembragte oplysninger opfattes som

faktuelle, objektive, pålidelige og robuste. Agenturets aktiviteter er relevante i EU-regi og i varierende grad på nationalt plan. Dets arbejde hænger sammen med EU's politiske mål på narkotikaområdet og arbejdet i EU-institutionerne, de øvrige EU-agenturer og internationale organisationer. EU-merværdien af agenturets arbejde er høj. Under hensyntagen til de tilgængelige datas begrænsninger konkluderede evalueringen, at agenturet udnyttede de tilgængelige menneskelige og finansielle ressourcer effektivt, men at der var muligheder for forenkling.

Der er plads til forbedringer, når det gælder den teknologiske udvikling (især med hensyn til it-værktøjer), tilgængeligheden af mere fremadrettede tiltag, forholdet til det videnskabelige samfund og de almindeligt praktiserende læger samt offentlighedens bevidsthed om problemet. Tilvejebringelsen af data kunne forbedres med hensyn til sammenlignelighed og omfattede datasæt (navnlig vedrørende udbudsrelaterede problemer for at forbedre agenturets kapacitet til bedre at overvåge narkotikapolitikens problemer på udbudssiden). Der finder overlappende steder i forbindelse med indberetningen af data til FN's Kontor for Bekæmpelse af Narkotika og Kriminalitet. Blandingsbrug og støtte til medlemsstaternes evaluering af deres nationale narkotikapolitikker er områder, hvor bidrag fra agenturet ville give merværdi. Samarbejdet med tredjelands og internationale organisationer kunne styrkes yderligere, men på linje med agenturets mission. Evalueringens resultat var ikke entydigt med hensyn til den potentielle fremtidige udvidelse af agenturets arbejdsområde til andre lovlige og ulovlige stoffer og misbrugsadfærd.