EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 7.1.2010
KOM(2009)709 lopullinen

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 273/2004, annettu 11. helmikuuta 2004, 16 artiklan ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 111/2005 32 artiklan nojalla huumausaineiden lähtöaineiden seurantaa ja valvontaa koskevan yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanosta ja toiminnasta

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 273/2004, annettu 11. helmikuuta 2004, 16 artiklan ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 111/2005 32 artiklan nojalla huumausaineiden lähtöaineiden seurantaa ja valvontaa koskevan yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanosta ja toiminnasta

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

1. JOHDANTO

Huumausaineiden lähtöaineet ovat laittomien huumausaineiden valmistuksessa käytettäviä kemikaaleja. Laittomat huumausaineet tuotetaan aina lähtöaineistaan. Useimmissa tapauksissa huumausaineiden lähtöaineina käytettävillä kemikaaleilla on ensisijaisesti kuitenkin monia hyväksyttyjä ja tärkeitä käyttöalueita (esim. muovin valmistus, lääkkeet, kosmeettiset tuotteet, hajuvedet, pesuaineet, aromiaineet).

Huumausaineiden ja psykotrooppisten aineiden laittoman kaupan vastustamisesta tehdyn Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen, jäljempänä ’YK:n yleissopimus (1988)’, 12 artiklassa viitataan toimiin, joiden tarkoituksena on estää huumausaineiden lähtöaineiksi sopivien kemikaalien käyttö huumausaineiden ja psykotrooppisten aineiden laittomassa valmistuksessa.

Tältä osin EU on jo 1990 luvun alkupuolella antanut lainsäädännön estääkseen huumausaineiden lähtöaineiden suuntaamisen laittomiin käyttötarkoituksiin niiden laillista kauppaa valvomalla ja seuraamalla. EU oli aikaisemmin merkittävä lähtöaineiden viejä ja laittomien huumausaineiden tuoja, mutta nykyään EU:sta viedään huomattava määrä laittomasti valmistettuja synteettisiä huumausaineita ja sinne tuodaan niiden valmistuksessa tarvittavia lähtöaineita.

Tästä syystä uusimman huumausaineiden lähtöaineiden kaupan seurantaa ja valvontaa koskevan yhteisön lainsäädännön, eli asetuksen (EY) N:o 273/2004[1] ja asetuksen (EY) N:o 111/2005[2], tarkoituksena on ollut tehostaa tuontivalvontaa sekä laajentaa aiempia seurantavaatimuksia.

Asetuksen (EY) N:o 273/2004 16 artiklan ja asetuksen (EY) N:o 11/2005 32 artiklan mukaan asetusten täytäntöönpanoa ja toimintaa arvioidaan kolmen vuoden kuluttua niiden voimaantulosta ja arvioinnin tuloksista raportoidaan Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Tehokkuussyistä tässä kertomuksessa esitetään kummankin asetuksen arviointia koskevat päätelmät.

---

1 EUVL L 47, 18.2.2004, s. 1.
2 EUVL L 22, 26.1.2005, s. 1.

2. HUUMAUSAINEIDEN LÄHTÖAINEIDEN KAUPAN VALVONTAA KOSKEVA YHTEISÖN LAINSÄÄDÄNTÖ

Toimijoiden ja liiketoimien valvontaa koskevan yhteisön järjestelmän perustana on toimivaltaisten viranomaisten sekä asianomaisten talouden toimijoiden (pääasiassa kemikaalien valmistajia ja kauppiaita) välinen tiivis yhteistyö. On etenkin tärkeää, että markkinatoimijat ilmoittavat epäilyttävistä liiketoimista, jotta lähtöaineiden suuntaaminen laittomiin käyttötarkoituksiin voitaisiin estää ja saataisiin kerättyä huumekauppiaiden henkilöllisyyden selvittämiseksi tarvittavaa tietoa.

Toimijoita ja liiketoimia koskevan valvonnan tiukkuus riippuu siitä, kuinka arkoja sääntelyn alaiset huumausaineiden lähtöaineet (nk. luokitellut aineet) ovat. Aineet jaetaan kolmeen luokkaan erilaisten vaatimusten mukaan. Näin voidaan käyttää tasapainoisella tavalla kaikkia mahdollisia keinoja, joilla estetään huumausaineiden lähtöaineiden kulkeutuminen laittomiin huumelaboratorioihin, mutta ei vaikeuteta kyseisten aineiden saamista laillisiin tarkoituksiin.

Tämän yhteistyön pohjalta on otettu käyttöön vapaaehtoinen seurantajärjestelmä sellaisille niin kutsutuille muille kuin luokitelluille aineille, joita on toistuvasti todettu suunnattavan laittomaan huumausaineiden valmistukseen. Se lisää joustavuutta mahdollistaen sen, että nopeasti muuttuviin suuntaamismalleihin voidaan puuttua laillisten toimijoiden hallinnollista työtä lisäämättä.

Huumausaineiden lähtöaineiden osalta voimassa oleva yhteisön sääntelykehys muodostuu asetuksesta (EY) N:o 273/2004, jossa vahvistetaan yhdenmukaiset säännöt yhteisön sisäistä valvontaa ja seurantaa varten, sekä asetuksesta (EY) N:o 111/2005, jossa vahvistetaan yhteisön ja kolmansien maiden välillä käytävän huumausaineiden lähtöaineiden kaupan seurantaa ohjaavat säännöt.

3. YHTEISÖN LAINSÄÄDÄNNÖN TÄYTÄNTÖÖNPANO

3.1. Asetus (EY) N:o 1277/2005[3]

Asetuksessa (EY) N:o 1277/2005 vahvistetaan asetuksen (EY) N:o 273/2004 ja asetuksen (EY) N:o 111/2005 yksityiskohtaiset täytäntöönpanosäännöt. Sen tarkoituksena on, että toimivaltaiset viranomaiset ja talouden toimijat panisivat yhteisön sääntelykehyksen täytäntöön yhtenäisemmällä tavalla, ja tätä varten siinä annetaan säännökset lupien myöntämisestä toimijoille, toimijoiden velvollisuudesta antaa tietoja toimivaltaisille viranomaisille, vientiä koskevasta ennakkoilmoituksesta, vienti- ja tuontiluvista sekä kauttakuljetuksen ja uudelleenlastauksen valvonnasta.

3.2. Ohjeet

Komissio on määritellyt yhdessä jäsenvaltioiden ja alan toimijoiden kanssa toimivaltaisia viranomaisia ja teollisuuden toimijoita varten säädöksiä täydentävät laajat ohjeasiakirjat ja toimenpiteet.

- Kysymyksiä ja vastauksia

[3] EUVL L 202, 3.8.2005, s. 7.

Ohjekirjan tarkoituksena on tarjota jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille ja talouden toimijoille yhteisymmärrykseen perustuvia ratkaisuja vuodesta 2005 esille tulleisiin tiettyjen yhteisön lainsäädännön säännösten tulkintaongelmiin niiden sujuvan ja yhdenmukaisen täytäntöönpanon varmistamiseksi. Ohjekirjaa päivitetään säännöllisesti, ja se on julkisesti saatavilla[4].

- EU:n ohjeet toimijoille huumausaineiden lähtöaineiden valvontaa varten

Toimivaltaisten viranomaisten ja toimijoiden kumppanuuden ja yhteistyön helpottamiseksi hyväksyttiin vuonna 2006 huumausaineiden lähtöaineiden valvontaa koskevat ohjeet *Drug Precursors' Control in the European Union – Guidelines For Operators*. Asiakirjassa annetaan käytännön suosituksia (esim. riski-indikaattorit epäilyttävien liiketoimien määrittämiseksi) ja esitetään talouden toimijoita varten luettelot luokitelluista aineista ja muista kuin luokitelluista aineista (EU:n luettelo vapaaehtoisen seurannan piiriin kuuluvista aineista), jotta nämä voisivat täyttää velvollisuutensa toimimalla tiiviissä yhteistyössä viranomaisten kanssa. Koska ohjeisiin sisältyy arkaluonteista tietoa, jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset toimittavat ohjeet suoraan ainoastaan luotettaville toimijoille.

- Seminaarit

Komission yksiköt ja jäsenvaltiot ovat järjestäneet tiiviissä yhteistyössä talouden toimijoiden kanssa sarjan seminaareja lisätäkseen tietoa uudesta huumausaineiden lähtöaineita koskevasta yhteisön lainsäädännöstä sekä korostaakseen kumppanuuden merkitystä.

- Asiantuntijatapaamiset

Komissio ja jäsenvaltiot ovat järjestäneet asiantuntijoille pyöreän pöydän neuvotteluja erityisongelmista, jotka koskevat heroiinin lähtöaineiden (etikkahappoanhydridi) ja synteettisten huumausaineiden, amfetamiinin ja ekstaasin, valmistuksessa käytettävien lähtöaineiden (BMK, PMK) suuntaamista laittomiin tarkoituksiin ja niiden laitonta kauppaa.

3.3. Keskinäinen hallinnollinen avunanto

Neuvoston asetus (EY) N:o 515/97 muodostaa oikeusperustan jäsenvaltioiden väliselle sekä jäsenvaltioiden ja komission väliselle tietojenvaihdolle, joka kattaa myös luottamuksellisuutta koskevat säännöt.

Tietojenvaihto kaikkien jäsenvaltioiden ja komission välillä epäilyttävistä lähetyksistä, estetystä aineiden suuntaamisesta laittomiin käyttötarkoituksiin ja huumausaineiden lähtöaineiden takavarikoista takaa, että EU:n sisällä toimitaan yhtenäisellä tavalla, tukee jäsenvaltioiden toteuttamia tutkimuksia ja estää huumekauppiaita löytämästä heikkoja kohtia yhteisön markkinoista. Lisäksi sellaisilta kolmansilta mailta, joiden kanssa EU on tehnyt huumausaineiden lähtöaineita koskevan kahdenvälisen sopimuksen, voidaan pyytää tai niille voidaan antaa apua huumausaineiden lähtöaineisiin liittyvää vahvistettua tai epäiltyä sääntöjenvastaisuutta koskevissa tutkimuksissa.

[4] http://ec.europa.eu/enterprise/chemicals/legislation/precursors/index_en.htm

3.4. EU:n huumeidenvastainen toimintasuunnitelma[5]

Toimenpiteet, joilla vastustetaan huumausaineiden suuntaamista laittomiin käyttötarkoituksiin ja niiden laitonta kauppaa, ovat edelleen keskeinen osa EU:n huumeidenvastaista toimintasuunnitelmaa 2009–2012[6], joka on laadittu vuodet 2005–2012 kattavan EU:n kokonaisvaltaisen huumestrategian yhteydessä. EU:n huumeidenvastaisen toimintasuunnitelman 2009–2012 toimessa nro 42 edellytetään huumausaineiden lähtöaineiden valvontaa koskevan EU:n lainsäädännön ja sen täytäntöönpanon arvioimista.

3.5. Tulli 2013 -ohjelmaan kuuluvat toimet

Tulli 2013 -ohjelma on EU:n yhteistyöohjelma, jonka kautta kansalliset hallinnot voivat tuottaa ja vaihtaa tietoa ja asiantuntemusta. Ohjelman avulla voidaan kehittää ja operoida laajoja Euroopan laajuisia tietojärjestelmiä yhteistyökumppanuuden pohjalta ja perustaa eri puolilla Eurooppaa toimivien kansallisten virkamiesten henkilöverkostoja[7]. Huumausaineiden lähtöaineita koskevan yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanon parantamiseksi on jo toteutettu useita toimia.

Kesäkuusta 2009 on ollut tarjolla ohjekirjan *EU Guidelines on Drug Precursors control for operators* pohjalta kehitetty **huumausaineiden lähtöaineiden valvontaa koskeva verkkokurssi talouden toimijoille**.

Komission yksiköt ja jäsenvaltioiden tulli-, poliisi- ja muita toimivaltaisia viranomaisia edustavat asiantuntijat valmistelevat parhaillaan tiiviissä yhteistyössä **tullialan verkkokurssia** huumausaineiden lähtöaineita koskevasta lainsäädännöstä.

On perustettu **tullitarkastusten asiantuntijoiden hankeryhmä**, jonka tarkoituksena on parantaa valmiuksia havaita käytännössä yhteisön tullialueelle saapuvia tai sieltä lähteviä epäilyttäviä huumausaineiden lähtöaineita sisältäviä lähetyksiä. Parhaiden käytänteiden vaihtoa varten on järjestetty useita työpajoja.

Tullivirkailijoille on järjestetty **ideointitapaamisia** yhteisön tullialueelle saapuvia tai sieltä lähteviä huumausaineiden lähtöaineita koskevan riskinarvioinnin kriteerien vahvistamiseksi.

3.6. Kahdenväliset sopimukset

Yhteisö on tehnyt kolmansien maiden kanssa kymmenen kahdenvälistä sopimusta, joiden avulla se pyrkii tehostamaa valvontaa johtavien toimijoiden kanssa puuttumalla joihinkin molemmille osapuolille tärkeisiin huumausaineiden lähtöaineiden valvontaa koskeviin kysymyksiin. Tällainen sopimus on tehty Bolivian, Kolumbian, Ecuadorin, Perun ja Venezuelan[8], Chilen[9], Meksikon[10], Yhdysvaltojen[11], Turkin[12] ja Kiinan[13] kanssa. Lisäksi

---

5 KOM(2008) 567/4.
6 EUVL C 326, 20.12.2008, s. 7.
7 EUVL L 154, 14.6.2007., s. 25.
8 EYVL L 324, 30.12.1995, s. 1.
9 EYVL L 336, 11.12.1998, s. 46.
10 EYVL L 77, 19.3.1997, s. 22.
11 EYVL L 164, 21.6.1997, s. 22.
12 EUVL L 64, 7.3.2003, s. 28.
13 EUVL L 56, 28.2.2009, s. 6.

neuvosto valtuutti maaliskuussa 2009 komission neuvottelemaan kahdenvälisen sopimuksen Venäjän federaation kanssa.

Sopimuksilla pyritään tehostamaan kolmansien maiden kanssa tehtävää sääntely-yhteistyötä asetuksessa (EY) N:o 111/2005 vahvistettujen toimintaperiaatteiden pohjalta keskinäisen avunannon kautta ja perustamalla sopimuspuolten yhteisiä seurantaryhmiä.

3.7. Toiminta YK:n puitteissa

Komissio ja jäsenvaltiot ovat olleet tiiviisti mukana Yhdistyneiden Kansakuntien vuoden 1998 yleiskokouksen ylimääräisen istunnon vahvistamien tavoitteiden saavuttamista tarkasteltaessa, ja ne osallistuvat säännöllisesti ja aktiivisesti YK:n huumausainepolitiikan keskeisen päätöksentekoelimen, huumausainetoimikunnan (CND), vuosittaisiin istuntoihin.

YK:n huumausainetoimikunta hyväksyi 50. istunnossaan päätöslauselmana 50/10 yhteisön ehdotuksen huumausaineiden lähtöaineiden ja muiden huumausaineiden ja psykotrooppisten aineiden laittomassa valmistuksessa käytettävien aineiden laittomiin käyttötarkoituksiin suuntaamisen ehkäisemisestä (*Prevention of diversion of drug precursors and other substances used for the illicit manufacture of narcotic drugs and psychotropic substances*)[14]. Päätöslauselma tukee yhteisössä harjoitettavan huumausaineiden lähtöaineiden valvonnan pääperiaatteita.

Lisäksi komissio ja jäsenvaltiot osallistuvat aktiivisesti YK:n johtamiin toiminta-aloitteisiin ratkaisun löytämiseksi erityisongelmiin, jotka liittyvät huumausaineiden lähtöaineiden suuntaamiseen laittomiin tarkoituksiin ja niiden laittomaan kauppaan, ja tukevat näitä aloitteita. EU osallistuu esimerkiksi Prism-hankkeeseen, jossa käsitellään synteettisten huumausaineiden lähtöaineiden suuntaamista laittomiin käyttötarkoituksiin, sekä heroiinin ja kokaiinin lähtöaineiden laitonta suuntaamista ja kauppaa koskevaan Cohesion-hankkeeseen sekä näiden hankkeiden yhteydessä toteutettaviin erityistoimiin.

4. ARVIOINTI

4.1. Yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanon ja toiminnan arvioimiseksi toteutetut komission toimet

Komissio pyysi vuonna 2007 jäsenvaltioita ilmoittamaan sellaisista hyväksymistään kansallisista toimenpiteistä, joita edellytetään yhteisön lainsäädännössä (toimenpiteet, joiden avulla ne voivat hoitaa valvontaa ja seurantaa koskevat velvollisuutensa, sekä yhteisön asetusten säännösten rikkomisesta annettaviin seuraamuksiin sovellettavat säännöt). Useimmat jäsenvaltiot olivat hyväksyneet tarvittavat toimenpiteet. Kahdeksassa jäsenvaltiossa toimenpiteitä ei ollut hyväksytty, ja komissio on aloittanut säännösten rikkomisesta johtuvat menettelyt kyseisiä jäsenvaltioita vastaan. Vuoden 2008 aikana useimmat näistä maista hyväksyivät tarvittavat toimenpiteet tai ainakin edistyivät niiden hyväksymisessä, ja näin ollen odotetaan, että kaikki vaaditut kansalliset toimenpiteet on hyväksytty vuoden 2009 loppuun mennessä.

---

[14] Päätöslauselma 50/10, 50. huumausainetoimikunnan kertomus (E/CN.7/2007/16/Corr.1), s. 42 http://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/session/50.html.

Komission avuksi arvioimaan sen lainsäädännön toimintaa perustettiin työryhmä kansallisten toimivaltaisten viranomaisten asiantuntijoista. Lisäksi komissio valtuutti ulkopuolisen toimeksisaajan keräämään kaikilta sidosryhmiltä (toimivaltaiset viranomaiset ja teollisuuden toimijat) kyselylomakkeilla tietoja, mahdollisuuksien mukaan myös määristä, analysoimaan huumausaineiden lähtöaineiden kaupalle lainsäädännön vaatimuksista aiheutuvien viivästysten vaikutuksia sekä kokoamaan ehdotuksia nykyisen järjestelmän parantamiseksi.

Kaikki jäsenvaltiot toimittivat vuosilta 2006 ja 2007 joko kattavat tai osittaiset vastaukset. Toimivaltaisten viranomaisten luona tehtiin yksityiskohtaiset haastattelut jäsenvaltioissa, jotka kuuluivat valittuun otokseen. Teollisuudenalan kyselyyn vastaukset toimitti kaikkiaan 72 yritystä ja 8 teollisuusjärjestöä (10 eri jäsenvaltiosta). Viiden vastaajan vastaukset kattoivat yli 90 prosentista kaikista annetuista vastauksista. Kyselytutkimuksen raportti saatiin valmiiksi tammikuun 2009 lopussa, ja siinä kuvataan tutkimuksen tulokset yksityiskohtaisesti. Siinä esitetään kootusti tärkeimmät päätelmät ja ehdotetaan suosituksia määriteltyjen puutteiden korjaamiseksi. Koska raportti sisältää arkaluonteista tietoa, se ei ole julkinen. Toimeksisaajan ponnisteluista huolimatta tietoa saatiin kerätyksi vain rajoitetusti, eikä sitä voida pitää täysin edustavana. Erityisen vaikeaksi osoittautui määrällisten tietojen kerääminen kustannuksista, joita toimivaltaisille viranomaisille tai toimijoille on aiheutunut lainsäädännön vaatimusten täyttämisestä.

Koska asetuksessa (EY) N:o 111/2005 painotetaan voimakkaasti tullitarkastuksia, vuonna 2007 tehtiin uusi tutkimus, jolla pyrittiin selvittämään, pitävätkö tullilaitokset huumausaineiden lähtöaineita koskevaa valvontaa ensisijaisena asiana, onko niillä tarkastuksiin tarvittavat valmiudet ja suoritetaanko tarkastukset tosiasiallisesti.

4.2. Arvioinnin päätelmät

4.2.1. Laittomiin tarkoituksiin suuntaamisen ja suuntaamisyritysten tärkeimmät kehityslinjat

Yleisesti ottaen huumausaineiden lähtöaineiden kaupan valvontaan liittyvä yhteisön oikeudellinen kehys näyttää tarjoavan oikeasuhtaiset toimenpiteet, kun halutaan estää huumausaineiden lähtöaineiden suuntaaminen laittomien huumausaineiden valmistukseen. Vuodesta 2005 raportoidut luokiteltujen aineiden ja muiden kuin luokiteltujen aineiden takavarikot ja pysäytetyt toimitukset ovat kuitenkin kokonaisuudessaan lisääntyneet. Jäljittävien tutkimusten ansiosta on lisäksi mahdollista arvioida jälkikäteen määrät, jotka mitä todennäköisimmin on suunnattu laittomiin tarkoituksiin. Kyseiset tiedot kertovat yhtäältä siitä, että järjestelmä toimii hyvin, ja toisaalta siitä, että huumekauppiaat yrittävät jatkuvasti suunnata huumausaineiden lähtöaineita pois laillisesta kaupasta. Huumausaineiden lähtöaineiden suuntaaminen pois laillisilta reiteiltä näyttää edelleen olevan huumekauppiaille paras keino aineiden hankkimiseen. Vaikka saatavilla ei ole riittävästi määrällistä tietoa siitä, että laillisen kaupan valvonta vähentää maailmanlaajuisesti huumausaineiden lähtöaineiden suuntaamista laittomiin tarkoituksiin ja niiden laitonta kauppaa, on kuitenkin selvää, että nykyinen valvontajärjestelmä estää merkittävässä määrin huumekauppiaita saamasta huumausaineiden lähtöaineita ja vähentää laittomaan huumausaineiden valmistukseen saatavilla olevien lähtöaineiden määrää kokonaisuudessaan. Yritykset suunnata aineita laittomiin tarkoituksiin näyttävät nykyisellään painottuvan muutamiin aineisiin, jotka kuuluvat joko luokiteltujen aineiden tai muiden kuin luokiteltujen aineiden ryhmään:

Etikkahappoanhydridi, heroiinintuotannon keskeinen lähtöaine, on joissakin jäsenvaltioissa edelleen huumekauppiaiden tavoittelema aine, kuten takavarikkoja ja pysäytettyjä toimituksia

koskevat tiedot osoittavat. Toimivaltaisten viranomaisten kahdenvälisen ja alueellisen avun ja yhteistyön ansiosta vuonna 2008 pystyttiin estämään aineen suuntaaminen laittomiin tarkoituksiin tai takavarikoimaan se yhteensä noin 220 etikkahappoanhydriditonnin osalta. Se on yli 15 prosenttia etikkahappoanhydridin määrästä, joka arvioidaan tarvittavan laittomaan heroiinin valmistukseen Afganistanissa.

EU:ssa toimivat tulliviranomaiset ovat tehostaneet irtotavarana olevan tai farmaseuttisiin valmisteisiin tai lääkkeisiin sisältyvän ***efedriinin*** ja ***pseudoefedriinin*** kaupan valvontaa. Kyse on yleensä aineen kauttakuljetuksesta EU:n kautta, mutta toisinaan sitä myös viedään sellaisiin kolmansiin maihin, joissa harjoitetaan laitonta metamfetamiinin tuotantoa. Valvonnan tehostumisen seurauksena takavarikkojen määrä on lisääntynyt, mikä koskee erityisesti pseudoefedriiniä sisältäviä farmaseuttisia valmisteita. Vuodesta 2005 on jäljitetty, takavarikoitu tai pysäytetty epäilyttävinä lähetyksinä yhteensä noin 86 tonnia efedriiniä tai pseudoefedriiniä irtotavarana tai tablettien muodossa. Näin on jäänyt valmistamatta metamfetamiinia jopa 65 tonnia (käytetystä synteesimenetelmästä riippuen), jonka arvo katukaupassa on arviolta 9,7 miljardia Yhdysvaltain dollaria.

Gammabutyrolaktoni (GBL) on yhteisön vapaaehtoisessa seurantajärjestelmässä seurattava muu kuin luokiteltu aine. Käytettävissä olevat tiedot osoittavat, että vapaaehtoiseen seurantaan ja ilmoittamiseen perustuva yhteistyö teollisuuden kanssa toimii hyvin, mutta myös sen, että huumekauppiaat ovat edelleen kiinnostuneita suuntaamaan GBL:ää ja muita ei yhtä tiukasti valvottuja kemikaaleja laittomiin tarkoituksiin. Vuodelta 2008 raportoidut laittomiin tarkoituksiin suuntaamisen yritykset ja takavarikot käsittivät yhteensä 2 170 litraa GBL:ää.

Vuodesta 2005 ei ole näyttöä siitä, että yhteisö olisi kohteena muiden tärkeiden lähtöaineiden suuntaamiselle laittomiin tarkoituksiin. Esimerkiksi kaliumpermanganaatin, joka on keskeinen kokaiinin lähtöaine, takavarikkoja tai pysäytettyjä lähetyksiä ei ole ollut.

4.2.2. Lainsäädännön vahvuudet ja puutteet

On syytä huomata, että asetuksissa niiden toiminnan arvioimiseen säädetty aika oli selvien vaikutusten havaitsemiseen varsin lyhyt. Tilannetta vaikeutti vielä se, että monessa jäsenvaltiossa oltiin myöhässä niille asetusten nojalla kuuluvien velvoitteiden täyttämiseksi tarvittavien toimenpiteiden hyväksymisessä.

Kaikki vuodesta 2005 toteutetut toimet ovat silti epäilemättä parantaneet ja yhdenmukaistaneet yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanoa ja toimintaa. Lisäksi jäsenvaltiot ovat, kuten yhteisön lainsäädännössä edellytetään, asteittain hyväksyneet toimenpiteitä ja alkaneet käyttää toimivaltuuksia yhteisön lainsäädännön mukaisesti, mikä on parantanut huomattavasti niiden kykyä toimia yhteisön lainsäädännön rikkomiseen liittyvissä tilanteissa.

Kaiken kaikkiaan asetuksen (EY) N:o 273/2004 ja asetuksen (EY) N:o 111/2005 säännökset sekä asetukseen (EY) N:o 1277/2005 sisältyvät täytäntöönpanosäännökset ovat toimivia ja täyttävät tavoitteen, eli ne estävät huumausaineiden luokiteltujen lähtöaineiden suuntaamisen laittomiin tarkoituksiin aiheuttamatta tarpeettomia esteitä niiden lailliselle kaupalle. Valvonta ja seuranta kohdistuvat toimijoihin eivätkä niinkään yksittäisiin liiketoimiin. Luokiteltujen aineiden jako kolmeen luokkaan on osoittautunut tehokkaaksi tavaksi käyttää eriytettyä lähestymistapaa, jossa voidaan ottaa huomioon aineiden arkuus ja laillisessa kaupassa liikkuvat määrät.

Yhteisön sisäiseen kauppaan sekä yhteisön ja kolmansien maiden väliseen kauppaan sovellettavan lainsäädännön keskeinen periaate – yhteistyö talouden toimijoiden ja toimivaltaisten viranomaisten välillä – toimii hyvin. Vaikka jäsenvaltiot toteuttavat ja käyttävät tätä yhteistyötä eri tavoin, se helpottaa pakollista ja vapaaehtoista ilmoittamista epäilyttävistä liiketoimista tai tilauksista ja ehkäisee luokiteltujen ja muiden kuin luokiteltujen aineiden suuntaamista varhaisessa vaiheessa laittomiin tarkoituksiin mahdollistaen samalla laillisen kaupan häiriöttömän sujumisen. Yhteistyö on joustava, nopea ja tehokas väline, kun on reagoitava huumekaupan alati muuttuviin muotoihin ja huumekauppiaiden kasvavaan mielenkiintoon höllemmin valvottuja aineita kohtaan. Ohjekirja *EU Guidelines on Drug Precursors control for operators* ja talouden toimijoille tarkoitettu uusi verkkokurssi huumausaineiden lähtöaineiden valvonnasta täydentävät lainsäädäntöä erinomaisesti.

Yhteisön sisäisessä kaupassa sekä yhteisön ja kolmansien maiden välisessä kaupassa luokan 1 lähtöaineita (arimmat aineet) käsitteleville toimijoille käyttöön otetun lupajärjestelmän toteutus ja toiminta on tehokasta sekä toimivaltaisten viranomaisten että teollisuudenalan kannalta.

Rekisteröintivaatimukset, joita sovelletaan yhteisön sisäisessä kaupassa tai yhteisön ja kolmansien maiden välisessä kaupassa vähemmän arkoja luokan 2 aineita käsitteleviin toimijoihin, eivät näytä riittäviltä, jotta toimivaltaiset viranomaiset voisivat niiden perusteella suorittaa tarvittavan valvonnan ja estää kyseisten aineiden, joiden määrä yhteisön sisäisessä kaupassa on suuri, suuntaamisen laittomiin tarkoituksiin. Jos nimittäin luokan 2 aineiden loppukäyttäjät eivät saata aineita markkinoille, niiden ei tarvitse rekisteröityä eikä ilmoittaa omaan käyttöönsä ostamiaan määriä. Niinpä käyttäjät eivät todennäköisesti ole toimivaltaisten viranomaisten tiedossa. Luokan 2 aineiden valmistajien ja kauppiaiden on myös hyvin vaikea täyttää velvollisuuttaan tarkastaa asiakkaidensa ja ilmoitetun loppukäytön laillisuus ja tarvittaessa ilmoittaa mahdollisista epäilyttävistä liiketoimista toimivaltaisille viranomaisille. Toimivaltaisten viranomaisten on vaikea valvoa toimijoiden lainmukaisuutta, ja erityisen vaikeaa se on silloin, kun luokan 2 aineiden valmistajat/kauppiaat ja loppukäyttäjät ovat sijoittautuneet eri jäsenvaltioihin ja kun kaupan ketjuun kuuluu enemmän kuin kaksi yksikköä, jotka ovat sijoittautuneet useampaan kuin yhteen jäsenvaltioon. Nämä ongelmat on tuotu esiin erityisesti etikkahappoanhydridillä, joka on laittoman heroiininvalmistuksen keskeinen lähtöaine.

Arvioinnissa havaittiin, että joitakin säännöksiä tulkitaan eri tavoin. Asiaa olisi tarkasteltava lähemmin, jotta tulkinta olisi oikea ja yhdenmukainen koko yhteisössä. Tämä koskee etenkin asiakkaan selvityksessä olevia pakollisesti täytettäviä kenttiä, kriteereitä, joiden perusteella luokiteltuja aineita sisältävät tuotteet katsotaan seoksiksi, sekä luokan 2 aineita sisältävien seosten vapauttamista rekisteröintivaatimuksesta koskevien nykyisten asetuksen (EY) N:o 273/2004 6 artiklassa tarkoitettujen kynnysarvojen soveltamista yhdessä asetuksen (EY) N:o 1277/2005 14 artiklan sanamuodon kanssa.

Säännökset siitä, kuinka usein toimijan on raportoitava toimivaltaiselle viranomaiselle, eivät muodosta riittävää perustaa valvonta- ja seurantavelvoitteiden täyttämiselle. Laillisen kaupan liikkeitä koskeva yleiskatsaus on tärkeä väline epäilyttävien lähetysten jäljittämisessä.

Viennin ja tuonnin valvontaa säätelevät välineet takaavat toimivaltaisille viranomaisille mahdollisuuden tarkastaa ennakolta liiketoimien laillinen tarkoitus, ja siten niiden avulla voidaan estää aineiden suuntaaminen laittomiin käyttötarkoituksiin varhaisessa vaiheessa. Käyttämällä viennin ennakkoilmoitusjärjestelmää kolmannet maat voivat asiasta hakemuksen

tehtyään tarkastaa suunnitellun liiketoimen ja sen jälkeen ilmoittaa jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille, onko liiketoimi laillinen.

Tullimenettelyjen ja -tarkastusten korostaminen on osoittautunut hyödylliseksi. Yhteisöön saapuu yhä enemmän lähetyksiä, jotka on ennen saapumista yhteisön tullialueelle suunnattu pois laillisilta jakelukanavilta laittomiin tarkoituksiin. Tämä edellyttää tulli- ja rajatarkastusten tehostamista. Kauttakuljetuksen tai uudelleenlastauksen valvontaa koskevat määräykset näyttävät tietyssä määrin parantaneen mahdollisuuksia kyseisten lähetysten laillisten käyttötarkoitusten tarkastamiseen, mutta ne eivät kuitenkaan näytä takaavan kaikissa tapauksissa toimivaltaisille viranomaisille mahdollisuutta tarkastaa käyttötarkoituksen laillisuutta.

Vuonna 2007 tehdyssä huumausaineiden lähtöaineiden tullitarkastuksia koskevassa selvityksessä todettiin epäilyttävien lähetysten jäljittämisen olevan vaikeaa silloin, kun lähetyksistä tehdään väärennetty tulli-ilmoitus. Arvioinnissa tuli esille erinomaisia seikkoja, mutta se myös osoitti, että merkittäviä parannuksia tarvitaan vielä yleisesti. Raportissa tuotiin esille erityisesti, etteivät tulliviranomaiset pidä huumausaineiden lähtöaineita koskevaa lainsäädäntöä ensisijaisena, että tiedostaminen ja asiantuntemus on puutteellista ja että voimavarat ovat riittämättömät (esim. testauslaitteet).

Huumausaineiden lähtöaineita sisältävät ihmisille tarkoitetut farmaseuttiset tuotteet ja lääkkeet eivät nykyisin kuulu huumausaineiden lähtöaineita koskevan lainsäädännön soveltamisalaan. Lääkkeiden, myös vientiin tarkoitettujen, valmistus, tuonti ja tukkukauppa ovat luvanvaraisia ja niihin sovelletaan erityisvelvoitteita ja säännöllisiä tarkastuksia yhteisön lääkelainsäädännön (direktiivi 2001/83/EY) mukaisesti. Tämän katsotaan takaavan sen, että jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset valvovat kyseisiä toimintoja järjestelmällisesti ja riittävän laajasti. Kyseisiin valmistajiin, tuojiin ja tukkukauppiaisiin ei kuitenkaan sovelleta huumausaineiden lähtöaineita koskevassa lainsäädännössä ennakkoilmoittamisesta annettuja erityisiä vaatimuksia niiden viedessä maasta huumausaineiden lähtöaineita sisältäviä lääkkeitä. Tämä on johtanut siihen, että joissakin jäsenvaltioissa farmaseuttisten tuotteiden ja lääkkeiden – erityisesti efedriinin ja pseudoefedriinin – kauttakuljetusta tai uudelleenlastausta ei ole pysäytetty eikä tuotteita ole takavarikoitu, vaikka on ollut hyvin todennäköistä, että ne päätyvät käytettäväksi laittomaan huumausaineiden valmistukseen.

Lähtöaineita koskevassa lainsäädännössä näyttää myös olevan vähäisiä ulkomaankauppaan liittyviä puutteita. Esimerkiksi toimivaltaisilla viranomaisilla ei ole joustonvaraa sen suhteen, minkä ajan kuluessa vientiä koskeviin ennakkoilmoituksiin on vastattava, yhteisön ja EFTA-maiden tunnettujen toimijoiden välillä liikkuvia toistuvia lähetyksiä varten ei ole olemassa yksinkertaistettuja lupamenettelyjä ja sähköisen tulliympäristön lupamenettelyjä on vielä selkeytettävä.

5. SUOSITELTAVAT PARANNUKSET

5.1. Parannetaan voimassaolevan lainsäädännön yhdenmukaista täytäntöönpanoa

Ensimmäisenä parannustoimena olisi edelleen edistettävä ja helpotettava parhaiden käytänteiden vaihtoa jäsenvaltioiden viranomaisten välillä, mukaan luettuna tullilaitokset, ja toteutettava käytännössä tosiasiallinen viranomaisten ja talouden toimijoiden välinen kumppanuus. Parhaiden käytänteiden vaihtoa voidaan helpottaa järjestämällä yhteisön tasolla tietyistä aiheista työpajoja, seminaareja ja pyöreän pöydän neuvotteluja tai tiettyjen

huumausaineiden lähtöaineiden jäljityksiä. Näin voidaan välittömästi hyötyä joidenkin jäsenvaltioiden parhaista käytänteistä ja viime kädessä vahvistaa valvontajärjestelmää kokonaisuudessaan.

Joidenkin voimassa olevien säännösten yhtenäinen tulkinta, esimerkiksi rekisteröinnin kynnysarvojen käyttö silloin, kun seoksiin sisältyy luokiteltuja aineita – etenkin asetuksen (EY) N:o 273/2004 6 artiklan tulkinta yhdessä asetuksen (EY) N:o 1277/2004 14 artiklan sanamuodon kanssa – tai huumausaineiden lähtöaineita sisältäviin seoksiin sovellettavat yhtenäiset kriteerit voidaan saavuttaa päivittämällä ja täydentämällä kysymyksiä ja vastauksia sisältävää ohjekirjaa.

Tällä tavoin tehostetaan yhteisön sääntöjen täytäntöönpanoa ja estetään huumekauppiaiden pyrkimykset keskittää laittomiin käyttötarkoituksiin suuntaaminen sellaisiin jäsenvaltioihin, joissa yhteisön sääntöjen soveltaminen näyttää olevan höllempää tai joissa määrättävät seuraamukset katsotaan vähäisiksi.

5.2. Tehostetaan raportointia

Asetuksen (EY) N:o 1277/2005 19 artiklassa määriteltyjä raportointivelvoitteita olisi tarkasteltava uudelleen, jotta toimijoiden tekemistä ilmoituksista saataisiin kerättyä nykyistä tarkempia ja tuoreempia tietoja. Tähän voidaan päästä tihentämällä vuosittaista raportointia puolivuosittaiseksi tai neljännesvuosittaiseksi ja helpottamalla sitä nykyaikaisten suojattujen sähköisten tiedonvaihtomenetelmien avulla mukaan luettuna tarvittaessa suojatun eurooppalaisen tietokannan perustaminen.

5.3. Muutetaan joitakin luokkaan 2 kuuluviin aineisiin sovellettavia vaatimuksia

Todetut puutteet huomioon ottaen näyttää olevan tarpeellista tehostaa valvontaa kaikkien luokkaan 2 kuuluvien aineiden, tai erityisesti etikkahappoanhydridin (heroiininvalmistuksen keskeinen lähtöaine), osalta sen varmistamiseksi, että luokan 2 aineita, tai erityisesti etikkahappoanhydridiä, hallussaan pitäviin tai niitä myyviin toimijoihin kohdistetaan riittävä valvonta, jotta saataisiin vähennettyä yrityksiä suunnata aineita laittomiin tarkoituksiin. Tämä voidaan saavuttaa seuraavilla erilaisilla tavoilla:

- Muutetaan asetusta (EY) N:o 273/2004 siten, että rekisteröintivaatimus koskee myös luokan 2 aineita omaan käyttöön hallussaan pitäviä loppukäyttäjiä. Tämä toteutetaan esimerkiksi muuttamalla ”toimijan” tai ”markkinoille saattamisen” määritelmää tai muuttamalla 3 artiklan 6 kohtaa, jossa perustetaan rekisteröintijärjestelmä.

- Muutetaan asetusta (EY) N:o 1277/2005 yhteisten rekisteröintiedellytysten ja -menettelyjen käyttöönottamiseksi.

- Muutetaan asetuksen (EY) N:o 273/2004 liitettä I ja vastaavasti asetuksen (EY) N:o 111/2005 liitettä etikkahappoanhydridin siirtämiseksi luokasta 2 luokkaan 1.

5.4. Varmistetaan efedriiniä tai pseudoefedriiniä sisältävien farmaseuttisten tuotteiden ja lääkkeiden asianmukainen valvonta

Olisi harkittava EU:ssa uudelleenlastattavien tai EU:n kautta kuljetettavien, efedriiniä tai pseudoefedriiniä sisältävien farmaseuttisten tuotteiden ja lääkkeiden valvontaa koskevien säännösten tiukentamista ilman, että kuitenkaan annetaan toistamiseen lääkkeiden

valmistajiin, tuojiin ja tukkukauppiaisiin sovellettavia hallinnollisia määräyksiä. Lääkelainsäädäntöön sisältyy jo nyt säännökset lääkkeiden viennistä. Olisi mietittävä, olisiko aiheellista antaa erityiset yhdenmukaiset käytäntöä koskevat säännökset efedriiniä tai pseudoefedriiniä sisältävien lääkkeiden viennistä ja niiden valvonnasta, josta vastaisivat toimivaltaiset lääkeviranomaiset, vai olisiko huumausaineiden lähtöaineita koskevaan lainsäädäntöön sisällytettävä mahdollisuus estää farmaseuttisten valmisteiden tai lääkkeiden vienti silloin, kun on perusteltua epäillä, että aineet on tarkoitettu laittomaan huumausaineiden valmistukseen.

5.5. Parannetaan ja mukautetaan menettelyihin liittyviä vaatimuksia laittomiin tarkoituksiin suuntaamisen riskin osalta

Jotta tarkastusten taso vastaisi riskiä siitä, että aineet suunnataan laittomiin tarkoituksiin, olisi hyväksyttävä viennin ennakkoilmoitusten osalta menettely, jossa toimivaltaiset viranomaiset voivat toimia tapauskohtaisesti, otettava käyttöön yksinkertaistetut lupamenettelyt yhteisössä ja EFTA-maissa toimivien tunnettujen toimijoiden välillä toistuvasti liikkuville lähetyksille sekä yksinkertaistettava edelleen sähköisessä tulliympäristössä käytettäviä lupamenettelyjä.

6. SEURAAVAT VAIHEET

Todettuja puutteita voidaan korjata eri tavoin, joista jotkut edellyttävät yhteisön lainsäädäntöön tehtäviä muutoksia. Valittu toimintatapa on tutkittava huolellisesti, ja erityisesti on selvitettävä, millä tavoin se vaikuttaa laillisia tarkoituksia varten kyseisillä aineilla laillista kauppaa käyviin talouden toimijoihin ja kuinka tehokkaasti se estää aineiden suuntaamisen laittomaan huumausaineiden valmistukseen.

Koska nykyinen lainsäädäntö on ollut täysimääräisesti voimassa vasta lyhyen ajan, komissio ensisijassa tukee, organisoi ja helpottaa sen täytäntöönpanoon tähtääviä toimenpiteitä, jotta jo vakiintuneista parhaista käytänteistä voitaisiin hyötyä välittömästi.

Komissio aikoo silti myös edelleen kerätä tietoja, joita se tarvitsee määritelläkseen parhaat tavat lainsäädännössä mahdollisesti todettujen puutteiden korjaamiseksi sekä arvioidakseen, millä tavoin valitut toimintatavat vaikuttavat toimivaltaisiin viranomaisiin ja talouden toimijoihin.