EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 7.1.2010
KOM(2009)709 lõplik

KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

vastavalt Euroopa parlamendi ja nõukogu 11. veebruari 2004. aasta määruse (EÜ) nr 273/2004 artiklile 16 ja nõukogu määruse (EÜ) nr 111/2005 artiklile 32 narkootikumide lähteainetega kauplemise järelevalvet käsitlevate ühenduse õigusaktide rakendamise ja toimimise kohta

(EMPs kohaldatav tekst)

KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

vastavalt Euroopa parlamendi ja nõukogu 11. veebruari 2004. aasta määruse (EÜ) nr 273/2004 artiklile 16 ja nõukogu määruse (EÜ) nr 111/2005 artiklile 32 narkootikumide lähteainetega kauplemise järelevalvet käsitlevate ühenduse õigusaktide rakendamise ja toimimise kohta

(EMPs kohaldatav tekst)

1. SISSEJUHATUS

Narkootikumide lähteained on kemikaalid, mida kasutatakse ebaseaduslike uimastite valmistamiseks. Ebaseaduslikke uimasteid ei saagi ilma lähteaineteta valmistada. Enamikul juhtudel on narkootikumide lähteainetena kasutatavatel kemikaalidel mitu õiguspärast ja olulist kasutusala (nt plasti, farmaatsia- ja kosmeetikatoodete, parfüümide, pesu- või lõhnaainete sünteesimisel).

Narkootiliste ja psühhotroopsete ainete ebaseadusliku ringluse vastase Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni konventsiooni (edaspidi „ÜRO 1988. aasta konventsioon") artiklis 12 on viidatud meetmetele, millega tõkestatakse narkootiliste ja psühhotroopsete ainete ebaseaduslikuks valmistamiseks kasutatavate lähteainete kõrvaletoimetamist.

Sel põhjusel on EL alates 1990ndate aastate algusest võtnud vastu õigusakte tagamaks, et narkootikumide lähteainete kõrveletoimetamist tõkestataks nende ainete seadusliku kaubanduse kontrollimise ja järelevalve kaudu. Varem oli EL arvestatav narkootikumide lähteainete eksportija ja ebaseaduslike uimastite importija, kuid nüüdseks on ta järk-järgult muutunud üheks suurimaks ebaseaduslikult toodetud sünteetiliste narkootikumide eksportijaks ja nende valmistamiseks vajalike lähteainete importijaks.

Seepärast oli kõige hiljutisemate, narkootikumide lähteainetega kauplemise kontrolli ja järelevalvet käsitlevate ühenduse õigusaktide, st määruse (EÜ) nr 273/2004[1] ja määruse (EÜ) nr 111/2005[2] koostamise eesmärk tugevdada impordikontrolli ja laiendada varasemaid järelevalvenõudeid.

Määruse (EÜ) nr 273/2004 artikliga 16 ja määruse (EÜ) nr 111/2005 artikliga 32 on ette nähtud, et kolm aastat pärast nende jõustumist koostatakse nende rakendamise ja toimimise kohta hinnang, mis esitatakse Euroopa Parlamendile ja nõukogule. Tõhususe huvides esitatakse käesolevas aruandes kokkuvõte mõlemale määrusele antud hinnangu kohta.

2. NARKOOTIKUMIDE LÄHTEAINETEGA KAUPLEMISE JÄRELEVALVET KÄSITLEVAD ÜHENDUSE ÕIGUSAKTID

Ühenduse ettevõtjate ja/või tehingute kontrollimise süsteem toetub tihedale koostööle pädevate ametiasutuste ja asjaomaste ettevõtjate (peamiselt keemiatoodete tootjate ja

[1] ELT L 47, 18.2.2004, lk 1.
[2] ELT L 22, 26.1.2005, lk 1.

kaupmeeste) vahel. Parim viis narkootikumide lähteainete kõrvaletoimetamise tõkestamiseks on see, kui ettevõtjad teatavad kahtlastest tehingutest, võimaldades ühtlasi koguda kaubitsejate tuvastamiseks vajalikke andmeid.

Ettevõtjate ja/või tehingute suhtes kohaldatavate kontrollide rangus sõltub sellest, kui tundlikud on reguleeritud narkootikumide lähteained (nn nimekirjas loetletud ained). Lähteained klassifitseeritakse kolme kategooriasse, mille suhtes kehtivad erinevad nõuded, et leida sobivaim viis takistamaks narkootikumide lähteainete jõudmist ebaseaduslike uimastite valmistamisega tegelevatesse laboratooriumidesse ja vältimaks ettevõtjate õigusjärgsete huvide liigset piiramist.

Sellisele koostööle toetub vabatahtlik toimiv järelevalvesüsteem, mis tegeleb muude ainetega (nn nimekirjas loetlemata ained), mida samuti sageli kasutatakse uimastite ebaseaduslikuks valmistamiseks. See võimaldab paindlikult reageerida kiiresti muutuvatele kõrvaletoimetamismustritele ning samal ajal vältida ausatele ettevõtjatele liigse halduskoormuse tekitamist.

Ühenduse praegune narkootikumide lähteaineid käsitlev reguleeriv raamistik koosneb määrusest (EÜ) nr 273/2004, millega on sätestatud ühtlustatud eeskirjad ühendusesiseste kontrolli- ja jälgimismeetmete kohta, ja määrusest (EÜ) nr 111/2005, millega on kehtestatud ühenduse ja kolmandate riikide vahelise narkootikumide lähteainetega kauplemise järelevalve eeskirjad.

3. ÜHENDUSE ÕIGUSAKTIDE RAKENDAMINE

3.1. Määrus (EÜ) nr 1277/2005[3]

Määruses (EÜ) nr 1277/2005 on sätestatud määruse (EÜ) Nr 273/2004 ja määruse (EÜ) nr 111/2005 üksikasjalikud rakenduseeskirjad. Selle määruse eesmärk on tagada, et pädevad ametiasutused ja ettevõtjad rakendaksid ühtsemalt ühenduse õigusliku raamistikku ning selles sätestatakse eeskirjad ettevõtjatele litsentsi andmise, ettevõtjate poolt pädevatele ametiasutustele antava teabe, ekspordieelse teatamise, ekspordi- ja impordiloa andmise ning transiit- ja läbiveosaadetiste kontrolli kohta.

3.2. Suunised

Komisjon on õigusaktide täienduseks välja töötanud liikmesriikide ja ettevõtjatega kooskõlastatud põhjalikud suunisdokumendid ja meetmed, et abistada pädevaid asutusi ja tootmisharu ettevõtjaid nende ülesannete täitmisel.

- Küsimused ja vastused

  Koostati suunisdokument, et anda kokkulepitud vastused tõlgendamisküsimustele, mis liikmesriikide pädevatel asutustel ja ettevõtjatel on alates 2005. aastast tekkinud, et võimaldada sujuvalt ja ühtlikult rakendada ühenduse õigusaktide teatavaid sätteid. Seda dokumenti ajakohastatakse korrapäraselt ja see on avalikkusele kättesaadav[4].

---

[3] ELT L 202, 3.8.2005, lk 7.

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

- ELi suunised ettevõtjatele narkootikumide lähteainete kontrollimise kohta

Pädevate asutuste ja ettevõtjate vahelise partnerluse ja koostöö hõlbustamiseks kiideti 2006. aastal heaks ELi suunised ettevõtjatele narkootikumide lähteainete kontrollimise kohta. Kõnealustes suunistes on esitatud praktilised soovitused (nt riskinäitajad kahtlaste tehingute kindlakstegemiseks) ja loetelud nimekirjas loetletud ja loetlemata ainete kohta (nt ELi vabatahtliku järelevalvega hõlmatud ainete loetelu), mille eesmärk oli aidata ettevõtjatel täita oma kohustusi tihedas koostöös ametiasutustega. Kuna suunised sisaldavad tundlikku teavet, levitavad liikmesriikide pädevad asutused neid üksnes usaldusväärsetele ettevõtjatele.

- Seminarid

Komisjoni talitused ja liikmesriigid on tihedas koostöös ettevõtjatega korraldanud mitu seminari, mille eesmärk on olnud tõsta teadlikkust narkootikumide lähteaineid käsitlevatest ühenduse uutest õigusaktidest ning täiendavalt edendada partnerluse tähtsust.

- Ümarlauaistungid ekspertidega

Komisjoni talitused ja liikmesriigid on korraldanud sihtotstarbelisi ümarlauakohtumisi ekspertidega, et arutada konkreetseid küsimusi seoses heroiini lähteainete (atseetanhüdriidi) ja amfetamiini või *ecstacy* valmistamiseks kasutatavate sünteetiliste lähteainete (BMK, PMK) kõrvaletoimetamise ja nende ainete salakaubaveoga.

3.3. Vastastikune haldusabi

Nõukogu määrusega (EÜ) nr 515/97 luuakse õiguslik alus teabevahetuseks, sealhulgas konfidentsiaalsust käsitlevad eeskirjad, liikmesriikide vahel ning liikmesriikide ja komisjoni vahel.

Kõikide liikmesriikide ja komisjoni vahel kahtlasi saadetisi, kõrvaletoimetamise ennetamist ja konfiskeeritud lähteaineid käsitleva teabe vahetamise abil tagatakse ELis kooskõlastatud lähenemisviis, toetatakse liikmesriikide juurdlusi ning takistatakse salakaubitsejatel ühenduse siseturu võimalike puuduste avastamist. Lisaks võib kolmandate riikide puhul, kellega EL on sõlminud kahepoolsed narkootikumide lähteaineid käsitlevad lepingud, paluda või pakkuda abi lähteainete osas kindlakstehtud või oletatavate eiramistega seotud järelepärimiste/uurimiste jaoks.

3.4. ELi narkootikumidealane tegevuskava[5]

Narkootikumide lähteainete kõrvaletoimetamise ja nendega kaubitsemise vastu võetavad meetmed moodustavad endiselt olulise osa uuest ELi narkootikumidealasest tegevuskavast (2009–2012),[6] mis kehtestati ELi üldise narkootikumidestrateegia raames ajavahemikuks 2005–2012. ELi narkootikumidealases tegevuskava (2009–2012) meetmega 42 kutsutakse üles hindama narkootikumide lähteaineid käsitlevaid ELi õigusakte ja nende rakendamist.

---

5 KOM (2008) 567/4

6 ELT C 326, 20.12.2008, lk 7–25.

3.5. Programmi „Toll 2013 raames võetavad meetmed

„Toll 2013" on ELi koostööprogramm, mis annab liikmesriikide asutustele võimaluse koguda ja vahetada teavet ja teadmisi. See võimaldab partnerluse raames arendada ja käitada suuri üleeuroopalisi infotehnoloogiasüsteeme ja luua koostöövõrke, kuhu kuuluvad riikide ametnikud kogu Euroopast[7]. Narkootikumide lähteaineid käsitlevate ühenduse õigusaktide rakendamise tõhustamiseks on võetud mitmesuguseid meetmeid.

2009. aasta juunis valmis **ettevõtjate jaoks narkootikumide lähteainete kontrolli käsitlev e-õppe kursus**, mille väljatöötamiseks võeti aluseks ELi suunised ettevõtjatele narkootikumide lähteainete kohta.

Praegu koostatakse tihedas koostöös komisjoni talituste ja liikmesriikide tolliasutuste, politsei ja muude, lähteainete valdkonnas pädevate asutuste ekspertidega **tollialast e-õppe kursust**.

Loodi **operatiivse tollikontrolli ekspertide projektirühm**, et tõhustada operatiivtegevust selliste kahtlaste lähteainete saadetiste tuvastamisel, mis sisenevad ühenduse tolliterritooriumile või väljuvad sealt. Parimate tavade vahetamiseks korraldati mitu operatiivset õpikoda.

Tolliasutuste operatiivametnikega korraldati **mõttetalgud**, et kehtestada riskianalüüsi kriteeriumid ühendusse saabuvate või sealt väljuvate lähteainete jaoks.

3.6. Kahepoolsed lepingud

Ühendus on sõlminud kolmandate riikidega kümme kahepoolset lepingut, et tugevdada kontrolli peamiste osalistega ja käsitleda koos vastastikust huvi pakkuvaid konkreetseid küsimusi narkootikumide lähteainete kontrolli valdkonnas. Sellised lepingud on sõlmitud Boliivia, Colombia, Ecuadori, Peruu ja Venezuelaga[8] ning Tšiili,[9] Mehhiko,[10] Ameerika Ühendriikide,[11] Türgi[12] ja Hiinaga[13]. 2009. aasta märtsis andis nõukogu komisjonile loa pidada läbirääkimisi Venemaa Föderatsiooniga kahepoolse lepingu sõlmimiseks.

Kõnealuste lepingute eesmärk on tugevdada regulatiivset koostööd kolmandate riikidega määrusega (EÜ) nr 111/2005 ette nähtud vahendite põhjal, aktiveerida vastastikuse abi mehhanisme ja moodustada lepinguosalisi ühendavad ühised kontrollgrupid.

3.7. Meetmed Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni tasandil

Komisjon ja liikmesriigid on olnud tihedalt seotud ÜRO Peaassamblee 1998. aasta eriistungil seatud eesmärkide saavutamise läbivaatamisega, samuti osalevad nad korrapäraselt ja aktiivselt ÜRO narkootikumipoliitika alaste otsuste tegija – narkootikumide komisjoni – iga-aastastel istungitel.

ÜRO ebaseaduslike uimastite komitee 50. istungil võeti ühenduse ettepanek vastu resolutsioonina 50/10 narkootikumide ja psühhotroopsete ainete ebaseaduslikuks

---

7 ELT L 154, 25–31.
8 EÜT L 324, 30.12.1995, lk 1.
9 EÜT L 336, 11.12.1998, lk 46.
10 EÜT L 77, 19.3.1997, lk 22.
11 EÜT L 164, 21.6.1997, lk 22.
12 ELT L 64, 7.3.2003, lk 28.
13 ELT L 56, 28.2.2009, lk 6.

valmistamiseks kasutatavate narkootikumide lähteainete ja muude ainete kõrvaletoimetamise takistamise kohta[14]. Kõnealuse resolutsiooniga edendatakse ühenduses narkootikumide lähteainete kontrollimise peamisi põhimõtteid.

Lisaks osalevad komisjoni talitused ja liikmesriigid aktiivselt ÜRO juhitud operatiivalgatustes ning toetavad neid, et lahendada teatavaid probleeme seoses narkootikumide lähteainete kõrvaletoimetamise ja nendega salakauplemisega. EL osaleb eelkõige projektis PRISM, et tegeleda sünteetiliste narkootikumide lähteainete kõrvaletoimetamise vältimisega ja projektis COHESION, et lahendada probleeme, mis on seotud heroiini ja kokaiini lähteainete kõrvaletoimetamisega ja nende ainetega salakauplemisega ning nendega seonduvate erioperatsioonidega.

4. HINDAMINE

4.1. Ühenduse õigusaktide rakendamise ja toimimise hindamiseks võetud komisjoni meetmed

Komisjon nõudis 2007. aastal liikmesriikidelt, et need teavitaksid teda riiklikest meetmetest, mis nad on ühenduse õigusaktide kohaselt võtnud (st meetmed, mis võimaldavad neil täita kontrolli ja järelevalvega seotud ülesandeid ning eeskirjad ühenduse määruste sätete rikkumise eest kohaldatavate karistuste kohta). Enamik oli võtnud nõuetekohaseid meetmeid, välja arvatud kaheksa liikmesriiki, kelle suhtes komisjon algatas rikkumismenetlused. 2008. aasta jooksul astus enamik asjaomastest liikmesriikidest samme nõutud meetmete vastuvõtmiseks ning seega peaksid kõik riiklikud meetmed olema võetud enne 2009. aasta lõppu.

Ühenduse õigusaktide toimimise hindamiseks loodi töörühm pädevate riigiasutuste ekspertidest, et need abistaksid komisjoni talitusi. Lisaks tegi komisjon välistöövõtjale ülesandeks koguda kõikidelt sidusrühmadelt (pädevad ametiasutused ja tootmisharu ettevõtjad) teavet küsimustike abil, mis pidid võimaluse korral hõlmama kvantitatiivseid andmeid, ning analüüsima narkootikumide lähteainetega kauplemise suhtes õigusaktidega seatud nõuetest põhjustatud viivituste mõju ning koguma kehtiva süsteemi parandamiseks tehtavaid ettepanekuid.

Kõik liikmesriigid andsid kas osalised või täielikud vastused aastate 2006 ja 2007 kohta. Valitud liikmesriikide pädevaid asutusi intervjueeriti üksikasjalikult. Kokku andsid tootmisharu hõlmavale uuringule vastuseid 72 äriühingut ja kaheksa tootmisharude liitu (kümnest eri liikmesriigist). Viis neist andsid üle 90 % kõikidest vastustest. Aruanne kõnealuse uuringu kohta valmis 2009. aasta jaanuari lõpus ja selles on uuringutulemused üksikasjalikult esitatud. Selles on esitatud peamisi tulemusi käsitlev kokkuvõte ja soovitused tuvastatud puudujääkide kohta. Aruandes sisalduva teabe tundlikkuse tõttu ei ole see aruanne avalikult kättesaadav. Välistöövõtja märkimisväärsetest jõupingutustest olenemata on kogutud andmete hulk piiratud ning neid andmeid ei saa käsitada täielikult representatiivsetena. Eriti raske oli koguda kvantitatiivseid andmeid kulude kohta, mida kandsid pädevad ametiasutused või ettevõtjad õigusaktidest tulenevate nõuete rakendamisel.

---

[14] Resolutsioon 50/10, ÜRO narkootikumide komisjoni 50. istungi aruande lk 42 (E/CN.7/2007/16/Corr.1) http://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/session/50.html

Kuna määruses (EÜ) nr 111/2005 on rõhk eelkõige tollikontrollil, viidi 2007. aastal läbi täiendav uuring, et näha, kas narkootikumide lähteainete kontroll on tolliasutuste jaoks esmatähtis ja kas selliste kontrollide läbiviimiseks ollakse suutelised ning kas kontrolle ka tegelikult läbi viiakse.

4.2. Hindamistulemused

4.2.1. Peamised kõrvaletoimetamismustrid ja kõrvaletoimetamiskatsed

Üldiselt näib, et narkootikumide lähteainete kaubanduse kontrolli hõlmav ühenduse õiguslik raamistik pakub proportsionaalseid meetmeid, et takistada uimastite ebaseaduslikuks valmistamiseks kasutavate lähteainete kõrvaletoimetamist. Alates 2005. aastast on teatatud järjest suuremast hulgast nimekirjas loetletud ja loetlemata ainete konfiskeerimistest ja peatatud saadetistest. Lisaks võimaldavad tagantjärele tehtud uurimised hinnata kõige tõenäolisemalt kõrvaletoimetatavate ainete koguseid. Kõnealusest andmetest ilmneb, et süsteem toimib hästi, kuid ilmneb ka asjaolu, et salakaubitsejad üritavad pidevalt narkootikumide lähteaineid seaduslikust kaubandusest kõrvale suunata. Endiselt tundub, et salakaubitsejate jaoks on narkootikumide lähteainetele juurdepääsuks kasulikum kasutada kõrvalesuunamisi seaduslikest kaubandusteedest. Kuigi ei ole piisavalt kättesaadavaid kvantitatiivseid tõendeid selle kohta, et seadusliku kaubanduse kontrollimisega tõepoolest vähendatakse narkootikumide lähteainete kõrvaletoimetamist ja nende ainetega kaubitsemist kogu maailmas, on selge, et kehtiv kontrollisüsteem kujutab endast salakaubitsejate jaoks olulist takistust narkootikumide lähteainetele juurdepääsul ning vähendab uimastite ebaseaduslikuks valmistamiseks kasutatavate lähteainete kättesaadavust. Näib, et praegused kõrvaletoimetamiskatsed keskenduvad peamiselt piiratud arvule ainetele, mis hõlmavad nii nimekirjas loetletud kui ka loetlemata aineid.

Nagu näitavad andmed konfiskeerimiste ja peatatud saadetiste kohta, on salakaubitsejate poolt enim nõutud aine ***atseetanhüdriid***, mis on peamine lähteaine heroiini valmistamiseks. Kahepoolne ja piirkondlik abi ja koostöö asjaomaste pädevate ametiasutuste vahel on olnud olulise tähtsusega kõrvaletoimetamise tõkestamisel ja/või ligikaudu 220 tonni atseetanhüdriidi konfiskeerimistel 2008. aasta jooksul, kujutades endast üle 15 % atseetanhüdriidi kogusest, mis on hinnangute kohaselt vajalik heroiini ebaseaduslikuks valmistamiseks Afganistanis.

ELi tolliasutused on tugevdanud ***efedriini*** ja ***pseudoefedriiniga*** kauplemise kontrolli, mida veetakse mahtlastina või kui need sisalduvad ravimpreparaatides/ravimites ning mis üldiselt läbivad ELi transiitveosena, kuid mida mõnikord eksporditakse ka kolmandatesse riikidesse, kus valmistatakse ebaseaduslikult metamfetamiini. See on toonud kaasa konfiskeerimiste arvu suurenemise eelkõige pseudoefedriini sisaldavate ravimpreparaatide puhul. Alates 2005. aastast on tuvastatud, konfiskeeritud või peatatud ligikaudu 86 tonni ulatuses efedriini või pseudoefedriini saadetisi mahtlasti või tablettide kujul ning seega on ära hoitud kuni 65 tonni metamfetamiini valmistamine (olenevalt kasutatavast sünteesimismeetodist), mille väärtus tänaval ulatuks hinnanguliselt 9,7 miljardi USA dollarini.

Gammabutürolaktoon (GBL) on nimekirjas loetlemata aine, mis on lisatud ühenduse vabatahtliku järelevalvekavasse. Olemasolevatest andmetest ilmneb nii seda, et koostöö tootmisharuga vabatahtliku järelevalve ja teavitamise vormis toimib hästi, kuid ka seda, et salakaubitsejad on endiselt huvitatud GBLi (ja muude vähem rangele kontrollile allutatud keemiliste ainete) kõrvaletoimetamisest. 2008. aasta jooksul registreeriti 2170 liitri GBLi kõrvaletoimetamiskatseid või konfiskeerimisi.

Alates 2005. aastast ei ole tõendeid selle kohta, et ühendus oleks muude olulise tähtsusega lähteainete kõrvaletoimetamiste sihtpiirkonnaks. Näiteks ei ole registreeritud kokaiini peamise lähteaine kaaliumpermanganaadi ulatuslikke konfiskeerimisi või peatatud saadetisi.

4.2.2. Õigusaktide tugevad ja nõrgad küljed

Tuleb märkida, et määrustega nende toimimise hindamiseks ettenähtud ajavahemik oli selgete tulemuste kindlakstegemiseks üsna lühike. Olukorda on veelgi halvendanud asjaolu, et mitu liikmesriiki ei võtnud õigel ajal kõiki vajalikke meetmeid, et täielikult järgida neile määrustega pandud kohustusi.

Siiski on kõik alates 2005. aastast väljatöötatud meetmed kahtlemata kaasa aidanud ühenduse õigusaktide nõuetekohasele ja ühtlikule rakendamisele. Lisaks on liikmesriikide poolt järg-järgult võetud riiklikud meetmed ja ühenduse õigusaktidega ettenähtud volitused märkimisväärselt tugevdanud nende suutlikust tegutseda ühenduse õigusaktide rikkumiste korral.

Üldiselt on määruste (EÜ) nr 273/2004 ja (EÜ) nr 111/2005 sätete ning määruses (EÜ) nr 1277/2005 sisalduvate rakenduseeskirjade toime hea ning need täidavad oma eesmärki, st nendega takistatakse lähteainete kõrvaletoimetamist, loomata seejuures nimekirjas loetletud ravimite lähteainetega seadusliku kauplemise suhtes tarbetuid tõkkeid. Kontroll ja järelevalve keskenduvad pigem ettevõtjatele kui igale tehingule eraldi. Nimekirjas loetletud ainete jaotamine kolme kategooriasse on olnud tõhus viis diferentseeritud lähenemisviisi kohaldamiseks sõltuvalt ainete tundlikkusest ja kogustest, millega on kaubeldud seaduslikult.

Samuti toimib hästi ühendusesisest kaubandust ning ühenduse ja kolmandate riikide vahelist kaubandust käsitlevate õigusaktide põhielement – koostöö ettevõtjate ja pädevate asutuste vahel. Kuigi seda koostööd rakendatakse ja kasutatakse liikmesriigiti erinevalt, hõlbustab see kahtlastest tehingutest kohustuslikus või vabatahtlikus korras teatamist ning aitab vältida nimekirjas loetletud ja loetlemata ainete varajast kõrvaletoimetamist, võimaldades samas seaduslikul kaubandusel tõrgeteta toimida. Koostöö on paindlik, kiire ja tõhus vahend lahendamaks probleeme, mis on seotud salakaubanduse pidevalt muutuva struktuuriga ja salakaubitsejate kasvava huviga vähem kontrollitavate ainete vastu. ELi suunised ettevõtjatele narkootikumide lähteainete kohta ja narkootikumide lähteainete kontrolli käsitlev e-õppe kursus ettevõtjate jaoks täiendavad edukalt õigusakte.

Ühendusesiseses kaubanduses ning ühenduse ja kolmandate riikide vahelises kaubanduses 1. kategooria (kõige tundlikumad ained) lähteaineid käitlevate ettevõtjate jaoks kehtestatud ühise litsentsisüsteemi rakendamine ja toimimine on olnud tõhus nii pädevate asutuste kui ka tootmisharu seisukohast.

Mõnevõrra vähem tundlikke 2. kategooria lähteaineid nii ühendusesiseses kui ka ühenduse ja kolmandate riikide vahelises kaubanduses käitlevate ettevõtjate registreerimiskohustus ei näi olevat piisav, et võimaldada pädevatel ametiasutustel teostada piisavat kontrolli ja takistada kõrvaletoimetamist suuremahulisest ühendusesisesest kauplemisest nende ainetega. Tegelikult ei nõuta 2. kategooria ainete lõpptarbijatelt, kes ei vii neid aineid turule, et nad registreeriksid või teataksid kogused, mis nad ostavad isiklikuks kasutamiseks. Seega ei tea pädevad ametiasutused neist peaaegu midagi. Samuti on 2. kategooria ainete tootjatel või edasimüüjatel väga raske täita oma kohustust kontrollida oma klientide ja aine teatatud lõppotstarbe õiguspärasust ning teatada vajaduse korral kõikidest kahtlastest tehingutest pädevatele ametiasutustele. Pädevatel asutustel on raske kontrollida ettevõtjate õiguspärasust,

eriti juhul, kui 2. kategooria ainete tootjad/edasimüüjad ja lõpptarbijad asuvad eri liikmesriikides ning kui kaubanduskanal hõlmab rohkem kui kahte üksust, mis asuvad rohkem kui ühes liikmesriigis. Neid probleeme on rõhutatud eelkõige atseetanhüdriidi puhul, mis on peamine lähteaine heroiini ebaseaduslikuks valmistamiseks.

Hindamise käigus tuvastati, et teatavaid õigusaktide sätteid oli erinevalt tõlgendatud ning selle probleemiga tuleks tegeleda, et võimaldada nende õigusaktide nõuetekohast ühtlikku rakendamist kogu ühenduses. See hõlmab eelkõige kohustuslikke välju kliendideklaratsioonil, kriteeriume, mille alusel käsitatakse nimekirjas loetletud aineid sisaldavaid tooteid segudena ning olemasolevate piirmäärade kohaldamist 2. kategooria aineid sisaldavate segude registreerimisest vabastamise puhul vastavalt määruse (EÜ) nr 273/2004 artiklile 6, kui seda võrrelda määruse (EÜ) nr 1277/2005 artikli 14 sõnastusega.

Sätted selle kohta, kui sagedasti peab ettevõtja pädevale asutusele aru andma, ei loo piisavat alust kontrolli- ja järelevalveülesannete täitmiseks. Ülevaade kaupade õigusjärgse liikumise kohta on oluline vahend kahtlaste saadetiste kindlakstegemiseks.

Ekspordi- ja impordikontrolli reguleerivad vahendid võimaldavad pädevatel ametiasutustel tehingu seaduslikkust eelnevalt kontrollida ning seega vältida kõrvaletoimetamist juba varajases staadiumis. Ekspordieelse teatamise süsteemi kasutamine võimaldab kolmandatel riikidel kontrollida kavandatavat tehingut, kui nad on seda taotlenud, ja teatada liikmesriikide pädevate ametiasutustele, kas tehing on seaduslik või mitte.

Tolliprotseduuride ja -kontrolli tähtsustamine on osutunud väga kasulikuks. Ühenduses on pidevalt tegemist saadetistega, mis on enne ühenduse tolliterritooriumile sisenemist seaduslikest levitamiskanalitest kõrvale suunatud. See nõuab tolli- ja piirikontrolli kõrgendatud tähelepanu. Transiit- ja läbiveosaadetiste kontrollimist käsitlevad sätted tunduvad olevat teataval määral suurendanud võimalust kontrollida selliste saadetiste õiguspärasust, samas näib, et need ei võimalda pädevatel ametiasutustel seda teha igal juhul eraldi.

Narkootikumide lähteainete tollikontrolli käsitlev uuring 2007. aastal näitas puudusi seoses kahtlaste saadetistega, mille kohta esitati võltsitud tollideklaratsioonid. Hindamine näitas väga positiivseid arenguid, kuid ka seda, et üldist olukorda tuleb veel parandada. Eelkõige ilmnes aruandest, et tolliasutused ei tähtsusta narkootikumide lähteaineid käsitlevaid õigusakte piisavalt ning et tunda annavad teadlikkuse ja asjatundlikkuse nappus ja ebapiisavad vahendid (nt testimisseadmed).

Narkootikumide lähteaineid sisaldavad inimtervishoius kasutatavad ravimpreparaadid/ravimid on praegu lähteaineid käsitlevate õigusaktide reguleerimisalast välja jäetud. Ravimite ja ekspordiks ettenähtud toodete tootmiseks, impordiks ja hulgimüügiks on vaja luba, täita erikohustusi ning teostada korrapäraseid kontrollimisi vastavalt ühenduse farmaatsiaalastele õigusaktidele (direktiiv 2001/83/EÜ). Seepärast leitakse, et kõnealused tegevused tuleks allutada liikmesriikide pädevate ametiasutuste piisava süstemaatiliste kontrolli alla. Samas ei kohaldata selliste tootjate, importijate ja hulgimüüjate suhtes lähteaineid käsitlevate õigusaktidega ettenähtud eelneva teatamise kohustust, kui nad ekspordivad narkootikumide lähteaineid sisaldavaid ravimeid. See on viinud olukorrani, kus mõnes liikmesriigis ei peatatud ega konfiskeeritud narkootikumide lähteaineid – eriti efedriini või pseudoefedriini – sisaldavate ravimpreparaatide/ravimite ekspordi- ega transiit- või läbiveosaadetisi isegi juhul, kui oli ülimalt tõenäoline, et neid kasutatakse uimastite ebaseaduslikuks valmistamiseks.

Lähteaineid käsitlevates õigusaktides esineb seoses väliskaubandusega veel mõningaid väiksema tähtsusega puudusi. Nende hulgast võiks eelkõige nimetada vähest manööverdamisruumi seoses sellega, kui kaua tuleb oodata vastust ekspordieelsele teatamisele, lihtsustatud autoriseerimismenetluste puudumist ühenduse ja EFTA riikide hästi tuntud ettevõtjate vaheliste korduvate saadetiste korral ning vajadust täiendavalt ühtlustada autoriseerimismenetlusi elektrooniliste tolliprotseduuride korral.

5. SOOVITUSED OLUKORRA PARENDAMISEKS

5.1. Kehtivate õigusaktide ühtliku rakendamise parandamine

Esimese parandusmeetmena tuleks täiendavalt edendada ja soodustada liikmesriikide ametiasutuste (sealhulgas tolliasutuste) vahel parimate tavade vahetamist ning ametiasutuste ja ettevõtjate vahelise tegeliku partnerluse praktilist rakendamist. Ühenduse tasandil võib korraldada parimate tavade vahetusi teatavat teemat ja/või narkootikumide lähteainet käsitlevate õpikodade, seminaride, ümarlauaistungite ja jälitamisharjutuste kaudu, et saada kohest kasu mõnes liikmesriigis kehtivatest parimatest tavadest ja tugevdada pikemas perspektiivis kogu kontrollisüsteemi.

Selleks, et saavutada teatavate kehtivate õigusaktide sätete ühtlikku tõlgendamist (nt piirmäärade kohaldamist registreerimisel, kui nimekirjas loetletud ained sisalduvad segudes, määruse (EÜ) Nr 273/2004 artikli 6 tõlgendamist, kui seda võrrelda määruse (EÜ) Nr 1277/2005 artikli 14 sõnastusega, või ühtseid kriteeriume narkootikumide lähteaineid sisaldavate segude jaoks), tuleks ajakohastada ja täiendada küsimusi ja vastuseid sisaldavat suunisdokumenti.

Sellega tugevdatakse ühenduse eeskirjade rakendamist ja hoitakse ära olukord, kus salakaubitsejad keskendavad oma kõrvaletoimetamiskatsed liikmesriikidele, kus ühenduse eeskirju ei kohaldata eriti rangelt ja/või kus karistusi peetakse leebeteks.

5.2. Aruandluse parandamine

Määruse (EÜ) nr 1277/2005 artiklis 19 määratletud aruandluskohustused tuleks läbi vaadata, et saada täpsemat ja õigeaegsemat teavet ettevõtjate esitatud teatiste kohta. Selle saavutamiseks võib ette näha, et aruandeid esitatakse sagedamini, nt varasema ühe korra asemel aastas kaks või neli korda aastas, kasutades teabe vahetamiseks tänapäevaseid turvalisi elektroonilisi vahendeid. Vajadusel nähakse ette ka turvalise Euroopa andmebaasi loomine.

5.3. Teatavate nõuete muutmine 2. kategooria ainete puhul

Pidades silmas kindlakstehtud puudusi, tundub olevat vajalik tugevdada kontrolle kõikide 2. kategooria ainete puhul või siis konkreetselt atseetanhüdriidi puhul (peamine lähteaine heroiini valmistamisel) tagamaks, et kõikide ettevõtjate suhtes, kelle valduses on 2. kategooria aineid (eelkõige atseetanhüdriidi) või kes nendega kauplevad, kohaldatakse piisavat kontrolli, et tõkestada kõrvaletoimetamiskatseid. Selle saavutamiseks on mitu võimalust:

- muuta määrust (EÜ) Nr 273/2004, et nõuda nende lõpp-tarbijate registreerimist, kelle valduses on isiklikuks otstarbeks kasutamiseks ettenähtud 2. kategooria aineid, muutes näiteks terminite „ettevõtja” või „turuleviimine” määratlust või artikli 3 lõiget 6, millega luuakse registreerimissüsteem;

- muuta määrust (EÜ) nr 1277/2005, et kehtestada ühised registreerimistingimused ja -menetlused;

- muuta määruse (EÜ) nr 273/2004 I lisa ja sellest tulenevalt ka määruse nr 111/2005 lisa, et viia atseetanhüdriid üle 2. kategooriast 1. kategooriasse.

5.4. Tagada asjakohane kontroll efedriini ja pseudoefedriini sisaldavate ravimpreparaatide/ravimite üle

Tuleks tugevdada kontrollisätteid transiit- ja läbiveosaadetistena ELi kaudu veetavate efedriini ja pseudoefedriini sisaldavate ravimpreparaatide/ravimite suhtes, dubleerimata seejuures ravimite tootjaid, importijaid ja hulgimüüjaid käsitlevaid haldussätteid. Farmaatsiaalaste õigusaktidega on ravimite ekspordi kohta juba sätted ette nähtud. Tuleks järele mõelda, kas oleks kasu ühtlikest praktilistest sätetest spetsiaalselt efedriini või pseudo-efedriini sisaldavate ravimite ekspordi ja nende jälgimise kohta ravimitega tegelevate pädevate asutuste poolt või kas narkootikumide lähteaineid käsitlevate õigusaktidega tuleks ette näha võimalus peatada ravimpreparaatide/ravimite eksport, kui on põhjendatud kahtlusi selle kohta, et aineid kavatsetakse kasutada uimastite ebaseaduslikuks valmistamiseks.

5.5. Menetlusnõuete parandamine ja kohandamine seoses kõrvaletoimetamisriskiga

Kõrvaletoimetamisriskiga proportsionaalse kontrollitaseme saavutamiseks tuleks ekspordieelse teatamise korda kohandada, et võimaldada pädevatel ametiasutustel tegutseda vastavalt olukorrale, samuti tuleks kehtestada loa andmise lihtsustatud menetlused ühenduse ja EFTA riikide hästi tuntud ettevõtjate vaheliste korduvate saadetiste korral ning täiendavalt ühtlustada loa andmise menetlusi elektrooniliste tolliprotseduuride korral.

6. EDASISED SAMMUD

Kindlakstehtud puudusi saab kõrvaldada eri vahendite abil, neist mõne jaoks on vaja muuta ühenduse õigusakte. Iga valikut tuleb hoolikalt uurida eriti seoses selle mõjuga ettevõtjatele, kes kauplevad kõnealuste ainetega seaduslikult, ning seoses selle valiku tõhususega ebaseaduslike uimastite valmistamise eesmärgil narkootikumide lähteainete kõrvaletoimetamise vältimisel.

Arvestades, et praegu kehtivad õigusaktid on täiel määral jõus olnud üksnes väga lühikest aega, on komisjoni esmane ülesanne toetada ja edendada meetmeid, mille eesmärk on saavutada rakendamise parandamine, et saada kohest kasu kehtivatest parimatest tavadest.

Komisjon jätkab ka vajaliku teabe kogumist eesmärgiga teha kindlaks parimad valikud, et tegeleda võimalike kindlakstehtud puudustega õigusaktides ja hinnata tehtud valikute mõju nii pädevatele ametiasutustele kui ka ettevõtjatele.