KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 7.1.2010
KOM(2009)709 wersja ostateczna

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Na mocy art. 16 rozporządzenia (WE) nr 273/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. i art. 32 rozporządzenia Rady (WE) nr 111/2005 w sprawie wdrożenia i funkcjonowania prawodawstwa wspólnotowego dotyczącego nadzorowania i kontroli handlu prekursorami narkotyków.

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Na mocy art. 16 rozporządzenia (WE) nr 273/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. i art. 32 rozporządzenia Rady (WE) nr 111/2005 w sprawie wdrożenia i funkcjonowania prawodawstwa wspólnotowego dotyczącego nadzorowania i kontroli handlu prekursorami narkotyków.

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

1. WPROWADZENIE

Prekursory narkotyków są chemikaliami wykorzystywanymi do produkcji nielegalnych narkotyków. Produkcja nielegalnych narkotyków nie jest faktycznie możliwa bez prekursorów. Jednak w większości przypadków chemikalia używane jako prekursory narkotyków mają wiele uzasadnionych i ważnych zastosowań (np. wytwarzanie tworzyw sztucznych, produktów farmaceutycznych, kosmetyków, perfum, detergentów lub środków aromatyzujących).

Konwencja Narodów Zjednoczonych o zwalczaniu nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi (zwana dalej „konwencją ONZ z 1988 r."), zawiera w art. 12 szczegółowe odniesienie do środków mających na celu zapobieganie wykorzystywaniu chemikaliów będących prekursorami narkotyków w nielegalnej produkcji środków odurzających i substancji psychotropowych.

W tym kontekście UE wprowadziła we wczesnych latach dziewięćdziesiątych przepisy prawne, aby zapobiec nielegalnemu pozyskiwaniu prekursorów narkotyków poprzez kontrolę i nadzór legalnego handlu tymi substancjami. W przeszłości UE była ważnym eksporterem prekursorów i importerem nielegalnych narkotyków, ale stopniowo stała się znaczącym eksporterem nielegalnie wytwarzanych narkotyków syntetycznych i importerem prekursorów niezbędnych do ich wytworzenia.

W związku z tym najnowsze prawodawstwo wspólnotowe dotyczące nadzoru i kontroli handlu prekursorami narkotyków, tj. rozporządzenie (WE) nr 273/2004[1] i rozporządzenie (WE) nr 111/2005[2] miały na celu wzmocnienie kontroli przywozu oraz rozszerzenie istniejących już wcześniej wymogów związanych z nadzorem.

Artykuł 16 rozporządzenia (WE) nr 273/2004 i art. 32 rozporządzenia (WE) nr 111/2005 przewidują, że po trzech latach od wejścia w życie tych rozporządzeń ocenia się ich wykonanie i funkcjonowanie oraz przekazuje się sprawozdanie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie. Dla zapewnienia skuteczności sprawozdanie to zawiera wnioski z oceny obydwu rozporządzeń.

---

[1] Dz.U. L 47 z 18.2.2004, s. 1

[2] Dz.U. L 22 z 26.1.2005, s. 1

2. PRAWODAWSTWO WSPÓLNOTOWE W ZAKRESIE KONTROLI HANDLU PREKURSORAMI NARKOTYKÓW.

Wspólnotowy system kontroli podmiotów gospodarczych lub transakcji opiera się na ścisłej współpracy właściwych organów z zainteresowanymi podmiotami gospodarczymi (głównie producentami chemikaliów i przedsiębiorstwami handlowymi). W szczególności zasadnicze znaczenie w zapobieganiu nielegalnemu pozyskiwaniu prekursorów ma powiadamianie przez podmioty gospodarcze o podejrzanych transakcjach, umożliwiając jednocześnie gromadzenie informacji w celu identyfikacji handlarzy.

Restrykcyjność kontroli, jakim poddawane są podmioty gospodarcze lub transakcje, uzależniona jest od zagrożenia związanego z poddanymi regulacjom prekursorami narkotyków (tzw. substancje sklasyfikowane) podzielonymi na trzy kategorie, z którymi wiążą się różne wymagania, co umożliwia zachowanie odpowiedniej równowagi pomiędzy wykorzystaniem wszystkich możliwych środków zapobiegania uzyskiwaniu przez nielegalnych wytwórców narkotyków prekursorów narkotyków, a unikaniem stwarzania niepotrzebnych obciążeń dla uzasadnionych potrzeb wszystkich podmiotów gospodarczych.

Opierając się na tej współpracy, wprowadzono dobrowolny system nadzoru obejmujący substancje dodatkowe - tzw. substancje niesklasyfikowane - często wykorzystywane do nielegalnego wytwarzania narkotyków. System ten zapewnia elastyczność pozwalającą na szybkie reagowanie na zmiany sytuacji związanej z nielegalnym pozyskiwaniem tych substancji, a jednocześnie nie dopuszcza do nadmiernego obciążenia administracyjnego przedsiębiorców działających zgodnie z prawem.

Obecne wspólnotowe ramy regulacyjne dotyczące prekursorów narkotyków obejmują rozporządzenie (WE) nr 273/2004 ustanawiające zharmonizowane przepisy dotyczące wewnątrzwspólnotowych kontroli i nadzoru oraz rozporządzenie (WE) nr 111/2005 określające zasady nadzorowania handlu prekursorami narkotyków pomiędzy Wspólnotą a państwami trzecimi.

3. WDROŻENIE PRAWODAWSTWA WSPÓLNOTOWEGO

3.1. Rozporządzenie (WE) nr 1277/2005[3]

Rozporządzenie (WE) nr 1277/2005 ustanawia szczegółowe przepisy wykonawcze dotyczące rozporządzenia (WE) nr 273/2004 i rozporządzenia (WE) nr 111/2005. Zmierzając do zapewnienia bardziej harmonijnego wdrażania wspólnotowych ram prawnych przez właściwe organy i podmioty gospodarcze, rozporządzenie to określa przepisy dotyczące wydawania licencji podmiotom gospodarczym, informowania właściwych organów przez podmioty gospodarcze, systemu powiadamiania przed wywozem, wydawania zezwoleń na wywóz i przywóz, a także kontroli tranzytu i przeładunków.

3.2. Wytyczne

Uzupełniając instrumenty prawne, Komisja przygotowała i uzgodniła z państwami członkowskimi i podmiotami gospodarczymi obszerne wytyczne i poradnictwo, aby pomóc właściwym organom i podmiotom branżowym w realizacji ich zadań.

---

[3] Dz.U. L 202 z 3.8.2005, s. 7

- Pytania i odpowiedzi

Sporządzono wytyczne w celu zapewnienia właściwym organom państw członkowskich oraz podmiotom gospodarczym uzgodnionych odpowiedzi na pytania dotyczące interpretacji zgłaszane od 2005 r., aby zapewnić sprawną i zharmonizowaną realizację niektórych przepisów prawodawstwa wspólnotowego. Wytyczne te są regularnie aktualizowane i są one publicznie dostępne[4].

- Wytyczne UE dla podmiotów gospodarczych w sprawie kontroli prekursorów narkotyków

W celu ułatwienia partnerstwa i współpracy między właściwymi organami i podmiotami gospodarczymi w 2006 r. uzgodniono „Wytyczne UE dla podmiotów gospodarczych w sprawie kontroli prekursorów narkotyków". Wytyczne te zawierają zestaw praktycznych zaleceń (np. wskaźniki ryzyka stosowane do identyfikowania podejrzanych transakcji) oraz wykazy substancji sklasyfikowanych i substancji niesklasyfikowanych (tj. „wykaz substancji podlegających dobrowolnemu systemowi nadzoru UE"), które mają pomóc podmiotom gospodarczym w wypełnieniu ich zobowiązań w ścisłej współpracy z władzami. Biorąc pod uwagę, że wytyczne te zawierają informacje szczególnie chronione, są one przekazywane przez właściwe organy państw członkowskich bezpośrednio godnym zaufania podmiotom gospodarczym.

- Seminaria

Służby Komisji i państwa członkowskie zorganizowały w ścisłej współpracy z podmiotami gospodarczymi seminaria w celu poszerzenia wiedzy na temat nowego prawodawstwa wspólnotowego dotyczące prekursorów narkotyków oraz dalszego promowania znaczenia partnerstwa.

- Debaty ekspertów

Służby Komisji i państwa członkowskie przeprowadziły doraźne debaty ekspertów w celu rozwiązania konkretnych kwestii dotyczących nielegalnego pozyskiwania prekursorów heroiny (bezwodnik octowy) oraz syntetycznych prekursorów narkotyków służących do wytwarzania amfetaminy lub ecstasy (BMK, PMK) i nielegalnego handlu tymi prekursorami.

3.3. Wzajemna pomoc administracyjna

Rozporządzenie Rady (WE) nr 515/97 stanowi podstawę prawną dla wymiany informacji, włącznie z zasadami w zakresie poufności, między państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi a Komisją.

Poprzez wymianę informacji między wszystkimi państwami członkowskimi i Komisją na temat podejrzanych przesyłek, przypadków zapobieżenia nielegalnemu pozyskaniu prekursorów narkotyków oraz ich konfiskaty, zapewnia się skoordynowane podejście w ramach UE, wspiera się dochodzenia prowadzone w państwach członkowskich, a handlarzom uniemożliwia się wykorzystywanie potencjalnych słabości rynku wspólnotowego. Ponadto państwa trzecie, z którymi UE zawarła umowy dwustronne w sprawie prekursorów

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

narkotyków, mogą prosić o pomoc/uzyskać pomoc w dochodzeniach dotyczących podejrzenia lub stwierdzenia nieprawidłowości związanych z prekursorami narkotyków.

3.4. Plan działań UE w zakresie narkotyków[5].

Działania przeciwdziałające nielegalnemu pozyskiwaniu prekursorów narkotyków i nielegalnemu handlowi nimi pozostają zasadniczym elementem nowego planu działań UE w zakresie narkotyków na lata 2009-2012[6], ustanowionego w ramach ogólnej strategii antynarkotykowej UE na lata 2005-2012. W ramach działania 42 planu działań UE w zakresie narkotyków na lata 2009-2012 wzywa się do oceny prawodawstwa UE w zakresie kontroli prekursorów narkotyków w UE oraz jego wdrożenia.

3.5. Działania w ramach programu Cła 2013

Program współpracy UE Cła 2013 umożliwia administracjom krajowym pozyskiwanie i wymianę informacji i wiedzy specjalistycznej. Pozwala on wspólnie rozwijać i wykorzystywać duże transeuropejskie systemy informatyczne oraz tworzyć sieci integrujące urzędników krajowych z całej Europy[7]. Przeprowadzono szereg działań w celu lepszego wdrażania prawodawstwa wspólnotowego dotyczącego prekursorów narkotyków.

Przeznaczony dla podmiotów gospodarczych kurs e-learningowy dotyczący kontroli prekursorów, opracowany w oparciu o „Wytyczne UE dla podmiotów gospodarczych w sprawie kontroli prekursorów narkotyków", został wydany w czerwcu 2009 r.

Kurs e-learningowy dla urzędników celnych opracowywany jest w ścisłej współpracy między służbami Komisji a ekspertami z organów celnych, policji i innych właściwych organów zajmujących się prawodawstwem w dziedzinie prekursorów narkotyków.

Powołano **grupę projektową ekspertów ds. operacyjnej kontroli celnej**, aby poprawić wyniki operacyjne w wykrywaniu podejrzanych przesyłek prekursorów narkotyków wprowadzanych na obszar celny Wspólnoty lub opuszczających ten obszar. W celu wymiany najlepszych praktyk zorganizowano szereg warsztatów operacyjnych.

Zorganizowano **spotkanie refleksyjne** z udziałem operacyjnych urzędników administracji celnej poświęcone ustaleniu kryteriów analizy ryzyka dla prekursorów narkotyków wprowadzanych na obszar celny Wspólnoty lub opuszczające ten obszar.

3.6. Porozumienia dwustronne

Wspólnota zawarła dziesięć dwustronnych umów z państwami trzecimi w celu wzmocnienia kontroli, zajmując się wraz z ważnymi partnerami konkretnymi zagadnieniami będącymi przedmiotem wspólnego zainteresowania w obszarze kontroli prekursorów narkotyków. Umowy takie zawarto z Boliwią, Kolumbią, Ekwadorem, Peru i Wenezuelą[8], Chile[9],

---

5 COM(2008) 567/4
6 Dz.U. C 326 z 20.12.2008, s. 7–25.
7 Dz.U. L 154/25-31.
8 Dz.U. L 324 z 30.12.1995, s. 1.
9 Dz.U. L 336 z 11.12.1998, s. 46.

Meksykiem[10], Stanami Zjednoczonymi[11], Turcją[12] i Chinami[13]. Ponadto, w marcu 2009 r. Rada upoważniła Komisję do negocjacji umowy dwustronnej z Federacją Rosyjską.

Celem tych umów jest wzmocnienie współpracy regulacyjnej z państwami trzecimi na podstawie instrumentów określonych w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 111/2005, uruchomienie mechanizmów wzajemnej pomocy oraz utworzenie wspólnych grup wykonawczych umawiających się stron.

3.7. Działania na szczeblu Organizacji Narodów Zjednoczonych

Komisja i państwa członkowskie aktywnie uczestniczyły w przeglądzie realizacji celów określonych na sesji specjalnej Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych w 1998 r. (UNGASS) oraz regularnie i aktywnie biorą udział w corocznych sesjach Komisji ds. Środków Odurzających (CND), głównego organu Narodów Zjednoczonych kształtującego politykę w zakresie narkotyków,

Na 50. sesji Komisji ONZ ds. Środków Odurzających (CND) wniosek Wspólnoty został przyjęty jako rezolucja 50/10 dotycząca „Zapobiegania nielegalnemu pozyskiwaniu prekursorów narkotyków i innych substancji wykorzystywanych do nielegalnej produkcji środków odurzających i substancji psychotropowych”[14]. Rezolucja ta promuje główne zasady kontroli prekursorów narkotyków we Wspólnocie.

Ponadto służby Komisji i państwa członkowskie biorą aktywny udział w prowadzonych pod egidą ONZ inicjatywach operacyjnych odpowiadających na konkretne wyzwania związane z nielegalnym pozyskiwaniem prekursorów narkotyków i nielegalnym handlem tymi substancjami. W szczególności UE uczestniczy w projekcie „Pryzmat” dotyczącym nielegalnego pozyskiwania syntetycznych prekursorów narkotyków oraz w projekcie „Spójność”, który dotyczy nielegalnego pozyskiwania prekursorów heroiny i kokainy oraz nielegalnego handlu nimi, a także w powiązanych z tymi programami konkretnych działaniach.

4. OCENA

4.1. Działania Komisji podjęte w celu dokonania oceny wdrażania i funkcjonowania prawodawstwa wspólnotowego.

W 2007 r. Komisja zwróciła się do państw członkowskich o informowanie jej o przewidzianych w prawie wspólnotowym środkach przyjętych przez nie na szczeblu krajowym (tj. środkach umożliwiających im wypełnianie zobowiązań dotyczących kontroli i nadzoru oraz zasad stosowania sankcji za naruszanie wspólnotowych przepisów prawnych). Większość z nich przyjęła odpowiednie środki, z wyjątkiem ośmiu państw członkowskich, przeciw którym Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. W 2008 r. większość z tych państw członkowskich przyjęła

---

10 Dz.U. L 77 z 19.3.1997, s. 22.
11 Dz.U. L 164 z 21.6.1997, s. 22.
12 Dz.U. L 64 z 7.3.2003, s. 28.
13 Dz.U. L 56 z 28.2.2009, s. 6.
14 Rezolucja 50/10, s. 42 sprawozdania z 50. sesji Komisji ds. Środków Odurzających (CND) (E/CN.7/2007/16/Corr.1) http://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/session/50.html

wymagane środki lub podjęła kroki w celu ich przyjęcia i w konsekwencji wszystkie wymagane środki krajowe powinny zostać podjęte przed końcem 2009 r.

Aby wesprzeć służby Komisji w ocenie funkcjonowania prawodawstwa wspólnotowego, powołano grupę roboczą ekspertów reprezentujących właściwe organy krajowe. Ponadto Komisja zleciła zewnętrznemu wykonawcy zebranie informacji od wszystkich zainteresowanych podmiotów (właściwych organów i podmiotów przemysłowych) przy pomocy kwestionariuszy, w tym danych ilościowych, jeśli są one dostępne i przeprowadzenie analizy wpływu opóźnień spowodowanych wymogami legislacyjnymi na handel prekursorami narkotyków oraz zebranie wniosków służących poprawie istniejącego systemu.

Wszystkie państwa członkowskie udzieliły pełnej lub częściowej odpowiedzi obejmującej lata 2006 i 2007. Przeprowadzono szczegółowe wywiady z właściwymi organami wybranych państw członkowskich. Łącznie 72 przedsiębiorstwa i 8 stowarzyszeń branżowych (z 10 różnych państwach członkowskich) udzieliło odpowiedzi w ramach badania. Pięć spośród nich udzieliło ponad 90 % wszystkich odpowiedzi. Sprawozdanie z tego badania, które zostało ukończone pod koniec 2009 r., zawiera szczegółowy opis wyników badań ankietowych. W sprawozdaniu podsumowuje się główne rezultaty i proponuje zalecenia dotyczące stwierdzonych niedociągnięć. Z uwagi na zawarte w sprawozdaniu informacje szczególnie chronione nie jest ono publicznie dostępne. Mimo podjętych przez wykonawcę znacznych wysiłków zebrane dane są ograniczone i nie można ich uznać za w pełni reprezentatywne. Szczególnie trudne okazało się zebranie wymiernych danych dotyczących kosztów poniesionych przez właściwe organy lub podmioty gospodarcze w celu wdrożenia wymogów prawnych.

Ponieważ rozporządzenie (WE) nr 111/2005 kładzie silny nacisk na kontrole celne, w 2007 r. przeprowadzono kolejne badanie, aby stwierdzić, czy służby celne traktują kontrolę prekursorów narkotyków priorytetowo, czy mają one możliwości przeprowadzania kontroli oraz czy kontrole takie są rzeczywiście przeprowadzane.

4.2. Wyniki oceny

4.2.1. Główne tendencje w zakresie nielegalnego pozyskiwania i prób nielegalnego pozyskiwania prekursorów

Wydaje się, że zasadniczo wspólnotowe ramy prawne w zakresie kontroli handlu prekursorami narkotyków zapewniają proporcjonalne środki zapobiegające pozyskiwaniu prekursorów narkotyków w celu nielegalnego wytwarzania narkotyków. Informacje o zajęciu i udaremnieniu wysyłek substancji sklasyfikowanych i niesklasyfikowanych świadczą o ogólnym wzroście liczby zajęć i udaremnionych wysyłek od 2005 r. Ponadto dochodzenia mające na celu ustalenie źródła produktów pozwalają na oszacowanie *a posteriori* najbardziej prawdopodobnej ilości substancji nielegalnie pozyskanych. Dane te pokazują, że z jednej strony system dobrze funkcjonuje, ale z drugiej strony ciągle usiłuje się nielegalnie pozyskiwać prekursory narkotyków z legalnego handlu. Nielegalne pozyskiwanie prekursorów narkotyków z legalnych kanałów wydaje się jeszcze bardziej opłacalne. Mimo braku danych liczbowych potwierdzających, że kontrola legalnego handlu rzeczywiście zmniejsza nielegalne pozyskiwanie prekursorów narkotyków i nielegalny handel tymi substancjami w skali globalnej, nie ulega wątpliwości, iż obowiązujący system kontroli znacznie utrudnia dostęp handlarzy do prekursorów narkotyków i zmniejsza ich dostępność do celu nielegalnego wytwarzania narkotyków. Wydaje się, że obecnie próby nielegalnego

pozyskiwania prekursorów skupiają się na ograniczonej liczbie substancji – zarówno sklasyfikowanych jak i niesklasyfikowanych:

Bezwodnik octowy, który jest głównym prekursorem do produkcji heroiny jest w dalszym ciągu celem handlarzy w niektórych państwach członkowskich, o czym świadczą dane dotyczące zajęcia i udaremnienia wysyłek. Pomoc dwustronna i regionalna oraz współpraca pomiędzy zainteresowanymi właściwymi organami przyczyniły się w zasadniczy sposób do zapobieżenia nielegalnemu pozyskaniu lub zajęcia w 2008 r. 220 ton bezwodnika octowego, co według szacunków stanowi ponad 15 % ilości bezwodnika octowego niezbędnej do nielegalnej produkcji heroiny w Afganistanie.

Organy celne UE ze wzmożoną czujnością kontrolują handel ***efedryną*** i ***pseudoefedryną*** luzem lub zawartą w preparatach farmaceutycznych/produktach leczniczych, która najczęściej jest jedynie przewożona przez obszar celny UE, ale w niektórych przypadkach jest również przedmiotem wywozu do państw trzecich, w których nielegalnie produkuje się metamfetaminę. Doprowadziło to do znacznego zwiększenia liczby zajęć, głównie preparatów farmaceutycznych zawierających pseudoefedrynę. Od 2005 r. wykryto, zajęto lub zatrzymano przesyłki zawierające około 86 ton efedryny lub pseudoefedryny luzem lub w formie tabletek, zapobiegając w ten sposób wytworzeniu nawet 65 ton metamfetaminy (w zależności od zastosowanej metody syntezy) o szacunkowej wartości rynkowej 9,7 mld USD.

Gamma-butyrolakton (GBL) jest substancją niesklasyfikowaną podlegającą dobrowolnemu systemowi nadzoru we Wspólnocie. Z dostępnych danych wynika, że wprawdzie współpraca z przemysłem poprzez dobrowolny nadzór i powiadamianie dobrze funkcjonuje, jednak handlarze w dalszym ciągu dążą do nielegalnego pozyskiwania GBL oraz innych substancji chemicznych poddawanych mniej restrykcyjnej kontroli. W 2008 r., udaremniono próby nielegalnego pozyskania lub zajęto 2170 litrów GBL.

Od 2005 r. nie ma dowodów, by we Wspólnocie próbowano pozyskiwać inne ważne prekursory. Nie zajęto np. i nie zatrzymano większych przesyłek nadmanganianu potasu, głównego prekursora do produkcji kokainy.

4.2.2. Mocne i słabe strony przepisów

Należy zauważyć, że okres przewidziany w rozporządzeniach na przeprowadzenie oceny ich funkcjonowania był stosunkowo krótki, by umożliwić jednoznacznie określenie ich skutków. Sytuację tę pogorszył jeszcze fakt, że wiele państw członkowskich z opóźnieniem przyjęło wszystkie środki niezbędne do pełnego wypełnienia swoich obowiązków zgodnie z tymi rozporządzeniami.

Niemniej jednak wszystkie działania podejmowane od 2005 r. niewątpliwie przyczyniły się do harmonizacji i dobrego funkcjonowania prawodawstwa wspólnotowego. Ponadto stopniowe przyjmowanie przez państwa członkowskie środków krajowych i uprawnień przewidzianych w prawodawstwie wspólnotowym znacznie wzmocniło ich zdolność do podejmowania działań w przypadku naruszenia prawodawstwa wspólnotowego.

Zasadniczo przepisy rozporządzenia (WE) nr 273/2004, rozporządzenia (WE) nr 111/2005 i przepisy wykonawcze zawarte w rozporządzeniu (WE) nr 1277/2005 dobrze funkcjonują i umożliwiają realizację zakładanego celu, tj. zapobieganie nielegalnemu pozyskiwaniu prekursorów, nie stwarzając przy tym zbędnych barier w legalnym handlu sklasyfikowanymi prekursorami narkotyków. Kontrola i nadzór skupiają się w większym stopniu na podmiotach

gospodarczych niż na poszczególnych transakcjach. Podział substancji sklasyfikowanych na trzy kategorie okazał się skutecznym sposobem, aby zastosować podejście dostosowane, uzależnione od zagrożeń wiążących się z daną substancją oraz wielkości legalnego obrotu tą substancją.

Dobrze funkcjonuje podstawowa zasada współpracy właściwych organów z zainteresowanymi podmiotami gospodarczymi zawarta w przepisach dotyczących handlu wewnątrzwspólnotowego oraz handlu między Wspólnotą a państwami trzecimi. Współpraca ta, mimo że jest w odmienny sposób wdrażana i stosowana w poszczególnych państwach członkowskich, ułatwia obowiązkowe i dobrowolne powiadamianie o podejrzanych transakcjach lub zamówieniach i zapobiega jakiemukolwiek nielegalnemu pozyskiwaniu substancji sklasyfikowanych i niesklasyfikowanych, umożliwiając przy tym sprawne funkcjonowanie legalnego handlu. Jest to elastyczne, szybkie i skuteczne narzędzie, które stanowi odpowiedź na stale zmieniającą się sytuację w nielegalnym handlu i rosnące zainteresowanie handlarzy mniej kontrolowanymi substancjami. „Wytyczne UE dla podmiotów gospodarczych w sprawie kontroli prekursorów narkotyków" oraz nowy przeznaczony dla podmiotów gospodarczych kurs e-learningowy dotyczący kontroli prekursorów stanowią dobre uzupełnienie prawodawstwa w tej dziedzinie.

Wdrażanie i funkcjonowanie wspólnego systemu licencjonowania wprowadzonego dla handlu wewnątrzwspólnotowego oraz handlu między Wspólnotą a państwami trzecimi dla podmiotów gospodarczych zajmujących się prekursorami kategorii 1 (substancje z którymi wiąże się największe ryzyko) działa sprawnie zarówno z punktu widzenia właściwych organów jak i podmiotów przemysłowych.

Wymóg rejestracji podmiotów gospodarczych zajmujących się prekursorami kategorii 2, z którymi wiąże się nieco mniejsze ryzyko, zarówno w przypadku handlu wewnątrzwspólnotowego jak i handlu między Wspólnotą a państwami trzecimi, wydaje się niewystarczający, aby zapewnić odpowiednią kontrolę ze strony właściwych organów i zapobiec nielegalnemu pozyskiwaniu prekursorów z dużych ilości tych substancji będących przedmiotem handlu wewnątrzwspólnotowego. Użytkownicy końcowi substancji kategorii 2, którzy nie wprowadzają ich do obrotu, nie są faktycznie zobowiązani ani do rejestracji, ani do zgłaszania ilości jakie nabywają do własnego końcowego zastosowania. Tym samym są oni praktyczne nieznani właściwym organom. Producentom lub hurtownikom substancji kategorii 2, jest również bardzo trudno wywiązywać się ze zobowiązań dotyczących sprawdzania legalności swoich klientów i zgłoszonego końcowego zastosowania substancji oraz powiadamiania, w odpowiednim przypadku, właściwych organów o wszelkich podejrzanych transakcjach. Prowadzenie przez właściwe organy kontroli legalności podmiotów gospodarczych jest trudne, a dodatkowe utrudnienie stanowi lokalizacja producentów/hurtowników i użytkowników końcowych substancji kategorii 2 w różnych państwach członkowskich oraz przypadki, w których łańcuch handlu obejmuje więcej niż dwa podmioty mające siedzibę w więcej niż jednym państwie członkowskim. Na problemy te zwrócono szczególną uwagę w przypadku bezwodnika octowego, głównego prekursora do nielegalnej produkcji heroiny.

Ocena wykazała różną interpretację niektórych przepisów, na którą należy zwrócić uwagę, aby ułatwić właściwe i zharmonizowane wdrożenie tych przepisów we Wspólnocie. Obejmuje to w szczególności obowiązkowe pola, które należy wypełnić w deklaracji klienta oraz kryteria umożliwiające stwierdzenie, czy produkty zawierające substancje sklasyfikowane są mieszankami, stosowanie obowiązujących progów umożliwiających zwolnienie z wymogu rejestracji mieszanek zawierających substancje kategorii 2 zgodnie z

art. 6 rozporządzenia (WE) nr 273/2004 w porównaniu z brzmieniem art. 14 rozporządzenia (WE) nr 1277/2005.

Przepisy dotyczące częstotliwości informowania właściwych organów przez podmiot gospodarczy nie stanowią wystarczającej podstawy do wypełnienia zobowiązań dotyczących kontroli i nadzoru. Ogólny przegląd legalnych transakcji handlowych jest ważnym instrumentem, który pozwala wykryć podejrzane przesyłki.

Instrumenty regulujące kontrolę wywozu i przywozu pozwalają właściwym organom dokonywać wstępnych weryfikacji zgodności celów transakcji z prawem, a w związku z tym zapewniają one środki umożliwiające zapobieganie nielegalnemu pozyskiwaniu prekursorów na wczesnym etapie. Stosowanie systemu powiadomień przed wywozem umożliwia państwom trzecim, które wystąpiły z takim wnioskiem, weryfikację zamierzonej transakcji, a tym samym poinformowanie właściwych organów danego państwa członkowskiego, czy dana transakcja jest zgodna z prawem, czy nie.

Silniejszy nacisk na procedury i kontrole celne okazał się bardzo użyteczny. Wspólnota coraz częściej staje w obliczu nielegalnego przechwytywania przesyłek pochodzących z legalnych kanałów dystrybucji przed ich wprowadzeniem na obszar celny Wspólnoty. Wymaga to wzmożonej czujności w trakcie kontroli celnej i granicznej. Wydaje się, że przepisy dotyczące kontroli tranzytu i przeładunku zwiększyły w pewnym stopniu możliwość weryfikacji zgodności z prawem celu takich wysyłek, ale nie pozwalają właściwym organom na każdorazową weryfikację ich legalności.

Badanie kontroli celnych prekursorów narkotyków w 2007 r. wykazało niedociągnięcia związane z wykrywaniem podejrzanych przesyłek, dla których sporządza się fałszywe deklaracje celne. Ocena ujawniła przypadki wzorowe, ale pokazała również, że konieczna jest jeszcze znaczna poprawa. W szczególności sprawozdanie ujawniło brak priorytetowego traktowania przepisów dotyczących prekursorów narkotyków przez administrację celną, brak świadomości i wiedzy specjalistycznej, a także niewystarczające zasoby (np. brak sprzętu do badań).

Preparaty farmaceutyczne/produkty lecznicze stosowane u ludzi, które zawierają prekursory narkotyków, są obecnie wyłączone z zakresu prawodawstwa wspólnotowego dotyczącego prekursorów narkotyków. Produkcja, przywóz i dystrybucja hurtowa produktów leczniczych, w tym produktów przeznaczonych na wywóz, uzależniona jest od wydania zezwolenia, podlega szczególnym zobowiązaniom oraz regularnym inspekcjom zgodnie z prawodawstwem farmaceutycznym Wspólnoty (dyrektywa 2001/83/WE). Dlatego uznaje się, że działalność taka powinna być poddana wystarczającej i systematycznej kontroli przez właściwe organy państw członkowskich. Producenci, importerzy i dystrybutorzy hurtowi produktów leczniczych nie podlegają jednak szczególnym wymogom wstępnego powiadamiania zawartym w prawodawstwie dotyczącym prekursorów narkotyków, w przypadku gdy dokonują wywozu tych produktów leczniczych zawierających prekursory narkotyków. Doprowadziło to do sytuacji, w której w niektórych państwach członkowskich wywóz i tranzyt/przeładunek preparatów farmaceutycznych/produktów leczniczych zawierających prekursory narkotyków - w szczególności efedrynę i pseudoefedrynę – nie został zatrzymany lub zajęty, mimo że było bardzo prawdopodobne, iż zostaną one wykorzystane do nielegalnego wytwarzania narkotyków.

Wydaje się, że istnieją jeszcze inne niewielkie niedociągnięcia związane z przepisami dotyczącymi prekursorów narkotyków w dziedzinie handlu zewnętrznego. Dotyczą one w

szczególności braku elastyczności potrzebnej właściwym organom w odniesieniu do wymaganego okresu oczekiwania na odpowiedź na powiadomienie przed wywozem, braku uproszczonych procedur udzielania zezwoleń w przypadku powtarzalnych przesyłek między dobrze znanymi podmiotami gospodarczymi we Wspólnocie i w krajach EFTA oraz potrzeby dalszego usprawnienia procedur udzielania zezwoleń w elektronicznym systemie celnym.

5. ZALECENIA DOTYCZĄCE DOSKONALENIA

5.1. Poprawa zharmonizowanego wdrażania obowiązującego prawodawstwa

W celu poprawy sytuacji należy w pierwszej kolejności nadal wspierać i ułatwiać wymianę najlepszych praktyk między organami państw członkowskich, włącznie z organami celnymi oraz praktyczną realizację prawdziwego partnerstwa pomiędzy organami i podmiotami gospodarczymi. Na poziomie Wspólnoty można ułatwić wymianę najlepszych praktyk poprzez warsztaty, seminaria, debaty i ćwiczenia z zakresu śledzenia przesyłek dotyczące konkretnych tematów lub określonych prekursorów narkotyków, aby niezwłocznie korzystać z najlepszych praktyk wprowadzonych w niektórych państwach członkowskich, a w rezultacie wzmocnić cały system kontroli.

Poprzez aktualizację i uzupełnienie wytycznych zawartych w „Pytaniach i odpowiedziach" można zharmonizować interpretację niektórych obecnie obowiązujących przepisów, np. dotyczących progów stosowanych przy rejestracji w przypadku substancji sklasyfikowanych zawartych w mieszankach, w szczególności interpretację art. 6 rozporządzenia (WE) nr 273/2004 w porównaniu z brzmieniem art. 14 rozporządzenia (WE) nr 1277/2005, czy też jednolitych kryteriów dla mieszanek zawierających prekursory narkotyków.

Umożliwi to skuteczniejsze wprowadzanie w życie przepisów wspólnotowych i uniknięcie sytuacji, w której handlarze próbują nielegalnie pozyskać prekursory przede wszystkim w państwach członkowskich, w których, jak się wydaje, przepisy wspólnotowe są przestrzegane mniej rygorystycznie lub kary wydają się łagodne.

5.2. Poprawa dostarczania informacji

Obowiązki w zakresie dostarczania informacji określone w art. 19 rozporządzenia (WE) nr 1277/2005 należy poddać przeglądowi w celu uzyskania dokładniejszych i bardziej aktualnych informacji dotyczących powiadamiania przez podmioty gospodarcze. Można to osiągnąć przez zwiększenie częstotliwości dostarczania informacji, z corocznego na półroczne lub kwartalne, ułatwiając przekazywanie informacji poprzez stosowanie nowoczesnych, zabezpieczonych środków wymiany informacji, tworząc w stosownym przypadku zabezpieczoną europejską bazę danych.

5.3. Zmiana niektórych wymagań w odniesieniu do substancji kategorii 2

Wobec stwierdzonych niedociągnięć konieczne wydaje się wzmocnienie kontroli w odniesieniu do wszystkich substancji kategorii 2, a w szczególności bezwodnika octowego (głównego prekursora do produkcji heroiny), aby zagwarantować, że podmioty gospodarcze posiadające lub prowadzące obrót substancjami kategorii 2 – a w szczególności bezwodnikiem octowym – objęte są odpowiednią kontrolą, a także zniechęcić do podejmowania prób nielegalnego pozyskiwania substancji. Można to osiągnąć w różny sposób:

- Zmieniając rozporządzenie (WE) nr 273/2004, aby wprowadzić wymóg rejestracji użytkowników końcowych, którzy posiadają substancje kategorii 2 dla własnego użytku, np. poprzez zmianę definicji „podmiotu gospodarczego" lub definicji „wprowadzania do obrotu" lub poprzez zmianę art. 3 ust. 6 wprowadzającego obowiązek rejestracji;

- Zmieniając rozporządzenie (WE) nr 1277/2005, w celu wprowadzenia wspólnych warunków i procedur rejestracji;

- Zmieniając załącznik I do rozporządzenia (WE) nr 273/2004 i odpowiednio załącznik do rozporządzenia nr 111/2005, w celu przeniesienia bezwodnika octowego z kategorii 2 do kategorii 1.

5.4. Zapewnienie odpowiedniej kontroli preparatów farmaceutycznych/produktów leczniczych zawierających efedrynę lub pseudoefedrynę

Nie powielając przepisów administracyjnych dotyczących producentów, importerów i hurtowych dystrybutorów produktów leczniczych, należy zwrócić uwagę na wzmocnienie przepisów dotyczących kontroli preparatów farmaceutycznych/produktów leczniczych zawierających efedrynę lub pseudoefedrynę, przeładowywanych w UE lub przewożonych przez jej obszar celny. Prawodawstwo farmaceutyczne zawiera już odpowiednie przepisy w odniesieniu do wywozu produktów leczniczych. Należy rozważyć, czy praktyczne zharmonizowane przepisy szczegółowe dotyczące wywozu produktów leczniczych zawierających efedrynę lub pseudoefedrynę i nadzoru nad nim ze strony właściwych organów ds. produktów leczniczych byłyby korzystne, czy też prawodawstwo dotyczące prekursorów narkotyków powinno przewidywać możliwość zatrzymania wywozu preparatów farmaceutycznych/produktów leczniczych, jeżeli istnieją uzasadnione podstawy, by podejrzewać, że substancje te są przeznaczone do nielegalnego wytwarzania narkotyków.

5.5. Poprawa i dostosowanie wymogów merytorycznych i proceduralnych w odniesieniu do ryzyka nielegalnego pozyskiwania prekursorów

W celu osiągnięcia poziomu kontroli proporcjonalnego do ryzyka nielegalnego pozyskiwania prekursorów należy dostosować procedurę powiadamiania przed wywozem, aby umożliwić właściwym organom podejmowanie działań na podstawie indywidualnej oceny poszczególnych przypadków, należy wprowadzić uproszczone procedury udzielania zezwoleń w przypadku powtarzalnych przesyłek między dobrze znanymi podmiotami gospodarczymi we Wspólnocie i w krajach EFTA oraz usprawnić procedury udzielania zezwoleń w elektronicznym systemie celnym.

6. KOLEJNE KROKI

Stwierdzonym niedociągnięciom można zaradzić na różne sposoby, z których niektóre wymagają zmiany prawodawstwa wspólnotowego. Każda wybrana opcja musi być dokładnie zbadana, w szczególności pod względem jej wpływu na podmioty gospodarcze dokonujące legalnego obrotu tymi substancjami w celach zgodnych z prawem oraz jej skuteczności w zapobieganiu wykorzystywaniu tych substancji do nielegalnego wytwarzania narkotyków.

Biorąc pod uwagę, że obecne prawodawstwo obowiązuje w pełni dopiero od niedawna, Komisja będzie w pierwszej kolejności wspierać, organizować i ułatwiać środki zmierzające do lepszego wdrażania, aby bezzwłocznie skorzystać z ustalonych najlepszych praktyk.

Komisja będzie jednak również w dalszym ciągu zbierać niezbędne informacje w celu określenia najlepszych rozwiązań, które pozwolą zaradzić ewentualnym stwierdzonym niedociągnięciom w prawodawstwie, a także w celu oceny wpływu wybranych rozwiązań zarówno na właściwe organy, jak i podmioty gospodarcze.