KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 7.1.2010
COM(2009)709 konč.

POROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU

na podlagi člena 16 Uredbe (ES) št. 273/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. februarja 2004 in člena 32 Uredbe Sveta (ES) št. 111/2005 o izvajanju in delovanju zakonodaje Skupnosti za spremljanje in nadzor trgovine s predhodnimi sestavinami za prepovedane droge

(Besedilo velja za EGP)

POROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU

na podlagi člena 16 Uredbe (ES) št. 273/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. februarja 2004 in člena 32 Uredbe Sveta (ES) št. 111/2005 o izvajanju in delovanju zakonodaje Skupnosti za spremljanje in nadzor trgovine s predhodnimi sestavinami za prepovedane droge

(Besedilo velja za EGP)

1. UVOD

Predhodne sestavine za prepovedane droge so kemikalije, ki se uporabljajo za proizvodnjo prepovedanih drog. Prepovedanih drog dejansko ni mogoče proizvajati brez predhodnih sestavin. Vendar imajo kemikalije, ki se uporabljajo kot predhodne sestavine za prepovedane droge, v večini primerov predvsem številne zakonite in pomembne namene uporabe (npr. pri sintezi plastike, farmacevtskih izdelkov, kozmetičnih izdelkov, dišav, čistilnih sredstev ali arom).

Konvencija Združenih narodov zoper nezakonit promet mamil in psihotropnih snovi (v nadaljnjem besedilu: Konvencija ZN 1988) v členu 12 vsebuje posebno napotilo na ukrepe za preprečevanje zlorab kemikalij v predhodnih sestavinah za prepovedane droge, ki se uporabljajo za nezakonito proizvodnjo mamil in psihotropnih snovi.

EU v zvezi s tem od zgodnjih devetdesetih let sprejema zakonodajo, da bi zagotovila preprečevanje zlorab predhodnih sestavin za prepovedane droge z nadzorom in spremljanjem njihove zakonite trgovine. EU je bila v preteklosti pomemben izvoznik predhodnih sestavin in uvoznik prepovedanih drog, postopno pa je postala glavni izvoznik nezakonito proizvedenih sintetičnih drog in uvoznik predhodnih sestavin, potrebnih za njihovo proizvodnjo.

Najnovejša zakonodaja Skupnosti o spremljanju in nadzoru trgovine s predhodnimi sestavinami za prepovedane droge, in sicer Uredba (ES) št. 273/2004[1] in Uredba (ES) št. 111/2005[2], je bila zato oblikovana za okrepitev uvoznega nadzora in širitev veljavnih zahtev za spremljanje.

V členu 16 Uredbe (ES) št. 273/2004 in členu 32 Uredbe (ES) št. 111/2005 je določeno, da se tri leta po začetku njune veljavnosti ovrednoti njuno izvajanje in delovanje ter se o tem poroča Evropskemu parlamentu in Svetu. To poročilo vsebuje zaradi učinkovitosti sklepne ugotovitve vrednotenja obeh uredb.

2. ZAKONODAJA SKUPNOSTI O NADZORU TRGOVINE S PREDHODNIMI SESTAVINAMI ZA PREPOVED DROGE

Sistem Skupnosti za nadzor izvajalcev in/ali sklepanja poslov je odvisen od tesnega sodelovanja pristojnih organov in zadevnih izvajalcev gospodarskih dejavnosti (predvsem

[1] UL L 47, 18.2.2004, str. 1.
[2] UL L 22, 26.1.2005, str. 1.

proizvajalcev kemikalij in trgovcev). Ključno za preprečevanje zlorab predhodnih sestavin je zlasti to, da izvajalci obveščajo o sumljivih poslih in s tem hkrati omogočajo zbiranje informacij za prepoznanje preprodajalcev.

Strogost nadzora izvajalcev in/ali sklepanja poslov je odvisna od občutljivosti pravno urejenih predhodnih sestavin za prepovedane droge (tako imenovanih snovi s seznama), ki so razvrščene v tri skupine z različnimi zahtevami, kar omogoča primerno ravnotežje med vsemi mogočimi sredstvi zoper to, da predhodne sestavine za prepovedane droge pridejo v roke laboratorijem za prepovedane droge, in preprečevanjem nastajanja nepotrebnih obveznosti za zakonite potrebe vseh izvajalcev.

Na podlagi tega sodelovanja deluje prostovoljni nadzorni sistem za dodatne snovi – tako imenovane snovi, ki niso na seznamu, ki so pogosto zlorabljene za proizvodnjo prepovedanih drog. Prilagodljivost sistema omogoča obravnavo hitro spreminjajočih se vzorcev zlorab, hkrati pa preprečuje vedno večje upravne obremenitve zakonitih izvajalcev.

Sedanjo pravno ureditev Skupnosti za predhodne sestavine za prepovedane droge sestavljata Uredba (ES) št. 273/2004, ki določa usklajena pravila za nadzor in spremljanje znotraj Skupnosti, in Uredba (ES) št. 111/2005, ki določa pravila za nadzor trgovine s predhodnimi sestavinami za prepovedane droge med Skupnostjo in tretjimi državami.

3. IZVAJANJE ZAKONODAJE SKUPNOSTI

3.1. Uredba (ES) št. 1277/2005[3]

Uredba (ES) št. 1277/2005 določa podrobna izvedbena pravila za Uredbo (ES) št. 273/2004 in Uredbo (ES) št. 111/2005. Njen namen je zagotoviti, da bodo pristojni organi in izvajalci gospodarskih dejavnosti enotneje izvajali pravni okvir Skupnosti, zato vsebuje določbe o izdajanju licenc izvajalcem, sporočanju podatkov izvajalcev pristojnim organom, sistemu predhodnega uradnega obveščanja o izvozu, izvoznih in uvoznih dovoljenjih ter nadzoru tranzitnih in pretovorjenih pošiljk.

3.2. Navodila

Komisija je za dopolnitev pravnih instrumentov v soglasju z državami članicami in izvajalci pripravila obsežna pisna navodila in dejavnosti za pomoč pristojnim organom in izvajalcem v industriji pri opravljanju nalog.

- Vprašanja in odgovori

  Pripravila je pisna navodila za pristojne organe držav članic in izvajalce gospodarskih dejavnosti, ki vsebujejo enotne odgovore na vprašanja glede razlage, postavljena od leta 2005, za gladko in usklajeno izvajanje nekaterih določb zakonodaje Skupnosti. Navodila se redno posodabljajo in so dostopna javnosti[4].

- Smernice EU za nadzor izvajalcev nad predhodnimi sestavinami za prepovedane droge

[3] UL L 202, 3.8.2005, str. 7.

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

Leta 2006 so bile za olajšanje partnerstva in sodelovanja pristojnih organov in izvajalcev soglasno sprejete „Smernice EU za nadzor izvajalcev nad predhodnimi sestavinami za prepovedane droge“. V teh smernicah je določena vrsta praktičnih priporočil (npr. kazalci tveganja pri opredelitvi sumljivih poslov) in v njih so navedene snovi s seznama in snovi, ki niso na seznamu (to je „Prostovoljni seznam EU za nadzor“), katerih namen je pomagati izvajalcem gospodarskih dejavnosti pri izpolnjevanju obveznosti v tesnem sodelovanju z organi. Ker te smernice vsebujejo občutljive informacije, jih zaupanja vredni izvajalci lahko dobijo neposredno pri pristojnih organih držav članic.

- Seminarji

Službe Komisije in države članice so v tesnem sodelovanju z izvajalci gospodarskih dejavnosti organizirale vrsto seminarjev, katerih namen je bil izboljšati seznanjenost z novo zakonodajo Skupnosti o predhodnih sestavinah za prepovedane droge in dodatno poudariti pomen partnerstva.

- Strokovne okrogle mize

Službe Komisije in države članice so organizirale tematske strokovne okrogle mize, na katerih so se obravnavala posebna vprašanja o zlorabi in preprodaji predhodnih sestavin za heroin (anhidrid ocetne kisline) in predhodnih sestavin za sintetične droge, ki se uporabljajo za proizvodnjo amfetamina ali ekstazija (BMK, PMK).

3.3. Medsebojna upravna pomoč

V Uredbi Sveta (ES) št. 515/97 je določena pravna podlaga za izmenjavo informacij, vključno s pravili o zaupnosti, med državami članicami ter državami članicami in Komisijo.

Z izmenjavo informacij o sumljivih pošiljkah, preprečenih zlorabah in zasegih predhodnih sestavin za prepovedane droge med vsemi državami članicami in Komisijo se zagotovi usklajen pristop v EU, podpirajo preiskave držav članic in preprečuje, da preprodajalci iščejo morebitne slabosti trga Skupnosti. Poleg tega se lahko tretje države, s katerimi ima EU sklenjene dvostranske sporazume o predhodnih sestavinah za prepovedane droge, zaprosijo za pomoč pri poizvedbah glede ugotovljenih ali domnevnih nepravilnosti v zvezi s predhodnimi sestavinami za prepovedane droge oziroma jim EU lahko zagotovi tako pomoč.

3.4. Akcijski načrt EU za boj proti drogam[5]

Ključni del novega Akcijskega načrta EU za boj proti drogam v letih 2009–2012[6], ki je bil sprejet v okviru splošne Strategije EU za boj proti drogam v obdobju 2005–2012, so še vedno ukrepi proti zlorabi in preprodaji predhodnih sestavin za prepovedane droge. V skladu z ukrepom 42 Akcijskega načrta EU za boj proti drogam 2009–2012 je potrebno ovrednotenje zakonodaje EU na področju predhodnih sestavin za prepovedane droge in njenega izvajanja.

3.5. Ukrepi na podlagi programa Carina 2013

Carina 2013 je program sodelovanja EU, ki nacionalnim upravnim organom omogoča ustvarjanje in izmenjavo informacij ter strokovnega znanja in izkušenj. Ker povezuje

---

5 COM (2008) 567/4.

6 UL C 326, 20.12.2008, str. 7–25.

nacionalne uradnike iz vse Evrope, omogoča partnersko razvijanje in upravljanje večjih vseevropskih sistemov IT ter vzpostavljanje mrež s podatki o ljudeh[7]. Izvedenih je bilo več dejavnosti za okrepitev izvajanja zakonodaje Skupnosti o predhodnih sestavinah za prepovedane droge.

Od junija 2009 je na voljo **tečaj e-učenja o nadzoru izvajalcev gospodarskih dejavnosti** nad predhodnimi sestavinami za prepovedane droge, pripravljen na podlagi „Smernic EU za nadzor izvajalcev nad predhodnimi sestavinami za prepovedane droge“.

V tesnem sodelovanju služb Komisije in strokovnjakov držav članic iz carinskih, policijskih in drugih organov, pristojnih za zakonodajo o predhodnih sestavinah za prepovedane droge, se pripravlja **tečaj e-učenja za carino**.

Za povečanje operativnih zmogljivosti pri odkrivanju sumljivih pošiljk predhodnih sestavin za prepovedane droge, ki vstopajo v carinsko območje Skupnosti in/ali ga zapuščajo, je bila ustanovljena **projektna skupina operativnih strokovnjakov za carinski nadzor**. Za izmenjavo najboljših praks je bilo organiziranih več operativnih delavnic.

Z operativnimi carinskimi uradniki je bilo organizirano **viharjenje možganov** za določitev meril za analizo tveganj v zvezi s predhodnimi sestavinami za prepovedane droge, ki vstopajo v Skupnost in/ali jo zapuščajo.

3.6. Dvostranski sporazumi

Skupnost je za okrepitev nadzora z glavnimi akterji sklenila deset dvostranskih sporazumov s tretjimi državami, ki obravnavajo posebna vprašanja skupnega interesa s področja nadzora predhodnih sestavin za prepovedane droge. Tak sporazum je sklenila z Bolivijo, Kolumbijo, Ekvadorjem, Perujem in Venezuelo[8], Čilom[9], Mehiko[10], Združenimi državami[11], Turčijo[12] in Kitajsko[13]. Poleg tega je Svet marca 2009 pooblastil Komisijo za sklenitev dvostranskega sporazuma z Rusko federacijo.

Namen teh sporazumov je okrepiti sodelovanje glede predpisov s tretjimi državami na podlagi instrumentov iz Uredbe (ES) št. 111/2005, začeti uporabljati mehanizme medsebojne pomoči in med pogodbenicami ustanoviti „skupne skupine za nadaljnje ukrepanje“.

3.7. Ukrepi na ravni Združenih narodov

Komisija in države članice tesno sodelujejo pri pregledu doseganja ciljev, določenih na izrednem zasedanju Generalne skupščine Združenih narodov leta 1998 (UNGASS), in se redno ter dejavno udeležujejo letne seje Komisije za droge (CND), osrednjega organa Združenih narodov za oblikovanje politike o drogah.

Na 50. seji Komisije Združenih narodov za droge (CND) je bil sprejet predlog Skupnosti za Resolucijo 50/10 o „*Preprečevanju zlorabe predhodnih sestavin za prepovedane droge in*

---

7 UL L 154, str. 25–31.
8 UL L 324, 30.12.1995, str. 1.
9 UL L 336, 11.12.1998, str. 46.
10 UL L 77, 19.3.1997, str. 22.
11 UL L 164, 21.06.1997, str. 22.
12 UL L 64, 7.3.2003, str. 28.
13 UL L 56, 28.2.2009, str. 6.

drugih snovi, ki se uporabljajo za nezakonito proizvodnjo mamil in psihotropnih snovi“[14]. Ta resolucija podpira glavna načela nadzora predhodnih sestavin za prepovedane droge v Skupnosti.

Poleg tega službe Komisije in države članice dejavno sodelujejo pri posebnih operativnih pobudah ZN, ki obravnavajo posebne izzive v zvezi z zlorabo in preprodajo predhodnih sestavin za prepovedane droge, ter jih podpirajo. EU zlasti sodeluje pri projektu „PRISM“, ki obravnava zlorabo predhodnih sestavin za sintetične droge, in projektu „COHESION“, namenjenemu spopadanju z zlorabo in preprodajo predhodnih sestavin za heroin in kokain, ter pri posebnih dejavnostih, povezanih z njima.

4. VREDNOTENJE

4.1. Ukrepi Komisije za vrednotenje izvajanja in delovanja zakonodaje Skupnosti

Komisija je leta 2007 od držav članic zahtevala, da jo seznanijo z nacionalnimi ukrepi, ki so jih sprejele v skladu z zakonodajo Skupnosti (tj. ukrepi, ki jim omogočajo izvajanje nadzora in spremljanja, ter pravila o kaznih, ki se uporabljajo za kršitve določb pravil Skupnosti). Razen osmih držav članic, proti katerim je Komisija sprožila postopek za ugotavljanje kršitev, je večina sprejela ustrezne ukrepe. V letu 2008 je večina zadevnih držav članic sprejela potrebne ukrepe ali si začela prizadevati za njihovo sprejetje, zato bi morali biti vsi potrebni nacionalni ukrepi sprejeti pred koncem leta 2009.

Za vrednotenje delovanja zakonodaje Skupnosti je bila v pomoč službam Komisije ustanovljena delovna skupina strokovnjakov iz nacionalnih pristojnih organov. Poleg tega je Komisija pooblastila zunanjega izvajalca, naj z vprašalniki pridobi informacije od vseh zainteresiranih strani (pristojnih organov in izvajalcev v industriji), vključno s količinskimi podatki, če so na voljo, analizira vpliv zamud, ki so jih povzročile zakonske zahteve za trgovino s predhodnimi sestavinami za prepovedane droge, in zbere predloge za izboljšanje veljavnega sistema.

Vse države članice so predložile popolne ali delne informacije za leti 2006 in 2007. S pristojnimi organi vzorca držav članic so bili opravljeni podrobni pogovori. Na anketo o industriji je odgovorilo skupno 72 družb in 8 industrijskih združenj (iz 10 držav članic). Pet od njih jih je dalo več kot 90 % vseh odgovorov. V poročilu o tej študiji, ki je bila končana konec januarja 2009, so podrobno predstavljeni izsledki anket. V njem so povzete glavne ugotovitve in predlagana priporočila glede ugotovljenih pomanjkljivosti. Ker poročilo vsebuje občutljive informacije, te niso dostopne javnosti. Kljub velikemu prizadevanju pogodbenika so zbrani podatki omejeni in jih ne moremo šteti za popolnoma reprezentativne. Kot posebno težavno se je izkazalo zbiranje merljivih podatkov o stroških pristojnih organov ali izvajalcev zaradi izpolnjevanja zakonskih zahtev.

Ker je v Uredbi (ES) št. 111/2005 velik poudarek na carinskem nadzoru, je bila leta 2007 izvedena še ena študija, s katero naj bi se ugotovilo, ali carina nadzor predhodnih sestavin za prepovedane droge obravnava kot prednostno nalogo, ali so na voljo zmogljivosti za izvajanje nadzora in ali se nadzor dejansko izvaja.

---

[14] Resolucija 50/10, str. 42 Poročila o 50. seji Komisije za droge (E/CN.7/2007/16/popr. 1), http://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/session/50.html.

4.2. Ugotovitve vrednotenja

4.2.1. Glavna gibanja zlorab in poskusov zlorab

Na splošno se zdi, da pravni okvir Skupnosti za nadzor trgovine s predhodnimi sestavinami za prepovedane droge zagotavlja sorazmerne ukrepe za preprečevanje zlorab predhodnih sestavin za prepovedane droge za proizvodnjo prepovedanih drog. Število evidentiranih zasegov in ustavljenih pošiljk snovi s seznama in snovi, ki niso na seznamu, od leta 2005 na splošno narašča. Poleg tega je mogoče na podlagi preiskav, ki omogočajo zasledovanje za nazaj, naknadno oceniti količine snovi, ki so bile zelo verjetno zlorabljene. Po eni strani ti podatki kažejo, da sistem deluje dobro, po drugi strani pa, da si preprodajalci stalno prizadevajo preusmeriti predhodne sestavine za prepovedane droge iz zakonite trgovine. Še vedno se zdi, da se preprodajalcem najbolj splača, če si dostop do predhodnih sestavin za prepovedane droge zagotovijo tako, da jih preusmerijo iz zakonitih krogov. Čeprav primanjkuje količinskih podatkov o tem, da nadzor zakonite trgovine dejansko zmanjšuje globalno zlorabo in preprodajo predhodnih sestavin za prepovedane droge, je očitno, da veljavni nadzorni sistem postavlja pomembne ovire preprodajalcem pri dostopu do njih in zmanjšuje njihovo splošno dostopnost za proizvodnjo prepovedanih drog. Zdi se, da so sedanji poskusi zlorab osredotočeni na omejeno število snovi s seznama in snovi, ki niso na seznamu:

Anhidrid ocetne kisline, osnovna predhodna sestavina za proizvodnjo heroina, je na podlagi podatkov o zasegih in ustavljenih pošiljkah še vedno cilj preprodajalcev v nekaterih državah članicah. Dvostranska in regionalna pomoč ter sodelovanje zadevnih pristojnih organov sta bila ključna elementa za preprečitev zlorabe in/ali zaseg približno 220 ton anhidrida ocetne kisline v letu 2008, kar je več kot 15 % količine, ki je po ocenah potrebna za nezakonito proizvodnjo heroina v Afganistanu.

Carinski organi v EU so poostrili nadzor trgovine z ***efedrinom*** in ***psevdoefedrinom*** v razsutem stanju ali kot sestavinama farmacevtskih pripravkov/zdravil, ki se večinoma prevažajo prek EU, včasih pa se tudi izvažajo v tretje države, ki nezakonito proizvajajo metamfetamin. S tem so se pomembno povečali zasegi, zlasti farmacevtskih pripravkov, ki vsebujejo psevdoefedrin. Od leta 2005 je bilo odkritih, zaseženih ali ustavljenih približno 86 ton sumljivih pošiljk efedrina ali psevdoefedrina v razsutem stanju ali tabletah, s čimer se je preprečilo do 65 ton proizvodnje metamfetamina (odvisno od uporabljenih postopkov za sintezo) z ocenjeno prodajno vrednostjo na črnem trgu 9,7 milijarde USD.

Gamabutirolakton (GBL) je snov, ki ni na seznamu in je vključena v prostovoljno nadzorno shemo v Skupnosti. Razpoložljivi podatki kažejo, da je sodelovanje z industrijo na podlagi prostovoljnega nadzora in obveščanja dobro, pa tudi, da se preprodajalci še vedno zanimajo za zlorabo GBL in drugih kemičnih snovi, ki so pod manj strogim nadzorom. Preprodajalci so leta 2008 poskusili zlorabiti 2 170 litrov GBL oziroma je bila ta količina zasežena.

Od leta 2005 ni dokazov, da je Skupnost cilj pri zlorabi drugih pomembnih predhodnih sestavin. Na primer ni bilo nobenih večjih zasegov ali ustavljenih pošiljk kalijevega permanganata, osnovne predhodne sestavine za kokain.

4.2.2. Prednosti in slabosti zakonodaje

Treba je opozoriti, da je bilo obdobje, ki ga uredbe določajo za vrednotenje svojega delovanja, prekratko, da bi se lahko ugotovili njihovi jasni učinki. Položaj je še poslabšalo dejstvo, da so

številne države članice pozno sprejele vse potrebne ukrepe za izpolnitev v celoti svojih obveznosti iz uredb.

Kljub temu so vsi ukrepi, pripravljeni od leta 2005, nedvomno prispevali k dobremu in usklajenemu izvajanju ter delovanju zakonodaje Skupnosti. Poleg tega so si države s tem, ko so postopno sprejemale nacionalne ukrepe in pristojnosti iz zakonodaje Skupnosti, precej okrepile zmožnost ukrepanja pri kršitvah zakonodaje Skupnosti.

Na splošno določbe Uredbe (ES) št. 273/2004, Uredbe (ES) št. 111/2005 in izvedbena pravila, ki jih vsebuje Uredba (ES) št. 1277/2005, delujejo dobro in se z njimi dosega zasledovani cilj, to je preprečevanje zlorab brez ustvarjanja nepotrebnih ovir za zakonito trgovino s predhodnimi sestavinami za prepovedane droge s seznama. Poudarek je na nadzoru in spremljanju izvajalcev, ne pa vsake sklenitve posla. Razdelitev snovi s seznama v tri skupine se je izkazala kot učinkovit način za uporabo moduliranega pristopa, odvisno od občutljivosti snovi in količin, s katerimi se trguje zakonito.

Osnovno načelo zakonodaje za trgovino znotraj Skupnosti in trgovino med Skupnostjo in tretjimi državami, to je sodelovanje izvajalcev gospodarskih dejavnosti in pristojnih organov, deluje dobro. Čeprav to sodelovanje države članice izvajajo in uporabljajo različno, pospešuje obvezno ali prostovoljno obveščanje o sumljivih sklepanjih poslov ali naročilih in preprečuje zgodnjo zlorabo snovi s seznama in snovi, ki niso na seznamu, ter hkrati omogoča nemoteno delovanje zakonite trgovine. Je prilagodljivo, hitro in učinkovito orodje, ki pomeni odgovor na vselej spreminjajoče se vzorce preprodaje in vedno večje zanimanje preprodajalcev za manj nadzorovane snovi. „Smernice EU za nadzor izvajalcev nad predhodnimi sestavinami za prepovedane droge“ in novi tečaj e-učenja o nadzoru izvajalcev gospodarskih dejavnosti nad predhodnimi sestavinami za prepovedane droge uspešno dopolnjujejo zakonodajo.

Po mnenju pristojnih organov in industrije sta se izvajanje in delovanje skupnega sistema za izdajanje licenc izvajalcem, ki trgujejo s predhodnimi sestavinami skupine 1 (najbolj občutljive snovi), uvedenega za trgovino znotraj Skupnosti in trgovino med Skupnostjo in tretjimi državami, izkazali kot učinkoviti.

Zahteva po registraciji izvajalcev, ki znotraj Skupnosti ter med Skupnostjo in tretjimi državami trgujejo z nekoliko manj občutljivimi predhodnimi sestavinami skupine 2, se ne zdi zadostna za omogočanje ustreznega nadzora pristojnih organov in preprečevanje preusmerjanja od pomembnega obsega trgovine znotraj Skupnosti s temi snovmi. Končnim uporabnikom snovi skupine 2, ki teh snovi ne dajejo v promet, dejansko ni treba registrirati količin, ki jih kupijo za svojo končno uporabo, niti poročati o njih. Zato jih pristojni organi komaj poznajo. Proizvajalci ali posredniki snovi skupine 2 tudi zelo težko izpolnijo obveznost preverjanja zakonitosti svojih kupcev in sporočene končne uporabe snovi ter posledično zelo težko ustrezno obvestijo pristojne organe o sklepanju sumljivih poslov. Pristojni organi težko nadzorujejo zakonitost izvajalcev, kar je še težje, če imajo proizvajalci/posredniki in končni uporabniki snovi skupine 2 sedeže v različnih državah članicah in če trgovinska veriga vključuje več kot dva subjekta v več kot eni državi članici. Te težave so bile izpostavljene zlasti pri anhidridu ocetne kisline, osnovni predhodni sestavini za nezakonito proizvodnjo heroina.

Na podlagi vrednotenja je bila ugotovljena nasprotujoča si razlaga nekaterih zakonodajnih določb, ki bi jo bilo treba obravnavati, zato da se laže pravilno in usklajeno izvajajo v Skupnosti. To vključuje zlasti obvezna polja, ki jih je treba izpolniti v izjavi kupca, in merila za obravnavanje izdelkov, ki vsebujejo snovi s seznama, kot zmesi ter uporabo veljavnih

mejnih vrednosti za izjemo pri registraciji zmesi, ki vsebujejo snovi skupine 2, v skladu s členom 6 Uredbe (ES) št. 273/2004 v primerjavi z besedilom člena 14 Uredbe (ES) št. 1277/2005.

Določbe o pogostosti poročanja izvajalcev pristojnim organom ne zagotavljajo zadostne podlage za izvajanje nadzora in spremljanja. Pregled nad gibanji zakonite trgovine je pomemben instrument za odkrivanje sumljivih pošiljk.

Instrumenti za nadzor izvoza in uvoza pristojnim organom omogočajo, da predhodno preverijo zakonite namene sklenjenega posla in posledično zagotovijo način za preprečevanje zlorab v zgodnji fazi. Z uporabo sistema predhodnega uradnega obveščanja o izvozu tretje države, ki so za to zaprosile, lahko preverijo nameravano sklepanje posla in tako obvestijo pristojne organe držav članic, ali je sklenjeni posel zakonit ali ne.

Dajanje večjega poudarka carinskim postopkom in carinskemu nadzoru se je izkazalo kot zelo koristno. Skupnost se vedno pogosteje spopada s pošiljkami, ki so preusmerjene iz zakonitih distribucijskih kanalov, preden vstopijo na carinsko območje Skupnosti. To zahteva večjo pozornost carine in mejnega nadzora. Zdi se, da so določbe o nadzoru tranzita ali pretovarjanj do določene mere povečale možnost preverjanja zakonitih namenov takih pošiljk, vendar se zdi, da pristojnim organom ne omogočajo preverjanja zakonitih namenov v vsakem primeru.

Na podlagi študije o carinskem nadzoru predhodnih sestavin za prepovedane droge, izvedene leta 2007, so bile ugotovljene pomanjkljivosti v zvezi z odkrivanjem sumljivih pošiljk, za katere se oddajajo lažne carinske deklaracije. Vrednotenje je pokazalo nekatere odlične ukrepe, pa tudi to, da so na splošno še vedno potrebne precejšnje izboljšave. Iz poročila je razvidno zlasti, da carinske uprave upoštevanja zakonodaje o predhodnih sestavinah za prepovedane droge ne obravnavajo kot prednostne naloge, niso dovolj ozaveščene in jim primanjkuje strokovno znanje in izkušnje ter nimajo zadostnih virov (npr. opreme za testiranje).

Veljavna zakonodaja o predhodnih sestavinah za prepovedane droge ne zajema farmacevtskih pripravkov/zdravil za uporabo v humani medicini, ki vsebujejo predhodne sestavine za prepovedane droge. Za proizvodnjo, uvoz in promet na debelo z zdravili, vključno z zdravili za izvoz, se uporabljajo dovoljenja, posebne obveznosti in redni inšpekcijski pregledi v skladu s farmacevtsko zakonodajo Skupnosti (Direktiva 2001/83/ES). Zato se šteje, da naj bi bile te dejavnosti pod zadostnim sistematičnim nadzorom pristojnih organov držav članic. Vendar za take proizvajalce, uvoznike in trgovce na debelo ob izvozu zdravil, ki vsebujejo predhodne sestavine za prepovedane droge, ne veljajo posebne zahteve o predhodnem uradnem obveščanju na podlagi zakonodaje o predhodnih sestavinah za prepovedane droge. To je privedlo do položaja, v katerem izvoženi in tranzitni/pretovorjeni farmacevtski pripravki/zdravila, ki vsebujejo predhodne sestavine za prepovedane droge, zlasti efedrin ali psevdoefedrin, v nekaterih državah članicah niso bili ustavljeni ali zaseženi, čeprav je bilo zelo verjetno, da bodo zlorabljeni za proizvodnjo prepovedanih drog.

Zdi se, da so še druge manjše pomanjkljivosti zakonodaje o predhodnih sestavinah v zvezi z zunanjo trgovino. To so zlasti neprilagodljivost v odnosu do pristojnih organov glede dolžine čakalnega roka za odgovor na predhodna uradna obvestila o izvozu, pomanjkanje poenostavljenih postopkov za izdajo dovoljenj za ponavljajoče se pošiljke med znanimi izvajalci v Skupnosti in v državah Efte in potreba po dodatni posodobitvi postopkov za izdajo dovoljenj v elektronskem carinskem okolju.

5. PRIPOROČILA ZA IZBOLJŠAVE

5.1. Izboljšanje usklajenega izvajanja veljavne zakonodaje

Prvi ukrep za izboljšave je nadaljnje spodbujanje in omogočanje izmenjave najboljših praks med organi držav članic, vključno s carino, ter praktičnega izvajanja dejanskega partnerstva med organi in izvajalci gospodarskih dejavnosti. Na ravni Skupnosti je mogoče izmenjavo najboljših praks pospešiti z delavnicami, seminarji, okroglimi mizami in vajami za spremljanje posebnih tem in/ali posebnih predhodnih sestavin za prepovedane droge, da najboljše prakse, ki se uporabljajo v nekaterih državah članicah, takoj prinašajo koristi in se nazadnje na splošno okrepijo nadzorni sistemi.

S posodobitvijo in dopolnitvijo napotkov „Vprašanja in odgovori“ je mogoče doseči enotno razlago nekaterih veljavnih zakonodajnih določb, npr. o uporabi mejnih vrednosti za registracijo, če zmesi vsebujejo snovi s seznama, zlasti enotno razlago člena 6 Uredbe (ES) št. 273/2004 v primerjavi z besedilom člena 14 Uredbe (ES) št. 1277/2005, ali enotna merila za zmesi, ki vsebujejo predhodne sestavine za prepovedane droge.

To bo okrepilo izvajanje pravil Skupnosti in hkrati onemogočilo preprodajalcem, da bi poskuse zlorab usmerili na države članice, za katere se zdi, da manj strogo izvajajo pravila Skupnosti in/ali imajo blage kazni.

5.2. Okrepitev poročanja

Obveznosti poročanja, kot so določene v členu 19 Uredbe (ES) št. 1277/2005, je treba spremeniti, da bodo zbrane informacije o uradnih obvestilih izvajalcev natančnejše in pravočasne. To je mogoče doseči s povečanjem pogostosti poročanja z letnega na polletno ali četrtletno poročanje in hkrati olajšanjem poročanja s sodobnimi zavarovanimi elektronskimi sredstvi za izmenjavo informacij, vključno z vzpostavitvijo zavarovane evropske podatkovne zbirke, če je to potrebno.

5.3. Sprememba nekaterih zahtev za snovi skupine 2

Na podlagi ugotovljenih pomanjkljivosti se zdi, da je treba poostriti nadzor vseh snovi skupine 2 ali posebno anhidrida ocetne kisline (osnovne predhodne sestavine za proizvodnjo heroina), da se zagotovi ustrezen nadzor izvajalcev, ki imajo ali trgujejo s snovmi skupine 2 ali posebno z anhidridom ocetne kisline, in s tem preprečijo poskusi zlorab. To je mogoče doseči na več načinov:

- s spremembo Uredbe (ES) št. 273/2004, da se od končnih uporabnikov, ki imajo snovi skupine 2 za lastno uporabo, zahteva registracija, na primer s spremembo opredelitve pojmov „izvajalec“ ali „dajanje v promet“ ali spremembo člena 3(6), ki vzpostavlja sistem registracije;

- s spremembo Uredbe (ES) št. 1277/2005, da se uvedejo skupni pogoji in postopki registracije;

- s spremembo Priloge I k Uredbi (ES) št. 273/2004 in ustrezno Priloge k Uredbi št. 111/2005, da se anhidrid ocetne kisline prenese iz skupine 2 v skupino 1.

5.4. Zagotavljanje ustreznega nadzora farmacevtskih pripravkov/zdravil, ki vsebujejo efedrin ali psevdoefedrin

Ne da bi podvojili upravne določbe za proizvajalce, uvoznike in trgovce na debelo z zdravili, je treba razmisliti o poostritvi določb o nadzoru farmacevtskih pripravkov/zdravil, ki vsebujejo efedrin ali psevdoefedrin in se pretovarjajo v EU ali prevažajo prek nje. Farmacevtska zakonodaja že vsebuje določbe o izvozu zdravil. Premisliti je treba, ali bi bilo koristno določiti posebne usklajene praktične določbe za izvoz zdravil, ki vsebujejo efedrin ali psevdoefedrin, in da jih nadzorujejo pristojni organ za zdravila, oziroma ali naj bi se v zakonodajo o predhodnih sestavinah za prepovedane droge vključila možnost ustavitve izvoza farmacevtskih pripravkov/zdravil, če obstajajo upravičeni razlogi za domnevo, da so snovi namenjene proizvodnji prepovedanih drog.

5.5. Izboljšanje in prilagajanje postopkovnih zahtev glede na nevarnost zlorab

Za dosego stopnje nadzora, sorazmerne z nevarnostjo zlorab, je treba postopek za predhodno uradno obveščanje o izvozu prilagoditi tako, da bodo pristojni organi lahko ukrepali odvisno od posameznega primera, da bodo uvedeni poenostavljeni postopki za izdajo dovoljenj za ponavljajoče se pošiljke med znanimi izvajalci v Skupnosti in v državah Efte ter da bodo dodatno posodobljeni postopki za izdajo dovoljenj v elektronskem carinskem okolju.

6. NASLEDNJI UKREPI

Ugotovljene pomanjkljivosti je mogoče odpraviti na različne načine, pri čemer je treba za odpravo nekaterih spremeniti zakonodajo Skupnosti. Vsako izbrano možnost bi bilo treba pazljivo preučiti, zlasti njen vpliv na izvajalce gospodarskih dejavnosti, ki zakonito trgujejo s temi snovi za zakonite namene, in njeno učinkovitost pri preprečevanju njihovih zlorab za proizvodnjo prepovedanih drog.

Glede na to, da se veljavna zakonodaja v celoti izvaja šele kratek čas, bo Komisija podpirala, organizirala in spodbujala predvsem ukrepe, katerih namen je boljše izvajanje zakonodaje, za takojšnje koristi od ugotovljenih najboljših praks.

Vendar bo Komisija tudi še naprej zbirala informacije, potrebne za ugotovitev najboljših možnosti za odpravo morebitnih ugotovljenih pomanjkljivosti zakonodaje, in vrednotila učinke izbranih možnosti na pristojne organe in izvajalce gospodarskih dejavnosti.