AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 2010.1.7.
COM(2009)709 végleges

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK

a 2004. február 11-i 273/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 16. cikke, valamint a 111/2005/EK tanácsi rendelet 32. cikke alapján, a kábítószer-prekurzorok kereskedelmének nyomon követéséről és ellenőrzéséről szóló közösségi jogszabályok végrehajtásáról és működéséről

(EGT-vonatkozású szöveg)

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK

a 2004. február 11-i 273/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 16. cikke, valamint a 111/2005/EK tanácsi rendelet 32. cikke alapján, a kábítószer-prekurzorok kereskedelmének nyomon követéséről és ellenőrzéséről szóló közösségi jogszabályok végrehajtásáról és működéséről

(EGT-vonatkozású szöveg)

1. BEVEZETÉS

A kábítószer-prekurzorok olyan vegyi anyagok, amelyeket tiltott kábítószerek előállítására használnak. Valójában a tiltott kábítószerek gyártása prekurzorok nélkül nem lehetséges. Az esetek többségében azonban a kábítószer-prekurzorként használt vegyi anyagoknak elsődlegesen többféle fontos és törvényes felhasználása van (pl. műanyagok, gyógyszerek, kozmetikai cikkek, illatszerek, mosó- és tisztítószerek vagy aromák szintézisében).

Az Egyesült Nemzetek Szervezetének a kábítószerek és pszichotróp anyagok tiltott kereskedelme elleni egyezményének (a továbbiakban: 1988-as ENSZ-egyezmény) 12. cikke olyan konkrét intézkedéseket említ, amelyek célja megelőzni, hogy a kábítószer-prekurzor vegyi anyagokat tiltott kábítószerek és pszichotróp anyagok előállítására eltérítsék.

Ebben az összefüggésben az EU a kilencvenes évek eleje óta olyan jogszabályokat vezetett be, amelyek biztosítják a kábítószer-prekurzorok eltérítésének megelőzését azok törvényes kereskedelmének ellenőrzése és nyomon követése által. Korábban jelentős mennyiségben vittek ki prekurzorokat az EU-ból, illetve hoztak be tiltott kábítószereket a Közösségbe. Időközben azonban változott a helyzet, ma már tetemes mennyiségű, törvénytelenül előállított szintetikus kábítószert visznek ki az Unióból, illetve előállításukhoz szükséges prekorzorokat hoznak be az EU-ba.

Következésképpen a kábítószer-prekurzorok kereskedelmének nyomon követésére és ellenőrzésére vonatkozó legfrissebb közösségi jogszabályokat, nevezetesen a 273/2004/EK rendeletet[1], illetve a 111/2005/EK[2] rendeletet, a behozatal ellenőrzésének megerősítésére, valamint a korábban meglévő nyomonkövetési követelmények kiterjesztésére hozták létre.

A 273/2004/EK rendelet 16. cikke és a 111/2005/EK rendelet 32. cikke értelmében az említett rendeletek hatályba lépését követően három évvel értékelni kell azok végrehajtását és működését, majd erről jelentést kell tenni az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A hatékonyság érdekében e jelentés mindkét rendelet értékelésének következtetéseit ismerteti.

---

[1] HL L 47., 2004.2.18., 1. o.
[2] HL L 22., 2005.1.26., 1. o.

2. A KÁBÍTÓSZER-PREKURZOROK KERESKEDELMÉNEK ELLENŐRZÉSÉRE VONATKOZÓ KÖZÖSSÉGI JOGSZABÁLYOK

A gazdasági szereplők és/vagy ügyletek ellenőrzéséből álló közösségi rendszer az illetékes hatóságok és az érintett gazdasági szereplők (főleg vegyi anyagok előállítói és kereskedői) közötti szoros együttműködésen alapul. A prekurzorok eltérítésének megelőzésében különösen a gyanús ügyletek gazdasági szereplők által történő bejelentése döntő fontosságú, miközben ez a kereskedők azonosítását szolgáló információgyűjtésre is lehetőséget nyújt.

A gazdasági szereplőknél és/vagy ügyleteknél alkalmazott ellenőrzések szigora a szabályozott kábítószer-prekurzorok (az úgynevezett jegyzékben szereplő anyagok) érzékenységétől függ, amelyeket három, különböző követelményekkel járó kategóriába sorolnak, lehetővé téve így a megfelelő egyensúly megtalálását minden lehetséges módszer megragadására a kábítószer-prekurzorok tiltott kábítószerlaboratóriumokba való jutásának megelőzése, valamint az összes gazdasági szereplő törvényes igényeivel szemben szükségtelen terhek létrehozásának elkerülése között.

Ezen együttműködésre építve egy önkéntes nyomonkövetési rendszer működik további olyan anyagok – az úgynevezett jegyzékben nem szereplő anyagok – vonatkozásában, amelyeket gyakran tiltott kábítószer-gyártás céljából térítettek el. A rendszer rugalmasságot biztosít a gyorsan változó eltérítési gyakorlatok felderítésére, miközben elkerüli a törvénytisztelő gazdasági szereplők adminisztratív terheinek növelését.

A Közösség kábítószer-prekurzorokra vonatkozó jelenlegi keretszabályozása a 273/2004/EK rendeletből, amely a Közösségen belüli ellenőrzés és nyomon követés harmonizált szabályait határozza meg, valamint a 111/2005/EK rendeletből áll, amely a kábítószer-prekurzoroknak a Közösség és harmadik országok közötti kereskedelme nyomon követésére vonatkozó szabályait állapítja meg.

3. A KÖZÖSSÉGI JOGSZABÁLYOK VÉGREHAJTÁSA

3.1. Az 1277/2005/EK rendelet[3]

Az 1277/2005/EK rendelet részletes végrehajtási szabályokat állapít meg a 273/2004/EK rendelet, valamint a 111/2005/EK rendelet vonatkozásában. A közösségi jogi keretnek az illetékes hatóságok és a gazdasági szereplők általi egységesebb végrehajtását célozva, a rendelet meghatározza a gazdasági szereplők engedélyezésére, a gazdasági szereplők által az illetékes hatóságoknak történő információszolgáltatásra, a kivitel előtti értesítési rendszerre, a kiviteli és behozatali engedélyekre, valamint a tranzit- és az átrakodott szállítmányok ellenőrzésére vonatkozó rendelkezéseket.

3.2. Iránymutatás

A Bizottság, annak érdekében, hogy az illetékes hatóságokat és az ágazat gazdasági szereplőit feladataik ellátásában segítse, a jogi eszközök kiegészítéseképpen a tagállamokkal és gazdasági szereplőkkel átfogó iránymutató dokumentumokat és tevékenységeket dolgozott ki, illetve állapodott meg ezekről.

---

[3] HL L 202., 2005.8.3., 7. o.

- Kérdések és válaszok

Iránymutató dokumentumot dolgoztak ki abból a célból, hogy a közösségi jogszabályok egyes rendelkezéseinek zökkenőmentes és harmonizált végrehajtása érdekében a 2005 óta felmerült értelmezésbeli kérdésekre a tagállamok illetékes hatóságai és a gazdasági szereplők számára megegyezésen alapuló válaszokat nyújtsanak. A dokumentumot rendszeresen frissítik és az nyilvánosan hozzáférhető[4].

- Uniós iránymutatások a gazdasági szereplők számára a kábítószer-prekurzorok ellenőrzéséről

2006-ban az illetékes hatóságok és a gazdasági szereplők közötti partnerség és együttműködés elősegítése érdekében megállapodtak az „Uniós iránymutatások a gazdasági szereplők számára a kábítószer-prekurzorok ellenőrzéséről" elnevezésű dokumentumról. Ez az iránymutatás gyakorlati ajánlásokat nyújt (például a gyanús ügyletek azonosítását szolgáló kockázati mutatók), valamint a jegyzékben szereplő, illetve a jegyzékben nem szereplő anyagokról listákat szolgáltat (azaz az „EU önkéntes nyomonkövetési jegyzéke"), amelyek célja a gazdasági szereplőket, a hatóságokkal való szoros együttműködésben, kötelezettségeik teljesítésében segíteni. Mivel ez az iránymutatás érzékeny információkat tartalmaz, a tagállamok illetékes hatóságai közvetlenül csak a megbízható gazdasági szereplőknek juttatják el.

- Szemináriumok

A Bizottság szolgálatai és a tagállamok a gazdasági szereplőkkel szoros együttműködésben szeminárium sorozatot szerveztek, abból a célból, hogy a kábítószer-prekurzorokra vonatkozó új közösségi jogszabályokról való ismereteket tágítsák, valamint a partnerség fontosságát tovább tudatosítsák.

- Szakértői kerekasztalok

A Bizottság szolgálatai és a tagállamok ad hoc szakértői kerekasztal megbeszéléseket folytattak konkrét kérdések megvitatására, a heroin-prekurzorok (ecetsavanhidrid), illetve az amfetamin vagy ecstasy előállítását szolgáló szintetikus kábítószer-prekurzorok (BMK, PMK) eltérítése és kereskedelme tekintetében.

3.3. Kölcsönös közigazgatási segítségnyújtás

Az 515/97/EK tanácsi rendelet jogalapot biztosít a tagállamok közötti, illetve a tagállamok és a Bizottság közötti információcserére, beleértve a titkosságra vonatkozó szabályokat is.

A gyanús szállítmányokra, a kábítószer-prekurzorok megelőzött eltérítéseire és lefoglalásaira vonatkozó információk valamennyi tagállam és a Bizottság között történő cseréje által a koordinált Unión belüli megközelítést biztosítják, a tagállamok nyomozásait támogatják, illetve a kereskedőket megakadályozzák abban, hogy a Közösségen belüli piacon lehetséges gyenge pontokat keressenek. Továbbá, kábítószer-prekurzorokkal kapcsolatos, megállapított vagy gyanús szabálytalanságok vizsgálataihoz olyan harmadik országok kérhetnek/nyújthatnak segítséget, amelyekkel az EU kétoldalú kábítószer-prekurzorokra vonatkozó megállapodást kötött.

---

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

3.4. Az EU kábítószer-ellenes cselekvési terve[5]

A kábítószer-prekurzorok eltérítése és kereskedelme ellen hozott intézkedések továbbra is lényeges részei az EU új kábítószer-ellenes cselekvési tervének (2009-2012)[6], amelyet az EU 2005-2012. időszakra kidolgozott, átfogó kábítószer-ellenes stratégiájának keretein belül határoztak meg. Az EU kábítószer ellenes cselekvési tervének (2009-2012) 42. cselekvése az Unió kábítószer-prekurzorokra vonatkozó jogszabályainak és azok végrehajtásának értékelésére szólít fel.

3.5. Cselekvések a „Vám 2013" program keretein belül

A „Vám 2013" egy uniós együttműködési program, amely a nemzeti közigazgatások számára az információk és szakértelem létrehozására és cseréjére biztosít lehetőséget. Lehetővé teszi fő transzeurópai informatikai rendszerek partnerségben történő kifejlesztését és működtetését, valamint az Unió egészéből származó nemzeti tisztviselők összehozása révén emberek közötti hálózatok kialakítását.[7] Több tevékenységet folytattak a kábítószer-prekurzorokra vonatkozó közösségi jogszabályok végrehajtásának megerősítése érdekében.

2009 júniusában közzétételre került az „Uniós iránymutatások gazdasági szereplők számára a kábítószer-prekurzorok ellenőrzéséről" című iránymutatás alapján kidolgozott **e-tanfolyam a gazdasági szereplők számára a kábítószer-prekurzorok ellenőrzéséről**.

A kábítószer-prekurzorokra vonatkozó jogszabályok vonatkozásában a Bizottság szolgálatai és a tagállamok vámügyi, rendőrségi, illetve egyéb illetékes hatósági szakértői között szoros együttműködésben **vámügyi e-tanfolyam** készül.

Egy **vámellenőrzésekkel foglalkozó szakértői projektcsoport** került felállításra a Közösség vámterületére belépő és/vagy azt elhagyó gyanús kábítószer-prekurzor szállítmányok felderítési eredményességének javítása érdekében. A legjobb gyakorlatok cseréje céljából több szakmai műhelyt is szerveztek.

Vámtisztviselők számára **feltáró gyakorlatot** szerveztek, hogy a Közösségbe belépő és/vagy az onnan kilépő kábítószer-prekurzorok kockázatelemzéséhez szükséges kritériumokat meghatározzák.

3.6. Kétoldalú megállapodások

A fő gazdasági szereplőkkel az ellenőrzés megerősítése érdekében a Közösség harmadik országokkal tíz kétoldalú megállapodást kötött közös érdekű konkrét kérdésekről a kábítószer-prekurzor ellenőrzés területén. Ilyen megállapodást kötött Bolíviával, Kolumbiával, Ecuadorral, Peruval, valamint Venezuelával[8], Chilével[9], Mexikóval[10], az Egyesült Államokkal[11], Törökországgal[12] és Kínával[13]. A Tanács továbbá 2009 márciusában

---

5 COM (2008) 567/4
6 HL C 326., 2008.12.20., 7–25. o.
7 HL L 154/25–31
8 HL L 324., 1995.12.30., l. o.
9 HL L 336., 1998.12.11., 46. o.
10 HL L 77., 1997.3.19., 22. o.
11 HL L 164., 1997.6.21., 22. o.
12 HL L 64., 2003.3.7., 28. o.
13 HL L 56., 2009.2.28., 6. o.

felhatalmazta a Bizottságot egy kétoldalú megállapodás megtárgyalására az Orosz Föderációval.

E megállapodások célja, hogy a 111/2005/EK rendeletben meghatározott eszközök alapján megerősítsék a szabályozási együttműködést a harmadik országokkal, beindítsák a kölcsönös segítségnyújtási rendszereket, valamint létrehozzák a szerződő felek „közös nyomon követő csoportjait".

3.7. Cselekvések az Egyesült Nemzetek szintjén

A Bizottság és a tagállamok közvetlenül részt vesznek az Egyesült Nemzetek Közgyűlése 1998-as rendkívüli ülésszaka (UNGASS '98) által meghatározott célkitűzések megvalósításának felülvizsgálatában, valamint rendszeresen és aktívan részt vesznek az ENSZ központi kábítószer-ellenes politikáját meghatározó szervének, a Kábítószerügyi Bizottság (CND) éves ülésszakain.

Az ENSZ Kábítószerügyi Bizottságának (CND) 50. ülésszakán elfogadták a Közösség javaslatát, a *„Kábítószerek és pszichotróp anyagok tiltott előállítására használt kábítószer-prekurzorok és egyéb anyagok eltérítésének megelőzéséről"* szóló 50/10. határozatot[14]. Ez a határozat a Közösség kábítószer-prekurzor ellenőrzésének fő elveit mozdítja elő.

Ezen felül a Bizottság szolgálatai és a tagállamok a kábítószer-prekurzorok eltérítésére és kereskedelmére tekintettel aktívan részt vesznek és támogatnak egyedi, az ENSZ által vezetett műveleti kezdeményezéseket, konkrét kihívások megoldására. Nevezetesen az EU részt vesz a szintetikus kábítószer-prekurzorok eltérítése ellen fellépő „PRISM" projektben, a heroin és kokain prekurzorok eltérítését és kereskedelmét felszámolni célzó „COHESION" projektben, valamint az egyedi kapcsolódó műveleteikben.

4. ÉRTÉKELÉS

4.1. A közösségi jogszabályok végrehajtásának és működésének értékelésére tett bizottsági lépések

2007-ben a Bizottság felkérte a tagállamokat, hogy tájékoztassák az általuk – a közösségi jogszabályok előírásai alapján – elfogadott nemzeti intézkedésekről (vagyis az ellenőrzési és nyomonkövetési feladataik elvégzését számukra lehetővé tevő intézkedésekről, valamint a közösségi rendeletek rendelkezéseinek megsértése esetén alkalmazandó szankciókra vonatkozó szabályokról). A többségük megfelelő intézkedéseket fogadott el, nyolc tagállam kivételével, amelyekkel szemben a Bizottság jogsértési eljárást indított. 2008 folyamán az érintett tagállamok többsége elfogadott vagy lépéseket tett az előírt intézkedések elfogadására, így következésképpen valamennyi előírt nemzeti intézkedés 2009 vége előtt elfogadásra kerül.

A közösségi jogszabályok működésének értékelése céljából a nemzeti illetékes hatóságok szakértőiből álló munkacsoportot hoztak létre, amely a Bizottság szolgálatait segíti. Ezenfelül a Bizottság megbízott egy külső vállalkozót azzal, hogy egyrészt valamennyi érdekelt féltől (illetékes hatóságok és az iparág gazdasági szereplői) kérdőívek segítségével információkat –

---

[14] 50/10. határozat, a Kábítószerügyi Bizottság 50. ülésszakáról készült jelentés 42. oldala (E/CN.7/2007/16/Corr.1) http://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/session/50.html

amennyiben rendelkezésre állnak, mennyiségi adatokat is – szerezzen, másrészt elemezze a kábítószer-prekurzor kereskedelem vonatkozásában előírt jogszabályi követelmények által okozott késedelmek hatásait, harmadsorban pedig javaslatokat gyűjtsön a hatályos rendszer tökéletesítésére.

Valamennyi tagállam részben vagy teljes egészében válaszolt a 2006-os és 2007-es évre vonatkozóan. Egyes, szúrópróbaszerűen kiválasztott tagállamok illetékes hatóságainál részletes interjúkat készítettek. Az iparági felmérés során (10 különböző tagállamból) összesen 72 vállalat és 8 ágazati szövetség szolgáltatott válaszokat. Valamennyi válasz több mint 90%-a ötüktől származott. Az e tanulmányról készült jelentést 2009. január végén véglegesítették, és ez a felmérések eredményeiről részletes ismertetőt tartalmaz. Összefoglalja a fő ténymegállapításokat és az azonosított gyenge pontok vonatkozásában ajánlásokat tesz. A jelentésben szereplő érzékeny információk miatt ezek az információk nem állnak nyilvánosan rendelkezésre. A vállalkozó figyelemre méltó törekvései ellenére az összegyűjtött adatok korlátozottak és nem tekinthetőek teljes mértékben reprezentatívaknak. Különösen nehéznek bizonyult mennyiségi adatokat gyűjteni azon költségekről, amelyeket az illetékes hatóságok vagy a gazdasági szereplők a jogi követelmények végrehajtása érdekében viseltek.

Mivel a 111/2005/EK rendelet erőteljes hangsúlyt fektet a vámellenőrzésekre, 2007-ben egy további tanulmányt készítettek annak vizsgálata céljából, hogy a kábítószer-prekurzorok ellenőrzése a vámoltatásnál prioritást élvez-e, van-e kapacitás az ellenőrzésekre, illetve, hogy az ellenőrzéseket ténylegesen elvégzik-e.

4.2. Az értékelés ténymegállapításai

4.2.1. Fő tendenciák az eltérítésekben és eltérítési kísérletekben

Összességében úgy tűnik, hogy a kábítószer-prekurzorok kereskedelmének ellenőrzését szolgáló közösségi jogi keret arányos intézkedéseket biztosít a kábítószer-prekurzorok tiltott kábítószer előállítása céljából történő eltérítésének megelőzésére. 2005 óta a jegyzékben szereplő és a jegyzékben nem szereplő anyagok tekintetében a jelentett lefoglalások és megállított szállítmányok számában összességében növekedés mutatkozik. Továbbá a visszamenőleges vizsgálatok révén utólagosan megbecsülhető a valószínűleg eltérített anyagok mennyisége. Ezek az adatok egyrészről azt mutatják, hogy a rendszer jól működik, másrészről viszont a kábítószer-kereskedők folyamatosan próbálkoznak a kábítószer-prekurzoroknak a törvényes kereskedelemből való eltérítésével. Úgy tűnik, a kábítószer-kereskedők számára a kábítószer-prekurzorokhoz való jutás legkifizetődőbb módja továbbra is a törvényes forgalomból való eltérítés. Bár nem állnak rendelkezésre mennyiségi bizonyítékok arról, hogy a törvényes kereskedelem ellenőrzése valóban, összességében csökkenti a kábítószer-prekurzorok eltérítését és törvénytelen kereskedelmét, egyértelmű, hogy a létező ellenőrzési rendszer jelentősen akadályozza a kábítószer-kereskedők kábítószer-prekurzorokhoz való hozzáférését, illetve csökkenti a kábítószer-prekurzorok általános hozzáférhetőségét tiltott kábítószer-előállítás céljaira. Úgy tűnik, hogy az eltérítésekre irányuló jelenlegi kísérletek – mind jegyzékben szereplő, mind jegyzékben nem szereplő – korlátozott számú anyagra összpontosulnak:

Az ***ecetsavanhidrid***, ami egy kulcsfontosságú prekurzor a heroin előállításban, egyes tagállamokban továbbra is a kábítószer-kereskedők célpontja, amint ezt a lefoglalásokkal és a megállított szállítmányokkal kapcsolatos adatok bizonyítják. Az érintett illetékes hatóságok közötti kétoldalú és regionális segítségnyújtásnak és együttműködésnek nagy szerepe volt abban, hogy 2008-ban körülbelül 220 tonna ecetsavanhidrid eltérítését előzték meg és/vagy

foglaltak le, ami az afganisztáni tiltott heroin gyártáshoz szükséges becsült ecetsavanhidrid mennyiség több mint 15%-át jelenti.

Az EU vámhatóságai növelték éberségüket az ***efedrin*** és a ***pszeudo-efedrin*** kereskedelmének ellenőrzése felett, többnyire olyan esetekben, amikor azok ömlesztve vagy gyógyászati készítményekben/gyógyszerekben áthaladnak az EU-n, de néha olyankor is, amikor exportálják azokat, olyan harmadik országokba, ahol metamfetamin tiltott előállítása folyik. Ez a lefoglalások számában fontos – a pszeudo-efedrint tartalmazó gyógyászati készítmények esetében jelentősebb – növekedéshez vezetett. 2005 óta, ömlesztett vagy tabletta formában, körülbelül 86 tonna gyanús efedrin vagy pszeudo-efedrin szállítmányt derítettek fel, foglaltak le vagy állítottak meg, ezáltal (a szintézishez használt módszertől függően) akár 65 tonna, 9,7 milliárd USD becsült utcai értékű metamfetamin előállítását megakadályozva.

A ***gamma-butirolakton (GBL)*** egy jegyzékben nem szereplő anyag, amelyet a Közösség önkéntes nyomonkövetési rendszere tartalmaz. A rendelkezésre álló adatok kimutatták, hogy az önkéntes nyomon követésen és bejelentésen keresztül jól működik az együttműködés az ágazattal, de azt is, hogy a kábítószer-kereskedők továbbra is érdekeltek a GBL – és más, kevésbé szigorú ellenőrzésnek alávetett vegyi anyagok – eltérítésében. 2008-ban eltérítési kísérletek során 2170 liter GBL lefoglalását valósították meg.

2005 óta nincs bizonyíték arra vonatkozóan, hogy a Közösség más fontos prekurzorok eltérítésének célpontja lenne. Például kálium-permanganátból, amely a kokain egyik kulcsfontosságú prekurzora, nem voltak jelentős lefoglalások vagy szállítmány megállítások.

4.2.2. A jogszabályok erősségei és gyenge pontjai

Meg kell jegyezni, hogy a rendeletekben, az azok működésére vonatkozó értékelés elvégzésére előírt időszak túl rövid volt ahhoz, hogy a hatásokat egyértelműen feltárják. Ezt tovább rontotta az, hogy sok tagállam késett a rendeletek szerinti kötelezettségei teljes körű teljesítéséhez szükséges valamennyi intézkedés elfogadásával.

Mindazonáltal minden 2005 óta kidolgozott cselekvés kétségtelenül hozzájárult a közösségi jogszabályok helyes és harmonizált végrehajtásához és működéséhez. Továbbá annak köszönhetően, hogy a tagállamok fokozatosan elfogadták a közösségi jogszabályokban előírt nemzeti intézkedéseket és hatásköröket, jelentősen megnövelte a tagállamok azon képességét, hogy fellépjenek a közösségi jogszabályok megsértése ellen.

Összességében a 273/2004/EK rendelet és a 111/2005/EK rendelet rendelkezései, valamint az 1277/2005/EK rendelet végrehajtási szabályai jól működnek és megvalósítják a kitűzött célkitűzést, azaz a jegyzékben szereplő kábítószer-prekurzorok esetében a törvényes kereskedelmi tevékenységek szükségtelen akadályozása nélkül, az eltérítés megelőzését. Az ellenőrzés és nyomon követés inkább a gazdasági szereplőkre, és nem az egyes ügyletekre összpontosít. A jegyzékben szereplő anyagok három kategóriába történő felosztása hatékony módszernek bizonyult egy differenciált megközelítés alkalmazásához, amely a törvényes kereskedelemben értékesített anyagok és mennyiségek érzékenységétől függ.

A Közösségen belüli kereskedelemre, valamint a Közösség és harmadik országok közötti kereskedelemre vonatkozó jogszabályok alapjául szolgáló alapelv – együttműködés a gazdasági szereplők és az illetékes hatóságok között – jól működik. Ez az együttműködés, bár a tagállamok különbözőképpen hajtják végre és hasznosítják, elősegíti a kötelező vagy önkéntes bejelentéseket a gyanús ügyletekről vagy megrendelésekről, valamint megelőzi a

jegyzékben szereplő és a jegyzékben nem szereplő anyagok korai eltérítését, miközben lehetővé teszi, hogy a törvényes kereskedelem zökkenőmentesen működjön. Rugalmas, gyors és hatékony eszköz, amellyel a kábítószer-kereskedelem folytonosan változó gyakorlatára, valamint a kábítószer-kereskedők kevésbé ellenőrzött anyagok iránt növekvő érdeklődésére reagálni lehet. Az „Uniós iránymutatások a gazdasági szereplők számára a kábítószer-prekurzorok ellenőrzéséről" és az új e-tanfolyam a gazdasági szereplők számára a kábítószer-prekurzorok ellenőrzéséről sikeresen kiegészítik a jogszabályokat.

Az 1. kategóriába (legérzékenyebb anyagok) tartozó prekurzorokat kezelő gazdasági szereplők számára a Közösségen belüli kereskedelem, valamint a Közösség és harmadik országok közötti kereskedelem vonatkozásában bevezetett közös engedélyezési rendszer végrehajtása és működése az illetékes hatóságok és az ágazat szemszögéből nézve is hatékonyan működik.

A 2. kategóriába tartozó, valamelyest kevésbé érzékeny prekurzorokat kezelő gazdasági szereplők nyilvántartásba vételi követelménye a Közösségen belüli, valamint a Közösség és harmadik országok közötti kereskedelemre tekintettel úgy tűnik, hogy nem elégséges ahhoz, hogy az illetékes hatóságok általi kellő ellenőrzést lehetővé tegye, illetve, hogy az eltérítést megelőzze a Közösségen belül ezen anyagokból folytatott jelentős volumenű kereskedelemből. A 2. kategóriába tartozó anyagok végfelhasználói, ha nem hozzák forgalomba az anyagokat, nem kötelesek nyilvántartása vetetni magukat, sem a saját végfelhasználásuk céljából az általuk vásárolt mennyiségről jelentést tenni. Így az illetékes hatóságok alig ismerik őket. A 2. kategóriába tartozó anyagok gyártóinak vagy közvetítő ügynökeinek is nagyon nehéz azon kötelezettségüknek eleget tenni, hogy a vevőik, illetve az anyag bejelentett végfelhasználásának törvényességét ellenőrizzék, és így adott esetben bármilyen gyanús ügyletről az illetékes hatóságot értesítsék. A gazdasági szereplők törvényességének ellenőrzése az illetékes hatóságok számára nehéz, és még nehezebb, ha a 2. kategóriába tartozó anyagok gyártóinak/közvetítő ügynökeinek, illetve végfelhasználóinak a székhelye különböző tagállamokban található, illetve ha a kereskedelmi lánc több mint két jogalanyt foglal magában, amelyek székhelyei egynél több tagállamban találhatóak. Ezeket a problémákat különösen az ecetsavanhidrid esetében emelték ki, ami a tiltott heroin előállítás kulcsfontosságú prekurzora.

Az értékelés egyes jogszabályi rendelkezések esetében eltérő értelmezéseket állapított meg, amit fel kell oldani, annak érdekében, hogy a rendelkezések helyes, harmonizált végrehajtását elősegítsék a Közösségben. Nevezetesen ezek közé tartoznak a vevői nyilatkozaton kötelezően kitöltendő mezők, valamint annak kritériumai, hogy a jegyzékben szereplő anyagokat tartalmazó termékeket keverékeknek tekinthessék, illetve a meglévő küszöbértékek alkalmazása, ha a 2. kategóriába tartozó keverékek az 1277/2005/EK rendelet 14. cikkének szövegezésével összevetve, a 273/2004/EK rendelet 6. cikke értelmében a nyilvántartásba vétel alól mentesülnek.

A gazdasági szereplők által az illetékes hatóságoknak tett jelentések gyakoriságára vonatkozó rendelkezések nem biztosítanak kellő alapot az ellenőrzési és nyomonkövetési feladatok elvégzésére. A legális kereskedelmi mozgások áttekintése a gyanús szállítmányok felderítésének fontos eszköze.

A kivitel és a behozatal ellenőrzésére irányadó eszközök az illetékes hatóságok számára lehetővé teszik, hogy előzetesen vizsgálják valamely ügylet törvényes rendeltetését, és így egy korai szakaszban módot biztosítanak az eltérítés megelőzésére. A kivitel előtti értesítési rendszer alkalmazása lehetővé teszi valamely szándékolt ügylet ellenőrzését kérelmező

harmadik ország számára, hogy azt ellenőrizze, és így a tagállam illetékes hatóságát tájékoztassa arról, hogy az ügylet törvényes vagy sem.

A vámeljárások és –ellenőrzések erőteljesebb hangsúlyozása nagyon hasznosnak bizonyult. A Közösség egyre inkább szembesül olyan szállítmányokkal, amelyeket a törvényes forgalmazási csatornákból eltérítettek, mielőtt a Közösség vámterületére érkeztek volna. Ez a vámfelügyelet és határőrség fokozott figyelmét teszi szükségessé. Úgy tűnik, hogy a tranzit- vagy az átrakodott szállítmányok ellenőrzésére vonatkozó rendelkezések egy bizonyos mértékben növelték az ilyen szállítmányok törvényes rendeltetésének ellenőrzésére biztosított lehetőséget, azonban úgy tűnik, hogy az illetékes hatóságok számára nem minden esetben teszik lehetővé a törvényes rendeltetés vizsgálatát.

A kábítószer-prekurzorok vámellenőrzésére vonatkozó 2007-es tanulmány gyenge pontokat jelölt meg az olyan gyanús szállítmányok felderítésével kapcsolatban, amelyekre nézve hamis vámáru-nyilatkozatot állítottak ki. Az értékelés kiválósági pontokat tárt fel, de azt is kimutatta, hogy általánosságban még fontos fejlesztésekre van szükség. A jelentés különösen azt mutatta ki, hogy a vámhatóságok nem tulajdonítanak elsőbbséget a kábítószer-prekurzorokra vonatkozó jogszabályoknak, az ismeretek hiányosak, illetve hiányzik a szakértelem, valamint nem áll rendelkezésre elégséges erőforrás (például vizsgálati berendezések).

A kábítószer prekurzorokat tartalmazó, emberi felhasználásra szánt gyógyászati készítmények / gyógyszerek jelenleg nem tartoznak a kábítószer-prekurzorokra vonatkozó jogszabályok hatálya alá. A gyógyszerek gyártása, behozatala és nagykereskedelmi forgalmazása, beleértve a kivitelre szánt termékeket is, a közösségi gyógyszerészeti jogszabályokkal (2001/83/EK irányelv) összhangban engedélyköteles, valamint egyedi kötelezettségek vonatkoznak rá és rendszeresen ellenőrizendő. Ezért úgy vélik, hogy ezek a tevékenységek a tagállamok illetékes hatóságainak kellő és szisztematikus ellenőrzése alatt kell, hogy álljanak. Ezekre a gyártókra, importőrökre és nagykereskedelmi forgalmazókra azonban a kábítószer-prekurzorokra vonatkozó jogszabályok alapján nem vonatkoznak egyedi kivitel előtti értesítési követelmények, ha kábítószer-prekurzort tartalmazó gyógyszereket exportálnak. Ez néhány tagállamban olyan helyzethez vezetett, hogy kábítószer-prekurzort – nevezetesen efedrint és pszeudo-efedrint – tartalmazó gyógyászati készítmény / gyógyszer export és tranzit/átrakodott szállítmányokat nem állítottak meg vagy foglaltak le, annak ellenére, hogy nagyon valószínű volt, hogy azokat tiltott kábítószer előállításra rendeltetésellenesen használhatták fel.

Úgy tűnik, hogy a prekurzorokra vonatkozó jogszabályokban további kisebb gyenge pontok találhatóak a külkereskedelem tekintetében. Ezek közé tartozik különösen az illetékes hatóságok rugalmatlansága azon időtartam tekintetében, ameddig egy kivitel előtti értesítésre adott válaszra kell várniuk, közösségi vagy EFTA-országbeli, jól ismert gazdasági szereplők közötti ismétlődő szállítmányokra vonatkozó egyszerűsített engedélyezési eljárások hiánya, valamint az engedélyezési eljárásoknak az elektronikus vámkörnyezet segítségével történő további ésszerűsítésének szükségessége.

5. FEJLESZTÉSI AJÁNLÁSOK

5.1. A jelenlegi jogszabályok harmonizált végrehajtásának tökéletesítése

A fejlesztések első intézkedéseként a tagállamok hatóságai között a legjobb gyakorlatok megosztását, beleértve a vámügyi gyakorlatokat is, valamint a hatóságok és a gazdasági szereplők közötti tényleges partnerséget tovább kell ösztönözni, illetve elősegíteni. Egyedi témakörökben és/vagy egyedi kábítószer-prekurzorok vonatkozásában szakmai műhelyeken, szemináriumokon, kerekasztalokon, valamint nyomonkövetési gyakorlatokon keresztül a legjobb gyakorlatok cseréjét ösztönözni lehet közösségi szinten, annak érdekében, hogy egyes tagállamokban a legjobb gyakorlatok segítségével azonnal és helyben eredményeket lehessen elérni, illetve, hogy végül a teljes ellenőrzési rendszert megerősíthessék.

Néhány olyan jelenlegi jogszabályi rendelkezés harmonizált értelmezése megvalósítható a „Kérdések és válaszok" iránymutatás frissítésével és kiegészítésével, mint például a nyilvántartásba vételi küszöbértékek alkalmazása a keverékekben található, jegyzékben szereplő anyagok esetében – kiváltképpen a 273/2004/EK rendelet 6. cikkének értelmezése, az 1277/2005/EK rendelet 14. cikkének szövegezésével összevetve – vagy a kábítószer-prekurzorokat tartalmazó keverékek egységes kritériumai.

Ez a közösségi szabályok végrehajtását meg fogja erősíteni, miközben elkerüli azt, hogy a kábítószer-kereskedők az eltérítési kísérleteiket olyan tagállamokra összpontosítsák, ahol a közösségi szabályok végrehajtása kevésbé szigorúnak tűnik és/vagy a szankciókat enyhének vélik.

5.2. A jelentéstétel tökéletesítése

Az 1277/2005/EK rendelet 19. cikkében meghatározott jelentéstételi kötelezettséget felül kell vizsgálni, annak érdekében, hogy pontosabb és időszerűbb információkat lehessen gyűjteni a gazdasági szereplők által tett értesítések alapján. Ez megvalósítható a jelentéstételek gyakoriságának évenkéntiről félévenkéntire vagy negyedévenkéntire történő növelésével, miközben a jelentéstétel megkönnyíthető az információcserét szolgáló modern, biztonságos elektronikus eszközök alkalmazásával, köztük, adott esetben egy biztonságos uniós adatbázis létrehozásával.

5.3. A 2. kategóriába tartozó anyagok egyes követelményeinek módosítása

A megjelölt gyenge pontok fényében szükségesnek látszik valamennyi 2. kategóriába tartozó anyag vagy kifejezetten az ecetsavanhidrid (a heroin előállítás kulcsfontosságú prekurzora) ellenőrzésének megerősítése, annak biztosítása érdekében, hogy a 2. kategóriába tartozó anyagokkal – vagy kifejezetten az ecetsavanhidriddel – kereskedő vagy azokat birtokló gazdasági szereplőket megfelelően ellenőrizzék az eltérítési kísérletektől való visszatartás érdekében. Ez különböző módokon valósítható meg:

- A 273/2004/EK rendelet módosításával, hogy a nyilvántartásba vételt előírják a 2. kategóriába tartozó anyagokat saját felhasználás céljából birtokló végfelhasználók számára, például a „gazdasági szereplő" vagy a „forgalomba hozatal" fogalommeghatározásának, illetve a nyilvántartási rendszert létrehozó 3. cikk (6) bekezdésének módosítása útján;

- Közös nyilvántartásba vételi feltételek és eljárások bevezetése érdekében az 1277/2005/EK rendelet módosításával;

- Az ecetsavanhidridnek a 2. kategóriából az 1. kategóriába történő átsorolása érdekében a 273/2004/EK rendelet I. mellékletének, és ennek megfelelően a 111/2005/EK rendelet mellékletének módosításával.

5.4. A efedrint vagy pszeudo-efedrint tartalmazó gyógyászati készítmények/gyógyszerek megfelelő ellenőrzésének biztosítása

A gyógyszerek gyártóira, importőreire és nagykereskedelmi forgalmazóira vonatkozó adminisztratív rendelkezések felesleges ismétlése nélkül, meg kell vizsgálni az EU-n keresztül áthaladó tranzit vagy átrakodott, efedrint vagy pszeudo-efedrint tartalmazó gyógyászati készítmény/gyógyszer szállítmányokra vonatkozó ellenőrzési rendelkezések megerősítésének lehetőségét. A gyógyszerek kivitelére tekintettel a gyógyszerészeti jogszabályok már tartalmaznak rendelkezéseket. Érdemes elgondolkodni azon, hogy az efedrint vagy pszeudo-efedrint tartalmazó gyógyszerek kivitelére vonatkozó egyedi, harmonizált gyakorlati rendelkezések és a gyógyszerek illetékes hatóságok általi felügyelete előnyös lenne-e, vagy, hogy a kábítószer-prekurzorokra vonatkozó jogszabályoknak rendelkezniük kellene a gyógyászati készítmény / gyógyszer kivitelek megállításának lehetőségéről, ha ésszerű alapja van annak a gyanúnak, hogy az anyagokat tiltott kábítószer előállításra szánják.

5.5. Az eljárási követelményeknek az eltérítés kockázatára tekintettel való javítása és kiigazítása

Az eltérítés kockázatával arányos ellenőrzési szint elérése érdekében a kivitel előtti értesítésekkel kapcsolatos eljárást úgy kell kiigazítani, hogy az illetékes hatóságok eseti alapon tudjanak eljárni, egyszerűsített engedélyezési eljárást kell bevezetni a közösségi vagy EFTA-országbeli, jól ismert gazdasági szereplők közötti ismétlődő szállítmányokra, és tovább kell egyszerűsíteni az elektronikus vámkörnyezetben az engedélyezési eljárásokat.

6. KÖVETKEZŐ LÉPÉSEK

Az azonosított gyenge pontokat különböző módokon lehet feloldani, néhány esetben a közösségi jogszabályok módosítására lesz szükség. Bármilyen bevezetésre kerülő változatot gondosan meg kell vizsgálni, kiváltképpen az azon anyagokkal törvényes célból, törvényesen kereskedő gazdasági szereplőket érő hatások, valamint az anyagok tiltott kábítószer előállítás céljából történő eltérítésének megelőzősében való hatékonyság szempontjából.

Mivel a jelenlegi jogszabályok csak rövid ideje működnek teljes körűen, a Bizottság elsősorban olyan intézkedéseket támogat, szervez és segít elő, amelyek célja a jobb végrehajtás, annak érdekében, hogy azonnal eredményeket lehessen elérni a bevált legjobb gyakorlatokkal.

A Bizottság azonban továbbra is gyűjteni fogja a szükséges információkat abból a célból, hogy megtalálja a legjobb lehetőségeket a jogszabályok lehetséges, azonosított gyenge pontjainak feloldására, valamint a kiválasztott lehetőségek hatásainak értékelésére mind az illetékes hatóságok, mind a gazdasági szereplők szempontjából.