

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 273/2004 περί των πρόδρομων ουσιών των ναρκωτικών»

COM(2012) 548 final — 2012/0261 (COD)

(2013/C 76/10)

Εισηγητής: ο κ. David SEARS

Στις 15 Οκτωβρίου 2012 και στις 22 Οκτωβρίου 2012, αντιστοίχως, και σύμφωνα με το άρθρο 114 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο αποφάσισαν να ζητήσουν τη γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα την

Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 273/2004 περί των πρόδρομων ουσιών των ναρκωτικών

COM(2012) 548 final – 2012/0261 (COD).

Το ειδικευμένο τμήμα «Ενιαία αγορά, παραγωγή και κατανάλωση», στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 8 Ιανουαρίου 2013.

Κατά την 486η σύνοδο ολομέλειάς της, της 16ης και 17ης Ιανουαρίου 2013 (συνεδρίαση της 16ης Ιανουαρίου), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε με 130 ψήφους υπέρ, 1 κατά και 7 αποχές την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1 Η παρούσα πρόταση εκπονήθηκε με σκοπό την αντιμετώπιση ορισμένων συγκεκριμένων αδυναμιών που εντοπίστηκαν στην ισχύουσα νομοθεσία της ΕΕ όσον αφορά την παρακολούθηση και τον έλεγχο των εμπορικών συναλλαγών οξικού ανυδρίτη μεταξύ επιχειρήσεων στην ΕΕ· ο οξικός ανυδρίτης αποτελεί βασικό χημικό προϊόν με πολλές νόμιμες και ουσιώδεις χρήσεις, το οποίο ωστόσο εκτρέπεται ως πρόδρομη ουσία για την παράνομη παραγωγή ηρωίνης από μορφίνη, κατά κανόνα στο Αφγανιστάν. Η ΕΟΚΕ αναγνωρίζει την ανάγκη τροποποίησης του ισχύοντος κανονισμού και επιδοκιμάζει ένθερμα την παρούσα πρόταση.

1.2 Η ΕΟΚΕ επικροτεί επίσης την πρόταση για τη δημιουργία μιας ευρωπαϊκής βάσης δεδομένων των εγκεκριμένων φορέων και τελικών χρηστών, καθώς και για τη διευκόλυνση της συγκέντρωσης των εκθέσεων που υποβάλλονται από τα κράτη μέλη σχετικά με τις κατασχέσεις και τις ανασχέσεις των λαθραίων φορτίων όλων των διαβαθμισμένων και μη διαβαθμισμένων πρόδρομων ουσιών των ναρκωτικών.

1.3 Η επέκταση της υφιστάμενης νομοθεσίας για την καταχώριση κατά τρόπο που να εφαρμόζεται πλέον και στους «χρήστες», κατ' αντιδιαστολή προς τις «επιχειρήσεις», προϋποθέτει κάποιους καινούριους ή αναθεωρημένους ορισμούς· επ' αυτού επισημαίνονται διάφορα μικροπροβλήματα και διατυπώνονται σχετικές συστάσεις. Οι τελικοί χρήστες θα πρέπει να ενημερώνονται ενδελεχώς για το σκοπό και τα οφέλη της καταχώρισης. Οι αρμόδιες αρχές θα πρέπει να έχουν τα ίδια δικαιώματα πρόσβασης στους επαγγελματικούς χώρους των τελικών χρηστών, όπως προβλέπεται επί του παρόντος για τις επιχειρήσεις.

1.4 Η ΕΟΚΕ αναγνωρίζει ότι οι νέες προτάσεις θα τελεφορήσουν μόνον εάν επιτευχθεί η δέουσα ενημέρωση και αποφευχθούν οι περιττές επιπρόσθετες οικονομικές επιβαρύνσεις για όλα τα

ενδιαφερόμενα μέρη. Ως εκ τούτου, υποστηρίζεται σθεναρά η πρόταση σχετικά με την απαλλαγή των μικροεπιχειρήσεων από τα τέλη καταχώρισης.

1.5 Τέλος, η ΕΟΚΕ επισημαίνει ότι τα ενδιαφερόμενα μέρη στην Ευρώπη έχουν ενστερνιστεί πλήρως τις απαιτήσεις της σχετικής Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών του 1988, και ειδικότερα το άρθρο 12 που προκρίνει τη συνεργασία για την επίτευξη των επιδιωκόμενων στόχων. Η προσέγγιση αυτή αποδείχθηκε επιτυχής όσον αφορά τη συνεργασία με άλλους φορείς, εντός και εκτός της ΕΕ, για την πάταξη του εγκλήματος, την προστασία της υγείας των πολιτών, την απρόσκοπτη συνέχιση των νόμιμων εμπορικών συναλλαγών και την πρόαψη της φήμης των ενδιαφερόμενων οργανώσεων και επιχειρήσεων. Οι ακολουθούμενες διαδικασίες, ο βαθμός αμοιβαίου σεβασμού και αμοιβαίας εμπιστοσύνης, καθώς και το ύψος και το περιεχόμενο της παρεχόμενης ενημέρωσης στα επηρεαζόμενα μέρη, αξίζει να αναγνωριστούν στο σύνολό τους ως πρότυπα κανονιστικής συμμόρφωσης και συμπεριφοράς είτε σε επίπεδο ΕΕ είτε σε οποιοδήποτε άλλο επίπεδο. Ελπίζεται ότι θα επιλεχθεί ανάλογη προσέγγιση και όσον αφορά τις προγραμματισμένες προτάσεις για τον έλεγχο των ψυχοτρόπων ουσιών και των συνθετικών ναρκωτικών –των γνωστών ως «designer drugs»– στο πλαίσιο ισχυρών, δεόντως στοχοθετημένων και ορθά τεκμηριωμένων πολιτικών δημόσιας υγείας σε ενωσιακό και εθνικό επίπεδο, ιδίως στον τομέα της πρόληψης. Η ΕΟΚΕ ευελπιστεί να συνεισφέρει στη διαμόρφωση των εν λόγω προτάσεων σε εύθετο χρόνο.

2. Εισαγωγή

2.1 Οι πρόδρομες ουσίες των ναρκωτικών παρασκευάζονται, διατίθενται στο εμπόριο και χρησιμοποιούνται παγκοσμίως σε ευρύ φάσμα νόμιμων και ουσιαστικών διεργασιών, αλλά ενδέχεται επίσης να εκτραπούν προς την παράνομη παρασκευή ναρκωτικών, όπως η κοκαΐνη, η ηρωΐνη, τα χάπια «έκσταση» ή οι μεταμφεταμίνες. Οι προσπάθειες για τον έλεγχο της εμπορίας των ουσιών αυτών –οι οποίες είναι αναγκαίες για τις φυσικές τους ιδιότητες, π.χ. ως διαλύτες για την εκχύλιση δραστικών συστατικών από διάφορα φυτά ή ως χημικοί παράγοντες για τη διαφοροποίηση της φύσης και της επίδρασης των φαρμάκων που παρασκευάζονται– θεωρούνται ζωτικής σημασίας εδώ και πολύ καιρό.

2.2 Η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της παράνομης διακίνησης ναρκωτικών φαρμάκων και ψυχοτρόπων ουσιών παρέχει το διεθνές πλαίσιο δράσης και στο άρθρο 12 προκρίνει τη συνεργασία μεταξύ ρυθμιστικών αρχών και επιχειρήσεων ως καθοριστικής σημασίας για την επίτευξη των επιθυμητών αποτελεσμάτων.

2.3 Στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), ο περιορισμός της εκτροπής των πρόδρομων ουσιών των ναρκωτικών αποτελεί μείζονα στόχο τόσο της στρατηγικής της ΕΕ για τα ναρκωτικά (2005-2012) όσο και του σχεδίου δράσης της ΕΕ για τα ναρκωτικά (2009-2012). Επί του παρόντος, το νομικό πλαίσιο για το εσωτερικό εμπόριο παρέχεται από τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 273/2004 και εμπίπτει στη διαχείριση της Γενικής Διεύθυνσης Επιχειρήσεων και Βιομηχανίας (ΓΔ ENTR), ενώ το νομικό πλαίσιο για το εξωτερικό εμπόριο παρέχεται από τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 111/2005 και εμπίπτει στη διαχείριση της Γενικής Διεύθυνσης Φορολογίας και Τελωνειακής Ένωσης (ΓΔ TAXUD). Ο κανονισμός της Επιτροπής (ΕΚ) αριθ. 1277/2005, όπως τροποποιήθηκε από τους κανονισμούς (ΕΚ) 297/2009 και (ΕΕ) 225/2011, περιλαμβάνει τις διατάξεις εφαρμογής για τις αρμόδιες αρχές και τους οικονομικούς φορείς.

2.4 Βάσει των κανονισμών αυτών, τα κράτη μέλη αντιπαραβάλλουν και αναφέρουν τις ποσότητες –σε τόνους– ορισμένων διαβαθμισμένων ουσιών (οι οποίες αποτελούν αντικείμενο συγκεκριμένων δράσεων παρακολούθησης και ελέγχου) και μη διαβαθμισμένων ουσιών (οι οποίες αποτελούν αντικείμενο εθελοντικής παρακολούθησης) οι οποίες έχουν είτε ανασχεθεί (πριν από την παράδοσή τους) είτε κατασχεθεί (κατά τη διάρκεια ή μετά την παράδοσή τους). Οι ποσότητες αυτές μπορούν, εν συνεχεία, να συσχετιστούν με τις συνολικές ποσότητες των εν λόγω ουσιών που ανασχέθηκαν ή κατασχέθηκαν σε παγκόσμια κλίμακα. Τυχόν απροσδόκητες αυξήσεις των ποσοτήτων που αναφέρθηκαν ή αλλαγές ως προς τη συχνότητα και την κατανομή των ανασχέσεων και των κατασχέσεων ενδέχεται να οφείλονται σε βελτίωση των δράσεων παρακολούθησης, αλλά είναι επίσης πιθανό να υποδηλώνουν την αυξημένη στόχευση μιας συγκεκριμένης αγοράς για παράνομους σκοπούς, ίσως εξαιτίας εικαζόμενων ή υπαρκτών αδυναμιών κατά τη διενέργεια τοπικών ελέγχων.

2.5 Τα ενοποιημένα δεδομένα για το 2008 κατέδειξαν επταπλάσια αύξηση, σε σχέση με το 2007, της ποσότητας που αναφέρθηκε για μια συγκεκριμένη πρόδρομη ουσία, τον οξικό ανυδρίτη, που χρησιμοποιείται για τη μετατροπή της μορφίνης (που προέρχεται από το όπιο) σε ηρωίνη. Οι 241 τόνοι που κατασχέθηκαν στην ΕΕ αντιπροσώπευαν ποσοστό υψηλότερο του 75% των συνολικών κατασχέσεων παγκοσμίως, πράγμα το οποίο προκάλεσε επανειλημμένες επικρίσεις εκ μέρους του Διεθνούς Οργάνου Ελέγχου των Ναρκωτικών των Ηνωμένων Εθνών (INCB). Σε έκθεση της Επιτροπής (έγγρ. COM (2009) 709) με θέμα την αξιολόγηση και την εφαρμογή της σχετικής νομοθεσίας διαπιστώθηκε ότι, παρά τα γενικώς ικανοποιητικά αποτελέσματα, υπήρχαν πράγματι κάποιες αδυναμίες και διατυπώθηκαν συστάσεις, κυρίως όσον αφορά την παρακολούθηση και τον έλεγχο των πωλήσεων οξικού ανυδρίτη στην επικράτεια της ΕΕ.

2.6 Καθ' όλη τη διάρκεια αυτής της διαδικασίας, τόσο η Επιτροπή όσο και όλοι οι υπόλοιποι ενδιαφερόμενοι φορείς αναγνώρισαν ότι ο οξικός ανυδρίτης διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο ως αλκυλιωτικός παράγοντας που παρεμβαίνει στη σύνθεση ευρέως φάσματος επιχρισμένων υλικών (μεμβράνες, πλαστικά), φαρμακευτι-

κών προϊόντων (όπως π.χ. η ασπιρίνη) και άλλων καταναλωτικών προϊόντων. Το μεγαλύτερο μέρος της συνολικής παγκόσμιας παραγωγής (επί του παρόντος, περίπου 1 εκατ. τόνοι ετησίως) λέγεται ότι προορίζεται για εσωτερική χρήση από τους παραγωγούς: ένα μικρότερο ποσοστό, λιγότερο από το ένα τρίτο του συνόλου, διατίθεται εμπορικά σε τρίτους τελικούς χρήστες. Η ποσότητα που απαιτείται για παράνομη χρήση, κατά κύριο λόγο στο Αφγανιστάν, εκτιμάται ότι κυμαίνεται μεταξύ 380 και 570 τόνων ετησίως και χρησιμοποιείται, με τη σειρά της, για την παραγωγή περίπου 380 τόνων αφγανικής ηρωίνης, εκ των οποίων οι 70 τόνοι διατίθενται σε χρήστες ναρκωτικών στην Ευρώπη. Με μέση τιμή πώλησης στο δρόμο εκτιμώμενη σε 40 ευρώ ανά γραμμάριο στην Ευρώπη, τα ετήσια έσοδα της παράνομης εμπορίας υπολογίζονται σε περίπου 3 δισ. ευρώ. Η αγοραία αξία του απαιτούμενου οξικού ανυδρίτη είναι ασήμαντη σε σχέση με το ποσό αυτό –όπως επίσης και σε σύγκριση με την αξία των νόμιμων πωλήσεων ή με το κόστος που συνεπάγεται η απώλεια προσωπικής ή εταιρικής φήμης εξαιτίας τέτοιου είδους εκτροπών για παράνομη χρήση. Το παγκόσμιο πρόγραμμα «Responsible Care» της χημικής βιομηχανίας διευκολύνει την κατανόηση των συγκεκριμένων θεμάτων από τους νόμιμους φορείς που εισέρχονται για πρώτη φορά στην αγορά.

2.7 Αναγνωρίζεται επίσης ότι, ακόμη κι αν αντιμετωπιστούν επιτυχώς όλες οι απόπειρες εκτροπών στην Ευρώπη, τέτοιου είδους εκτροπές θα συνεχίσουν, εντούτοις, να πραγματοποιούνται σε άλλα μέρη του κόσμου, διότι πολύ απλά τα οικονομικά οφέλη που αντλούνται από την παραγωγή ναρκωτικών είναι αστρονομικά. Ωστόσο, οι έλεγχοι παραμένουν απολύτως αιτιολογημένοι και συγχρόνως χρησιμεύουν ως παράδειγμα προς μίμηση: επίσης οι έλεγχοι αυτοί υποστηρίζονται πλήρως, υπό την προϋπόθεση να θεωρούνται οικονομικά αποδοτικοί, από τους επηρεαζόμενους τομείς της βιομηχανίας προκειμένου να εξασφαλίσουν τη συνέχιση των νόμιμων εμπορικών συναλλαγών τους στο εσωτερικό της ΕΕ.

2.8 Λόγω της προαναφερθείσας κατάστασης, η Επιτροπή διερεύνησε μια σειρά από εναλλακτικές επιλογές, όπως αναφέρεται στη σχετική αξιολόγηση αντικτύπου, και πραγματοποίησε διαβούλευση με φορείς εκπροσώπησης των επηρεαζόμενων τομέων –πρωτίστως με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Βιομηχανιών Χημικών Προϊόντων (European Chemical Industry Council - CEFIC) από την πλευρά των παρασκευαστών («επιχειρηματιών»), καθώς και με ορισμένους σημαντικούς τελικούς χρήστες και με την Ευρωπαϊκή Ένωση Διανομένων Χημικών Προϊόντων (European Association of Chemical Distributors - FECC) από την πλευρά των διανομένων, αλλά και με κάποιους λιγότερο σημαντικούς τελικούς χρήστες – και με εκπροσώπους των κρατών μελών που θα κληθούν να εφαρμόσουν τις προτάσεις. Κατά γενική ομολογία, η παρούσα πρόταση αποτελεί την προτιμώμενη επιλογή.

3. Κύρια σημεία της πρότασης της Επιτροπής

3.1 Η πρόταση της Επιτροπής επεκτείνει στους βιομηχανικούς τελικούς χρήστες οξικού ανυδρίτη –δηλαδή στις επιχειρήσεις που αγοράζουν την εν λόγω ουσία για τις δικές τους εσωτερικές χρήσεις ή διεργασίες στην επικράτεια της ΕΕ– τις απαιτήσεις καταχώρισης που ισχύουν ήδη για τους παρασκευαστές, τους διανομείς και τους εμπόρους οξικού ανυδρίτη.

3.2 Στόχος είναι ο περαιτέρω περιορισμός των πραγματικών ή των επιχειρούμενων εκτροπών του οξικού ανυδρίτη εντός της ΕΕ, σε μια προσπάθεια μείωσης της παράνομης χρήσης του εκτός της ΕΕ, αλλά και παροχής μεγαλύτερης ασφάλειας δικαίου στις επιχειρήσεις που αναπτύσσουν νόμιμες δραστηριότητες στο εσωτερικό της ΕΕ.

3.3 Η υφιστάμενη κατηγορία 2, στην οποία υπάγονται ουσίες διαβαθμισμένες βάσει του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 273/2004, διαιρείται συνενώ στις εξής δύο υποκατηγορίες: στην υποκατηγορία 2Α που περιορίζεται αποκλειστικά στον οξικό ανυδρίτη και στην υποκατηγορία 2Β στην οποία κατατάσσονται τέσσερα άλλα βασικά χημικά προϊόντα που δεν επηρεάζονται από αυτή την τροποποίηση. Οι ορισμοί της κατηγορίας 1 –όσον αφορά εξειδικευμένα χημικά προϊόντα χαμηλότερου όγκου παραγωγής τα οποία υπόκεινται σε αυστηρότερους ελέγχους ως οι πλέον ευαίσθητες «βασικές» πρόδρομες ουσίες των ναρκωτικών– και αυτοί της κατηγορίας 3 –όσον αφορά χύδην χημικές ουσίες πολλαπλών χρήσεων– παραμένουν αμετάβλητοι.

3.4 Η πρόταση αποσκοπεί επίσης στη δημιουργία μιας ευρωπαϊκής βάσης δεδομένων για τις πρόδρομες ουσίες των ναρκωτικών προκειμένου να βελτιωθεί η συγκέντρωση πληροφοριών σχετικά με τις κατασχέσεις και τις ανασχέσεις φορτίων πρόδρομων ουσιών και να καθιερωθεί η τήρηση καταλόγου των επιχειρήσεων και χρηστών της ΕΕ που έχουν λάβει άδεια ή έχουν καταχωρισθεί σε μητρώα και εμπορεύονται ή χρησιμοποιούν νόμιμα πρόδρομες ουσίες των ναρκωτικών.

3.5 Επιπλέον στην πρόταση αποσαφηνίζονται ορισμένοι από τους ήδη υφιστάμενους ορισμούς, προβλέπονται απαλλαγές από τα τέλη καταχώρισης για τις μικροεπιχειρήσεις, τροποποιούνται οι ισχύουσες διατάξεις όσον αφορά την διαδικασία επιτροπολογίας, με σκοπό την προσαρμογή τους στους νέους κανόνες της Συνθήκης της Λισαβόνας, και απαλείφεται η ανάγκη επίσημης διαδικασίας έγκρισης για την κατάρτιση των κατευθυντήριων γραμμών. Στην πρόταση αποσαφηνίζεται επίσης το δικαίωμα των κρατών μελών να θεσπίζουν πρόσθετα μέτρα προκειμένου να συλλέγουν πληροφορίες και, εφόσον είναι απαραίτητο, να έχουν πρόσβαση στους επαγγελματικούς χώρους των επιχειρηματιών για οποιαδήποτε ύποπτη παραγγελία που αφορά μη διαβαθμισμένες ουσίες.

3.6 Νομική βάση της πρότασης είναι το άρθρο 114 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) το οποίο, τουλάχιστον υπό την παρούσα μορφή του, πληροί τις απαιτήσεις της ΕΕ όσον αφορά τόσο την επικουρικότητα όσο και την αναλογικότητα.

3.7 Ο παρών κανονισμός προβλέπεται ότι θα αρχίσει να ισχύει την εικοστή ημέρα από τη δημοσίευσή του στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και ότι θα είναι δεσμευτικός ως προς όλα τα μέρη του και ότι θα ισχύει άμεσα σε κάθε κράτος μέλος. Με τον εν λόγω κανονισμό προβλέπεται μεταβατική περίοδος έως 18 μήνες για την ανάπτυξη των απαιτούμενων διαδικασιών εκ μέρους των αρμοδίων αρχών, αλλά και την καταχώριση ορισμένων τελικών χρηστών για πρώτη φορά. Οι διαδικασίες καταχώρισης κατέστησαν αυστηρότερες για όλους τους χρήστες και πλέον οι αρμόδιες αρχές έχουν τη δυνατότητα να αρνηθούν την καταχώριση εάν κρίνουν μη ικανοποιητικές τις παρεχόμενες πληροφορίες.

3.8 Η πρόταση συνοδεύεται από αιτιολογική έκθεση και από έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής (αξιολόγηση αντικτύπου), ενώ διατίθεται επίσης έγγραφο συνοπτικής παρουσίασης της αξιολόγησης αντικτύπου. Στις σχετικές ιστοσελίδες της ΓΔ ENTR και της ΓΔ TAXUD εκτίθεται εν συντομία η εξέλιξη της κοινοτικής νομοθεσίας σχετικά με την παρακολούθηση και τον έλεγχο των πρόδρομων ουσιών των ναρκωτικών τόσο εντός της ΕΕ όσο και μεταξύ της ΕΕ και τρίτων χωρών και παρέχονται σύνδεσμοι (links) για το σύνολο των σχετικών εγγράφων, των ενδιαφερομένων μερών και των συναφών οργανώσεων.

3.9 Διάφορες εκθέσεις της Επιτροπής σχετικά με τις κατασχέσεις και τις ανασχέσεις πρόδρομων ουσιών των ναρκωτικών –οι οποίες καταρτίστηκαν βάσει στοιχείων που παραχωρήθηκαν από τα κράτη μέλη για το διάστημα 2006-2010– παρέχουν αιτιολόγηση των υφιστάμενων προτάσεων και είναι διαθέσιμες στις σχετικές ιστοσελίδες. Περαιτέρω πληροφορίες παρασχέθηκαν σε μια παρουσίαση της ΓΔ ENTR για την ομάδα εργασίας του Συμβουλίου «Τελωνειακή Ένωση», με ημερομηνία 16 Οκτωβρίου 2012. Σε χωριστό τεύχος διατέθηκε επίσης αντίγραφο του εγγράφου «Κατευθυντήριες γραμμές για τους διαχειριστές», το οποίο δημοσιεύθηκε από κοινού από τη ΓΔ ENTR και της ΓΔ TAXUD προς διανομή από τις εθνικές αρμόδιες αρχές μόνο σε αξιόπιστες επιχειρήσεις που προβαίνουν σε μακροπρόθεσμες νόμιμες συναλλαγές διαβαθμισμένων και μη διαβαθμισμένων ουσιών.

3.10 Ορισμένες άλλες εκθέσεις –όπως η έκθεση με θέμα «Πρόδρομες και χημικές ουσίες που χρησιμοποιούνται συχνά για την παράνομη παραγωγή ναρκωτικών ή ψυχοτρόπων ουσιών» ("Report on Precursors and chemicals frequently used in the illicit manufacture of narcotic drugs and psychotropic substances") που καταρτίστηκε το 2011 από τον INCB και η έκθεση με θέμα «Στρατηγική για τον διεθνή έλεγχο των χημικών ουσιών» ("International Narcotics Control Strategy Report Chemical Controls") που εκπονήθηκε το 2012 από το Υπουργείο Εξωτερικών των ΗΠΑ– παρέχουν εξωτερικές επισκοπήσεις με μια περισσότερο παγκόσμια διάσταση. Παραδείγματος χάρι, έχει πλέον γίνει αποδεκτό ότι στο Αφγανιστάν δεν υπάρχει νόμιμη ζήτηση για οξικό ανυδρίτη, με αποτέλεσμα να είναι όλες οι εισαγωγές παράνομες. Οι συμμαχικές δυνάμεις ανέφεραν ότι προέβλεψαν στην κατάσχεση περίπου 20 τόνων από την πολύ μεγαλύτερη συνολική ποσότητα που εισήχθη το 2011. Ως κυριότερες πηγές παράνομης προέλευσης αναφέρονται η Κίνα, η Νότια Κορέα, η Ευρώπη, οι χώρες της Κεντρικής Ασίας και η Ινδία. Είναι σαφές ότι το εγχείρημα αυτό παραμένει εν εξέλιξη και άρα η στενή διεθνής συνεργασία και η δυσάποκτητη αμοιβαία εμπιστοσύνη εξακολουθούν να είναι ζωτικής σημασίας.

4. Γενικές παρατηρήσεις

4.1 Η ΕΟΚΕ εξέδωσε τη γνωμοδότησή της σχετικά με το έγγραφο COM(2002) 494 final της 26ης Φεβρουαρίου 2003 (1), συμμεριζόμενη πλήρως τις προτάσεις της Επιτροπής όσον αφορά τους συνιστώμενους ελέγχους για τις πρόδρομες ουσίες των ναρκωτικών, πράγμα το οποίο επισημάνθηκε δεόντως στην τελική έκδοση του εν λόγω εγγράφου που δημοσιεύθηκε ως κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 273/2004 τον Φεβρουάριο του 2004 (2).

(1) ΕΕ C 95 της 23.4.2003, σελ. 6.

(2) ΕΕ L 47 της 18.2.2004, σελ. 1.

4.2 Η ΕΟΚΕ υποστηρίζει, επίσης, σθεναρά τις προσπάθειες που καταβάλλονται για τη μείωση της χρήσης των ναρκωτικών εντός και εκτός της ΕΕ, όπως κατέστησε σαφές στη γνωμοδότηση που κατήρτισε τον Μάιο του 2012 ως απάντηση στην ανακοίνωση της Επιτροπής με θέμα «Προς μια δυναμικότερη ευρωπαϊκή απάντηση στο πρόβλημα των ναρκωτικών»⁽³⁾. Στη γνωμοδότηση αυτή επισημάνθηκε ότι απαιτείται να διατηρηθεί μια ισορροπημένη προσέγγιση μεταξύ τόσο της προσφοράς όσο και της ζήτησης. Η μείωση της προσφοράς, η οποία ενδέχεται να είναι απλώς προσωρινή, πρέπει να υποστηρίζεται από ισχυρές, δεόντως στοχοθετημένες και αποτελεσματικές πολιτικές δημόσιας υγείας στον τομέα της πρόληψης σε ευρωπαϊκό και σε εθνικό επίπεδο (άρθρο 168 παράγραφος 1 ΣΛΕΕ). Η συνεργασία και η ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών μεταξύ των κρατών μελών θα αποδειχθεί καθοριστικής σημασίας. Οι πολιτικές θα πρέπει να βασίζονται σε δεδομένα και σε αποδεικτικά στοιχεία –και όχι να συμβαίνουν το αντίστροφο.

4.3 Κατά συνέπεια, η ΕΟΚΕ επικροτεί πλήρως την παρούσα πρόταση για την ενίσχυση της παρακολούθησης και του ελέγχου του εμπορίου οξικού ανυδρίτη μεταξύ επιχειρήσεων εντός της ΕΕ, καθώς και για την εφαρμογή πρόσθετων μέτρων με στόχο την επίταση της παρακολούθησης και του ελέγχου των πρόδρομων ουσιών των ναρκωτικών γενικώς και του ελέγχου των δημιουργίας μιας ευρωπαϊκής βάσης δεδομένων η οποία θα περιλαμβάνει, αφενός, κατάλογο των επιχειρήσεων και των τελικών χρηστών της ΕΕ που έχουν λάβει άδεια ή έχουν καταχωρισθεί σε μητρώα και, αφετέρου, πληροφορίες παρεχόμενες από τα κράτη μέλη σχετικά με τις κατασχέσεις και τις ανασχέσεις ουσιών που εκτρέπονται για παράνομη χρήση –ιδίως για την παρασκευή ναρκωτικών και ψυχοτρόπων ουσιών– συνήθως εκτός της ΕΕ. Η εκτροπή μικρών ποσοτήτων οξικού ανυδρίτη για την παρασκευή ηρωίνης εγείρει ιδιαίτερες ανησυχίες.

4.4 Η ΕΟΚΕ συγχάρι, εξάλλου, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, καθώς και όλους όσοι συμμετείχαν στην εφαρμογή της ισχύουσας νομοθεσίας και στις διαδικασίες επανεξέτασης και διαβούλευσης που ακολούθησαν, για τη στενή και αδιάλειπτη συνεργασία τους με τα κράτη μέλη, τις ρυθμιστικές αρχές, τα όργανα επιβολής του νόμου, τους παρασκευαστές, τους μεταφορείς και τους τελικούς χρήστες, όπως υπαγορεύει το άρθρο 12 της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών του 1988. Η συνεργασία αυτή οδήγησε στη διατύπωση μιας σειράς δεόντως εστιασμένων, ικανοποιητικά ενημερωμένων, ορθώς τεκμηριωμένων και οικονομικά αποδοτικών προτάσεων, οι οποίες τυγχάνουν σαφώς ευρείας αποδοχής και έχουν επομένως πιθανότητες να τεθούν πλήρως σε εφαρμογή από όλους τους άμεσα ενδιαφερόμενους.

4.5 Η προαναφερθείσα συνεργασία επέφερε ήδη δραστηρική μείωση της ποσότητας των πρόδρομων ουσιών των ναρκωτικών που ανασχέθηκαν ή κατασχέθηκαν στο έδαφος της ΕΕ –πράγμα το οποίο ελπίζεται ότι αποτελεί ένδειξη ότι η ΕΕ δεν θεωρείται πλέον εύκολος στόχος. Η εθελοντική παρακολούθηση μη διαβατισμένων ουσιών φαίνεται ότι υπήρξε ιδιαίτερα αποτελεσματική. Η επίδειξη ευελιξίας για την αντιμετώπιση της συγκεκριμένης καινοτόμου, επίμονης και εξαιρετικά κερδοφόρας εγκληματικής συμπεριφοράς είναι μείζονος σημασίας. Σε αυτόν τον τομέα τουλάχιστον, οι πάντες έχουν έναν

κοινό στόχο, γεγονός το οποίο αναγνωρίζεται πλήρως από όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη και θα μπορούσε ίσως να χρησιμοποιηθεί ως πρότυπο για τη θέπιση οικονομικά αποδοτικών νομοθετικών διατάξεων της ΕΕ και σε άλλους τομείς, με ευρύτερες επιπτώσεις για τις επιχειρήσεις, τους εργαζόμενους και τους καταναλωτές.

4.6 Η νομοθεσία λειτουργεί επίσης επειδή οι επηρεαζόμενοι παρασκευαστές, διανομείς και τελικοί χρήστες υπόκεινται ήδη σε μια σειρά παρόμοιων ελέγχων –και διαθέτουν εμπειρία ως προς τη διενέργειά τους– σχετικά με τα ραδιενεργά υλικά, τους βιολογικούς παράγοντες, τις χημικές ουσίες διπλής χρήσης και τις εξαγωγές που υπόκεινται στη διαδικασία «συναινεσης μετά από ενημέρωση» (ΣΜΕ), και ούτω καθ' εξής. Αναμένεται σύντομα να θεσπιστεί νέα νομοθεσία για τις πρόδρομες ουσίες εκρηκτικών υλών, πράγμα το οποίο προϋποθέτει, ωστόσο, ότι το γενικό πρότυπο των εν λόγω απαιτήσεων θα παραμείνει αμετάβλητο και ότι ο κατάλογος των ουσιών για τις οποίες απαιτείται καταχώριση ή άδεια θα περιοριστεί στο ελάχιστο αναγκαίο. Η παρούσα πρόταση θεωρείται, επομένως, πιθανό να αποδειχθεί αποτελεσματική, τουλάχιστον όσον αφορά τον αρκετά αυστηρά οριοθετημένο στόχο του περαιτέρω περιορισμού των εκτροπών οξικού ανυδρίτη για παράνομη χρήση στο πλαίσιο νόμιμων εμπορικών συναλλαγών εντός της ΕΕ· κάποιες άλλες λιγότερο στοχοθετημένες ή περισσότερο επαχθείς εναλλακτικές λύσεις θα είχαν περισσότερες πιθανότητες αποτυχίας.

4.7 Η ΕΟΚΕ συμφωνεί, εξάλλου, με την Επιτροπή ότι η παρούσα πρόταση δεν επηρεάζει ούτε τις συνθήκες εργασίας στον εν λόγω τομέα ούτε τα δικαιώματα των καταναλωτών εν γένει, παρά μόνο στο βαθμό στον οποίο αυτοί, ως μεμονωμένα άτομα, υποστηρίζουν τη μείωση της διαθεσιμότητας της ηρωίνης και των συναφών προϊόντων εντός ή εκτός της Ευρώπης. Δυστυχώς, κάτι τέτοιο θα είναι δύσκολο να υπολογιστεί, εάν υποτεθεί ότι σημειώνεται πράγματι κάποια τέτοιου είδους μείωση. Η πρόταση αυτή δεν εξαρτάται, ωστόσο, από μια τέτοια στάθμιση κόστους-οφέλους και θα πρέπει, ως εκ τούτου, να εφαρμοστεί στην υφιστάμενη μορφή της, και μάλιστα το ταχύτερο δυνατό.

4.8 Τέλος, η ΕΟΚΕ ευελπιστεί να συνεισφέρει και σε άλλες μελλοντικές πρωτοβουλίες της ΕΕ στον εν λόγω τομέα και καλεί, συνεπώς, την Επιτροπή να υποβάλει, το συντομότερο δυνατό, τις προγραμματισμένες νέες προτάσεις, ιδίως όσον αφορά τις ψυχοτρόπες ουσίες και τα αμιγώς συνθετικά ναρκωτικά –τα γνωστά ως «designer drugs»– τα οποία υποκαθιστούν πλέον σταθερά τα «παραδοσιακά» ναρκωτικά, όπως η ηρωίνη, και συμβάλλουν στην επέκταση της σχετικής αγοράς στο σύνολό της.

5. Ειδικές παρατηρήσεις

5.1 Η ΕΟΚΕ επισημαίνει ότι ενδέχεται να προκληθεί αλληλεπικάλυψη μεταξύ του όρου «επιχείρηση» και του όρου «χρήστης» (καθώς κάποια στιγμή όλες οι επηρεαζόμενες «επιχειρήσεις» θα «κατέχουν διαβατισμένες ουσίες»). Δεδομένου ότι υπάρχει σαφής ανάγκη διάκρισης μεταξύ αυτών των δύο όρων, η σχετική διάκριση μπορεί να πραγματοποιηθεί με την προσθήκη της φράσης «που δεν είναι επιχείρηση, αλλά» μετά τον όρο «νομικό πρόσωπο» που αναφέρεται στην πρώτη σειρά του νέου στοιχείου (η) του άρθρου 2.

⁽³⁾ COM(2011) 689 final., Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ: EE C 229, 31.7.2012, σ. 85.

5.2 Είναι, επίσης, σημαντικό να προσδιοριστεί σαφώς ότι πρόκειται για ειδική αναφορά σε χρήστες που είναι αναγνωρισμένοι δια νόμου και λειτουργούν εντός της ΕΕ. Οι πωλήσεις ή/και οι παραδόσεις σε χρήστες εκτός της ΕΕ καλύπτονται από ξεχωριστή νομοθεσία. Για να διασφαλιστεί η εύρυθμη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, θα πρέπει επίσης να διευκρινιστεί μεταξύ των κρατών μελών σε ποιόν τόπο απαιτείται η καταχώριση της επιχείρησης και του χρήστη –παραδείγματος χάρι, στον τόπο εγκατάστασης της επιχείρησης ή του χρήστη ή στον τόπο διάθεσης στην αγορά του προϊόντος (δηλ. του οξικού ανυδρίτη);

5.3 Η απαίτηση όσον αφορά την καταχώριση των τελικών χρηστών για πρώτη φορά ενδέχεται να διαταράξει βραχυπρόθεσμα τις νόμιμες εμπορικές συναλλαγές. Το ενδεχόμενο αυτό μπορεί να ελαχιστοποιηθεί με την παροχή προληπτικής ενημέρωσης από τις επιχειρήσεις και τους διανομείς κατά τη διάρκεια της προβλεπόμενης 18μηνης μεταβατικής περιόδου, κατά προτίμηση σύμφωνα με σαφείς και ορθά διατυπωμένες κατευθυντήριες γραμμές εκδιδόμενες από τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών. Οι υφιστάμενες «Κατευθυντήριες γραμμές για τις επιχειρήσεις» παρέχουν ένα εξαιρετικό πρότυπο για τέτοιου είδους ενημέρωση. Ο σκοπός και τα οφέλη της καταχώρισης θα πρέπει να αποσαφηνίζονται κατά τη στιγμή της καταχώρισης, ούτως ώστε οι τελικοί χρήστες –αλλά και οι επιχειρήσεις– να αποκτούν επίγνωση του ενδεχόμενου και των κινδύνων εκτροπής και να είναι ως εκ τούτου σε θέση να συμβάλουν καλύτερα στην ελαχιστοποίησή τους. Οι αρμόδιες αρχές θα πρέπει να έχουν τα ίδια δικαιώματα πρόσβασης στους επαγγελματικούς χώρους τόσο των τελικών χρηστών όσο και των επιχειρηματιών.

5.4 Η ΕΟΚΕ τάσσεται υπέρ της πρότασης της Επιτροπής για την απαλλαγή των μικροεπιχειρήσεων από κάθε υποχρέωση καταβολής τελών καταχώρισης, διότι είναι ζωτικής σημασίας όχι μόνον η συνέχιση των συγκεκριμένων νόμιμων εμπορικών συναλλαγών (προς όφελος τόσο των ίδιων των μικροεπιχειρήσεων όσο και εκείνων που απασχολούνται σε αυτές), αλλά και η κατανόηση της αναγκαιότητας των ελέγχων και η όσο το δυνατόν ευρύτερη διενέργειά τους. Δεδομένου ότι οι ποσότητες που απαιτούνται για παράνομη χρήση είναι σχετικά περιορισμένες, οι μικρότεροι χρήστες είναι πιθανώς περισσότερο εκτεθειμένοι σε προσφορές τις οποίες αισθάνονται ότι δεν έχουν περιθώρια να αρνηθούν. Η ενδεδειγμένη ενημέρωση θεωρείται επομένως ουσιώδης, επιπροσθέτως της συμμόρ-

φωσης, τόσο σε έντυπη όσο και σε ηλεκτρονική μορφή και σε όλες τις σχετικές τοπικές γλώσσες.

5.5 Η ΕΟΚΕ επισημαίνει ότι η υποβολή εκθέσεων και η εκπλήρωση διαφόρων άλλων απαιτήσεων ενημέρωσης σχετικά με μη διαβατισμένες ουσίες αντανακλά τον εθελοντικό χαρακτήρα των προτάσεων, καθώς τα κράτη μέλη «μπορούν να», αντί του «πρέπει να», τηρούν τις προτεινόμενες διαδικασίες. Η προσέγγιση αυτή σαφώς δεν είναι ενδεδειγμένη για την προστασία της εσωτερικής αγοράς –αλλά ίσως να είναι προτιμότερη από την προσθήκη ακόμη περισσότερων ουσιών στους καταλόγους προτεραιότητας των προδρόμων ουσιών που έχουν ήδη προσδιοριστεί. Κατά συνέπεια, το συγκεκριμένο ζήτημα χρήζει προσεκτικής παρακολούθησης από όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη.

5.6 Τέλος, όσον αφορά την προτεινόμενη ευρωπαϊκή βάση δεδομένων, η ΕΟΚΕ επικροτεί την σχετική πρόταση και ενθαρρύνει σθεναρά την υλοποίησή της, με μοναδική επιφύλαξη ότι θα πρέπει να συνοδευτεί από επαρκείς πόρους, τόσο για τη μακροπρόθεσμη επικαιροποίηση της βάσης όσο και για τη χρήση της από όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη, και να σχεδιαστεί κατά τρόπο ώστε να φέρει απτά αποτελέσματα και όχι απλώς να συσσωρεύει παρωχημένες ή επιμέρους πληροφορίες. Η ποιότητα και η ποσότητα των συλλεγόμενων δεδομένων θεωρείται εξίσου σημαντική. Προς το σκοπό αυτό, καθοριστικής σημασίας θα είναι η αδιάλειπτη συμβολή των οργάνων επιβολής του νόμου στα κράτη μέλη.

5.7 Η παροχή πρόσβασης στα δεδομένα θα πρέπει ασφαλώς να περιορίζεται σε όσους έχουν αναλάβει αταλάντευτη και πάγια δέσμευση έναντι των νόμιμων εμπορικών συναλλαγών –εκείνων προφανώς που έχουν καταχωριστεί στη βάση δεδομένων. Οι απαιτήσεις ως προς την παροχή πληροφοριών θα πρέπει να εναρμονιστούν, στο μέτρο του δυνατού, τόσο για τους επιχειρηματίες, τους διανομείς, τους εμπόρους και τους τελικούς χρήστες, όσο και για τα κράτη μέλη, με σκοπό την προστασία της εσωτερικής αγοράς και την ελαχιστοποίηση του κόστους. Ωστόσο, η εναρμόνιση αυτή δεν θα πρέπει να έρχεται σε αντίθεση με τον πρωταρχικό στόχο της παρούσας πρότασης, που συνίσταται στον εντοπισμό και στον περιορισμό της παράνομης εκτροπής πρόδρομων ουσιών και, ιδεωδώς, στη σύλληψη των υπευθύνων.

Βρυξέλλες, 16 Ιανουαρίου 2013.

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Staffan NILSSON