

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα την «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τις νέες ψυχότροπες ουσίες»

COM(2013) 619 final — 2013/0305 (COD)

COM(2013) 618 final — 2013/0304 (COD)

(2014/C 177/10)

Εισηγητής: ο κ. **David Sears**

Στις 4 Οκτωβρίου 2013, στις 7 Οκτωβρίου 2013 και στις 8 Οκτωβρίου 2013, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αντίστοιχα, αποφάσισαν, σύμφωνα με το άρθρο 304 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, να ζητήσουν γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα την

Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τις νέες ψυχότροπες ουσίες

COM(2013) 619 final — 2013/0305 (COD) — COM(2013) 618 final — 2013/0304 (COD).

Το ειδικευμένο τμήμα «Απασχόληση, κοινωνικές υποθέσεις, δικαιώματα του πολίτη», στο οποίο ανατέθηκαν οι σχετικές προπαρασκευαστικές εργασίες, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 19 Δεκεμβρίου 2013.

Κατά την 495^η σύνοδο ολομέλειας, της 21ης και 22ας Ιανουαρίου 2014 (συνεδρίαση της 21 Ιανουαρίου 2014), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε την ακόλουθη γνωμοδότηση με 148 ψήφους υπέρ και 2 αποχές.

1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1 Η ΕΟΚΕ συμφωνεί ότι η απόφαση του Συμβουλίου του 2005 ⁽¹⁾ για τις νέες ψυχότροπες ουσίες χρειάζεται επικαιροποίηση. Συμφωνεί ότι υπάρχει ανάγκη για καλύτερα συντονισμένη δράση μεταξύ των εμπλεκόμενων οργανισμών της ΕΕ, για ένα πιο στενό χρονοδιάγραμμα συλλογής δεδομένων, καθώς και για τη δυνατότητα μίας λεπτομερέστερης εσωτερικής κατάταξης σε ουσίες που παρουσιάζουν χαμηλό, μέτριο ή σοβαρό κίνδυνο. Κάθε ενέργεια για τον περιορισμό του εφοδιασμού θα πρέπει να ακολουθεί την εν λόγω κατάταξη με έγκαιρο και αναλογικό τρόπο.

1.2 Η ΕΟΚΕ σημειώνει επίσης ότι συχνά τα υποστηρικτικά δεδομένα για τη βασική αξιολόγηση επιπτώσεων δεν ήταν διαθέσιμα, ότι η χρήση νέων ψυχότροπων ουσιών ποικίλλει εντός της ΕΕ και ότι η νοοτροπία των πολιτών και οι πολιτικές λύσεις διαφέρουν σημαντικά. Η Επιτροπή ορθώς επισημαίνει όσα μπορούν να επιτευχθούν σε επίπεδο πολιτικής στο πλαίσιο της Συνθήκης ΕΕ και των υφιστάμενων χρηματοδοτικών περιορισμών, ωστόσο, θα πρέπει να πραγματοποιήσει ένα περαιτέρω βήμα και να προσδιορίσει τις πραγματικές ανάγκες.

1.3 Η ΕΟΚΕ θεωρεί επίσης ότι μπορούν να αντληθούν διδάγματα από τις εξελίξεις σε χώρες εκτός της ΕΕ, τα οποία θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη σε κάθε περαιτέρω αξιολόγηση επιπτώσεων. Στο μεταξύ, πρέπει να βελτιωθούν και να υποστηριχθούν με περισσότερους πόρους η συλλογή δεδομένων εντός της ΕΕ από κάθε άποψη (διαθεσιμότητα ουσιών, διαδρομές εφοδιασμού, οικονομικές δυνατότητες και κοινωνική ανάγκη), οι διαυλοι επικοινωνίας (διαδίκτυο και μέσα κοινωνικής δικτύωσης) και τα αποτελέσματα (μετρήσιμη ασθένεια και άλλες βλάβες).

1.4 Υπάρχουν ορισμένα τεχνικά σημεία που πρέπει να διευκρινιστούν εάν η πρόταση κανονισμού παραμείνει ως έχει, τα οποία παρουσιάζονται στο κεφάλαιο 5 της παρούσας γνωμοδότησης. Η επιτυχία θα εξαρτηθεί από την πολιτική υποστήριξη, την παροχή δεδομένων και τη χρηματοδότηση από τα κράτη μέλη. Πρέπει να συμφωνηθούν πρακτικοί στόχοι. Η έρευνα πρέπει να συνεχιστεί και οι καλύτερες (και χειρότερες) πρακτικές ελέγχου και αντιμετώπισης πρέπει να επισημανθούν. Τα σχέδια και τα αποτελέσματα ερευνητικών προγραμμάτων με ενωσιακή χρηματοδότηση, όπως είναι τα eSBIRTes, Orion και ALICE-RAP, θα πρέπει να ανταλλάσσονται τακτικά με άλλους φορείς στον τομέα και να ενσωματώνονται καλύτερα στις αξιολογήσεις επιπτώσεων και σε επόμενες νομοθετικές προτάσεις. Η συλλογή δεδομένων, η αξιολόγηση κινδύνων και η μεταφορά γνώσεων θα πρέπει να συνεχιστούν σε πραγματικό χρόνο μέσω του Φόρουμ της Κοινωνίας των Πολιτών για τα Ναρκωτικά (ή ίσως μέσω μίας ευρύτερης «Πλατφόρμας για τις νέες ψυχότροπες ουσίες») με τη συμμετοχή όλων των ενδιαφερομένων φορέων, ιδίως των ΜΚΟ που εμπλέκονται άμεσα και των ομάδων υποστήριξης. Αυτό θα πρέπει να καλύπτει όλες τις νέες ψυχότροπες ουσίες, περιλαμβανομένων όσων έχουν ήδη αναφερθεί σε μεμονωμένη χρήση, σε μείγματα ή ως ουσίες νόθευσης σε άλλες ψυχότροπες ουσίες. Οι προτεραιότητες και οι δυνατότητες για δράση θα πρέπει να συμφωνούνται με τα κράτη μέλη συχνότερα. Θα πρέπει να εξεταστούν εναλλακτικές ή προσθήκες σε μία ενιαία ενωσιακή απόκριση που θα περιορίζεται στη μείωση από την πλευρά της προσφοράς.

⁽¹⁾ 2005/387/ΔΕΥ, ΕΕ L 127/32, 20.5.2005.

2. Εισαγωγή

2.1 Μία ουσία, είτε φυσική, είτε εκουσίως συντεθειμένη για οποιονδήποτε σκοπό, νόμιμο ή παράνομο, θεωρείται «ψυχότροπος» εάν, επιπλέον των άλλων φυσικών, χημικών, τοξικολογικών και περιβαλλοντικών ιδιοτήτων της, δύναται, όταν καταναλώνεται από τον άνθρωπο για οποιονδήποτε σκοπό, να επηρεάσει το κεντρικό νευρικό του σύστημα προκαλώντας διέγερση ή καταστολή, συνοδευόμενη από ψευδαισθήσεις ή/και διαταραχές της κινητικής λειτουργίας, της σκέψης, της συμπεριφοράς ή της διάθεσης.

2.2 Η εν λόγω επίδραση ενδέχεται να θεωρηθεί ωφέλιμη όταν οι ουσίες παράγονται, συνταγογραφούνται και χρησιμοποιούνται υπό ελεγχόμενες συνθήκες ως ιατρικά προϊόντα για τη θεραπεία συγκεκριμένων παθήσεων –ή ως μη ωφέλιμη και εν δυνάμει ή πραγματικά επικίνδυνη, ορισμένες φορές μάλιστα ιδιαίτερος επικίνδυνη, εάν ληφθούν με πρωτοβουλία του ίδιου του χρήστη αμιγώς για τα εικαζόμενα οφέλη της ανωτέρω επίδρασης. Οι εν λόγω κίνδυνοι αυξάνονται σημαντικά εάν οι ουσίες είναι και εθιστικές και εάν η χρήση τους είναι οικονομικά εκμεταλλεύσιμη.

2.3 Ουσίες όπως η μορφίνη, η ηρωίνη, η κοκαΐνη, η «έκσταση», η κάνναβη και τα πολλά παράγωγα και οι πρόδρομες ουσίες τους, σε συνδυασμό με ένα ευρύ φάσμα ουσιών όπως οι αμφεταμίνες, τα βαρβιτουρικά, οι βενζοδιαζεπίνες και άλλα «ψυχεδελικά» ναρκωτικά υπόκεινται, κατά συνέπεια, σε έλεγχο, με ποικίλους βαθμούς επιτυχίας, στο πλαίσιο δύο Συμβάσεων του ΟΗΕ ⁽²⁾ (1961, 1971) και ενός Πρωτοκόλλου ⁽³⁾ (1972) που έχουν εφαρμοστεί, σε διαφορετικό βαθμό, σε εθνικό επίπεδο παγκοσμίως.

2.4 Όλες οι ψυχότροπες ουσίες που δεν περιλαμβάνονται στις ανωτέρω και δεν ελέγχονται όπως αυτές, περιγράφονται, για τους σκοπούς της νομοθεσίας της ΕΕ (και άλλων νομοθεσιών) ως «νέες», ανεξαρτήτως του χρόνου κατά τον οποίο έχουν υπάρξει γνωστές ή έχουν χρησιμοποιηθεί για άλλους, συχνά νόμιμους, σκοπούς. Αποκαλούνται «νέες ψυχότροπες ουσίες» μόνο όταν αναγνωρίζεται (ή υπάρχουν υποψίες) ότι προωθούνται ή διανέμονται αποκλειστικά για τις ψυχότροπες ιδιότητές τους, για χρήση από μεμονωμένους καταναλωτές που λειτουργούν εκτός ιατρικής ή άλλης εποπτείας.

2.5 Τα οινοπνευματώδη ποτά, ο καπνός και η καφεΐνη, που σε διαφορετικές δόσεις πληρούν όλα τα ανωτέρω κριτήρια για τις νέες ψυχότροπες ουσίες και προκαλούν μακροπρόθεσμα βλάβες, εξαιρούνται ρητά από τους ορισμούς του ΟΗΕ και της ΕΕ. Αυτό δεν είναι εύκολο να γίνει στην καθημερινότητα ή σε ακαδημαϊκές έρευνες όπου οι χρήσεις και οι επιπτώσεις τους αναμειγνύονται – και όπου οι συνέπειες των οινοπνευματωδών ποτών και του καπνού για την υγεία και την κοινωνία υπερβαίνουν σημαντικά τις συνέπειες των περισσότερων νέων ψυχότροπων ουσιών. Ωστόσο, οι ερευνητές και οι ρυθμιστικές αρχές δεν συμφωνούν πάντοτε σε αυτά τα θέματα και απαιτείται πλέον επείγοντως μία από κοινού συμφωνημένη διαδικασία αξιολόγησης της βλάβης και του κινδύνου σε ποσοτική βάση.

2.6 Περισσότερες από 300 νέες ψυχότροπες ουσίες έχει αναγνωριστεί ότι χρησιμοποιούνται (ή έχουν χρησιμοποιηθεί) σε περιστασιακή ή πιο μακροπρόθεσμη χρήση σε όλη την ΕΕ. Σήμερα, τα κράτη μέλη κοινοποιούν κατά μέσο όρο μία νέα περίπτωση κάθε εβδομάδα. Δεδομένου ότι δεν ελέγχονται, η χρήση τους δεν είναι παράνομη· επομένως, η χρήση τους επιτρέπεται και μπορούν να περιγραφούν ως «νόμιμες» ουσίες – οδηγώντας στο εσφαλμένο συμπέρασμα ότι είναι επίσης «ασφαλείς» ή «εγκεκριμένες». Στις περισσότερες περιπτώσεις δεν επαρκούν τα επιστημονικά στοιχεία για να επιβεβαιωθούν ή να απορριφθούν οι εν λόγω υποθέσεις. Νέα μόρια, ως παραλλαγές αυτών που έχουν απαγορευτεί ρητά, μπορούν να παραχθούν και να εισαχθούν άμεσα από την Κίνα ή την Ινδία, σε ορισμένες περιπτώσεις, κατόπιν παραγγελιών από οργανωμένες ομάδες ή μεμονωμένα άτομα στην ΕΕ. Επίσης, υφιστάμενα μόρια μπορούν να εκτραπούν από νόμιμες χρήσεις εντός της ΕΕ. Στις περισσότερες περιπτώσεις, στόχος είναι η αποκόμιση χρηματικού οφέλους. Σε άλλες περιπτώσεις, κύρια πρόκληση είναι η καταστρατήγηση του νόμου. Τα Εθνικά Κομβικά Σημεία στο Ευρωπαϊκό δίκτυο πληροφόρησης για τα ναρκωτικά και την τοξικομανία («Reitox») παρέχουν έγκαιρες προειδοποιήσεις και ανταλλάσσουν πληροφορίες για προσφάτως αναγνωρισμένες νέες ψυχότροπες ουσίες.

2.7 Οι νέες ψυχότροπες ουσίες προωθούνται με διάφορα, μη συστηματικά, συντεταγμένα ή/και εξωτικά εμπορικά ονόματα, συχνά αναμειγμένες με άλλα απαγορευμένα, νέα ή εξαιρούμενα προϊόντα, περιλαμβανομένων των φυτικών προϊόντων, των φαρμακευτικών δραστικών ουσιών, των συμπληρωμάτων διατροφής, του καπνού, της καφεΐνης και των αδρανών υλικών πλήρωσης. Δεν υπάρχει συνέπεια ή έλεγχος στα περιεχόμενα· απουσιάζουν οι προειδοποιήσεις ασφαλείας, ή υφίστανται μόνο για να επιτρέπουν τις πωλήσεις («ακατάλληλο για κατανάλωση από τον άνθρωπο»). Οι ετικέτες ενδέχεται να είναι εκουσίως παραπλανητικές («άλατα για το λουτρό» ή «θυμίαμα» για προϊόντα που πρόκειται πιθανώς να χρησιμοποιηθούν μέσω εισπνοής, καπνίσματος ή σε ενέσιμη μορφή).

2.8 Οι πωλήσεις πραγματοποιούνται από ειδικούς προμηθευτές ή από εμπορικά καταστήματα λιανικής (διάφορα καταστήματα πώλησης καπνού: «Head shops», «Smart shops» ή «Smoke shops», όπου πωλούνται μαζί με σύνεργα για την κατανάλωση καπνού), καθώς και στο διαδίκτυο (όπου προσφέρονται αγορές με πιστωτική κάρτα, αξιολογήσεις προϊόντων και προμηθευτών και άμεση παράδοση στο σπίτι). Οι ανώνυμοι δικτυακοί τόποι παρουσιάζουν ειδικά προβλήματα. Οι τιμές ανά δόση τείνουν να είναι χαμηλές σε σχέση με τα παράνομα ναρκωτικά. Τα μέσα κοινωνικής δικτύωσης ενθαρρύνουν τις νέες τάσεις και βοηθούν στην ανταλλαγή εμπειριών. Η χρήση (ως «νόμιμων διεγερτικών», καθώς και ναρκωτικών για κέντρα διασκέδασης ή «designer drugs») ποικίλλει σημαντικά ανά την ΕΕ και σημειώνει αργή αύξηση, ενώ χρήση άνω του μέσου όρου αναφέρεται στην Ιρλανδία, την Πολωνία, τη Δεττονία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Ο αριθμός των ατόμων που αναφέρεται ότι νοσηλεύτηκαν ως άμεση συνέπεια της χρήσης των εν λόγω ουσιών παραμένει σχετικά χαμηλός –γεγονός που, δεδομένης της απουσίας αξιόπιστων στοιχείων, ενδέχεται να (μην) παρέχει αληθινή εικόνα της πραγματικής βλάβης που συντελείται.

⁽²⁾ Ενιαία Σύμβαση για τα Ναρκωτικά Φάρμακα, 1961.

⁽³⁾ Πρωτόκολλο του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών 1972, τροποποίηση της Ενιαίας Σύμβασης για τα Ναρκωτικά Φάρμακα.

2.9 Σύμφωνα με τα ανωτέρω και συγκριτικά με τακτικούς, εξαρτημένους χρήστες παράνομων ναρκωτικών, οι χρήστες των νέων ψυχότροπων ουσιών (ιδίως στο Ηνωμένο Βασίλειο, όπου η συλλογή στοιχείων είναι επίσης μεγάλη) τείνουν, μέχρι σήμερα, να είναι νέοι, σχετικά ευκατάστατοι, χωρίς εγκληματική συμπεριφορά και τείνουν να παρουσιάζονται συχνότερα για υγειονομική περίθαλψη εφόσον χρειαστεί. Δεδομένου ότι τα εν λόγω άτομα είναι ακόμη ενσωματωμένα στην οικογενειακή και εργασιακή ζωή, τα ποσοστά αποκατάστασής τους είναι γενικώς καλά. Όταν συμβαίνουν ατυχήματα ή θάνατοι, θεωρούνται συνήθως αναπάντεχες προσωπικές τραγωδίες και τείνουν να λαμβάνουν εκτενή κάλυψη από τα μέσα ενημέρωσης και, κατά συνέπεια, να συζητούνται εκτενώς σε πολιτικό επίπεδο, για τους ίδιους λόγους.

2.10 Δεδομένων των ανωτέρω, δεν αποτελεί ιδιαίτερη έκπληξη το γεγονός ότι η στάση των πολιτών και η πολιτική νοοτροπία στα κράτη μέλη της ΕΕ και σε όλον τον κόσμο όσον αφορά τον έλεγχο των νέων ψυχότροπων ουσιών διαφέρουν σημαντικά. Προσφάτως η Ουρουγουάη νομιμοποίησε τη χρήση κάνναβης. Η Νέα Ζηλανδία θα εγκρίνει νέες ψυχότροπες ουσίες «αποδεκτού» χαμηλού κινδύνου και ελεγχμένης ποιότητας. Η Ιρλανδία έχει μειώσει δραστικά τον αριθμό των σημείων λιανικής πώλησης, μέτρο που εξετάζεται και από τις Κάτω Χώρες και τον Καναδά. Παραδοσιακά, το Ηνωμένο Βασίλειο προτιμά να απαγορεύει προϊόντα, μεμονωμένα ή σε ομάδες, πλέον όμως εξετάζει εναλλακτικές πολιτικές. Το δε Βέλγιο σχεδιάζει να απαγορεύσει ορισμένες ομάδες προϊόντων. Έχουν καταβληθεί προσπάθειες να απαγορευτούν οι διαδικτυακές πωλήσεις παράνομων ναρκωτικών μέσω ανώνυμων δικτυακών τόπων. Ωστόσο, οι πωλήσεις των νόμιμων ουσιών είναι πιθανό να αυξηθούν.

3. Περίληψη της πρότασης της Επιτροπής

3.1 Η απόφαση του Συμβουλίου του 2005 ⁽⁴⁾ έθεσε το πλαίσιο για την ανταλλαγή πληροφοριών, την αξιολόγηση κινδύνων και τον έλεγχο των νέων ψυχότροπων ουσιών. Η απόφαση αποδείχθηκε ότι δεν έχει προληπτικό χαρακτήρα, ενώ χαρακτηρίστηκε από περιορισμένη συλλογή πληροφοριών, ελλιπή κατηγοριοποίηση των κινδύνων και μειωμένο αριθμό επιλογών για περιοριστικά μέτρα. Το 2011, το Συμβούλιο ζήτησε από την Επιτροπή να επικαιροποιήσει την απόφαση.

3.2 Η παρούσα πρόταση παρουσιάζει τα μέτρα που κρίνονται αναγκαία, περιλαμβανομένης μίας πρότασης για οδηγία που αναθεωρεί την απόφαση-πλαίσιο του Συμβουλίου ⁽⁵⁾ σχετικά με τις ελάχιστες διατάξεις στον τομέα της διακίνησης ναρκωτικών. Αυτό θα διευρύνει τον ορισμό του «ναρκωτικού», ώστε να υπάγονται στο ίδιο κεφάλαιο με τις ουσίες που καλύπτονται από τις σχετικές Συμβάσεις και το Πρωτόκολλο του ΟΗΕ οι νέες ψυχότροπες ουσίες που παρουσιάζουν σοβαρούς κινδύνους για την υγεία, την κοινωνία και την ασφάλεια και που υπόκεινται σε μόνιμους περιορισμούς διάθεσης στην αγορά εντός της ΕΕ.

3.3 Η πρόταση για έναν κανονισμό που αφορά συγκεκριμένα τις νέες ψυχότροπες ουσίες συνοδεύεται από μία εσωτερική εκτίμηση επιπτώσεων, η οποία τονίζει τις διαφορές στη διαθεσιμότητα δεδομένων, την πραγματική χρήση, το υγειονομικό κόστος και τις δημόσιες και κρατικές λύσεις που δίδονται σε όλη την ΕΕ. Όπου δεν υπάρχουν στοιχεία παρέχονται εκτιμήσεις. Οι επιλογές πολιτικής αξιολογούνται με γνώμονα την αποτελεσματικότητά τους για την επίτευξη στόχων, τις οικονομικές, χρηματοπιστωτικές και κοινωνικές επιπτώσεις, την αναλογικότητα και την αποδοχή από ενδιαφερόμενους φορείς.

3.4 Η πρόταση βασίζεται στο άρθρο 114 της ΣΛΕΕ για να εξασφαλιστεί η δέουσα λειτουργία της εσωτερικής αγοράς με υψηλό επίπεδο υγείας, ασφάλειας και προστασίας των καταναλωτών. Έχει ως στόχο να μειώσει τον χρόνο αντίδρασης σε επίπεδο ΕΕ, να προσφέρει ευκαιρίες για επικεντρωμένες και κατάλληλες αποκρίσεις, να αντιμετωπίσει τα προβλήματα διπλής χρήσης και την έλλειψη ασφάλειας δικαίου για τους νόμιμους φορείς, καθώς και να συνδέσει την αγορά των νέων ψυχότροπων ουσιών με την ευρύτερη εσωτερική αγορά.

3.5 Η πρόταση καθορίζει χρονοδιάγραμμα συγκέντρωσης στοιχείων για μία κοινή έκθεση από την Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κέντρο Παρακολούθησης Ναρκωτικών και Τοξικομανίας (ΕΚΠΝΤ), την Ευγοροί και άλλους ευρωπαϊκούς οργανισμούς που σχετίζονται άμεσα (για τα φάρμακα, τα χημικά, την ασφάλεια τροφίμων) βάσει εγκαίρων προειδοποιήσεων για νέες ψυχότροπες ουσίες που αναγνωρίστηκαν πρόσφατα στα κράτη μέλη.

3.6 Η εν λόγω έκθεση ενδέχεται να οδηγήσει σε επίσημη αξιολόγηση κινδύνων από το ΕΚΠΝΤ ως βάση για δράση από την Επιτροπή. Προτείνονται κριτήρια για να υπάρξει διαφοροποίηση μεταξύ χαμηλών, μέτριων και υψηλών κινδύνων για την υγεία, την κοινωνία και την ασφάλεια. Όπου οι κίνδυνοι κρίνονται χαμηλοί, δεν πρόκειται να υπάρξει περαιτέρω δράση. Στην περίπτωση μέτριων ή υψηλών κινδύνων, η Επιτροπή μπορεί να θέσει προσωρινές ή μόνιμες απαγορεύσεις στην πώληση συγκεκριμένων νέων ψυχότροπων ουσιών και, σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, στην παραγωγή, διάθεση, εισαγωγή ή εξαγωγή τους.

⁽⁴⁾ Βλέπε υποσημείωση 1.

⁽⁵⁾ 2004/757/ΔΕΥ, ΕΕ L 335/8, 11.11.2004.

3.7 Η πρόταση προβλέπει επαναξιολογήσεις των επιπέδων κινδύνου υπό το πρίσμα των νέων πληροφοριών, καθώς και την τακτική υποβολή εκθέσεων και την αξιολόγηση της υλοποίησης, της εφαρμογής και της αποτελεσματικότητας του κανονισμού. Η έρευνα και η ανάλυση θα συνεχιστούν. Τα κράτη μέλη θα υποχρεωθούν να θεσπίσουν τις απαραίτητες διοικητικές κυρώσεις για την εφαρμογή των περιοριστικών μέτρων εμπορίας, καθώς και για να εξασφαλιστεί ότι αυτά θα είναι αποτελεσματικά, αναλογικά και αποτρεπτικά. Γίνεται αναφορά στο γεγονός ότι η παρούσα πρόταση δεν έχει καμία άμεση επίπτωση στον προϋπολογισμό της ΕΕ.

3.8 Ο κανονισμός θα τεθεί σε ισχύ 20 ημέρες μετά τη δημοσίευση στην Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ και θα είναι δεσμευτικός για τα κράτη μέλη. Η αρχική απόφαση του Συμβουλίου ⁽⁶⁾ θα καταργηθεί και θα αντικατασταθεί.

4. Γενικές παρατηρήσεις

4.1 Η ΕΟΚΕ επικρότησε την ανακοίνωση της Επιτροπής του 2011 με τίτλο «Προς μια δυναμικότερη ευρωπαϊκή απάντηση στο πρόβλημα των ναρκωτικών» και την πρόταση του 2012 για έναν κανονισμό περί των πρόδρομων ουσιών των ναρκωτικών. Η ΕΟΚΕ προσέβλεπε σε προτάσεις σχετικά με τις νέες «ψυχότροπες ουσίες» και πρότεινε ευρείες κατευθυντήριες γραμμές για αποτελεσματική δράση σε επίπεδο ΕΕ και κρατών μελών.

4.2 Στην περίπτωση των πρόδρομων ουσιών των ναρκωτικών, επισημάνθηκε ιδιαίτερος ο βαθμός στον οποίο τα εμπλεκόμενα μέρη (η Επιτροπή και ένας περιορισμένος αριθμός νόμιμων παρασκευαστών, εμπόρων και τελικών χρηστών) είχαν υιοθετήσει πλήρως τα προαπαιτούμενα του άρθρου 12 της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών του 1988 ⁽⁷⁾ όσον αφορά τη συνεργασία για την επίτευξη των επιθυμητών στόχων. Σε αυτήν την περίπτωση, που αναφέρεται στην εκτροπή μικρών ποσοτήτων οξικού ανυδρίτη που απαιτούνται για την παρασκευή ηρωίνης, κατέστη δυνατός ο αρκετά σαφής καθορισμός.

4.3 Αυτό δεν συμβαίνει ακόμα με τις νέες ψυχότροπες ουσίες, δεδομένου ότι η κατάσταση όσον αφορά την πραγματική χρήση και τις δημόσιες και πολιτικές αντιδράσεις στα κράτη μέλη και παγκοσμίως διαφέρει σημαντικά. Βασικά δεδομένα συχνά δεν συλλέγονται ή δεν ταξινομούνται· οι μεμονωμένες τραγωδίες προσελκύουν το ενδιαφέρον των μέσων ενημέρωσης· οι πολιτικές αντιδράσεις δεν υποστηρίζονται πάντοτε από επιστημονικές και επαγγελματικές συμβουλές, ή και έρχονται σε ευθεία αντίθεση με αυτές· άλλοι παράγοντες σύγχυσης, περιλαμβανομένης της πολύ πιο διαδεδομένης και επιβλαβούς χρήσης οινοπνευματωδών ποτών και καπνού, κρίνονται ως υπέρμετρα ευαίσθητοι για να ενσωματωθούν σε μία ενιαία κανονιστική προσέγγιση· παρατηρείται ένα χάσμα γενεών όσον αφορά τη διαδικτυακή προώθηση και τον ρόλο των μέσων κοινωνικής δικτύωσης στη διαμόρφωση αντιλήψεων, την ανάληψη κινδύνου και τη χρήση ψυχοτρόπων ουσιών, νέων ή παλαιών, για διασκέδαση.

4.4 Σε αυτό το, σαφώς πολύ δύσκολο, πλαίσιο για οποιονδήποτε προσπαθεί να αντιμετωπίσει τις νέες ψυχότροπες ουσίες, υπάρχουν δύο συναφείς παρατηρήσεις σε προηγούμενες γνωμοδοτήσεις της ΕΟΚΕ, και συγκεκριμένα ότι «το κράτος δεν πρέπει να προκαλεί μεγαλύτερες βλάβες και κινδύνους από εκείνους που επιδιώκει να εξαλείψει» ⁽⁸⁾ και, όπως σε πολλά άλλα θέματα ενδιαφέροντος για τις ρυθμιστικές αρχές, «οι πολιτικές θα πρέπει να βασίζονται σε δεδομένα και σε αποδεικτικά στοιχεία –και όχι να συμβαίνει το αντίστροφο ⁽⁹⁾». Αυτό ενδέχεται να είναι ευκολότερο στη θεωρία παρά στην πράξη.

4.5 Η ανησυχία για τις τρέχουσες προτάσεις δεν είναι, προφανώς, ότι θα προκαλέσουν πρόβλημα, αλλά ότι ίσως να έχουν ανεπαρκή οφέλη –καθώς και ότι η ύπαρξή τους ενδέχεται να καθυστερήσει τις ευρύτερες πολυτομεακές προσεγγίσεις βάσει στοιχείων και σε διάφορα κοινωνικά στρώματα, οι οποίες απαιτούνται ακόμα και για τη συμφωνία σχετικά με την τρέχουσα κατάσταση και τους μακροπρόθεσμους στόχους για συγκεκριμένες ομάδες πληθυσμού. Εάν αυτά δεν μπορούν να συμφωνηθούν εκ των προτέρων, καθώς και να εξασφαλιστεί η απαιτούμενη πολιτική και οικονομική στήριξη, τότε αυτό θα πρέπει να αναγνωριστεί σε οποιαδήποτε πρόταση για ρύθμιση σε επίπεδο ΕΕ.

4.6 Η ΕΟΚΕ τονίζει ότι η πρόταση έχει άλλους στόχους, περιλαμβανομένης της αντιμετώπισης των προβλημάτων διπλής χρήσης, της εκτροπής νόμιμων ουσιών εντός της ΕΕ και της έλλειψης ασφάλειας δικαίου για τους «νόμιμους φορείς». Ωστόσο, αυτά τα ζητήματα δεν προσδιορίζονται ποσοτικώς στην εκτίμηση επιπτώσεων και δεν δίδεται μεγάλη προσοχή σε αυτά στην πρόταση. Δεν εξετάστηκαν καθόλου άλλες δυνατότητες για την κάλυψη κενών που δημιουργήθηκαν από άλλες νομοθετικές πράξεις. Είναι, επομένως, δύσκολο να γνωρίζει κανείς εάν η νομική βάση που επιλέχθηκε από τη Συνθήκη (άρθρο 114 της ΣΛΕΕ) είναι κατάλληλη ή όχι. Στατιστικά δεδομένα για τις 300 ουσίες που έχουν καταγραφεί ως τώρα μπορούν να χρησιμοποιηθούν για να διευκρινιστεί αυτό το ζήτημα, καθώς και άλλα ζητήματα.

4.7 Η ΕΟΚΕ είναι πεπεισμένη και έχει δηλώσει επανειλημμένα ότι η ρύθμιση της προσφοράς είναι ένα μέρος μόνο της λύσης – και ότι από μόνη της δεν αναμένεται να φέρει χρήσιμα ή μετρήσιμα αποτελέσματα. Θα πρέπει να δοθεί περισσότερη προσοχή στην κατανόηση της ζήτησης –και θα πρέπει να προταθούν καλύτεροι τρόποι ώστε να εξασφαλιστεί ότι αυτό μπορεί να πραγματοποιηθεί με τον μικρότερο δυνατό κίνδυνο. Όπως πάντα, ο κίνδυνος δεν μπορεί να εξαλειφθεί εντελώς, αλλά μπορεί να μειωθεί σημαντικά. Τα καλύτερα δεδομένα που θα διαδίδονται με τον δέοντα τρόπο μπορούν να βοηθήσουν.

⁽⁶⁾ Βλέπε υποσημείωση 1.

⁽⁷⁾ Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της παράνομης διακίνησης ναρκωτικών φαρμάκων και ψυχοτρόπων ουσιών, 1988.

⁽⁸⁾ Βλέπε γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ, ΕΕ C 229/85, 31.7.2012.

⁽⁹⁾ Βλέπε γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ, ΕΕ C 76/54, 14.3.2013.

4.8 Η ΕΟΚΕ σημειώνει επίσης ότι όπου εφαρμόζονται ποινικές κυρώσεις, θα πρέπει να περιορίζονται σε όσους επιδιώκουν το εμπορικό κέρδος από πωλήσεις ουσιών που είναι ήδη γνωστές ως απαγορευμένες ή εν δυνάμει ιδιαίτερως επιβλαβείς για την ανθρώπινη υγεία. Αυτό ισχύει ιδίως για τις νέες ψυχότροπες ουσίες όπου, έως τώρα, οι κίνδυνοι φαίνεται να είναι μικρότεροι από ό, τι ισχύει για τις «παλαιές» ή απαγορευμένες ψυχότροπες ουσίες και όπου η φυλάκιση των χρηστών, με την αναπόφευκτη έκθεση σε «παλαιές» ψυχότροπες ουσίες, θα αποτελεί το χειρότερο δυνατό προσωπικό και κοινωνικό αποτέλεσμα. Αυτό θα πρέπει να δηλώνεται σαφώς στην πρόταση, προκειμένου τα μέτρα να έχουν αξιοπιστία ενώπιον των ενδιαφερομένων ατόμων, ιδίως ενώπιον των άμεσα εμπλεκόμενων νέων, εντός της ΕΕ.

5. Ειδικές παρατηρήσεις

5.1 Η πρόταση παρέχει ορισμούς για κάποιους, αλλά όχι για όλους τους βασικούς όρους που χρησιμοποιούνται — ωστόσο, δεν εξηγεί πώς πρέπει να χρησιμοποιηθούν σε αυτήν την αγορά προϊόντων που κατασκευάζονται κυρίως εκτός ΕΕ, η οποία είναι δομημένη με ασυνήθιστο τρόπο, αυξάνεται ταχέως, είναι εν μέρει νόμιμη και εν μέρει εγκληματική, μερικώς διαφανής και μερικώς ρυθμισμένη. Ο «οικονομικός φορέας» δεν ορίζεται —και θα μπορούσε υποθετικά να είναι νόμιμος (άμεσος πωλητής νέων ψυχότροπων ουσιών, ή πωλητής μέσω ειδικών καταστημάτων καπνού «head shop» ή μέσω διαδικτύου) ή παράνομος (έμπορος απαγορευμένων ναρκωτικών). Τι σημαίνει «διάθεση στην αγορά» στο πλαίσιο των διαδικτυακών πωλήσεων με προϊόντα από όλον τον κόσμο; Γιατί να περιορίζεται ένα «μείγμα» σε δύο ή περισσότερες νέες ψυχότροπες ουσίες και όχι, για παράδειγμα, σε μία νέα ψυχότροπη ουσία συν διάφορες ποσότητες καπνού, καφεΐνης, βοτάνων και υλικών πλήρωσης; Θα ήταν καλύτερο να επικεντρωθούμε σε «χρήστες» με την έννοια «κάθε ατόμου που καταναλώνει νέες ψυχότροπες ουσίες χωρίς ιατρική παρακολούθηση», από ό,τι στην ευρύτερη ομάδα των «καταναλωτών» («άτομα που ενεργούν για σκοπούς μη εντασσόμενους στο πλαίσιο της εμπορικής ή επαγγελματικής τους δραστηριότητας»), οι οποίοι, σε μεγάλο βαθμό, δεν επηρεάζονται από την εν λόγω δραστηριότητα; Εάν η πρόταση έχει ως στόχο να λειτουργεί προλαμβάνοντας και όχι αντιμετωπίζοντας εκ των υστέρων, δεν θα πρέπει να επικεντρωθεί και σε νέες ψυχότροπες ουσίες που «εύλογα αναμένεται ότι θα προκύψουν, βάσει επιστημονικής αξιολόγησης και κρίσης»; Σημαντικό είναι το εξής ερώτημα: για ποιο λόγο μεταφέρθηκε το βάρος της απόδειξης από τους προμηθευτές, από τους οποίους θα έπρεπε να ζητείται να αποδείξουν ότι τα προϊόντα τους είναι «χαμηλού κινδύνου», προς το ΕΚΠΠΤ και την Επιτροπή —φορείς που ενδέχεται, συνεπώς, να θεωρηθεί ότι παρέχουν έγκριση;

5.2 Ο ορισμός των νέων ψυχότροπων ουσιών θα μπορούσε επίσης να διευκρινιστεί: αντί για τον όρο «νέες» που σχετίζεται μόνο με τις ισχύουσες συμβάσεις του ΟΗΕ, ενδέχεται να πρέπει να χρησιμοποιηθεί ο όρος «αναγνωρισμένες — στο πλαίσιο της παρούσας πρότασης της ΕΕ». Δεδομένου ότι οι ουσίες δεν (μπορούν και δεν θα πρέπει να) ελέγχονται τακτικά στο πλαίσιο της REACH, ή άλλης νομοθεσίας βάσει ουσιών, για τις ψυχότροπες ιδιότητές τους, δεν υπάρχουν πολλές πληροφορίες σχετικά με τον αριθμό των μορίων που ενδέχεται να παρουσιάσουν (ή να προωθηθούν ως ουσίες που παρουσιάζουν) τέτοιες ιδιότητες σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό. Δεδομένου ότι ο όρος «ψυχότροπες ουσίες» χρησιμοποιείται μόνο όταν οι ιδιότητες διαπιστώνονται από ανθρώπους, οι περιορισμοί στις δοκιμές σε ζώα είναι προφανείς.

5.3 Η ΕΟΚΕ σημειώνει, με ορισμένη ανησυχία, ότι η πρόταση επικεντρώνεται σε μεμονωμένες ουσίες και όχι στα μείγματα που προωθούνται ευρέως. Ορίζεται χρονοδιάγραμμα για να απαντήσουν οι οργανισμοί —αλλά όχι για την έναρξη κατάρτισης της κοινής έκθεσης ή της αξιολόγησης κινδύνων από την Επιτροπή. Η διαδικασία αρχίζει εάν «αρκετά μεγάλος αριθμός» κρατών μελών αναγνωρίσουν την ίδια νέα ψυχότροπη ουσία: γιατί να μην αρκεί ένα κράτος μέλος, εάν πλήττεται σημαντικά; Πόσα κράτη μέλη συνιστούν «αρκετά μεγάλο αριθμό»; Είναι ασαφές πώς θα αποφασίσει η Επιτροπή δεδομένης της (πιθανής) έλλειψης περαιτέρω πληροφοριών από τους οργανισμούς —και, ακόμη περισσότερο, δεδομένης της απουσίας πολιτικής συμβολής από τα κράτη μέλη. Δεν υπάρχει πρόβλεψη για δράση υπό άλλη νομοθετική πράξη της ΕΕ ή κράτους μέλους, π.χ. τη νομοθεσία για την επισημάνση, τις νομοθετικές πράξεις για την πώληση αγαθών, τη γενική προστασία του καταναλωτή ή άλλες νομοθετικές πράξεις για τα χημικά, την υγειονομική περιθαλψη, την καταλληλότητα και την ασφάλεια των τροφίμων. Τα καταστήματα πώλησης καπνού «head shops», εάν επιτραπεί να εξακολουθήσουν να υπάρχουν, θα πρέπει να ευθυγραμμιστούν πλήρως με την ισχύουσα νομοθεσία για την προστασία του καταναλωτή.

5.4 Η ΕΟΚΕ εκφράζει ιδιαίτερη ανησυχία για την έλλειψη πρόδητων κωνδυλίων που να διατίθενται για το έργο αυτό. Εάν μπορεί να πραγματοποιηθεί με τον υφιστάμενο προϋπολογισμό, γιατί δεν ακολουθούνται επί του παρόντος οι εν λόγω διαδικασίες; Μπορούν να επιτευχθούν σημαντικά αποτελέσματα χωρίς τέτοια χρηματοδότηση; Είναι απαραίτητος ένας κανονισμός (που να απευθύνεται στα κράτη μέλη) για τον καθορισμό της αλληλεπίδρασης διαφόρων οργανισμών της ΕΕ —ή θα μπορούσαν οι εν λόγω εσωτερικές διαδικασίες να τροποποιηθούν σε καταλληλότερο χρόνο με αμοιβαία συναίνεση υπό το πρίσμα της εμπειρίας;

5.5 Η ΕΟΚΕ σημειώνει ότι η εκτίμηση επιπτώσεων, στην οποία βασίζεται η παρούσα πρόταση, παρουσιάζει έλλειψη συγκρίσιμων στοιχείων από όλα τα κράτη μέλη όσον αφορά τη χρήση, τις επιπτώσεις και το κόστος υγείας των νέων ψυχότροπων ουσιών. Εάν τα ζητήματα αυτά αποδειχθεί ότι είναι γενικά και σημαντικά, τότε η δράση από τους οργανισμούς της ΕΕ θα παράσχει μία αποδοτική ως προς το κόστος λύση. Η ΕΟΚΕ εκφράζει ανησυχία διότι η πρόταση δεν καθορίζει ελάχιστα πρότυπα για την υποβολή αναφοράς —γεγονός που, με τη σειρά του, ενδέχεται να απαιτήσει καλύτερη αναγνώριση και υποστήριξη των Εθνικών Κομβικών Σημείων, τα οποία είναι σε μεγάλο βαθμό εθελοντικά και παρέχουν ζωτικής σημασίας δεδομένα μέσω του «Reitox».

5.6 Η ΕΟΚΕ συμφωνεί ότι οι νέες ψυχότροπες ουσίες θα πρέπει να ταξινομούνται εσωτερικά, βάσει κριτηρίων που να έχουν συμφωνηθεί εκ των προτέρων, σύμφωνα με διαθέσιμα στοιχεία ως προς τον χαμηλό, μέτριο ή σημαντικό κίνδυνο. Ωστόσο, αυτό δεν θα πρέπει να θεωρηθεί ως έγκριση για νόμιμη ή ασφαλή πώληση και κάθε κατάλογος που διατίθεται δημοσίως θα πρέπει να καθιστά σαφές το γεγονός αυτό. Δεδομένης της σπανιότητας των διαθέσιμων δεδομένων, καθώς και των δυσκολιών της ποσοτικής αξιολόγησης κινδύνων, θα πρέπει να αναμένεται επαναταξινόμηση βάσει περαιτέρω στοιχείων.

5.7 Η ΕΟΚΕ συμφωνεί επίσης με τις τρέχουσες κατευθυντήριες επισημάνσεις του ΕΚΠΝΤ σχετικά με την αξιολόγηση κινδύνων των νέων ψυχότροπων ουσιών, ήτοι ότι άλλες «παλαιές» ή απαγορευμένες, αλλά ευρέως χρησιμοποιούμενες και γνωστότερες ψυχότροπες ουσίες θα πρέπει να περιληφθούν ως δείκτες στην ίδια κλίμακα –περιλαμβανομένης της ηρωΐνης, της κοκαΐνης, της κάνναβης, της «έκστασης», των οινοπνευματωδών ποτών και του καπνού. Εάν αυτό δεν μπορεί να επιτευχθεί, δεδομένων όλων των ήδη διαδεσμιών στοιχείων, τότε δεν μπορεί να γίνει ούτε για τις νέες ψυχότροπες ουσίες, όπου τα στοιχεία θα είναι περιορισμένα, ατελή και συχνά αντικρουόμενα. Οι προσφάτως προωθούμενες νέες ψυχότροπες ουσίες ενδέχεται να έχουν περιορισμένες κοινωνικές, ποινικές ή περιβαλλοντικές επιπτώσεις, αλλά ενδέχεται, παρ' όλα, αυτά να είναι εξαιρετικά επικίνδυνες για την ανθρώπινη υγεία εάν χρησιμοποιούνται με τον τρόπο αυτόν.

5.8 Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι αυτή η πιο ολιστική προσέγγιση στην εξάρτηση και την τοξικομανία θα οδηγήσει σε προσεγγίσεις πρόληψης και σε μέτρα αντιμετώπισης με καλύτερη χρηματοδότηση σε εθνικό επίπεδο. Η κατανόηση των πρακτικών και της νοοτροπίας διαφορετικών ηλικιακών ομάδων (10-18, 18-25 και 25+) θα είναι απαραίτητη. Ο ρόλος των μέσων κοινωνικής δικτύωσης και της διαδικτυακής προώθησης, καθώς και των υπηρεσιών παροχής συμβουλής, στη διαμόρφωση τάσεων ή στην ανταλλαγή προειδοποιήσεων είναι ήδη σημαντικός και θα καθορίζει όλο και περισσότερο την ατομική λήψη αποφάσεων στον εν λόγω τομέα. Πρέπει να ενθαρρυνθούν και να χρηματοδοτηθούν πλήρως προγράμματα που παρακολουθούν την εν λόγω εξέλιξη. Η δέουσα προστασία της υγείας θα πρέπει να έχει προτεραιότητα σε σχέση με τη δικαιοσύνη και την εσωτερική αγορά.

5.9 Η ΕΟΚΕ αναγνωρίζει ότι, εν ευθέτω χρόνω, ενδέχεται να χρειαστεί νομοθετική ρύθμιση. Ωστόσο, η ανάγκη και η μορφή της εν λόγω ρύθμισης δεν είναι καθόλου σαφής. Τα κράτη μέλη διαπιστώνουν διαφορετικά προβλήματα, προτιμούν διαφορετικές λύσεις και πρέπει να επιτραπεί σε αυτά να αναλάβουν δράση σε διαφορετικούς χρόνους. Υπάρχουν έντονες αντιθέσεις μεταξύ της απαγόρευσης και της έγκρισης σε όλον τον κόσμο. Θα βοηθήσει να εξεταστούν οι εξελίξεις σε δύο γειτονικές μεταξύ τους, οικονομικά και πολιτιστικά όμοιες χώρες στο Νότιο Ημισφαίριο, την Αυστραλία και τη Νέα Ζηλανδία. Η στενή συνεργασία με τις ΗΠΑ και άλλες χώρες που παρέχουν προμήθειες διαδικτυακά θα είναι ζωτικής σημασίας. Οι εμπορικές συνομιλίες με την Κίνα και την Ινδία θα πρέπει να περιλαμβάνουν μέτρα που να περιορίζουν την παρασκευή και την πώληση παλαιών, απαγορευμένων και νέων ψυχότροπων ουσιών.

5.10 Αυτό είναι, πρωτίστως, ένα πραγματικά παγκόσμιο πρόβλημα –και κάθε περαιτέρω εκτίμηση επιπτώσεων και πρόταση ρύθμισης θα πρέπει να περιλαμβάνει τις εν λόγω διαστάσεις και να εξετάζει ευρύ φάσμα επιλογών, ακόμη και εάν αυτές διαπιστωθεί αρχικά ότι είναι δύσκολο να εφαρμοστούν σε επίπεδο ΕΕ. Ο ΕΚΠΝΤ θα διαδραματίσει καιρό ρόλο στο θέμα αυτό. Εάν χρειαστεί περαιτέρω χρηματοδότηση, αυτή θα πρέπει να χορηγηθεί. Τα σχετικά προγράμματα έρευνας θα πρέπει να συντονίζονται καλύτερα και τα αποτελέσματά τους θα πρέπει να ανταλλάσσονται ευρύτερα. Όποτε χρειαστεί νομοθεσία, σε οποιοδήποτε επίπεδο, ελπίζεται ότι θα διαθέτει ισχυρότερη βάση στοιχείων για να αντιμετωπίσει τα ζητήματα που εκτέθηκαν ανωτέρω.

Βρυξέλλες, 21 Ιανουαρίου 2014

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Henri MALOSSE