



Brüssel, 30.11.2020  
COM(2020) 768 final

**KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE**

**Uimastite lähteaineid käsitlevate ELi määruste hindamine**

## 1. TAUST

Ebaseaduslike uimastite, näiteks heroini, kokaiini ja amfetamiinide tootmiseks on vaja kemikaale. Kuid neid kemikaale kasutatakse eelkõige mitmesugustel seaduslikel otstarvetel, näiteks ravimite, kosmeetikatoodete, plasti ja parfüümide tootmiseks. Neid kemikaale nimetatakse uimastite lähteaineteks. Kurjategijad, kes kavatsevad kasutada neid lähteaineid uimastite ebaseaduslikuks valmistamiseks, toodavad neid lähteaineid harva ise, sest selleks on sageli vaja suurt taristut. Seepärast püüavad kurjategijaid toimetada neid aineid kõrvale seaduslikust kaubandusest. See muster (millest on seni lähtunud uimastite lähteaineid käsitlevates rahvusvahelistes ja ELi õigusaktides) on muutumas seoses disainitud lähteainete tulekuga (vt lk 4 jj).

Kauplemine uimastite lähteainetega ei ole iseenesest keelatud, kuna neil ainetel on olulised seaduslikud kasutusotstarbed. Tõhus järelevalve ja kontroll nende kemikaalidega toimuva seadusliku kauplemise üle on parim viis võidelda nende kõrvaletoiimamisega uimastite ebaseadusliku valmistamise eesmärgil. Seda silmas pidades on loodud nii rahvusvahelisel kui ka ELi tasandil spetsiaalne õigusraamistik.

Rahvusvahelisel tasandil võeti 19. detsembril 1988. aastal Viinis vastu narkootiliste ja psühhotroopsete ainete ebaseadusliku ringluse vastane Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni 1988. aasta konventsioon (edaspidi „ÜRO 1988. aasta konventsioon“), mis sisaldab sätteid, mille eesmärk on ära hoida uimastite ebaseaduslikul valmistamisel sageli kasutatavate ainete kõrvaletoiimamine.

ELi tasandil on jõustatud sel eesmärgil *nõukogu 22. detsembri 2004. aasta määrus (EÜ) nr 111/2005, millega kehtestatakse ühenduse ja kolmandate riikide vahelise narkootikumide lähteainetega kauplemise järelevalve eeskirjad*<sup>1</sup> (edaspidi „liiduvälise kauplemise määrus“), *Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. veebruari 2004. aasta määrus (EÜ) nr 273/2004 narkootikumide lähteainete kohta*<sup>2</sup> (edaspidi „liidusisese kauplemise määrus“) ning nende ühised delegeeritud määrused ja rakendusmäärused. Edaspidi viidatakse neile kui „määrustele“.

Meetmed, millega võideldakse uimastite lähteainete kõrvaletoiimamise ja nende lähteainetega kaubitsemise vastu, on oluline osa ELi narkootikumidealasest tegevuskavast (2017–2020), mis on välja töötatud aastateks 2013–2020 kehtestatud ELi üldise narkostrategia<sup>3</sup> alusel. Üks selle strateegia prioriteete, mis on kindlaks määratud uimastite

<sup>1</sup> Nõukogu 22. detsembri 2004. aasta määrus (EÜ) nr 111/2005, millega kehtestatakse ühenduse ja kolmandate riikide vahelise narkootikumide lähteainetega kauplemise järelevalve eeskirjad (ELT L 22, 26.1.2005, lk 1).

<sup>2</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. veebruari 2004. aasta määrus (EÜ) nr 273/2004 narkootikumide lähteainete kohta (ELT L 47, 18.2.2004, lk 1).

<sup>3</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012XG1229\(01\)&from=ET](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012XG1229(01)&from=ET)

pakkumise vähendamist käsitlevas peatükis, on uimastite lähteainete kontroll. Võitlus uimastite lähteainete kõrvalettoimetamise ja nende ainetega kaubitsemise vastu on ka ELi uimastitevastase võitluse programmi ja tegevuskava 2021–2025<sup>4</sup> eesmärkide seas. Need meetmed on osa üldisest strateegilisest prioriteedist tugevdada julgeolekut uimastiturgude tegevuse takistamise kaudu.

Käesolevas aruandes esitatakse aastatel 2017–2019 toimunud määruste hindamise tulemused. Hindamist toetas uuring, mille komisjon oli tellinud välistöövõtjalt. Samuti on korraldatud konsultatsioone sidusrühmadega, avalikke konsultatsioone, küsitlusi ja sidusrühmade seminare.

Hindamisega järgitakse mõlemas määruses sätestatud nõuet, mille kohaselt peab esitama 31. detsembriks 2019 Euroopa Parlamendile ja nõukogule „aruande [kõnealuse kahe] määruse rakendamise ja toimimise kohta, eelkõige võimaliku vajaduse kohta täiendavate meetmete järele, et jälgida ja kontrollida nimekirjas loetlemata lähteainetega seotud kahtlasi tehinguid“<sup>5</sup>.

## **2. HINDAMISE JÄRELDUSED**

Hindamisel vaadeldakse määruste rakendamist, tulemuslikkust, tõhusust, asjakohasust, sidusust ja ELi lisaväärtust.

### **2.1. Rakendamine**

Uimastite lähteaineid käsitlevad määrused on liikmesriikides vahetult kohaldatavad. Seetõttu ei ole liikmesriikidel vaja neid siseriiklikesse õigusaktidesse üle võtta.

Kõrvalettoimetamise ärahoidmisel on kõige tähtsam roll neil, kes osalevad seaduslikus kaubanduses (tootjad, turustajad, vahendajad, importijad, eksportijad ja hulgimüüjad). Õigusaktid kohustavad neid võtma meetmeid varguse vastu, kontrollima oma klientide heausksust, avastama kahtlaseid tehinguid ja hoiatama ametiasutusi. Seetõttu on õigusraamistiku rakendamise alustala asjaomase tööstusharu ja ametiasutuste vaheline tõhus partnerlus.

Määrusi kohaldatakse määruste lisades loetletud uimastite lähteainete suhtes, mis on määratletud kui „nimekirjas loetletud lähteained“. Samas sisaldavad määrused ka mõnda sätet – eelkõige vajadus teatada kahtlastest tehingutest ametiasutustele –, mida kohaldatakse ka nimekirjas loetlemata lähteainete suhtes. Nimekirjas loetlemata lähteained on ained, mida ei ole küll uimastite lähteaineid käsitlevates ELi õigusaktides nimetatud, kuid mida võidakse siiski kasutada uimastite ebaseaduslikuks tootmiseks. Nimekirjas loetlemata lähteained, mida

---

<sup>4</sup> Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „ELi uimastitevastase võitluse programm ja tegevuskava 2021–2025“, COM(2020) 606 final.

<sup>5</sup> Vt määruse (EÜ) nr 273/2004 artikli 16 lõige 3 ja määruse (EÜ) nr 111/2005 artikli 32 lõige 4.

kasutatakse kõige enam, leiab ELi vabatahtlikult jälgitavate nimekirjas loetlemata lähteainete loetelust. See loetelu on konfidentsiaalne ja seda levitatakse üksnes usaldusväärsetele käitajatele, kes peavad teatama loetellu kantud ainetega seotud kahtlastest tehingutest ametiasutustele.

Kemikaal kantakse nimekirja, st lisatakse ametlikult määrustesse, kui kulud, mis tekivad käitajatel ja pädevatel asutustel seoses asjaomase kemikaali nimekirja kandmisega, ei kaalu üles rangema kontrolliga kaasnevat kasu või kuna asjaomane aine on võimalik hõlpsasti asendada ebaseaduslikuks uimastite valmistamiseks.

Määrustes sätestatud nõuete muutmisel lähtutakse sellest, kui asjakohased ja olulised on ained, mis on jaotatud mitmesse kategooriasse (kolm liidusisese kauplemise ja neli liiduvälise kauplemise puhul), uimastite ebaseaduslikuks valmistamiseks.

Hindamine on näidanud, et määruseid rakendatakse liikmesriikides väga erinevalt. Selle põhjused on muu hulgas erinevused liikmesriikides nende ülesannete jaoks eraldatud inimressursside suuruses, suured erinevused tegevusluba omavate või registreeritud ettevõtjate seas kohapeal tehtavate kontrollide sageduses, erinevused uimastite lähteaineid sisaldavate segude määratluse tõlgendamisel, erinevused määruste rikkumise korral kohaldatavate karistuste tasemes ning suured erinevused kahtlaste tehingute teadete arvus eri liikmesriikides. Määruste erinevat rakendamist saab suurel määral seostada siiski ka liikmesriikides esinevate konkreetsete asjaoludega. Näiteks on keemiatööstuse suurus ja arengutase liikmesriikides väga erinev. Peale selle on uimastite ebaseadusliku tootmise ulatus liikmesriigiti väga erinev ja see mõjutab uimastite lähteainetega seotud poliitikale omistatavat tähtsust. Ka väga suured erinevused selles, millised ebaseaduslikud uimastid põhjustavad kõige enam tervise- või sotsiaalseid probleeme, selgitavad, miks liikmesriigid pööravad teatavate uimastite lähteainete jälgimisele erinevat tähelepanu. Näiteks ei pruugi liikmesriik, kus metamfetamiini ebaseaduslikku tootmist või tarbimist ei toimu või on see tühine, pidada esmatähtsaks metamfetamiini ebaseaduslikuks tootmiseks vajaminevate lähteainete jälgimist. Sellegipoolest võib mõni neist erinevustest nõuda lisatähelepanu, näiteks märkimisväärsed erinevused uimastite lähteaineid käsitlevate ELi õigusaktide rikkumise korral kohaldatavates karistustes, eelkõige et hinnata, kas need karistused on hoiatavad, tõhusad ja proportsionaalsed.

## **2.2. Tulemuslikkus**

### *Analüüs lähtuvalt kahtlustatavast uimastite ebaseaduslikust valmistamisest*

Määruste üldise tulemuslikkuse hindamisel tehakse vahet ELi poliitika jaoks olulistel peamistel uimastite lähteainete liikidel ja piirkondadel, kus neid lähteaineid uimastite ebaseaduslikuks valmistamiseks tavaliselt kasutatakse.

*a) Sünteetiliste uimastite valmistamine ELis (peamiselt MDMA ja amfetamiinid<sup>6</sup>)*

*Uimastite peamised lähteained<sup>7</sup>*

Üldiselt võib öelda, et uimastite peamisi lähteaineid, mis saavad tootmisprotsessi käigus täielikult või osaliselt uimasti molekuli (st lõpptoote) osaks ning millest on seega täielikult või osaliselt tingitud psühhotroopne toime, mida uimastitarbija soovib, ei toodeta ELis, vaid need imporditakse ELi seaduslikult või ebaseaduslikult.

Hindamine osutab, et neid uimastite lähteaineid ei toimetata kõrvale tavapärasel moel. Amfetamiinide ja MDMA tootmisel ELis kasutatakse peamiste lähteainetena nüüd peaaegu üksnes disainitud lähteaineid. Disainitud lähteained on nimekirjas loetletud lähteainete lähedased kemikaalid, mis on valmistatud eesmärgiga hoida kõrvale ametiasutuste tehtavatest kontrollidest ja millel ei ole teadaolevat seaduslikku kasutusotstarvet. Peale selle kasutatakse metamfetamiini tootmisel ELis peamiste lähteainetena sageli efedriini ja pseudoefedriini. Need ained ekstraheeritakse paljudel juhtudel neid aineid sisaldavatest ravimitest, mis on ostetud seaduslikult mõne liikmesriigi apteegist. Teisisõnu ei ole need lähteained tavapärasel mõttes kõrvale toimetatud. Seepärast, kui vaadelda peamiste kemikaalide tarnimist sünteetiliste uimastite ebaseaduslikuks tootmiseks ELis, võime järeldada, et üldiselt võttes on uimastite lähteainete kõrvaletoometamise ärahoidmine olnud tulemuslik. Samas on kõrvaletoometamise edukas ärahoidmine koos uute tootmismeetoditega, mille jaoks ei ole vaja nimekirjas loetletud aineid, tõenäoliselt ajendanud kaubitsejaid kasutama üha enam disainitud lähteaineid (vt asjakohasus).

*Uimastite abilähteained<sup>8</sup>*

Lisaks uimastite peamistele lähteainetele on sünteetiliste uimastite tootmiseks ELis vaja ka suures koguses eri liiki uimastite abilähteaineid, nagu reagentid, lahustid, eraldusained ja dispergendid, mida kasutatakse keemilise sünteesi käigus, kuid millest ei saa uimasti koostisosa.

Hindamine näitab, et tavaliselt toimetatakse paljud neist uimastite abilähteainetest seaduslikest kanalitest ebaseaduslikesse kanalitesse ELi sees. Seda kinnitab tõsiasi, et ELi tolliasutused ei konfiskeeri peaaegu kunagi uimastite abilähteaineid ELi välispiiridel, mille põhjal võib järeldada, et need ained on pärit EList.

Neid kemikaale, millest paljud on mahtlastikemikaalid, toodetakse ja nendega kaubeldakse tavaliselt väga suurtes kogustes, mis muudab kõrvaletoometamise ärahoidmise eriti keeruliseks. Ebaseaduslike sünteetiliste uimastite tootjate varustamiseks on vaja vaid väikest

---

<sup>6</sup> Amfetamiinid hõlmavad amfetamiini ja metamfetamiini.

<sup>7</sup> Tavaliselt määrustes loetletud 1. ja 2. kategooria ained.

<sup>8</sup> Tavaliselt määrustes loetletud 3. kategooria ained.

osa kogu toodetud ja kaubeldud kogusest. See tähendab, et ehkki valdav enamik käitajatest võib määrusi täielikult järgida, piisab üksnes väga väikesest arvust hooletutest või korrumppeerunud käitajatest, et ebaseaduslike uimastite valmistajad saaksid vajaminevad abilähteained. Selle põhjal võib järeldada, et sünteetiliste uimastite valmistamise ja abikemikaalide puhul ei ole uimastite lähteainete kõrvaltoimetamise ärahoidmine olnud ELis tulemuslik.

*b) Heroiini valmistamine, mis tavaliselt toimub Kesk- ja Kagu-Aasias*

Atsetanhüdrüidi kasutatakse atsetüleeriva toimeainena, et toota morfiinist heroini,<sup>9</sup> ja selle väga tähtsa rolli tõttu heroini valmistamisel kohaldatakse selle suhtes rahvusvahelist uimastite lähteainete kontrolli. Tegemist on ühe uimastite lähteainega, millele ametiasutused üle kogu maailma pööravad enim tähelepanu, kuna heroin on üks kõige enam sõltuvust tekitavaid uimasteid, millest on põhjustatud ebaproportsionaalselt suur hulk uimastitarbimisega seostatavatest terviseprobleemidest ja surmajuhtumitest, ning kuna kahtlustatakse, et heroini tootmisel Afganistanis on seos terrorismi rahastamisega.

Atsetanhüdrüidi seaduslik tootmine ja kaubandus maailmas on ulatuslik ja see laieneb. See koos asjaoluga, et heroini ebaseaduslikuks valmistamiseks on vaja võrdlemisi väikeseid koguseid (umbes 0,01 %), muudab ebaseaduslikel eesmärkidel kõrvaltoimetamise ärahoidmise väga keeruliseks ülesandeks. EL tõhustas 2013. aasta detsembris oma uimastite lähteaineid käsitlevaid õigusakte, kehtestades atsetanhüdrüidi lõppkasutajate registreerimise nõude, et vähendada ELis kõrvaltoimetamist. Ent rangetest kontrollidest hoolimata esineb ELis endiselt atsetanhüdrüidi kõrvaltoimetamist. Eelkõige Türgi konfiskeerib korrapäraselt atsetanhüdrüidi, mis on väidetavalt pärit EList ja on teel Afganistani. Sellele probleemile on juhitud tähelepanu ka Rahvusvahelise Narkootikumide Kontrollinõukogu viimastes aruannetes,<sup>10</sup> kus kutsutakse ELi ametiasutusi üles võtma asjakohaseid meetmeid.

Peale selle on mõnes ELi liikmesriigis avastatud ebaseaduslikud laborid, kus toodetakse morfiinist heroini. Ekspertide sõnul on see ebatüüpiline tootmiskoht (tavaliselt sünteesitakse heroini lähemal neile piirkondadele, kus kasvavad taimed (moonid), millest heroini valmistatakse) tingitud sellest, et atsetanhüdrüid on ELis odavam ja kättesaadavam kui Afganistanis või teistes traditsioonilistes heroini tootmise piirkondades. See osutab sellele, et atsetanhüdrüidi kõrvaltoimetamise ärahoidmine ELis ei ole olnud tulemuslik.

---

<sup>9</sup> Heroiinitootmise põhiastapud on järgmised: moonid (kasvatamine) → oopium → morfiin → heroin.

<sup>10</sup> Rahvusvahelise Narkootikumide Kontrollinõukogu (INCB) 2018. ja 2019. aasta aruanne „Precursors and chemicals frequently used in the illicit manufacture of narcotic drugs and psychotropic substances“.

### Analüüs lähtuvalt konfiskeerimiste ja peatatud saadetiste arvust

Aja jooksul toimunud konfiskeerimiste ja peatatud saadetiste analüüs võib samuti anda ülevaate kõrvalettoimetamise arengust ja uimastite lähteaineid käsitleva ELi poliitika tulemuslikkusest<sup>11</sup>. Konfiskeerimine on saadetise kinnipidamine kohtu või pädeva asutuse väljastatud korralduse alusel. Peatatud saadetis on saadetis, mis on käitleja või pädeva asutuse algatusel lõplikult kinni peetud, kuna on põhjendatult alust arvata, et asjaomase tehingu puhul võib olla tegemist uimastite lähteaine kõrvalettoimetamise katsega.

Käesoleva hindamise raames tehti eespool kirjeldatud analüüs. Paraku on peaaegu ainus üldine järeldus, mille saab teha, see, et peaaegu kõikide nimekirjas loetletud lähteainete jätkuv, ehkki korrapäratu konfiskeerimine osutab seaduslikust kaubandusest kõrvalettoimetamise jätkumisele. Kuigi mõne määruse tõhustamine (nt atsetanhüdriidi ümberliigitamine kategooria 2A aineks 2013. aastal, millega lõppkasutajatel ja käitajatel tekkis registreerimiskohustus) on kaasa toonud tugevama kontrolli, on pärast nende muudatuste tegemist konfiskeeritud siiski märkimisväärseid koguseid.

Teine võimalus selle küsimuse uurimiseks on vaadelda seda, kui palju on konfiskeeritud peamisi kemikaale, mis tavaliselt on loetletud 1. kategoorias, ja neid nimekirjas loetlemata aineid, millega saab neid kemikaale asendada. Seda on tehtud Madalmaade tolliasutuste hiljutises aruandes<sup>12</sup>. Selle aruande kohaselt konfiskeeriti aastatel 2017 ja 2018 ELis vähemalt 189 tonni peamisi kemikaale. Selle tulemusel jäi tootmata ligikaudu 170 miljonit MDMA tabletti ja 103 tonni amfetamiinipastat.

Kõrvalettoimetamise ja ebaseadusliku üle piiri toimetamise tegelik ulatus on tõenäoliselt märksa suurem. Seda on võimalik järeldada ebaseaduslikes laborites leitud arvukate tühjade pakendite ning kasutatud kemikaalide arvukate ladestamispaikade põhjal. Sünteetilise tootmisega seotud ladestamispaikade Euroopa aruandlusvahendi andmetel teatati 2018. aastal 311 ladestamispaigast.

Üks teine tähelepanek seoses ELis toimuva ulatusliku sünteetiliste uimastite tootmisega, mille saab teha avastatud peamiste kemikaalide suurte koguste põhjal, on see, et ebaseaduslikesse laboritesse on mingil viisil jõudnud veel rohkem abiaineid (lahustid,

---

<sup>11</sup> Olgu öeldud, et seda näitajat tuleks tõlgendada ettevaatlikult. Konfiskeerimiste arvu ja/või konfiskeeritud koguste suurenemist võib esmapilgul pidada positiivseks, kuna see tähendab, et ametiasutused on tulemuslikumalt ära hoidnud kemikaalide kasutamise uimastite ebaseaduslikuks valmistamiseks. Ent samamoodi võib see tähendada lihtsalt seda, et kõrvalettoimetamine on suurenenud ja probleem on tegelikult teravnenud. Samas konfiskeerimiste arvu või konfiskeeritud koguste vähenemine ei tähenda tingimata seda, et ametiasutused on olnud kõrvalettoimetamise ärahoidmisel vähem tulemuslikud. See võib osutada ka sellele, et kõrvalettoimetamine väheneb, mis oleks ilmselgelt positiivne areng.

<sup>12</sup> Douane Belastingdienst, „The smuggling of (pre-)precursors for the production of synthetic drugs – Situation Report 2017–2018“, 2019.

reagendid jms), mis tähendab, et need ained peavad olema kõrvale toimetatud<sup>13</sup>. Õiguskaitseasutuste luureteabe põhjal on enamik ebaseaduslikes laborites kasutatavatest abiainetest hangitud EList, kuna tolliasutused ei konfiskeeri neid aineid ELi välispiiridel peaaegu kunagi. Kokkuvõttes võib öelda, et on väga tõenäoline, et abiainete ELi-sisese kõrvaletoimetamise juhtumite arv on väga suur. See kinnitab eespool esitatud järeldust, et abiainete kõrvaletoimetamise ärahoidmine ELis ei ole olnud tulemuslik.

### **2.3. Tõhusus**

Tõhususe hindamisel vaadeldakse üldjuhul sekkumise käigus kasutatud vahendite ja saavutatud muutuste vahelist seost. Käesoleva hindamise käigus ei olnud võimalik selget seost kindlaks teha. Ei leidu ühtki mõistlikult ranget meetodit, mis võimaldaks rahaliselt mõõta mõju, mida avaldab uimastite tootmiseks vajalike lähteainete selleks otstarbeks kõrvaletoimetamise ärahoidmine uimastite pakkumise vähenemisele.

Kuigi peamist kasu (kõrvaletoimetamise ärahoidmine) ei ole võimalik rahaliselt väljendada, leiti hindamise käigus piisavalt märke selleks, et mitte kahelda määruste tõhususes. Määrustega nii ametiasutustele kui ka käitajatele tekitatavaid kulusid ei saa pidada ülemäärasteks ja määrustega saavutatavat märkimisväärset kasu (mida küll ei ole võimalik kvantifitseerida) tunnustatakse laialdaselt.

Sellegipoolest näitas hindamine ka seda, et tõhusust võib olla võimalik veelgi suurendada, eriti liiduvälise kauplemise puhul, kui lühendada ekspordieelse teatamise tähtaegu, kehtestada künnised mitmesugustele kohustustele ning võtta kasutusele elektrooniline impordi- ja ekspordilubade süsteem (elektrooniline loamenetlus) ja automatiseerida nende lubade riiklike tolliasutuste poolne valideerimine ELi ühtse tolliliidese algatuse raames<sup>14</sup>.

### **2.4. Asjakohasus**

Kuna ebaseaduslike uimastite turg on väga dünaamiline – kättesaadavad ebaseaduslikud uimastid ja nende tootmiseks kasutatavad lähteained muutuvad pidevalt –, lähtutakse uimastite lähteaineid käsitlevate määruste asjakohasuse üle otsustamisel sellest, mil määral aitavad määrused jätkuvalt piirata uimastite ebaseaduslikul tootmisel kasutatavate lähteainete tarneid ning panustavad sellega toodetavate ja seejärel meie ühiskonnale pakutavate ebaseaduslike uimastite koguse piiramisse.

*Uute uimastite lähteainete määrustesse lisamise kiirus*

---

<sup>13</sup> Näiteks atsetooni kasutatakse kokaiini, heroini, lüsergiinhappe dietüülamiidi (LSD), amfetamiini ja metamfetamiini derivaatide valmistamiseks. Et saada 1 kg mõnda neist uimastitest, on seda ainet vaja kümneid liitreid (allikas: maksunduse ja tolliliidu peadirektoraadi 2012. aasta brošüür uimastite lähteainete kohta).

<sup>14</sup> [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/general-information-customs/electronic-customs/eu-single-window-environment-for-customs\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/electronic-customs/eu-single-window-environment-for-customs_en).



Pärast määruste läbivaatamist 2013. aastal saab aineid määrustesse lisada (nimekirja kanda) komisjoni delegeeritud määrusega. Sellega on lühenenud määruste kohandamiseks kuluv aeg 12–15 kuule. Ehkki olukord on märkimisväärselt paranenud võrreldes 2013. aasta eelse ajaga, mil aineid sai lisada üksnes seadusandliku tavamenetluse teel (milleks sageli kulus aastaid), peetakse 12–15 kuud siiski liiga pikaks ajaks. Sellega jäetakse uimastikurjategijatele hulk aega, mil nad saavad võrdlemisi hõlpsasti jätkata aine kasutamist uimastite ebaseaduslikuks valmistamiseks ja töötada välja analooge, seniks kuni uue aine nimekirja kandmise protsess lõpule jõuab.

Seega võib järeldada, et määrused suudavad teatud määral tõkestada uute ainete kasutuselevõttu ebaseaduslike uimastite valmistamiseks, kuid samas on vaja edasi uurida, kuidas kiirendada ainete nimekirja kandmise protsessi, võttes arvesse seda, kui kiiresti ja hõlpsasti suudavad ebaseaduslike uimastite valmistajad töötada välja uusi aineid, mis jäävad väljapoole määruste kohaldamisala.

*Kas määrused on asjakohased, et tulla toime nimekirjas loetlemata ainete, eelkõige disainitud lähteainete üha suurema kasutamisega?*

Nagu eespool märgitud, kasutavad ebaseaduslike sünteetiliste uimastite tootjad ELis praegu peaaegu üksnes disainitud lähteaineid.

Õiguskaitseasutused ja keemiatööstuse spetsialistid on selgitanud, et disainitud lähteainete tootjate uuendusvõime on sama hästi kui piiritu. Teisisõnu suudavad kurjategijad iga kord, kui uus aine nimekirja kantakse, mõnda molekuli kohendada ja tulla välja uue disainitud lähteainega. Aeg, mis selleks kulub, võib olla lühike ja igal juhul on see sageli lühem ajast, mis kulub uue aine nimekirja kandmiseks. Nii ei suuda ametiasutused praeguses õigusraamistikus kunagi reageerida piisavalt kiiresti, et see probleem lahendada.

Protsessi näitlikustamise eesmärgil võime vaadelda, kuidas on muutunud viimase kümne aasta jooksul peamine lähteaine, mida kasutatakse ELis amfetamiini tootmisel. Enne 2010. aastat kasutati selle uimasti ebaseaduslikul valmistamisel ELis põhiliselt nimekirjas loetletud lähteainet BMK. Ent eeldatavasti ametiasutuste tõhusate kontrolli- ja jälgimismeetmete tõttu otsisid ebaseaduslike uimastite tootjad alternatiive. Selle tulemusel töötati välja APAAN, seejärel APAA ja lõpuks MAPA (mis kõik on disainitud lähteained), millega asendati BMK amfetamiini valmistamisel. Vahepeal on olnud märke sellest, et ELis ebaseaduslikult toodetava amfetamiini kogus jätkab kasvamist. Sellest protsessist on selgelt näha piirangud ja raskused, millega tuleb silmitsi seista, rakendades uimastite lähteainete kontrollimisel lähenemisviisi, mis põhineb peamiselt ainete ükshaaval nimekirja kandmisel.

Märkida tuleks ka seda, et tavapärased ainete kõrvalettoimetamise ärahoidmise meetodid, mida on lubatud kasutada, on aegunud ja nende tõhusus on sellega seoses märksa väiksem. Eelkõige on problemaatiline keemiatööstusega tehtav koostöö, mille aluseks on kahtlastest tehingutest teatamise kohustus, mis on ELis uimastite lähteainete suhtes rakendatava lähenemisviisi põhielement. Disainitud lähteainete tootmisega seotud ettevõtjad tegutsevad

suure tõenäosusega teadlikult ebaseaduslikult, mistõttu ei hakka nad kunagi tegema ametiasutustega koostööd ega teatama kahtlastest tehingutest.

Õigusaktide läbivaatamisel 2013. aastal olid seadusandjad sellest probleemist juba teadlikud (APAAN oli kasutusele võetud enne 2013. aastat) ja seetõttu lisasid nad määrustesse kõikehõlmavad sätted. Nende sätete eesmärk on võimaldada pädevatel asutustel sekkuda nimekirjas loetlemata ainetega, sealhulgas disainitud lähteainetega kaubitsemise või nende ebaseadusliku üle piiri toimetamise korral, kui neid aineid kavatsetakse kasutada uimastite ebaseaduslikuks valmistamiseks.

Kõikehõlmav säte liiduvälist kauplemist käsitlevas määruses kohustab ELi liikmesriikide pädevaid asutusi keelama nimekirjas loetlemata ainete saadetiste toomine ELi tolliterritooriumile või väljaviimine ELi tolliterritooriumilt, kui on olemas piisavad tõendid selle kohta, et asjaomased ained on mõeldud narkootiliste või psühhotroopsete ainete ebaseaduslikuks valmistamiseks. Liidusisest kauplemist käsitleva määruse kohaselt võib iga ELi liikmesriik vastu võtta vajalikud meetmed, et tema pädevad asutused saaksid kontrollida ja jälgida nimekirjas loetlemata ainetega seotud kahtlaseid tehinguid ning eelkõige saadetised vajaduse korral kinni pidada ja konfiskeerida, et ära hoida konkreetsete nimekirjas loetlemata ainete kasutamine narkootiliste või psühhotroopsete ainete ebaseaduslikuks valmistamiseks.

Paraku näitavad pärast nende sätete jõustumist saadud kogemused, et enamik liikmesriike ei rakenda või ei saa rakendada neid kõikehõlmavaid sätteid, eeskätt kuna ei ole selge, mida kujutavad endast „piisavad tõendid“.

Kõikehõlmavate sätetega seotud probleeme ja nende probleemide lahendamise võimalusi on käsitletud viimastel aastatel mitmel ELi narkootikumide lähteainete eksperdirühma arutelul. Kõik eksperdid ja õiguskaitseasutuste esindajad on nõus, et on tingimata ja kiiresti vaja meetodit, mis võimaldab tõhusalt tegeleda nimekirjas loetlemata ainete, eelkõige disainitud lähteainete probleemiga, ilma et asjaomased ained tuleks nimekirja kanda.

Märkida tuleks siiski ka seda, et hoolimata vajadusest välja töötada alternatiivsed viisid disainitud lähteainetest tulenevate probleemide lahendamiseks, on tavapäraste peamiste kemikaalide, nagu safrool, BMK ja PMK, kõrvaletoimetamise ärahoidmine jätkuvalt asjakohane, kuna kaubitsejad kasutavad alati kaubateed, kus vastupanu on kõige väiksem. Kurjategijad kasutaksid ametiasutuste mis tahes lödvendamist kohe ära ja nii pöörduksid ebaseaduslike uimastite tootjad tagasi safrooli, BMK, PMK jms kasutamise juurde.

Kokkuvõtteks võib öelda, et praegust uimastite lähteainete kontrollimise ja jälgimise korda rakendades ei saa enam edukalt rahuldada ühiskonna üldisi vajadusi, mille jaoks see kord oli mõeldud.

Sellega seoses tuleks märkida, et uimastite lähteainete kõrvaletoimetamine ja nendega kaubitsemine on üleilmne nähtus, mis nõuab ka rahvusvahelist koostööd. Mitmepoolset tasandil on selle koostöö õiguslik alus ÜRO 1988. aasta konventsioon ning ÜRO narkootiliste

ainete komisjon ja Rahvusvahelise Narkootikumide Kontrollinõukogu uimastite lähteainete rakkerühm on need, kes seda koostööd kujundavad. Seoses disainitud lähteainete probleemiga on kõik pooled nõus, et ühtki valmislahendust ei ole ning et tuleb rakendada uudseid lähenemisviise, sealhulgas rahvusvahelise koostöö kaudu.

Peale selle on EL sõlminud uimastite lähteaineid käsitleva lepingu 11 kolmanda riigiga, kelle hulka kuuluvad Hiina, USA, Mehhiko, Colombia ja Türgi. Praegu on kõige tähtsam koostöö Hiinaga, sest teadaolevalt on kõik ELis uimastite ebaseaduslikul valmistamisel kasutatavad disainitud lähteained pärit Hiinast.

Käesolev hindamine ei hõlma siiski rahvusvahelisele koostööle hinnangu andmist. Tuleb märkida, et vajadust tugevdada ELi ja Hiina tollikoostööd uimastite lähteainete valdkonnas vaadeldakse ELi ja Hiina vahelise tolliküsimustes toimuva koostöö ja vastastikuse haldusabi lepingu käimasoleva läbivaatamise raames.

*Kas määrused on asjakohased, et tulla toime veebipõhiste kauplemisplatvormide kuritarvitamisega?*

Üks mure, mille asjaomase tööstusharu sidusrühmad hindamise ajal välja tõid, oli puudulik kontroll veebipõhiste kauplemisplatvormide üle. Selliste kauplemisplatvormide vorm võib olla erinev: mõnel antakse ostjatele ja pakkujatele tasu eest või tasuta teavet ning seal tehinguid ei tehta, teised tegutsevad kauplemiskohtadena ja osalevad otseselt müügis, lisaks müüvad tootjad sageli enda tooteid oma kommertsveebisaitide kaudu.

Praegu on selle teema kohta paraku väga vähe usaldusväärset teavet. See, kas nende veebipõhiste kauplemisplatvormide tegevust tuleks reguleerida määrustes erisätetega, on keeruline küsimus, mis sõltub muu hulgas nende platvormide täpsest vormist või pakutavatest teenustest. Seda küsimust tuleb veel analüüsida. Sellega seoses on oluline tagada sidusus Euroopa digitaalarengu strateegiaga.

## **2.5. Sidusus**

Uimastite lähteaineid käsitlevate määruste sidususe hindamisel vaadeldi mitut mõõdet.

*Kui hästi toimivad määrused määruse siseselt ja omavahelises seoses?*

Korraldatud avalikud ja sihtotstarbelised konsultatsioonid võimaldasid kindlaks teha mitu kriitikat väärivat aspekti, mis on seotud hinnatud õigusakti seesmise sidususega. Nendeks olid segude määratlemine; asjaolu, et 4. kategooria ained<sup>15</sup> (mis on loetletud liiduvälise kauplemise määruse lisas) ei ole hõlmatud ka liidusisese kauplemise määrusega, ning kahe olemasoleva eraldiseisva määruse liitmise kasulikkus.

---

<sup>15</sup> Efedriini ja/või pseudoefedriini või selle soolasisid sisaldavad ravimid ja veterinaarravimid.

Analüüsides seda kriitikat (mida oli esitanud vaid väikse osa vastajatest) jõuti järeldusele, et see ei sea iseenesest kahtluse alla määruste seesmist sidusust. Segude määratlemisega seotud raskused ei ole tingitud õigusaktides esinevatest vastuoludest või õigusaktide ebaselgusest, vaid on pigem põhjustatud sellest, et õigusakte ei kohaldata ühetaoliselt. Asjaolu, et liidusisese kauplemise määrus ei hõlma 4. kategooria aineid, ei vähenda mingil moel liiduvälise kauplemise määruse asjakohaste sätete tulemuslikkust, kuna viimati nimetatud määruses sätestatud kohustused on seotud üksnes nende ainete ekspordiga, st nende mõju on tunda vaid väljaspool ELi. Mis puudutab kahe määruse võimalikku liitmist, siis kõigi esitatud põhjuste taga olid mugavusega seotud kaalutlused – ei nimetatud ühtki konkreetset sätet, mis oleks põhjustanud ettenähtud sammude astumisel ebakindlust, rääkimata sätete vastuolust.

*Milline on määruste seos muu ELi tasandi sekkumisega?*

Kohustades võtma meetmeid, et ära hoida peamiste kemikaalide kõrvalettoimetamine uimastite tootmisse, aitavad määrused saavutada üht ELi narkostrategia 2013–2020 viiest eesmärgist, nimelt „panustada ebaseaduslike narkootikumide turu toimimise takistamise ja ebaseaduslike narkootikumide kättesaadavuse mõõdetavasse vähendamisse“. Uimastite lähteainete konfiskeerimiste ja peatatud saadetiste arv osutab sellele, et tänu olemasolevatele uimastite lähteaineteid käsitlevatele õigusaktidele on vähenenud ebaseaduslike allikate varustamine uimastite lähteainetega ja seega ebaseaduslike uimastite pakkumine. Nende õigusaktide täpset mõju ebaseaduslikesse kanalitesse toimetatavate uimastite lähteainete koguse üldisele vähenemisele ei ole siiski võimalik kvantifitseerida.

Sellest hoolimata on jätkuvalt tähtis, et uimastite lähteaineteid käsitlev ELi poliitika oleks täielikult kooskõlas ELi uimastitevastase võitluse programmi ja tegevuskavaga. Üks eriti tähtis aspekt siinkohal on toetus, mida Euroopa Narkootikumide ja Narkomaania Seirekeskus (EMCDDA) saaks pakkuda, kogudes, koondades ja analüüsides uimastite lähteainetega seotud andmeid.

*Kas määruseid on võimalik kohaldada pingeid tekitamata kõrvuti seonduvate siseriiklike meetmetega, mille võtmine on ELi aluslepingute alusel lubatud?*

Üks võimalik sidususega seotud probleem tuleneb asjaolust, et üks aine – gamma-butürolaktoon (GBL) – on nii uimastite lähteaine kui ka eraldiseisev uimasti. Selle ebaselge staatuse tõttu reguleeritakse seda ainet eri liikmesriikides väga erinevalt. Peale selle on kindlaks tehtud mitu ainet, mis on uimasteid käsitlevates liikmesriikide õigusaktides kantud nimekirja uimastina, määrustes aga uimastite lähteainena. Need probleemid iseenesest ei mõjuta määruste tulemuslikkust, kuid teatud juhtudel võivad nad kahjustada ELi siseturu terviklikkust. See ei ole siiski tingitud määruste sätetest ja seda ohtu ei ole võimalik kõrvaldada määruste muutmisega. ÜRO 1988. aasta konventsiooni tabelites loetletud ained peavad olema jätkuvalt loetletud uimastite lähteaineteid käsitlevates määrustes, olenemata sellest, kas mõni liikmesriik peab mõnda neist uimastiks (ja kohtleb neid vastavalt). Määruste vaatenurgast on tähtis hoolt kanda selle eest, et ainete nimekirja kandmisel lähtutakse

kriteeriumidest, mida kohaldatakse järjekindlalt, ehkki seda ei ole võimalik täie kindlusega tagada, võttes arvesse ÜRO 1988. aasta konventsioonist tulenevaid siduvaid kohustusi.

### *Määruste kokkusobivus rahvusvaheliste kohustustega*

Määrustesse on lõimitud kohustused, mis on kehtestatud ÜRO 1988. aasta konventsiooniga sellele konventsioonile alla kirjutanud riikide suhtes, eelkõige kohustus võtta meetmeid, et ära hoida eraldi kindlaks määratud ainete kõrvaltoimetamine kasutamiseks uimastite ebaseaduslikus valmistamises (konventsiooni artikli 12 lõige 1) ning kohustus luua süsteem, et teha järelevalvet eraldi kindlaks määratud ainetega rahvusvahelise kauplemise üle, ja seda süsteemi hallata (artikli 12 lõike 9 punkt a).

Mis puudutab aineid, mille suhtes neid kohustusi kohaldatakse, siis ÜRO 1988. aasta konventsiooni I ja II tabelis loetletud ainete ning määruste alusel nimekirja kantud ainete vahel esineb mõningaid erinevusi. Need erinevused tulenevad sellest, et ELi õigusaktides on loetletud kõik ÜRO 1988. aasta konventsioonis loetletud ained ja lisaks ained, mis on kantud nimekirja selleks, et tegeleda ELis kindlaks tehtud konkreetsete probleemidega. Seega tundub, et ühtki sidususe probleemi ÜRO 1988. aasta konventsiooni puhul ei esine. ÜRO 1988. aasta konventsioonist tulenevate kohustuste kõrval võtab ÜRO narkootiliste ainete komisjon korrapäraselt vastu resolutsioone uimastite lähteainete kontrolli ja jälgimise kohta. Need resolutsioonid ei ole siduvad. Pealegi rakendab EL paljudel juhtudel resolutsioonides esitatud soovitusi juba enne nende vastuvõtmist, kuna EL on sageli uimastite lähteaineid käsitleva poliitika heade tavade või uuenduslike lähenemisviiside varajane rakendaja.

Üldise järeldusena võib öelda, et hindamise käigus ei tehtud kindlaks uimasteid käsitlevate määruste sidususega seotud tõsiseid probleeme. Ühtki sidususe puudumisele osutavat elementi ei tundu leiduvat ei määruste sees ega ka selles valdkonnas kohaldatavate ELile siduvate rahvusvaheliste kohustuste vaatenurgast.

#### **2.6. ELi lisaväärtus**

Uimastite lähteaineid käsitlevate määruste lisaväärtuse hindamisel on kaks olulist eripära:

- ÜRO 1988. aasta konventsiooni tõttu, milles on loetletud allakirjutanud riikidena kõik ELi liikmesriigid, oleks nagunii tulnud selles valdkonnas vastu võtta õigusaktid, kas liikmesriigi või ELi tasandil;
- tegutsemine, mis on vastuolus ELi tasandi meetmega (st liikmesriikide rakendusmeetmed), on kas õiguslikust vaatenurgast võimatu või võimalik vaid kitsalt määratletud asjaoludel.

Märkida tuleks ka seda, et liiduvälise uimastite lähteainetega kauplemise reguleerimine ELi tasandil tuleneb otseselt ELi ainupädevusest asjaomas valdkonnas ning liidusise kauplemise sümmeetriline reguleerimine on soovitatav lähtuvalt sidususega seotud kaalutlustest.

Hoolimata asjaolust, et liikmesriigi tasandi sekkumise võimalused on nagunii piiratud, on veenvaid põhjuseid, miks ELi tasandi sekkumine on loomuomaselt eelistatav. Uimastite

lähteaineid käsitlevates määrustes on osutatud liikmesriikide haldusasutuste vastastikusele abile ning nende asutuste ja komisjoni vahelisele koostööle. See on äärmiselt väärtuslik (ja peaaegu asendamatu) vahend reguleerival sekkumisel, mille eesmärk on ära hoida teatud kaupade kõrvaletoimetamine ebaseaduslikesse kanalitesse ja kasutamine kuritegeliku tegevuse jaoks, kuna selline tegevus ei ole avalikkusele teada ja sellega seotud teavet, mis on sageli konfidentsiaalne, saab vaid pädevatelt asutustelt.

Sihtotstarbeliste küsimustike vastustest saadi lisateavet selle kohta, millist konkreetset kasu toob uimastite lähteainete kontrollimine ELi tasandil, näiteks ühiste määratluste, kriteeriumide ja lähenemisviiside olemasolu, mis tagab suurema järjepidevuse kontrollide tegemisel ning selgemad ja prognoositavad eeskirjad ettevõtjatele.

ELi sekkumise negatiivseks küljeks peetakse määruste muutmise aeglust uute ainete nimekirja kandmisel (vt asjakohasus) ja probleeme, mis tekivad juhul, kui konkreetse liikmesriigi eelistused ainete osas, mille suhtes kohaldada kontrolli, on erinevad.

Tasakaalu küsimuses on nii liikmesriikide ametiasutustelt kui ka ettevõtjatelt saadud vastustes siiski välja toodud märksa rohkem positiivset kui negatiivset.

Hindamine näitas veenvalt ka seda, et liikmesriigi tasandi seadusandlikud sekkumised jäävad – lisaks sellele, et nad on aluslepingu sätetega piiratud – ELi tasandi sekkumisele alla nii õiguskindluse kui ka üldjuhul tõhususe vaatenurgast.

### **3. KOKKUVÕTE**

Hindamine näitas, et nimekirjas loetlemata ainete, eelkõige disainitud lähteainete jaoks on vaja lisameetmeid.

Seepärast kaalub komisjon uimastite lähteaineid käsitlevate ELi määruste ja seonduvate õigusaktide, nagu nõukogu 25. oktoobri 2004. aasta raamotsuse 2004/757/JSK (millega kehtestatakse miinimumeeskirjad ebaseadusliku uimastiäri kuriteokoosseisu ja karistuste kohta) läbivaatamist, võttes arvesse seda järelust ja mõjutamata parema õigusloome protsessi tulemusi.

Seda läbivaatamist võidakse kasutada ka selleks, et kaaluda võimalust tugevdada mitut muud määruste aspekti, näiteks neid, mis on seotud abilähteainete ja atseetanhüdriidi kõrvaletoimetamisega liidusisesest kaubandusest, ettevõtjate ja pädevate asutuste halduskoormuse vähendamisega ning veebipõhiste kauplemisplatvormide rangema kontrolliga.

Selleks on vaja terviklikku lähenemisviisi, et tagada sidusus muude ELi tasandi algatuste ja poliitikapõhimõtetega ning eelkõige ELi uimastitevastase võitluse programmi ja tegevuskavaga, EMCDDA volituste läbivaatamisega, Euroopa digitaalarengu strateegiaga, uue tollialase tegevuskavaga, eelkõige tolliasutuste riskijuhtimisega (võttes arvesse võimalust suurendada tolliasutuste tehtava riskianalüüsi ja kontrolli panust uimastite lähteainete

avastamise), uue tollialaste karistuste algatusega, ELi ühtse tolliliidese algatusega ning ELi ja Hiina vahelise tollikoostöö hindamisega.