



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 11.7.2011
COM(2011) 430 definitief

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

over de beoordeling van de werking van Besluit 2005/387/JBZ van de Raad inzake de uitwisseling van informatie, de risicobeoordeling en de controle ten aanzien van nieuwe psychoactieve stoffen

{SEC(2011) 912 definitief}

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

over de beoordeling van de werking van Besluit 2005/387/JBZ van de Raad inzake de uitwisseling van informatie, de risicobeoordeling en de controle ten aanzien van nieuwe psychoactieve stoffen

1. INLEIDING

Nieuwe psychoactieve stoffen¹ komen steeds sneller op grote schaal beschikbaar. Volgens een verslag van Europol en het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EWDD)² vormen de snelheid waarmee nieuwe stoffen het licht zien en de manier waarop ze worden verspreid een uitdaging voor de procedures die momenteel bestaan voor het toezicht, de respons en de controle op het gebruik van deze stoffen.

Bij Besluit 2005/387/JBZ van de Raad van 10 mei 2005 inzake de uitwisseling van informatie, de risicobeoordeling en de controle ten aanzien van nieuwe psychoactieve stoffen³ (hierna “het besluit van de Raad” genoemd) is een EU-breed systeem opgezet voor de respons op deze nieuwe drugs en psychotrope stoffen die op de Europese markt komen. Het systeem omvat de uitwisseling van informatie (systeem voor vroegtijdige waarschuwing) tussen de lidstaten over die stoffen, de beoordeling van het risico en indien nodig de instelling van controlemaatregelen en strafrechtelijke sancties⁴ in de EU.

De hier gepresenteerde beoordeling is verricht naar aanleiding van de aanbeveling van het EU-drugsactieplan voor 2009-2012⁵, waarin de Commissie wordt gevraagd de werking van het besluit van de Raad te beoordelen en indien nodig wijzigingen aan te brengen. De Commissie heeft dit gedaan met de steun van het EWDD, het wetenschappelijk comité en Europol. De lidstaten hebben input gegeven door middel van een enquête⁶.

¹ Volgens de definitie in het besluit van de Raad (artikel 3) betekent "nieuwe psychoactieve stof" een nieuw verdovend middel of een nieuwe psychotrope stof in zuivere vorm of in een preparaat; een "nieuw verdovend middel" is een stof, in zuivere vorm of in een preparaat, die niet op een van de lijsten bij het Enkelvoudig Verdrag van de Verenigde Naties van 1961 inzake verdovende middelen voorkomt en die een vergelijkbaar gevaar voor de volksgezondheid kan vormen als de op lijst I, II of IV voorkomende stoffen; een "nieuwe psychotrope stof" is een stof, in zuivere vorm of in een preparaat, die niet op een van de lijsten bij het Verdrag van de Verenigde Naties van 1971 inzake psychotrope stoffen voorkomt en die een vergelijkbaar gevaar voor de volksgezondheid kan vormen als de op lijst I, II, III of IV voorkomende stoffen.

² Jaarverslag 2010 van EWDD en Europol over de tenuitvoerlegging van Besluit 2005/387/JBZ van de Raad, blz. 15.

³ PB L 127 van 20.5.2005, blz. 32-37.

⁴ De lidstaten zijn verplicht maatregelen te nemen krachtens de verplichtingen die voor hen voortvloeien uit het VN-Verdrag van 1971 inzake psychotrope stoffen en het Enkelvoudig Verdrag van de VN van 1961 inzake verdovende middelen (artikel 9 van het besluit van de Raad). Die verplichtingen worden opgesomd in artikel 3 van het Verdrag van de VN van 1988 tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen: "Elke Partij neemt de maatregelen die nodig zijn om de volgende feiten, indien opzettelijk begaan, strafbaar te stellen krachtens haar nationale wetgeving: [...] productie, vervaardiging, [...], distributie, verkoop, levering, [...], vervoer of in- of uitvoer van verdovende middelen of psychotrope stoffen".

⁵ PB C 326 van 20.12.2008, blz. 7-25 (maatregel 69).

⁶ Zie de bijlage (punt 7) voor een samenvattend verslag van de resultaten van de enquête.

Bij de beoordeling wordt benadrukt dat de markt voor nieuwe psychoactieve stoffen de laatste drie jaar dramatisch is veranderd: het aantal ontdekte nieuwe stoffen en de verscheidenheid ervan zijn sterk gestegen en de distributiekanaalen zijn sterk gediversifieerd. De conclusie is dat het besluit van de Raad ontoereikend is om deze nieuwe uitdagingen aan te pakken. De Commissie verzoekt het Europees Parlement en de Raad daarom een bijdrage te leveren aan het debat over verscherping van de EU-wetgeving. Aan de hand daarvan zou de Commissie dan in 2012 wetgevingsvoorstellen kunnen indienen.

2. NIEUWE PSYCHOACTIEVE STOFFEN IN DE EU: ONTWIKKELING EN UITDAGINGEN

De lidstaten hebben de afgelopen vijf jaar 115 psychoactieve stoffen⁷ aangemeld via het mechanisme voor informatie-uitwisseling⁸ dat bij het besluit van de Raad is ingesteld. In de periode 2005–2008 was het aantal aangemelde nieuwe stoffen stabiel (10 tot 15 per jaar), maar vanaf 2009 nam het aantal meldingen sterk toe.

Bij veel nieuwe psychoactieve stoffen gaat het in feite om varianten binnen een specifieke groep chemische stoffen, die lijken op stoffen die op nationaal niveau aan controle zijn onderworpen. In sommige gevallen gaat het om producten met plantaardige en synthetische verbindingen die in verschillende mengvormen in de lidstaten voorkomen. Een voorbeeld is “spice”, een mengsel dat plantaardige en synthetische cannabinoïden bevat, met een soortgelijke werking als cannabis⁹. Deze stoffen zijn moeilijk te identificeren en te reglementeren als gevolg van hun verscheidenheid en de snelheid waarmee ze worden ontwikkeld als vervangingsmiddel voor verboden stoffen.

Veel van deze stoffen worden vervaardigd in commerciële laboratoria, waarschijnlijk in Azië¹⁰. Ze zijn vaak goedkoper dan verboden drugs. Ondanks hun legale status (legale roesmiddelen)¹¹, waardoor gebruikers kunnen denken dat het gebruik veilig is, kunnen ze een gevaar voor de volksgezondheid vormen dat vergelijkbaar is met dat van de illegale drugs die zijn opgenomen in de lijsten bij de VN-verdragen inzake verdovende middelen en psychotrope stoffen. Het is vaak niet duidelijk wat de ingrediënten zijn en wat de werking daarvan is. De middelen kunnen dus toxisch of verslavend zijn en op de lange duur schadelijke gevolgen hebben. De belangrijkste informatiebronnen voor gebruikers over de mogelijke effecten en risico's zijn websites en berichten die druggebruikers op internet plaatsen. De afzet- en verkoopkanalen voor de producten zijn voornamelijk gespecialiseerde winkels, drugsdealers en internet.

⁷ Zie de bijlage (punten 4 en 7) voor een specificatie van de aangemelde stoffen, typen en trends.

⁸ Het systeem voor vroegtijdige waarschuwing van het EWDD en Europol, waaraan alle lidstaten deelnemen.

⁹ Spice verscheen in Europa voor het eerst in 2006 en werd in 2008 populair. Geen van de verbindingen in spice is ontwikkeld als zelfstandige drug; zie www.emcdda.europa.eu/publications/thematic-papers/spice.

¹⁰ Vooral in China en India.

¹¹ “Legaal roesmiddel” is een overkoepelende term voor internationaal niet gereguleerde psychoactieve stoffen of producten die deze stoffen bevatten, speciaal ontwikkeld om het effect van bekende, gevestigde drugs na te bootsen, vaak met de bedoeling de bestaande drugswetgeving te omzeilen. De term omvat een groot aantal synthetische en plantaardige stoffen en producten, waaronder “onderzoekchemicaliën”, “designerdrugs”, “partydrugs”, “paddo's” enz., die doorgaans via internet of in smartshops/headshops worden verkocht. Er worden agressieve en slimme marketingstrategieën voor gebruikt, en in sommige gevallen wordt op de verpakking met opzet een andere dan de werkelijke samenstelling vermeld. De markt voor legale roesmiddelen kenmerkt zich door de snelheid waarmee de verkopers de drugswetten omzeilen door alternatieven aan te bieden voor verboden middelen.

Jarenlang bestonden gespecialiseerde zaken voor de verkoop van nieuwe psychoactieve stoffen slechts in enkele lidstaten. De afgelopen twee jaar zijn echter in verschillende landen, waaronder Polen, Ierland en Roemenië, in snel tempo zulke winkels geopend. Er is geen gemeenschappelijke EU-aanpak voor de reglementering van deze winkels. Nationale besluiten op dit gebied kunnen echter wel invloed hebben op het beleid van andere lidstaten¹².

Bij de momentopname die het EWDD in 2010 heeft gemaakt¹³, zijn 136 online winkels voor nieuwe psychoactieve stoffen geïdentificeerd. De meeste daarvan zijn gevestigd in Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland, maar er werden er ook ten minste vijf aangetroffen in Polen, Frankrijk en Hongarije.

De lidstaten hebben op diverse manieren gereageerd op deze nieuwe psychoactieve stoffen. Er zijn verschillende wetten toegepast om de vervaardiging, de verkoop en het bezit van nieuwe psychoactieve stoffen te regelen, in het bijzonder de drugs- en geneesmiddelenwetgeving. Ook kan wetgeving worden gebruikt die gebaseerd is op een aantal EU-richtlijnen en -verordeningen¹⁴ inzake voedselveiligheid¹⁵, consumentenbescherming en gevaarlijke stoffen en producten¹⁶. Om de drugswetgeving te omzeilen, worden sommige nieuwe psychoactieve stoffen echter verkocht met bijvoorbeeld de aanduiding “niet voor menselijke consumptie”¹⁷.

3. DOELSTELLING EN TOEPASSINGSGEBIED VAN HET BESLUIT VAN DE RAAD

Het besluit van de Raad van 10 mei 2005 is vastgesteld krachtens de voormalige artikelen 29, 31, lid 1, onder e), en 34, lid 2, onder c), van het Verdrag betreffende de Europese Unie (derde pijler)¹⁸. Het besluit is vastgesteld om de lidstaten in staat te stellen de opkomst van psychoactieve stoffen doeltreffend aan te pakken door ze aan EU-brede controlemaatregelen te onderwerpen.

De procedure die bij het besluit van de Raad is vastgesteld om nieuwe psychoactieve stoffen aan controlemaatregelen te onderwerpen, bestaat uit zes stappen: 1) een lidstaat verstrekt

¹² Doordat de Poolse autoriteiten onlangs zijn opgetreden tegen de meer dan 1300 headshops in het land, hebben handelaars bijvoorbeeld winkels geopend in het buurland Tsjechië.

¹³ EWDD-jaarverslag 2010 over het drugsprobleem in Europa, blz. 92–93.

¹⁴ Zie de bijlage (punt 5) voor een overzicht van deze EU-instrumenten.

¹⁵ Sommige nieuwe psychoactieve stoffen kunnen als voedsel worden behandeld, aangezien elke stof die bestemd is om door de mens te worden geconsumeerd als zodanig kan worden aangemerkt en daardoor onderhevig is aan de voedselveiligheidswetgeving (zie artikel 2 van Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden).

¹⁶ Het bezit voor persoonlijk gebruik is volgens de geneesmiddelenwetgeving niet strafbaar, maar vaak wel volgens de drugswetgeving. Volgens de wetgeving inzake voedselveiligheid en consumentenbescherming moeten producenten aantonen dat hun producten veilig zijn.

¹⁷ Mephedrone, dat op 2 december 2010 in de hele EU aan controlemaatregelen is onderworpen (PB L 322 van 20.12.2010, blz. 44) werd verkocht als “plantenvoeding”; andere producten worden bijvoorbeeld verkocht als “badzout” of “luchtverfrisser”.

¹⁸ Deze artikelen hadden betrekking op politieke en justitiële samenwerking in strafzaken en minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen voor illegale drugshandel. Het Verdrag van Lissabon leidt tot een probleem wat de rechtsgrondslag van het besluit van de Raad betreft, omdat artikel 34, lid 2, onder c), VEU, op basis waarvan kon worden besloten om een stof aan controlemaatregelen te onderwerpen, is geschrapt. Het besluit om mephedrone aan controlemaatregelen te onderwerpen, kon alleen worden genomen dankzij het beginsel van behoud van het derdepijleracquis.

informatie over een nieuwe stof op zijn markt; 2) Europol en het EWDD stellen in samenwerking met het Europees Geneesmiddelenbureau (EMA) een gezamenlijk verslag op, dat zij aan de Raad voorleggen; 3) de Raad verzoekt het EWDD een risicobeoordeling te verrichten; 4) het EWDD legt de risicobeoordeling voor aan de Raad en de Commissie; 5) de Commissie legt aan de Raad een initiatief voor controlemaatregelen voor; 6) de Raad beslist om de stof al dan niet aan controlemaatregelen te onderwerpen en strafrechtelijke maatregelen in te voeren. Deze procedure is sinds 2005 pas tweemaal gebruikt: in 2007 is BZP¹⁹ aan controlemaatregelen onderworpen en in 2010 mephedrone²⁰.

Het toepassingsgebied van het besluit van de Raad is vastgesteld op basis van het drugsbestrijdingssysteem dat in de VN-verdragen inzake verdovende middelen is vervat en door middel van het besluit op EU-niveau wordt gereproduceerd²¹. Het bestrijkt stoffen die niet onder deze verdragen vallen, maar een vergelijkbaar gevaar voor de volksgezondheid kunnen vormen. Het besluit heeft geen betrekking op drugsprecursoren²² of stoffen die bij de vervaardiging van geneesmiddelen worden gebruikt²³. Het besluit van de Raad is niet bedoeld als vervanging van de wetgeving van de lidstaten inzake nieuwe psychoactieve stoffen, maar veeleer als middel om stoffen aan te pakken die in de hele EU een probleem vormen of kunnen gaan vormen.

4. WERKING VAN HET BESLUIT VAN DE RAAD

In 2010 is een recordaantal nieuwe psychoactieve stoffen gemeld (41), meer dan een derde van het totale aantal sinds 2005 gemelde stoffen. Deze stijging van het aantal meldingen is niet alleen het gevolg van de snelle toename van het aantal in de EU verkrijgbare stoffen, maar ook van de grotere meldingscapaciteit in een aantal lidstaten. Van alle eerste meldingen was 75% afkomstig van vijf landen; het Verenigd Koninkrijk meldde een derde van alle nieuwe stoffen, waaruit de hoge meldings- en vaststellingscapaciteit van dat land blijkt²⁴.

Doordat niet alle lidstaten proactief optreden (door middel van gecontroleerde proefaankopen op internet en in gespecialiseerde winkels) kan het aantal nieuwe stoffen op de markt hoger liggen dan gemeld.

Tot dusver zijn naar aanleiding van meldingen van de lidstaten drie gezamenlijke verslagen gepubliceerd: over *mCPP*²⁵ (2006), BZP (2007) en mephedrone (2010). De gezamenlijke verslagen over BZP en mephedrone kregen een vervolg in de vorm van een risicobeoordeling²⁶.

¹⁹ 1-benzylpiperazine.

²⁰ 4-methylmethcathinone.

²¹ Artikel 3, onder b) en c).

²² Chemische stoffen die bij de vervaardiging van drugs worden gebruikt.

²³ Artikel 7, lid 3.

²⁴ Zie de bijlage (punt 4).

²⁵ 1-(3-chloorfenyl)piperazine.

²⁶ Voor *mCPP* is geen risicobeoordeling verricht, omdat die stof gebruikt wordt bij de vervaardiging van geneesmiddelen. Follow-up in het kader van het systeem voor geneesmiddelenbewaking was ook niet mogelijk. Het besluit van de Raad voorziet niet in toezicht op stoffen waarvoor geen risicobeoordeling is gevraagd, maar uit verslagen van derden blijkt dat *mCPP* nog steeds op de markt aanwezig is, als zodanig of in ecstasypillen. Onder geneesmiddelenbewaking wordt verstaan het proces van het toezicht op de veiligheid van geneesmiddelen en van het nemen van maatregelen om de risico's te beperken en de voordelen te vergroten; zie Verordening (EG) nr. 726/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 tot vaststelling van communautaire procedures voor het verlenen van vergunningen

Naar aanleiding van de risicobeoordelingen voor BZP en mephedrone zijn die stoffen aan controlemaatregelen onderworpen. In beide gevallen werd geconcludeerd dat de stoffen een gevaar voor de gezondheid vormen, hoewel werd erkend dat er slechts weinig wetenschappelijk bewijs is voor de acute en langetermijneffecten op de gezondheid en de letaliteit van de stoffen, de consumptiepatronen en de prevalentie.

Overeenkomstig het besluit van de Raad kan deze op basis van de bevindingen beslissen om de stof aan controlemaatregelen te onderwerpen en strafrechtelijke maatregelen verplicht te stellen. Ook in het mechanisme van de VN-verdragen inzake verdovende middelen ontbreken alternatieven (dat wil zeggen andere dan strafrechtelijke maatregelen). In beide gevallen dat een stof werd beoordeeld (BZP en mephedrone) heeft de Commissie voorgesteld om deze aan controlemaatregelen te onderwerpen en de lidstaten ertoe te verplichten strafrechtelijke sancties in te voeren²⁷, en is dit oordeel door de Raad overgenomen²⁸. In het geval van BZP wordt in het besluit van de Raad²⁹ erkend dat uit het risicobeoordelingsverslag blijkt dat er onvoldoende overtuigend bewijs bestaat voor de aan BZP verbonden algemene risico's, maar "gezien het voorzorgsbeginsel" wordt het toch noodzakelijk geacht controle uit te oefenen op de stof wegens het gevaar voor de gezondheid.

5. RESULTATEN VAN DE ENQUÊTE

Uit de onder de lidstaten uitgevoerde enquête³⁰ blijkt dat het mechanisme voor informatie-uitwisseling nuttig is om de lidstaten attent te maken op nieuwe stoffen die in buurlanden zijn ontdekt. Een aantal landen vindt echter dat meer informatie moet worden verstrekt, met name toxicologische en forensische gegevens. De meeste landen geven aan dat stoffen waarvoor niet naar aanleiding van een gemeenschappelijk verslag een risicobeoordeling is verricht, toch actief moeten worden gemonitord.

Het wetenschappelijk comité erkent dat de risicobeoordelingen noodzakelijkerwijs op onvolledige kennis zijn gebaseerd, als gevolg van de schaarste aan informatie over deze nieuwe stoffen, en benadrukt dat ter ondersteuning van de risicobeoordeling extra middelen ter beschikking moeten komen, bijvoorbeeld om toxicologische proeven te kunnen uitvoeren. Verschillende lidstaten zijn het hiermee eens.

Een groot aantal lidstaten uit zijn bezorgdheid over het feit dat op grond van het besluit van de Raad slechts één psychoactieve stof tegelijk kan worden behandeld. Zij stellen dat hierdoor een samenhangende totaalaanpak onmogelijk is. Zodra een stof aan controlemaatregelen is onderworpen, kan namelijk een nieuwe worden ontwikkeld en zonder problemen als vervanging op de markt worden gebracht. Ook is het lastig om op te treden tegen drugs die uit meerdere stoffen bestaan, in allerlei combinaties, omdat in dergelijke gevallen elke stof afzonderlijk moet worden onderzocht. Om deze redenen is op EU-niveau geen actie ondernomen tegen spice.

en het toezicht op geneesmiddelen voor menselijk en diergeneeskundig gebruik en tot oprichting van een Europees Geneesmiddelenbureau (PB L 136 van 30.4.2004, blz. 1–32).

²⁷ COM(2007) 430 definitief van 17.7.2007; COM(2010) 583 definitief; 2010/0293 (NLE) van 20.10.2010.

²⁸ De lidstaten zijn verplicht binnen een jaar nationale maatregelen te nemen om de beslissing van de Raad ten uitvoer te leggen (artikel 9, lid 1).

²⁹ PB L 63 van 7.3.2008, blz. 45 (overweging 8).

³⁰ Zie de bijlage (punt 7) voor een samenvattend verslag van de resultaten van de enquête.

Een aantal lidstaten tracht meerdere stoffen tegelijk aan te pakken door middel van een generieke aanpak³¹, maar niet alle lidstaten gaan zo te werk. Gelijktijdige controlemaatregelen voor een groep chemisch verwante stoffen zijn een manier om het probleem aan te pakken die het verdient om grondig te worden besproken. Het is echter lastig in de praktijk en wetenschappelijk minder solide om verschillende stoffen tegelijkertijd te beoordelen, omdat het effect en de potentiële schade binnen een groep verwante stoffen aanzienlijk kunnen verschillen. Het wetenschappelijk comité van het EWDD heeft aangegeven dat in de risicobeoordelingen in ruimere mate chemisch verwante verbindingen aan de orde kunnen worden gesteld, zodat beter inzicht kan worden verkregen in verwante stoffen die op de markt zouden kunnen worden gebracht.

Uit de enquête is gebleken dat een groot aantal lidstaten problemen heeft met de huidige situatie, waarin er onvoldoende alternatieven zijn voor strafrechtelijke controlemaatregelen. Zij wijzen op de noodzaak om een grotere verscheidenheid aan opties te overwegen, met name tijdelijke controle- en risicobeheersingsmaatregelen.

Wat de voor de besluitvorming benodigde tijd betreft, benadrukken alle lidstaten dat snelle actie noodzakelijk is om nieuwe psychoactieve stoffen aan te pakken. De enquête wijst uit dat de meeste lidstaten het besluitvormingsproces te traag vinden: de controlemaatregelen voor BZP kwamen er maar liefst 15 maanden na het gezamenlijk verslag, en voor mephedrone duurde het 12 maanden.

Zeventien lidstaten zouden ervoor zijn een spoedprocedure toe te passen, vooral wanneer over een stof ernstige bezorgdheid bestaat en er meer tijd nodig is voor wetenschappelijk onderzoek. Sommige lidstaten passen zo'n spoedprocedure al toe om de verkoop van nieuwe stoffen gedurende bepaalde tijd te kunnen beperken. Een lidstaat stelde voor een vast comité in te stellen, zodat de EU-instellingen en -agentschappen tijdelijke maatregelen kunnen nemen. Een andere lidstaat vond dat noodmaatregelen met de nodige terughoudendheid moeten worden genomen, omdat het risico bestaat dat een verbod niet wordt opgeheven, ook al levert de risicobeoordeling geen bewijs dat de stof schadelijk is.

6. NOODZAAK VAN EEN TOTAALANPAK

Alhoewel nieuwe psychoactieve stoffen een geringere bedreiging lijken te vormen dan de traditionele drugs³², laat de plicht om de volksgezondheid te beschermen geen ruimte voor zelfgenoegzaamheid. Omdat er steeds vaker nieuwe stoffen opduiken en de populariteit daarvan steeds toeneemt, moet er dan ook op EU-niveau een ferme en brede respons komen. Een groot probleem is dat deze stoffen worden vervaardigd en verhandeld in een grijze zone wat de regelgeving betreft. Er zijn raakvlakken met drugsbestrijding, voedselveiligheid, consumentenbescherming en de wetgeving inzake geneesmiddelen en chemische stoffen. Er bestaat bij de autoriteiten in de lidstaten vaak onzekerheid over de vraag met welke wetgeving deze stoffen het best kunnen worden aangepakt.

³¹ Gelijktijdige beoordeling en/of controle van een groep chemisch verwante verbindingen.

³² De risicobeoordelingsverslagen over BZP en mephedrone vermeldden twee sterfgevallen waarbij deze stoffen de enige doodsoorzaak leken te zijn, maar inmiddels zijn meer gevallen bevestigd. Het EWDD schat dat ieder jaar in de EU 7 500 tot 8 000 personen overlijden aan een overdosis opiaten of cocaïne. 10458/07, CORDROGUE 35 van 5.6.2007; 12658/10 CORDROGUE 67 van 29.7.2010. EWDD-jaarverslag 2010 over het drugsprobleem in Europa, blz. 16.

Het besluit van de Raad kan gezien worden als enerzijds een instrument ter bescherming van de volksgezondheid en anderzijds een strafrechtelijk instrument dat gericht is op de aanpak van nieuwe psychoactieve stoffen door strengere handhaving van de wet en justitiële samenwerking tussen de lidstaten. Het is de afgelopen vijf jaar echter veelal uitgebreid toegepast als instrument voor de volksgezondheid waarmee de autoriteiten informatie kunnen uitwisselen over nieuwe stoffen, vat kunnen krijgen op trends in deze snel veranderende markt en daarop kunnen anticiperen. Het besluit is slechts tweemaal als strafrechtelijk instrument ingezet: om twee stoffen aan controlemaatregelen te onderwerpen en strafrechtelijke sancties in te stellen.

Veel door de lidstaten gemelde stoffen waren niet voor de hele EU een probleem en worden daarom op nationaal niveau aangepakt. Bepaalde producten, zoals spice, zijn in meerdere lidstaten aanleiding tot bezorgdheid, maar worden niet op EU-niveau aangepakt, omdat het besluit van de Raad voor dergelijke mengsels van stoffen slechts beperkte mogelijkheden biedt. Een aantal andere stoffen die de volksgezondheid kunnen bedreigen, had op EU-niveau kunnen worden aangepakt als het besluit van de Raad naast de strafrechtelijke controlemaatregelen had voorzien in minder zware risicobeheersingsmaatregelen.

Omdat het besluit van de Raad gebaseerd is op de VN-verdragen inzake verdovende middelen, biedt het weinig mogelijkheden om dergelijke stoffen aan te pakken, waardoor het aantal stoffen dat voor een EU-aanpak in aanmerking komt, wordt beperkt. Hoewel de lidstaten het erover eens lijken te zijn dat het strafrecht deel moet uitmaken van de EU-respons op nieuwe psychoactieve stoffen, vinden de meeste dat het niet altijd een haalbare optie is om de verspreiding van die stoffen aan te pakken en dat het in ieder geval niet de enige optie moet zijn. Volgens de meeste lidstaten zijn de maatregelen uiteindelijk bedoeld om de burger te beschermen tegen de onduidelijke risico's van deze stoffen.

Dankzij de informatie-uitwisseling en de risicobeoordeling in het kader van het besluit konden de lidstaten elkaar gegevens verstrekken en tijdig relevante feedback krijgen over trends en ontwikkelingen op deze snel veranderende markt. De risicobeoordeling levert een onontbeerlijke bundeling van onderzoekskennis in de hele EU op. Het proces moet echter worden verbeterd om op bewijs gebaseerde besluitvorming mogelijk te maken. Uit de enquête is gebleken dat middelen beschikbaar moeten worden gemaakt, vooral inzake toxicologie, forensische analyse en farmacologisch onderzoek, om de problemen aan te pakken die onvermijdelijk het gevolg zijn van de verplichting om stoffen te beoordelen waarover weinig informatie beschikbaar is.

Ten aanzien van de besluitvorming is volgens de enquêteresultaten een snelle EU-respons onontbeerlijk. Volgens sommige lidstaten kan sneller worden opgetreden als gebruik wordt gemaakt van instrumenten die hun nut hebben bewezen voor voedsel- en productveiligheid en gevaarlijke chemische stoffen. In sommige gevallen kan dat een tussenstap zijn in afwachting van een besluit om strafrechtelijke maatregelen te nemen. Deze systemen voorzien in mechanismen voor melding en informatie-uitwisseling en in noodprocedures bij onmiddellijke bedreigingen voor de volksgezondheid (zoals tijdelijke verboden). Ook zijn er indelingssystemen waarmee het optreden van de autoriteiten kan worden afgestemd op het risico van het beoordeelde product. Zulke mechanismen kunnen de lidstaten meer flexibiliteit bieden bij de beslissing over de meest geschikte wijze om een stof aan te pakken, en hen in staat stellen sneller op te treden.

7. CONCLUSIES EN PERSPECTIEVEN

Het besluit van de Raad inzake nieuwe psychoactieve stoffen is zeker een nuttig instrument voor het aanpakken van nieuwe stoffen op EU-niveau, vooral omdat het voorziet in de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten (het systeem voor vroegtijdige waarschuwing). Uit de beoordeling blijkt echter dat het besluit op drie belangrijke punten tekortschiet wat de onderwerping van deze stoffen aan controlemaatregelen in heel Europa betreft:

- het is onbruikbaar om de sterke stijging van het aantal nieuwe psychoactieve stoffen op de markt op te vangen, omdat het vereist dat deze stoffen met een tijdrovende procedure stuk voor stuk worden aangepakt;
- het is niet proactief, omdat aan controlemaatregelen onderworpen stoffen snel worden vervangen door nieuwe met een soortgelijke werking, vaak door een slechts kleine wijziging van de chemische samenstelling;
- het biedt geen verschillende opties voor controlemaatregelen.

De Commissie zal daarom, mede aan de hand van een effectbeoordeling, onderzoeken of een effectiever rechtsinstrument geboden is. Zij zal onderzoeken hoe de noodzaak om snel op te treden kan worden verenigd met een grondiger beoordeling van het risico van een stof. Zij zal maatregelen beoordelen om de ondersteuning van het verzamelen van toxicologische en forensische informatie uit te breiden.

De Commissie ziet de noodzaak in van een brede respons op EU-niveau, die de kloof overbruggt tussen drugsbestrijding en andere soorten wetgeving, waaronder die inzake voedsel- of productveiligheid. Niet alleen strafrechtelijke controlemaatregelen zijn nodig, ook moet worden beoordeeld of met alternatieve methoden voor risicobeheersing sneller op EU-niveau kan worden opgetreden tegen nieuwe gezondheidsbedreigende stoffen die op de markt komen.

Om de zich snel ontwikkelende markt voor nieuwe psychoactieve stoffen beter te begrijpen, zal de Commissie onderzoeken hoe stoffen die niet aan een risicobeoordeling worden onderworpen, maar toch aanleiding geven tot bezorgdheid³³, alsook stoffen waarvoor controlemaatregelen zijn genomen, in het oog kunnen worden gehouden.

Wetgevingsvoorstellen inzake nieuwe psychoactieve stoffen moeten worden gebaseerd op grondig onderzoek en een brede discussie. Het Europees Parlement en de Raad worden daarom uitgenodigd deel te nemen aan de discussie over de wijze waarop de EU-wetgeving op dit gebied doeltreffender kan worden gemaakt. In het najaar wil de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad de belangrijkste doelstellingen en opties voor de herziening van Besluit 2005/387/JBZ van de Raad voorleggen.

Omdat wetgeving alleen geen volledig antwoord kan bieden op de complexe uitdaging die nieuwe psychoactieve stoffen vormen, dringt de Commissie er bij de lidstaten op aan zich sterker in te spannen om hun programma's voor drugsvoorlichting en -preventie efficiënter te

³³ Bijvoorbeeld *mCPP* en *spice*.

maken³⁴. Daarbij moet de groeiende populariteit van nieuwe psychoactieve stoffen in aanmerking worden genomen.

³⁴ Een van de prioriteiten van het programma “Drugpreventie- en -voorlichting” van de Commissie is de ontwikkeling van geïntegreerde, innovatieve benaderingen voor de identificatie en monitoring van en de respons op trends bij het gebruik van nieuwe psychoactieve stoffen. Zie Besluit nr. 1150/2007/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 september 2007 tot vaststelling van het specifieke programma “Drugpreventie en -voorlichting” voor de periode 2007-2013 als onderdeel van het algemene programma “Grondrechten en justitie” (PB L 257 van 3.10.2007, blz. 23).