



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 25.10.2011
COM(2011) 689 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

Naar een sterker Europees antwoord op de drugsproblematiek

1. EEN KRACHTIGER EUROPEES ANTWOORD OP DE UITDAGINGEN VAN DRUGS

Illegale drugs¹ vormen een ernstige bedreiging voor de gezondheid en de veiligheid van individuen en samenlevingen in de EU. Het drugsprobleem in Europa ontwikkelt zich snel. **Nieuwe en schadelijke psychoactieve stoffen² duiken sneller op dan ooit tevoren.** De drugshandelaren wijzigen de routes en de methoden voor het smokkelen of voor het witwassen van de opbrengsten van de illegale drugshandel.

Drugs zijn in het bijzonder van invloed op jongeren. Het gebruik van drugs is een van de grootste oorzaken van gezondheidsproblemen onder jongeren en een van de belangrijkste oorzaken van vermijdbare sterfte onder jonge Europeanen. Uit de Eurobarometerenquête "De houding van jongeren jegens drugs"³ van 2011 blijkt dat jongeren met gemak binnen 24 uur zelfs de schadelijkste drugs kunnen krijgen. Statistieken laten zien dat er elk uur in Europa een persoon aan een overdosis drugs sterft⁴. Zowel het gebruik van het internet voor de verkoop van nieuwe drugs als de snelle uitwisseling van informatie daarover via sociale netwerken leveren nieuwe uitdagingen op voor het huidige beleid inzake drugscontrole alsmede voor de traditionele preventiemethoden.

Er moet meer gedaan worden om het drugsprobleem aan te pakken. Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel moet er daar worden opgetreden waar dat het doeltreffendst is. Het EU-optreden moet erop gericht zijn een duidelijke meerwaarde op te leveren. **Zonder doeltreffende samenwerking zijn de lidstaten niet in staat om de verspreiding van drugs tegen te gaan:** binnen de interne markt is er vrij verkeer van goederen, maar ook van misdaad. Indien een lidstaat nieuwe psychoactieve stoffen verbiedt, openen de handelaren winkels in lidstaten waar de wetgeving toleranter is. Ongecoördineerde beperkende maatregelen kunnen de handelaren ertoe dwingen hun drugslaboratoria naar buurlanden te verplaatsen of hun handelsroutes te verleggen. Maar deze maatregelen kunnen de handel niet duurzaam ontwrichten.

In de afgelopen vijftien jaar heeft de Europese Commissie in het kader van de Europese drugsstrategie 2005-2012⁵ geholpen bij het ontwikkelen van een alomvattend en evenwichtig antwoord van de EU op drugs. De twee belangrijkste **rechtsinstrumenten van de EU** inzake drugsbeleid, het ene in verband met de drugshandel⁶ en het andere in verband met de komst van nieuwe drugs (nieuwe psychoactieve stoffen)⁷, dateren van respectievelijk 2004 en 2005. De laatste jaren hebben er zich echter nieuwe uitdagingen aangediend: nieuwe manieren voor

¹ Illegale drugs zijn psychoactieve stoffen waarvan de teelt, productie, handel en het bezit zonder vergunning, tenzij ze voor medische en wetenschappelijke doeleinden worden gebruikt, verboden is.

² Nieuwe psychoactieve stoffen zijn nieuwe narcotische of psychotrope drugs die een vergelijkbaar gevaar voor de volksgezondheid kunnen vormen als illegale drugs en die pas onlangs op de markt verschenen en niet verboden zijn. De grote meerderheid van deze stoffen is synthetisch.

³ Europese Commissie, Flash Eurobarometer nr. 330, *De houding van jongeren jegens drugs*.

⁴ *Jaarverslag 2010 over de stand van de drugsproblematiek in Europa* van het EWDD.

⁵ De Commissie heeft opdracht gegeven voor een externe evaluatie van de EU-drugsstrategie 2005-2012, die eind 2011 zal zijn afgerond.

⁶ Kaderbesluit 2004/757/JBZ van de Raad van 25 oktober 2004 betreffende de vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van de illegale drugshandel (PB L 335 van 11.11.2004, blz. 8).

⁷ 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 stoffen (PB L 127 van 20.5.2005, blz. 32).

het handelen in drugs en in chemicaliën die voor de vervaardiging ervan worden gebruikt ("drugsprecursoren"), voorts de snelle komst van nieuwe drugs alsmede innovatieve distributiekkanalen voor deze nieuwe stoffen.

In het actieplan⁸ ter uitvoering van het programma van Stockholm (2010-2014) heeft de Europese Commissie zich ertoe verbonden maatregelen te nemen om de bescherming tegen zware en georganiseerde misdaad te versterken. Nu het **Verdrag van Lissabon** van kracht is, moet het Europese antwoord op drugs krachtig en besluitvaardig zijn en zowel de vraag naar drugs als het aanbod ervan aanpakken. De nieuwe wetgeving waarbij het Europees Parlement betrokken is en die door de lidstaten uitgevoerd wordt, zal onderworpen zijn aan kritisch onderzoek door de Europese Commissie en uiteindelijk door het Hof van Justitie van de Europese Unie.

De Commissie is voornemens het EU-drugsbeleid een nieuwe impuls te geven. In haar voorstel voor een **begroting voor Europa 2020**⁹, zegt de Commissie financiële steun toe om de toekomstige uitdagingen van drugs aan te gaan. De EU-begroting dient zich te richten op het financieren van activiteiten met een duidelijke meerwaarde. Daartoe behoren de bestrijding van nieuwe drugs, de ontwikkeling van innovatieve praktijken inzake preventie of behandeling, grensoverschrijdende samenwerking bij wetshandhaving alsmede opleiding.

2. DRUGSHANDEL

Om aan controles en inbeslagnames te ontkomen, ontwikkelt de illegale drugsmarkt zich voortdurend¹⁰. Nieuwe technologieën vergemakkelijken de ontwikkeling van **innovatieve smokkelmethoden** naar en binnen de EU. Handelaren gebruiken moderne technieken om drugs te verbergen, bijvoorbeeld door vloeibare cocaïne in handelswaren op te lossen (kleding, vloeistoffen, plastic) en in laboratoria in Europa in poeder om te zetten of door cocaïne geurloos te maken. De productie- en opslagplaatsen worden op afstand in de gaten gehouden. Om hun positie te versterken, diversifiëren de handelaren hun zaken door verschillende drugs of verboden dopingstoffen, die schadelijke effecten op de gezondheid van atleten hebben, te gaan smokkelen en door verschillende illegale activiteiten te gaan plegen.

Om controles te omzeilen wijzigen de criminele netwerken veelvuldig hun **handelsroutes**. Het toenemende belang van de West-Afrikaanse route om cocaïne van Latijns-Amerika naar Europa te smokkelen bewijst dat de netwerken in staat zijn de routes snel aan te passen om controles langs de Atlantische kust te slim af te zijn, en wijst op de behoefte aan een doeltreffend Europees grensbewakingssysteem.

Het Europees pact ter bestrijding van de internationale drugshandel dat op 3 juni 2010¹¹ door de Raad is aangenomen en het aangekondigde Europees pact tegen synthetische drugs

⁸ De Europese Raad van 10-11 december 2009 heeft het programma van Stockholm aangenomen, een alomvattend kader voor initiatieven op het gebied van justitie en binnenlandse zaken. Om deze politieke doelstellingen in concrete voorstellen te vertalen, heeft de Commissie een aantal kernactiviteiten geselecteerd die in de periode 2010-2014 moeten worden vastgesteld. COM(2010) 171 definitief.

⁹ COM(2011) 500.

¹⁰ *EU-dreigingsevaluatie voor de georganiseerde criminaliteit 2011* van Europol.

¹¹ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/114889.pdf.

waartoe het Poolse voorzitterschap het initiatief heeft genomen, beogen de coördinatie tussen de verschillende initiatieven die gestart zijn om de drugshandel aan te pakken¹², te verbeteren.

Drugshandel is een van de grootste grensoverschrijdende uitdagingen voor de wetshandhaving in de EU. Sinds 2004 heeft **Eurojust** meer drugshandelzaken behandeld dan enig ander soort misdrijf. Het aantal naar Eurojust verwezen drugshandelzaken is in deze periode meer dan verdrievoudigd van 77 naar 254¹³ en deze tendens zet in 2011 door. In 2010 had ongeveer een derde van de door **Europol** aan nationale wetshandhavingsautoriteiten verleende operationele steun betrekking op illegale drugshandel¹⁴. Eurojust en Europol helpen in toenemende mate bij het coördineren van grensoverschrijdende onderzoeken binnen de EU en met derde landen.

Het Verdrag van Lissabon omschrijft drugshandel als een van de "*vormen van bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie*" waardoor het mogelijk wordt richtlijnen vast te stellen met daarin minimumvoorschriften betreffende de bepaling van strafbare feiten en sancties¹⁵. Dit is een belangrijke stap voorwaarts die het de EU mogelijk zal maken om **krachtiger op te treden** met een sterkere betrokkenheid van het Europees Parlement en van de nationale parlementen.

De bestaande EU-wetgeving inzake drugshandel, namelijk het **Kaderbesluit 2004/757/JBZ** met daarin de EU-definitie van de strafbare feiten van drugshandel en de minimumvoorschriften inzake sancties, is een belangrijke eerste stap naar het verzekeren van een Europese aanpak, maar heeft een aantal **zwakke punten**. Uit de beoordeling door de Commissie van de tenuitvoerlegging van het kaderbesluit¹⁶ is gebleken dat dit instrument nauwelijks heeft geleid tot enige aanpassing van de nationale maatregelen in de strijd tegen drugshandel. Het heeft niet voldoende bijgedragen aan het bevorderen van justitiële samenwerking in drugshandelzaken.

Zo valt in de meeste lidstaten de handel in chemische precursoren rechtstreeks onder het strafrecht van de betrokken staat. In sommige lidstaten kan deze handel echter uitsluitend worden bestraft als poging tot of medeplichtigheid aan drugshandel. Daardoor zou de rechterlijke macht moeilijkheden kunnen ondervinden om dit misdrijf doeltreffend te vervolgen. Ook de bepalingen in het kaderbesluit betreffende verzwarende omstandigheden (die hoge strafsancities rechtvaardigen) zijn ontoereikend. De bepalingen bestrijken niet alle verzwarende omstandigheden¹⁷ die in voorgaande EU- of VN-instrumenten zijn opgenomen.

Gemeenschappelijke minimumvoorschriften zijn van essentieel belang om het niveau van **vertrouwen** te creëren **dat nodig is om de samenwerking** tussen de justitiële diensten van de lidstaten **te versterken**. De inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon maakt het nu mogelijk dit belangrijke rechtsinstrument juridisch en politiek sterker te maken.

¹² Op de agenda van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 27 en 28 oktober 2011.

¹³ Jaarverslag 2010 van Eurojust.

¹⁴ *Algemeen verslag over de activiteiten van Europol 2010*.

¹⁵ Artikel 83, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

¹⁶ COM(2009) 669 en SEC(2009) 1661.

¹⁷ Bijvoorbeeld inzake het slachtofferschap of gebruik van minderjarigen, zoals vermeld in artikel 3, lid 5, onder f), van het Verdrag van de Verenigde Naties van 1988 tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen en de Resolutie van de Raad van 20 december 1996 inzake de toepasselijke sanctie bij ernstige vormen van illegale handel in drugs (PB C 10 van 11.1.1997, blz. 3).

De Commissie zal nieuwe EU-wetgeving voorstellen om te garanderen dat de misdrijven en sancties op het gebied van drugshandel in de hele EU beter onderling worden aangepast. Het nieuwe voorstel zal:

- (1) **gericht zijn op belangrijke grensoverschrijdende drugshandel** en de georganiseerde criminele netwerken, door de minimale gemeenschappelijke verzwarende of verzachtende omstandigheden te onderzoeken;
- (2) **misdrijven en sancties beter definiëren**, mogelijk met een gedetailleerde uitsplitsing van sancties.
- (3) **strengere rapportageverplichtingen invoeren** voor de lidstaten wat betreft de tenuitvoerlegging en de effecten van de wetgeving.

Om de ontwikkelingen op de drugsmarkt te beoordelen, volstaan niet alleen sterke capaciteiten om gegevens over de vraag naar drugs te verzamelen, ook de verbetering van **gegevensverzameling op het gebied van het aanbod van drugs** is van essentieel belang. Het gebrek aan indicatoren maakt het moeilijk om die ontwikkelingen te evalueren, de belasting van drugsgerelateerde misdaad op de maatschappij in te schatten en de invloed en doeltreffendheid van de terugdringing van het aanbod van drugs te beoordelen.

Op basis van de technische deskundigheid die door het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EWDD) is ontwikkeld, **zal de Commissie** met de steun van Europol **kernindicatoren voorstellen** om de drugsmarkten, de drugsgerelateerde misdaad en de terugdringing van het aanbod van drugs te controleren. De indicatoren dienen om de reacties op het aanbod van drugs doeltreffender te helpen maken.

3. DRUGSPRECURSOREN

De handel in chemicaliën waarvan drugs worden gemaakt, is een zaak van groot belang. Zo zijn er voor het maken van heroïne uit ruwe opium aanzienlijke hoeveelheden drugsprecursoren nodig. Deze chemicaliën worden in verscheidene industrieën legitiem gebruikt, maar zij kunnen aan de legale handel worden onttrokken om voor de productie van illegale drugs te worden aangewend. Ze worden binnen de EU en tussen de EU en verschillende regio's van de wereld gesmokkeld. De bilaterale akkoorden tussen de EU en handelspartners inzake de controle van drugsprecursoren bieden een stevige basis voor de coördinatie van het beleid en de uitwisseling van informatie over de handel in drugsprecursoren. De EU heeft dergelijke akkoorden al met Turkije, Mexico, Chili, de Verenigde Staten, China en de landen van het Andesgebied ondertekend.

Om controles te ontlopen, wijzigen de handelaren de productiemethoden, zetten ze drugsprecursoren om in verschillende stoffen (pre-precursoren) waaruit ze later teruggewonnen worden of onttrekken ze de precursoren aan farmaceutische preparaten.

Alle maatregelen die het misbruik van drugsprecursoren moeten voorkomen, moeten een goed evenwicht vinden tussen het **garanderen van een doeltreffende controle van het misbruik enerzijds, zonder verstoring van de wettige handel in dergelijke stoffen anderzijds**. Een goede samenwerking tussen de autoriteiten – waaronder het Europees Geneesmiddelenbureau en nationale gezondheids-/geneesmiddelenautoriteiten – en economische actoren is in dit verband van essentieel belang.

Bij de **beoordeling**¹⁸ door de Commissie van de uitvoering van de EU-wetgeving betreffende het toezicht en de controle op de handel in drugsprecursoren¹⁹ werden verscheidene aanbevelingen gedaan. Daartoe behoren een versterking van de uitvoering van de bestaande regels, alsmede de mogelijke invoering van een harder regime voor bepaalde chemicaliën (zoals azijnzuuranhydride, de belangrijke precursor voor heroïne) en het garanderen van een passende controle van farmaceutische preparaten die stoffen bevatten waar methamfetamine van wordt gemaakt.

De Commissie onderzoekt manieren om de **EU-regels inzake de controle van de productie van en de handel in drugsprecursoren**, die verschillende categorieën stoffen en reageermiddelen omvatten die veelvuldig gebruikt worden in de vervaardiging van drugs of psychoactieve stoffen, **te versterken** om een doelmatige en eenvormige toepassing van deze regels te garanderen. Zij beoordeelt momenteel de effecten van verscheidene beleidsopties, met als doel wetgevingsvoorstellen in te dienen om de doeltreffendheid te verhogen van de regels die het illegale misbruik voorkomen, terwijl de legitieme handel in precursoren mogelijk blijft zonder buitensporige administratieve lasten. Er zal bijzondere aandacht worden besteed aan de heroïneprecursor, azijnzuuranhydride, en aan de farmaceutische preparaten die efedrine en pseudo-efedrine bevatten waar methamfetamine van wordt gemaakt.

De Commissie zal actie ondernemen om de internationale samenwerking tegen het misbruik van de drugsprecursoren te versterken. Zij onderhandelt met Rusland over een akkoord over drugsprecursoren met het oog op spoedige ondertekening in de komende maanden. Samen met de lidstaten zal de Commissie de samenwerking met de Latijns-Amerikaanse landen versterken en de samenwerking met China, waarmee de EU al dergelijke akkoorden heeft gesloten, voortzetten.

4. CONFISCATIE EN ONTNEMING VAN VERMOGENSBESTANDELEN UIT MISDRIJVEN

De voornaamste drijfveer van grensoverschrijdende, georganiseerde criminaliteit is financieel gewin. Om doeltreffend te zijn moet elke poging om georganiseerde misdaad, inclusief drugshandel, te voorkomen en te bestrijden **aandacht besteden aan de opsporing, bevrozing, inbeslagneming en confiscatie van de opbrengsten uit misdrijven.** Georganiseerde misdaadgroepen profiteren in toenemende mate van de voordelen van een Europa zonder binnengrenzen om in verscheidene EU-lidstaten vermogensbestanddelen te verwerven en vaak in derde landen te verbergen. Zij veranderen ook de witwastechieken.

Het opsporen, bevrozen en confisqueren van vermogensbestanddelen van criminele netwerken is een grote uitdaging. De EU heeft vijf wetgevingsinstrumenten (kaderbesluiten) aangenomen om de handelaren hun winsten te ontnemen²⁰. Deze **instrumenten zijn niet doeltreffend genoeg geweest.** Ze hebben met name overheidsinstanties niet in staat gesteld grote hoeveelheden goederen te confisqueren. Een functionerend netwerk in Europa van

¹⁸ COM(2009) 709.

¹⁹ Verordening (EG) nr. 111/2005 van de Raad van 22 december 2004 (PB L 22 van 26.1.2005, blz. 1); Verordening (EG) nr. 273/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 (PB L 47 van 18.2.2004, blz. 1).

²⁰ Drie kaderbesluiten hebben tot doel de nationale maatregelen voor het bevrozen en in beslag nemen van vermogensbestanddelen uit misdrijven te harmoniseren (2001/500, 2005/212, 2007/845) en twee hebben betrekking op de wederzijdse erkenning van beslissingen van de lidstaten om vermogensbestanddelen uit misdrijven te bevrozen en in te beslag te nemen (2003/577 en 2006/783).

bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen is van essentieel belang om de financiële macht van criminele netwerken te verzwakken en om hun illegale winsten en vermogensbestanddelen doeltreffend aan te pakken.

De Commissie zal **nieuwe en krachtiger EU-wetgeving voorstellen inzake de confiscatie en de ontneming van criminele vermogensbestanddelen en de wederzijdse erkenning van beslissingen tot bevrozing en confiscatie**. Het doel is om een efficiëntere inbeslagname van de opbrengsten uit misdaad te garanderen en te voorkomen dat de opbrengsten opnieuw in de legale economie geïnvesteerd worden of gebruikt worden om andere misdrijven te plegen. Het geplande wetgevingspakket inzake confiscatie en ontneming van vermogensbestanddelen zal ook de drugshandel bestrijken. Het doel ervan is om tot geharmoniseerde minimumvoorschriften te komen en het wederzijds vertrouwen tussen gerechtelijke autoriteiten te versterken.

De Commissie zal de derde **witwasrichtlijn** herzien teneinde de verdediging van de EU tegen het witwassen van geld uit georganiseerde misdaad, inclusief de drugshandel, nog sterker te maken.

5. NIEUWE PSYCHOACTIEVE STOFFEN

In de laatste jaren zijn er vaak nieuwe psychoactieve stoffen, die een soortgelijke werking hebben als illegale drugs, in de EU opgedoken. **Sinds 2005 hebben de lidstaten 115 nieuwe psychoactieve stoffen aangemeld** via het EU-systeem voor vroegtijdige waarschuwingen²¹. Deze worden in "gespecialiseerde" shops of online verkocht, maar sommige stoffen zijn verkrijgbaar bij illegale drugsdealers. Om de nationale wetgeving te omzeilen, krijgen deze drugs vaak het etiket "*niet voor menselijke consumptie*". De snelheid waarmee ze op de markt worden gebracht, **stelt de reactiecapaciteit van de autoriteiten op de proef**.

In 2010 is een recordaantal nieuwe psychoactieve stoffen (41) aangemeld, neerkomend op een derde van alle stoffen sinds 2005. Twee stoffen, BZP en mefedrone²², werden onderworpen aan een **risicobeoordeling op EU-niveau**, waarna de Raad op basis van een voorstel van de Commissie de stoffen aan **controlemaatregelen en strafsancities** heeft onderworpen. Op grond hiervan moeten de lidstaten deze stoffen bij de illegale drugs indelen, waardoor in overeenstemming met de VN-verdragen controlemaatregelen en strafsancities in hun wetgeving worden ingevoerd.

Volgens de Eurobarometerenquête van 2011²³ **heeft 5% van de jongeren die in de hele EU zijn ondervraagd dergelijke stoffen gebruikt**. De prijs van deze stoffen (die lager is dan die van verboden drugs) en het feit dat ze "niet illegaal" zijn – en daardoor erg makkelijk toegankelijk – zouden de snelle verspreiding van deze stoffen in veel lidstaten kunnen verklaren. Hun toxiciteit en het risico eraan verslaafd te raken kunnen echter een vergelijkbaar gevaar vormen voor de gezondheid als dat van illegale drugs.

De Commissie blijft nauw samenwerken met de EU-agentschappen om beter inzicht in dit probleem te krijgen en doeltreffendere antwoorden te vinden, ook op het gebied van preventie. De huidige EU-wetgeving is ontoereikend om deze uitdaging aan te gaan. Uit de

²¹ SEC(2011) 912.

²² BZP in 2008 (PB L 63 van 7.3.2008, blz. 45) en mefedrone in 2010 (PB L 322 van 8.12.2010, blz. 44).

²³ Europese Commissie, Flash Eurobarometer nr. 330, *De houding van jongeren jegens drugs*.

beoordeling van de Commissie **van de werking van Besluit 2005/387/JBZ van de Raad**²⁴ ten aanzien van nieuwe psychoactieve stoffen blijkt dat het besluit op drie belangrijke punten tekortschiet:

- het kan de sterke stijging van het aantal nieuwe psychoactieve stoffen niet opvangen, omdat het vereist dat deze stoffen één voor één met een tijdrovende procedure worden aangepakt;
- het is reactief: aan controlemaatregelen onderworpen stoffen worden snel vervangen door nieuwe met een soortgelijke werking;
- het biedt geen opties voor wettelijke en controlemaatregelen.

De Commissie zal **sterkere EU-wetgeving inzake nieuwe psychoactieve stoffen voorstellen**. Rekening houdend met de snelle ontwikkelingen op dit gebied en het wetenschappelijk bewijs in verband met de aan deze stoffen verbonden risico's, zou het voorstel:

- (1) **het toezicht op en de risicobeoordeling van stoffen versterken** door de steun voor forensische, toxicologische, farmacologische en epidemiologische onderzoeken uit te breiden;
- (2) **sneller en duurzamer reageren** op de komst van deze stoffen, mogelijk door te onderzoeken hoe groepen stoffen kunnen worden aangepakt, afgezien van de noodzaak om wetenschappelijk de schadelijkheid van een afzonderlijke stof voor de gezondheid vast te stellen;
- (3) **een snellere reactie** op de komst van nieuwe stoffen **mogelijk maken**, inclusief de mogelijkheid tijdelijke verboden op te leggen voor stoffen die acute risico's vormen;
- (4) **de wetgeving** inzake drugscontrole, product- en voedselveiligheid, consumentenbescherming en geneesmiddelen **beter afstemmen** om de grote verscheidenheid aan stoffen die opduiken, te bestrijken.

6. TERUGDRINGING VAN DE VRAAG

In de EU zijn diverse maatregelen van kracht om de vraag naar drugs terug te dringen. Deze beogen te voorkomen dat mensen drugs gaan gebruiken en dat ze verslaafd raken, de schadelijke gevolgen van drugsgebruik voor de gezondheid en de maatschappij in te perken en te voorzien in behandeling, ontwenning en re-integratie in de maatschappij. De veranderende vormen van drugsgebruik en het toegenomen meervoudige gebruik van stoffen, zoals het gecombineerd gebruik van illegale drugs en alcohol of voorgeschreven geneesmiddelen, stellen de huidige preventie- en behandelingsmethoden echter op de proef.

Hoewel de laatste jaren meer behandelingen worden gegeven, **blijven er grote verschillen bestaan in het bereik en de kwaliteit van de drugsgerelateerde diensten in de EU.** Ongeveer 670 000 Europeanen worden behandeld met een vervangend middel voor heroïneverslaving, d.w.z. slechts ongeveer de helft van het aantal dat behandeling nodig heeft. De beschikbaarheid van behandeling is in een aantal EU-landen beperkt. In sommige lidstaten

²⁴ COM(2011) 430.

is de doeltreffendheid van veel opleidings-, preventie- en behandelingsprogramma's nog niet geëvalueerd.

Maatregelen zoals omruilprogramma's voor naalden en spuiten, die intraveneuze drugsgebruikers toegang bieden tot naalden en spuiten om te voorkomen dat zij injectiemateriaal delen, hebben geholpen om de verspreiding van hiv en andere via bloed overdraagbare infecties onder drugsgebruikers af te remmen. Het succes van deze maatregelen hangt echter af van duurzame en geïntegreerde strategieën in de hele EU om de verspreiding van drugsgerelateerde via bloed overdraagbare infecties te voorkomen²⁵.

Er bestaat duidelijk **behoefte om drugsgerelateerde diensten uit te breiden en te verbeteren** teneinde ervoor te zorgen dat preventie werkt en dat mensen die behandeld worden, genezen en in de maatschappij re-integreren.

De Commissie zal ook bevorderen dat de kernindicatoren op het gebied van de terugdringing van de vraag naar drugs beter worden toegepast om lidstaten in staat te stellen efficiëntere diensten te verlenen.

De Commissie zal helpen **minimumkwaliteitsnormen** te ontwikkelen om de doeltreffendheid van drugspreventie, behandeling en schadebeperking in de EU te verbeteren. Het doel is om kwaliteitsnormen voor de levering van drugsgerelateerde diensten vast te stellen, bijvoorbeeld het voorschrijven van een gedetailleerde planning van een behandeling die op de individuele behoeften van de patiënt is afgestemd, of kwalificatievereisten voor het personeel. Deze normen zullen samen met het EWDD, de lidstaten en bij drugsgerelateerde diensten betrokken artsen worden ontwikkeld en zullen rekening houden met de verschillende systemen en capaciteiten van de gezondheidszorg in de EU.

Verder zal de Commissie **maatregelen om de schadelijke gevolgen van drugsverslaving voor de gezondheid en de maatschappij te beperken** steunen en bevorderen, onder andere door versterking van educatieve preventie en vroegtijdige steun om verslaving te voorkomen, van de interventies om infecties onder intraveneuze drugsgebruikers te voorkomen en te controleren en van de interventies om drugsgerelateerde sterfgevallen te voorkomen²⁶. Zij zal maatregelen die drugsverslaafden helpen om te genezen en in de maatschappij te re-integreren, blijven ondersteunen²⁷. De Commissie is van plan een tweede verslag in te dienen over de tenuitvoerlegging van de aanbeveling van 2003 betreffende de beperking van schade²⁸, waarin de doeltreffendheid van de preventie en de beperking van de met drugsverslaving samenhangende gezondheidsschade worden beoordeeld.

7. RIJDEN ONDER INVLOED VAN DRUGS

Veel verkeersongelukken in de EU worden veroorzaakt door **mensen die onder invloed van psychoactieve stoffen rijden**. Uit onderzoeken blijkt dat het rijden onder invloed van illegale

²⁵ *Jaarverslag 2010 over de stand van de drugsproblematiek in Europa* van het EWDD.

²⁶ Zoals vermeld in de mededeling van de Commissie inzake de bestrijding van hiv/aids in de EU en de naburige landen, COM(2009) 569.

²⁷ Dergelijke initiatieven zullen financiering blijven ontvangen uit financiële programma's van de EU, waaronder het drugspreventie en voorlichtingsprogramma en het gezondheidsprogramma, alsmede uit het Europees Sociaal Fonds.

²⁸ PB L 165 van 3.7.2003, blz. 31.

drugs het risico op het veroorzaken van een dodelijk verkeersongeluk vergroot. Omdat niet systematisch op EU-niveau gegevens worden verzameld, is verder onderzoek naar de nadelige effecten van het rijden onder invloed van drugs op de verkeersveiligheid echter nodig. Het ontwikkelen van doeltreffend en evenredig optreden tegen het rijden onder invloed van drugs is een belangrijke uitdaging, zoals reeds in het Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte werd aangegeven²⁹.

De Commissie onderzoekt mogelijk optreden op EU-niveau om **rijden onder invloed van drugs aan te pakken** met als doel de verkeersveiligheid te vergroten. Op basis van de resultaten van het door de EU gefinancierde DRUID-project³⁰, dat de invloed van illegale drugs op de verkeersveiligheid, de doeltreffendheid van detectieapparatuur en de mogelijke reacties heeft beoordeeld, zal de Commissie maatregelen voorstellen die zullen helpen om dit probleem doeltreffend aan te pakken. Deze reacties zouden kunnen bestaan in verbetering van de betrouwbaarheid van de apparatuur die bij wegcontroles wordt gebruikt of in passende steun voor de opleiding van verkeersagenten.

8. INTERNATIONALE SAMENWERKING

De EU speelt een voortrekkersrol in de internationale samenwerking tegen drugs. Zij voert een actieve dialoog met de productie- en doorganglanden en verleent politieke, financiële en technische bijstand. Voor een krachtiger antwoord op illegale drugs zal de EU haar betrokkenheid bij de buurlanden, bij de strategische partners alsmede langs de drugsroutes naar de EU moeten versterken op basis van een evenwichtige en alomvattende benadering met volledige eerbiediging van de mensenrechten.

Afgezien van uit de EU afkomstige illegale drugs, zijn er twee belangrijke drugsroutes waarlangs drugs de EU binnenkomen. Dit zijn de "cocaineroute" (van Latijns-Amerika via West-Afrika naar de EU) en de "heroïneroute" (van Afghanistan via de Westelijke Balkan of Centraal-Azië naar de EU). De EU-aanpak om illegale drugs internationaal te bestrijden is driedelig:

alomvattend – het Verdrag van Lissabon stelt de EU in staat om de samenwerking met derde landen op het gebied van wetshandhaving te versterken, teneinde hen te helpen de capaciteit van gerechtelijke systemen te verbeteren en de rechtstaat te bevorderen, waarbij de mensenrechten volledig worden geëerbiedigd. De EU richt zich op het vinden van langetermijnoplossingen, bijvoorbeeld door in landen zoals Afghanistan te zoeken naar alternatieve bestaansmiddelen voor landbouwers die drugs telen op het platteland, alsmede door de vraag in de landen van oorsprong en doorvoer terug te dringen. De EU blijft met zowel de doorvoer- als de productielanden nauw samenwerken, aangezien beide te lijden hebben onder toenemend drugsgebruik onder hun bevolking en gerelateerde volksgezondheidsproblemen, en niet veel institutionele capaciteit hebben om het probleem aan te pakken;

geografisch – de EU zal haar "drugsroute"-benadering verder consolideren, die haar in staat stelt het probleem vanaf de teelt van de drugsgewassen tot de komst van de drugs op haar markt in zijn totaliteit aan te pakken. Samenwerking met **de landen van het Europees**

²⁹ COM(2011) 144.

³⁰ Rijden onder invloed van drugs, alcohol en medicijnen. <http://www.druid-project.eu>.

nabuurshapsbeleid (ENB) zal een prioriteit blijven. Er zal aan de kandidaat-lidstaten voortdurend steun worden verleend voor capaciteitsopbouw, met name via het instrument voor pretoetredingssteun, om hen in staat te stellen de drugshandel en het drugsmisbruik aan te pakken. De EU zal haar betrokkenheid bij de **Latijns-Amerikaanse³¹, Caribische en Afrikaanse landen** alsmede bij de belangrijke regionale organisaties versterken om de capaciteitsopbouw te coördineren. Hierbij wordt voortgebouwd op het succes van de samenwerkingsplatforms van verbindingsofficieren in West-Afrika;

samenwerking met strategische partners – de EU zal voortbouwen op haar betrokkenheid bij de strategische partners die een gemeenschappelijk belang hebben in de aanpak van illegale drugs. In de strijd tegen drugshandel is de samenwerking met de Verenigde Staten in verband met de gegevens uit passagierslijsten (PNR) erg waardevol gebleken. De EU en de Verenigde Staten onderzoeken manieren om een gezamenlijk wetshandhavingsnetwerk inzake drugshandel op te zetten en om capaciteitsopbouwprojecten in West-Afrika, Latijns-Amerika en het Caribisch gebied te coördineren. De EU intensificeert haar inspanningen met de Verenigde Staten en Rusland om in **Centraal-Azië** de drugshandel te beperken en drugsmisbruik te voorkomen. Ook werkt de EU met internationale partners aan het verbeteren van de internationale samenwerking om de drugseconomie in Afghanistan, die de wereld van 90% van de heroïne voorziet, aan te pakken.

Verdere maatregelen om de internationale samenwerking op het gebied van drugs te versterken, zullen in het kader van de aan de gang zijnde evaluatie van de huidige EU-drugsstrategie en actieplannen inzake drugs worden overwogen.

9. CONCLUSIES

Het Europese drugsbeleid heeft tot doel het welzijn van de maatschappij en van het individu te beschermen en te verbeteren, de volksgezondheid te beschermen, de bevolking een hoog niveau van veiligheid te bieden en het drugsprobleem evenwichtig en geïntegreerd te benaderen. De inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon en de ontmanteling van de pijlerstructuur in de EU-beleidsvorming bieden nieuwe mogelijkheden voor de integratie van alle beleidsgebieden die voor de aanpak van de drugsproblematiek van belang zijn. De omvang van de drugsproblematiek in Europa en haar wijzigende aard vereisen **een snel, krachtig en doeltreffend EU-optreden**. De Commissie is vastberaden haar reacties op illegale drugs en nieuwe psychoactieve stoffen die een soortgelijke werking hebben (voornamelijk nieuwe synthetische drugs)³² op te voeren door gebruik te maken van de nieuwe mogelijkheden die het Verdrag van Lissabon biedt.

De Commissie zal de volgende wetgevingsvoorstellen doen:

³¹ Het COPOLAD-programma biedt een solide kader om de inspanningen met de Latijns-Amerikaanse landen in de aanpak van alle aspecten van het drugsbeleid voort te zetten. Bovendien zullen, in het licht van de groeiende bezorgdheid op dit gebied, drugsgerelateerde veiligheidskwesties met Latijns-Amerika en het Caribisch gebied worden besproken.

³² Het eerste EU-initiatief inzake nieuwe psychoactieve stoffen was Gemeenschappelijk Optreden 97/396/JBZ van 16 juni 1997 betreffende de uitwisseling van informatie, de risicobeoordeling en de controle inzake nieuwe synthetische drugs. Nieuwe psychoactieve stoffen zijn voornamelijk nieuwe synthetische drugs, maar zij omvatten ook organische stoffen. Het gemeenschappelijk optreden is vervangen door 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 stoffen.

- (1) een wetgevingspakket over drugs waarbij wordt voorgesteld om het kaderbesluit van de Raad inzake drugshandel en het besluit van de Raad inzake nieuwe psychoactieve stoffen te herzien;
- (2) wetgevingsvoorstellen inzake drugsprecursoren;
- (3) wetgevingsvoorstellen inzake de confiscatie en de ontneming van de opbrengsten uit misdrijven en tevens inzake de versterking van wederzijdse erkenning van beslissingen tot bevrozing en tot confiscatie;
- (4) nieuwe wetgevingsvoorstellen om het witwassen van geld te bestrijden.

Bovendien zal de Commissie:

- (5) indicatoren voorstellen om toezicht te houden op het drugsaanbod, de drugsgelateerde misdaad en de terugdringing van het drugsaanbod om zo de maatregelen om het drugsaanbod terug te dringen, doeltreffender te maken;
- (6) minimumkwaliteitsnormen voorstellen om de diensten op het gebied van drugspreventie, behandeling en schadebeperking te verbeteren.

De Commissie nodigt het Europees Parlement en de Raad, het maatschappelijk middenveld en andere belangrijke belanghebbenden uit om deel te nemen aan een debat over doeltreffende reacties op illegale drugs en nieuwe psychoactieve stoffen. Om alle geïnteresseerde belanghebbenden in staat te stellen aan dit debat bij te dragen, zal de Commissie online een openbare raadpleging starten over de vraag hoe illegale drugs en de komst van nieuwe stoffen die een soortgelijke werking hebben als illegale drugs, het best kunnen worden aangepakt.