

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende nieuwe psychoactieve stoffen

COM(2013) 619 final — 2013/0305 (COD)

COM(2013) 618 final — 2013/0304 (COD)

(2014/C 177/10)

Rapporteur: **David SEARS**

De Europese Commissie, de Raad en het Europees Parlement hebben op resp. 4, 7 en 8 oktober 2013 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over het

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende nieuwe psychoactieve stoffen

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

De afdeling Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 19 december 2013 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 21 en 22 januari 2014 gehouden 495^e zitting (vergadering van 21 januari 2014) het volgende advies uitgebracht, dat met 148 stemmen vóór, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Samenvatting en aanbevelingen

1.1 Het EESC is het ermee eens dat het Besluit van de Raad van 2005 ⁽¹⁾ over nieuwe psychoactieve stoffen nodig moet worden aangepast. Het vindt ook dat het optreden van de betrokken EU-agentschappen beter moet worden gecoördineerd, dat er een strakker tijdschema voor gegevensverzameling moet komen en dat er meer nuance moet kunnen worden aangebracht in de interne classificatie van stoffen die een gering, gematigd of ernstig risico inhouden. Eventuele maatregelen om het aanbod aan banden te leggen moeten tijdig en op evenredige wijze uitgaan van deze classificatie.

1.2 Het EESC constateert ook dat er vaak geen basisgegevens voor de bijbehorende effectbeoordeling voorhanden waren, dat het gebruik van nieuwe psychoactieve stoffen varieert binnen de EU en dat er grote verschillen zijn in de algemeen heersende opvattingen en de reacties van de politiek. De Commissie wijst terecht op wat politiek haalbaar is volgens het EU-Verdrag en rekening houdend met de huidige financiële beperkingen, maar zou los hiervan moeten aangeven wat werkelijk nodig is.

1.3 Het EESC is van mening dat er ook lering kan worden getrokken uit de ontwikkelingen in landen buiten de EU, en dat hieraan in eventuele volgende effectbeoordelingen aandacht moet worden besteed. Ondertussen is het van essentieel belang dat het verzamelen van gegevens in de EU over alle factoren (beschikbaarheid van stoffen, aanvoerroutes, economische kansen en sociale behoefte), communicatiekanalen (internet en sociale media) en gevolgen (meetbare ziekte en andere schade) wordt verbeterd en beter gefinancierd wordt.

1.4 Er is een aantal technische aspecten dat moet worden verduidelijkt als dit voorstel voor een verordening blijft zoals het is; deze aspecten worden besproken in paragraaf 5 van dit advies. Het succes staat of valt met politieke steun, beschikbaarheid van gegevens en financiering door de lidstaten. Er moeten praktische doelstellingen worden afgesproken. Onderzoek moet doorgaan en er moeten goede (en slechte) praktijkvoorbeelden van controle en behandeling worden vastgesteld. De plannen voor en resultaten van onderzoeksprogramma's die door de EU worden gefinancierd, zoals eSBIRTes, Orion en ALICE-RAP, moeten regelmatig worden gedeeld met andere betrokkenen en moeten meer aandacht krijgen in effectbeoordelingen en in eventuele latere wetgevingsvoorstellen. Gegevensverzameling, risicobeoordeling en kennisoverdracht moeten in realtime worden voortgezet via het EU-drugsforum (of misschien via een breder „platform voor nieuwe psychoactieve stoffen”), waarbij alle stakeholders, vooral de direct betrokken ngo's en steungroepen, worden betrokken. Dit moet voor alle nieuwe psychoactieve stoffen gelden, ook voor de reeds aangemelde stoffen die los, in mengsels of als versnijdingsmiddel in andere nieuwe psychoactieve stoffen worden gebruikt. Er moeten vaker afspraken worden gemaakt met lidstaten over prioriteiten en eventuele maatregelen. Ook moet worden gedacht aan alternatieven voor of aanvullingen op een uniforme EU-regeling die alleen op vermindering van het aanbod is gericht.

⁽¹⁾ 2005/387/JBZ, PB L 127 van 20.5.2005, blz. 32.

2. Inleiding

2.1 Onder „psychoactieve” stoffen worden stoffen verstaan die in de natuur voorkomen of met opzet voor bepaalde, legale dan wel illegale, doeleinden zijn vervaardigd, en die behalve hun fysische, chemische, toxicologische en ecologische kenmerken het vermogen hebben om, als zij door mensen om wat voor reden dan ook worden geconsumeerd, in te werken op hun centrale zenuwstelsel en stimulerend of deprimerend werken, alsook hallucinaties en/of veranderingen in hun motorische functies, denken, gedrag of stemming veroorzaken.

2.2 Deze effecten kunnen als nuttig worden beschouwd wanneer de stoffen onder gecontroleerde omstandigheden worden bereid, voorgeschreven en gebruikt als geneesmiddelen om specifieke aandoeningen te behandelen, dan wel als nutteloos en mogelijk of feitelijk gevaarlijk tot zeer gevaarlijk indien zij puur omwille van de verwachte voordelen van voornoemde effecten worden toegediend. Deze risico's nemen sterk toe als de stoffen ook verslavend werken en als het gebruik ervan economisch exploiteerbaar is.

2.3 Daarom zijn stoffen als morfine, heroïne, cocaïne, ecstasy en cannabis en hun vele afgeleiden en precursoren, evenals een reeks amfetamines, barbituraten, benzodiazepines en andere „psychedelische” drugs, in de hele wereld met wisselend succes onderworpen aan toezicht in het kader van twee VN-Verdragen ⁽²⁾ (1961, 1971) en een Protocol ⁽³⁾ (1972), die door landen in de wereld in uiteenlopende mate ten uitvoer zijn gelegd.

2.4 Alle psychoactieve stoffen die niet zoals hierboven omschreven in kaart zijn gebracht en onder toezicht staan, worden met het oog op (o.m.) de EU-regelgeving als „nieuw” aangemerkt, ongeacht de tijd dat zij al bekend zijn of voor andere, vaak legitieme, doeleinden zijn aangewend. Zij worden alleen „nieuwe psychoactieve stoffen” genoemd wanneer bekend is (of aangenomen wordt) dat zij uitsluitend vanwege hun psychoactieve eigenschappen worden verhandeld of verspreid, om zonder medisch of ander toezicht te worden gebruikt door individuele consumenten.

2.5 Alcohol, tabak en cafeïne, die in verschillende doseringen aan alle bovengenoemde criteria voor nieuwe psychoactieve stoffen en langdurige schade voldoen, vallen uitdrukkelijk buiten de definities van de VN en de EU. Dat is niet zo gemakkelijk „op straat” of in wetenschappelijk onderzoek, waar alcohol, tabak en cafeïne tezamen worden gebruikt, met de gecombineerde effecten van dien, gegeven het feit dat de sociale en gezondheidseffecten van alcohol en tabak groter zijn dan die van de meeste nieuwe psychoactieve stoffen. Maar onderzoekers en regelgevers zijn het hierover niet altijd eens en het is de hoogste tijd dat op een algemeen aanvaarde wijze op kwantitatieve basis wordt nagegaan wat de omvang van de eventuele schade en risico's is.

2.6 Gebleken is dat er meer dan 300 nieuwe psychoactieve stoffen zijn die in de hele EU af en toe of gedurende langere tijd worden (of zijn) gebruikt. Bijna elke week wordt er wel een nieuwe stof aangemeld door een lidstaat. Omdat er geen toezicht wordt uitgeoefend op deze stoffen, zijn ze niet illegaal en kunnen ze dus worden omschreven als „legaal”, wat ten onrechte ook impliceert dat ze ook „veilig” of „goedgekeurd” zijn. In veel gevallen zijn er weinig wetenschappelijke gegevens voorhanden om deze veronderstellingen te bevestigen of te ontcrachten. Nieuwe moleculen kunnen, soms in opdracht van georganiseerde groepen of individuen in de EU, snel als varianten van moleculen die specifiek worden verboden, worden gesynthetiseerd en worden geïmporteerd uit China of India. Ook binnen de EU kunnen bestaande moleculen voor andere dan legitieme doeleinden worden aangewend. In de meeste gevallen is geld verdienen de drijfveer; in andere gevallen staat het omzeilen van de wet voorop. Nationale contactpunten binnen het Europees Netwerk voor informatie over drugs en drugsverslaving („Reitox”) zorgen voor vroegtijdige waarschuwing en delen informatie over recent ontdekte, nieuwe psychoactieve stoffen.

2.7 Nieuwe psychoactieve stoffen worden verhandeld onder veel niet-systematische, verkorte en/of exotische handelsnamen, vaak in combinatie met andere verboden, nieuwe of niet-toegestane producten, waaronder kruidenproducten, medicinaal werkzame stoffen, levensmiddelenadditieven, tabak, cafeïne en inerte vulstoffen. De inhoud varieert en wordt niet gecontroleerd; veiligheidswaarschuwingen ontbreken of worden alleen gegeven om de verkoop mogelijk te maken („niet voor menselijke consumptie”). Etiketten bevatten soms opzettelijk misleidende informatie („badzout” of „wierook” voor producten die waarschijnlijk worden geïnhaald, gerookt of geïnjecteerd).

2.8 De verkoop vindt plaats via gespecialiseerde verkooppunten of kleinhandelaren (head-, smart- of smokesshops, samen met „tabakstoebehoren”) en via het internet (op sites waar met een kredietkaart kan worden betaald, beoordelingen van het product en de aanbieder kunnen worden achtergelaten, en snelle levering aan huis wordt gewaarborgd). Anonieme websites leveren bijzondere problemen op. De prijzen voor een dosis zijn doorgaans laag ten opzichte van illegale drugs. Sociale media moedigen nieuwe trends aan en helpen ervaringen uit te wisselen. Het gebruik ervan (als „legal highs”, club-, party-, recreatieve of chemische drug) varieert sterk binnen de EU en lijkt gestaag toe te nemen; vooral het gebruik in Ierland, Polen, Letland en het Verenigd Koninkrijk is kennelijk bovengemiddeld. Het aantal mensen dat als direct gevolg van druggebruik in een ziekenhuis wordt opgenomen, blijft relatief laag (de vraag is in hoeverre dit, bij gebrek aan betrouwbare gegevens, een reële maatstaf is voor de werkelijke schade die wordt aangericht).

⁽²⁾ Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen, 1961.

⁽³⁾ VN-Protocol tot wijziging van het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen, 1972.

2.9 In overeenstemming met het bovenstaande, en in vergelijking met regelmatige, verslaafde, gebruikers van illegale drugs, zijn gebruikers van nieuwe psychoactieve stoffen (met name in het VK, waar ook veel gegevens voorhanden zijn) tot dusver eerder jong, redelijk welgesteld, niet-crimineel en sneller geneigd om, indien nodig, zich voor een medische behandeling aan te melden. Vaak komen zij daar goed uit, omdat zij hun gezins- en beroepsleven nog op de rails hebben. Wanneer zich ongevallen voordoen of wanneer er doden vallen, wordt dit meestal als een onverwacht persoonlijk drama gezien, dat veel aandacht in de media en, om dezelfde redenen, in de politiek krijgt.

2.10 Gezien het bovenstaande wekt het nauwelijks verbazing dat er grote verschillen bestaan tussen hoe bevolking en overheid in de EU-lidstaten en overal ter wereld denken over het toezicht op nieuwe psychoactieve stoffen. Uruguay heeft cannabis onlangs gelegaliseerd. Nieuw-Zeeland zal psychoactieve stoffen met een „aanvaardbaar” laag risico die op kwaliteit worden gecontroleerd, toelaten. Ierland heeft het aantal verkooppunten drastisch teruggebracht; Nederland en Canada overwegen hetzelfde. Het VK heeft altijd gekozen voor een verbod op bepaalde of hele groepen verdovende middelen, maar bekijkt nu alternatieve strategieën. België is van plan een verbod op bepaalde groepen verdovende middelen in te voeren. Er zijn pogingen ondernomen om de onlineverkoop van illegale drugs via anonieme sites aan banden te leggen; de kans is echter groot dat de legale verkoop floreert.

3. Samenvatting van het Commissievoorstel

3.1 In 2005 stelde de Raad ⁽⁴⁾ bij besluit het kader vast voor de uitwisseling van informatie, de risicobeoordeling en de controle ten aanzien van nieuwe psychoactieve stoffen. Maar de praktijk bleek weerbarstig; er werd weinig informatie ingewonnen, risico's werden nauwelijks in kaart gebracht en er waren weinig opties voor restrictieve maatregelen. In 2011 verzocht de Raad de Commissie het desbetreffende besluit te herzien.

3.2 Dit voorstel bevat de maatregelen die nodig worden geacht, alsook een voorstel voor een richtlijn tot wijziging van het kaderbesluit van de Raad ⁽⁵⁾ betreffende de vaststelling van minimumvoorschriften op het gebied van de illegale drugshandel. Hiermee wordt de definitie van „drug” verruimd, hetgeen betekent dat nieuwe psychoactieve stoffen die ernstige gezondheids-, sociale en veiligheidsrisico's inhouden en die daarom in de EU aan permanente marktbeperkingen zijn onderworpen, in dezelfde categorie worden ondergebracht als de reeds door de VN gereguleerde stoffen.

3.3 Ter aanvulling van het voorstel voor een verordening speciaal over nieuwe psychoactieve stoffen heeft de Commissie een beoordeling van de effecten uitgevoerd. De conclusie luidt dat er in de hele EU verschillen bestaan qua beschikbaarheid van gegevens, werkelijk gebruik, kosten van gezondheidszorg en reacties van het publiek en de overheid. Waar gegevens ontbreken, worden aannames gedaan. Beleidsopties worden beoordeeld aan de hand van de mate waarin zij doelstellingen verwezenlijken, economische, financiële en sociale impact teweegbrengen, en evenredig en acceptabel voor stakeholders zijn.

3.4 Het voorstel is gebaseerd op artikel 114 VWEU, dat een goede werking van de interne markt beoogt met een hoog beschermingsniveau op het gebied van volksgezondheid, veiligheid en consumentenbescherming. Het maakt sneller EU-ingrijpen mogelijk, effent het pad voor gericht en adequaat optreden, pakt problemen in verband met tweeledig gebruik aan, biedt een oplossing voor het gebrek aan rechtszekerheid voor legale marktdeelnemers en verbindt de markt voor nieuwe psychoactieve stoffen met de ruimere interne markt.

3.5 Het voorstel bevat een tijdpad voor het verzamelen van gegevens voor een gezamenlijk verslag van de Commissie, het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EWDD), Europol en andere Europese agentschappen die hier nauw bij betrokken zijn (Europees Geneesmiddelenbureau, Europees Agentschap voor chemische stoffen en Europese Autoriteit voor voedselveiligheid) op basis van vroegtijdige waarschuwingen van de lidstaten voor pas ontdekte nieuwe psychoactieve stoffen.

3.6 Dit verslag kan de aanzet geven tot een officiële risicobeoordeling door het EWDD, als basis voor actie door de Commissie. Er worden criteria voorgesteld om onderscheid te maken tussen geringe, gematigde en ernstige gezondheids-, sociale en veiligheidsrisico's. Waar de risico's laag worden ingeschat, worden er geen maatregelen genomen. In het geval van gematigde of ernstige risico's kan de Commissie een tijdelijk of permanent verbod op de verkoop — en, in bepaalde gevallen, op de productie, distributie, import of export — van specifieke nieuwe psychoactieve stoffen opleggen.

⁽⁴⁾ Zie voetnoot 1.

⁽⁵⁾ 2004/757/JBZ, PB L 335 van 11.11.2004, blz. 8.

3.7 Het voorstel bevat een bepaling aangaande heronderzoek van risiconiveaus in het licht van nieuwe informatie en aangaande regelmatige verslaglegging en evaluatie van de uitvoering, toepassing en doeltreffendheid van de verordening. Onderzoek en analyse worden voortgezet. De lidstaten worden verplicht om regels vast te stellen inzake de administratieve sancties die van toepassing zijn op inbreuken op marktbeperkingen en om te waarborgen dat deze doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. Het voorstel heeft volgens de Commissie geen directe gevolgen voor de EU-begroting.

3.8 De verordening treedt 20 dagen na de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie in werking en is verbindend voor alle lidstaten. Het oorspronkelijke besluit van de Raad ⁽⁶⁾ wordt ingetrokken en vervangen.

4. Algemene opmerkingen

4.1 Het EESC was ingenomen met de mededeling van de Commissie uit 2011, getiteld „Naar een sterker Europees antwoord op de drugsproblematiek” en het voorstel voor een verordening betreffende drugsprecursoren uit 2012. Het EESC keek uit naar voorstellen inzake „nieuwe psychoactieve stoffen” en stelde voor globale richtsnoeren voor effectief optreden op Europees en nationaal niveau op te stellen.

4.2 In het geval van drugsprecursoren werd met name stilgestaan bij de vraag in hoeverre de betrokken partijen (de Commissie en een beperkt aantal erkende fabrikanten, handelaren en eindgebruikers) zich strikt hadden gehouden aan de bepalingen van artikel 12 van het VN-Verdrag van 1988 ⁽⁷⁾ en nauw hadden samengewerkt om hun doelstellingen te bereiken. In het geval van de kleine hoeveelheden azijnzuuranhydride die worden gebruikt voor de productie van heroïne konden deze vrij precies worden vastgesteld.

4.3 Dit is nog niet het geval met nieuwe psychoactieve stoffen omdat er grote verschillen zijn tussen de lidstaten, en ook op internationaal niveau, in het feitelijke gebruik ervan en in de wijze waarop het publiek en de politiek hierop reageert. Belangrijke gegevens worden vaak niet verzameld of gebundeld; individuele tragedies trekken media-aandacht; politieke reacties worden niet altijd geschraagd door, en kunnen rechtstreeks indruisen tegen, wetenschappelijk en professioneel advies; andere complicerende factoren, waaronder het op veel grotere schaal verspreide en schadelijke gebruik van alcohol en tabak, worden te gevoelig geacht om aan uniforme regelgeving te onderwerpen; er bestaat een duidelijke generatiekloof op het gebied van internetmarketing en de rol van sociale media in perceptievorming, het nemen van risico's en het recreatieve gebruik van psychoactieve stoffen, zowel oude als nieuwe.

4.4 In deze, duidelijk erg moeilijke, context voor iedereen die probeert op te treden tegen nieuwe psychoactieve stoffen lijken twee opmerkingen uit eerdere adviezen van het EESC hier van toepassing te zijn, nl. dat „*de staat geen grotere risico's en schade mag veroorzaken dan die waartegen hij beoogt te beschermen*” ⁽⁸⁾ en dat „*het beleid gebaseerd dient te zijn op gegevens en bewijs — en niet omgekeerd*” ⁽⁹⁾, wat overigens ook voor veel andere, voor de wetgever belangrijke, gevallen geldt. Maar dat is wellicht gemakkelijker gezegd dan gedaan.

4.5 Het punt met de huidige voorstellen is zeker niet dat ze nadelige gevolgen zullen hebben, maar dat ze misschien onvoldoende gunstige gevolgen zullen hebben, en dat ze een brede maatschappelijke en multidisciplinaire, op feiten gebaseerde, aanpak in de weg zullen staan, die nodig is om alleen al eens te worden over de huidige situatie en over de langetermijndoelstellingen voor bepaalde bevolkingsgroepen. Als hierover vooraf geen akkoord kan worden bereikt, en hiervoor geen politieke en financiële steun kan worden verkregen, dan moet dit in een voorstel voor een verordening op EU-niveau worden erkend.

4.6 Het EESC constateert dat het voorstel andere bedoelingen heeft, waaronder het aanpakken van problemen in verband met tweeledig gebruik, het misbruik van legale stoffen binnen de EU en het gebrek aan rechtszekerheid voor „legale marktdeelnemers”. Deze worden echter niet gekwantificeerd in de effectbeoordeling en krijgen weinig aandacht in het voorstel. Andere mogelijkheden om lacunes te dichten die in andere regelgeving zijn blijven bestaan, komen helemaal niet aan bod. Het is daarom moeilijk te beoordelen of de gekozen rechtsgrondslag (artikel 114 VWEU) de juiste is of niet. Statistische gegevens over de 300 stoffen die tot dusver in kaart zijn gebracht kunnen worden gebruikt om dit en andere punten te verduidelijken.

4.7 Het EESC is stellig van mening, en heeft herhaaldelijk verklaard, dat regulering van het aanbod slechts een deel van de oplossing is en op zich waarschijnlijk geen nuttige of meetbare resultaten oplevert. Er moet meer aandacht worden besteed aan het doorgronden van de vraag en er moeten betere oplossingen worden bedacht om ervoor te zorgen dat hieraan met zo min mogelijk risico kan worden voldaan. Zoals altijd kan risico nooit volledig worden uitgesloten, maar het kan wel aanzienlijk worden verminderd. Betere gegevens, die op de juiste wijze worden verspreid, moeten daarbij helpen.

⁽⁶⁾ Zie voetnoot 1.

⁽⁷⁾ Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen, 1988.

⁽⁸⁾ Zie EESC-advies, PB C 229 van 31.7.2012, blz. 85.

⁽⁹⁾ Zie EESC-advies, PB C 76 van 14.3.2013, blz. 54.

4.8 Het EESC constateert ook dat waar strafrechtelijke sancties worden toegepast, deze beperkt moeten zijn tot degenen die een slag willen slaan uit de verkoop van stoffen die al op een zwarte lijst staan of die waarschijnlijk een groot gevaar vormen voor de menselijke gezondheid. Dat geldt met name voor nieuwe psychoactieve stoffen, waarvan de risico's tot dusver kleiner lijken dan voor „oude” of niet-toegestane psychoactieve stoffen; in dit geval zou inhechtenisneming van de gebruikers, en hun onvermijdelijke blootstelling aan „oude” psychoactieve stoffen, zowel voor de personen zelf als voor de samenleving de slechtst mogelijke oplossing zijn. Dit moet in het voorstel duidelijk worden vermeld als de maatregelen geloofwaardig moeten overkomen bij de betreffende bevolkingsgroepen, vooral de direct betrokken jongeren, in de EU.

5. Specifieke opmerkingen

5.1 Het voorstel bevat definities van sommige, maar niet van alle belangrijke begrippen die worden gebruikt. Het legt echter niet uit hoe zij van toepassing zouden moeten zijn op deze ongebruikelijk gestructureerde, snel groeiende, deels legale, deels criminele, deels transparante, deels gereguleerde markt voor producten die grotendeels buiten de EU worden vervaardigd. Een „marktdeelnemer” wordt niet gedefinieerd en kan vermoedelijk legaal (iemand die nieuwe psychoactieve stoffen direct, of via een headshop of via het internet verkoopt) of illegaal (een dealer in verboden verdovende middelen) zijn. Wat betekent „op de markt brengen” in het kader van internationale onlineverkoop? Waarom zou een „mengsel” slechts twee of meer nieuwe psychoactieve stoffen bevatten, en bijvoorbeeld niet een nieuwe psychoactieve stof plus wisselende hoeveelheden tabak, cafeïne, kruiden en vulstoffen? Is het beter om de aandacht vooral te richten op „gebruikers” in de zin van „iedereen die zonder medisch toezicht nieuwe psychoactieve stoffen gebruikt” in plaats van op de grotere groep „consumenten” („personen die handelen voor andere doeleinden dan hun handels-, ondernemings- of beroepsactiviteit”), die hiervan weinig gevolgen ondervinden? Als het voorstel proactief beoogt te zijn, in plaats van reactief, moet het dan ook niet gericht zijn op nieuwe psychoactieve stoffen „waarvan op basis van wetenschappelijke beoordelingen redelijkerwijs mag worden verwacht dat zij zullen worden ontwikkeld”? En vooral: Waarom is de bewijslast verschoven van de aanbieders, die zouden moeten aantonen dat hun producten een „gering risico” hebben, naar het EWDD en de Commissie, zodat het lijkt alsof die goedkeuring verlenen?

5.2 „Nieuwe psychoactieve stoffen” kunnen ook duidelijker worden gedefinieerd; misschien kan in plaats van over „nieuwe” — waarvan alleen sprake is in verband met de bestaande VN-Verdragen — beter over „in het kader van dit EU-voorstel aangemelde” stoffen worden gesproken. Aangezien stoffen niet routinematig op hun psychoactieve eigenschappen (kunnen en zouden mogen) worden getest in het kader van REACH of andere regelgeving betreffende stoffen, is er weinig informatie over hoeveel moleculen deze effecten uiteindelijk in meerdere of mindere mate vertonen (of naar verluidt vertonen). Aangezien de term „psychoactieve stoffen” alleen wordt gebruikt wanneer de effecten worden ervaren door mensen, ligt het voor de hand dat niet of nauwelijks op dieren kan worden getest.

5.3 Het EESC constateert enigszins verontrust dat het voorstel op individuele stoffen is gericht, en niet op de veel verkochte mengsels. Er is een termijn vastgesteld voor de reactie van de agentschappen, maar niet voor de Commissie; het is niet bekend wanneer zij met het gezamenlijk verslag of de risicobeoordeling moet beginnen. Het proces begint als „verschillende” lidstaten dezelfde nieuwe psychoactieve stof opsporen; waarom is één lidstaat niet voldoende, als het een groot probleem betreft? Hoeveel is „verschillend”? Het is onduidelijk wat de Commissie zal besluiten bij (het vermoedelijke) gebrek aan verdere informatie van de agentschappen en, vooral ook, bij gebrek aan politieke input uit de lidstaten. Andere Europese of nationale regelgeving bevat geen bepaling op grond waarvan actie kan worden ondernomen, bijv. wetgeving inzake benamingen, warenwetgeving, algemene consumentenbescherming of andere wetgeving inzake chemische stoffen, geneesmiddelen of gezondheid en veiligheid van voedsel. Voor headshops, als die al mogen blijven bestaan, moet het huidige consumentenrecht gaan gelden.

5.4 Het EESC maakt zich vooral zorgen over het gebrek aan extra middelen voor deze werkzaamheden. Als deze exercitie begrotingsneutraal kan worden uitgevoerd, waarom wordt dat nu dan nog niet gedaan? Kunnen er zonder dergelijke financiering wel tastbare resultaten worden bereikt? Is een verordening (die tot de lidstaten is gericht) noodzakelijk om te beschrijven hoe de verschillende EU-agentschappen moeten samenwerken of kan deze interne gang van zaken sneller en in onderling overleg, in het licht van de ervaring, worden aangepast?

5.5 Het EESC constateert dat de effectbeoordeling waarop dit voorstel is gebaseerd onvoldoende vergelijkbare gegevens bevat van alle lidstaten over het gebruik, de effecten en de gezondheidskosten van nieuwe psychoactieve stoffen. Als kan worden aangetoond dat deze algemeen en aanzienlijk zijn, dan kan optreden door de EU-agentschappen een kostenefficiënte oplossing zijn. Het baart het EESC zorgen dat het voorstel geen minimumnormen voor verslaglegging bevat, waardoor mogelijk meer erkenning en steun voor de grotendeels op basis van vrijwilligheid werkende nationale contactpunten, die via „Reitox” essentiële gegevens leveren, geboden is.

5.6 Het EESC vindt ook dat nieuwe psychoactieve stoffen aan de hand van eerder overeengekomen criteria intern geclassificeerd moeten worden als stoffen die, volgens het thans beschikbare bewijsmateriaal, een gering, gematigd of ernstig risico inhouden. Dat wil echter niet zeggen dat daarmee de verkoop legaal of veilig wordt verklaard, en dit moet ook duidelijk blijken uit alle openbaar gemaakte lijsten van stoffen. Gezien het gebrek aan beschikbare gegevens en de moeilijkheden van kwantitatieve risicobeoordeling, ligt herclassificatie op basis van verder bewijs in de lijn der verwachting.

5.7 Het EESC vindt het ook een goede zaak dat in de huidige EWDD-richtsnoeren inzake risicobeoordeling van nieuwe psychoactieve stoffen staat dat andere „oude” of niet-toegestane maar op grote schaal gebruikte en meer bekende psychoactieve stoffen — waaronder bijvoorbeeld heroïne, cocaïne, cannabis, ecstasy, alcohol en tabak — als markers op dezelfde schaal moeten worden opgenomen. Als dit met al het beschikbare bewijsmateriaal niet kan worden gedaan, dan kan het ook niet worden gedaan voor nieuwe psychoactieve stoffen, waarvoor het bewijs schaars, onvolledig en vaak tegenstrijdig is; nieuwe, pas op de markt gebrachte psychoactieve stoffen hebben misschien weinig sociale, strafrechtelijke of milieu-impact, maar kunnen nog altijd zeer gevaarlijk zijn voor de menselijke gezondheid als zij op deze manier worden gebruikt.

5.8 Het EESC is ervan overtuigd dat deze meer holistische aanpak van de verslaving aan en afhankelijkheid van drugs ook de financiering van preventieve maatregelen en behandelingen op nationaal niveau ten goede kan komen. Begrip voor het gedrag en de houding van verschillende leeftijdsgroepen (10-18, 18-25 en 25+) is daarbij essentieel. Sociale media en online marketing- en adviesdiensten spelen al een belangrijke rol in de trendvorming en het verspreiden van waarschuwingen en zullen een nog grotere invloed krijgen op de persoonlijke besluitvorming op dit gebied. Pogingen om dit in de gaten te houden verdienen alle steun en financiële middelen. Een goede bescherming van de gezondheid zou voorrang moeten krijgen op justitie en interne markt.

5.9 Het EESC ziet in dat regelgeving te zijner tijd wellicht geboden is, maar het is allesbehalve duidelijk hoe ver deze regelgeving moet gaan en in welke vorm zij moet worden gegoten. Lidstaten zien verschillende problemen, prefereren verschillende oplossingen en moeten binnen een verschillend tijdsbestek actie kunnen ondernemen. Overal ter wereld bestaan grote verschillen tussen wat verboden is en wat toegestaan wordt. Het is nuttig om de ontwikkelingen te volgen in twee vlakbij elkaar gelegen, economisch en cultureel vergelijkbare landen op het zuidelijk halfrond, nl. Australië en Nieuw-Zeeland. Nauwe samenwerking met de VS en andere landen die voor internettoevoer zorgen zal essentieel zijn. Maatregelen om de productie en verkoop van oude, niet-toegestane en nieuwe psychoactieve stoffen te beperken moeten aan bod komen in de handelsbesprekingen met China en India.

5.10 Het gaat hier vooral om een probleem van werkelijk wereldwijde omvang en hiermee moet rekening worden gehouden bij elke volgende effectbeoordeling en elk voorstel voor regelgeving; daarom moet er ook een breder scala aan opties in overweging worden genomen, zelfs al wordt hiervan aanvankelijk gedacht dat zij moeilijker zijn uit te voeren op EU-niveau. Het EWDD zal hierbij een grote rol spelen. Als er meer financiële middelen nodig zijn, dan moet daarvoor worden gezorgd. Onderzoeksprogramma's op dit terrein moeten beter worden gecoördineerd en de resultaten ervan moeten op een grotere schaal worden verspreid. Wanneer regelgeving, op welk niveau dan ook, geboden is, zal er hopelijk meer bewijs voorhanden zijn om de bovenvermelde problemen op te lossen.

Brussel, 21 januari 2014

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE
