

Vergaderjaar 2013–2014

33 823

EU-voorstel: Richtlijn tot wijziging van Kaderbesluit 2004/757/JBZ betreffende de vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en straffen op het gebied van de illegale drugshandel COM(2013)618 en EU-voorstel: Verordening betreffende nieuwe psychoactieve stoffen COM(2013)619¹

A

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 november 2013

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij een fiche aan te bieden die werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Verordening betreffende Nieuwe Psychoactieve Stoffen en richtlijn tot wijziging van Kaderbesluit inzake de definitie van drugs.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

¹ Zie dossier E130047 op www.europapoort.nl.

Fiche 1: Verordening betreffende Nieuwe Psychoactieve Stoffen en richtlijn tot wijziging van Kaderbesluit inzake de definitie van drugs.

1. Algemene gegevens

Titel voorstellen

- a) Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende Nieuwe Psychoactieve Stoffen
- b) Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van 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, wat de definitie van de drug betreft

Datum ontvangst Commissiedocument

17 september 2013

Nr. Commissiedocument

- COM (2013) 618
- COM (2013) 619

Prelex

- http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041232
- http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041233

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

- SWD (2013) 319
- SWD (2013) 320

Behandelingstraject Raad

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

Eerstverantwoordelijk ministerie

Voor de verordening: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Voor de richtlijn: Ministerie van Veiligheid en Justitie

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

a) *Rechtsbasis*

Verordening: artikel 114 VWEU

Richtlijn: artikel 83, lid 1, VWEU

b) *Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement*

Gewone wetgevingsprocedure voor beide instrumenten: stemming bij gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissingsrecht van het Europees Parlement.

c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

De verordening geeft de Commissie de bevoegdheid uitvoeringshandelingen vast te stellen. Deze uitvoeringshandelingen worden door middel van de onderzoeks-procedure vastgesteld. In enkele gevallen kunnen uitvoeringshandelingen volgens de spoedprocedure van artikel 8 van Verordening (EU) nr. 182/2011 worden vastgesteld.

2. Samenvatting BNC-fiche

Korte inhoud voorstel

- De voorstellen hebben betrekking op nieuwe psychoactieve stoffen (voortaan: NPS). Dat zijn stoffen met een bewustzijnsbeïnvloedende werking die schadelijk kunnen zijn voor de volksgezondheid. Sommige van deze stoffen worden ook voor industriële of commerciële doeleinden gebruikt. De Commissie is van mening dat, mede gelet op de inschatting dat het aantal nieuw ontwikkelde stoffen tot in de duizenden kan lopen, een sneller, effectiever en meer evenredig optreden dan op dit moment het geval is, noodzakelijk is om marktverstoring te voorkomen in de handel in NPS die ook een reguliere toepassing hebben. De marktverstoring vindt plaats doordat individuele lidstaten NPS op verschillende manieren behandelen, waardoor deze in sommige lidstaten wel en in andere lidstaten niet verboden worden. Op grond van de nationale wetgeving kunnen lidstaten NPS verbieden. Zij beogen hiermee de volksgezondheid te beschermen, maar belemmeren hiermee onbedoeld de handel in NPS die gebruikt worden voor industriële of commerciële doeleinden. Daarnaast kunnen toekomstige industriële of commerciële toepassingen daarvan hinder ondervinden. De verordening heeft als doel de werking van de interne markt voor het gebruik van NPS die een reguliere toepassing hebben (industriële of commerciële) te verbeteren en de rechtszekerheid voor marktdeelnemers te vergroten.
- Om dit te bereiken wil de Commissie het huidige systeem inzake de uitwisseling van informatie, de risicobeoordeling en de controle ten aanzien van NPS, zoals vastgelegd in Besluit 2005/387/JBZ, vervangen en uitbreiden. Hierdoor krijgt de Commissie meer bevoegdheden dan tot nu toe het geval was. Als de Commissie eenmaal heeft vastgesteld dat sprake is van matige of ernstige risico's bij een bepaalde stof, zal de handel daarin Uniebreed en permanent aan beperkingen worden onderworpen, doordat deze stoffen onder controle worden gebracht. Lidstaten worden geacht passende sancties op te leggen bij overtreding. Daarnaast krijgt de Commissie de bevoegdheid een stof per direct (uit voorzorg) tijdelijk te verbieden, wanneer uit de beschikbare informatie blijkt dat deze stof onmiddellijke risico's inhoudt voor de volksgezondheid.
- De richtlijn strekt tot wijziging van het kaderbesluit 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, wat de definitie van drugs betreft. Deze wijziging houdt in dat NPS waarvan op grond van de verordening is vastgesteld dat er ernstige gezondheids-, maatschappelijke en veiligheidsrisico's aan verbonden zijn, onder de werking van het kaderbesluit komen te vallen en dat de in het kaderbesluit genoemde strafrechtelijke sancties van toepassing worden.

Bevoegdheidsvaststelling

- Nederland staat kritisch ten opzichte van de gekozen rechtsgrondslag voor zowel de verordening (art. 114 VWEU) als de richtlijn (artikel 83, lid 1, VWEU). Het kabinet acht voor de richtlijn alleen de rechtsgrondslag van artikel 83, lid 2, VWEU passend en niet lid 1.

Subsidiariteit

- Met betrekking tot de verordening en de richtlijn oordeelt het kabinet negatief over de subsidiariteit.

Proportionaliteit

- Het kabinet oordeelt negatief over de proportionaliteit van de verordening.

Implicaties/risico's/kansen

- De verordening, ook als deze wordt beperkt tot NPS waarvoor een reguliere markt bestaat, tast de thans bestaande bevoegdheid van de lidstaten aan om op het eigen grondgebied NPS te kunnen verbieden om redenen van volksgezondheid, aangezien die bevoegdheid bij de Commissie komt te liggen. Hierdoor wordt het voor Nederland naar verwachting onmogelijk bij acute dreiging van de volksgezondheid in te grijpen bij een NPS met een ernstig risico, als dit volgens de verordening marktverstoring zou werken. Dit is een ernstige aantasting van de nationale bevoegdheid direct op te kunnen treden wanneer daar aanleiding toe is.
- NPS zijn nieuwe stoffen met een psychoactieve werking, ten aanzien waarvan het moeilijk is onmiddellijk vast te stellen of zij schadelijk zijn voor de volksgezondheid. Dit geldt voor alle NPS, of ze nu wel of niet industrieel of commercieel worden gebruikt. Gelet op de bevoegdheid van de Commissie onmiddellijk een tijdelijk verbod in te kunnen stellen, bestaat de kans dat bepaalde NPS uit voorzorg Uniebreed verboden worden zonder dat de schadelijkheid van deze stoffen voldoende is aangetoond. Als die stoffen onder de werking van de Opiumwet gebracht moeten worden, voldoen deze stoffen niet aan de voorwaarden die de Opiumwet aan de vaststelling van schadelijkheid stelt.
- De administratieve lasten voor het bedrijfsleven die gepaard gaan met het krachtens de verordening onder controle brengen van NPS met een reguliere toepassing zijn moeilijk in te schatten. Het risico bestaat dat deze niet opwegen tegen het laten voortbestaan van eventuele marktverstoring in bepaalde lidstaten.

Nederlandse positie

- Nederland is niet overtuigd van de noodzaak en de juistheid van het voorstel. Met deze verordening worden volgens Nederland onder de noemer van de interne markt – terwijl die slechts een beperkt percentage (naar schatting rond de 20%) van de NPS betreft – maatregelen ten behoeve van de volksgezondheid genomen. Hierop heeft de Unie slechts een aanvullende bevoegdheid.

3. Samenvatting voorstellen

Inhoud voorstellen

De voorstellen hebben betrekking op Nieuwe Psychoactieve Stoffen (voortaan: NPS). Dit zijn nieuwe ontdekte stoffen met een bewustzijnsbeïnvloedende werking die schadelijk kunnen zijn voor de volksgezondheid en nog niet zodanig gereguleerd zijn. Het gaat bij NPS om stoffen waarvan de effecten op gezondheid, maatschappij en veiligheid moeilijk vast te stellen zijn, omdat ze nieuw zijn en dus nog niet aan onderzoek zijn onderworpen en daarmee ook nog buiten bijvoorbeeld de geneesmiddelen- of warenwetgeving vallen.

Verordening: De verordening heeft als doel om NPS waarvan door de EU is vastgesteld dat ze een gematigd of ernstig risico voor de volksgezondheid vormen snel en effectief Uniebreed op de lijst van verboden stoffen te kunnen plaatsen.

De afgelopen periode zijn in toenemende mate NPS door lidstaten gemeld. In 2012 waren het er 73. Tussen 1997 en 2012 in totaal 290. Sinds 2005 heeft men in EU-verband van die 290 gemelde NPS een zevental stoffen aangemerkt als NPS via de Horizontale Werkgroep Drugs. Dit proces neemt per stof meestal enige tijd in beslag en daarom hebben enkele lidstaten de wens uitgesproken voor een proces waarin zeer gevaarlijke stoffen voor consumenten sneller en effectiever verboden kunnen worden in de gehele EU.

De huidige procedure is dat lidstaten het bestaan van bepaalde NPS kunnen melden bij het European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA). Het EMCDDA maakt vervolgens een rapport. Op basis van dat rapport besluiten de lidstaten of zij een risicobeoordeling willen laten uitvoeren. Indien de meerderheid van de lidstaten daartoe besluit, volgt een risicobeoordeling door het EMCDDA. Op grond van deze risico-beoordeling wordt besloten een stof al dan niet op de lijst van verboden stoffen te plaatsen. Dat besluit wordt uiteindelijk genomen door de Raad. In de voorgestelde verordening krijgt de Commissie de bevoegdheid om te besluiten stoffen te verbieden.

De in de verordening voorgestelde procedure is als volgt: Nationale focuspunten binnen het Europees Netwerk voor informatie over drugs en drugsverslaving (Reitox) en nationale Europol-eenheden verstrekken informatie over NPS aan het EMCDDA en Europol. EMCDDA en Europol stellen in geval de NPS aanleiding tot bezorgdheid vormen een gezamenlijk verslag op over de stof. Vervolgens kan de Commissie het EMCDDA verzoeken een risicobeoordeling te maken van de NPS. Deze beoordeling zal worden uitgevoerd door het wetenschappelijk comité van de EMCDDA.

De Commissie bepaalt uiteindelijk op basis van de risicobeoordeling het niveau van de gezondheids-, de sociale en veiligheidsrisico's van de stof(fen) waarover een verslag is opgesteld. Zij houdt daarbij rekening met de gezondheidsschade, de maatschappelijke schade en de veiligheidsrisico's. Er wordt geen ondergrens aan het bewijs hiervoor gesteld; wel dat de analyse voornamelijk gebaseerd wordt op de risicobeoordeling van het EMCDDA.

De Commissie kan een stof dus per direct (uit voorzorg) tijdelijk verbieden voor consumenten tijdens het aanvragen van een risicobeoordeling wanneer uit de bestaande informatie blijkt dat deze stof onmiddellijke risico's inhoudt voor de volksgezondheid (sterfgevallen i.v.m. ernstige acute toxiciteit en de mate van verspreiding en gebruikspatronen bij het grote publiek en specifieke groepen). Lidstaten kunnen dit besluit niet tegenhouden. Het is in het voorstel nog onduidelijk of lidstaten nog zelfstandig stoffen kunnen verbieden indien dat noodzakelijk wordt geacht.

In de verordening worden drie risicocategorieën onderscheiden:

- Lage risico's en beperkte schade: geen beperkende maatregelen;
- Gematigde risico's en gematigde schade: permanente beperking van de consumentenmarkt en lidstaten moeten administratieve sancties opleggen;
- Ernstige risico's en ernstige schade: permanente beperking van de consumentenmarkt en lidstaten moeten alle handelingen m.b.t. deze NPS strafbaar stellen (via het gewijzigde kaderbesluit).

De Commissie bepaalt de kwalificatie van de stof en kiest daarbij voor een van de drie bovengenoemde categorieën. Daarbij baseert de Commissie zich mede op de criteria gezondheidsschade, maatschappelijke schade en veiligheidsschade.

Richtlijn: De richtlijn breidt de definitie van drugs verder uit tot NPS waarvan op grond van de verordening is vastgesteld dat er ernstige gezondheids-, maatschappelijke en veiligheidsrisico's aan verbonden zijn en verwijst verder naar het eerdere kaderbesluit. Dat stelt alle handelingen met drugs (productie, verkoop, import, export, etc) strafbaar.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) *Bevoegdheid*

- Verordening: Nederland staat kritisch ten opzichte van de gekozen rechtsgrondslag voor de verordening (art. 114 VWEU). Doordat artikel 114 als rechtsgrondslag is gekozen is het kabinet van mening dat de bevoegdheid om op grond van deze verordening Uniebreed op te treden slechts betrekking kan hebben op die NPS, waarvoor een reguliere markt bestaat in de EU.
- Richtlijn: Het kabinet staat kritisch ten opzichte van de gekozen rechtsgrondslag voor de richtlijn (artikel 83, lid 1, VWEU). De strafrechtelijke sanctionering vloeit niet voort uit een noodzaak tot criminaliteitsbestrijding. Bij de Commissie bestaat kennelijk de verwachting dat door de krachtens de verordening in te voeren verboden er een grensoverschrijdende illegale handel zal ontstaan die een dergelijk harmoniserend optreden rechtvaardigen. Het kabinet is van mening dat de richtlijn wordt voorgesteld in het verlengde van de voorgestelde verordening en derhalve strekt tot een doeltreffende uitvoering van beleid van de Unie op grond waarvan harmonisatiemaatregelen worden vastgesteld en acht daardoor alleen de rechtsgrondslag van artikel 83, lid 2, VWEU passend en niet lid 1.

b) *Subsidiariteit en proportionaliteit* *Subsidiariteitsoordeel*

Verordening: Met betrekking tot de verordening oordeelt het kabinet negatief over de subsidiariteit van het voorstel, om de volgende redenen:

- De verordening strekt weliswaar tot bescherming van de interne markt, maar ziet op alle NPS. Tegelijkertijd schat de Commissie dat voor slechts een beperkt percentage (naar schatting rond de 20%) van de NPS een reguliere toepassing (commercieel of industrieel) bestaat. De reikwijdte van de verordening is derhalve veel ruimer dan noodzakelijk is voor de bescherming van de interne markt. Wat Nederland betreft is actie op EU niveau niet noodzakelijk om de in het voorstel beoogde doelstellingen te halen.
- Indien de verordening alleen van toepassing zou zijn op de handel in NPS die een reguliere toepassing hebben, dan zou het subsidiariteitsoordeel positief kunnen luiden, maar moeten er wel kanttekeningen worden geplaatst bij het feit dat de Commissie de voorgestelde maatregelen niet afstemt op concreet optredende verstoringen van de markt, maar uitsluitend criteria hanteert over de mate van schadelijkheid van stoffen voor de volksgezondheid.
- Voor wat betreft de NPS waarvoor geen reguliere toepassing (commercieel of industrieel) bestaat, acht het kabinet het huidige systeem van informatie-uitwisseling, risicobeoordeling en controle voldoende. Dit geldt temeer omdat lidstaten op grond van het huidige systeem ook zelfstandig maatregelen tegen NPS kunnen nemen die binnen hun grondgebied voorkomen. Dit is ook in overeenstemming met artikel 168 VWEU waarin is vastgelegd dat bescherming van de volksgezondheid primair een zaak van de lidstaten is, waarbij de EU slechts aanvullend kan optreden.

Richtlijn: Het kabinet oordeelt negatief met betrekking tot de subsidiariteit van de richtlijn. Zelfs wanneer de verordening wordt beperkt tot NPS waarvoor een reguliere toepassing (commercieel of industrieel) bestaat en die tevens een ernstig risico voor de volksgezondheid opleveren is niet aangetoond dat het met het oog op de bescherming van de interne markt noodzakelijk is, om naast de in de verordening voorgestelde sancties, Uniebreed strafrechtelijke sancties van toepassing te verklaren. Ook hierbij geldt dat NPS waarvoor geen

reguliere toepassing (commercieel of industrieel) bestaat en die binnen het huidige systeem worden verboden, daardoor Uniebreed onder het strafrechtelijk regime worden gebracht.

Proportionaliteitsoordeel

Verordening: Het kabinet komt niet toe aan een proportionaliteitsoordeel over de verordening voor zover het negatief heeft geoordeeld over de subsidiariteit. Echter, gezien het mogelijke, voorwaardelijke positieve subsidiariteitsoordeel ten aanzien van het overige deel van het voorstel (te weten met betrekking tot de handel in NPS die een reguliere toepassing hebben) zal het toch een oordeel over de proportionaliteit geven. Het kabinet oordeelt in zoverre negatief over de proportionaliteit van de verordening, om de volgende redenen:

- De Commissie stelt wijzigingen in het huidige optreden tegen NPS voor, terwijl het te beschermen doel, de interne markt, slechts betrekking heeft op een beperkt deel van de NPS (naar schatting rond de 20%);
- De Commissie stelt voor de bestaande procedure tot vaststelling van de mate van schadelijkheid van NPS te wijzigen zonder overtuigend aan te tonen dat het huidige systeem niet geschikt zou zijn voor de beoogde bescherming van de interne markt;
- De Commissie stelt dat de interne markt wordt verstoord, doordat lidstaten bepaalde NPS waarvoor een reguliere toepassing (commercieel of industrieel) bestaat soms verbieden. Daarbij is niet helder in kaart gebracht wat deze omvang van de verstoring van de interne markt in concreto inhoudt, zodat onduidelijk is of de voorgestelde maatregelen van toezicht en verbod in verhouding staan tot de concrete marktverstoringen. Onder deze omstandigheden acht het kabinet de verordening disproportioneel.

Richtlijn: Niet van toepassing. Het kabinet komt niet toe aan het geven van een proportionaliteitsoordeel, het heeft immers negatief geoordeeld over de subsidiariteit van het voorstel.

c) *Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

Nederland kan zich niet vinden in het voorgestelde systeem van uitvoeringshandelingen. De uitvoeringshandelingen in de verordening bieden de Commissie te veel bevoegdheden op het gebied van een nationale aangelegenheid, namelijk de volksgezondheid. De Commissie kan door middel van de verordening gematigd schadelijke NPS verbieden na een risicoanalyse en kan zelfs een NPS onmiddellijk verbieden bij bewijs van ernstige schade.

Nederland is kritisch over de mogelijkheid dat de Commissie zonder advies direct over kan gaan tot het verbieden van NPS op grond van ernstige risico's zoals omschreven in de verordening en zal zich daar tijdens de onderhandelingen tegen verzetten.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) *Consequenties EU-begroting*

Het voorstel heeft geen directe gevolgen voor de EU-begroting.

b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden*

- Het vraagt met name van de rijksoverheid capaciteit voor het steeds moeten aanpassen van de Opiumwet wanneer de Commissie een stof verbiedt. Met hoge frequentie worden door lidstaten nieuw ontdekte NPS bij het EMCDDA gemeld (73 in 2012), die zich om redenen van de volksgezondheid echter niet lenen voor een Uniebreed verbod, want het aantal stoffen dat tot nu toe via de bestaande procedure in de EU is verboden is zeven.

- Daarnaast geeft de Commissie aan dat het vanwege de aard van NPS potentieel zelfs om duizenden nieuwe stoffen gaat, terwijl niet duidelijk is of daarvoor een interne markt bestaat.
 - Bij de huidige reikwijdte van de verordening en bij een actieve Commissie die zelfstandig stoffen gaat verbieden, zal het noodzakelijk zijn de capaciteit van handhaving en toezicht te vergroten. Dit geldt met name voor de Inspectie voor de Gezondheidszorg.
 - Wat betreft de richtlijn zal de met de verordening gepaard gaande uitbreiding van verboden NPS met een ernstig risico gevolgen hebben voor de reikwijdte van strafrechtelijke sancties. Dit zal gevolgen hebben voor de capaciteit van politie en justitie.
 - De budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.
- c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*
Het bedrijfsleven krijgt te maken met de beperkingen en controles en toezicht voor NPS waarvoor een reguliere toepassing (commercieel of industrieel) bestaat.
- d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*
Er bestaat een risico dat veelvuldig stoffen verboden zullen worden, waardoor de rijksoverheid naast het doorvoeren van wijzigingen in de nationale regelgeving, ontheffingen zal moeten afgeven en meer toezicht en controle op naleving daarvan zal moeten uitvoeren. Dit vraagt extra capaciteit van beleidsmedewerkers, toezichthouders en handhavers.
- De administratieve lasten voor het bedrijfsleven die gepaard gaan met het krachtens de verordening onder controle brengen van NPS met een reguliere toepassing zijn moeilijk in te schatten. Het risico bestaat dat deze niet opwegen tegen het laten voortbestaan van eventuele marktverstoring in bepaalde lidstaten.

6. Implicaties juridisch

- a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*
- De verordening bepaalt dat de Commissie nationale overheden verplicht maatregelen te nemen door de Commissie aangewezen NPS op de lijst van verboden stoffen te plaatsen. De Opiumwet zal derhalve regelmatig moeten worden aangepast. Voorts heeft Nederland straks geen ruimte meer om bij onmiddellijke schade voor de volksgezondheid hier in Nederland zelfstandig bepaalde NPS te kunnen verbieden.
- b) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*
- Verordening: Op de twintigste dag na bekendmaking ervan in het Publicatieblad Europese Unie
 - Richtlijn: In de richtlijn wordt een implementatietermijn van twaalf maanden voorgesteld. Nederland wil deze richtlijn niet, maar zal bij voortzetting ervan inzetten op minimaal 24 maanden.
- c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*
Indien de verordening wordt aangenomen, is Nederland voorstander van de reeds daarin opgenomen evaluatiebepaling.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

- a) *Uitvoerbaarheid*
De bepalingen in de verordening zijn voor Nederland in principe relatief makkelijk uitvoerbaar, omdat Nederland de door de Commissie

verboden stoffen snel kan opnemen in de lijsten van de Opiumwet. Echter, het Commissievoorstel is dat bij «gematigd risico» moet worden verboden dat een product aangeboden wordt aan consumenten en dat bij «ernstig risico» de NPS tevens onder de werking van het Kaderbesluit komen te vallen. De Opiumwet kent een dergelijk onderscheid niet. Als een stof onder de Opiumwet valt, zijn alle handelingen (m.u.v. het gebruik) verboden. Nederland vraagt zich af hoe uitvoerbaar dergelijke verboden zullen zijn op het moment dat er met hoge frequentie (± 75 stoffen per jaar) nieuwe NPS verboden worden.

b) *Handhaafbaarheid*

Om de verboden die voortvloeien uit de nieuwe verordening over NPS te kunnen handhaven, dient de capaciteit voor de beoordeling en effectieve aanpak van NPS te worden vergroot. Specifieke uitbreiding van het toezicht is dan noodzakelijk, omdat er momenteel slechts op zeer beperkte schaal NPS in Nederland worden aangetroffen. Dit zal ook gevolgen hebben voor de capaciteit van politie en justitie. De impact voor de douane is naar eerste inschatting beperkt. Op welke wijze een stof komt te vallen onder de Opiumwetgeving maakt voor de handhaving en uitvoering van deze wet voor de douane niet uit.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Nederland is niet overtuigd van de noodzaak en de juistheid van het voorstel. Met deze verordening worden volgens Nederland onder de noemer van de interne markt – terwijl die slechts een beperkt percentage (naar schatting rond de 20%) van de NPS betreft – maatregelen ten behoeve van de volksgezondheid genomen. Op het terrein van volksgezondheid zijn de lidstaten bevoegd en is het optreden van de Unie aanvullend.

Nederland is bereid te aanvaarden dat NPS, waarvoor een reguliere toepassing (commercieel of industrieel) bestaat en ten aanzien waarvan vastgesteld is dat zij de volksgezondheid ernstig schaden, Uniebreed kunnen worden onderworpen aan beperkingen en op grond daarvan onder controle worden gebracht. Maar het kabinet waakt ervoor dat de EU Nederland niet kan weerhouden NPS in eigen land te verbieden indien het kabinet dat noodzakelijk acht.

Voor NPS waarvoor geen reguliere toepassing bestaat, geldt dat optreden om reden van volksgezondheid primair een zaak van de lidstaten is, waarbij de EU een aanvullende rol vervult. Die is op afdoende wijze gerealiseerd in het bestaande mechanisme (via besluit 2005/387/JBZ) om NPS, waar nodig, Uniebreed onder controle te kunnen brengen.

Nederland voert een eigen drugsbeleid en heeft zelf weinig problemen met NPS.

Bovendien biedt de Opiumwet de mogelijkheid snel en slagvaardig nieuwe NPS te verbieden, zodra is vastgesteld dat deze schadelijk zijn op grond van de Opiumwet. De (on)mogelijkheid van samenwerking met andere lidstaten ten behoeve van strafrechtelijke onderzoeken kan daarbij worden betrokken.

Nederland is niet overtuigd dat naast de in de verordening opgenomen sancties ook strafrechtelijke sancties nodig zijn voor de bescherming van de interne markt.

Nederland heeft als uitgangspunt dat een NPS *bewezen* schadelijk effect moet hebben voordat het per direct verboden kan worden. De verordening regelt dat bij elke door lidstaten aangemelde/aangetroffen NPS een risicoanalyse zal worden uitgevoerd op basis waarvan de Commissie een besluit zal nemen. Het kenmerk van NPS is dat de middelen nieuw en vaak maar een beperkte tijd op de markt zijn. Voor een risicoanalyse is grondig onderzoek nodig. Nederland vindt dat de Commissie voldoende capaciteit en interne expertise moet garanderen om een goed oordeel over de risico's van NPS te kunnen geven. Dat is in dit voorstel niet het geval.

Met Nederland staat een groot aantal lidstaten kritisch ten opzichte van het voorstel.