

Fiche 8: EU-drugsstrategie

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the EU Drugs Strategy

b) Datum ontvangst Commissiedocument

4 december 2025

c) Nr. Commissiedocument

COM(2025) 743 final

d) EUR-Lex

[EUR-Lex - 52025DC0743 - EN - EUR-Lex](#)

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie

Niet opgesteld.

f) Behandelingstraject Raad

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ)

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) in nauwe samenwerking met Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV)

2. Essentie voorstel

Op 4 december 2025 publiceerde de Europese Commissie (hierna: Commissie) de mededeling over de nieuwe EU-drugsstrategie.¹ Deze strategie is de opvolger van de EU-drugsstrategie 2021–2025² en legt de prioriteiten voor het Europese drugsbeleid voor de komende jaren vast. In tegenstelling tot de vorige strategie die was opgesteld door de Raad, is dit keer de Commissie penvoerder.

De strategie is opgesteld tegen de achtergrond van recente ontwikkelingen in de Europese drugssituatie. Daarbij wijst de Commissie op de toenemende beschikbaarheid van drugs en de opkomst van steeds risicovollere stoffen, evenals op groeiende problemen op het gebied van gezondheid, sociale schade, georganiseerde criminaliteit en milieuschade. Tot slot wijst de Commissie op problemen rondom de normalisering van cocaïnegebruik en andere stimulerende middelen.

¹ Online beschikbaar op: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_2923

² Online beschikbaar op: <https://www.consilium.europa.eu/media/49194/eu-drugs-strategy-booklet.pdf>

Het doel van de strategie is om burgers en samenlevingen te beschermen tegen de schadelijke gevolgen van drugsgebruik en drugshandel, door gezondheid, sociale maatregelen en veiligheid in een geïntegreerde aanpak te verbinden. De strategie bouwt voort op de evaluatie van de vorige strategie en het bijbehorende actieplan, waaruit de noodzaak van een meer operationele en resultaatgerichte benadering naar voren kwam.³ De strategie is aangekondigd in *de Interne Veiligheidsstrategie*⁴ en is ingebed in bredere EU-kaders, waaronder de *Paraatheidsunie*⁵, *de Europese Gezondheidsunie*⁶ en het *EU-raamwerk voor ernstige grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid*.⁷

De Commissie stut de strategie op een fundament met vijf pijlers. In de eerste pijler zet de Commissie in op het verhogen van de paraatheid door monitoring en vroegsignalering te verbeteren. Zij ziet daarbij een belangrijke rol voor de European Union Drugs Agency (EUDA) en Europol. Zo wordt voorgesteld dat EUDA dreigingsanalyses zal ontwikkelen, waaronder een specifieke analyse van krachtige synthetische opioïden. Daarnaast focust de Commissie op *foresight* en *horizon scanning*, om tijdig op ontwikkelingen zoals digitalisering, nieuwe gebruiksvormen (waaronder vaperen) en de opkomst van synthetische drugs te kunnen anticiperen. De Commissie stimuleert lidstaten om nationale paraatheids- en responsmaatregelen te ontwikkelen. Ook onderstreept de Commissie het belang van onderzoek en innovatie, onder meer ter ondersteuning van de detectie van nieuwe stoffen en precursoren. De Commissie zal, in samenwerking met o.a. Europol, de verspreiding van innovatieve methodes coördineren.

In de tweede pijler richt de Commissie zich op gezondheid, preventie en herstel. De Commissie roept lidstaten op om zowel universele als gerichte preventieactiviteiten te versterken. De Commissie intensificeert haar inzet op preventieve en mentale gezondheid, onder meer via het kader *Healthier Together*⁸ en een afzonderlijke mededeling over mentale gezondheid.⁹ In samenwerking met de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) ondersteunt zij lidstaten bij capaciteitsopbouw, kennisdeling en training, onder meer via het door de EU gefinancierde *European Programme for Mental Health Exchanges, Networking and Skills* (PROMENS), met bijzondere aandacht voor kwetsbare groepen. Om het risicobewustzijn te vergroten bevordert de Commissie evidence-based voorlichting over drugsgebruik. EUDA ondersteunt lidstaten hierbij door wetenschappelijk bewijs en best practices te verzamelen en te verspreiden. Lidstaten worden aangemoedigd om toegankelijke, vrijwillige en kwalitatieve behandeling te waarborgen en sociale ondersteuning te bieden. De Commissie en EUDA stimuleren lidstaten om hierbij bestaande

³ Online beschikbaar op: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD\(2025\)188&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2025)188&lang=en)

⁴ Online beschikbaar op: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025DC0148>

⁵ Online beschikbaar op: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025JC0130>

⁶ Online beschikbaar op: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52024DC0206>

⁷ Verordening (EU) 2022/2371 Van het Europees Parlement en de Raad van 23 november 2022 inzake ernstige grensoverschrijdende gezondheidsbedreigingen en tot intrekking van Besluit nr. 1082/2013/EU, PbEU 2022, L 314.

⁸ Online beschikbaar op: https://health.ec.europa.eu/non-communicable-diseases/healthier-together-eu-non-communicable-diseases-initiative_en

⁹ Online beschikbaar op: https://health.ec.europa.eu/non-communicable-diseases/mental-health_en

Europese en internationale kwaliteitsstandaarden voor preventie, behandeling en zorg toe te passen.

In de derde pijler intensiveert de Commissie de bestrijding van drugshandel door de operationele samenwerking tussen politie, justitie, douane, Frontex en havens te versterken. De Commissie concretiseert deze inzet in een afzonderlijk *EU Action Plan on Drug Trafficking*¹⁰ voor de periode 2026–2030, gericht op havens, luchtvaart, post- en pakketstromen, financiële stromen en online drugshandel.

In de vierde pijler versterkt de Commissie schadebeperking en richt zij zich op het verminderen van de maatschappelijke impact van drugsgebruik. De Commissie moedigt lidstaten aan harm-reductionvoorzieningen te versterken, zoals het voorkomen van overlijden bij overdoses door toediening van het middel naloxon en zogenaamde spuitomruilprogramma's: de mogelijkheid voor drugsgebruikers om gebruikte naalden te ruilen voor schone en daarmee ziektes te voorkomen. De Commissie zet in op het tegengaan van drugsgerelateerd geweld, het voorkomen van rekrutering van jongeren door criminele netwerken, het verminderen van stigma en het beperken van milieuschade als gevolg van illegale drugsproductie.

In de vijfde pijler intensiveert de Commissie samenwerking met buurlanden en internationale partners bij de aanpak van drugshandel, precursorstromen en synthetische drugs. Dit gebeurt onder meer via bestaande samenwerkingskaders zoals het *European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats* (EMPACT), de *European Ports Alliance* en multilaterale fora, waaronder de *Commission on Narcotic Drugs*.

Tot slot ontwikkelt de Commissie in samenwerking met de lidstaten een implementatiekader, waarin samenwerking tussen gezondheids-, sociale en veiligheidssectoren centraal staat. EUDA en Europol dragen bij aan monitoring en evaluatie.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet voert een drugsbeleid dat is gericht op het beschermen van de gezondheid van de bevolking, onder andere door middel van het voorkomen van drugsgebruik.¹¹ Drugsgebruik gaat gepaard met aanzienlijke gezondheidsrisico's, waaronder verslaving, psychische problematiek en een verhoogd risico op ernstige gezondheidsincidenten. Het kabinet zet daarom in op preventie, vroegsignalering, verslavingszorg, harm reduction en bewustwording van de gezondheids- en maatschappelijke risico's van drugsgebruik, binnen de bredere ambitie van een gezonde toekomstige generatie. Monitoring en onderzoek vormen een belangrijke basis om trends, risicogroepen en effecten van interventies in beeld te houden en het beleid gericht bij te sturen.

¹⁰ Online beschikbaar op: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0744>

¹¹ Zie voor een uitgebreide uiteenzetting van het beleid de Kamerbrief Drugsbeleid van 22 mei 2025, waarin VWS en JenV de Kamer informeerden over hun gezamenlijke opdracht en de verantwoordelijkheidsverdeling in het drugsbeleid: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/05/22/kamerbrief-over-inzake-het-drugsbeleid>

Tegelijkertijd beschouwt het kabinet drugscriminaliteit als een ernstige bedreiging voor de samenleving. Drugshandel vormt het dominante verdienmodel van georganiseerde ondermijnende criminaliteit en gaat gepaard met geweld, corruptie, witwassen en maatschappelijke schade. Daarom zet het kabinet in op een krachtige en integrale aanpak van criminele netwerken, handels- en geldstromen, waarbij strafrechtelijke, bestuurlijke en preventieve instrumenten samenkomen. Ook wordt gewerkt aan de weerbaarheid van overheid, bedrijven en gemeenschappen. Deze inzet wordt ondersteund door gerichte voorlichting en bewustwording over de gevolgen van drugsgebruik voor gezondheid, veiligheid en samenleving. In 2025 zijn de ministeries van VWS en JenV de communicatiestrategie "Drugs raakt ons allemaal" gestart, met als doel inzichtelijk te maken wat de gevolgen van drugsgebruik zijn voor gezondheid, milieu, criminaliteit en samenleving.

Het kabinet hecht binnen de geldende juridische kaders groot belang aan een goede internationale samenwerking en informatie-uitwisseling, zowel bilateraal als multilateraal binnen de EU en de Verenigde Naties (VN).

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet acht de EU-drugsstrategie wenselijk en opportuun. De brede inzet van de strategie op zowel criminaliteitsbestrijding, volksgezondheid, preventie en schadebeperking, sluit aan bij de inzet van het kabinet. Onder andere het in de strategie genoemde delen van best practices op het terrein van preventie van gebruik en het door de EUDA delen van nieuwe interventies en best practices op het gebied van schadebeperking kunnen daar een meerwaarde hebben. Bovendien is het belangrijk om de schade op het milieu van drugscriminaliteit tegen te gaan. De in de strategie genoemde ontwikkeling door de EU van methodes om inbeslag genomen drugs, precursoren en drugsafval veilig en milieuvriendelijk te verwerken kunnen daar aan bijdragen.

Drugsproblematiek vormt een grensoverschrijdende uitdaging met grote maatschappelijke impact. Lidstaten kunnen ontwikkelingen rond nieuwe psychoactieve stoffen, synthetische drugs, precursorstromen, digitale handel en internationale smokkelroutes afzonderlijk niet altijd voldoende effectief tegengaan. Een gecoördineerd EU-kader kan bijdragen aan een betere informatiepositie, tijdige signalering, versterkte samenwerking en een meer effectieve aanpak van criminele netwerken. Het kabinet omarmt de EU-drugsstrategie als ondersteuning van de nationale inzet en onderschrijft met name de aandacht voor monitoring, vroegsignalering en dreigingsanalyses, de inzet op het tegengaan van georganiseerde criminaliteit en geweld, de focus op precursoren en logistieke knooppunten, en de versterkte internationale samenwerking met derde landen en partners.

Het kabinet is positief over de verdere concretisering van een gedeelte van de strategie via het actieplan tegen drugshandel.¹² Dit actieplan biedt een belangrijke basis voor versterkte samenwerking tussen lidstaten bij de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit, bijvoorbeeld ten aanzien van het geweld en de logistiek die hier onderdeel van zijn. Het kabinetsstandpunt over

¹² Zie BNC-fiche Actieplan tegen drugshandel

de mededeling dat ten aanzien van dit actieplan wordt opgesteld in de vorm van een BNC-fiche, zal binnenkort aan de Kamer gezonden worden.

Het kabinet ziet daarnaast nog kansen om de uitvoering van de EU-drugsstrategie verder te versterken met Europese samenwerking op het terrein van preventie, behandeling, harm reduction en schadebeperking. Het kabinet zal deze mogelijkheden in de verdere besprekingen en implementatiefase actief blijven inbrengen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Als eerste initiële reactie hebben veel lidstaten in algemene zin positief gereageerd op de EU-drugsstrategie. Veel lidstaten zien de strategie als een bruikbaar kader voor het Europese drugsbeleid voor de komende periode, maar signaleren aandachtspunten bij de verdere uitwerking. Daarbij zijn vragen gesteld over het ontbreken van een breed actieplan voor de gehele strategie, naast het reeds gepresenteerde actieplan gericht op de bestrijding van drugshandel. In dat verband is gesproken over de verhouding tussen de strategische ambities en de concrete invulling daarvan, met name ten aanzien van preventie, behandeling en schadebeperking in relatie tot de meer operationeel uitgewerkte veiligheidsmaatregelen. Ook is gevraagd naar de samenhang met andere Commissiedocumenten.¹³ Verder is behoefte uitgesproken aan duidelijkheid over de implementatie van de strategie. Dit betreft onder meer de rol van de Raad, de wijze van monitoring en evaluatie en het moment van eventuele bijstelling. De Commissie heeft aangegeven dat verdere uitwerking zal plaatsvinden in een implementatiekader, waarbij lidstaten zullen worden betrokken. Ten aanzien van de externe dimensie is in brede kring steun uitgesproken voor het versterken van de samenwerking met derde landen en internationale partners. Het Europees Parlement heeft zich (nog) niet uitgesproken over de strategie.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet is positief. De mededeling heeft betrekking op het strategisch kader voor het drugsbeleid van de EU. Op het terrein van bescherming en verbetering van de menselijke gezondheid is sprake van een ondersteunende, coördinerende en aanvullende bevoegdheid van de Unie (artikel 6 onder a, VWEU). Op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en lidstaten (artikel 4, lid 2, onder j, VWEU).

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet is positief. De mededeling heeft als doel drugsgebruik en georganiseerde misdaad terug te dringen. De Commissie wil dit bereiken via wetenschappelijk bewezen gezondheids-, sociale en veiligheidsmaatregelen. Ook overstijgen ontwikkelingen rond

¹³ Zoals de verhouding tussen deze Strategie het EU-stappenplan voor de bestrijding van drugshandel en georganiseerde criminaliteit (Engels: "Roadmap to fight Drug Trafficking and Organised Crime") online beschikbaar op: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023DC0641> en het EU Action Plan against drug trafficking COM/2025/744, online beschikbaar op <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52025DC0744>

nieuwe en steeds krachtigere psychoactieve stoffen, synthetische drugs, precursorstromen, digitale handel en internationale smokkelroutes, nationale grenzen. Gezien dit grensoverschrijdende karakter van de drugsproblematiek, die bovendien zowel de volksgezondheid als de veiligheid raakt, kan deze uitdaging onvoldoende door de lidstaten afzonderlijk op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Daarom is een (versterkte) EU-aanpak nodig. Door monitoring, vroegsignalering, kennisuitwisseling en versterkte samenwerking tussen lidstaten en Europese agentschappen wordt de effectiviteit van nationale beleidsinspanningen vergroot en kan beter worden ingespeeld op grensoverschrijdende risico's. Daarnaast versterkt gezamenlijk optreden op EU-niveau de informatiepositie, operationele samenwerking en gezamenlijke verstoringscapaciteit bij de aanpak van grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet is positief. De mededeling heeft als doel drugsgebruik en georganiseerde misdaad terug te dringen. De Commissie wil dit bereiken met versterkte gezondheids-, sociale en veiligheidsmaatregelen, gebaseerd op wetenschappelijk bewijs. De voorgestelde maatregelen zijn geschikt om deze doelstelling te bereiken. Zo wordt ingezet op evidence-based preventie, risicobewustzijn, vrijwillige behandeling en sociale re-integratie ter vermindering van problematisch drugsgebruik. Daarnaast wordt voorzien in concreet en operationeel uitgewerkte veiligheidsmaatregelen, die via acties, tijdlijnen en koppelingen aan bestaande structuren zoals EMPACT, Europol, Frontex en het Maritime Analysis and Operations Centre- Narcotics (MAOC-N) aansluiten bij de internationale aard van drugsmarkten en grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit. Voor wat betreft de maatregelen in onderhavige strategie geldt dat deze een niet-bindend karakter hebben. Verschillende maatregelen bouwen bovendien voort op bestaande samenwerkingsstructuren en versterken eerdere initiatieven. Lidstaten behouden verder ten aanzien van de voorgestelde maatregelen voldoende ruimte bij de invulling van de maatregelen en bij de inrichting en uitvoering hiervan in hun nationale beleid. Hiermee gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk.

d) Financiële gevolgen

Er worden in beginsel geen directe consequenties voorzien voor de nationale begroting. De strategie bevat voornamelijk niet-bindende maatregelen en legt lidstaten geen directe financiële verplichtingen op. Veel van de voorgestelde acties worden uitgevoerd door bestaande EU-agentschappen, met name de EUDA, Europol en Frontex, en worden grotendeels gedekt binnen de reeds vastgestelde meerjarenbegroting. Het kabinet is van mening dat eventuele benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2021–2027 en dienen te passen binnen een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Het kabinet wil niet vooruitlopen op de integrale afweging van middelen na 2027.

Tegelijkertijd kan de uitvoering van de strategie, met name aan de veiligheidskant, indirecte financiële gevolgen hebben voor lidstaten. De strategie bevat geen indicatie dat aanvullende of geoormerkte EU-financiering beschikbaar wordt gesteld om deze extra belasting op te vangen,

waardoor druk kan ontstaan op nationale budgetten. Wel kunnen lidstaten in beginsel gebruikmaken van bestaande EU-financieringsinstrumenten, voor zover activiteiten binnen de doelstellingen en voorwaarden van die programma's passen. In de mededeling worden onder meer het European Social Fund Plus (ESF+), het European Regional Development Fund (ERDF) en Horizon Europe genoemd als programma's die activiteiten op het terrein van sociale inclusie, onderzoek en innovatie kunnen ondersteunen. Daarnaast sluit de strategie beleidsmatig aan bij andere EU-financieringsinstrumenten, zoals het Internal Security Fund (ISF), EU4Health, het Digital Europe Programme en het Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV), evenals relevante onderdelen van het Justitie Programma, hoewel deze niet expliciet in de mededeling zijn opgenomen. Aan de gezondheidskant zijn de voorgestelde maatregelen overwegend adviserend en ondersteunend van aard, waardoor de directe financiële impact beperkt lijkt. Wel kan versterking van monitoring, preventie-infrastructuur en dataverzameling leiden tot extra uitvoeringslasten voor nationale autoriteiten.

Het kabinet acht de strategie in beginsel financieel uitvoerbaar, maar benadrukt dat de betaalbaarheid sterk afhankelijk is van de wijze waarop de Commissie en EU-agentschappen de implementatie vormgeven en van de mate waarin operationele veiligheidsmaatregelen in de praktijk druk zetten op nationale capaciteit. Het kabinet zal de verdere uitwerking van de strategie dan ook volgen en aandacht blijven vragen voor een evenwichtige lastenverdeling en transparantie over toekomstige financiële consequenties. Eventuele budgettaire gevolgen zullen conform de regels van de budgetdiscipline worden ingepast op de begrotingen van de beleidsverantwoordelijke departementen.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De EU-drugsstrategie is een niet-bindende mededeling en introduceert geen nieuwe verplichtingen, waardoor geen directe gevolgen voor regeldruk voor burgers, bedrijven of overheden worden voorzien. Indien de strategie in een later stadium wordt uitgewerkt in concrete (bindende) afspraken of verplichtingen, bijvoorbeeld op het terrein van monitoring en dataverzameling, kan dit leiden tot directe administratieve lasten voor overheden. Deze mogelijke lasten vloeien echter niet voort uit de mededeling zelf, maar uit toekomstige besluitvorming. De omvang hiervan is afhankelijk van de aansluiting bij bestaande kaders.

Voor het bedrijfsleven zullen naar verwachting geen directe regeldrukeffecten volgen: indirecte effecten kunnen zich voordoen in sectoren zoals logistiek, havens en digitale diensten als gevolg van intensiever toezicht en handhaving. Voor burgers worden geen regeldrukeffecten voorzien. De strategie bevat geen maatregelen die rechtstreeks ingrijpen op markttoegang of concurrentie en heeft daarmee geen directe gevolgen voor het Europese concurrentievermogen. Indirect kan de inzet op veiligheid en de aanpak van georganiseerde criminaliteit bijdragen aan een stabiel en veiliger ondernemingsklimaat binnen de EU.

De strategie heeft een uitgesproken externe en geopolitieke dimensie, doordat de EU haar samenwerking met derde landen structureel wil intensiveren bij de aanpak van drugshandel. De

inzet richt zich nadrukkelijk op bron-, transit- en bestemmingslanden en omvat versterkte beleidsdialogen en operationele samenwerking met overheden en autoriteiten in onder meer de zuidelijke Mediterrane regio, Noord-Afrika, West-Afrika, het Midden-Oosten en de Golfregio. Daarnaast benadrukt de strategie samenwerking met strategische partners zoals de Verenigde Staten, Mexico, China en India bij de aanpak van synthetische drugs en precursorstromen, evenals met Latijns-Amerika, West-Afrika en de Westelijke Balkan bij het verstoren van smokkelroutes en het versterken van de weerbaarheid van logistieke knooppunten. Daarbij zal gebruik gemaakt worden van onder andere diplomatieke dialogen, politieke en financiële instrumenten. Het gehele spectrum aan EU-instrumenten, zoals NDICI, en specifieke missies kan ingezet worden, net als de operationele inzet van EU-agentschappen (waaronder Europol, Eurojust en EUDA). Ook wordt de mogelijkheid voor een horizontaal sanctieregime tegen transnationale criminele netwerken verkend.

De strategie bouwt voort op bestaande internationale verplichtingen en kaders, waaronder VN-drugsverdragen en mensenrechteninstrumenten, en bevestigt het EU-uitgangspunt van een gebalanceerde, evidence-based en mensenrechtengebaseerde benadering, met aandacht voor alternatieve en duurzame ontwikkelingsprogramma's in getroffen regio's. Daarmee raakt de strategie direct aan het externe optreden van de EU en aan de samenhang tussen veiligheidsbeleid, gezondheidsbeleid en mensenrechtenbeleid.