

Fiche 1: Mededeling EU Agenda en Actieplan Drugs 2021 - 2025

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Mededeling EU-agenda en actieplan inzake drugs voor 2021-2025

b) Datum ontvangst Commissiedocument

27 juli 2020

c) Nr. Commissiedocument

COM(2020)606

d) EUR-Lex

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1599130643060&uri=CELEX:52020DC0606\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1599130643060&uri=CELEX:52020DC0606(01))

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in nauwe samenwerking met het Ministerie van Justitie en Veiligheid

2. Essentie voorstel

De Commissie wil in lijn met de nieuwe Veiligheidsuniestrategie 2020-2025¹, een stevigere inzet van de EU in de aanpak van drugs. De mededeling bevat hiertoe een EU-agenda Drugs die, vergezeld door een Actieplan Drugs, de voorgestelde Europese aanpak inzake drugsproblematiek uiteenzet.

De situatie in de EU op het gebied van drugs is de afgelopen jaren niet verbeterd: beschikbaarheid van drugs blijft groot, er komen meer en sterkere soorten op de markt en prijzen zijn gelijk of lager dan voorheen. In de EU worden aanzienlijke hoeveelheden drugs geproduceerd, geconsumeerd en in- en doorgevoerd. Een groot deel van het inkomen van criminele samenwerkingsverbanden komt uit illegale drugshandel. Naast de risico's van drugs voor het individu, leiden de illegale handel en productie tot ontwrichting van gemeenschappen, verstoring van de legale economie, milieuschade en, door corruptie, een bedreiging voor de rechtsstaat en goed bestuur. In de mededeling wordt een aanpak voorgesteld die als doel heeft om burgers te beschermen door betere coördinatie van

¹ COM (2020) 605 Mededeling betreffende de EU-strategie voor de veiligheidsunie. Uw Kamer heeft hierover reeds een BNC-fiche ontvangen.

maatregelen. Deze maatregelen moeten ten eerste een aanzienlijke en meetbare impact hebben op de veiligheids- en gezondheidsproblemen die met drugsgebruik en de werking van de drugsmarkt gepaard gaan. Ten tweede moeten de maatregelen zowel de directe als de indirecte consequenties van dit probleem aanpakken en moeten deze kwesties ook onder de aandacht van burgers en beleidsmakers worden gebracht.

De EU-agenda inzake drugs bouwt voort op de huidige EU-drugsstrategie (2013-2020) met de aanpak van de drugsproblematiek op nationaal, EU- en internationaal niveau, gericht op coördinatie en samenwerking en verwerving van kennis over alle aspecten van de drugsproblematiek. De EU-agenda versterkt de EU-aanpak van drugs, is met name robuuster waar het veiligheid betreft, en omvat meer concrete acties dan de huidige strategie. De Commissie noemt de nieuwe Agenda een paradigmaverschuiving.

De EU-agenda heeft een looptijd van vijf jaar en bestaat uit acht strategische prioriteiten onder drie hoofdthema's: 'Meer veiligheid – de drugsmarkten ontwrichten', 'Preventie en bewustmaking' en 'Drugsgelateerde schade aanpakken'. De prioriteiten worden in een bijlage uitgewerkt in een actieplan met 53 maatregelen. Daarnaast bevat de mededeling een bijlage met een lijst van 12 prestatie-indicatoren.

Onder het eerste thema genaamd 'Meer veiligheid – de drugsmarkten ontwrichten', vallen prioriteiten als het ontwrichten en ontmantelen van belangrijke misdaadorganisaties; het intensiveren van de opsporing van drugs en criminele samenwerkingsverbanden en hun activiteiten bij invoer in en uitvoer uit de EU; doeltreffender toezicht houden op de logistieke en digitale kanalen; en het ontmantelen van de productie van drugs, alsmede het voorkomen van het misbruik van chemische grondstoffen voor de productie van drugs. Het tweede thema 'Preventie en bewustmaking' omvat één prioriteit met daarin de volgende onderwerpen: het voorkomen van drugsgebruik, het voorkomen van criminaliteit, en bewustmaking van de schadelijke effecten van drugs op burgers en gemeenschappen. Het derde thema 'Drugsgelateerde schade aanpakken' omvat de prioriteiten: betere toegang tot de verslavingszorg; doeltreffendere maatregelen voor risico- en schadebeperking van het gebruik van drugs, en het tegengaan van het gebruik van drugs in gevangenissen.

Tot slot, stelt de Commissie dat de agenda en het actieplan ook moeten bijdragen aan de implementatie van de Veiligheidsuniestrategie en de doelen van de duurzame ontwikkelingsagenda voor 2030. Middelen moeten proportioneel worden verdeeld over de prioriteiten en acties die waarschijnlijk het meeste zullen bijdragen aan de doelen van de Agenda.

Het toezicht op de voortgang bij de uitvoering van de EU-agenda en het EU-actieplan inzake drugs is in handen van de Commissie en zal worden ondersteund door een gecoördineerd systeem voor monitoring, evaluatie en onderzoek.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Uitgangspunt van de Nederlandse inzet is vanouds een gebalanceerd drugsbeleid: inzet op zowel gezondheid, preventie, *harm reduction* (beperken van risico's en gezondheidsschade en

voorkomen van overdoses bij drugsgebruik) en mensenrechten, als op de aanpak van ondermijning, handhaving en opsporing.

Nederland hecht groot belang aan empirisch onderbouwd beleid en onderzoek, evaluatie en monitoring. De kern van het beleid op het terrein van gezondheid is rond vijf lijnen vormgegeven: (1) het voorkomen van drugsgebruik, (2) het voorkomen van gezondheidsschade door drugsgebruik, (3) vroegsignalering en kortdurende interventies, (4) zorgen voor adequate behandeling voor mensen met een verslaving, en (5) *harm reduction*. Verder heeft Nederland een specifiek beleid op het gebied van cannabis en de verkoop daarvan in coffeeshops op basis van de scheiding van de markten van soft drugs en hard drugs. Zo zal een experiment starten met de gecontroleerde toelevering van cannabis door een beperkt aantal door de overheid geselecteerde telers aan coffeeshops in tien gemeenten om te bezien welk effect dit heeft op volksgezondheid, overlast en criminaliteit.

De aanpak van de ondermijnende gevolgen van drugscriminaliteit is een topprioriteit voor het kabinet. Het kabinet wil de rol die Nederland speelt in de internationale georganiseerde drugscriminaliteit terugdringen. Het kabinet wil dit bereiken door het frustreren en ontmantelen van criminele samenwerkingsverbanden en verdienmodellen, het opsporen van daarmee gepaard gaande illegale geldstromen en het afpakken van criminele verdiensten. In de EU en internationaal zet Nederland zich in voor een gebalanceerde, empirisch onderbouwde aanpak van bestrijding van drugscriminaliteit en versterking van de belangen van gezondheid en mensenrechten.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Met dit voorstel voor een nieuw strategisch EU-drugsbeleid bouwt de Commissie voort op de huidige strategie en versterkt deze vooral op het gebied van de bestrijding van drugscriminaliteit en het verminderen van het aanbod van drugs. Het voorstel sluit aan bij het kabinetsbeleid, dat eveneens de aanpak van de ondermijnende effecten van de georganiseerde drugscriminaliteit intensiveert. Het kabinet verwelkomt die stevigere inzet, maar is kritisch over het gebrek aan balans in de mededeling door de beperkte aandacht voor gezondheid, mensenrechten en internationale samenwerking. Daarnaast betreurt het kabinet het feit dat, in tegenstelling tot voorgaande EU Drugs strategieën, deze mededeling zonder enige betrokkenheid van de lidstaten tot stand is gekomen.

Het kabinet steunt de voorstellen van de Commissie op het gebied van preventie, bewustmaking en uitbreiding van een kwalitatief goed en effectief aanbod van behandeling in de verslavingszorg en *harm reduction*. Aan deze belangrijke gezondheidsonderwerpen wordt echter relatief weinig aandacht besteed in de mededeling. Naast gezondheid ligt ook de bescherming van mensenrechten ten grondslag aan het internationale drugsbeleid en het maakt een belangrijk deel uit van het huidige EU-drugsbeleid, zowel intern als in de inzet richting derde landen. In de mededeling wordt hier echter nauwelijks op ingegaan. Een ander voorbeeld van een onderwerp dat meer aandacht verdient, is alternatieven voor dwangmaatregelen: het decriminaliseren van drugsgebruik wordt hierbij niet specifiek genoemd, terwijl dit in veel landen in de EU nog niet is ingevoerd. Dit is een belangrijke

beschermingsmaatregel die voorkomt dat door strafbaarstelling mensen geen hulp zoeken als ze als gevolg van hun drugsgebruik in de problemen komen.

Over het algemeen lijkt er in de mededeling onvoldoende sprake te zijn van een beleid dat in evenwicht is, waarbij naast een sterk beleid op bestrijding van drugscriminaliteit ook sprake is van een sterk beleid op gezondheid en mensenrechten. Het kabinet heeft in die zin twijfels bij de voorgestelde paradigmaverschuiving. Het kabinet had graag meer evenwicht in de strategie gezien door meer aandacht voor preventie van drugsgebruik en voorlichting, gezondheidsproblemen, adequate behandeling en mensenrechten voor volwassenen en jongeren die drugs gebruiken, zoals in de huidige strategie. Ook het belang van het betrekken van maatschappelijke organisaties en de doelgroepen zelf bij het beleid had meer structureel opgenomen kunnen worden. Tevens wordt weinig aandacht besteed aan het belang van internationale samenwerking, terwijl de EU een belangrijke speler is in internationaal verband, met name in de *Commission on Narcotic Drugs* van de Verenigde Naties. De huidige gebalanceerde benadering is ook een belangrijke basis voor de internationale inzet van de EU.

Het kabinet onderschrijft het belang van een sterke wetenschappelijke basis voor het drugsbeleid zoals de Commissie voorstelt. Er is nog te weinig bekend over de effectiviteit van de aanpak van drugscriminaliteit, preventie, voorlichting en behandeling. Ook kan meer onderzoek worden gedaan naar de risico's van de verschillende soorten drugs. Door verbetering en uitbreiding van de gegevensverzameling, onderzoek en evaluatie kan de uitwerking van maatregelen beter worden bestudeerd en kan op basis van deze kennis het beleid worden verbeterd. De Commissie had het belang van innoveren in deze zin ook meer kunnen benadrukken.

Tot slot, is het kabinet kritisch ten aanzien van het proces van totstandkoming van de nieuwe strategische Agenda. De lidstaten hebben altijd het voortouw gehad bij het opstellen van het EU-drugsbeleid. Voorliggende mededeling is echter door de Commissie opgesteld zonder samenwerking met de lidstaten. De Commissie kan dit doen op basis van haar bevoegdheden, maar op het terrein van drugsbeleid was dit tot nu toe niet gebruikelijk. Daarnaast is de mededeling tegelijkertijd gepubliceerd met de evaluatie van de huidige EU-drugsstrategie. De lidstaten hebben daardoor niet de kans gehad om deze te bestuderen en van gedachten te wisselen over de implicaties hiervan voor het toekomstige EU-drugsbeleid. Het kabinet zal zich er voor inzetten dat de lidstaten in Raadsverband een sturende rol blijven innemen bij het bepalen van het EU-drugsbeleid voor de komende 5 jaar.

c) *Eerste inschatting van krachtenveld*

De voorlopige positie van een groot aantal lidstaten komt overeen met de kritische houding van Nederland. Er is veel steun voor de stevige inzet op de bestrijding van drugscriminaliteit, maar men vindt de agenda als geheel niet in balans. Gezondheid, mensenrechten en sterke internationale samenwerking zijn de kern van het EU-beleid en men ziet dat onvoldoende terug in het voorstel. Verschillende lidstaten pleitten daarom voor aanpassingen aan de Agenda. Het voorzitterschap beraadt zich erop hoe dit vorm te geven, waarschijnlijk in de vorm van raadsconclusies. Het Europees Parlement heeft zich nog niet uitgesproken over de mededeling.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid van de EU is positief. De EU en de lidstaten hebben een gedeelde bevoegdheid op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (artikel 4, lid 2, sub j, VWEU) en op het terrein van de gemeenschappelijke veiligheidsvraagstukken op het gebied van volksgezondheid, voor de in het VWEU genoemde aspecten (artikel 4, lid 2, sub k, VWEU).

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Gezien het internationale karakter van de drugsproblematiek, heeft optreden op EU-niveau een duidelijke toegevoegde waarde. Verschillende aspecten van de drugsproblematiek, zoals de internationale handel in drugs, de verscheidenheid aan nieuwe drugs, en de dynamiek van criminele samenwerkingsverbanden, zijn zo divers en zo complex dat lidstaten dit niet - of niet goed - zelf of bilateraal kunnen oplossen.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is deels positief en deels negatief. Het kabinet is positief over de stevigere inzet op de bestrijding van de georganiseerde drugscriminaliteit en aanpak van de ondermijnende effecten. De maatregelen en dertigtal acties die op dit terrein worden voorgesteld in het actieplan zijn uitgebreid, concreet, en geschikt om de gestelde doelen te bereiken. Het kabinet is negatief over de inzet op gezondheid, preventie, *harm reduction* en mensenrechten. De Commissie stelt een vijftiental acties voor die vrij algemeen en weinig vernieuwend zijn en daardoor niet toereikend worden geacht om de gestelde doelen te behalen. Daarnaast heeft het kabinet voorkeur voor een andere instrumentkeuze. Een Aanbeveling van de Raad (zoals de huidige drugsstrategie) of een ander instrument waarbij de Raad de leiding heeft bij de vormgeving van het toekomstige drugsbeleid, is te verkiezen boven een mededeling van de Commissie.

d) Financiële gevolgen

De prioriteiten van deze agenda kunnen worden ondersteund via verschillende financieringsbronnen, waaronder het Fonds voor interne veiligheid, het EU4Health-programma, het Europees Sociaal Fonds Plus, het programma Justitie, het onderdeel veiligheidsonderzoek in het kader van Horizon Europa, de fondsen voor het cohesiebeleid, het programma Digitaal Europa en het programma Rechten en waarden. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2014-2020 en het MFK 2021-2027, en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

Er worden geen consequenties voorzien voor de nationale begroting, gezien het niet bindende karakter van de mededeling. Indien voor de monitoring van het actieplan er echter een uitbreiding en/of verbetering van de dataverzameling zal plaatsvinden, die niet aansluit bij de bestaande monitoringskaders kan dit additionele kosten met zich meebrengen. Eventuele budgettaire gevolgen zullen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

- e) *Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht*
Geen.