

### **Fiche 3: Verordening EU Drugsagentschap**

#### **1. Algemene gegevens**

*a) Titel voorstel*

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Drugsagentschap van de Europese Unie

*b) Datum ontvangst Commissiedocument*

12 januari 2022

*c) Nr. Commissiedocument*

COM(2022)18

*d) EUR-Lex*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0018&qid=1642167047259>

*e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing*

SWD(2022) 8

*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

*h) Rechtsbasis*

Artikel 168, lid 5, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

*i) Besluitvormingsprocedure Raad*

Gekwalificeerde meerderheid

*j) Rol Europees Parlement*

Medebeslissing

#### **2. Essentie voorstel**

*a) Inhoud voorstel*

Het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EWDD) is een gedecentraliseerd agentschap, opgericht in 1993, dat wetenschappelijk bewijs over illegale drugs, drugsverslaving en de gevolgen daarvan verzamelt en analyseert, en in het verlengde daarvan wetenschappelijk onderbouwde beleidsvorming inzake drugs van de EU-lidstaten ondersteunt.

De Commissie stelt voor het mandaat van het EWDD deels te herzien en het agentschap om te vormen tot het Drugsagentschap van de EU (EUDA). Het voorstel voor het herziene mandaat bouwt voort op de bevindingen van de in mei 2019 gepubliceerde evaluatie van het EWDD door de Commissie. De conclusie was dat het agentschap over het algemeen goed functioneert, maar dat verdere verbeteringen mogelijk zijn, met name met het oog op de toenemende complexiteit en snelle ontwikkelingen van de drugsproblematiek. Om een beter begrip te krijgen van de problematiek is het volgens de Commissie noodzakelijk om het mandaat van het EWDD te verbreden en de taken op het gebied van aan veiligheid gerelateerde zaken als drugsmarkten en internationale drugshandel uit te breiden.

In de EU-drugsstrategie 2021-2025, die in december 2020 door de Raad werd aangenomen, werd de Commissie verzocht een herziening van het mandaat van het agentschap voor te stellen om mogelijk te maken dat het agentschap een grotere rol kan spelen bij de aanpak van huidige en toekomstige uitdagingen in de drugsproblematiek. Met het huidige voorstel voldoet de Commissie aan dat verzoek.

De Commissie stelt voor het mandaat van het EWDD op een aantal punten te versterken dan wel uit te breiden. Zo wil de Commissie polysubstantiegebruik (drugsgebruik in combinatie met het gebruik van andere psychoactieve stoffen zoals alcohol of medicatie) aan het mandaat toevoegen en een netwerk van forensische en toxicologische laboratoria oprichten, waarin nationale laboratoria worden samengebracht. Ook moet er versterkte monitoring plaatsvinden en dreigingsevaluaties gemaakt worden van nieuwe ontwikkelingen die mogelijk bedreigend zijn voor de volksgezondheid. Daarnaast wordt voorgesteld een sterker netwerk van nationale contactpunten op te zetten, die belast zijn met het verstrekken van relevante nationale gegevens aan het agentschap. Tevens moet het agentschap preventie- en bewustwordingscampagnes op EU-niveau kunnen ontwikkelen en waarschuwingen afgeven wanneer er bijzonder gevaarlijke stoffen op de markt komen. Tot slot, voorziet de Commissie een sterkere internationale rol voor het agentschap.

De Commissie wil voor de uitbreiding van het mandaat EUR 63 miljoen en 40 FTE vrijmaken voor de rest van de periode van het huidige Meerjarig Financieel Kader 2021-2027.

#### *b) Impact assessment Commissie*

De Commissie heeft diverse beleidsopties onderzocht in haar impact assessment en gekozen voor een gerichte herziening. De Commissie geeft aan dat deze optie zal bijdragen aan beter onderbouwd beleid en acties. Het zal volgens de Commissie leiden tot effectievere Europese en nationale antwoorden op het drugsprobleem in de EU, inclusief toekomstige bedreigingen, zowel vanuit gezondheids- als vanuit veiligheidsperspectief. De kern van het mandaat blijft bij monitoring en ondersteunen van de EU en de lidstaten.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### *a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

Het Nederlandse drugsbeleid kenmerkt zich door een balans tussen het voorkomen en beperken van gezondheidsschade door drugs en het bestrijden van drugscriminaliteit en de aanpak van georganiseerde ondermijnende drugsgerelateerde criminaliteit. Het kabinet hecht groot belang aan een wetenschappelijk onderbouwde en bewezen effectieve beleidsinzet. Ook in de EU en internationaal zet Nederland zich in voor verbetering van dataverzameling, onderzoek en evaluatie en versterking van samenwerking op dit terrein. Het kabinet steunt het werk van het EWDD. Er is veel kennis en expertise opgebouwd en het werk is van hoge kwaliteit. Het kabinet vindt het zorgelijk dat door het krappe budget de afgelopen jaren, deze kwaliteit in het gedrang dreigde te komen.

#### *b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Met dit voorstel komt de Commissie tegemoet aan het verzoek van de lidstaten zoals neergelegd in de EU Drugsstrategie 2021-2025 om het mandaat van het EWDD te herzien en de rol van het agentschap te versterken. Het kabinet is voorstander van het versterken van de rol van het agentschap en uitbreiding van het mandaat, om het beeld van de veelomvattende drugsproblematiek completer en waar mogelijk nog actueler te maken. Daartoe is een monitoring die goed en snel inspeelt op een voortdurend veranderlijk gezondheids-, sociaal en crimineel landschap vereist. Daarmee wordt een belangrijke voorwaarde vervuld voor een effectief preventieve en gezondheidsaanpak, voor het waarborgen van grondrechten van kwetsbaren en voor het ondersteunen van het criminaliteitsbeeld ten behoeve van handhavend optreden. Het kabinet hecht eraan dat zowel in het mandaat als de activiteiten van het agentschap complementariteit wordt gerealiseerd en doublures worden voorkomen met de andere EU-agentschappen zoals Europol, Eurojust, Frontex en het Europese Geneesmiddelenagentschap (EMA).

Het kabinet zal erop toe zien dat de inhoudelijke uitbreiding van het mandaat niet verder gaat dan nodig is, en niet ten koste gaat van de huidige taken. Er dient gewaarborgd te worden dat taken op het gebied van gezondheid en monitoren van drugsmarkten in balans zijn met de taken op het gebied van veiligheid en drugscriminaliteit. Hierbij moet worden aangetekend dat operationele criminaliteitsbestrijding een nationale competentie is, en de rol van de EU op dat terrein ondersteunend is.

Het kabinet zal de Commissie vragen om de voorgestelde mandaat uitbreiding op het gebied van de aanbodzijde van drugs en veiligheid concreter te maken. Ook nu al monitort het EWDD indicatoren voor het aanbod (productie, handel, etc.) van drugs en publiceert zij daarover. Aangezien het EWDD zelf geen operationele organisatie is, blijft het onduidelijk wat uitbreiding van het mandaat op dit punt precies in zou houden.

Daarnaast is het kabinet kritisch over het door de Commissie voorgestelde extra budget van 51 tot 63 miljoen euro en de 40 extra FTE. Het kabinet is voorstander van een verhoging van het budget en uitbreiding van het personeel, maar betwijfelt of de voorgestelde versterking en uitbreiding van

het mandaat de hoogte van het bedrag (een verdubbeling ten opzichte van het huidige budget) en de extra FTE (van rond de honderd naar 140) rechtvaardigt. Het kabinet zal de Commissie vragen om extra onderbouwing hiervan. Daarnaast pleit het kabinet ervoor dat bij besteding van het budget prioriteit wordt gegeven aan versterking en verbreding van de huidige taken.

Het kabinet kan daarom instemmen met de uitbreiding van de werkzaamheden naar polysubstantiegebruik. Het is nuttig dat er meer kennis wordt opgebouwd op dit terrein. Het kabinet zal de Commissie vragen om aan te geven welke implicaties dit zal hebben voor aanlevering van data door de lidstaten.

Het kabinet kan tevens instemmen met de oprichting van een netwerk van forensische en toxicologische laboratoria waarin nationale laboratoria worden samengebracht. Voorwaarde is wel dat de Commissie meer duidelijkheid biedt over hoeveel extra werkzaamheden dit zal betekenen voor nationale instituten, en dat financiële consequenties niet bij de lidstaten worden neergelegd.

Het kabinet zal de Commissie vragen te verduidelijken wat het voor ogen heeft met dreigingsevaluaties van nieuwe ontwikkelingen en wat het kader hiervoor is. Betreft dit vooral nieuwe en gevaarlijke stoffen of gaat het ook om andere soorten dreigingen? Het voorstel heeft bovenmatig veel aandacht voor nieuwe psychoactieve stoffen, terwijl data laat zien dat cannabis veruit de meest gebruikte drug is en de meeste gezondheidsincidenten en fatale overdoses worden veroorzaakt door de meer 'traditionele' drugs zoals heroïne en ('crack') cocaïne.

Het kabinet zal de Commissie vragen te onderbouwen wat de meerwaarde is van EU-brede waarschuwingen voor gevaarlijke stoffen die het agentschap zelfstandig uitgeeft ten opzichte van het huidige systeem waarin EU-lidstaten via hun nationale systeem waarschuwingen uitdoen, daarvan melding maken richting het EWDD die vervolgens een waarschuwing op Europees niveau kan delen. Het is vooralsnog onduidelijk op basis van welke informatie en op welke wijze EU-brede waarschuwingen afgegeven zullen worden. Nederland kent een lange traditie van een waarschuwingssysteem, ondergebracht bij het Drugs- en Informatie monitoringsysteem (DIMS). De ervaring leert dat terughoudendheid is geboden om geen afbreuk te doen aan de beoogde invloed van een waarschuwing en om zo gericht mogelijk te handelen. Het kabinet is daarom kritisch over EU-brede waarschuwingen en ziet niet gelijk de toegevoegde waarde. Het zou ook negatieve effecten kunnen hebben.

Het kabinet is het eens met het versterken van het netwerk van nationale contactpunten, aangezien de data en expertise die zij leveren de kern van het werk van de EWDD zijn en deze kennis nog beter benut kan worden. Het kabinet wil graag meer duidelijkheid over de extra taken voor de nationale contactpunten en hoe dit vergoed zal worden uit de voorgestelde budgetverhoging.

Het kabinet ziet geen toegevoegde waarde in het ontwikkelen van preventie- en bewustmakingscampagnes op EU-niveau. Het kabinet is kritisch over dit soort brede campagnes

omtrent drugsgebruik, omdat het onbedoeld negatieve effecten kan hebben. Om die reden kiest het kabinet er in Nederland voor om voorlichting en preventie zo gericht mogelijk vorm te geven (in plaats van op het algemene publiek). Gezien de verschillen tussen de lidstaten in drugsgebruik en drugscultuur, is het kabinet van mening dat het primair aan de individuele lidstaten is om te bepalen of, wanneer en hoe dergelijke campagnes gewenst zijn.

Het kabinet ziet de meerwaarde van een sterke internationale rol van het agentschap op het terrein van haar competenties. Het agentschap heeft al een sterk internationaal netwerk, levert data namens de EU-lidstaten aan de Verenigde Naties en monitort relevante ontwikkelingen in derde landen. Het is goed om het precieze mandaat op dit terrein vast te leggen in het voorstel.

#### *c) Eerste inschatting van krachtenveld*

De lidstaten hebben veel waardering voor het werk van het EWDD. Over het algemeen is er steun voor het versterken van het mandaat zoals ook recent is vastgelegd in de EU-drugsstrategie 2021-2025. De verwachting is echter dat verschillende lidstaten, net als Nederland, enkele aandachtspunten hebben bij het voorstel van de Commissie, zowel wat betreft inhoudelijke uitbreiding als de uitbreiding van budget en personeel en de consequenties voor de lidstaten van de voorgestelde wijzigingen.

Het Europees Parlement heeft zich nog niet uitgesproken over het voorstel. Het was de afgelopen jaren voorstander van verhoging van het budget voor het EWDD.

### **4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit**

#### *a) Bevoegdheid*

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 168, vijfde lid, VWEU. Artikel 168, vijfde lid VWEU geeft de Unie de bevoegdheid om stimuleringsmaatregelen te nemen die gericht zijn op de bescherming en de verbetering van de menselijke gezondheid en met name de bestrijding van grote grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid, maatregelen betreffende de controle van, de alarmering bij en de bestrijding van ernstige grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid, alsook maatregelen die rechtstreeks verband houden met de bescherming van de volksgezondheid ter zake van tabak en misbruik van alcohol, met uitsluiting van enige harmonisering van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten. De Europese Unie heeft een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid betreffende gemeenschappelijke veiligheidsvraagstukken op het gebied van de volksgezondheid, voor de in het Verdrag genoemde aspecten (Art. 4 lid, 2 sub k, VWEU), bijvoorbeeld als het gaat om grensoverschrijdende gezondheidsbedreigingen. De Europese Unie heeft een aanvullende bevoegdheid op het terrein van de bescherming en verbetering van de menselijke gezondheid (Art. 6 sub a, VWEU).

#### *b) Subsidiariteit*

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Drugsproblematiek heeft een duidelijk grensoverschrijdend karakter. Het EWDD is opgericht om feitelijke, objectieve, betrouwbare en vergelijkbare informatie over drugs en drugsverslaving EU-breed in kaart te

brengen. De Unie en de lidstaten kunnen zich mede op deze informatie baseren bij het ontwikkelen van beleid en het treffen van maatregelen. Gezien het grensoverschrijdende karakter van de drugsproblematiek is het EU-breed inventariseren van informatie en het ontwikkelen van een EU aanpak gewenst. De lidstaten kunnen dit niet zelfstandig bewerkstelligen. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

De meerwaarde van een aantal initiatieven vormt een punt van aandacht, zoals de EU-brede waarschuwingen voor gevaarlijke stoffen en het ontwikkelen van preventie- en bewustmakingscampagnes op EU-niveau. In elke lidstaat is de situatie en drugscultuur anders, generieke waarschuwingen of campagnes op EU-niveau kunnen dan ook niet of averechts werken. Het kabinet zal de Commissie vragen toe te lichten wat de meerwaarde van dit optreden op EU-niveau is.

#### *c) Proportionaliteit*

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De herziening en uitbreiding van het mandaat van het EWDD is geschikt om de monitoring, analyse en adviesrol van het agentschap te versterken en daarmee de lidstaten te ondersteunen om beter in te spelen op de ontwikkelingen op het terrein van de drugsproblematiek. Zo draagt het voorstel voor versterkte monitoring bij aan een effectief preventieve en gezondheidsaanpak, en ook de oprichting van een netwerk van forensische en toxicologische laboratoria en het verstevigen van het netwerk van nationale contactpunten bevordert het beter benutten van kennis. Het voorstel gaat over het algemeen dan ook niet verder dan noodzakelijk, omdat het merendeel van de genoemde initiatieven de lidstaten slechts ondersteunt bij de aanpak van drugsproblematiek. Een aandachtspunt voor het kabinet is de noodzakelijkheid van een aantal specifieke onderdelen van het voorstel, zoals de dreigingsevaluaties van nieuwe ontwikkelingen. Het is onduidelijk of het hierbij vooral om nieuwe en gevaarlijke stoffen of ook om andere soorten dreigingen gaat. Dit laatste gaat mogelijk verder dan het beperken van gezondheidsschade door drugs en streeft hiermee het primaire doel van de EWDD voorbij. Ook vraagt het kabinet zich af of de omvang van het voorgestelde extra budget en FTE daadwerkelijk proportioneel is ten opzichte van de voorgestelde mandaat uitbreiding. Het kabinet zal de Commissie op beide punten vragen te verduidelijken waarom zij dit voorgestelde optreden noodzakelijk acht om de doelstelling van het optreden te verwezenlijken.

## **5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten**

### *a) Consequenties EU-begroting*

Voor de uitbreiding van het mandaat van het agentschap stelt de Commissie dat een budget van EUR 63 miljoen en personeelsuitbreiding van 40 extra FTE nodig is tot het einde van het huidige Meerjarig Financieel Kader. Dit komt bovenop het budget dat al is geoormerkt in het MFK en dat voorziet in een jaarlijkse 2 procent groei. Volgens de Commissie worden deze uitgaven gedekt binnen het MFK. Deze uitgaven vallen onder Heading 5 (veerkracht, veiligheid, en defensie) en kunnen volgens de Commissie gecompenseerd worden door een verlaging van de uitgaven onder Heading 4 (migratie en grensbeheer).

Het kabinet is kritisch over de hoogte van het extra benodigde budget en vraagt zich af of compensatie met een verlaging van de uitgaven onder Heading 4 haalbaar en verantwoord is. Voor de versterking en uitbreiding van de rol van het EWDD is een hoger budget en personeelsuitbreiding noodzakelijk, maar het voorstel lijkt geen verdubbeling van het jaarlijkse budget en 40 fte personeelsuitbreiding te rechtvaardigen.

Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn zijn met de ER-conclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord. Het kabinet is kritisch over de stijging van het aantal werknemers.

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

Lidstaten zullen eventueel meer moeten gaan bijdragen voor de cofinanciering van de uitbreiding van werkzaamheden van de nationale contactpunten.

Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

*c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger*

De Commissie verwacht geen directe gevolgen voor bedrijven en burgers. Eventueel kan er een indirecte positieve impact zijn doordat terugdringen van het drugsprobleem kan leiden tot minder verlies aan mankracht door mensen die drugs gebruiken en daardoor niet in staat zijn om te werken, en tot vermindering van ondermijning door terugdringen van drugscriminaliteit.

De Commissie verwacht dat het voorstel zal leiden tot vereenvoudiging en lagere administratieve lasten in de lidstaten door het stroomlijnen en centraliseren van rapportageverplichtingen.

*d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten*

Het agentschap zal de internationale rol uitbreiden. Dit gaat om het versterken van het internationale netwerk en om het monitoren van ontwikkelingen op het gebied van drugs en drugsbeleid in derde landen en maken van strategische analyses en dreigingsevaluaties op basis van de verzamelde informatie.

## **6. Implicaties juridisch**

*a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*

Geen.

*b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*

N.v.t.

c) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

Voorgestelde datum voor inwerkingtreding van de verordening is 12 maanden na publicatie in het EU-publicatieblad. Het kabinet acht dit haalbaar.

d) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

N.v.t.

e) *Constitutionele toets*

N.v.t.

## **7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving**

N.v.t.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Het voorstel kan (beperkte) positieve gevolgen hebben voor ontwikkelingslanden. Onderdeel van het uitbreiden van de internationale rol van het agentschap is ook het bieden van ondersteuning bij het ontwikkelen van nationaal drugsbeleid en bieden van technische assistentie (bijvoorbeeld voor het opzetten van een systeem voor dataverzameling en analyse).