



**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 22 november 2004 (07.01)
(OR. en)**

15074/04

**CORDROGUE 77
SAN 187
ENFOPOL 178
RELEX 564**

NOTA

van: het secretariaat-generaal van de Raad
aan: de Europese Raad

Betreft: EU-drugsstrategie (2005-2012)

Voorwoord

1. Op 17/18 juni 2004 heeft de Europese Raad de Raad verzocht uiterlijk in december 2004 voorstellen goed te keuren voor een nieuwe EU-drugsstrategie voor de periode 2005-2012. Het kader en de prioriteiten als vastgesteld in de nieuwe strategie moeten de basis vormen voor twee opeenvolgende EU-drugsactieplannen van telkens vier jaar.
2. Deze nieuwe drugsstrategie is in de allereerste plaats gebaseerd op de fundamentele beginselen van het EU-recht en bevordert in alle opzichten de fundamentele waarden van de Unie: eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, solidariteit, de rechtsstaat en de mensenrechten. Doel is het welzijn van de maatschappij en van het individu te beschermen en te verbeteren, de volksgezondheid te beschermen, het grote publiek een hoge graad van veiligheid te bieden, en een evenwichtige, geïntegreerde aanpak van het drugsprobleem te bewerkstelligen.
3. De strategie stoelt ook op de toepasselijke VN-verdragen (het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen van 1961 als gewijzigd bij het Protocol van 1972, het Verdrag inzake psychotrope stoffen van 1971 en het Verdrag tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen van 1988), zijnde belangrijke juridische instrumenten in de aanpak van de drugsproblematiek. Daarnaast is tijdens de speciale zitting inzake drugs van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 1998 het belang benadrukt van de geïntegreerde en evenwichtige aanpak, waarbij het verminderen van het aanbod en het terugdringen van de vraag elkaar onderling versterkende elementen van het drugsbeleid vormen.
4. De strategie is opgesteld binnen het juridisch kader van de EU- en EG-Verdragen en gaat uit van de respectieve bevoegdheden van de Unie, de Gemeenschap en de individuele lidstaten, met inachtneming van de subsidiariteit en de proportionaliteit. De strategie houdt ook rekening met de toekomstige Grondwet van de EU.

Het drugsprobleem wordt hoofdzakelijk op lokaal en nationaal niveau ervaren, maar het is een mondiaal vraagstuk dat in een transnationale context moet worden aangepakt. Maatregelen die op het niveau van de EU worden uitgevoerd, spelen in dat verband een belangrijke rol. In het algemeen zijn de inspanningen van de EU gericht op coördinatie van alle betrokken actoren. Wat volksgezondheid betreft, vult de Gemeenschap het optreden van de lidstaten aan ter vermindering van de schade aan de gezondheid door drugsgebruik, met inbegrip van voorlichting en preventie. Op het gebied van chemische precursoren, die kunnen worden aangewend voor de productie van illegale drugs, voorziet de wetgeving van de EG in een kader voor de controle van de precursorenhandel in de Gemeenschap en met derde landen. Ten aanzien van het witwassen van geld zijn er in de communautaire wetgeving een aantal maatregelen vastgesteld om ook het witwassen van opbrengsten uit de drugshandel te voorkomen. Op het gebied van justitie en binnenlandse zaken is de samenwerking tussen de autoriteiten van politie, douane en justitie een essentieel element bij het voorkomen en bestrijden van de illegale drugshandel. In dat verband is de aanneming van het kaderbesluit over illegale drugshandel een belangrijke stap in de vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en straffen op het gebied van de illegale drugshandel. Op het gebied van externe betrekkingen ten slotte, omvat de internationale actie van de EU een combinatie van beleidsinitiatieven, zoals de actieplannen en de dialoog over drugs met diverse regio's wereldwijd, en hulp via ontwikkelingsprogramma's.

5. Doel van de EU strategie is de nationale strategieën een meerwaarde te geven, met eerbiediging van de in de Verdragen vastgelegde beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. In de strategie wordt benadrukt dat de lidstaten moeten nadenken over de gevolgen van hun nationale strategie voor de overige lidstaten, over hoe de nationale strategieën van verschillende lidstaten elkaar kunnen ondersteunen en over hoe die strategieën kunnen bijdragen tot het bereiken van de doelstellingen van de strategie van de Europese Unie. De strategie wil tevens ruimte laten voor de dynamiek en de kansen op lokaal, regionaal, nationaal en transnationaal niveau, en wil de beschikbare middelen optimaal benutten. Er is bovendien rekening gehouden met de organisatorische en financiële beperkingen van de lidstaten en de EU-instellingen.
6. Tot slot bouwt deze strategie voort op de EU-drugsstrategie 2000-2004 en op het EU-actieplan inzake drugs (2000-2004) en houdt zij, naast deze twee teksten, ook rekening met de evaluatie halverwege van het actieplan, de reactie van de Raad op deze evaluatie halverwege, alsmede met de resultaten van de eindevaluatie.

§ 1. Inleiding

7. De drugsproblematiek kan vanuit verschillende oogpunten worden benaderd, nl. vanuit dat van het beleid, de gezondheid, het onderzoek, de dagelijkse praktijk op het terrein en de operationele samenwerking tegen de illegale drugshandel. In de wetgeving en het beleid waardoor de aanpak uiteindelijk gestalte zal krijgen, moeten al deze aspecten in aanmerking worden genomen en samenkomen in coherente, consequente voorstellen.
8. De huidige toestand op drugsgebied in de EU wordt beschreven in de jaarverslagen van het Europees Waarnemingscentrum voor Drugs en Drugsverslaving (EWDD) en van Europol. Ofschoon de drugsconsumptiepatronen tussen de 25 lidstaten altijd verschillend zijn geweest, vooral in omvang, zijn er op sommige gebieden nieuwe problemen ontstaan, en er zijn geen gegevens die wijzen in de richting van een significante daling in het gebruik. Wel zijn de gezondheidsimplicaties die met drugs verband houden en het aantal drugsgerelateerde doden gestabiliseerd en zelfs gedaald. Er zijn meer behandelingsfaciliteiten voor drugsgebruikers gekomen met een grotere verscheidenheid aan diensten. Qua vermindering van de vraag mogen we concluderen dat de illegale drugshandel, ondanks noemenswaardige en vaak succesvolle inspanningen op nationaal en EU-niveau, een van de meest lucratieve vormen van handel blijft voor georganiseerde criminele groepen in de EU. Al deze gegevens pleiten voor een krachtdadig optreden tegen drugs in de komende jaren.
9. De uitkomst van de eindevaluatie van de EU-drugsstrategie en het EU-actieplan inzake drugs (2000-2004) wijst erop dat sommige doelstellingen van de huidige strategie dichterbij zijn gebracht. Tevens zijn veel van de acties uit het huidige plan uitgevoerd of in uitvoering. De beschikbare gegevens suggereren evenwel geen significante daling in de prevalentie van het drugsgebruik noch in de beschikbaarheid van drugs.
De resultaten van deze eindevaluatie leiden ook tot de volgende conclusies:
 - De toekomstige EU-drugsstrategie moet duidelijke en nauwkeurige doelstellingen en prioriteiten bevatten, die kunnen worden vertaald naar operationele indicatoren en acties in de toekomstige actieplannen, met duidelijk bepaalde verantwoordelijkheden en termijnen voor de tenuitvoerlegging ervan.
 - Er is verdere vooruitgang nodig met betrekking tot de beschikbaarheid, de kwaliteit en de vergelijkbaarheid van informatie over het toezicht op de situatie op drugsgebied.

- Met de doelstellingen van de nieuwe drugsstrategie en actieplannen moet rekening worden gehouden in het meerjarenprogramma ter consolidatie van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.
- De werkzaamheden van de Horizontale Groep drugs (HGD) van de Raad moeten in de eerste plaats gericht zijn op de verdere tenuitvoerlegging en het toezicht op de tenuitvoerlegging van de in de toekomstige EU-actieplannen inzake drugs vastgelegde acties. De groep moet tevens een leidende rol vervullen bij de coördinatie van het werk van de andere groepen van de Raad die zich met drugs bezighouden.

10. In het licht van de Verdragen, andere toepasselijke Europese beleidsdocumenten en de ervaringen van het afgelopen decennium, formuleert de Raad twee algemene doelstellingen in verband met drugs. Deze kunnen als volgt worden samengevat:

- de EU streeft ernaar bij te dragen tot een hoog niveau van gezondheidsbescherming, welzijn en sociale samenhang door middel van een aanvulling van het optreden van de lidstaten ter voorkoming en beperking van drugsgebruik, verslaving en drugsgerelateerde schade aan de volksgezondheid en voor de maatschappij;
- de EU en haar lidstaten streven naar een hoog niveau van veiligheid voor het grote publiek door maatregelen tegen drugsproductie, grensoverschrijdende illegale drugs-handel en het misbruik van precursoren, en door de preventieve actie tegen drugsgerelateerde criminaliteit te intensiveren door middel van effectieve samenwerking in het kader van een gezamenlijke aanpak.

Bij het nastreven van deze doelen erkent de EU dat zij mede verantwoordelijk is voor het drugsprobleem in de wereld, als afnemer van verdovende middelen en psychotrope stoffen uit derde landen en als producent en exporteur van vooral synthetische drugs, en is zij vastbesloten deze problemen aan te pakken.

11. De huidige geïntegreerde, multidisciplinaire en evenwichtige aanpak, waarin het terugdringen van de vraag en het verminderen van het aanbod worden gecombineerd, zal ook in de toekomst de basis blijven voor de aanpak van de drugsproblematiek door de Unie. Deze aanpak vereist samenwerking en coördinatie. Gezien de horizontale aard van het probleem, moeten deze samenwerking en coördinatie niet alleen verder worden ontwikkeld in een groot aantal sectoren, waaronder welzijn, volksgezondheid, onderwijs en justitie en binnenlandse zaken, maar ook in de betrekkingen met derde landen en relevante internationale fora. Voor een evenwichtige aanpak van de drugsproblematiek is tevens passend overleg nodig met een brede groep van wetenschappelijke centra, mensen die beroepsmatig met drugs te maken hebben, vertegenwoordigers van NGO's, het maatschappelijk middenveld en de lokale gemeenschappen.

12. In de EU-drugsstrategie voor 2005-2012 wordt benadrukt hoe belangrijk het is de bestaande instrumenten meer te benutten, maar ook dat de EU bereid is nieuwe instrumenten te ontwikkelen om de uitdagingen die zich tijdens de uitvoering voordoen, aan te pakken.

De strategie stelt expliciet een "thematische" of "regionale" aanpak voor, die in sommige gevallen van pas kan komen. Dit betekent dat lidstaten die met een gemeenschappelijk probleem te maken krijgen, mogen nagaan of geïntensiveerde (operationele) samenwerking mogelijk is teneinde het probleem op efficiënte en effectieve wijze aan te pakken. Het staat andere lidstaten, die mogelijk niet met dezelfde problemen te kampen hebben, vrij te besluiten of zij al dan niet aan een dergelijk initiatief deelnemen. De Raad wordt via de HGD op de hoogte gehouden van relevante ontwikkelingen met betrekking tot zulke initiatieven.

13. De strategie spitst zich toe op twee beleidsterreinen, namelijk terugdringing van de vraag en vermindering van het aanbod, en op twee overkoepelende thema's, te weten internationale samenwerking en informatie, onderzoek en evaluatie. Om de praktische uitvoering te vergemakkelijken, komen er op basis van deze strategie twee opeenvolgende drugsactieplannen, waarin specifieke interventies en acties worden omschreven. De Commissie verbindt zich ertoe om, na overleg met het EWDD en Europol, begin 2005 een voorstel in te dienen voor een Drugsactieplan 2005-2008, en dat ter raadpleging aan het Europees Parlement en ter goedkeuring aan de Raad voor te leggen. Ook zal worden voorzien in een adequate aftoetsing met een brede groep deskundigen, beroepsmensen en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld.

De Commissie zal jaarlijks ter attentie van de Raad een voortgangsrapport opstellen over de uitvoering van de acties uit het plan. In 2008 organiseert zij dan een effectbeoordeling met het oog op een tweede actieplan voor het tijdvak 2009-2012; Europees Parlement en Raad worden geraadpleegd, c.q. om goedkeuring gevraagd. Tussen 2009 en 2012 blijft de Commissie jaarlijks een voortgangsrapport opstellen, en in 2012 organiseert zij voor de Raad en het Europees Parlement een volledige evaluatie van de drugsstrategie en de actieplannen van de EU.

Beide actieplannen zullen een kader bevatten met actievoorstellen en hun planning in de tijd. Dit kader kan op basis van de jaarlijkse voortgangsrapportage worden bijgesteld als er zich gedurende de looptijd van de plannen belangrijke veranderingen voordoen in de drugstoestand in de EU.

14. Met inachtneming van de huidige stand van zaken op drugsgebied in elk van de 25 lidstaten, en van de verschillen in de drugssituatie tussen de regio's, lidstaten en groepen van lidstaten, zullen aan de hand van vijf criteria acties worden geselecteerd voor opname in de actieplannen:
1. De acties op EU-niveau moeten een duidelijke toegevoegde waarde bieden en de resultaten ervan moeten meetbaar en realistisch zijn. De beoogde resultaten moeten vooraf worden opgegeven.
 2. In de actieplannen moet uitdrukkelijk het tijds kader worden vermeld waarbinnen de acties moeten worden uitgevoerd (bij voorkeur samenvallend met de periode van het actieplan), en moet tevens worden vermeld wie verantwoordelijk is voor de uitvoering en de verslaglegging over de geboekte vorderingen.
 3. De activiteiten moeten rechtstreeks bijdragen tot de verwezenlijking van ten minste één van de in de strategie vastgelegde doelstellingen of prioriteiten.
 4. De interventies moeten kosteneffectief zijn.
 5. Op elk van de gebieden moet het aantal interventies of activiteiten beperkt zijn.
15. Initiatieven op het gebied van terugdringing van de vraag en vermindering van het aanbod kunnen gevolgen voor elkaar hebben. De Commissie wordt verzocht hiermee rekening te houden bij het ontwikkelen van initiatieven voor het terugdringen van de vraag en initiatieven ter vermindering van het aanbod, bijv. door de voorkeur te geven aan onderzoek en uitwisseling van beste praktijken die deze relatie belichten. Dienaangaande zullen de Commissie en de Raad zich steeds baseren op de kennis en ervaring die voorhanden is in gespecialiseerde organisaties, zowel in de EU (het EWDD, Europol, Eurojust en het Europees netwerk inzake criminaliteitspreventie) als daarbuiten (de Raad van Europa en het UNODC). De Commissie, de Raad en het Europees Parlement zullen tevens worden aangemoedigd te zorgen voor een duidelijke coördinatie tussen hun eigen activiteiten op drugsgebied. In de Raad zal voor de HGD bij deze inspanning een sleutelrol zijn weggelegd.
16. Uiterlijk eind 2012 moet er vooruitgang zijn geboekt met betrekking tot alle prioriteiten op de in de strategie omschreven gebieden, dankzij interventies en acties op het niveau van afzonderlijke lidstaten, groepen van lidstaten of de EU in haar geheel en in samenwerking met derde landen en internationale organisaties zoals de Raad van Europa en de Verenigde Naties. De evaluatie van de strategie en de actieplannen inzake drugs zal worden verricht door de Commissie, in samenwerking met het EWDD, Europol en de lidstaten.

§ 2. Coördinatie

17. Coördinatie is essentieel voor het uitwerken en doen slagen van een anti-drugsstrategie. Met tien nieuwe lidstaten erbij wordt coördinatie alleen maar dringender. Het belang van de kwestie is door de Europese Commissie in een mededeling eind 2003 benadrukt ¹. Ter wille van een geïntegreerde, multidisciplinaire en evenwichtige aanpak van de problematiek, moet het hieronder uiteengezette EU-coördinatiemechanisme verder worden ontwikkeld om de samenwerkingsactiviteiten op alle niveaus te faciliteren en verbeteren, en om bij te dragen aan het verwezenlijken van de doelstellingen van deze strategie en eruit voortvloeiende actieplannen. In de actieplannen moeten tevens acties worden opgenomen die bijdragen tot de verdere ontwikkeling van een Europees coördinatiemechanisme.
18. De coördinatie van het drugsbeleid op EU-niveau moet plaatsvinden via de HGD. De functie van de HGD is in eerste instantie het uitwerken van een duidelijk, coherent drugsbeleid dat vervolgens door de Raad moet worden aangenomen, en in tweede instantie het bewerkstelling van de uitvoering van dat beleid namens de Raad. Hiervoor gebruikt de groep het mechanisme van deze strategie plus actieplannen om ervoor te zorgen dat de acties die de EU tegen illegale drugs onderneemt adequaat en effectief gecoördineerd worden, zowel onderling als met de acties die op het niveau van de lidstaten worden ondernomen. Ofschoon de HGD dit doet zonder de taakvervulling van andere werkgroepen en instanties binnen hun specifieke mandaten in de weg te staan, moet zij wel:
- in alle andere EU-organen de activiteiten die relevant zijn voor de drugsstrategie in het oog houden en zo nodig opsporen;
 - vermijden dat haar eigen werkzaamheden op drugsgebied ook nog eens door andere organen worden verricht;
 - tekortkomingen signaleren;
 - indien nodig zelf initiatieven voorstellen;

¹ CORDROGUE 98 / COM (2003) 681 def.

- 19.** Wil de HGD haar leidende rol op drugsgebied kunnen spelen, dan moet zij op de hoogte worden gehouden van de relevante ontwikkelingen op nationaal niveau en van de activiteiten die het werk zijn van andere betrokken Raadsgroepen, zoals de Groep politie samenwerking en de Groep douanesamenwerking, de Multidisciplinaire Groep georganiseerde criminaliteit, de Groep volksgezondheid, de Groep economische vraagstukken, en voorzover relevant, de groepen op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Tegelijkertijd moeten al die groepen niet alleen geïnformeerd worden over de inhoud van de drugsstrategie, maar dienen ze ook betrokken te worden bij de uitvoering van de actieplannen.
- 20.** Eén van de gebieden waar coördinatie van groot belang is, is de internationale samenwerking (d.w.z. buiten de EU). Er moet effectiever worden gecoördineerd tussen de EU en haar internationale en Europese partners. De HGD dient regelmatig aandacht te besteden aan externe aspecten van het drugsbeleid. Zij moet zorgen voor de uitwisseling van informatie en de gemeenschappelijke standpunten van de EU over de externe-beleids-elementen van het EU-drugsbeleid voorbereiden.
- 21.** De nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de coördinatie van drugskwesties en -beleid zullen bijdragen aan de praktische uitvoering van de EU-actieplannen binnen de context van de implementatie van de nationale programma's. Daarom is het van belang dat die autoriteiten op de hoogte worden gehouden van de algemene ontwikkelingen binnen de HGD (en in de andere richting). Het voorzitterschap en de Raad zullen op gezette tijden, in principe tweemaal per jaar, gelegenheden creëren waarbij de nationale drugscoördinatoren of andere personen die verantwoordelijk zijn voor de coördinatie van drugskwesties en -beleid elkaar kunnen ontmoeten om informatie uit te wisselen over nationale ontwikkelingen en kunnen bekijken hoe zij meer kunnen samenwerken.

§ 3. Beleidsterrein: terugdringing van de vraag

22. Op het gebied van de terugdringing van de vraag zal in de EU-drugsstrategie 2005-2012 worden gestreefd naar het volgende concrete resultaat:

Een meetbare terugdringing van het gebruik van drugs, van drugsverslaving en van met drugs verband houdende sociale en gezondheidsrisico's, door de ontwikkeling en verbetering van een effectief, geïntegreerd, alomvattend en op kennis gebaseerd "demand reduction"-systeem, met inbegrip van maatregelen in de EU-lidstaten op het gebied van preventie, vroegtijdige interventie, behandeling, schadebeperking, rehabilitatie en maatschappelijke reïntegratie. Maatregelen ter terugdringing van de vraag naar drugs moeten rekening houden met de sociale en gezondheidsgerelateerde problemen ten gevolge van het gebruik van illegale psychotrope stoffen en van polydrugsgebruik waarbij ook sprake is van legale psychotrope stoffen zoals tabak, alcohol en geneesmiddelen.

23. Een dergelijk "demand reduction"-systeem impliceert de volgende maatregelen waarbij alle opties die volgens de laatste stand van de wetenschappelijke kennis beschikbaar zijn, worden benut:

- voorkomen dat mensen drugs beginnen te gebruiken;
- voorkomen dat experimenteel gebruik overgaat in geregeld gebruik;
- vroegtijdig reageren op riskante consumptiepatronen;
- voorzien in behandelingsprogramma's;
- voorzien in rehabilitatie- en maatschappelijke reïntegratieprogramma's;
- drugsgelateerde maatschappelijke en gezondheidsschade beperken.

Al deze maatregelen vullen elkaar aan en moeten op een geïntegreerde wijze worden aangeboden, zodat ze uiteindelijk bijdragen tot het verminderen van drugsgebruik en –verslaving en tot het beperken van drugsgelateerde sociale en gezondheidseffecten.

24. Gezien de noodzaak van toegevoegde waarde op Europees niveau, wordt de Raad en de Commissie verzocht voorrang te verlenen aan de volgende gebieden en deze in de komende actieplannen aan te pakken door middel van gezamenlijke actie, overdracht van kennis en ervaring, alsmede geïntensiverde samenwerking tussen de lidstaten, met name op operationele gebieden. Het is noodzakelijk daarbij tevens rekening te houden met de verschillende mate waarin drugsgebruik afhankelijk van de vorm (zoals polydrugsgebruik), de levensperiode of specifieke situatie (zoals in het begin van de adolescentie, bij zwangerschap, bij rijden onder invloed van drugs) gezondheidsrisico's met zich brengt.
25. Voor de terugdringing van de vraag zijn volgende prioriteiten vastgesteld:
1. Verbetering van de toegang tot en de doeltreffendheid van preventieprogramma's (van eerste impact tot duurzaamheid op lange termijn) en bewustmaking van de risico's van het gebruik van psychoactieve stoffen en de daarmee verbonden gevolgen. Hiertoe moeten preventie-maatregelen ook vroege-risicofactoren, detectie, gerichte preventie en preventie op familiale/gemeenschapsbasis bevatten.
 2. Verbetering van de toegang tot vroege-interventieprogramma's (maatregelen), vooral voor jongeren die experimenteren met psychotrope stoffen.
 3. Verbetering van de toegang tot gerichte en gediversifieerde behandelingsprogramma's, waaronder geïntegreerde psychosociale en farmacologische zorg. Wat de norm is voor doeltreffende behandelingsprogramma's moet constant worden herbekeken. De behandeling van gezondheidsproblemen ten gevolge van het gebruik van psychoactieve stoffen moet integraal deel uitmaken van het gezondheidsbeleid.
 4. Verbetering van de toegang tot diensten voor de preventie en behandeling van hiv/aids, hepatitis en andere infecties, ziektes en drugsgelateerde maatschappelijke en gezondheids-schade.

§4. Beleidsterrein: vermindering van het aanbod

26. Wat de vermindering van het aanbod betreft, moeten de EU-drugsstrategie 2005-2012 en de actieplannen uiterlijk in 2012 het volgende concrete resultaat opleveren:

Een meetbare verbetering van de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de kennisbasis van wetshandhavingsinterventies en -acties van de EU en haar lidstaten die zijn gericht tegen drugsproductie, illegale drugshandel, het misbruik van in de EU ingevoerde precursoren voor synthetische drugs, alsmede de financiering van terrorisme en het witwassen van geld in verband met drugscriminaliteit. Dit moet worden bereikt door de aandacht te richten op de drugsgelateerde georganiseerde criminaliteit, met gebruikmaking van bestaande instrumenten en kaders, waarbij waar passend wordt gekozen voor regionale of thematische samenwerking en wordt gezocht naar manieren om het preventieve optreden met betrekking tot drugsgelateerde criminaliteit te intensiveren.

27. Op het gebied van het justitieel en wetshandhavingsbeleid van de EU inzake drugs moet zij zich concentreren op de volgende prioriteiten en activiteiten die aan de hand daarvan worden geselecteerd voor opname in de actieplannen:

1. *Versterken van de wetshandhavingssamenwerking van de EU op strategisch niveau en inzake criminaliteitspreventie, om de operationele activiteiten op te voeren op drugsgebied en op dat van het misbruik van precursoren, inzake productie, grensoverschrijdende illegale handel in drugs (binnen de EU), criminele netwerken die zich met deze activiteiten bezighouden en gerelateerde ernstige criminaliteit, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel.*

In de strategische samenwerking op EU-niveau op wetshandhavingsgebied inzake drugs en precursoren moet de prioriteit uitgaan naar problemen en misdadervormen die gevolgen hebben voor de gehele EU, en aldus duidelijk een toegevoegde waarde opleveren voor alle lidstaten. Hieronder vallen productie, grensoverschrijdende illegale drugshandel (binnen de EU), criminele netwerken die zich met dergelijke activiteiten bezighouden en gerelateerde ernstige criminaliteit. Daarnaast moet strategisch handelen niet alleen de stroom drugs vanuit derde landen naar de EU tot staan brengen, maar ook de omgekeerde stroom indijken.

Om deze prioriteit te kunnen verwezenlijken moeten de beleidsmakers en de wetshandhavingsinstanties, zowel die van de EU als op nationaal niveau, hun verbeterde kennis uitwisselen. Dit kan gebeuren door de uitwisseling van beste praktijken, door mainstreaming en door de strategische en operationele analyse van het verschijnsel drugsriminaliteit. Het opsporen van nieuwe ontwikkelingen op de bovengenoemde terreinen zal gevolgen hebben voor de beleidsvorming, en dus ook voor de wetshandhavingsprioriteiten van de EU in dezen.

Deze ambitie kan enkel worden waargemaakt indien de samenwerking en de samenwerkingsstructuren tussen de wetshandhavingsinstanties via de EU worden versterkt. Bijzondere aandacht moet uitgaan naar wetshandhaving met betrekking tot witwasoperaties in verband met illegale drugshandel, drugshandel en de financiering van terrorisme en confiscatie van vermogensbestanddelen. Er dient nader te worden bezien in hoeverre Eurojust hierbij betrokken moet worden.

Een beleidsmatige prioritering van vormen van ernstige criminaliteit betekent niet dat het de lidstaten niet langer vrijstaat aanvullende acties (bij voorbeeld tegen straatcriminaliteit) te ondernemen, hetzij alleen hetzij samen met andere lidstaten en/of derde landen.

2. *Het intensiveren van de effectieve wetshandhavingssamenwerking tussen de lidstaten met behulp van de bestaande instrumenten en kaders.*

Vele instrumenten en kaders bestaan pas sedert enkele jaren, zoals 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, de gemeenschappelijk onderzoeksteams, het Europees aanhoudingsbevel, Europol en Eurojust, de Financiële Inlichtingeneenheid, maatregelen inzake de confiscatie van vermogensbestanddelen en het VN-Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad plus bijbehorende protocollen.

De mogelijkheden die deze instrumenten en kaders bieden moeten volledig worden benut. De Unie en haar lidstaten moeten meer inzicht krijgen in de doeltreffendheid, de impact en het volledige potentieel ervan alvorens er nieuwe maatregelen en regelingen voor de gehele Unie komen. Doublures en overlappings moeten worden voorkomen en de middelen moeten optimaal worden ingezet.

De rol die Europol moet spelen bij het coördineren van de verzameling en verspreiding van gegevens en inlichtingen staat of valt met de informatie die de lidstaten aanleveren. Onderzocht moet worden hoe het systematisch rapporteren van zulk materiaal door de lidstaten kan worden verbeterd.

De mogelijkheden die zijn ontstaan met de sluiting in 2000 van de overeenkomst betreffende rechtshulp in strafzaken moeten in dit verband als bijzonder belangrijk worden gezien en verdienen veel aandacht bij de aanpak van drugsgelateerde criminaliteit.

3. *Preventie en bestraffing van illegale invoer en uitvoer van drugs en psychotrope stoffen, ook naar het grondgebied van andere lidstaten*

Terwijl de strategie het belang benadrukt van gepaste aandacht voor het subsidiariteitsbeginsel, erkent zij ook dat een gemeenschappelijk geloofwaardig drugsbestrijdingsbeleid van de EU alleen mogelijk is als het nationale vervolgingsbeleid in alle lidstaten met elkaar spoort. De lidstaten zullen streven naar samenhangende normen voor hun vervolgingspraktijken.

Een ander integraal onderdeel van de strategie zal zijn de evaluatie van de werking 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, die ook zal gaan over het effect van het kaderbesluit op de internationale justitiële samenwerking inzake illegale drugshandel.

4. *Het versterken, binnen een EU-kader, van de samenwerking op het gebied van wetshandhaving, recherche en forensische wetenschap tussen de lidstaten die gemeenschappelijke belangen hebben en/of geconfronteerd worden met dezelfde drugsgelateerde problemen.*

Wanneer een aantal lidstaten met hetzelfde probleem kampt (bijvoorbeeld misbruik van precursoren, cocaïne-, heroïne- of cannabis-smokkel, de productie van synthetische drugs, zaken op het gebied van recherche en forensische wetenschap) kan meer ruimte worden gecreëerd om gezamenlijk in het kader van een project naar oplossingen te zoeken. Aldus zullen het wetshandhavings-, douane- en justitieel optreden op drugsgebied naar verwachting doeltreffender worden. Deze projecten kunnen bijvoorbeeld de vorm aannemen van gemeenschappelijke onderzoeken, onderzoeksteams, het opzetten van uitwisselingsnetwerken op een bepaald gebied, drugprofielingsprojecten, cursussen, seminars of conferenties over bepaalde thema's. Op dit gebied dient ten volle gebruik te worden gemaakt van de capaciteiten van Europol, Eurojust en de EPA. De kennis en ervaring die is opgedaan in gemeenschappelijke projecten moet binnen het daartoe geëigende Raadskader worden gedeeld met alle EU-lidstaten, de Commissie, Europol en Eurojust, zodat beste praktijken ook elders kunnen worden toegepast.

5. *Het intensiveren van wetshandhavingsinspanningen ten aanzien van niet-EU-landen, met name producerende landen en regio's die gelegen zijn op smokkelroutes.*

Het verdwijnen van de meeste controles aan de binnengrenzen heeft ertoe geleid dat de EU een nog aantrekkelijker markt voor illegale drugs en misbruik van precursoren is geworden. Zodra illegale producten binnen de grenzen van de Unie zijn gebracht, kunnen zij min of meer vrij worden verhandeld zonder dat de aandacht wordt getrokken van de douane of van op eigen land gerichte wetshandhavingsautoriteiten. De internationale georganiseerde criminaliteit wordt niet afgeremd door nationale grenzen of nationale autoriteiten.

Derhalve moeten de Europese samenwerking bij de controle van goederen met een hoog risico die de Unie binnenkomen alsook de wetshandhaving met betrekking tot de drugs-smokkel binnen de EU worden geïntensiveerd. Om de Unie minder aantrekkelijk te maken voor criminele organisaties is het uitermate belangrijk dat de wetshandhavings- en douaneautoriteiten de controle op hun respectieve grondgebied verbeteren. Nationale maatregelen vormen een aanvulling op de maatregelen die aan de buitengrenzen van de EU worden genomen. De douane- en andere wetshandhavingsdiensten moeten samenwerken bij de uitvoering van dit beleid.

Bij wetshandavingsinspanningen buiten de EU is het van essentieel belang dat het netwerk van EU-verbindingsofficieren in derde landen wordt bewaakt, verbeterd en waar nodig uitgebreid. Er moet krachtig worden opgetreden, met inachtneming van de fundamentele beginselen van de EU, om de samenwerking met wetshandavingsdiensten van derde landen aan te moedigen en uit te breiden, door deze diensten financieel en logistiek te ondersteunen en meer gezamenlijke projecten uit te voeren waarin de lidstaten hun kennis en expertise bundelen om een gemeenschappelijk probleem aan te pakken. Voor de uitvoering van deze prioriteit moet maximaal gebruik worden gemaakt van de instrumenten van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB).

§5. Overkoepelend thema: internationale samenwerking

28. Op het gebied van internationale samenwerking zal de EU-drugsstrategie 2005-2012 gericht zijn op het volgende concrete, duidelijke resultaat:

Een meetbare verbetering ten aanzien van een doeltreffende en meer zichtbare coördinatie tussen de lidstaten en tussen de lidstaten en de Commissie bij het bevorderen en behartigen van een evenwichtige aanpak van het drugs- en precursorenprobleem in de betrekkingen met internationale organisaties, in internationale fora en met derde landen. Dit met de bedoeling de productie en de aanvoer naar Europa van drugs te verminderen en derde landen in prioritaire zones te helpen de vraag naar drugs terug te dringen als integraal onderdeel van de politieke en ontwikkelingssamenwerking.

29. Het wereldomvattende karakter van de drugsproblematiek vergt een regionale, een internationale en een multilaterale aanpak. Onder erkenning van het beginsel van gedeelde verantwoordelijkheid, moeten coördinatie en samenwerking worden geïntensiveerd, zowel bilateraal (tussen de Unie en derde landen) als in internationale organisaties en fora.

Dit noopt ook tot een allesomvattende inspanning met daarin wetshandhaving, uitroeiing, terugdringing van de vraag en alternatieve middelen van bestaan en alternatieve ontwikkelingsinitiatieven met steun van de plaatselijke gemeenschap. Drugprogramma's met derde landen hebben weinig kans van slagen tenzij alle vier elementen tezamen worden aangepakt, met een grotere betrokkenheid van de Europese Unie en de lidstaten.

30. Op het gebied van de externe betrekkingen zijn de volgende prioriteiten bepaald:

- 1. Een gecoördineerd, effectief en beter zichtbaar optreden van de Unie in internationale organisaties en fora ter versterking en bevordering van een evenwichtige aanpak van het drugsprobleem*

De EU moet ernaar streven haar politieke invloed op het internationale toneel uit te breiden en de middelen die zij aanwendt maximaal benutten om de productie van en de illegale handel in drugs te bestrijden en de vraag naar drugs en de daarmee verband houdende negatieve effecten terug te dringen.

De lidstaten en de Commissie zouden in de Raad overleg moeten blijven plegen om tot een gemeenschappelijke aanpak te komen en hun optreden ten aanzien van de drugsproblematiek in internationale fora te coördineren. Deze gemeenschappelijke aanpak moet, net als in het verleden, gericht zijn zowel op inspanningen in internationale organisaties en fora zoals de Raad van Europa (de Pompidou-groep), het UNODC, de Dublin-groep, de WHO en UNAIDS, als op de betrekkingen van de Unie met derde landen.²

² In de in december 2003 aangenomen Raadsconclusies inzake de betrekkingen EU-VN heeft de Raad onder andere verklaard vastbesloten te zijn de EU-boodschap bij de VN coherenter voor het voetlicht te brengen door de eigen verklaringen op passende wijze te beheren en steun beter te coördineren.

2. *Bijzondere inspanningen met betrekking tot de kandidaat-lidstaten³ en de potentiële kandidaat-lidstaten⁴, zoals de landen van het stabilisatie- en associatieproces.*

De Unie moet zich inspannen om kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten aan te moedigen het EU-acquis aan te nemen en uit te voeren en zo veel mogelijk deel te nemen aan bestaande structuren als het EWDD, Europol en Eurojust.

3. *Hulp bieden aan derde landen, inclusief die van het Europees Nabuurschap en de belangrijkste landen van productie en doorvoer van drugs, om de vraag naar en het aanbod van drugs op doeltreffender wijze te verminderen, zowel door nauwere samenwerking tussen de lidstaten van de EU als door integratie van drugskwesties in de algemene GBVB-dialoog en in de ontwikkelingssamenwerking.*

Nieuwe samenwerkingsovereenkomsten tussen de EU en derde landen moeten ook in de toekomst een specifieke clause inzake samenwerking bij drugsbestrijding bevatten. De clause moet worden afgestemd op de regio of het land en moet te allen tijde worden gebaseerd op de beginselen die zijn overeengekomen tijdens de 20e SAVVN (een evenwichtige en geïntegreerde aanpak op basis van het begrip “gedeelde verantwoordelijkheid”). Voorts moet de evaluatie van de samenwerkingsprogramma’s van de EG en van de lidstaten – waar passend – een beoordeling van drugsbestrijdingsprojecten omvatten.

Het spreekt vanzelf dat een beleid slechts doeltreffend kan zijn als het duidelijke prioriteiten stelt. De drugsactieplannen en de mechanismen van de EU met betrekking tot andere regio’s, en met name het EU/LAC-drugsmechanisme op hoog niveau, moeten een hoeksteen blijven vormen van de samenwerking van de Unie met deze regio’s op drugsgebied. De inspanningen van de EU moeten afgestemd zijn op het belang van het land of de regio in kwestie met betrekking tot de drugsproblematiek in de Unie, en op de gevolgen van de drugsproblematiek voor de duurzame ontwikkeling in dat land of die regio.

³ Momenteel Bulgarije, Roemenië, Turkije en Kroatië*.

⁴ Momenteel Albanië, Bosnië en Herzegovina, de FYROM, Servië en Montenegro. *Kroatië blijft deel uitmaken van het stabilisatie- en associatieproces.

Bijzondere aandacht moet uitgaan naar de samenwerking met de landen aan de oostgrens van de Unie ⁵, de Balkanstaten, Afghanistan en de buurlanden daarvan, de Latijns-Amerikaanse en Caribische landen, Marokko, en andere drugsroutes.

Het integreren van de drugsproblematiek in de ontwikkelingssamenwerking (onder andere door het blijven stimuleren van alternatieve middelen van bestaan) kan er ook in belangrijke mate toe bijdragen dat de inspanningen van de EU om het aanbod van drugs en de gevolgen van drugsgebruik te verminderen, een duurzamer karakter krijgen. Daarnaast blijft het ondersteunen van de facilitering van de internationale politie- en douanesamenwerking belangrijk, willen wij productie en illegale handel effectief aanpakken. In dit opzicht kunnen regionale samenwerkingsovereenkomsten, met name met alle landen die aan bepaalde drugsroutes liggen en met mogelijke cruciale partners, een belangrijke rol spelen in het vinden van integrale oplossingen.

De EG en de lidstaten moeten ernaar streven dat in hun begroting voor externe betrekkingen, onder andere in eventuele thematische begrotingsonderdelen voor drugs, deze prioriteiten weerspiegeld worden. De lidstaten en de Commissie kunnen en moeten in hun betrekkingen met derde landen op drugsgebied een beter gebruik maken van hun collectieve kennis, knowhow en expertise.

§6. Overkoepelend thema: informatie, onderzoek en evaluatie

31. Informatie en onderzoek

Op het gebied van informatie en onderzoek zal de EU-drugsstrategie 2005-2012 moeten leiden tot het volgende duidelijke resultaat:

Een beter inzicht in het drugsprobleem en de ontwikkeling van een optimale reactie op dit probleem door een meetbare, duurzame verbetering van de kennisbasis en de kennisinfrastructuur.

⁵ Momenteel de Russische Federatie, Belarus en Oekraïne.

Qua informatie en onderzoek zijn dit de prioriteiten:

1. Verbetering van de kennisinfrastructuur van de EU op drugsgebied en consolidatie van de drugsinformatiesystemen en –hulpmiddelen die in de loop van 2000-2004 zijn ontwikkeld, met volledige benutting van het EWDD en van Europol.
2. Elk EU-actieplan moet prioritaire onderzoeksthema's bevatten die de EU dient te stimuleren, rekening houdend met de snelle ontwikkeling van de drugsproblematiek. Er moet op grote schaal gedaan worden aan de bevordering van uitwisseling en verspreiding van onderzoeksresultaten, ervaringen en goede praktijken op het niveau van de lidstaten en van de EU, waarbij niet mag worden voorbijgegaan aan de werkzaamheden van relevante internationale organisaties. Bijzondere aandacht dient te gaan naar de opleiding en de advisering van particuliere en overheidsactoren.

32. Evaluatie

Op het vlak van evaluatie moet de EU-drugsstrategie 2005-2012 het volgende duidelijke resultaat hebben:

Om een duidelijke indicatie te verschaffen van de sterke en zwakke punten van de huidige acties en activiteiten op EU-niveau moet evaluatie integraal deel blijven uitmaken van een EU-aanpak voor een drugsbeleid.

Qua evaluatie is dit de prioriteit:

De Commissie zal, met steun van de lidstaten, het EWDD en Europol, verantwoordelijk zijn voor de permanente, integrale evaluatie van de strategie en de actieplannen. Dit dient te gebeuren op basis van geschikte methodologische hulpmiddelen en parameters en een en ander moet rekening houden met de werkzaamheden die al gedaan zijn door het EWDD en Europol op dit gebied.