emcdda.europa.eu

Drugs in beeld

22

Nieuwsbrief van het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving

ISSN 1681-6366

Aanpak van nieuwe psychoactieve stoffen

Omdat in het strafrecht een duidelijke definitie moet worden gegeven van verboden middelen, kunnen leveranciers bij het ontdekken van een niet verboden psychoactieve stof geld verdienen, dit met een onbekend risico voor de gezondheid van de consument. Als deze stoffen vervolgens door de autoriteiten worden geconstateerd en aan de lijst van verboden middelen worden toegevoegd, begint de cyclus opnieuw. Door de recente ontwikkelingen die het mogelijk maken organische chemicaliën goedkoop te synthetiseren, in combinatie met de informatie-uitwisseling en verkoopmogelijkheden via internet, zijn nieuwe psychoactieve stoffen ongekend snel op grote schaal beschikbaar. Zij worden bijvoorbeeld verkocht via shops gespecialiseerd in drugsparafernalia in stadscentra of gemakkelijk op te zetten websites, die het gebruik van een nieuwe drug snel binnen een land en internationaal kunnen verspreiden. De snelheid waarmee nieuwe psychoactieve stoffen kunnen opduiken en kunnen worden verspreid, vormt nu een uitdaging voor de in ieder land bestaande procedure om een stof onder wettelijke controle te brengen. Leveranciers boeken grote winsten in de maanden die nodig zijn om een nieuwe stof onder controle te brengen via het strafrecht, terwijl de risico's die met het gebruik samenhangen dan nog niet zijn vastgesteld. Beleidsmakers eisen nieuwe, snellere en doeltreffende vormen van drugsbestrijding die de volksgezondheid beschermen en, zo mogelijk, leveranciers afschrikken van het zoeken naar een nieuwe stof om de cyclus voort te zetten.

De lidstaten moeten de steeds meer diverse en complexe nieuwe middelen die op de markt verschijnen snel kunnen identificeren en wetenschappelijk kunnen beoordelen. Hun responsmechanisme moet worden geoptimaliseerd, zodat ze doeltreffend en efficiënt kunnen optreden om de volksgezondheid met zo weinig mogelijk onbedoelde neveneffecten te beschermen; controle op grond van de drugswetgeving is slechts een van de mogelijke opties waarmee dit bereikt kan worden.

Wolfgang Götz,
directeur van het EWDD

Definitie

Nieuwe psychoactieve stof: een nieuw verdovend middel of een nieuwe psychotrope stof, in zuivere vorm of in een preparaat, die respectievelijk niet worden gereguleerd bij het enkelvoudig verdrag van de Verenigde Naties van 1961 inzake verdovende middelen of het verdrag van de Verenigde Naties van 1971 inzake psychotrope stoffen, en die een vergelijkbaar gevaar voor de volksgezondheid kunnen vormen als de stoffen die op de lijsten bij deze verdragen voorkomen (Besluit 2005/387/JBZ van de Raad).

Belangrijke beleidskwesties in een oogopslag

1. Nieuwe psychoactieve stoffen worden niet gemakkelijk opgespoord en geïdentificeerd door forensische laboratoria. Het testen van producten op onbekende of onverwachte stoffen is tijdrovend, complex en duur. Dit kan een gerichte en tijdige respons van wetgevers en wetshandhavers in de weg staan.
2. Het is juridisch niet mogelijk om de verspreiding van alle psychoactieve stoffen strafbaar te stellen en daarom kan wetgeving niet proactief zijn, maar slechts stoffen aanpakken wanneer zij opduiken.
3. Nieuwe psychoactieve stoffen kunnen gepaard gaan met risico's voor de (volks)gezondheid en met sociale risico's die de bredere samenleving treffen. Wanneer zij voor het eerst op de markt verschijnen, ontbreekt echter informatie over de risico's die eraan verbonden zijn.
4. De vereiste procedure om een stof onder controle van de drugswetgeving te brengen duurt in sommige landen meer dan een jaar.
5. Wanneer een nieuwe psychoactieve stof onder controle wordt gebracht, kan dit onbedoelde en ongewenste gevolgen hebben. Het kan een aanmoediging zijn voor het zoeken naar, en het verspreiden van een nietverboden vervanger, die misschien nog schadelijker is dan zijn voorganger.
6. Aan andere controleopties, die misschien sneller zijn, zijn niet de sancties verbonden die eenzelfde boodschap van afschrikking en gezondheidsgevaar doen uitgaan. Zij zijn mogelijk ook niet doeltreffend om de verkoop en de verspreiding van een nieuwe stof tegen te houden of stop te zetten.

1. Vroegtijdige waarschuwingssystemen

In Europa zijn er vroegtijdige waarschuwingssystemen voor nieuwe psychoactieve stoffen operationeel op EU- en op nationaal niveau. Het Europees systeem voor vroegtijdige waarschuwing, opgezet in 1997, wordt door het EWDD en Europol gebruikt en het bouwt voort op de nationale systemen. Het is een multidisciplinair netwerk dat informatie verzamelt over nieuwe drugs en de producten die deze drugs bevatten, deze informatie beoordeelt en snel verspreidt. In de afgelopen twee jaar is er een recordaantal nieuwe stoffen voor het eerst in Europa vastgesteld — 24 in 2009 en 41 in 2010 (zie figuur). Momenteel worden ongeveer 150 stoffen op EU-niveau nauwlettend gevolgd.

Nationale vroegtijdige waarschuwingssystemen hebben verschillende structuren of onderdelen die worden bepaald door de specifieke nationale behoeften en prioriteiten, maar die ook voorzien in de behoeften van het Europese systeem. De nationale vroegtijdige waarschuwingssystemen in Europa verschillen op vele punten van elkaar, zoals: hun rechtsgrondslag; hun locatie binnen de overheid (gezondheids- of wetshandhavingsinstanties); hun dekking (plaatselijk, regionaal of nationaal); en de voor deze systemen gereserveerde middelen. Zij kunnen ook verschillen qua samenstelling en capaciteit; zo omvatten sommige vroegtijdige waarschuwingssystemen sterke netwerken voor forensische wetenschap en toxicologie, andere systemen monitoren monsters die bij gebruikers zijn verzameld, en weer andere systemen zijn gekoppeld aan een mechanisme voor snelle respons. Nationale vroegtijdige waarschuwingssystemen kunnen worden versterkt door het gebruik van kwantitatieve indicatoren voor drugsmonitoring, kwalitatief onderzoek en multidisciplinaire informatiebronnen, zoals aanbieders van gezondheidszorg, wetshandhavingsorganisaties en onafhankelijke onderzoekers. Zij kunnen de meest recente analytische en technologische voordelen benutten en profiteren van een doeltreffende en tijdige informatie-uitwisseling tussen alle partners.

2. Proactieve controle

Psychoactieve stoffen die onder controle worden gebracht via het strafrecht, dienen duidelijk te worden gedefinieerd. Het onderliggende beginsel, vervat in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en in sommige nationale grondwetten, is dat niemand schuldig kan worden bevonden van een misdrijf dat op het betreffende moment niet strafbaar was. Het Europees Hof voor de rechten van de mens heeft op grond hiervan bepaald dat het strafrecht specifiek moet zijn over wat hierin als een misdrijf wordt aangemerkt. Dit zou betekenen dat stoffen die niet in de drugswetgeving zijn opgenomen, niet hierdoor worden gecontroleerd.

De jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens maakt het echter mogelijk dat bepaalde elementen van het misdrijf worden verduidelijkt en onder de oorspronkelijke definitie van het misdrijf worden gebracht. Ierland en het Verenigd Koninkrijk gebruiken algemene definities van chemische families van stoffen die onder controle zijn gebracht. Onder analogen of derivaten van verboden drugs kunnen stoffen met soortgelijke structuren of effecten worden verstaan en zij omvatten dus een grotere reeks stoffen dan een algemene definitie; deze kunnen worden toegepast op alle stoffen die in de drugswetgeving onder controle zijn gebracht (zoals in Bulgarije, Noorwegen), op geselecteerde categorieën (Letland, Malta) of slechts op een kleine groep (Luxemburg). Enkele lidstaten hebben echter gerapporteerd dat een algemene definitie tot moeilijkheden leidt, omdat hierdoor wijzigingen in primair recht zouden moeten plaatsvinden of strijdigheden met grondwettelijke beginselen zouden kunnen optreden. In 2010 voerde Ierland wetgeving in die de verkoop verbiedt van elk verslavend of schadelijk psychoactief middel dat bedoeld is voor menselijke consumptie en Polen verbood de marketing van vervangende middelen.Het is te vroeg om deze aanpak ten volle te beoordelen.

3. Beoordeling van de risico's

In de meeste lidstaten van de EU zijn er nationale systemen om de risico's te beoordelen die met nieuwe psychoactieve stoffen samenhangen. Deze systemen onderzoeken de gezondheids- en sociale risico's van nieuwe stoffen in de verschillende stadia, van de vervaardiging en de handel tot het gebruik. Zij kunnen ook de potentiële betrokkenheid van de georganiseerde misdaad en de gevolgen van mogelijke controlemaatregelen evalueren. Van de 26 landen waarover informatie beschikbaar is, hebben zes landen niet gerapporteerd dat zij beschikken over een risicobeoordelingssysteem als onderdeel van de wettelijke controleprocedure. Het risicobeoordelingssysteem wordt rechtstreeks genoemd in de drugswetgeving van zes landen, is semi-geformaliseerd in zeven landen en kan op ad-hocbasis worden toegepast in zeven andere landen. In de meeste landen wordt de risicobeoordeling door ambtenaren uitgevoerd, maar in vier landen (Hongarije, Nederland, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk) door een onafhankelijk wetenschappelijk orgaan.

In de wetgeving van ongeveer de helft van de EU-lidstaten wordt een onderscheid gemaakt tussen middelen aan de hand van de schade die zij kunnen veroorzaken. Een risicobeoordeling kan bijdragen aan een nauwkeurige classificatie en communicatie van de gevaren aan het publiek. Media die melding maken van geleden schade kunnen druk uitoefenen ten behoeve van wettelijke regeling nog voordat belangrijke feiten bekend zijn. Het is echter belangrijk om niet aan geloofwaardigheid in te boeten door de risico's te overdrijven, als er aanwijzingen zijn dat tamelijk weinig mensen bepaalde nieuwe psychoactieve stoffen gebruiken. Slechts enkele landen lijken later opnieuw te beoordelen of hun classificatie correct is wanneer er nieuwe informatie beschikbaar komt.

4. Snellere processen — maar onder toezicht

De tijd die nodig is om een nieuwe stof onder wettelijke controle te brengen, hangt af van de gevolgde procedure, de aard van de betrokken wetgeving en het vereiste goedkeuringsniveau. Een ingewikkelde procedure in de vorm van een parlementaire regeling waarvoor de goedkeuring van het staatshoofd nodig is, zal bijvoorbeeld langer duren dan een eenvoudige procedure voor het wijzigen van een regeling die door één minister is ondertekend. Om procedurele vertragingen aan te pakken, hebben Duitsland en Nederland noodprocedures ingesteld waarbij een middel gedurende een jaar onder tijdelijke controle kan worden gebracht na goedkeuring door één minister in plaats van de regering; indien de procedure voor een permanente controle niet

binnen een jaar volgt, komt de beperking te vervallen. Verscheidene andere landen hebben versnelde procedures om stoffen onder permanente controle te stellen door verkorting van de vastgestelde raadplegingstijd tijdens het wetgevingsproces. In Zweden maakt een afzonderlijke wet, de Wet gevaarlijke goederen voor de gezondheid, het mogelijk een stof snel te classificeren als onderworpen aan aanzienlijke strafrechtelijke sancties voor het verkopen of in bezit hebben van de stof, terwijl de autoriteiten overwegen of de stof aan de definitie van een „drug" voldoet. In dat geval moet de stof uiteindelijk op een lijst van verboden drugs worden opgenomen. Richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad vereist een kennisgeving binnen een termijn van drie maanden van nationale maatregelen die de handel binnen de Europese Unie beperken, maar hiervan kan worden afgeweken voor dringende redenen van volksgezondheid of veiligheid.

5. Onbedoelde gevolgen van controle

Bij de risicobeoordeling van de EU worden de mogelijke gevolgen van controlemaatregelen overwogen, zoals de vervanging van de pas verboden stof door een andere nietverboden stof – soms een stof met meer ernstige effecten. Zo kunnen de controlemaatregelen voor GHB (gamma-hydroxyboterzuur) hebben geleid tot een stijging in het gebruik van de chemische en metabole precursor GBL (gamma-butyrolacton), die minstens even gevaarlijk is als GHB. Na het verbieden van hallucinogene paddestoelen met psilocin begonnen sommige detailhandelaars de paddestoel *Amanita muscaria* aan te bieden, die aanzienlijke toxiciteitsrisico's heeft. Toen mephedrone in Europa onder controle werd gebracht, begonnen detailhandelaren online naphyrone als vervanger te promoten. Vele monsters bevatten in plaats van naphyrone echter een of meer verboden cathinonen of andere stoffen die chemisch niet verwant zijn aan naphyrone.

Het handhaven van een verhoogde waakzaamheid voor nieuwe drugs kan een dure zaak zijn, omdat dit het constateren van een toenemend aantal nieuwe middelen en onderzoek naar hieraan verbonden risico's en reacties vereist. Om nieuwe psychoactieve stoffen onder controle van drugswetgeving te brengen, zijn ook middelen voor handhaving nodig. Landen die in alle gevallen deze aanpak volgen, lopen het risico dat hun nationale systeem overbelast raakt. Dit voor ogen houdend, hebben wetenschappelijke risicobeoordelingspanels in Nederland en het Verenigd Koninkrijk zich tegen het onder strafrechtelijke controle brengen van de levering van bepaalde stoffen (respectievelijk hallucinogene paddestoelen en khat) verklaard en vóór preventieprogramma's.

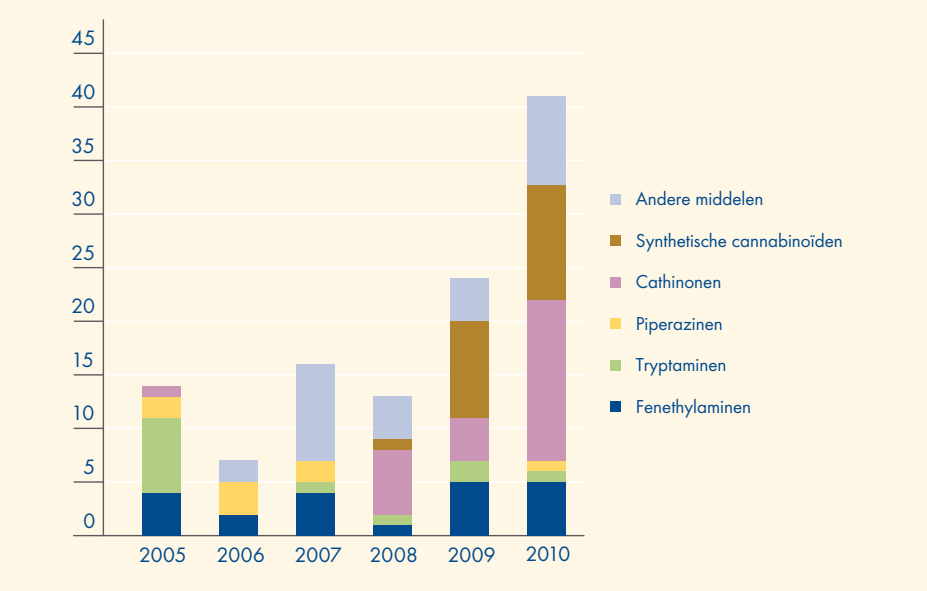
6. Zijn andere wetten doeltreffend?

Sommige Europese landen hebben met succes van andere wetten gebruik gemaakt om de vrije verspreiding van een nieuwe drug stop te zetten. Deze wetten zijn gebaseerd op de geharmoniseerde EU-definities, die al in alle lidstaten operationeel moeten zijn. Er is regelgeving die vereist dat te koop gestelde waren en voedsel zijn voorzien van een duidelijk en nauwkeurig etiket waarop de wijze van gebruik staat vermeld. Op deze regelgeving is een beroep gedaan voor het in beslag nemen van spice-producten zonder etiket in de nationale taal (Italië) en mephedrone met een etiket waarop badzout of plantenvoeding als wijze van gebruik stonden vermeld (Verenigd Koninkrijk). Nationale geneesmiddelenbureaus kunnen de illegale invoer, verkoop of distributie van een nieuwe psychoactieve stof laten verbieden door de geharmoniseerde EU-definitie van een geneesmiddel op deze stof toe te passen. In 2009 classificeerde Oostenrijk spice-producten onder een niet-strafrechtelijke geneesmiddelenwetgeving. Dit bleek een doeltreffende maatregel te zijn voor het stoppen van de vrije verkoop en verspreiding van spice in Oostenrijk, zonder gebruikers strafbaar te stellen. Invoerverboden in Oostenrijk (spice) en het Verenigd Koninkrijk (mephedrone) droegen bij tot het stopzetten van de vrije verspreiding.

De toegang van jongeren tot nieuwe middelen kan worden beperkt door vergunnings- of leeftijdsbeperkingen op verkooppunten. Deze kunnen overeenstemmen met de beperkingen die gelden voor de verkoop van alcohol en tabak, maar andere voorbeelden zijn de „coffeeshops" in Nederland en de verkoop van butaan en oplosmiddelen in het Verenigd Koninkrijk.

Al deze maatregelen volgen de recente aanbevelingen van het bureau van de Verenigde Naties voor drugs- en misdaadbestrijding om de nadruk te leggen op handhavingswetten voor de bescherming van de gezondheid en zich veeleer op de leveranciers te concentreren dan alle gebruikers strafbaar te stellen.

Aantal nieuwe psychoactieve middelen gemeld aan het Europees systeem voor vroegtijdige waarschuwing in het kader van Besluit 2005/387/JBZ van de Raad



NB: Besluit 2005/387/JBZ van de Raad werd van kracht op 21 mei 2005.
Bron: Europees systeem voor vroegtijdige waarschuwing.

De reeks berichten over drugsbeleid, ***Drugs in beeld***, wordt uitgegeven door het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EWDD) in Lissabon. De communiqués worden regelmatig gepubliceerd in de 23 officiële talen van de Europese Unie en in het Noors en Turks. Oorspronkelijke taal: Engels. Reproductie is toegestaan onder vermelding van de bron.

Een gratis abonnement kan per e-mail worden aangevraagd: publications@emcdda.europa.eu

Cais do Sodré, 1249-289 Lissabon, Portugal
Tel. +351 211210200 • Fax +351 218131711
info@emcdda.europa.eu • www.emcdda.europa.eu

TD-AD-11-002-NL-C

Conclusies en beleidsoverwegingen

1. **Nieuwe psychoactieve middelen opsporen zodra zij op de markt verschijnen, is de eerste stap op weg naar de beoordeling van de risico's van, en uiteindelijk het onder controle brengen van potentieel gevaarlijke nieuwe drugs. Een essentieel element van vroegtijdige waarschuwingssystemen is het beschikken over de capaciteit om deze taak te vervullen.**

2. **Risicobeoordelingsystemen kunnen zorgen voor bewijs waarmee het wetgevingsproces kan worden ondersteund. Van de resultaten kan een nauwkeurige en geloofwaardige boodschap naar het publiek uitgaan over het risico dat aan het middel verbonden is. Gericht onderzoek is cruciaal voor een stevige bewijsbasis voor de risicobeoordeling en voor een voortdurende rechtvaardiging van controlemaatregelen.**

3. **Een belangrijk beleidsdoel is de juiste balans te vinden tussen een snelle aanpak van nieuwe middelen enerzijds en voldoende wetenschappelijk bewijs en wettelijk toezicht anderzijds.**

4. **De drugswetgeving moet stoffen aanpakken die ernstige gezondheids- en sociale risico's met zich meebrengen. Andere maatregelen kunnen gecombineerd worden met preventieprogramma's om het gebruik van niet verboden stoffen die niet noodzakelijk veilig zijn, te ontmoedigen.**

5. **Het is belangrijk na te gaan of het beoogde doel kan worden bereikt met andere al beschikbare wetten, zoals consumentenbeschermings- en geneesmiddelenwetten; de reactiesnelheid kan belangrijker zijn dan de zwaarte van de wetgeving. Invoerverboden kunnen de druk op plaatselijke handhavingsmechanismen verlichten.**

6. **De Europese Commissie werkt, samen met EU-landen, het EWDD en Europol, aan nieuwe wetgeving met het oog op betere controle van nieuwe psychoactieve middelen in de hele Europese Unie.**

Belangrijkste bronnen

EWDD (2006), *Hallucinogenic mushrooms*, Thematic paper, Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving, Lissabon (http://www.emcdda.europa.eu/html.cfm/index31208EN.html).

EWDD (2007), *Early-warning system on new psychoactive substances: operating guidelines*, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, Luxemburg.

EWDD (2008), *GHB and its precursor GBL: an emerging trend case study*, Thematic paper, Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving, Lissabon (http://www.emcdda.europa.eu/publications/thematic-papers/ghb).

EWDD (2009), *Legal responses to new psychoactive substances in Europe*, Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving, Lissabon (http://www.emcdda.europa.eu/publications/legal-reports/control-systems).

EWDD (2010), *Risk assessment of new psychoactive substances: operating guidelines*, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, Luxemburg.

EWDD (2011), *Report on the risk assessment of mephedrone in the framework of the Council decision on new psychoactive substances*, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, Luxemburg.

Informatie op internet

Drugsprofielen van het EWDD:

BZP en andere piperazinen (BZP and other piperazines)
http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/bzp

Synthetische cannabinoïden en „Spice" (Synthetic cannabinoids and Spice)
http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/synthetic-cannabinoids

Synthetische cathinonen (Synthetic cathinones)
http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/synthetic-cathinones

Synthetische cocaïnederivaten (Synthetic cocaine derivatives)
http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/synthetic-cocaine-derivatives

Besluit 2005/387/JBZ van de Raad inzake de uitwisseling van informatie, de risicobeoordeling en de controle ten aanzien van nieuwe psychoactieve stoffen

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:127:0032:0037:NL:PDF

Publicatiebureau

Officiële uitgever: Bureau voor publicaties van de Europese Unie
© Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving, 2011
Directeur: Wolfgang Götz
Auteurs: Brendan Hughes, Ana Gallegos, Roumen Sedefov
Redactie: Peter Fay
Grafisch ontwerp: Dutton Merryfield Ltd, Verenigd Koninkrijk
Printed in Belgium