



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 8.2.2022
COM(2022) 41 final

2022/0029 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

**betreffende het namens de Europese Unie tijdens de 65e zitting van de Commissie
Verdovende Middelen in te nemen standpunt over de toevoeging van stoffen aan tabel I
bij het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen
en psychotrope stoffen**

TOELICHTING

1. ONDERWERP VAN HET VOORSTEL

Dit voorstel heeft betrekking op het besluit tot vaststelling van het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen in de Commissie Verdovende Middelen (CND) in verband met de voorgenomen aanneming van wijzigingen van de tabellen bij het Verdrag van de Verenigde Naties (VN) tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen van 1988 op basis van aanbevelingen van het Internationaal Comité van toezicht op verdovende middelen (INCB).

2. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

2.1. Het Verdrag van de Verenigde Naties (VN) tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen van 1988

Doel van het Verdrag van de Verenigde Naties (VN) tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen van 1988 (hierna "het verdrag" genoemd) is het bevorderen van de samenwerking tussen de partijen zodat zij de verschillende aspecten van sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen met een internationale dimensie effectiever kunnen aanpakken. De partijen nemen bij het nakomen van hun verplichtingen op grond van het verdrag de nodige maatregelen, met inbegrip van wetgevende en administratieve maatregelen, in overeenstemming met de fundamentele bepalingen van hun respectieve nationale rechtssystemen.

Het verdrag is op 11 november 1990 in werking getreden.

De EU¹ en haar lidstaten zijn partij bij het verdrag.

2.2. Commissie Verdovende Middelen (CND)

De CND is een commissie van de Economische en Sociale Raad van de VN (Ecosoc) en haar taken en bevoegdheden zijn onder meer vastgelegd in het verdrag. Zij bestaat uit 53 VN-lidstaten die door de Ecosoc zijn gekozen. Momenteel zijn 12 EU-lidstaten² stemgerechtigd lid van de CND. De Unie heeft de status van waarnemer in de CND.

De CND kan, rekening houdend met de opmerkingen van de partijen en de opmerkingen en aanbevelingen van het INCB (waarvan de beoordeling in wetenschappelijke kwesties doorslaggevend is), en terdege rekening houdend met alle andere relevante factoren, met twee derde meerderheid van haar leden beslissen om een stof in de tabellen bij het verdrag op te nemen.

2.3. Beoogde handeling van de CND

De CND zal op haar 65e zitting van 14 tot 18 maart 2022 een besluit vaststellen ("de beoogde handeling") waarbij drie stoffen, te weten 4-AP, boc-4-AP en norfentanyl, worden toegevoegd aan de tabellen bij het verdrag.

Volgens het verdrag worden besluiten van de CND bindend, tenzij een partij een besluit binnen de voorgeschreven termijn voor een hernieuwd onderzoek aan de Ecosoc heeft

¹ Besluit van de Raad van 22 oktober 1990 betreffende de sluiting namens de Europese Economische Gemeenschap van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen (PB L 326 van 24.11.1990, blz. 56).

² België, Duitsland, Frankrijk, Hongarije, Italië, Litouwen, Nederland, Oostenrijk, Polen, Slovenië, Spanje en Zweden.

voorgelegd³. De besluiten van de Ecosoc daarover zijn definitief. De beoogde handelingen zullen voor de partijen bindend zijn overeenkomstig artikel 12 van het verdrag, waarin het volgende is bepaald:

“Elk besluit dat de Commissie ingevolge dit artikel neemt, wordt door de Secretaris-Generaal ter kennis gebracht van alle Staten en andere organisaties die Partij zijn bij dit Verdrag of gerechtigd zijn Partij te worden, en aan het Comité. Een dergelijk besluit treedt ten aanzien van elke Partij in werking honderdtachtig dagen na datum van een dergelijke kennisgeving.

De besluiten die de Commissie ingevolge dit artikel neemt, worden aan de Raad voorgelegd voor een hernieuwd onderzoek, indien een partij daarom verzoekt binnen honderdtachtig dagen nadat kennisgeving van het besluit is gedaan. Het verzoek dient te zijn gericht aan de Secretaris-Generaal en dient te zijn vergezeld van terzakedoende gegevens waarmee het verzoek wordt gemotiveerd.

De Secretaris-Generaal zendt afschriften van het verzoek en de ter zake dienende gegevens aan de Commissie, aan het Comité en aan alle Partijen, en verzoekt hun binnen negentig dagen hun commentaar in te dienen. Alle ontvangen commentaren worden ter overweging voorgelegd aan de Raad.

De Raad kan het besluit van de Commissie bevestigen of ongedaan maken. Kennisgeving van het besluit van de Raad wordt gezonden aan alle Staten en andere gebieden en organisaties die Partij zijn bij dit Verdrag of gerechtigd zijn Partij te worden, aan de Commissie en aan het Comité.”

3. NAMENS DE UNIE IN TE NEMEN STANDPUNT

De Commissie is op 2 februari 2022 in kennis gesteld van de aanbeveling van het INCB om drie stoffen, te weten 4-AP, boc-4-AP en norfentanyl, toe te voegen aan tabel I bij het verdrag.

Volgens de beoordeling van het INCB worden 4-AP, boc-4-AP en norfentanyl vaak gebruikt bij de illegale vervaardiging van fentanyl en fentanylanalogen (d.w.z. synthetische opioïden). Er is bewijs voorhanden dat de hoeveelheid en de omvang van de illegale vervaardiging van deze verdovende middelen en psychotrope stoffen zodanige problemen voor de volksgezondheid of de maatschappij scheppen dat het gerechtvaardigd is om deze stoffen onder internationaal toezicht te plaatsen. Bovendien bestaat er voor zover bekend geen legitiem gebruik van 4-AP, boc-4-AP en norfentanyl, tenzij in kleine hoeveelheden voor onderzoek, ontwikkeling en laboratoriumanalyse.

De illegale vervaardiging van fentanyl en fentanylanalogen vormt een probleem in de Unie. Deze illegaal vervaardigde verdovende middelen en psychotrope stoffen leveren in de Unie aanzienlijke problemen op voor de volksgezondheid en de maatschappij.

De lidstaten van de Unie dienen zich in de CND dus positief uit te spreken over de toevoeging van 4-AP, boc-4-AP en norfentanyl aan tabel I bij het verdrag.

Wijzigingen van de tabellen bij het verdrag hebben directe gevolgen voor het toepassingsgebied van het Unierecht wat de controle op drugsprecursoren betreft, omdat stoffen die aan de tabellen bij het verdrag worden toegevoegd, ook in het Unierecht moeten

³ Artikel 12, lid 7, van het VN-verdrag van 1988.

worden opgenomen⁴. De Commissie is bevoegd te dien einde gedelegeerde handelingen aan te nemen.

4. RECHTSGRONDSLAG

4.1. Procedurele rechtsgrondslag

4.1.1. Beginselen

Artikel 218, lid 9, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) voorziet in de vaststelling van besluiten tot bepaling van de *“standpunten die namens de Unie worden ingenomen in een krachtens een overeenkomst opgericht lichaam, wanneer dit lichaam handelingen met rechtsgevolgen vaststelt, met uitzondering van handelingen tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de overeenkomst”*.

Artikel 218, lid 9, VWEU is van toepassing ongeacht of de Unie lid is van het betrokken lichaam of partij is bij de betrokken overeenkomst⁵.

Het begrip *“handelingen met rechtsgevolgen”* omvat ook handelingen die rechtsgevolgen hebben uit hoofde van de op het betrokken lichaam toepasselijke volkenrechtelijke bepalingen. Onder dit begrip vallen ook instrumenten die volkenrechtelijk niet bindend zijn, maar die een *“beslissende invloed [kunnen hebben] op de inhoud van de regelgeving die de wetgever van de Unie vaststelt”*⁶.

4.1.2. Toepassing op het onderhavige geval

De Commissie Verdovende Middelen (CND) is een lichaam dat is opgericht krachtens een overeenkomst, namelijk het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen.

De door de Commissie Verdovende Middelen (CND) vast te stellen handeling is een handeling met rechtsgevolgen. De beoogde handeling is volkenrechtelijk bindend overeenkomstig artikel 12 van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen en kan beslissende invloed hebben op de inhoud van de EU-regelgeving, te weten: Verordening (EG) nr. 111/2005 van de Raad van 22 december 2004 houdende voorschriften voor het toezicht op de handel tussen de Unie en derde landen in drugsprecursoren en Verordening (EG) nr. 273/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 inzake drugsprecursoren. Dit komt doordat wijzigingen van de tabellen bij het verdrag directe gevolgen hebben voor het toepassingsgebied van het Unierecht wat de controle op drugsprecursoren betreft, omdat stoffen die aan de tabellen van het verdrag worden toegevoegd, ook in het Unierecht moeten worden opgenomen.

De beoogde handeling strekt niet tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de overeenkomst.

⁴ Verordening (EG) nr. 111/2005 van de Raad van 22 december 2004 houdende voorschriften voor het toezicht op de handel tussen de Unie en derde landen in drugsprecursoren (PB L 22 van 26.1.2005, blz. 1) en Verordening (EG) nr. 273/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 inzake drugsprecursoren (PB L 47 van 18.2.2004, blz. 1).

⁵ Arrest van het Hof van Justitie van 7 oktober 2014, Duitsland/Raad, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punt 64.

⁶ Arrest van het Hof van Justitie van 7 oktober 2014, Duitsland/Raad, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punten 61 tot en met 64.

De procedurele rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is daarom artikel 218, lid 9, VWEU.

4.2. Materiële rechtsgrondslag

4.2.1. Beginselen

De materiële rechtsgrondslag voor een overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU te nemen besluit wordt in de eerste plaats bepaald door de doelstelling en de inhoud van de beoogde handeling ten aanzien waarvan namens de Unie een standpunt moet worden ingenomen. Wanneer de beoogde handeling een tweeledige doelstelling heeft of bestaat uit twee componenten waarvan er een kan worden gezien als hoofddoelstelling of overwegende component terwijl de andere doelstelling of andere component slechts ondergeschikt is, moet het overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU te nemen besluit op één materiële rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is gelet op de hoofddoelstelling of de overwegende component.

4.2.2. Toepassing op het onderhavige geval

De doelstelling en inhoud van de beoogde handeling hebben in de eerste plaats betrekking op het gemeenschappelijk handelsbeleid.

De materiële rechtsgrondslag van het voorgestelde besluit is daarom artikel 207 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

4.3. Conclusie

De rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is artikel 207 VWEU in samenhang met artikel 218, lid 9, VWEU.

Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)

Niet van toepassing.

- **Evenredigheid**

Het voorstel is evenredig en gaat niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen te verwezenlijken, omdat het betrekking heeft op nieuwe drugsprecursoren die in de Unie aanleiding geven tot bezorgdheid.

- **Keuze van het instrument**

Artikel 218, lid 9, VWEU schrijft voor dat een besluit van de Raad wordt gebruikt om de standpunten te bepalen die namens de Unie in een krachtens een internationale overeenkomst opgericht lichaam worden ingenomen.

5. BEKENDMAKING VAN DE BEOOGDE HANDELING

Geen

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het namens de Europese Unie tijdens de 65e zitting van de Commissie Verdovende Middelen in te nemen standpunt over de toevoeging van stoffen aan tabel I bij het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 207 in samenhang met artikel 218, lid 9,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen van 1988 ("het verdrag") is door de Unie gesloten bij Besluit 90/611/EEG van de Raad en is op 11 november 1990 in werking getreden.
- (2) Overeenkomstig artikel 12, leden 2 tot en met 7, van het verdrag kunnen stoffen worden toegevoegd aan de tabellen bij het verdrag, die een lijst van drugsprecursoren bevatten.
- (3) De Commissie Verdovende Middelen zal op haar vijfenzestigste zitting van 14 tot en met 18 maart 2022 in Wenen een besluit aannemen betreffende de toevoeging van drie nieuwe stoffen aan tabel I bij dat verdrag.
- (4) Het is passend het standpunt te bepalen dat namens de Unie moet worden ingenomen in de Commissie Verdovende Middelen, aangezien het besluit van die commissie voor de Unie bindend zal zijn en beslissende invloed kan hebben op de inhoud van het recht van de Unie, te weten Verordening (EG) nr. 111/2005 van de Raad van 22 december 2004 houdende voorschriften voor het toezicht op de handel tussen de Unie en derde landen in drugsprecursoren⁷ en Verordening (EG) nr. 273/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 inzake drugsprecursoren⁸.
- (5) Volgens de beoordeling van het Internationaal Comité van toezicht op verdovende middelen worden drie stoffen, te weten 4-AP, boc-4-AP en norfentanyl, vaak gebruikt bij de illegale vervaardiging van fentanyl en fentanylanalogen, en zijn zij zeer geschikt voor de illegale vervaardiging van fentanyl en een aantal fentanylanalogen, die zeer krachtige synthetische opioïden zijn. Er is bewijs voorhanden dat de hoeveelheid en de omvang van de illegale vervaardiging van fentanyl en fentanylanalogen zodanige problemen voor de volksgezondheid of de maatschappij scheppen dat het gerechtvaardigd is om deze stoffen onder internationaal toezicht te plaatsen.

⁷ PB L 22 van 26.1.2005, blz. 1.

⁸ PB L 47 van 18.2.2004, blz. 1.

- (6) Dienovereenkomstig heeft het Internationaal Comité van toezicht op verdovende middelen op 2 februari 2022 de Commissie Verdovende Middelen aanbevolen om 4-AP, boc-4-AP en norfentanyl toe te voegen aan tabel I bij het verdrag.
- (7) Illegaal vervaardigd fentanyl en illegaal vervaardigde fentanylanalogen hebben in bepaalde lidstaten ernstige maatschappelijke en volksgezondheidsproblemen veroorzaakt.
- (8) Het besluit betreffende de toevoeging van stoffen aan tabel I bij het verdrag valt onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie. De Unie heeft de status van waarnemer in de Commissie Verdovende Middelen, waarvan momenteel 12 EU-lidstaten stemgerechtigd lid zijn.
- (9) Het standpunt van de Unie wordt tot uitdrukking gebracht door de lidstaten van de Unie die lid zijn van de Commissie Verdovende Middelen en daarin gezamenlijk optreden in het belang van de Unie.
- (10) De EU-lidstaten dienen in de Commissie Verdovende Middelen het standpunt in te nemen dat 4-AP, boc-4-AP en norfentanyl in tabel I bij het verdrag moeten worden opgenomen,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Het standpunt dat door de lidstaten namens de Unie moet worden ingenomen op de vijfenzestigste zitting van de Commissie Verdovende Middelen van 14 tot en met 18 maart 2022, luidt als volgt:

4-AP, boc-4-AP en norfentanyl worden in tabel I bij het verdrag opgenomen.

Artikel 2

Het in artikel 1 bedoelde standpunt wordt tot uitdrukking gebracht door de lidstaten van de Unie die lid zijn van de Commissie Verdovende Middelen en daarin gezamenlijk optreden in het belang van de Unie.

Artikel 3

Dit besluit is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter