

Fiche 16: Verordening drugsprecursoren

Titel:

Voorstel voor een verordening van de Raad houdende voorschriften voor de controle op de handel in bepaalde stoffen die worden gebruikt voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen of psychotrope stoffen

Datum Raadsdocument: 15 april 2004
Nr Raadsdocument: 8399/04
Nr. Commissiedocument: COM(2004) 244
Eerstverantwoordelijk ministerie: FIN i.o.m. EZ, VWS, JUS, BZ

Behandelingstraject in Brussel: RWG Douane-unie, Raad Concurrentievermogen

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

Op grond van artikel 12 van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen (Verdrag van Wenen, 1988) is een systeem vereist om toezicht te houden op de internationale handel in drugsprecursoren. Dit systeem moet ervoor zorgen dat de stoffen die nodig zijn om verdovende middelen en psychotrope stoffen te vervaardigen niet in handen komen van personen die zich bezighouden met de (illegale) productie hiervan.

Omdat deze stoffen ook voor talloze legale doeleinden kunnen worden gebruikt en de handel in deze stoffen in beginsel legaal is, kan toegang tot deze stoffen niet algemeen worden verboden. Er moeten derhalve maatregelen worden genomen om het juiste evenwicht te vinden tussen enerzijds de wens om te voorkomen dat drugsprecursoren in handen komen van illegale drugsproducenten en anderzijds het streven om te voorzien in de commerciële behoeften van de chemische bedrijfstak.

De Commissie heeft de nu tien jaar oude bestaande regelgeving (verordening (EEG) nr. 3677/90) geëvalueerd en geconcludeerd dat deze aangepast moet worden. In aansluiting op het EU-Actieplan inzake Drugs voor 2000-2004, dat werd goedgekeurd op de Europese Raad van Feira (juni 2000), organiseerde de Commissie destijds in samenwerking met de lidstaten een beoordeling van het EG-controlesysteem ten aanzien van de handel in drugsprecursoren.

Uit deze beoordeling bleek de noodzaak het toezicht uit te breiden. Het gaat met name om in de EU gevestigde deelnemers aan het handelsverkeer, die zich bezighouden met de facilitatie van het handelsverkeer tussen derde landen. Volgens de Commissie is een sterkere communautaire aanpak nodig voor het verlenen van vergunningen en de controlevoorschriften inzake opschortende douaneregelingen. Voorts moeten de procedures en eisen voor de uitvoer worden uitgebreid en de controles worden geconcentreerd op de meest gevoelige zendingen met als voornaamste criterium de gevoeligheid van de precursor en het derde land van de handelspartner.

Rechtsbasis van het voorstel: Artikel 133 EG.

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: Raad met gekwalificeerde meerderheid.

Instelling nieuw Comitologie-comité: Nee.

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit: N.v.t., het betreft hier een exclusieve competentie van de Gemeenschap.

Proportionaliteit: Twijfelachtig. Nederland betwijfelt de noodzaak van een geheel nieuwe verordening en meent dat deze tot extra administratieve lasten kan leiden. Bij voorkeur zou de bestaande regelgeving beter uitgevoerd en slechts waar nodig aangepast moeten worden. Daarnaast betwijfelt Nederland of, gegeven de aard van de problematiek, (nieuwe) regelgeving op het gebied van handelspolitiek überhaupt voor de hand ligt.

Consequenties voor de EU-begroting: Geen.

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger:

De voorgestelde uitbreiding van administratieve procedures zal leiden tot een hogere belasting van controlediensten (Douane, FIOD/ECD, Douane Noord/Centrale Dienst voor in- en uitvoer). Deze kosten worden gedekt binnen de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, waaronder de uitvoerende diensten ressorteren.

In vergelijking met de bestaande regelgeving (verordening (EEG) nr. 3677/90) zal voor een aantal chemicaliën een invoervergunning worden ingesteld, wordt doorvoer gereguleerd en wordt de documentatieplicht verscherpt. Open vergunningen zullen worden afgeschaft. Het is de intentie van de Commissie om in de toepassingsverordeningen vereenvoudigde regelingen op te nemen. Ook zijn er administratieve lasten aan verbonden voor het bedrijfsleven i.v.m. het aanvragen van vergunningen.

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering):

Aanpassing van nationale wetgeving wordt verwacht. Ofschoon het hier gaat om een rechtstreeks werkende verordening, zullen zowel attributie van bevoegdheden (bijvoorbeeld afgifte van in- en uitvoervergunningen) als strafsancities aangepast dan wel gewijzigd moeten worden. In de Wet voorkoming misbruik chemicaliën, die de attributie van bevoegdheden en de strafsancities regelt, wordt statisch verwezen naar de vorige (artikelen van) verordening 3677/90. Deze verwijzing dient bij formele wetswijziging te worden aangepast.

Overwogen wordt geheel nieuwe nationale wetgeving tot stand te brengen. De huidige nationale wet is met name gericht op de implementatie van de huidige precursoren-richtlijn; deze richtlijn is onlangs omgezet in een rechtstreeks werkende verordening (verordening voor de intra-handel inzake drugsprecursoren (Pb EG 2004, L 47)) die gelijktijdig met de onderhavige verordening in werking treedt. Daarmee zal het overgrote deel van de huidige artikelen van de WVMC (Wet Voorkoming Misbruik Chemicaliën) dienen te vervallen.

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerking treding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:

De verordening treedt in werking op de twintigste dag volgende op die van haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie* en is van toepassing vanaf 1 juli 2005. Gestreefd zal worden de toepassing van het voorstel te doen samenvallen met de toepassing van de verordening voor de intra-handel inzake drugsprecursoren (Pb EG 2004, L 47).

Consequenties voor ontwikkelingslanden: Geen.

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Nederland hecht veel waarde aan een efficiënte en effectieve bestrijding van de illegale handel in en productie van drugs. Betwijfeld wordt echter of de uitbreiding van administratieve controles zal leiden tot de meest adequate bestrijding van het misbruik van chemicaliën in de illegale productie van drugs.

De Europese precursorenregelgeving is 15 jaar geleden tot stand gekomen ter implementatie van het Weense Verdrag van 1988. Het is een (overwegend) administratief systeem van registratie-, documentatie- en vergunningplicht voor de legale handel en bedrijfsleven. Nu blijkt dat dit administratieve systeem, als een bijna autonoom proces, steeds verder uitdijt. Dit is met name het gevolg van een toename van het aantal handelingen die registratie- en vergunningplichtig zijn, waardoor het aantal documenten en de administratieve lasten toenemen. Het Weense Verdrag is vooral tot stand gekomen om opsporingsinstanties voldoende instrumenten in handen te geven op te kunnen treden tegen illegale handelingen met precursoren. Een nog uitgebreider systeem van administratieve controle is naar de opvatting van Nederland niet de juiste aanpak.

Het belangrijkste oogmerk van het opzetten van een administratief systeem, zoals voorgesteld door de Commissie, is het voorkomen van omleiding of 'lekken' van precursoren uit de legale handel naar de illegaliteit. De laatste jaren is echter duidelijk geworden dat bedrijfsleven en handel in de EU zich niet of nauwelijks bezondigen aan illegale praktijken; het probleem zit niet in de legale handel maar vrijwel geheel in de illegaliteit. De vraag is dan ook of de uitbreiding van administratieve controles zal leiden tot de meest adequate bestrijding van het misbruik van chemicaliën in de illegale productie van drugs. Naar Nederlands inzicht is dat niet het geval. Overigens betekent dit uiteraard niet dat bestaande administratieve procedures wat Nederland betreft niet voor verbetering vatbaar kunnen zijn.

Het kiezen van het juiste instrumentarium is niet alleen van belang voor de legale handel en bedrijfsleven. Het is zeker van zoveel belang voor een adequate aanpak van het drugsprobleem en voor de inzet van mankracht en middelen. Indien de administratieve maatregelen worden uitgebreid zullen die ook met meer mankracht moeten worden gehandhaafd. Dat betekent een verschuiving van de inzet van de handhavingsdiensten naar deze maatregelen. Relatief minder aandacht kan dan worden besteed aan de opsporing van illegale activiteiten, zoals smokkel van precursoren. Naar Nederlands inzicht zit echter juist daar het probleem. Met deze voorstellen richt de Commissie zich op dat onderdeel van de precursoren (de legale handel) waar, gezien de ervaringen van de laatste jaren, juist of relatief weinig problemen zijn.

Nederland onderschrijft het belang van een efficiënte en effectieve aanpak van de precursorenproblematiek. Daarom zal Nederland tijdens de behandeling van dit voorstel het belang van de volgende zaken benadrukken:

- de huidige procedures dienen verbeterd te worden om zoveel mogelijk nieuwe regelgeving te voorkomen. De voorstellen dienen proportioneel te zijn en in lijn met bestaande regelgeving. Een geheel nieuwe verordening is naar Nederlands inzicht vooralsnog niet nodig;
- de procedures dienen gericht te zijn op het aanpakken van een problematiek die in de loop der jaren gewijzigd is. Een overdreven focus op mogelijke problemen in de legale handel ligt daarbij niet voor de hand. Om deze reden is Nederland er dan ook niet van overtuigd dat een verordening op het gebied van handelspolitiek het juiste instrument is om deze problematiek aan te pakken;
- de voorstellen dienen voldoende aan te sluiten bij de basisdoelstelling van het Verdrag van Wenen;
- de voorstellen moeten mede gericht zijn op administratieve lastenverlichting voor bedrijven en overheid ten opzichte van de huidige regelgeving;
- het functioneren van de regeling zal na een nader vast te stellen periode moeten worden geëvalueerd.