



*Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss*

**SOC/497**  
**Neue psychoaktive**  
**Substanzen**

Brüssel, den 21. Januar 2014

**STELLUNGNAHME**

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
zu dem

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über neue  
psychoaktive Substanzen**

COM(2013) 619 final – 2013/0305 (COD)

COM(2013) 618 final – 2013/0304 (COD)

---

Berichterstatter: **David SEARS**

---

Die Kommission beschloss am 4. Oktober 2013, der Rat am 7. Oktober 2013 und das Europäische Parlament am 8. Oktober 2013, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

*Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über neue psychoaktive Substanzen*  
COM(2013) 619 final – 2013/0305 (COD) – COM(2013) 618 final – 2013/0304 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 19. Dezember 2013 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 495. Plenartagung am 21./22. Januar 2014 (Sitzung vom 21. Januar) mit 148 Stimmen bei 2 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

\*

\* \*

## 1. **Zusammenfassung und Empfehlungen**

- 1.1 Der EWSA teilt die Auffassung, dass der Beschluss des Rates über neue psychoaktive Substanzen von 2005<sup>1</sup> einer Aktualisierung bedarf. Er teilt ferner die Ansicht, dass die Maßnahmen der beteiligten EU-Agenturen besser aufeinander abgestimmt werden müssen, dass ein strafferer Zeitplan für die Datenerhebung nötig ist und dass eine differenziertere interne Einstufung der Substanzen in solche mit geringem, mittlerem und hohem Risikopotenzial ermöglicht werden sollte. Bei sämtlichen Maßnahmen zur Beschränkung des Angebots sollten diese Einstufungen ohne Verzögerung und angemessen berücksichtigt werden.
- 1.2 Der EWSA nimmt auch zur Kenntnis, dass häufig keine Daten zur Untermauerung der zugrunde liegenden Folgenabschätzung verfügbar waren, dass der Konsum von neuen psychoaktiven Substanzen in den Mitgliedstaaten variiert und dass sich die Einstellungen der Öffentlichkeit und die Reaktionen der Politik in den einzelnen Ländern erheblich voneinander unterscheiden. Die Kommission weist zu Recht darauf hin, was im Rahmen des EU-Vertrags und der herrschenden finanziellen Einschränkungen politisch machbar ist, sollte jedoch darüber hinausgehen und ausloten, was wirklich erforderlich ist.

---

<sup>1</sup> [2005/387/JHA, ABl. L 127/32 vom 20.5.2005.](#)

- 1.3 Der EWSA ist der Auffassung, dass auch die Beobachtung der Entwicklungen in Drittstaaten Erkenntnisse liefert, die in jede weitere Folgenabschätzung einfließen sollten. Unterdessen ist es von entscheidender Bedeutung, dass in der EU Daten über sämtliche angebotsseitigen Aspekte (Verfügbarkeit der Substanzen, Lieferwege, wirtschaftliche Möglichkeiten und gesellschaftlicher Bedarf), die Kommunikationskanäle (Internet und soziale Medien) sowie die Folgen (messbare Erkrankungen und andere Schädigungen) besser erfasst und hierfür mehr Mittel verfügbar gemacht werden.
- 1.4 Wenn der Verordnungsvorschlag in der jetzigen Fassung beibehalten wird, muss eine Reihe technischer Fragen geklärt werden, die in Abschnitt 5 dieser Stellungnahme dargelegt werden. Der Erfolg wird von der politischen Unterstützung sowie der Bereitstellung von Daten und finanziellen Mitteln durch die Mitgliedstaaten abhängen. Wichtig ist, dass praktische Ziele vereinbart werden. Die Forschung muss weitergeführt werden, und vorbildliche (sowie nicht nachahmenswerte) Verfahren für die Kontrolle und Behandlung müssen ermittelt werden. Pläne für EU-finanzierte Forschungsprogramme wie eSBIRTes, Orion und ALICE-RAP sowie deren Ergebnisse sollten Gegenstand eines regelmäßigen Austauschs mit anderen einschlägig Beteiligten sein und besser in die Folgenabschätzungen sowie jegliche daraus folgende Legislativvorschläge einbezogen werden. Die Datenerhebung, die Risikobewertung und der Wissenstransfer sollten über das Drogenforum der Zivilgesellschaft (oder eine breiter gefasste Plattform zum Thema neue psychoaktive Substanzen), bei der alle Interessenträger, insbesondere direkt involvierte NRO und Unterstützergruppen, eingebunden werden, in Echtzeit weitergeführt werden. Dabei sollten alle, einschließlich der bereits gemeldeten neuen psychoaktiven Substanzen erfasst werden, die allein, in Mischungen oder als Verfälschungsmittel in anderen neuen psychoaktiven Substanzen verwendet werden. Gemeinsam mit den Mitgliedstaaten sollten häufiger Prioritäten und Optionen für die zu ergreifenden Maßnahmen festgelegt werden. Auch sollten Alternativen und ergänzende Möglichkeiten zu einem einheitlichen EU-weiten Vorgehen, bei dem es nur um die Einschränkung des Angebots geht, erwogen werden.

## 2. **Einleitung**

- 2.1 Als psychoaktiv werden natürliche oder für jeden beliebigen Zweck bewusst synthetisierte Stoffe bezeichnet, seien sie nun legal oder illegal, wenn sie zusätzlich zu ihren sonstigen physikalischen, chemischen, toxikologischen und umweltbezogenen Eigenschaften bei einem für gleich welchen Zweck bestimmten menschlichen Konsum das Zentralnervensystem beeinflussen und dadurch eine stimulierende Wirkung hervorrufen oder zu Depressionen führen können, die mit Halluzinationen und/oder einer veränderten Motorik sowie Denk-, Verhaltens- oder Stimmungsänderungen einhergehen.
- 2.2 Diese Wirkungen können als erwünscht betrachtet werden, wenn die Formulierung, Verschreibung und Verwendung der Stoffe als Arzneimittel unter kontrollierten Bedingungen erfolgt, um bestimmte Krankheitsbilder zu behandeln, oder als unerwünscht und möglicherweise oder wirklich gefährlich, bisweilen sehr gefährlich, wenn sie sich der

Verbraucher selbst nur um der als angestrebt empfundenen genannten Wirkungen willen verabreicht. Die Risiken sind noch weitaus höher, wenn die Stoffe zudem suchterregend sind und aus ihrem Konsum finanzieller Gewinn gezogen werden kann.

- 2.3 Stoffe wie Morphin, Heroin, Kokain, Ecstasy und Cannabis sowie ihre zahlreichen Derivate und Ausgangsstoffe unterliegen deshalb ebenso wie eine Reihe von Amphetaminen, Barbituraten, Benzodiazepinen und anderen psychedelischen Drogen Kontrollen, die im Rahmen von zwei UN-Übereinkommen (1961, 1971)<sup>2</sup> und eines Protokolls<sup>3</sup> (1972) auf nationaler Ebene weltweit in unterschiedlichem Maße und mit unterschiedlichem Erfolg durchgeführt werden.
- 2.4 Sämtliche psychoaktiven Substanzen, die nicht im Rahmen dieser Vertragswerke aufgeführt sind und kontrolliert werden, werden für die Zwecke der Rechtsvorschriften der EU (und einiger anderer) als "neu" bezeichnet, und zwar unabhängig davon, wie lange sie schon bekannt sind und für andere, oft legale Zwecke verwendet werden. Sie werden nur dann als "neue psychoaktive Substanzen" bezeichnet, wenn festgestellt (oder vermutet) wird, dass sie nur wegen ihrer psychoaktiven Eigenschaften für den individuellen Konsum außerhalb ärztlicher oder sonstiger Überwachung in Verkehr gebracht werden.
- 2.5 Alkohol, Tabak und Koffein, die in unterschiedlichen Dosierungen der Definition der neuen psychoaktiven Substanzen entsprechen und langfristig schädlich wirken, werden nach den Definitionen der UNO und der EU ausdrücklich ausgeschlossen. Dies lässt sich im Alltag oder in wissenschaftlichen Studien weniger leicht aufrechterhalten, wenn sie gemeinsam konsumiert werden und sich ihre Wirkung vermischt – zumal die gesundheitlichen und gesellschaftlichen Folgen von Alkohol und Tabak wesentlich schwerwiegender sind als die der meisten neuen psychoaktiven Substanzen. Allerdings sind Forscher und Gesetzgeber in diesen Fragen nicht immer einer Meinung, weshalb es dringend erforderlich ist, dass ein Verfahren zur quantitativen Bewertung der Schäden und der Risiken vereinbart wird.
- 2.6 Es wurde festgestellt, dass in der EU über 300 neue psychoaktive Substanzen gelegentlich oder über längere Zeit konsumiert wurden bzw. werden. Gegenwärtig wird von den Mitgliedstaaten etwa eine neue Substanz wöchentlich gemeldet. Da die neuen Substanzen nicht erfasst sind, ist ihr Konsum nicht illegal. Sie sind deshalb zulässig und können als legal bezeichnet werden – was unrichtigerweise impliziert, dass sie auch sicher und zugelassen sind. In den meisten Fällen liegen kaum wissenschaftliche Daten vor, die diese Annahme bestätigen oder widerlegen. Als Varianten der ausdrücklich verbotenen Substanzen können rasch neue Stoffe in China oder Indien synthetisiert und von dort importiert werden, bisweilen auf Bestellung von organisierten Gruppen oder Einzelpersonen in der EU. Auch existierende Stoffe, die zu legitimen Zwecken eingesetzt werden, können innerhalb der EU abgezweigt werden. In den meisten Fällen ist der Profit die Haupttriebkraft, in anderen besteht der Reiz

---

2 [Einheitsübereinkommen der Vereinten Nationen über Suchtstoffe \(1961\).](#)

3 [UN-Protokoll von 1972 zur Änderung des Einheitsübereinkommens über Suchtstoffe.](#)

vor allem darin, das Gesetz zu umgehen. Nationale Anlaufstellen des Europäischen Informationsnetzes zu Drogen und Drogenabhängigkeit (REITOX) geben frühzeitig Warnungen heraus und verbreiten Informationen über neu festgestellte neue psychoaktive Substanzen.

- 2.7 Neue psychoaktive Substanzen werden unter den verschiedensten Handelsnamen in Verkehr gebracht, die nicht der Systematik entsprechen, aus Abkürzungen bestehen und/oder exotisch klingen. Oft sind die Substanzen auch Mischungen mit anderen verbotenen, neuen oder ausgeschlossenen Erzeugnissen, einschließlich pflanzlicher Erzeugnisse, medizinisch wirksamer Stoffe, Lebensmittelzusatzstoffe, Tabak, Koffein und inaktiver Füllstoffe. In Bezug auf den Inhalt besteht weder Konsistenz, noch sind Kontrollen vorgesehen. Sicherheitshinweise fehlen ganz oder werden nur angebracht, damit der Verkauf zulässig ist ("Nicht für die menschliche Ernährung"). Die Etikettierung ist bisweilen absichtlich irreführend ("Badesalz" oder "Weihrauch" für Produkte, die inhaliert, geraucht oder injiziert werden können).
- 2.8 Der Vertrieb erfolgt über spezialisierte Händler oder Verkaufsstellen (gemeinsam mit verschiedenen Raucherartikeln über Headshops, Smartshops oder Smokeshops) oder über das Internet (mit Bezahlung per Kreditkarte, Produkt- und Händlerbewertungen und umgehender Lieferung nach Hause). Besondere Probleme bereiten anonyme Internetportale. Der Preis pro Dosis ist im Vergleich zu illegalen Drogen relativ niedrig. Die sozialen Medien fördern neue Trends und dienen dem Austausch von Erfahrungen. Der Konsum (als Legal High, Club-, Party-, Freizeit- oder Designerdroge) variiert innerhalb der EU beträchtlich und nimmt offenbar langsam zu. In Irland, Polen, Lettland und dem Vereinigten Königreich soll er überdurchschnittlich hoch sein. Die Zahl der Personen, die in unmittelbarer Folge des Konsums ins Krankenhaus eingeliefert wurden, soll nach wie vor relativ gering sein (unklar ist, ob dies angesichts des Mangels an verlässlichen Daten das Maß der tatsächlichen Schädigung widerspiegelt).
- 2.9 Im Einklang mit den vorstehend beschriebenen Sachverhalten und im Vergleich zu regelmäßigen, abhängigen Konsumenten illegaler Drogen sind Konsumenten neuer psychoaktiver Substanzen (insbesondere im Vereinigten Königreich, wo viele Daten erhoben werden) bislang eher jung, relativ wohlhabend, nicht kriminell und eher bereit, sich erforderlichenfalls in medizinische Behandlung zu begeben. Da diese Personen nach wie vor in Familie und Arbeitswelt integriert sind, sind die Heilungsaussichten normalerweise gut. Kommt es zu Unfällen oder Todesfällen, so werden sie gewöhnlich als unerwartete persönliche Tragödien betrachtet und finden erhebliche Beachtung in den Medien und deshalb auch auf politischer Ebene.
- 2.10 Angesichts dessen ist es kaum verwunderlich, dass die Einstellungen der Öffentlichkeit und der Politik in den EU-Mitgliedstaaten und weltweit zu Kontrollen bei neuen psychoaktiven Substanzen erheblich auseinandergehen. Uruguay hat vor kurzem Cannabis legalisiert. Neuseeland will "risikoarme" neue psychoaktive Substanzen zulassen, deren Qualität zudem

überprüft werden soll. Irland hat die Zahl der Verkaufsstellen drastisch reduziert, die Niederlande und Kanada erwägen denselben Schritt. Im Vereinigten Königreich hielt man es bislang meist für sinnvoller, einzelne Erzeugnisse oder Produktgruppen zu verbieten, prüft nun jedoch alternative Vorgehensweisen. Belgien plant, Produktgruppen zu verbieten. Es wurden Maßnahmen ergriffen, um den Verkauf illegaler Drogen über anonyme Internetportale einzuschränken, der Verkauf legaler Drogen wird jedoch wahrscheinlich florieren.

### 3. Zusammenfassung des Kommissionsvorschlags

- 3.1 Mit dem Beschluss des Rates von 2005<sup>4</sup> wurde ein Rahmen für den Informationsaustausch, die Risikobewertung und die Kontrolle von neuen psychoaktiven Substanzen geschaffen. Es hat sich jedoch gezeigt, dass die Maßnahmen auf der Grundlage dieses Beschlusses in der Praxis lediglich eine Reaktion auf die bereits vorhandenen Probleme ermöglichen, dass zu wenige Informationen erfasst, die Risiken unzureichend eingestuft und wenig restriktive Maßnahmen ergriffen werden können. 2011 forderte der Rat die Kommission auf, den Beschluss zu aktualisieren.
- 3.2 Der vorliegende Vorschlag enthält die Maßnahmen, die für erforderlich gehalten werden, einschließlich eines Vorschlags für eine Richtlinie zur Änderung des Rahmenbeschlusses des Rates<sup>5</sup> zur Festlegung von Mindestvorschriften im Bereich des illegalen Drogenhandels. Damit würde die Definition des Begriffs Droge auf jene neuen psychoaktiven Substanzen ausgedehnt, von denen schwerwiegende gesundheitliche, soziale und sicherheitsrelevante Risiken ausgehen. Sie sollen den dauerhaften Marktbeschränkungen in der EU unterworfen werden, denen bereits in den einschlägigen UN-Übereinkommen und -Protokollen aufgeführte Substanzen unterliegen.
- 3.3 Dem Vorschlag für eine Verordnung zu den neuen psychoaktiven Substanzen ist eine interne Folgenabschätzung beigelegt, in der die Unterschiede in Bezug auf die Verfügbarkeit von Daten, den tatsächlichen Konsum, die Kosten für das Gesundheitswesen sowie die Maßnahmen von Öffentlichkeit und Regierungen in der gesamten EU herausgearbeitet werden. Soweit keine Daten vorliegen, werden Schätzungen vorgenommen. Politische Handlungsoptionen werden bezüglich ihrer Effizienz bei der Umsetzung der Ziele, nach ihren wirtschaftlichen, finanziellen und sozialen Auswirkungen und ihrer Angemessenheit bewertet sowie danach beurteilt, inwieweit sie von den Interessenträgern akzeptiert werden.
- 3.4 Der Vorschlag gründet sich auf Artikel 114 AEUV, nach dem das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts mit einem hohen Schutzniveau in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit und Verbraucherschutz zu gewährleisten ist. Es wird beabsichtigt, die Reaktionszeiten auf EU-Ebene zu verkürzen, gezielte und angemessene Maßnahmen zu ermöglichen, die

---

<sup>4</sup> Siehe Fußnote 1.

<sup>5</sup> [2004/757/JHA, ABl. L 335/8 vom 11.11.2004.](#)

Probleme von Substanzen mit doppeltem Verwendungszweck und des Mangels an Sicherheit für die legalen Marktteilnehmer anzugehen sowie den Markt für neue psychoaktive Substanzen mit dem Binnenmarkt im Allgemeinen zu verknüpfen.

- 3.5 Der Vorschlag enthält einen Zeitplan für die Erfassung von Daten für einen gemeinsamen Bericht der Kommission, der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD), Europol und anderer eng mit diesem Thema befasster EU-Agenturen (für Arzneimittel, Chemikalien und Lebensmittelsicherheit) auf der Grundlage frühzeitiger Warnungen der Mitgliedstaaten vor neu festgestellten neuen psychoaktiven Substanzen.
- 3.6 Der Bericht kann zu einer förmlichen Risikobewertung durch die EBDD führen, die ihrerseits Anlass für die Ergreifung von Maßnahmen durch die Kommission sein kann. Es werden Kriterien zur Unterscheidung zwischen geringen, mittleren und schwerwiegenden Risiken für die Gesundheit, die Gesellschaft und die Sicherheit vorgeschlagen. Bei Substanzen, deren Risiko als gering eingeschätzt wird, werden keine weiteren Maßnahmen ergriffen. Bei mittleren oder schwerwiegenden Risiken kann die Kommission ein vorübergehendes oder dauerhaftes Verbot des Verkaufs und in besonderen Fällen auch der Herstellung, Verbreitung sowie Ein- oder Ausfuhr einer konkreten neuen psychoaktiven Substanz verhängen.
- 3.7 Der Vorschlag sieht eine erneute Prüfung des Risikos bei Vorliegen neuer Informationen sowie eine regelmäßige Berichterstattung und Evaluierung der Durchführung, Anwendung und Wirksamkeit der Verordnung vor. Forschung und Analyse werden weitergeführt. Die Mitgliedstaaten werden verpflichtet, die erforderlichen verwaltungsrechtlichen Sanktionen für Verstöße gegen Marktbeschränkungen zu erlassen und sicherzustellen, dass diese Vorschriften wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind. Der Vorschlag soll keine unmittelbaren Auswirkungen auf den EU-Haushalt haben.
- 3.8 Die Verordnung tritt zwanzig Tage nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union in Kraft und ist für alle Mitgliedstaaten verbindlich. Der ursprüngliche Beschluss des Rates<sup>6</sup> wird damit aufgehoben und ersetzt.

#### 4. **Allgemeine Bemerkungen**

- 4.1 Der EWSA hat die Mitteilung der Kommission "Eine entschlossenerere europäische Reaktion auf das Drogenproblem" von 2011 sowie den Vorschlag für eine Verordnung über Drogenausgangsstoffe von 2012 begrüßt. Er brachte zum Ausdruck, dass er Vorschläge zu den neuen psychoaktiven Substanzen erwartet, und schlug umfassende Leitlinien für wirksame Maßnahmen auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten vor.
- 4.2 Im Falle der Drogenausgangsstoffe wurde besonders darauf verwiesen, inwieweit die Beteiligten (die Kommission und eine beschränkte Zahl legaler Hersteller, Händler und

---

<sup>6</sup> Siehe Fußnote 1.

Konsumenten) den Vorgaben von Artikel 12 des UN-Übereinkommens<sup>7</sup> von 1988 über die Zusammenarbeit zur Umsetzung der angestrebten Ziele nachgekommen sind. In dem besonderen Fall der Abzweigung kleiner Mengen von Essigsäureanhydrid zur Herstellung von Heroin konnten diese recht genau bestimmt werden.

- 4.3 Dies ist bei den neuen psychoaktiven Substanzen noch nicht der Fall, bei denen in den Mitgliedstaaten und weltweit erhebliche Unterschiede in Bezug auf den tatsächlichen Konsum und die Reaktionen der Öffentlichkeit und der Politik bestehen. Wichtige Daten werden oft nicht erhoben oder erfasst, individuelle Tragödien ziehen die Aufmerksamkeit der Medien auf sich, die politischen Reaktionen sind nicht immer von wissenschaftlichem und professionellem Fachwissen untermauert und widersprechen diesem bisweilen unmittelbar, und weitere in engem Zusammenhang damit stehende Faktoren, einschließlich des weitaus stärker verbreiteten und weitaus schädlicheren Konsums von Alkohol und Tabak, gelten als zu heikel, um sie in ein einheitliches ordnungspolitisches Konzept einzubeziehen. Zudem ist eine Kluft zwischen den Generationen mit Blick auf den Vertrieb über das Internet und die Bedeutung der sozialen Medien für die Herausbildung der Wahrnehmung, das Eingehen von Risiken und den Freizeitkonsum von alten wie neuen psychoaktiven Substanzen offensichtlich.
- 4.4 Angesichts dieser Rahmenbedingungen, die jede Reaktion auf neue psychoaktive Substanzen eindeutig sehr kompliziert machen, seien zwei wichtige Bemerkungen aus früheren Stellungnahmen des EWSA zitiert: *"Der Staat darf keinen größeren Schaden anrichten als den, den er abwenden will."*<sup>8</sup> und *"Maßnahmen sollten auf der Grundlage von Daten und Fakten ergriffen werden – nicht umgekehrt"*<sup>9</sup>, was auch für viele andere für den Gesetzgeber wichtige Themen zutrifft. Allerdings ist dies mitunter leichter gesagt als getan.
- 4.5 Das Problem mit diesen Vorschlägen ist sicher nicht, dass sie schaden könnten, sondern eher dass sie nicht ausreichend Gutes bewirken und dass sie umfassendere gesamtgesellschaftliche und multidisziplinäre datenbasierte Konzepte behindern, die erforderlich sind, um auch nur Einigkeit über die Bewertung der derzeitigen Situation und über die längerfristigen Ziele für bestimmte Bevölkerungsgruppen zu erzielen. Wenn schon darüber keine Einigung erzielt und nicht die erforderliche politische und finanzielle Unterstützung gesichert werden kann, dann sollte dies in einem Verordnungsvorschlag auf EU-Ebene auch eingeräumt werden.
- 4.6 Der EWSA stellt fest, dass der Vorschlag andere Ziele verfolgt, einschließlich der Beseitigung der Probleme des doppelten Verwendungszwecks, der Abzweigung legaler Substanzen in der EU und der fehlenden Sicherheit für legale Marktteilnehmer. Diese werden in der Folgenabschätzung jedoch nicht quantifiziert und im Vorschlag nur unzureichend beachtet. Weitere Möglichkeiten, die Lücken anderer Rechtsvorschriften zu schließen,

---

<sup>7</sup> [Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen \(1988\)](#).

<sup>8</sup> Stellungnahme des EWSA, [ABl. C 229/85 vom 31.7.2012](#).

<sup>9</sup> Stellungnahme des EWSA, [ABl. C 76/54 vom 14.3.2012](#).



wurden gar nicht in Betracht gezogen. Deshalb ist schwer zu beurteilen, ob die Rechtsgrundlage des Vertrages (Artikel 114 AEUV) angemessen ist oder nicht. Um hier und in anderen Punkten zu einem Ergebnis zu gelangen, könnten die statistischen Daten über die 300 bislang erfassten Substanzen herangezogen werden.

- 4.7 Der EWSA ist der festen Überzeugung und hat wiederholt festgestellt, dass die Regulierung des Angebots nur ein Teil der Lösung ist und allein wahrscheinlich keine sinnvollen oder messbaren Ergebnisse bringen wird. Es muss mehr dafür getan werden, die Nachfrage zu verstehen, und es müssen bessere Möglichkeiten vorgeschlagen werden, wie diese mit dem geringstmöglichen Risiko bedient werden kann. Wie immer kann ein Risiko nicht gänzlich ausgeschlossen, jedoch erheblich verringert werden. Bessere und angemessen verbreitete Daten dürften allerdings hilfreich sein.
- 4.8 Der EWSA stellt auch fest, dass strafrechtliche Sanktionen, wenn überhaupt, nur gegen jene verhängt werden dürfen, die mit dem Verkauf von Substanzen kommerziellen Gewinn erzielen wollen, die bekanntermaßen bereits verboten sind oder der menschlichen Gesundheit schweren Schaden zufügen können. Dies gilt insbesondere für neue psychoaktive Substanzen, deren Risiken nach dem derzeitigen Kenntnisstand offenbar geringer sind als bei alten oder ausgeschlossenen psychoaktiven Substanzen. Konsumenten zu inhaftieren und sie damit zwangsläufig mit alten psychoaktiven Substanzen in Kontakt zu bringen, wäre die allerschlechteste Lösung für die Betroffenen selbst und für die Gesellschaft insgesamt. Dies muss in dem Vorschlag klar und deutlich zum Ausdruck gebracht werden, wenn die Maßnahmen bei den relevanten Bevölkerungsgruppen, vor allem den direkt betroffenen Jugendlichen, in der EU glaubwürdig sein sollen.

## 5. **Besondere Bemerkungen**

- 5.1 Der Vorschlag enthält Definitionen einiger, jedoch nicht aller verwendeten Schlüsselbegriffe. Es wird jedoch nicht erläutert, wie sie auf diesen ungewöhnlich strukturierten, rasch wachsenden, teils legalen, teils illegalen, teils transparenten, teils regulierten Markt für Erzeugnisse anzuwenden sind, die größtenteils außerhalb der EU hergestellt werden. Der Begriff Wirtschaftsteilnehmer wird nicht definiert – dabei könnte es sich um einen legalen Händler (Direktverkäufer von neuen psychoaktiven Substanzen, über einen Headshop oder das Internet) oder einen illegalen Händler (Dealer, der verbotene Drogen verkauft) handeln. Was bedeutet "Bereitstellung auf dem Markt" in Zeiten globalen Verkaufs über das Internet? Warum soll eine Mischung nur aus zwei oder mehr neuen psychoaktiven Substanzen bestehen, nicht aber beispielsweise aus einer neuen psychoaktiven Substanz sowie unterschiedlichen Mengen Tabak, Koffein, Kräutern oder Füllstoffen? Wäre es nicht besser, sich auf "Konsumenten" als "jede Person, die neue psychoaktive Stoffe außerhalb ärztlicher Aufsicht konsumiert" zu beziehen als auf die große Gruppe der "Verbraucher" ("jede natürliche Person, die zu Zwecken handelt, die außerhalb ihrer gewerblichen, geschäftlichen oder beruflichen Tätigkeit liegen"), die davon zum großen Teil nicht betroffen sind? Sollte der Vorschlag, der erklärtermaßen vorausschauend konzipiert ist, anstatt nur auf bereits

bestehende Probleme zu reagieren, nicht auch neue psychoaktive Substanzen ins Visier nehmen, die "nach Einschätzung und Bewertung der Wissenschaft künftig auftauchen dürften"? Außerdem ist die kritische Frage zu stellen, warum die Beweislast von den Händlern, die doch eigentlich nachweisen müssten, dass ihre Produkte "risikoarm" sind, auf die EBDD und die Kommission verlagert wurde, zumal nun der Eindruck entstehen könnte, dass die Produkte von letzteren genehmigt werden.

- 5.2 Auch die Definition des Begriffs neue psychoaktive Substanz sollte überarbeitet werden, wobei es statt "neu" (im Rahmen dieses EU-Vorschlags) vielleicht "gemeldet" heißen sollte, da sich "neu" nur auf die vorhandenen UN-Übereinkommen bezieht. Da die Substanzen nicht routinemäßig im Rahmen von REACH oder anderen stoffbezogenen Rechtsvorschriften auf ihre psychoaktiven Eigenschaften getestet werden (und auch nicht getestet werden können und sollten), liegen kaum Informationen darüber vor, wie viele Stoffe letztlich solche Wirkungen in geringerem oder höherem Maße zeigen (oder mit dem Argument in Verkehr gebracht werden, dass sie diese Wirkung haben). Da man nur von psychoaktiven Substanzen spricht, wenn die entsprechenden Wirkungen beim Menschen auftreten, liegen die Einschränkungen im Hinblick auf Tierversuche auf der Hand.
- 5.3 Der EWSA stellt mit Besorgnis fest, dass es in dem Vorschlag eher um Einzelsubstanzen als um Mischungen geht, die jedoch häufig in Verkehr gebracht werden. Es wurde eine Frist festgelegt, innerhalb derer die Agenturen reagieren müssen – nicht jedoch die Kommission, wenn es um den gemeinsamen Bericht oder die Risikobewertung geht. Das Verfahren läuft an, wenn "mehrere" Mitgliedstaaten dieselbe neue psychoaktive Substanz identifizieren. Warum genügt nicht ein Mitgliedstaat, wenn es sich um einen schweren Fall handelt? Wie viele Mitgliedstaaten sind "mehrere"? Unklar ist auch, wie die Kommission in dem (wahrscheinlichen) Fall entscheiden wird, dass keine zusätzlichen Informationen der Agenturen vorliegen, was von entscheidender Bedeutung ist, wenn die Mitgliedstaaten keinen politischen Beitrag leisten. Zudem sind keine Maßnahmen im Rahmen anderer europäischer oder nationaler Rechtsvorschriften vorgesehen, z.B. Vorschriften über Etikettierung oder Verkauf, über allgemeinen Verbraucherschutz oder andere Rechtsvorschriften über Chemikalien, Arzneimittel, Gesundheitsschutz und Sicherheit. Headshops sollten, wenn sie denn weiterbestehen dürfen, die geltenden Vorschriften des Verbraucherschutzrechts ausnahmslos einhalten müssen.
- 5.4 Der EWSA ist insbesondere besorgt über den Mangel an zusätzlichen finanziellen Mitteln für dieses Vorhaben. Wenn eine Umsetzung mit den vorhandenen Mitteln möglich ist, warum werden diese Verfahren dann nicht jetzt schon angewandt? Ist es überhaupt möglich, echte Ergebnisse ohne zusätzliche Mittel zu erzielen? Ist eine Verordnung (die sich an die Mitgliedstaaten richtet) notwendig, um festzulegen, wie die unterschiedlichen EU-Agenturen zusammenwirken, oder können diese internen Verfahren im Lichte der bisherigen Erfahrungen rascher im gegenseitigen Einvernehmen geändert werden?

- 5.5 Der EWSA stellt fest, dass es der Folgenabschätzung, auf der dieser Vorschlag beruht, an vergleichbaren Daten aller Mitgliedstaaten über den Konsum, die Auswirkungen und die Gesundheitskosten von neuen psychoaktiven Substanzen mangelt. Wenn sich zeigen ließe, dass diese Kosten allgemein anfallen und erheblich sind, dann würde das Tätigwerden der EU-Agenturen eine kosteneffiziente Lösung bieten. Der EWSA ist besorgt, dass der Vorschlag keine Mindeststandards für die Berichterstattung enthält, die wiederum eine stärkere Anerkennung und Unterstützung der größtenteils freiwilligen nationalen Anlaufstellen erfordern würde, die über REITOX wichtige Daten liefern.
- 5.6 Der EWSA teilt die Auffassung, dass die neuen psychoaktiven Substanzen auf der Grundlage vorab vereinbarter Kriterien intern in Stoffe mit geringem, mittlerem und hohem Risikopotenzial – nach den derzeit vorliegenden Daten – eingestuft werden sollten. Dies darf jedoch nicht als Genehmigung eines legalen oder sicheren Verkaufs verstanden werden, und aus sämtlichen öffentlich verfügbaren Aufstellungen sollte dies deutlich hervorgehen. Angesichts der wenigen verfügbaren Daten und der Schwierigkeiten einer quantitativen Risikobewertung geht der EWSA davon aus, dass zu gegebener Zeit eine Neueinstufung auf der Grundlage weiterer Daten erfolgt.
- 5.7 Der EWSA stimmt ferner dem geltenden Leitfaden der EBDD zur Risikobewertung von neuen psychoaktiven Substanzen zu, wonach andere alte oder ausgeschlossene, jedoch weit verbreitete und besser bekannte psychoaktive Substanzen in derselben Klassifizierung als Orientierungsparameter aufgeführt werden sollten, wie etwa Heroin, Kokain, Cannabis, Ecstasy, Alkohol und Tabak. Wenn dies trotz der leicht verfügbaren Daten nicht in Frage kommt, dann ist es auch für neue psychoaktive Substanzen nicht möglich, bei denen Daten kaum verfügbar, unvollständig und oft widersprüchlich sind. Neu auf den Markt gebrachte neue psychoaktive Stoffe haben möglicherweise nur geringes soziales, kriminelles oder ökologisches Wirkungspotential, können aber dennoch sehr gefährlich für die menschliche Gesundheit sein, wenn sie unkontrolliert konsumiert werden.
- 5.8 Der EWSA ist der Auffassung, dass ein solcher, ganzheitlicherer Ansatz in Fragen von Sucht und Drogenabhängigkeit auch zu besser ausgestatteten präventiven Konzepten und Behandlungsmethoden auf nationaler Ebene führen würde. Von wesentlicher Bedeutung ist dabei, die Lebensweise und Einstellungen verschiedener Altersgruppen (10-18, 18-25 und 25+) zu kennen. Soziale Medien und Online-Marketing- und Beratungsdienste sind schon jetzt entscheidend für die Herausbildung von Trends oder die Verbreitung von Warnungen und werden die persönlichen Entscheidungen in diesem Bereich zunehmend bestimmen. Projekte zur Beobachtung dieses Bereichs müssen gefördert und umfassend finanziert werden. Der angemessene Schutz der Gesundheit sollte wichtiger sein als Justiz und Binnenmarkt.
- 5.9 Der EWSA erkennt an, dass zu gegebener Zeit gesetzliche Vorschriften erforderlich werden könnten. Notwendigkeit und Form dieser Rechtsvorschriften sind aus heutiger Sicht jedoch bei weitem noch nicht abzusehen. Die Mitgliedstaaten nehmen unterschiedliche Probleme

wahr, bevorzugen unterschiedliche Lösungen und müssen die Möglichkeit haben, nach verschiedenen Zeitplänen vorzugehen. Weltweit gibt es erhebliche Unterschiede zwischen restriktiven und permissiven Ansätzen. Hilfreich wäre es, die Entwicklungen in zwei benachbarten, wirtschaftlich und kulturell ähnlichen Ländern der südlichen Hemisphäre, nämlich Australien und Neuseeland, zu verfolgen. Eine enge Zusammenarbeit mit den USA und anderen Ländern mit weit verbreitetem Internetvertrieb wird in diesem Zusammenhang sehr wichtig sein. Auch in den Handelsgesprächen mit China und Indien sollten Maßnahmen erörtert werden, wie die Herstellung und der Verkauf alter, ausgeschlossener und neuer psychoaktiver Substanzen eingeschränkt werden könnte.

- 5.10 Dies ist vor allem ein wirklich globales Problem, und in jeder weiteren Folgenabschätzung und in jedem Verordnungsvorschlag sollte diese Dimension berücksichtigt und ein größeres Spektrum an Optionen geprüft werden, auch wenn diese zunächst einmal auf EU-Ebene schwer umsetzbar erscheinen. Die EBDD wird hier eine wichtige Rolle spielen. Wenn dazu zusätzliche finanzielle Mittel erforderlich sind, sollten sie auch bereitgestellt werden. Einschlägige Forschungsprogramme sollten enger aufeinander abgestimmt werden, und ihre Ergebnisse sollten umfassender verbreitet werden. Wenn Rechtsvorschriften, auf welcher Ebene auch immer, erforderlich sind, wird hoffentlich eine solidere Datenbasis vorliegen, um die genannten Probleme zu lösen.

Brüssel, den 21. Januar 2014

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und  
Sozialausschusses

**Henri MALOSSE**

---