

Vergaderjaar 2017–2018

34 848

Wijziging van de Wet voorkoming misbruik chemicaliën ter uitvoering van Verordening (EU) nr. 1258/2013, Verordening (EU) nr. 1259/2013, Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/1011 en Uitvoeringsverordening (EU) 2015/1013

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 20 juli 2018

1. Inleiding

Onder dankzegging aan de leden van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor de voorbereiding van de behandeling van de wijziging van de Wet voorkoming misbruik chemicaliën, beantwoordt de regering in deze nota naar aanleiding van het verslag de door de leden gestelde vragen.

De reden waarom dit wetsvoorstel eerst eind 2017 is ingediend, is gelegen in het feit dat aanvankelijk werd aangenomen dat de verordeningen, die rechtstreeks doorwerken in de Nederlandse rechtsorde, niet zouden hoeven te leiden tot een wijziging van de Wet voorkoming misbruik chemicaliën. Later bleek evenwel dat toch enkele aanpassingen noodzakelijk waren. Er zijn daardoor echter geen strafrechtelijke problemen ontstaan.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie op welke wijze rekening is gehouden met de concurrentiepositie van de micro-ondernemingen, kan de regering melden dat doordat er geen vergoedingen in rekening worden gebracht voor de verlening van vergunningen of registraties, de concurrentiepositie van micro-ondernemingen niet beïnvloed wordt door deze wijziging.

Met de leden van de fracties van de SP en van het CDA is de regering van mening dat de illegale handel in synthetische drugs zo goed mogelijk moet worden voorkomen en aangepakt. De Europese verordeningen, waarnaar in de inleidende paragraaf van de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel wordt verwezen, beogen daartoe te voorzien in een effectief stelsel van toezicht op de (internationale) handel in drugsprecursoren. Daarop sluit de nationale wetgeving aan met voorzieningen tot bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving en sancties. Dat stelsel maakt het mogelijk dat, zoals ook de aan het woord zijnde leden voorstaan, door opsporingsautoriteiten kan worden opgetreden indien zij een partij (legale) grondstoffen aantreffen ter vervaardiging van synthe-

tische drugs en alles erop wijst dat die enkel voor de productie van synthetische drugs bestemd is. In dat geval kan deze partij in beslag worden genomen en zal een opsporingsonderzoek worden ingesteld op grond van een verdenking van overtreding van artikel 10a van de Opiumwet.

In een dergelijke situatie, zo beantwoordt de regering de volgende vraag van deze leden, kan zowel de politie als de douane optreden. Vaak zal echter het douane-optreden in het bestuursrechtelijk (toezichts)traject plaatsvinden, terwijl de politie in beeld komt indien daadwerkelijk een verdenking is gerezen van een overtreding van de Opiumwet.

Zoals de regering reeds in de memorie van toelichting heeft aangegeven, hebben de in dit wetsvoorstel opgenomen wijzigingen in hoge mate een technisch karakter. In die zin zorgen deze wijzigingen er niet zonder meer voor dat de aanpak van de illegale handel in drugsprecursoren daadwerkelijk gemakkelijker uitvoerbaar en effectiever wordt gemaakt. Wel is het zo dat de regering ervan uitgaat dat het gehele regelcomplex, dat wil zeggen het samenstel van de Europese en nationale voorschriften, een positieve uitwerking heeft op de bestrijding van illegale handel in drugsprecursoren. Zo fungeert het verbod van artikel 26, lid 3 bis, van Verordening nr. 111/2005 als belangrijke impuls voor de handhavingsautoriteiten; is er sprake van voldoende bewijs dat een zending niet-geregistreerde stoffen bestemd is voor de illegale handel, dan dient daartegen te worden opgetreden. De reeds bestaande nationale wetgeving biedt voldoende handvatten om dit verbod door middel van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving effect te doen sorteren. Vermeldenswaard is verder dat ter uitvoering van artikel 26, lid 3 bis, van Verordening nr. 111/2005 de Fiscale inlichtingen- en opsporingdienst (hierna: FIOD) is aangewezen om de andere lidstaten en de Commissie onmiddellijk in kennis te stellen van het verbieden van het binnen of buiten het douanegebied van de Unie brengen van niet-geregistreerde stoffen, indien er voldoende bewijs is dat deze stoffen bestemd zijn voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen of psychotrope stoffen. Het voorgestelde artikel 5 van de wet vormt de basis voor de aanwijzing van de FIOD. Door snel in te kunnen spelen op nieuwe trends en elkaar op de hoogte te houden, wordt het effectieve toezicht op de handel binnen de EU versterkt. Een van de mogelijkheden is dat op voorstel van een bevoegde instantie van een lidstaat de Commissie besluit tot het toevoegen van de stof aan de lijst bedoeld in artikel 10, tweede lid, onderdeel b, van Verordening 111/2005 zodat de industrie vrijwillig toezicht kan houden op deze stoffen. Indien het vrijwillig toezicht door de industrie ontoereikend wordt geacht om het gebruik van niet-geregistreerde stoffen voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen te voorkomen, kan de Commissie zelfs beslissen de stof toe te voegen aan de lijst met geregistreerde stoffen zodat de stof onder het vergunningstelsel komt te vallen. Ook de door dit wetsvoorstel vormgegeven medewerking aan het Europese systeem van signalering draagt bij aan een effectievere aanpak van de illegale handel in drugsprecursoren.

De leden van de SP-fractie delen de hierboven reeds aangehaalde conclusie uit de memorie van toelichting dat de voorgestelde wijzigingen in hoge mate een technisch karakter hebben. Toch wordt het voor genoemde leden niet op alle punten volledig duidelijk wat de (praktische) implicaties van bepaalde voorgestelde wijzigingen zijn. Daarom hebben deze leden nog een aantal vragen. Deze vragen zal de regering in het navolgende graag van een reactie voorzien.

2. Niet-geregistreerde stoffen die bestemd zijn voor illegale vervaardiging van verdovende middelen of psychotrope stoffen

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie over welke bevoegdheden de Nederlandse douane niet beschikt ten opzichte van de douanes in andere lidstaten, merkt de regering op dat alle lidstaten op grond van artikel 26, lid 3 bis, van Verordening 111/2005 de plicht hebben het binnen of buiten het grondgebied van de Unie brengen van zendingen niet-geregistreerde stoffen te verbieden, wanneer er voldoende bewijs bestaat dat deze stoffen bestemd zijn voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen of psychotrope stoffen. Als aan die voorwaarde is voldaan, dan zal er ook sprake zijn van een verdenking van een overtreding van het bepaalde in artikel 10a van de Opiumwet. Al bij een verdenking van de overtreding van die bepaling kunnen deze stoffen op grond van artikel 9 van die wet in beslag genomen worden.

Op grond van artikel 10, tweede lid, van Verordening 273/2004 kan elke lidstaat maatregelen nemen om de bevoegde instanties in staat te stellen de controle en het toezicht op verdachte transacties met niet-geregistreerde stoffen uit te voeren. In Nederland is het niet nodig geacht de bestaande bevoegdheden van de douane uit te breiden, mede omdat de al douane beschikt over passende bevoegdheden.

De basis voor de handhaving door de douane is gelegen in de Europese Douanewetgeving, met name het Douanewetboek van de Unie en de lagere Europese regelgeving. Dit Douanewetboek geldt voor alle lidstaten. De bevoegdheden van de douane echter worden grotendeels ingevuld via aanvullend nationaal recht (met name afdeling 1.2.4 van de Algemene douanewet en in dit specifieke geval ook artikel 9 van de Opiumwet). Welke bevoegdheden de Nederlandse douane niet heeft in vergelijking met andere lidstaten is een complexe vraag die niet eenvoudig te beantwoorden is. In het algemeen hebben zij opgemerkt dat alle lidstaten op grond van de hiervoor genoemde verordeningen dezelfde toegekende bevoegdheden en plichten hebben. Elke lidstaat zal in dat licht moeten bezien of het nodig is de bevoegde autoriteiten extra bevoegdheden toe te kennen. Daarbij maakt elke lidstaat een afweging hoe deze bevoegdheden worden verdeeld over de verschillende toezichthoudende instanties in die lidstaten. De regering heeft geen aanwijzingen dat de Nederlandse douane bevoegdheden mist die de douanes van de andere lidstaten wel hebben. Beperkt onderzoek lijkt aan te geven dat de Franse en Duitse douane over vergelijkbare bevoegdheden beschikt als de Nederlandse douane.

De reden dat de bevoegdheden van de douane in de verschillende lidstaten kunnen verschillen, is gelegen in het feit dat de situatie in de verschillende lidstaten kan verschillen en dat de autoriteiten van de lidstaten aan de douane die bevoegdheden toekennen die de douane in de specifieke situatie in die lidstaten nodig heeft bij de uitoefening van haar taak, naast de bevoegdheden die de andere toezichthouders in die lidstaten hebben.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie waarom de douane in het bestuursrechtelijk traject niet de bevoegdheid heeft tot inbeslagname bij geconstateerde onregelmatigheden met niet-geregistreerde stoffen, kan de regering melden dat in die gevallen doorgaans namelijk tevens reeds sprake zal zijn van een verdenking van een strafbaar feit, waardoor strafrechtelijke inbeslagname mogelijk is op basis van artikel 10a van de Opiumwet. Wel kan het voorkomen dat het niet altijd even eenvoudig is om bij niet-geregistreerde stoffen, in het bijzonder ook vanwege hun legale toepassing, over te gaan tot inbeslagname wegens een verdenking van overtreding van artikel 10a van de Opiumwet. Juist vanwege de ook mogelijke legale toepassing is er bij het aantreffen van niet-geregistreerde stoffen aanvullende informatie

vereist die feiten en omstandigheden bevat op grond waarvan die verdenking kan worden aangenomen.

Verder verduidelijkt de regering graag dat Verordening (EU) nr. 1258/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2013 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 273/2004 inzake drugsprecursoren (PbEU 2013, L 330, art. 10)) geen verplichting voor de lidstaten bevat om voor de bevoegde instantie te voorzien in de bevoegdheid tot inbeslagneming. In Nederland bestaat die mogelijkheid overigens wel op grond van de strafrechtelijke wetgeving. Er is in het wetsvoorstel niet voorzien in een bestuursrechtelijke bevoegdheid tot inbeslagneming omdat daarvoor geen aanleiding bestaat. De douane is bevoegd tot strafrechtelijke inbeslagneming. Het is dan aan de opsporingsinstantie om de waarheid aan de dag te brengen of om wederrechtelijk verkregen voordeel aan te tonen. Voorts is inbeslagneming van voorwerpen mogelijk waarvan de verbeurdverklaring of onttrekking aan het verkeer kan worden bevolen (vgl. artikel 94 Wetboek van Strafvordering). Het zijn juist deze gronden voor inbeslagneming die effectief aan de bestrijding van illegale drugsprecursoren kunnen bijdragen. Zij zorgen ervoor dat deze illegale stoffen (uiteindelijk) definitief aan het economisch verkeer kunnen worden onttrokken.

Graag brengt de regering in dit verband onder de aandacht dat deze problematiek – de meest adequate aanpak van deze vorm van drugscriminaliteit – ook aan de orde is geweest tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Opiumwet (verruiming sluitingsbevoegdheid) (34 763) in de Tweede Kamer. Bij die gelegenheid heeft Minister van Justitie en Veiligheid in reactie op een motie van het lid Van Nispen c.s.¹ aangegeven dat de regering nader zal onderzoeken of het haalbaar zou zijn om ter zake in de Opiumwet een zogenaamde vangnetbepaling op te nemen. Over de mogelijkheden hiertoe, waarbij complexe vraagstukken spelen op het punt van de voorzienbaarheid van een dergelijke verbodsbepaling, vindt – overigens al langere tijd – overleg plaats met de uitvoeringspraktijk. De bevindingen van dit onderzoek zullen voor eind september 2018 aan de Tweede Kamer worden gerapporteerd. De regering benadrukt evenwel dat die bevindingen in zoverre los van dit wetsvoorstel staan dat voor de implementatie van de verordeningen waarop dit voorstel ziet daaraan met artikel 10a Opiumwet voldoende uitvoering wordt gegeven. Mocht evenwel een vangnetbepaling op termijn een haalbare optie blijken te zijn, dan zou dat uiteraard ook kunnen bijdragen aan een effectief stelsel van toezicht op de handel in drugsprecursoren, de achterliggende gedachte van deze Europese regelgeving.

Genoemde leden vroegen voorts in welke gevallen geen sprake zou zijn van een strafbaar feit, aangezien in de memorie van toelichting wordt gesproken van «doorgaans». Graag licht de regering nader toe dat bedoeld is te zeggen dat wanneer de douane bij het uitoefenen van haar toezichthoudende taak onverhoeds stuit op niet-geregistreerde stoffen, gehandeld wordt volgens de afgesproken procedure. Kort samengevat is deze procedure als volgt.

Indien de douane een stof ontdekt waarvan zij vermoedt dat deze gebruikt kan worden voor de productie van drugs, wordt contact opgenomen met een aangewezen opsporingsinstantie. Na overleg met deze instantie kan de douane, op verzoek van deze instantie, de stof op grond van artikel 9, derde lid, van de Opiumwet in beslag nemen. Er is dan volgens de opsporingsinstantie voldoende bewijs voor het vermoeden dat de stoffen bestemd zijn voor illegale vervaardiging van verdovende middelen of

¹ Kamerstukken II 2017/18, 34 763, nr. 9.

psychotrope stoffen en daarmee een verdenking van een strafbaar feit op grond van artikel 10a Opiumwet.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie die constateren dat het vergunningensysteem met betrekking tot het bezit van azijnzuuranhydride al sinds 2013 in de EU-verordeningen geregeld is, maar pas nu in de Wet voorkoming misbruik chemicaliën wordt geïmplementeerd en vragen of die vertraging nog tot problemen heeft geleid, kan de regering melden dat dat niet het geval is. Daarbij zij opgemerkt dat het OM heeft aangegeven dat het in zijn ogen tot nu toe ontbrak aan de strafbaarstelling van artikel 3 lid 6 bis van Verordening 273/2004. Deze strafbaarstelling wordt met het onderhavige wetsvoorstel geregeld.

Genoemde leden lezen dat de regering beweert dat het merendeel van de niet-geregistreerde stoffen talloze legale toepassingen kent. De regering deelt de opvatting van genoemde leden dat dit niet altijd het geval is. Ook kan zij bevestigen dat in het geval van synthetische drugsproductie juist vaak niet geregistreerde stoffen bewust en speciaal gemaakt worden om wetgeving te ontduiken. Voor de geregistreerde stoffen geldt immers op grond van Europese regelgeving een vergunningplicht. Dat maakt het voor kwaadwillenden hoe dan ook lastiger om met dergelijke stoffen aan toezicht en handhaving te ontsnappen; het enkel ontbreken van een vergunning leidt immers al tot strafbaarheid en legitimeert tot strafrechtelijk ingrijpen. Dit neemt echter niet weg dat het huidige wettelijk stelsel ook geschikt is om op te treden tegen niet-geregistreerde stoffen ten aanzien waarvan het vermoeden bestaat dat zij bestemd zijn voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen. Daarbij geldt uiteraard ook dat voor strafrechtelijke vervolging veel zal afhangen van de concrete feiten en omstandigheden van het geval. Juist ook die factoren zullen mee een inkleuring kunnen geven aan een verdenking van overtreding van artikel 10a van de Opiumwet. Met het voorgaande hoopt de regering ook een antwoord te hebben gegeven op de vraag van de leden van CDA-fractie hoe de regelgeving met betrekking tot drugs-precursoren zoals APAAN (alfa-fenylacetoacetonitril) (wel geregistreerd) en de variant APAA (alfa-fenylacetoacetamide) (niet geregistreerd) geregeld is. Waar een vergunningstelsel geldt, zullen het toezicht en de handhaving betrekkelijk basaal kunnen worden uitgevoerd, terwijl voor de aanpak van de niet-geregistreerde stoffen het toezicht en de handhaving meer onderzoek zullen vereisen.

In antwoord op de vraag hoe dit wetsvoorstel zal bijdragen aan de aanpak van de import van de stof APAA (een veelgebruikte stof bij de productie van synthetische drugs) veroorlooft de regering de leden van de fractie van het CDA te verwijzen naar haar eerdere reactie op een soortgelijke vraag van de leden van SP-fractie waarin deze leden vragen in hoeverre dit wetsvoorstel bijdraagt aan de mogelijkheid om het aanwezig hebben van een partij legale grondstoffen ter vervaardiging van synthetische drugs waarbij alles erop wijst dat deze grondstoffen slechts voor die productie bestemd zijn, strafbaar te stellen.

In antwoord op de vraag van deze leden of het klopt dat bij deze aanpak niet alleen moet worden bewezen dat de stof gebruikt wordt of kan worden voor illegale doeleinden, maar dat ook moet worden bewezen dat de verdachten kennis hebben van de illegale toepassing van deze stof, preciseert de regering graag dat de aanpak van stoffen die bestemd zijn voor illegale vervaardiging van verdovende middelen zowel een bestuursrechtelijk als strafrechtelijk traject kent. Naar de regering aanneemt, richt deze vraag zich op de situatie waarin ten aanzien van niet-geregistreerde stoffen het vermoeden is gerezen dat zij bestemd zijn voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen. Strafrechtelijk optreden zal,

zoals hiervoor al is aangegeven, in een dergelijk geval worden gebaseerd op een verdenking van overtreding van artikel 10a van de Opiumwet. Voor strafbaarheid op grond van dat wetsartikel is niet vereist dat wordt bewezen dat de desbetreffende stof gebruikt wordt of kan worden voor illegale doeleinden; vereist is dat bewezen wordt dat degene die de stoffen voorhanden heeft, weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat deze stoffen bestemd zijn voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en dat hij deze stoffen voorhanden heeft om een dergelijk feit voor te bereiden of te bevorderen. Zoals hiervoor aangegeven in de beantwoording van een vraag van leden van de VVD-fractie kan het voorkomen dat bij het aantreffen van niet-geregistreerde stoffen – juist ook vanwege de mogelijk legale toepassing – het niet altijd even eenvoudig is om over te gaan tot inbeslagname op basis van een verdenking van artikel 10a van de Opiumwet.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie of het klopt dat in de ons omringende landen de controle van en het toezicht op niet-geregistreerde stoffen in de nationale regelgeving is opgenomen, merkt de regering op dat alle lidstaten van de Europese Unie uitvoering moeten geven aan het bepaalde in artikel 26, lid 3 bis, van Verordening 111/2005. Het is aan de lidstaten te bepalen op welke wijze zij inrichting geven aan het verbod op het binnen de Unie brengen van niet-geregistreerde stoffen waarvan voldoende bewijs bestaat dat die stoffen bestemd zijn voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen of psychotrope stoffen en het toezicht en de handhaving daarvan. Met betrekking tot Frankrijk en Duitsland kan de regering in dit verband melden dat voor zover haar bekend de controle en het toezicht op niet geregistreerde stoffen ook niet expliciet is opgenomen in de nationale wetgeving van die landen.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de SP-fractie wat de douane kan doen wanneer niet-geregistreerde stoffen worden aangetroffen die niet op de lijst staan, maar waarvan met redelijke zekerheid verondersteld kan worden dat deze gebruikt worden bij de illegale vervaardiging van verdovende middelen of psychotrope stoffen (bijvoorbeeld door wijze van etikettering, transport, opslag of het niet naleven van vigerende wetgeving met betrekking tot gevaarlijke stoffen en/of chemicaliën), kan de regering melden dat de douane bij het aantreffen daarvan contact op neemt met een aangewezen opsporingsinstantie. Na overleg met deze instantie kan de douane, op verzoek van deze instantie, de stof op grond van artikel 9, derde lid, van de Opiumwet in beslag nemen. Er is dan volgens de opsporingsinstantie voldoende bewijs voor het vermoeden dat de stoffen bestemd zijn voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen of psychotrope stoffen en daarmee is een verdenking ontstaan van een strafbaar feit op grond van artikel 10a van de Opiumwet.

De regering is van mening dat hiervoor beschreven wijze van toezicht door de douane met betrekking tot de niet-geregistreerde stoffen uitvoerbaar is.

In antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie waarom in de Verordening is gekozen voor enkel het begrip «zending», verduidelijkt de regering graag dat deze terminologie samenhangt met het douanerechtelijke karakter van de regelgeving. Voor de verdere mogelijkheden tot strafrechtelijk optreden tegen hier te lande aangetroffen niet-geregistreerde stoffen waarvan wordt vermoed dat zij bestemd zijn voor illegale vervaardiging van verdovende middelen, is de terminologie niet relevant; op grond van artikel 10a van de Opiumwet is een ruim

arsenaal aan voorbereidingshandelingen die leiden tot de vervaardiging van verdovende middelen, strafbaar gesteld.

In antwoord op de vraag van deze leden wat gedaan moet worden indien de situatie zich voordoet dat de politie legale stoffen aantreft in een woning of wagen die alleen bedoeld zijn ter vervaardiging van synthetische drugs, kan de regering melden dat indien het geconstateerde feitencomplex voldoende grond biedt voor een verdenking op grond van artikel 10a van de Opiumwet, de stoffen in beslag genomen zullen worden en vervolging zal worden ingezet tegen degene van wie wordt vermoed dat hij de stoffen voorhanden heeft gehad terwijl hij wist of ernstige reden had om te vermoeden dat zij een criminele bestemming hadden. Binnen het huidige stelsel kon een dergelijke situatie reeds worden aangepakt op grond van artikel 10a van de Opiumwet. Het kunnen aanpakken van een dergelijke situatie is dus niet afhankelijk van deze wetswijziging.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden in welke gevallen geen sprake zal zijn van een verdenking van een strafbaar feit en er daardoor geen mogelijkheid zal bestaan tot inbeslagname van niet-geregistreerde stoffen bij geconstateerde onregelmatigheden daarmee, verwijst de regering graag naar het hiervoor gegeven antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de VVD-fractie.

De regering is van mening dat de douane met de bevoegdheden die zij tot haar beschikking heeft voldoende geëquipeerd is om bij grenscontroles adequaat op te kunnen treden. Voorts wijst de regering naar aanleiding van de vraag van deze leden of de douane in specifieke gevallen geen extra bevoegdheden nodig heeft, naar hetgeen hiervoor is gesteld ter beantwoording van een vergelijkbare vraag van leden van de VVD-fractie en van de CDA-fractie.

3. Uitgebreidere registratieplicht

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de SP-fractie of er voor de marktdeelnemers inhoudelijk en qua uitvoering niets verandert op het gebied van de af te geven registraties, kan de regering melden dat er inderdaad voor de marktdeelnemer inhoudelijk en qua uitvoering geen verschil bestaat tussen het registreren op grond van de voormalige en de gewijzigde wetgeving. In aanvulling wijst de regering er voor de volledigheid op dat voor bedrijven die aan te merken zijn als gebruikers, zoals bouwbedrijven, maar ook ziekenhuizen, universiteiten, scholengemeenschappen, de plicht tot registratie met betrekking tot categorie 2A stoffen als bedoeld in bijlage I bij Verordening (EG) nr. 273/2004, sinds 1 juli 2015 nieuw is.

Momenteel zijn in Nederland in totaal ongeveer 120 lopende registraties voor alle categorie 2 stoffen zoals bedoeld in bijlage I bij Verordening (EG) nr. 273/2004. Van die registraties zien in ongeveer 80 registraties op de stof azijnzuuranhydride als geregistreerde stof.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden naar aantallen van de afgegeven registraties kan de regering de hierna vermelde cijfers overleggen. Deze cijfers zijn afkomstig van de Centrale Dienst In- en Uitvoer (hierna: CDIU). Doordat de CDIU eind 2013 op een ander systeem is overgegaan, zijn deze cijfers gesplitst in twee overzichten. Het eerste overzicht ziet op de cijfers voor de afgegeven registraties met betrekking tot stoffen die zijn opgenomen in categorie 2 van bijlage I bij Verordening (EG) Nr. 273/2004. Dit overzicht toont de afgegeven registraties voor deze stoffen tot en met 2013. Het tweede overzicht toont de afgegeven registraties voor de bovenbedoelde stoffen vanaf 2014.

Overzicht registraties categorie 2 stoffen tot en met 2013:

Afgegeven in	Aantal	Einddatum	Alleen maar marktdeelnemers
2009	14	31-12-2012	M
2010	14	31-12-2013	M
2011	13	31-12-2014	M
2012	15	31-12-2015	M
2013	10	31-12-2016	M

Overzicht registraties categorie 2 stoffen vanaf 2014

Overzicht van registraties waarin azijnzuuranhydride als geregistreerde stof is opgenomen

Registraties met alleen azijnzuuranhydride

Afgegeven in	Aantal	Einddatum	Marktdeelnemer	Gebruiker
2014	10	31-12-2017	7	3
2015	32	31-12-2018	4	28
2016	10	31-12-2019	6	4
2017	11	31-12-2020	7	4

Registraties met azijnzuuranhydride én daarnaast ook andere cat. 2 stoffen

Afgegeven in	Aantal	Einddatum	Marktdeelnemer	Gebruiker
2014	7	31-12-2017	7	0
2015	7	31-12-2018	6	1
2016	10	31-12-2019	10	0
2017	8	31-12-2020	5	3

De Nederlandse regering heeft zelf geen inzicht in de aantallen instanties die in de andere Europese lidstaten beschikken over een registratie. De Europese Commissie heeft aangegeven op dit moment niet te beschikken over actuele exacte gegevens over het aantal vergunningen en registraties die door de lidstaten zijn verleend in het kader van de Verordeningen (EG) nr. 111/2005 en (EG) nr. 273/2004. De Europese Commissie heeft aangegeven dat een onderzoek zal worden uitgevoerd ter evaluatie van de implementatie van de Verordeningen (EG) nr. 111/2005 en (EG) nr. 273/2004. Daarbij verwacht de Europese Commissie begin 2019 een actueel inzicht te verkrijgen in de aantallen registraties, waaronder voor gebruikers en voor de stoffen genoemd in subcategorie 2A van bijlage I bij Verordening (EG) Nr. 273/2004. Daarnaast heeft de Europese Commissie aangegeven na de volledige implementatie van het register van marktdeelnemers die geregistreerd zijn of aan wie een vergunning is verleend, in de Europese databank voor drugsprecursoren een actueel overzicht van de aantallen verleende vergunningen en registraties te kunnen verstrekken.

4. Informatieverplichtingen en Europese Databank

4.1 Informatieverplichting met betrekking tot niet-geregistreerde stoffen

Bij de beantwoording van de vragen van de leden van de SP-fractie over de informatieverplichting met betrekking tot niet-geregistreerde stoffen geeft de regering graag eerst wat achtergrondinformatie. Om te kunnen beoordelen welke chemische stoffen worden gebruikt voor de illegale productie van drugs is kennis en expertise nodig. Die wordt langs diverse kanalen verkregen. Dat kan bijvoorbeeld worden verkregen door onderzoek en vondsten bij opgerolde illegale laboratoria, maar ook door informatie die wordt geleverd door het bedrijfsleven over bijvoorbeeld ongebruikelijke omstandigheden bij bestellingen van chemicaliën. Met name dit laatste element is altijd onderdeel geweest van de verordeningen met betrekking tot drugsprecursoren. Bij de wijziging van de verordeningen in 2005 is de tot dan toe *vrijwillige* melding van ongebruikelijke transacties met *geregistreerde* stoffen omgezet naar een *verplichte* melding. Die verplichting is toen neergelegd in artikel 9 van Verordening nr. 111/2005.

Omdat de meldingsplicht niet zou moeten gelden voor *niet-geregistreerde* stoffen – het is immers niet bekend om welke stoffen het dan zou kunnen gaan – is in 2005 artikel 10 aan Verordening nr. 111/2005 toegevoegd. In die bepaling is een methode beschreven waarmee ook met betrekking tot niet-geregistreerde stoffen de industrie kan bijdragen aan de kennispositie. De stoffen waarvan het vermoeden bestaat dat ze misbruikt kunnen worden voor drugsproductie (omdat ze bijvoorbeeld bij drugslaboratoria zijn aangetroffen), kunnen op de zogenoemde «voluntary monitoring list» worden geplaatst. Die lijst is onderdeel van de richtsnoeren die de Europese Commissie op grond van artikel 10 van Verordening nr. 111/2005 heeft opgesteld ten behoeve van het bedrijfsleven om ongebruikelijke transacties te kunnen onderkennen.

Op grond van deze richtsnoeren hebben ondernemingen een idee van de omstandigheden die kunnen duiden op misbruik van een stof. Zodra blijkt dat een stof mogelijk misbruikt kan worden, wordt een afweging gemaakt of opname in de bijlage bij Verordening nr. 111/2005 noodzakelijk c.q. wenselijk is. Dan vindt een afweging plaats van de omvang van het mogelijk reguliere gebruik van de betrokken stof tegen dat van de gevolgen van het onder controle brengen van deze stof. Wanneer de stof onder controle wordt gebracht, gold tot de wijziging van de verordening in 2013 de normale wetgevende procedure binnen de EU. Dat is een proces dat normaliter veel tijd in beslag neemt. Omdat wijzigingen van de bijlage van Verordening nr. 111/2005 op korte termijn uitgevoerd moeten kunnen worden, is het vijfde lid aan artikel 10 toegevoegd, op grond waarvan de Europese Commissie een niet-geregistreerde stof kan toevoegen aan de bijlage. Van deze mogelijkheid is gebruik gemaakt bij de gedelegeerde verordening (EU) 2016/1443 van de commissie van 29 juni 2016 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 273/2004 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (EG) nr. 111/2005 van de Raad teneinde bepaalde drugsprecursoren op te nemen in de lijst van geregistreerde stoffen (PbEU, 2016, L. 235) waarmee de stoffen chloorefedrine en chloorpseudo-efedrine aan de lijst van geregistreerde stoffen in bijlage I bij Verordening 273/2004 zijn toegevoegd. Hierdoor kan de Europese Commissie snel en slagvaardig reageren op de snel ontwikkelende trends in het gebruik van chemicaliën. De toevoeging van het vijfde lid aan artikel 10 van Verordening nr. 111/2005 is daarom vooral ingegeven door het feit dat de Europese Commissie snel moet kunnen reageren op toekomstige trends in het gebruik van chemicaliën en daaruit kan niet worden geconcludeerd dat de regering het vrijwillig toezicht door de industrie op dit moment toereikend acht.

Het systeem van het vrijwillige toezicht op chemicaliën die op de hiervoor genoemde voluntary monitoring list staan vermeld, werkt goed voor de stoffen waarmee de chemische industrie in aanraking komt. Daarbij zij opgemerkt dat het vrijwillig toezicht van de chemische industrie beperkt is tot de stoffen die door de chemische industrie worden gebruikt. De stoffen die daar buiten mogelijk worden verhandeld, kunnen door de marktdeelnemers of de chemische industrie niet worden gevolgd door middel van het vrijwillig toezicht.

4.2 Europese databank

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de SP-fractie kan de regering melden dat de Europese databank, bedoeld in artikel 13 bis van Verordening (EG) nr. 273/2004, verschillende functies heeft, die gefaseerd ontwikkeld worden. De eerste functie ziet op geconstateerde onregelmatigheden; de tweede ziet op een register met marktdeelnemers die geregistreerd zijn of aan wie een vergunning is verleend en de derde op informatieverstrekking door vergunninghouders en geregistreerden aan bevoegde instanties. De eerste functie is volledig operationeel en al in bedrijf. Deze functie wordt in Nederland door de FIOD gebruikt. De tweede functie bevindt zich momenteel in de testfase en de Europese Commissie verwacht dat die functie in de tweede helft van 2018 live kan gaan. Of dit ook daadwerkelijk het geval zal zijn, is afhankelijk van de eventueel te ontvangen reacties van de lidstaten. Deze functie wordt in Nederland door de CDIU gebruikt. Over de derde functie, die ziet op de informatieverplichting van marktdeelnemers, hebben de lidstaten nog geen overeenstemming bereikt. Daardoor kan deze functie nog niet worden geïmplementeerd.

In antwoord op de vraag van deze leden in welke gevallen vrijstelling van de vergunningplicht op grond van artikel 4 van de Gedelegeerde verordening precies mogelijk is, kan de regering melden dat daarvan in alle gevallen waarin dit artikel dat mogelijk maakt, gebruik gemaakt wordt. Dat betekent dat vrijstelling van de bedoelde vergunningplicht wordt verleend aan apotheken, verkooppunten voor diergeneesmiddelen, douane, politie, strijdkrachten en officiële laboratoria van bevoegde instanties voor zover zij drugsprecursoren gebruiken op het gebied waarop zij hun officiële taak uitoefenen.

5. Overige aspecten

5.1 Uitvoeringslasten

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie gaat de regering hieronder in op de administratieve lasten die gemeoid zijn met dit wetsvoorstel.

Voor bedrijven die aan te merken zijn als marktdeelnemers, zoals in de chemiesector, is geen sprake van een inhoudelijke wijziging naar aanleiding van de gewijzigde verordeningen. Voor bedrijven die aan te merken zijn als gebruikers, zoals bouwbedrijven, maar ook ziekenhuizen, universiteiten, scholengemeenschappen, is de plicht tot registratie met betrekking het in bezit hebben van stoffen genoemd in bijlage I onder subcategorie 2A, bij Verordening (EG) nr. 273/2004, sinds 1 juli 2015 nieuw.

Zoals uit het hiervoor gegeven antwoord op een vraag van de leden van de SP-fractie blijkt, hebben ongeveer 40 bedrijven op grond van deze nieuwe verplichting een registratie aangevraagd. De aanvraag van een registratie zal naar verwachting een uur aan tijd in beslag nemen,

waarmee naar verwachting een bedrag van € 50 per uur gemoeid zal zijn. De extra kosten die deze nieuwe registratie voor het veld met zich meebrengt, bedraagt daardoor dus naar verwachting in totaal ongeveer € 2.000.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden wat het verschil is tussen het melden van de locatie waar geregistreerde stoffen worden vervaardigd of verhandeld en een registratieplicht en wat daaruit voortvloeit voor de betrokken bedrijven, kan de regering melden dat daartussen praktisch geen verschil bestaat. De wijze van registreren komt namelijk praktisch overeen met de wijze waarop de melding van de locatie waar geregistreerde stoffen worden vervaardigd of verhandeld, moest worden gedaan. Wel is per 1 juli 2015 de registratieplicht voor marktdeelnemers die op grond van verordening 273/2004 worden aangemerkt als gebruikers van de geregistreerde stof azijnzuuranhydride (ondergebracht in de nieuwe categorie 2A van bijlage I bij deze verordening) ingegaan. Dat heeft tot gevolg dat deze gebruikers zich ook moeten melden bij de CDIU en vervolgens na het indienen van een aanvraag een «*Registratieverklaring Precursoren*» ontvangen met daarop de geregistreerde stof en de locatie van de bedrijfsruimte(n). Voor marktdeelnemers in zin van Verordening 273/2004 was dit al van toepassing met betrekking tot azijnzuuranhydride dat is opgenomen in bijlage I, categorie 2 bij deze verordening.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie waarom in de memorie van toelichting geen aandacht is besteed aan mogelijke administratieve lasten van het wetsvoorstel, wijst de regering op het BNC-fiche² dat is opgesteld toen de verordeningen nog in de ontwerpfase waren. Hierin is aandacht besteed aan de gevolgen voor de administratieve lasten die gepaard zouden gaan met implementatie van de gewijzigde verordeningen. Hierover is toen opgemerkt dat de registratie van eindgebruikers van azijnzuuranhydride leidt tot extra administratieve lasten voor kleine en middelgrote ondernemingen. De extra administratieve lasten zijn echter beperkt en treffen een beperkt aantal bedrijven.

Zoals hierboven vermeld bij beantwoording van de vragen van de leden van de SP-fractie kan aangegeven worden, dat voor wat betreft de administratieve lasten die verband houden met de uitgebreide registratieplicht, het momenteel gaat om ongeveer van 80 geregistreerde marktdeelnemers en ongeveer 40 geregistreerde gebruikers. Daarbij is aangegeven dat voor 40 bedrijven de registratieplicht nieuw is en zijn de kosten vermeld die daarmee gemoeid zijn. Over de administratieve lasten die verband houden met de nieuwe informatieverplichtingen aan de Europese databank kan nog geen uitspraak gedaan worden, omdat de Europese Commissie deze functie nog moet inrichten. Naar verwachting zullen de administratieve lasten die daarmee verband houden, vergelijkbaar zijn met de bestaande administratieve lasten die verband houden met de informatieverplichtingen. Het is nog niet bekend wanneer deze functie operationeel zal worden zoals aangegeven bij de vraag van de leden van de SP-fractie. In afwachting van het operationeel worden van deze functie van de Europese databank zullen de marktdeelnemers op de nu gebruikelijke wijze aan de informatieverplichtingen invulling moeten blijven geven. Dat leidt tot de conclusie met betrekking tot de administratieve lasten op het gebied van de informatieverplichting dat die op dit moment nog gelijk zullen blijven aan de nu bestaande administratieve lasten.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de SP-fractie welke rol de politie speelt naast de belangrijke rol die de FIOD en de douane spelen, kan de regering het volgende melden. Als de organisatie die primair

² Kamerstukken II, vergaderjaar 2012/13, 22 112, nr. 1505.

belast is met de opsporing van strafbare feiten speelt de politie binnen het hele stelsel een cruciale rol. Indien er hier te lande stoffen worden aangetroffen, bijvoorbeeld in een ontmanteld drugslab, waarvan er een ernstige reden bestaat om te vermoeden dat ze gebruikt zullen worden om synthetische drugs te produceren, zal het doorgaans de politie zijn die deze in beslag neemt en een nader onderzoek instelt. Graag verwijst de regering hier tevens naar het antwoord op de vergelijkbare vragen van de SP. Bij een situatie waarin ten aanzien van niet geregistreerde stoffen het vermoeden is gerezen dat zij bestemd zijn voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen, kunnen zowel de politie als de douane optreden zoals hiervoor beschreven. Strafrechtelijk optreden zal, zoals hiervoor al is aangegeven, in een dergelijk geval worden gebaseerd op een verdenking van overtreding van artikel 10a van de Opiumwet. Vaak zal echter het douaneoptreden in het bestuursrechtelijk (toezichts)traject plaatsvinden, terwijl de politie in beeld komt indien daadwerkelijk een verdenking is gerezen van een overtreding van de Opiumwet.

Met betrekking tot de werkdruk voor de douane die voortvloeit uit deze wijziging kan de regering het volgende melden. Na de wijziging van de verordeningen is gebleken dat voor de diverse dienstonderdelen van de douane de werkzaamheden in beperkte mate zijn toegenomen en dat dit binnen de bestaande formatie kan worden opgevangen. Mocht in de toekomst voor de douane blijken dat de omvang van het werk niet meer binnen de bestaande formatie haalbaar is, dan zal beoordeeld worden hoe dat opgelost kan worden.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de SP-fractie of de medewerkers van de douane die de nieuwe regelingen moeten uitvoeren ook bevraagd zijn over de effecten daarvan op hun werkzaamheden, kan de regering melden dat dat het geval is. Zowel bij de totstandkoming van Verordening (EU) nr. 1258/2013, Verordening (EU) nr. 1259/2013, Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/1011 en Uitvoeringsverordening (EU) 2015/1013 als bij het voorstel tot wijziging van de Wet voorkoming misbruik chemicaliën zijn de diverse dienstonderdelen bevraagd naar de verwachte invloed daarvan op hun werkzaamheden. Daarbij was de reactie bij de diverse dienstonderdelen dat deze wijziging naar verwachting, voor zover dat te overzien was, tot een beperkte hoeveelheid extra werkzaamheden zou leiden.

De wijziging van de Europese verordeningen op het gebied van drugsprecursoren zal ook voor de FIOD tot extra werkzaamheden leiden. Het toezicht op het verbod niet-geregistreerde stoffen, waarvoor voldoende bewijs bestaat dat die bestemd zijn voor de vervaardiging van illegale verdovende middelen of psychotrope stoffen, binnen of buiten het douanegebied van de Europese Unie te brengen, zal doordat het houvast van vastgestelde lijsten ontbreekt, lastiger zijn dan het toezicht op de naleving van de regels met betrekking tot de geregistreerde stoffen. Daarbij komt dat er zoals hiervoor in antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie opgemerkt momenteel een trend gaande is waarbij niet geregistreerde stoffen bewust en speciaal gemaakt worden om wetgeving te ontduiken. Het aanbod van dit soort stoffen neemt toe, terwijl de beschikbare capaciteit van de FIOD ongewijzigd is gebleven. Deze situatie kan vooralsnog het hoofd worden geboden door prioritering van zaken. In verband daarmee zal ook bij de FIOD de effectiviteit van de handhaving worden gemonitord, waarbij capaciteit zeker een aandachtspunt zal zijn.

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel C

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de VVD-fractie wat onder niet-inhoudelijke wijzigingen van artikel 2 van de wet moet worden verstaan, kan de regering melden dat dit aanpassingen van verwijzingen betreft naar vernummerde artikelen van de verordeningen of naar artikelen van vervangen verordeningen. Wanneer de verwijzingen in artikel 2 naar artikelen van de verordeningen bij algemene maatregel van bestuur worden aangepast, zal het parlement daarover worden geïnformeerd.

Artikel I, onderdeel D

In het nieuw voorgestelde tweede lid van artikel 3 van de wet wordt een grondslag gecreëerd om bij ministeriële regeling uitvoeringsvoorschriften van ondergeschikte aard vast te stellen voor zover Verordening nr. 273/2004, Verordening nr. 111/2005 en de Uitvoeringsverordening of de Gedelegeerde Verordening daartoe uitdrukkelijk een grondslag biedt. In de memorie van toelichting is beschreven in welke gevallen daarvan sprake is. Er is voor gekozen de uitvoeringsregels vast te leggen in een ministeriële regeling omdat daardoor snel ingespeeld kan worden op wijzigingen die worden doorgevoerd in hiervoor genoemde verordeningen. Er is sprake van uitvoeringsregels van ondergeschikte aard, wanneer deze regels slechts uitvoering geven aan de onderwerpen die in de hiervoor genoemde verordeningen zijn gedelegeerd aan de lidstaten. De betrokken artikelen van deze verordeningen laten slechts op ondergeschikte punten ruimte voor het maken van beleidsinhoudelijke keuzen. Het betreft bijvoorbeeld de keuze tot het indienen van een elektronische of schriftelijke aanvraag van een vergunning, elektronische of schriftelijke informatieverstrekking aan de bevoegde autoriteiten en het al dan niet verlenen van een vrijstelling van een vergunning- of registratieplicht voor met name in de Gedelegeerde Verordening genoemde marktdeelnemers. Wanneer hier invulling aan gegeven wordt, zal het parlement daarover worden geïnformeerd.

Er is niet voor gekozen de begrenzing van de bij ministeriële regeling te stellen regels vast te leggen in de wet, omdat dat zou betekenen dat bij een vernummering van de artikelen van de verordeningen, de wet direct zou moeten worden aangepast waar veel tijd mee gemoeid is. Die ruimte is er veelal niet bij de implementatie van de wijzigingen van de betrokken verordeningen.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie kan worden gemeld dat onder wetgevingseconomie in dit verband wordt verstaan de verhouding tussen de tijd en inspanning die gemoeid is met de wijziging van de wet en de materiële wijziging die daarmee bereikt wordt. Wanneer dat nodig zou zijn voor slechts een aanpassing van een verwijzing naar een nummer van een artikel in een verordening, zonder dat er inhoudelijk iets wijzigt, zou dat onevenredig veel tijd en inspanning kosten.

De Minister voor Medische Zorg,
B.J. Bruins