

Vergaderjaar 2021–2022

36 159

Wijziging van de Opiumwet in verband met het toevoegen van een derde lijst met als doel het tegengaan van de productie van en de handel in nieuwe psychoactieve stoffen en enkele andere wijzigingen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de Opiumwet te wijzigen door aan de bestaande lijsten I en II een lijst IA toe te voegen. Deze lijst IA bevat een aantal stofgroepen waarvan de chemische structuur is afgeleid van meerdere substanties met een psychoactieve werking die op lijst I van de Opiumwet staan vermeld. Het gaat om substanties en de preparaten daarvan die vergelijkbare psychoactieve effecten teweegbrengen, dan wel beogen teweeg te brengen, als de bekende drugs, zoals MDMA, THC (de psychoactieve stof in cannabis) en heroïne. Deze middelen (substanties en preparaten) kunnen een voor de gebruiker onbekend gezondheidsrisico met zich meebrengen. De precieze gezondheidsrisico's van deze nieuwe middelen zijn nog niet in kaart gebracht. Dat ze ernstige gezondheidschade kunnen opleveren is echter aannemelijk. Vanuit het voorzorgsbeginsel is het daarom wenselijk maatregelen te treffen. Onderhavig wetsvoorstel ziet op een generiek verbod op bepaalde stofgroepen en beoogt zowel de volksgezondheid te beschermen als de productie en handel in deze middelen door de illegale drugsindustrie tegen te gaan. Het kabinet maakt zich op verschillende fronten hard tegen de georganiseerde ondermijnende criminaliteit met een omvangrijk pakket aan wetsvoorstellen, waar dit wetsvoorstel onderdeel van is (vgl. Kamerstukken II 2019/20, 29 911, nr. 259). Mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid licht ik dit wetsvoorstel hieronder toe.

2. Aanleiding en inhoud van het wetsvoorstel

De afgelopen jaren heeft Nederland zich ontwikkeld tot grote producent en doorvoerland van synthetische drugs. De illegale drugsindustrie in Nederland gaat gepaard met georganiseerde criminaliteit en heeft ernstige gevolgen voor de veiligheid. De aanpak van drugscriminaliteit vraagt veel inzet van politie en justitie. Producenten en handelaars in drugs zijn bedreven in het buiten de radar opereren en bovendien creatief in het vinden van manieren om de Opiumwet te omzeilen. Die creativiteit bestaat onder andere uit het ontwikkelen van nieuwe middelen die qua effect sterk lijken op de reeds verboden drugs, maar in ons land wel legaal

zijn. Het zijn veelal nog onbekende middelen waarvan aannemelijk is dat zij vergelijkbare gezondheidsrisico's kennen als verwante substanties die al wel op lijst I van de Opiumwet staan. Om deze ontwikkeling in Nederland een halt toe te roepen, is besloten over te gaan tot onderhavig wetsvoorstel.

2.1 Nieuwe psychoactieve stoffen

Nieuwe psychoactieve stoffen (hierna: NPS-en) zijn middelen die geregeld op de markt verschijnen, die qua werking vergelijkbaar zijn met de klassieke illegale drugs, maar (nog) niet onder de drugswetgeving vallen.

Een NPS wordt Europees gedefinieerd als¹: *«een stof in zuivere vorm of in een preparaat, die noch onder bij het Enkelvoudig Verdrag van de Verenigde Naties van 1961 inzake verdovende middelen zoals gewijzigd bij het Protocol van 1972 valt, noch onder het Verdrag van de Verenigde Naties inzake psychotrope stoffen van 1971, maar gezondheids- of sociale risico's met zich kan meebrengen die gelijkaardig zijn aan deze die de stoffen die onder die verdragen vallen, met zich kunnen meebrengen.»*

NPS-en worden vaak geproduceerd om de drugswetgeving te omzeilen. Door kleine structurele veranderingen in de chemische structuur van een illegale drug aan te brengen, ontstaat een nieuw en nog legaal psychoactief middel met vergelijkbare effecten als illegale drugs. NPS-en vormen daarmee potentieel een bedreiging voor de volksgezondheid. De productie van NPS-en is aan geen enkele vorm van kwaliteitscontrole onderworpen en er is nog relatief weinig onderzoek gedaan naar de gezondheidseffecten van het gebruik van deze middelen. Dit maakt dat potentiële kopers die interesse hebben voor (het uitproberen van) nieuwe psychoactieve middelen zich blootstellen aan mogelijk grote gezondheidsrisico's. Producenten en handelaars nemen deze risico's voor lief en bevinden zich vaak in of dichtbij de netwerken die ook illegale drugs op de markt brengen. De illegale drugsindustrie heeft een ondermijnend effect op de samenleving. In de eerste helft van 2019 vormden NPS-en ongeveer 5% van alle drugs die in 11 Europese landen bij de testcentra werden aangeboden.² Hoewel daarom aannemelijk is dat van het totaal van alle op de markt beschikbare drugs NPS-en een relatief klein deel uitmaken, is volgens de EMCDDA (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction) sprake van een steeds hardnekkiger probleem. In de periode van 1997 tot 2007 werd een relatief klein aantal nieuwe psychoactieve stoffen geïdentificeerd: ongeveer 60. In de periode tot 2015 ontving de EMCDDA notificaties over 480 nieuwe stoffen. Volgens het Europees Drugsrapport 2020 werden eind 2019 790 NPS-en gesignaleerd, waarvan 53 voor het eerst in Europa werden gemeld in 2019. Het is daarom van belang op te treden tegen producenten en handelaars die grijpen naar deze NPS-en om de drugswetgeving en aldus sancties te ontlopen. Tegelijkertijd is het zaak de verkeerde indruk bij consumenten weg te nemen dat de middelen niet (zo) schadelijk zijn omdat ze legaal zijn. Op Europees niveau hebben de initiatieven op het gebied van NPS betrekking op de uitvoering van beleid en de intensivering van de operationele samenwerking tussen de lidstaten. Zo zijn de activiteiten van de EMCDDA (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction) gericht op

¹ Kaderbesluit 2004/757/JBZ van de Raad van 25 oktober 2004 betreffende de vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van de illegale drugshandel (PbEU 2004, L 335), zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2017/2103 van het Europees Parlement en de Raad van 15 november 2017 tot wijziging van Kaderbesluit 2004/757/JBZ van de Raad teneinde nieuwe psychoactieve stoffen in de definitie van «drug» op te nemen en tot intrekking van Besluit 2005/387/JBZ van de Raad (PbEU 2017, L 305).

² Europees Waarnemingscentrum voor Drugs en Drugsverslaving, Europees Drugsrapport 2020.

vroegtijdige informatiedeling en zet de EU middels de EMPACT-projecten (European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats) in op het versterken van de operationele samenwerking tussen lidstaten op het gebied van de bestrijding van de handel in drugs, waaronder NPS. Het onderhavige wetsvoorstel maakt het mogelijk om grotere stappen zetten in de strijd tegen (toekomstige) NPS dan tot nu toe. Dit neemt niet weg dat op zowel Europees als wereldwijd (via de UNODC) niveau nog steeds nieuwe middelen op de gebruikelijke manier worden verboden. Het wetsvoorstel vormt daarmee een aanvulling op Europese en internationale regelgeving.

2.2 Stofgroepen

Het snel verschijnen van steeds weer een nieuwe NPS leidt tot een «uitputtingsslag» tussen de producenten en de dealers en de autoriteiten. De ene NPS is nog niet verboden of de volgende dient zich al aan. Het toevoegen van een individuele NPS aan bestaande drugswetgeving neemt doorgaans veel tijd in beslag. Tenzij een NPS wordt toegevoegd om te voldoen aan internationale verplichtingen, gaat aan toevoeging een risicobeoordeling van het Coördinatiepunt Assessment en Monitoring nieuwe drugs (CAM) vooraf. Dat is een tijdsintensieve procedure, ook indien het middelen betreft die sterk lijken op middelen die al eerder zijn beoordeeld. Per jaar worden doorgaans maar één of hoogstens enkele risicobeoordelingen gedaan. Een aantal EU-landen, zoals Duitsland en België, heeft besloten over te gaan tot invoering van generieke wetgeving, waarmee groepen NPS-en bij voorbaat verboden worden. Dit houdt in dat er een verbod is op alle middelen die kunnen worden afgeleid van de chemische basisstructuur van een substantie. Indien de producent van NPS-en aan deze basisstructuur een chemische groep toevoegt, is de ontstane NPS automatisch verboden. Door bepaalde stofgroepen te verbieden, wordt de productie van en handel in NPS-en belemmerd. Dit is in het belang van de bescherming van de volksgezondheid en de bestrijding van georganiseerde drugscriminaliteit. Het verbod maakt het tevens mogelijk om te voldoen aan rechtshulpverzoeken vanuit het buitenland, bijvoorbeeld voor overlevering, tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen en kleine rechtshulp waarbij inzet van dwangmiddelen is vereist of overname voor strafvervolgning. Daarmee kan Nederland in internationaal verband aan strafrechtelijke onderzoeken die betrekking hebben op NPS-en effectief medewerking verlenen.

Onder het voorgestelde generieke verbod op de in lijst IA opgenomen stofgroepen vallen niet de middelen die al op lijst I of II van de Opiumwet staan. Deze middelen vallen onder de bestaande verboden. Ook middelen die zijn toegelaten als (dier)geneesmiddel zijn uitgesloten van het voorgestelde verbod. Dit geldt eveneens voor werkzame stoffen van (dier)geneesmiddelen die zich bevinden bij fabrikanten of groothandelaren van (dier)geneesmiddelen en die dienen voor de productie van (dier)geneesmiddelen. Voorgesteld wordt om deze fabrikanten en groothandelaren buiten het toezicht kader van de Opiumwetonthefing te houden omdat zij op grond van de Geneesmiddelenwet en de Wet dieren in het bezit dienen te zijn van een handelsvergunning en daarmee reeds onder een toezicht kader vallen.

Hetzelfde geldt voor handelaren in werkzame stoffen, voor wie op grond van de Geneesmiddelenwet een registratieplicht geldt (hierna: API-handelaren), alsmede apothekers die zelf geneesmiddelen bereiden. Ook op de API-handelaren is vanwege de registratieplicht namelijk een toezicht kader van toepassing waardoor het risico op oneigenlijke toepassing gering is. Dit betekent dat er ook voor API-handelaren die een registratieplicht hebben op grond van de Geneesmiddelenwet geen

Opiumwetontheffing nodig is indien een werkzame stof tevens in één van de stofgroepen op lijst IA valt. Daarbij zij opgemerkt dat werkzame stoffen die vallen onder de voorgestelde lijst IA niet zijn opgenomen op de lijsten van het Enkelvoudig Verdrag inzake psychoactieve stoffen³. Dit is wel het geval bij werkzame stoffen die op lijst I of II van de Opiumwet staan, hetgeen betekent dat Nederland zich ten aanzien van werkzame stoffen op lijst I en II moet houden aan het Enkelvoudig Verdrag. Anders dan bij de werkzame stoffen vallend onder de voorgestelde lijst IA, kan een handelaar in werkzame stoffen vallend onder lijst I of II van de Opiumwet door de bepalingen in het Enkelvoudig Verdrag niet volstaan met een API-registratie of een handelsvergunning op grond van de Geneesmiddelenwet. Ook overigens is het van belang dat bij middelen ten aanzien waarvan uitgebreide risicobeoordelingen zijn uitgevoerd als gevolg van gezondheidsincidenten er een strenger toezichtsregime van toepassing is dan het regime van de Geneesmiddelenwet. Daarom zijn ontheffingen noodzakelijk voor handelingen met middelen op lijst I of II.

Ontheffing zal in andere voorkomende gevallen in het belang van de volksgezondheid of de diergezondheid verleend kunnen worden. De voorwaarden waaronder men in aanmerking komt voor een Opiumwetontheffing zijn in de Beleidsregels opiumwetontheffingen verder uitgewerkt.

Ten slotte zijn ook de drugsprecursoren (grondstoffen) die zijn gereguleerd op grond van Europese regelgeving⁴ uitgezonderd van het voorgestelde verbod. De Europese regelgeving is voldoende en gaat overigens ook boven de nationale regelgeving. Het is ook mogelijk dat bekende middelen die deel uitmaken van de in lijst IA opgenomen stofgroepen waarvan de schadelijkheid is vastgesteld, worden verplaatst naar lijst II of lijst I van de Opiumwet. In dat geval gelden voor die middelen ook de regelingen voor medisch gebruik, zoals dat nu al het geval is voor (dier)geneesmiddelen op de lijsten I en II.

De voorgestelde lijst IA bevat een drietal stofgroepen:

1. substanties die zijn afgeleid van 2-fenethylamine, met uitzondering van 2-fenethylamine zelf. Dit omvat tevens substanties die de basisstructuur cathinon hebben;
2. synthetische cannabinoïden;
3. substanties die zijn afgeleid van 4-aminopiperidine.

Het betreft stofgroepen die in onze buurlanden reeds bij wet zijn verboden en waarvan vertegenwoordigers op lijst I van de Opiumwet zijn geplaatst zoals mefedron, JWH-018 en fentanyl. Bovendien is gebleken dat het plaatsen van deze vertegenwoordigers op lijst I weer heeft geleid tot andere NPS-en die overeenkomstige basisstructuren hebben. Op grond van zowel nationale monitoringsgegevens afkomstig van onder andere het Trimbos instituut, als internationale gegevens afkomstig van het EMCDDA, UNODC en de WHO, is af te leiden dat deze stofgroepen het meest gebruikt worden als alternatief voor middelen die al op lijst I van de Opiumwet staan. Van deze groepen zijn sinds 2014 vrijwel jaarlijks vertegenwoordigers onder (inter)nationale controle gebracht vanwege bewezen schadelijkheid. Een voorbeeld van een fenethylamine is 4-FA,

³ Het op 30 maart 1961 te New York tot stand gekomen Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen (Trb. 1963, 81), zoals gewijzigd bij het op 25 maart 1972 te Genève tot stand gekomen Protocol tot wijziging van dat verdrag (trb. 1987, 90).

⁴ Verordening (EG) nr. 273/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 inzake drugsprecursoren (PbEU 2004, L 47) en Verordening (EG) nr. 111/2005 van de Raad van 22 december 2004 houdende voorschriften voor het toezicht op de handel tussen de Gemeenschap en derde landen in drugsprecursoren (PbEU 005, L 22).

een NPS die rond 2014 zeer populair werd in Nederland en vergelijkbare effecten heeft als speed en XTC. Door een toename van gezondheidsincidenten en zelfs sterfgevallen, is 4-FA vervolgens in 2017 op lijst I van de Opiumwet geplaatst. Na dit verbod is het gebruik van 4-FA in Nederland significant afgenomen.

De substantie 2-fenethylamine wordt uitgezonderd van het verbod omdat het van nature in levensmiddelen, zoals chocolade, voorkomt. Het toezicht op middelen met 2-fenethylamine ligt bij de NVWA. Deze middelen moeten voldoen aan de levensmiddelenwetgeving.

In het wetsvoorstel is opgenomen dat bij algemene maatregel van bestuur stofgroepen aan lijst IA kunnen worden toegevoegd indien twee of meer middelen die deel uitmaken van die stofgroep zijn of worden toegevoegd aan lijst I van deze wet. Hierdoor kan worden voorkomen dat een producent van psychoactieve middelen door het wijzigen van de moleculaire structuur alsnog een legale weg vindt om nieuwe middelen te produceren met een vergelijkbaar psychoactief effect. Ten aanzien van de noodzakelijkheid van een mogelijke toevoeging van een stofgroep aan lijst IA van deze wet zal het Coördinatiepunt Assessment en Monitoring nieuwe drugs⁵ worden geconsulteerd.

Anders dan bij de middelen op lijst I en II is er in dit wetsvoorstel voor gekozen om ten aanzien van het verbod op stofgroepen geen bepaling op te nemen voor het met spoed bij ministeriële regeling verbieden van een stofgroep. De kans is gering dat vanwege nog onbekende substanties een hele stofgroep met spoed verboden zou moeten worden. Zeer gevaarlijke substanties van een nieuwe stofgroep kunnen wel op grond van de huidige bepalingen van de Opiumwet met spoed worden verboden via een ministeriële regeling en daarmee worden opgenomen op lijst I of II.

De behoefte aan een instrument om nieuwe varianten van schadelijke en reeds verboden drugs van de legale markt te weren, is recent gebleken met betrekking tot de substantie 3-MMC (3-Methylmethcathinon). Deze substantie behoort tot de cathinonen en maakt deel uit van een van de voorgestelde stofgroepen voor plaatsing op lijst IA. In het voorjaar van 2021 heeft het CAM een risicobeoordeling uitgevoerd naar de schadelijkheid van 3-MMC. Het advies van het CAM luidde om 3-MMC op lijst II bij de Opiumwet te plaatsen gelet op de toenemende populariteit van dit middel onder met name (jonge) jongeren, signalen die wijzen op verslavingspotentieel van dit middel en een stijging in het aantal gezondheidsincidenten gerelateerd aan 3-MMC-gebruik. Door plaatsing van 3-MMC op lijst II bij de Opiumwet wordt de eenvoudige verkrijgbaarheid als gevolg van de legale status tegengegaan en wordt een signaal afgegeven aan de gebruikersgroepen over de negatieve effecten van 3-MMC-gebruik. Gebaseerd op de op dat moment beschikbare informatie over dit middel concludeerde het CAM dat er te weinig wetenschappelijke basis is om te stellen dat 3-MMC vergelijkbare risico's oplevert als de middelen die vermeld staan op lijst I bij de Opiumwet. Het beeld van 3-MMC kan op basis van nieuwe informatie over de gezondheidsrisico's veranderen en dat zou aanleiding kunnen vormen om de substantie van lijst II naar lijst I te verplaatsen.

Dit advies, om 3-MMC separaat te verbieden en niet te wachten tot de beoogde invoering van een verbod op stofgroepen NPS, is opgevolgd met de totstandkoming van het ontwerpbesluit houdende wijziging van lijst I

⁵ Instelling Coördinatiepunt Assessment en Monitoring nieuwe drugs, van 11 januari 2000, Stcrt. 2000, 8.

en II, behorende bij de Opiumwet in verband met plaatsing op lijst II van 3-MMC, alsmede plaatsing op lijst I en II van enkele andere middelen.

2.3 Rapport RIVM

Het RIVM heeft in 2012 onderzoek gedaan naar de voor- en nadelen van generieke strafbaarstelling van alle NPS.⁶ Dit onderzoek, waar het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) nauw bij betrokken zijn geweest, heeft een belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming van onderhavig wetsvoorstel. Sinds 2012 is er sprake van een significante internationale toename van NPS. Landen om ons heen zijn als gevolg van een toename van gezondheidsincidenten door gebruik van NPS, alsmede handel in deze stoffen, overgegaan op een generiek verbod op groepen NPS. Omdat de NPS in Nederland nog legaal zijn en Nederland een gunstige geografische ligging heeft, vindt er veel export van NPS vanuit Nederland plaats. Duitsland, dat sinds 2016 een generiek verbod op NPS kent, signaleert dat zij vanwege deze factoren vooral NPS afkomstig uit Nederland ontvangen. Voorheen kwamen deze NPS ook uit België. Sinds de invoering van NPS-wetgeving aldaar (2017), is de export vanuit België richting Duitsland sterk afgenomen. Voor de ons omringende landen is het derhalve van belang dat er ook in Nederland een verbod volgt op groepen NPS zodat producenten en handelaren in Nederland kunnen worden aangepakt. In Duitsland is overigens het aantal verboden stofgroepen inmiddels uitgebreid, in verband met een toename van NPS buiten de verboden stofgroepen, mede als gevolg van de creativiteit van Nederlandse producenten van NPS. Deze uitbreiding van stofgroepen in Duitsland is deels al meegenomen in onderhavig voorstel.

Rekening houdend met de uitkomsten van dit onderzoek en lerend van de ervaring met een generiek verbod van andere landen om ons heen, is ervoor gekozen het generieke verbod te beperken tot een drietal stofgroepen en niet een totaalverbod op alle NPS-en. Het gaat om een verbod op een beperkt aantal structuren gebaseerd op middelen die reeds op lijst I van de Opiumwet staan en waarvan de afgelopen 10 jaren vrijwel jaarlijks nieuwe vertegenwoordigers door het EMCDDA of door de WHO beoordeeld zijn op grond van voldoende informatie om deze vervolgens onder controle te brengen vanwege de schadelijkheid. Het betreft middelen die op grond van een uitgebreide risicobeoordeling worden aangemerkt als zeer schadelijk voor de volksgezondheid. Gelet op de sterke verwantschap van deze middelen op lijst I (zoals amfetamine, fentanyl) met de substanties uit de voorgestelde stofgroepen, wordt aangenomen dat de voorgestelde stofgroepen vergelijkbare (of mogelijk zelfs grotere) gezondheidsrisico's met zich meebrengen en een verbod rechtvaardigen. Met dit verbod beogen we het aantal ziekenhuisopnames, overlijdens en verkeersongevallen door gebruik van NPS zowel nationaal als internationaal terug te dringen. Gelet op de in de afgelopen tien jaar verweven kennis en ervaring van zowel de nationale uitvoerende partijen (waaronder de IGJ en het NFI), als van de landen die ons reeds zijn voorgegaan, is er geen noodzaak gevonden het RIVM nogmaals onderzoek te laten doen naar de wenselijkheid van een verbod op (groepen) NPS.

In het rapport van het RIVM wordt gewezen op het risico dat de gebruiker door het generieke verbod terugvalt op klassieke drugs en dat het verbod zal leiden tot het uitwijken naar de productie van nieuwe – nog legale – designerdrugs. De verwachting is niet dat er met dit verbod een verschuiving ontstaat naar klassieke drugs. Het gebruik van NPS is relatief

⁶ Bijlage bij Kamerstukken 2011/12, 24 077, nr. 288.

laag in Nederland. Over het algemeen wordt reeds de voorkeur gegeven aan klassieke drugs. Met dit verbod krijgen vooral de handhaving en opsporing een handvat om de productie en handel in gevaarlijke NPS-en aan te pakken. Het is inderdaad mogelijk dat er als gevolg van het verbod een verschuiving optreedt naar andere groepen NPS die buiten het verbod vallen. Afhankelijk van de schadelijkheid, dan wel de risico's, is het mogelijk om het stofgroepenverbod in de toekomst uit te breiden.

Ten aanzien van de reikwijdte van het verbod is er een aantal uitzonderingen opgenomen. Geneesmiddelen en diergeneesmiddelen zullen buiten het verbod vallen. Hieronder vallen tevens de geneesmiddelen die gebaseerd zijn op lichaamseigen stoffen. Ook fabrikanten en groothandelaren met een vergunning voor de productie van (dier)geneesmiddelen zullen uitgezonderd zijn van het verbod. Dit geldt eveneens voor handelaren in werkzame stoffen voor geneesmiddelen (API-handelaren). Daarnaast is van belang dat 2-fenethylamine zelf is uitgezonderd van de groep middelen die zijn afgeleid van 2-fenethylamine omdat dit middel van nature voorkomt in bepaalde levensmiddelen.

Wat betreft de kenbaarheid van de te verbieden stofgroepen is het de verantwoordelijkheid van de burger die zich bezighoudt met de productie en handel in chemische stoffen zich te laten informeren over de wet- en regelgeving. Indien nodig kan men zich wenden tot een deskundige. De gebruiker van NPS-en kan bij de leverancier informeren of een bepaald middel wel of niet verboden is op grond van de Opiumwet. Daarnaast zal voorafgaand aan de inwerkingtreding communicatie plaatsvinden over het verbod met de publicatie van een lijst met bekende, veel voorkomende vertegenwoordigers van de voorgestelde stofgroepen.

Het RIVM heeft ook gewezen op het risico dat de gebruiker van NPS-en zich door het verbod zal richten op de illegale markt en dat de kwaliteit van de middelen daar waarschijnlijk lager zal zijn dan die in smartshops. De kans is inderdaad aanwezig dat de relatief beperkte groep gebruikers zich gaat richten tot de illegale markt. Zoals eerder aangegeven zullen de gevolgen van dit verbod op de gebruikersmarkt worden gemonitord. Wat betreft het verschil in kwaliteit van de middelen kan niet worden geconcludeerd dat deze bij de smartshops beter is, omdat hier namelijk niet op wordt getest. Via de testlocaties van het DIMS krijgen we op dit moment reeds een beeld van de samenstelling van de aangeboden NPS-en, ook na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel zal de kwaliteit en samenstelling van de aangeboden NPS-en nauwgezet worden gemonitord.

Ten aanzien van de administratieve lasten voor de fabrikanten als het gaat om ontheffingen en het toezicht daarop, wordt verwezen naar de paragraaf over de regeldruk en het advies van de IGJ. De verwachting van de IGJ en het CIBG is dat het voorgestelde stofgroepenverbod zal leiden tot slechts een beperkte uitbreiding van het aantal ontheffingen. Het zal voornamelijk gaan om uitbreiding van de bestaande ontheffing van laboratoria, ziekenhuizen en de verslavingszorg. Fabrikanten en groothandelaren in (werkzame stoffen voor) (dier)geneesmiddelen met handelsvergunning vallen onder de uitzondering op het verbod. Hetzelfde geldt voor de handelaren in werkzame stoffen voor geneesmiddelen.

Het RIVM merkt verder op dat een generiek verbod leidt tot een grotere complexiteit bij de opsporing en vervolging. Als gevolg van het voorgenomen verbod neemt het aantal potentieel te identificeren middelen inderdaad sterk toe. Dat stelt eisen aan de opleiding van de bij de handhaving betrokken functionarissen, evenals aan de mogelijkheden voor (forensische) analyse die de bij de handhaving betrokken organi-

saties ter beschikking staan. Hier is in de paragraaf financiële gevolgen reeds nader op ingegaan.

2.4 Ontheffingen

Voorgesteld wordt dat van de verboden met betrekking tot de stofgroepen op lijst IA een ontheffing kan worden verleend. Hiertoe wordt artikel 6 van de wet gewijzigd. Anders dan de ontheffing met betrekking tot middelen op lijst I en II, wordt voorgesteld dat een ontheffing in het kader van lijst IA niet per middel, maar per stofgroep wordt verleend. Voorgesteld wordt dat een ontheffing met betrekking tot de stofgroepen op lijst IA zal worden verleend voor ten hoogste vijf jaren.

Voorgesteld wordt om artikel 8 van de Opiumwet, dat de gronden voor een ontheffing bevat, te wijzigen. Wat betreft de gronden waarop een ontheffing van de verboden kan worden gekregen, zoals beschreven in artikel 8 van de wet, wijken de gronden voor lijst IA in dit wetsvoorstel af van de gronden voor lijst I en II. Dit komt doordat wordt voorgesteld dat (werkzame stoffen voor) geneesmiddelen en diergeneesmiddelen buiten de verboden met betrekking tot lijst IA vallen. Dit betekent dat er voor lijst IA geen noodzaak is voor een ontheffing vanwege een overeenkomst met een apotheker, (dieren)arts of aangewezen instelling.

Op grond van de huidige Opiumwet kan ook een ontheffing van de verboden ten aanzien van middelen op lijst I en II worden verleend op grond van een overeenkomst met een ander die in het bezit is van een vergunning of ontheffing van een ander land. Voor lijst IA is het niet mogelijk om deze regeling over te nemen omdat andere landen wellicht niet dezelfde regeling hebben met betrekking tot het binnen en buiten de landgrenzen brengen van middelen uit stofgroepen op lijst IA. De voorgestelde regeling met betrekking tot lijst IA heeft immers, in tegenstelling tot lijst I en II, geen basis in internationale regelgeving. In plaats daarvan is in het wetsvoorstel opgenomen dat de aanvrager bij de aanvraag voor een ontheffing moet aantonen dat de ander uit het buitenland gerechtigd is om middelen uit de stofgroep in te voeren. Daarnaast moet de aanvrager aantonen dat het belang van de volksgezondheid zich niet verzet tegen in- of uitvoer van de middelen. Hiermee kan worden voorkomen dat middelen worden uitgevoerd naar een land waar het betreffende middel niet (vanwege een stofgroepenverbod) verboden is, maar daar wel wordt gebruikt als drug.

Voorts wordt voorgesteld dat een ontheffing kan worden verleend wanneer de aanvrager heeft aangetoond deze nodig te hebben voor industriële doeleinden waarbij het te realiseren product voldoet aan hetgeen bij of krachtens de Opiumwet is geregeld. Het kan bijvoorbeeld gaan om de verwerking van de vezelhenneplaat, waarbij een halffabricaat te veel THC bevat, maar het eindproduct niet. Het feit dat het moet gaan om industriële doeleinden betekent dat het moet gaan om de professionele, beroepsmatige, grootschalige realisatie van producten. Thuisproductie valt niet onder deze grondslag. Door middel van voorwaarden bij de ontheffing kunnen er specifieke eisen worden gesteld aan hoe moet worden omgegaan met dergelijke halffabricaten. Hiermee kan weglekken naar het criminele circuit worden voorkomen. De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd houdt toezicht op het naleven van de voorwaarden bij een ontheffing.

2.5 Sanctionering

Het staat niet onomstotelijk vast dat alle middelen die deel uitmaken van een stofgroep als bedoeld in lijst IA schadelijk zijn voor de volksgezondheid. Daarom is het niet proportioneel om bij een overtreding van het stofgroepenverbod een gelijke sanctiebedreiging op te nemen als bij een overtreding van het verbod met betrekking tot middelen op lijst I, ondanks het feit dat bekende substanties van de voorgestelde stofgroepen zijn opgenomen op lijst I. Echter, aangezien de substanties die deel uitmaken van stofgroepen van lijst IA sterk verwant zijn aan de substanties van lijst I en daarmee potentieel (zeer) schadelijk zijn voor de volksgezondheid, ligt het in de rede om voor de strafbedreiging aan te sluiten bij de strafbedreiging voor het verrichten van de zogenoemde voorbereidingshandelingen voor het opzettelijk handelen in strijd met het verbod op handelingen met betrekking tot middelen van lijst I. De ratio van de strafbaarstelling van de voorbereidingshandelingen was dat het destijds als een bezwaar werd gevoeld dat pas in een betrekkelijk laat stadium, namelijk wanneer het delict is voltooid of althans een strafbare poging aanwezig is, strafrechtelijk kon worden ingegrepen en niet gemakkelijk vat kon worden gekregen op hen die de handel organiseerden en deze financierden (Kamerstukken II 1982/83, 17 975, nr. 3, blz. 3–4). De sanctie op overtreding van dit verbod op voorbereidingshandelingen is een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie. In aansluiting op deze strafbedreiging wordt voor de sanctionering van de opzettelijke overtreding van het verbod met betrekking tot een substantie die deel uitmaakt van een stofgroep of een preparaat daarvan eveneens een strafbedreiging voorgesteld van zes jaar of geldboete van de vijfde categorie. Deze strafbedreiging ligt tussen de strafbedreiging van de opzettelijke overtreding van het verbod op handelingen met betrekking tot middelen van lijst I (afhankelijk van de specifieke gedraging zes, acht of twaalf jaar gevangenisstraf) en de opzettelijke overtreding van het verbod op handelingen met betrekking tot middelen van lijst II (afhankelijk van de specifieke gedraging twee of vier jaar gevangenisstraf, die kan worden verhoogd tot zes jaar ingeval van een grote hoeveelheid van een middel). Gelet op het potentieel (zeer) schadelijke karakter van de middelen die deel uitmaken van een stofgroep van lijst IA, de raakvlakken met de strafbaarstelling van handelingen om het opzettelijk handelen in strijd met het verbod in artikel 2 van de Opiumwet voor te bereiden of te bevorderen en de verhouding met de maximale straffen voor handelingen rond middelen van de lijsten I en II van de Opiumwet moet deze strafbedreiging als passend en proportioneel worden aangemerkt. Hieraan kan nog worden toegevoegd dat, zoals eerder reeds is opgemerkt, de georganiseerde ondermijnende criminaliteit nauw is betrokken bij de productie en handel in synthetische drugs. Met de voorgestelde strafmaat wordt tevens tot uitdrukking gebracht dat ook deze vormen van ondermijnende criminaliteit vanuit het oogpunt van de bescherming van de volksgezondheid en de integriteit van de samenleving zeer verwerpelijk zijn. De voorgestelde sanctionering biedt de mogelijkheid om hiertegen krachtig op te treden.

In afwijking van de strafbedreiging voor bepaalde handelingen met betrekking tot middelen van lijst I, in artikel 10 van de Opiumwet, geldt voor bepaalde handelingen met betrekking tot middelen van lijst I, bedoeld in artikel 10, derde en vijfde lid, van de Opiumwet en voor de openbaarmaking die er kennelijk op is gericht de verkoop, aflevering of verstrekking van een middel van lijst I of lijst II, bedoeld in artikel 3b van de Opiumwet, een lagere strafbedreiging voor een geringe hoeveelheid, bestemd voor eigen gebruik. Alsdan kan gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie worden opgelegd (artikel 10, zesde lid, Ow). Naar het model van deze regeling wordt een soortgelijke

regeling voorgesteld voor de middelen van lijst IA. Omdat het niet onomstotelijk vaststaat dat alle substanties die deel uitmaken van een stofgroep als bedoeld in lijst IA en de preparaten daarvan schadelijk zijn voor de volksgezondheid, is een lagere strafbedreiging aangewezen dan die voor de handelingen rond harddrugs. Voorgesteld wordt een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie voor het opzettelijk handelen in strijd met het verbod in het nieuwe artikel 2a, eerste lid, onderdelen A of C, en in artikel 3b, eerste lid, van de Opiumwet.

Voor de strafbare feiten van de Opiumwet wordt onderscheid gemaakt in overtredingen en misdrijven. In aansluiting op de bestaande systematiek van de Opiumwet is het handelen in strijd met het verbod met betrekking tot een substantie die deel uitmaakt van een stofgroep of een preparaat daarvan een overtreding. Het opzettelijk handelen in strijd met dit verbod een misdrijf (Artikel I, onderdelen L en O: artikel 10b en 13 Ow). In de toelichting op het nieuwe artikel 2a van de Opiumwet wordt nader ingegaan op het opzetvereiste (Artikel I, onderdeel C: artikel 2a).

Voor de opsporing van overtredingen met betrekking tot lijst IA-middelen is het van belang dat de politie en het openbaar ministerie (OM) kunnen beschikken over de zogenoemde bijzondere opsporingsmiddelen. Deze kunnen op grond van het Wetboek van Strafvordering in het algemeen worden ingezet als de strafbedreiging een gevangenisstraf van vier jaar of meer is. Met de voorgestelde strafbedreiging van zes jaar gevangenisstraf wordt aan dit vereiste voldaan, zodat voorlopige hechtenis mogelijk is bij verdenking van overtreding van het voorgestelde verbod op middelen die deel uitmaken van een stofgroep als bedoeld in lijst IA.

Wat betreft voorbereidingshandelingen met het oog op het plegen van overtreding van het stofgroepenverbod, geldt dat deze op vergelijkbare wijze als de voorbereidingshandelingen met betrekking tot middelen op lijst I, strafbaar worden gesteld. Dit maakt het mogelijk om vroegtijdig in te grijpen in het productieproces van NPS. De strafbedreiging hiervoor is drie jaar. Dit ligt in lijn met het uitgangspunt dat de strafbedreiging van handelingen ter voorbereiding of vergemakkelijking, ten opzichte van de strafbedreiging bij de hoofdstraf, met de helft wordt verminderd. In het licht van het financiële gewin dat kan worden behaald met de handel in NPS is een geldboete van ten hoogste het bedrag van de vijfde categorie gerechtvaardigd (€ 870.000). Dit is gelijk aan de boetecategorie voor de strafbare voorbereidingshandelingen rond hard- en softdrugs. Hierbij is voorzien in een uitzondering van strafbaarheid voor degene die de strafbare voorbereidingshandelingen pleegt met betrekking tot het binnen of buiten het grondgebied van Nederland brengen van een geringe hoeveelheid, bestemd voor eigen gebruik. Een dergelijke uitzondering geldt eveneens voor het binnen of buiten het grondgebied brengen van een middel van lijst I (artikel 10a, tweede lid, Ow).

2.6 Verstrekken persoonsgegevens

In het onderhavige wetsvoorstel is ook een grondslag opgenomen voor de verstrekking van persoonsgegevens door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) aan opsporingsambtenaren. Het doel van deze grondslag is een bestaand probleem bij de opsporing van strafbare feiten op te lossen. Als opsporingsambtenaren een hennepveld aantreffen, is het van belang dat zij snel kunnen inschatten of er sprake is van legale teelt van de vezelhennepplant of illegale wietteelt. Deze gegevens zijn bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (ressortterend onder de Minister van LNV, RVO) aanwezig omdat zij uitvoering geven aan de landbouwsubsidies en de landbouwtelling. Over het

algemeen zal het gaan om locatiegegevens, al dan niet in combinatie met bedrijfsgegevens. Echter, aangezien het ook kan gaan om eenmanszaken, is niet uit te sluiten dat hierbij ook persoonsgegevens worden verstrekt.

Deze gegevensverstrekking is noodzakelijk omdat op deze manier snel gecontroleerd kan worden of er naar alle waarschijnlijkheid sprake is van legale teelt. Indien er geen snelle controlemanier beschikbaar is, zou de politie ervoor kunnen kiezen om uit voorzorg over te gaan tot ruiming. De gegevens worden niet standaard aan de politie verstrekt, slechts desgevraagd zal de RVO over een specifiek perceel dat door de politie is aangetroffen, informatie verstrekken. Hoewel de gegevens niet met dit doel zijn verzameld, is de verstrekking van de gegevens om daarmee te voorkomen dat een perceel uit voorzorg onnodig wordt geruimd, niet met het doel van subsidieverlening onverenigbaar.

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft het wetsvoorstel beoordeeld. In het advies heeft de AP aangegeven geen opmerkingen te hebben bij het wetsvoorstel.

3. Ontvangen adviezen

De partijen die belast zullen zijn met het toezicht, de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en met de opsporing en handhaving, de politie, het Openbaar Ministerie, het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) en de douane hebben een uitvoeringstoets uitgebracht⁷. Voorts heeft het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) advies uitgebracht, de reactie op dit advies volgt in paragraaf 7.4. Tot slot heeft er een internetconsultatie plaatsgevonden.

3.1 Adviezen Toezicht en Opsporing

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ)

De IGJ houdt toezicht op de Opiumwet en adviseert het Agentschap CIBG (hierna: CIBG) dat namens de verantwoordelijk bewindspersoon Opiumwetontheffingen verstrekt. De IGJ heeft naar aanleiding van onderhavig wetsvoorstel een toezicht- en handhavingstoets uitgevoerd. De IGJ heeft geconcludeerd dat de inhoud van het wetsvoorstel en de toelichting daarop tot bezwaren leidt voor diens toezicht- en handhavingstaak en stelt aanpassingen voor.

De IGJ geeft aan dat de toepassing van begrippen als handelaar, groothandelaar en producent niet consistent is in de stukken en leidt tot onduidelijkheid. De memorie van toelichting is hierop aangepast.

Voorts wijst de IGJ op de reikwijdte van het voorgestelde verbod. Als gevolg van de grote reikwijdte voorziet de IGJ een aanzienlijke toename in aanvragen voor een Opiumwetontheffing waarover de IGJ adviseert, alsmede een toename in het aantal vragen van groothandelaren, fabrikanten en apothekers. Het CIBG heeft aangegeven dezelfde problemen te zien. Over dit onderdeel is nader overleg gevoerd met de IGJ en het CIBG. In de versie van het wetsvoorstel die voor toetsing is voorgelegd aan de IGJ, was voorgesteld dat handelaren in werkzame stoffen voor wie op grond van de Geneesmiddelenwet of de Wet dieren een registratieplicht geldt (de zogenoemde API-handelaren), alsmede apothekers die zelf geneesmiddelen bereiden, een Opiumwetontheffing zouden moeten aanvragen indien zij in bezit zijn van middelen die vallen onder het voorgestelde lijst IA-verbod. Als reden waarom deze actoren

⁷ Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

niet uitgezonderd waren van het lijst IA-verbod en groothandelaren en fabrikanten met een handelsvergunning wél, was dat het risico op misbruik groter zou zijn door het ontbreken van voldoende toezicht. In de praktijk blijkt echter dat er nauwelijks onderscheid is in het toezichts-regime tussen de groothandelaren en fabrikanten met een handelsvergunning en de API-handelaren met registratieplicht op grond van de Geneesmiddelenwet. Het risico op misbruik van werkzame stoffen of preparaten die onder lijst IA vallen blijkt bij deze groep zeer gering. Daar komt bij dat er werkzame stoffen zijn die niet psychoactief zijn, maar op basis van hun chemische structuur wel onder lijst IA vallen. Voorbeelden zijn werkzame stoffen voor reguliere geneesmiddelen voor hart- en vaatziekten en astma. Hierop is besloten het wetsvoorstel aan te passen inhoudende dat ook API-handelaren die een registratieplicht hebben op grond van de Geneesmiddelenwet en apothekers die zelf bereiden uitgezonderd zullen zijn van het voorgestelde lijst IA-verbod. API-handelaren die op zich op grond van de Wet Dieren moeten registreren zullen niet uitgezonderd zijn van het voorgestelde verbod, omdat het toezicht op deze actoren op dit moment nog onvoldoende is. De kans dat deze groep te maken krijgt met substanties uit de voorgestelde stofgroepen of een preparaat daarvan wordt echter niet aannemelijk geacht.

Ook wijst de IGJ in haar toets op het ontbreken van een grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens als het gaat om de controle op vezelhennepteelt. Naar aanleiding van deze opmerking is een dergelijke grondslag toegevoegd aan het wetsvoorstel, zoals hiervoor is toegelicht.

Opsporing en handhaving

De partijen die belast zijn met de strafrechtelijke opsporing en handhaving, Politie, OM, NFI en Douane, hebben kenbaar gemaakt voorstander te zijn van onderhavige wetswijziging die bijdraagt aan de aanpak van de drugscriminaliteit. Deze partijen geven tegelijkertijd aan dat de wetswijziging gepaard zal gaan met een verhoging van de werklust en capaciteit.

Het College van procureurs-generaal reageert met instemming op het voornemen om de ontwikkeling van synthetische drugs die legaal zijn maar die qua effect sterk lijken op reeds verboden drugs, een halt toe te roepen. Dit gaat gepaard met georganiseerde misdaad en risico's voor de volksgezondheid. Wel vestigt het College de aandacht op het ontbreken van strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen rond NPS. Daarmee kan pas in een betrekkelijk laat stadium strafrechtelijk worden ingegrepen, wanneer het delict is voltooid of een strafbare poging aanwezig is. Het College stelt voor om ook de voorbereidingshandelingen rond de fabricage van en handel in NPS strafbaar te stellen. De politie heeft er eveneens op gewezen dat, nu lijst I (artikel 10a Ow) en lijst II (artikel 11a Ow) wel voorzien in de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen, het onvolledig lijkt wanneer dat voor lijst IA niet het geval zou zijn.

Aan deze adviezen is gevolg gegeven, daartoe wordt voorgesteld ook de voorbereidingshandelingen met betrekking tot NPS strafbaar te stellen. Daarbij tekent het College aan dat het voor de opsporing van voorbereidingshandelingen noodzakelijk is om bijzondere opsporingsbevoegdheden, zoals de telefoontap, in te kunnen zetten. Om voorlopige hechtenis mogelijk te maken, en daarmee de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden, ligt naar het oordeel van het College een strafbedreiging van vier jaar voor de strafbare voorbereidingshandelingen in de rede. Aan dit advies is eveneens gevolg gegeven, met dien verstande dat wordt voorgesteld om artikel 67 van het Wetboek van Strafvordering aan te

vullen, zodat een bevel tot voorlopige hechtenis mogelijk is in geval van verdenking van de voorbereiding of bevordering van strafbare gedragingen met betrekking tot NPS. De strafbedreiging is op drie jaar gesteld. Hiervoor wordt verwezen naar de toelichting op artikel II.

Raad voor de rechtspraak

De Raad voor de rechtspraak (hierna: de Raad) onderkent het belang van het wetsvoorstel en heeft geen zwaarwegende bezwaren tegen het wetsvoorstel, maar geeft in overweging om het wetsvoorstel op een aantal onderdelen te verduidelijken en aan te passen.⁸ Allereerst voorziet de Raad dat bij de vervolging op grond van artikel 2a van de Opiumwet ter zitting een debat zal ontstaan over de vraag of sprake is van schadelijkheid voor de volksgezondheid van de betreffende NPS. Het kabinet merkt op dat de plaatsing van een stofgroep op de lijst IA tot gevolg heeft dat een verbod geldt voor bepaalde handelingen met substanties die deel uitmaken van de stofgroep en de preparaten daarvan. Het verbod laat geen ruimte voor een beoordeling van de schadelijkheid van een NPS, die onderdeel vormt van een verboden stofgroep, in een strafzaak.

De Raad vraagt zich verder af waarom bij de formulering van de strafbaarstellingen ter zake van NPS-en niet is aangesloten bij het onderscheid dat in de artikelen 10 en 11 van de Opiumwet wordt gemaakt naar gedragingen als bedoeld in de onderdelen A, B, C en D van de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet. In het verlengde hiervan valt het de Raad op dat handelingen met betrekking tot een «geringe hoeveelheid voor eigen gebruik» niet van strafbaarheid zijn uitgesloten (vergelijk artikelen 10 lid 6 en 10a lid 2 Opiumwet), terwijl een toelichting op deze afwijking ontbreekt. Het kabinet merkt op dat voor de strafbaarstellingen van opzettelijke overtreding van het verbod met betrekking tot een substantie die deel uitmaakt van een stofgroep of een preparaat daarvan is aangesloten bij de strafbaarstelling van de voorbereidingshandelingen met betrekking tot de middelen van lijst I van de Opiumwet. Vanwege het risico van de NPS voor de volksgezondheid en het belang van de bestrijding van de georganiseerde drugscriminaliteit is niet gekozen voor differentiatie in de strafbedreiging voor de verschillende handelingen met betrekking tot de middelen van lijst IA. Wel zal de strafbedreiging worden gedifferentieerd bij een geringe hoeveelheid. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad wordt voorgesteld in het nieuwe artikel 10b van de Opiumwet een aangepaste strafbedreiging op te nemen voor een geringe hoeveelheid, bestemd voor eigen gebruik. Naar het model van de regeling voor de middelen van lijst I wordt voor de strafbare voorbereidingshandelingen rond NPS voorgesteld in het nieuwe artikel 10c van de Opiumwet te voorzien in een uitzondering van strafbaarheid voor het binnen of buiten het grondgebied van Nederland brengen van een geringe hoeveelheid van de middelen van een verboden stofgroep, bestemd voor eigen gebruik.

De Raad merkt op dat de definities van stofgroep, substantie en middel een complex geheel vormen. Het kabinet onderschrijft de complexiteit van de gehanteerde begrippen. Een stofgroep bestaat uit substanties, maar ook de preparaten van die substanties kunnen verboden middelen zijn. Om meer helderheid in deze begrippen te brengen, is de zinsnede «een middel dat deel uitmaakt van een stofgroep als bedoeld in de bij deze wet behorende lijst IA» vervangen door «een substantie die deel uitmaakt van een stofgroep als bedoeld in de bij deze wet behorende lijst IA of een preparaat daarvan». Met deze wijziging zijn zowel de substanties die behoren tot een stofgroep op lijst IA als de preparaten van die substanties

⁸ Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

verboden middelen op grond van de Opiumwet en wordt tegelijkertijd aangesloten bij de definitie van stofgroep.

Het voorgestelde artikel 10c van de Opiumwet voorziet in de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen met het oog op het plegen van een van de in het voorgestelde artikel 10b, tweede lid, van de Opiumwet strafbaar gestelde feiten met betrekking tot substanties die deel uitmaken van een stofgroep als bedoeld in lijst IA en de preparaten daarvan. Voor de strafbaarheid van de verschillende voorbereidingshandelingen genoemd in artikel 10c van de Opiumwet is vereist dat de betrokkene opzet heeft om een feit als bedoeld in artikel 10b Opiumwet voor te bereiden. In de memorie van toelichting wordt aandacht hiervoor – en voor de jurisprudentie over artikel 10a van Opiumwet – gemist. De Raad adviseert de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is in de toelichting op het nieuwe artikel 10c van de Opiumwet (Artikel I, Onderdeel L: artikel 10c) ingegaan op het opzetvereiste in het nieuwe artikel 10c van de Opiumwet, mede in het licht van de jurisprudentie met betrekking tot artikel 10a van de Opiumwet.

De Raad constateert dat het aan lijst I toevoegen van substanties en preparaten gelijktijdig kan gebeuren met het toevoegen aan lijst IA van de stofgroep waartoe deze substanties behoren en vraagt aandacht voor eventuele problemen hiermee in het licht van de rechtszekerheid. Het kabinet voorziet op dit punt geen problemen. Indien nodig zal het kabinet bij toevoeging van een stofgroep aan lijst IA rekening houden met een redelijke implementatietermijn.

De Raad wijst er verder op dat de huidige formulering van het voorgestelde artikel 3aa, tweede lid, van de Opiumwet eraan in de weg staat dat stofgroepen die bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel op lijst IA staan, van de lijst geschrapt kunnen worden. Naar aanleiding van deze opmerking is het mogelijk gemaakt dat ook stofgroepen van lijst IA geschrapt kunnen worden die met de inwerkingtreding van deze wet op lijst IA zijn opgenomen.

Het wetsvoorstel heeft gevolgen voor de werklast van de rechtspraak. De Raad verwacht dat het aantal zaken toeneemt. In financiële zin bedraagt de toename van de werklast € 611.000 per jaar.

Tot slot doet de Raad enkele wetstechnische en redactionele suggesties. Deze suggesties zijn overgenomen.

3.2. Internetconsultatie

Het wetsvoorstel heeft van 9 maart 2020 tot en met 20 april 2020 open gestaan voor internetconsultatie. Dit heeft geleid tot ruim 100 reacties afkomstig van onder meer burgers, importeurs en distributeurs van psychoactieve stoffen, de advocatuur en de verslavingszorg.

Veel respondenten zijn van mening dat onderhavig wetsvoorstel leidt tot inperking van de individuele vrijheid en tot criminalisering van de gebruiker van drugs. Er wordt op gewezen dat gebruikers van NPS-en zullen willen blijven gebruiken en zich door het verbod moeten wenden tot het illegale circuit met grotere kans op vervuiling van de middelen en daarmee op gezondheidsincidenten. Sommigen wijzen erop dat de voorgestelde wetswijziging onderzoek naar geneesmiddelen en naar mogelijkheden voor behandeling van bijvoorbeeld depressie en angst belemmert. En dat ook bepaalde nuttige stoffen met therapeutische waarde verboden zullen worden. Voorts wordt aangegeven dat de

gezondheidsrisico's van de stofgroepen niet vaststaan, dat de schadelijkheid gebaseerd is op een aanname en daardoor geen grond kan zijn voor wijziging van de Opiumwet. Ook wordt afgevraagd of het voorgestelde verbod wel proportioneel is aangezien het gebruik van NPS-en in Nederland laag is en wordt opgemerkt dat het verbieden van NPS-en tot meer in plaats van minder criminaliteit zal leiden. Uit sommige reacties spreekt de zorg dat een verbod leidt tot meer dumping van drugsafval en dat een verbod ten koste gaat van de belastingopbrengst. Sommige reacties hebben betrekking op de punten die aan de orde worden gesteld in voornoemd onderzoek van het RIVM uit 2012, zie hiervoor ook de toelichting in paragraaf 3.1.

Aanleiding van dit wetsvoorstel is enerzijds de bescherming van de volksgezondheid. Het feit dat het gebruik van NPS-en in Nederland relatief laag is, neemt niet weg dat gebruikers gewaarschuwd moeten worden voor de gezondheidsrisico's van deze potentieel gevaarlijke middelen. Er moet voorkomen worden dat er een toename ontstaat in het gebruik van deze middelen die mogelijk pretenderen weinig schadelijk te zijn omdat ze nog legaal verkrijgbaar zijn. Voorbeeld van een waarschuwend effect van het onder de Opiumwet brengen van een risicovolle NPS betreft het verbod op het middel 4-FA. Het gebruik van dit populaire middel leidde vanaf 2012 tot incidenten met in 2016 enkele ernstige met fatale afloop. Naar aanleiding hiervan is een publiekswaarschuwing uitgegaan voor de risico's van het middel en is 4-FA in het voorjaar van 2017 op lijst I van de Opiumwet geplaatst. Sindsdien duiden signalen op een afname van het gebruik van 4-FA en is het aantal incidenten meer dan gehalveerd. Voorts heeft Nederland ook een verantwoordelijkheid als het gaat om bescherming van de volksgezondheid van inwoners van de landen om ons heen, die de betreffende middelen juist uit Nederland afnemen vanwege de nog legale status. Door deze middelen onder het bereik van een stofgroepenverbod te brengen, zoals in België en Duitsland reeds het geval is, zal het voor inwoners van deze landen niet langer aantrekkelijk om naar Nederland te komen om NPS-en aan te schaffen.

Anderzijds beoogt dit wetsvoorstel bij te dragen aan de bestrijding van de drugscriminaliteit, die zich tevens is gaan richten op de productie en handel in thans nog legale NPS-en. Het is belangrijk te benadrukken dat dit voorstel niet ziet op een verbod op alle NPS-en. Zoals reeds toegelicht beperkt het verbod zich tot een drietal stofgroepen met substanties (en de preparaten daarvan) waarvan de chemische structuur gelijk is aan die van middelen die na uitgebreide risicobeoordelingen, nationaal en internationaal, op lijst I zijn geplaatst. Het gaat om middelen die bij beperkt gebruik hebben geleid tot ziekenhuisopnames en overlijdens. Gelet op de chemische verwantschap kan redelijkerwijs worden aangenomen dat de gezondheidsrisico's van de voorgestelde stofgroepen vergelijkbaar zijn. Geoordeeld wordt dat beide belangen de wetswijziging en daarmee inperking van de individuele vrijheid rechtvaardigen.

De mogelijkheid bestaat dat de huidige (beperkte) groep gebruikers van NPS-en die onder het voorgestelde stofgroepenverbod zullen vallen zich tot het criminele circuit gaan wenden. Zoals eerder aangegeven zullen de ontwikkelingen in de gebruikersmarkt worden gemonitord. Ook is voorstelbaar dat personen die nu enkel in (legale) NPS-en handelen hun onderneming in het criminele circuit gaan voortzetten. Dit risico wordt niet bijzonder groot geacht, omdat de aantrekkingskracht van NPS-en op producenten en handelaren vaak is gelegen in het feit dat het middelen betreft die (nog) niet verboden zijn. Het ligt daarom in de lijn der verwachting dat zij na een verbod hun werkzaamheden zullen willen verleggen naar nog niet verboden middelen. Door groepen verwante

stoffen in hun geheel te verbieden, worden de mogelijkheden daartoe sterk beperkt.

Voorstelbaar is dat na een verbod van NPS-en producenten hun werkzaamheden besluiten voort te zetten, en dat waar zij nu nog hun chemische restafval bij de gemeentelijke milieustraat aanbieden, zij dat afval na een verbod in de natuur dumpen of in het riool lozen. Hoewel dit niet kan worden uitgesloten lijkt het risico dat een verbod van NPS-en milieuschade in de hand werkt gering, ook gezien het feit dat NPS-en een relatief klein deel vormen van de totale hoeveelheid in Nederland geproduceerde synthetische drugs. Ook vormt het verlies van belastinginkomsten, die op voorhand als gering kunnen worden ingeschat, geen aanleiding om van het voorgestelde verbod op NPS-en af te zien.

Onderhavig wetsvoorstel levert geen beperkingen op bij de mogelijkheid tot het doen van onderzoek naar of met geneesmiddelen. Deels zal dit onderzoek plaatsvinden bij fabrikanten van geneesmiddelen die daarvoor een vergunning hebben op grond van de Geneesmiddelenwet. Zij zijn vrijgesteld van het voorgestelde verbod. Door andere onderzoekers kan voor deze doeleinden op grond van de Opiumwet een ontheffing worden aangevraagd van het voorgestelde stofgroepenverbod.

In verschillende reacties wordt gevraagd om rekening te houden met stoffen die van nature voorkomen in levensmiddelen. Uit nader onderzoek is gebleken dat het hierbij alleen gaat om het middel 2-fenethylamine, welke van nature onder andere in chocolade voorkomt. Naar aanleiding van deze opmerkingen is 2-fenethylamine zelf uitgezonderd van de groep middelen die zijn afgeleid van 2-fenethylamine. Hiermee blijven middelen met 2-fenethylamine onder het toezicht van de NVWA vallen en dienen zij te voldoen aan de levensmiddelenregelgeving.

Daarnaast wordt aangegeven dat de voorgestelde ontheffingsgrond voor industriële doeleinden weliswaar een stap in de goede richting is, maar dat er onduidelijkheid blijft bestaan over de status van CBD-olie. De overige aanpassingen in de regelgeving die worden gevraagd, betreffen aanpassingen in het Opiumwetbesluit. Hierover zal separate besluitvorming plaats vinden.

De Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) meent dat het wetsvoorstel nadere doordenking behoeft. De NOvA heeft bedenkingen bij (1) de noodzaak van de voorgestelde generieke strafbepaling, (2) de reikwijdte van het wetsvoorstel in het licht van de constatering dat niet vaststaat dat de in de lijst IA opgenomen stofgroepen daadwerkelijk een gevaar voor de gezondheid kunnen opleveren in combinatie met de mogelijkheid bij AMvB nieuwe stofgroepen aan lijst IA toe te voegen, en (3) de hoogte van de strafbedreiging.

Ad 1. De mogelijkheid dat niet alle substanties en preparaten daarvan in de verboden stofgroepen daadwerkelijk schadelijk zullen zijn voor de gezondheid van mensen, is volgens de NOvA strijdig met de uitgangspunten van de Opiumwetgeving waarin slechts die middelen zijn opgenomen waarvan vaststaat dat zij schadelijk kunnen zijn voor de volksgezondheid. Als niettemin wordt gekozen voor een meer generieke strafbepaling in de Opiumwet dan zouden slechts die stofgroepen moeten worden opgenomen waarvan met voldoende zekerheid kan worden gezegd dat zij daadwerkelijk schadelijk zijn voor de gezondheid. Daarbij wijst de NOvA erop dat de mogelijkheid van het verlenen van rechtshulp aan andere landen geen valide argument is voor strafbaarstelling omdat de keuze in andere landen dan leidend is, ten koste van de in Nederland geldende opvattingen over wat wel en niet strafbaar zou moeten zijn.

Overigens geldt binnen de EU voor veel rechtshulpinstrumenten het systeem van de zogenoemde «lijstfeiten», waarvoor het vereiste van dubbele strafbaarheid is afgeschaft. In reactie hierop wordt opgemerkt dat het, anders dan de NOvA meent, niet te ver voert om het wetsvoorstel op grond van het voorzorgsbeginsel als noodzakelijk aan te merken, omdat het wetsvoorstel zich richt op middelen met vergelijkbare effecten als illegale drugs, waarvan aannemelijk is dat zij vergelijkbare gezondheidsrisico's kennen als verwante middelen die al wel op lijst I van de Opiumwet staan. Het belang van de bescherming van de volksgezondheid noopt tot handelen, om schadelijke gevolgen voor de gezondheid van gebruikers te voorkomen. Daarnaast is dit optreden ook in het belang van de bestrijding van de drugscriminaliteit, onder meer op het gebied van de rechtshulp. Naar aanleiding van het advies van de NOvA is de toelichting op dit punt aangepast. Overigens laat de beperking van het vereiste van dubbele strafbaarheid binnen de EU de geldigheid van dit beginsel buiten het kader van de EU onverlet. Daardoor is het dikwijls niet mogelijk om rechtshulp te verlenen aan landen buiten de Europese Unie die onderzoek doen naar NPS-zendingen vanuit Nederland.

Ad 2. In het licht van de ratio van de Opiumwet – het beschermen van de volksgezondheid – komt het de NOvA voor dat de eis van schadelijkheid voor de volksgezondheid tenminste als (impliciet) bestanddeel van de delictsomschrijving zou moeten hebben te gelden, zodat het openbaar ministerie steeds zal moeten bewijzen dat het concrete tenlastegelegde «substantie die deel uitmaakt van een stofgroep als bedoeld in de bij deze wet behorende lijst IA of een preparaat daarvan» schadelijk is voor de volksgezondheid. In reactie hierop wordt opgemerkt dat de eis van schadelijkheid voor de volksgezondheid reeds impliciet in de delictsomschrijving is opgenomen doordat de substantie (of preparaat daarvan) waarop het delict ziet, deel uitmaakt van een stofgroep die op lijst IA is geplaatst, en van alle substanties binnen deze stofgroep aannemelijk is dat zij schadelijk voor de volksgezondheid zijn. Daarom hoeft in een concreet geval niet te worden aangetoond dat de gedraging van de verdachte schade heeft toegebracht aan de volksgezondheid.

De combinatie van een vrij ruime omschrijving van de nieuwe, verboden stofgroepen, waaronder ook middelen kunnen vallen die niet schadelijk zijn voor de volksgezondheid, en de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur stofgroepen te kunnen toevoegen aan de voorgestelde lijst IA, creëert volgens de NOvA een risico op rechtsonzekerheid. De stelling in de toelichting «dat mensen die met deze middelen werken, weten welke middelen verboden zijn of waar zij een ontheffing voor moeten aanvragen» is niet zonder meer begrijpelijk, en wringt met het uitgangspunt dat de wet voor iedere burger begrijpelijk moet zijn. Vanwege het reeds generieke karakter van de strafbepaling zou in ieder geval moeten worden afgezien van de mogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur nieuwe stofgroepen aan lijst IA toe te voegen. In reactie hierop wordt opgemerkt dat er geen bona fide gebruik bekend is van middelen die vallen onder het voorgenomen artikel IA door andere beroepsgroepen dan fabrikanten en groothandelaren, API-handelaren en apothekers. Naar aanleiding van de opmerkingen van de IGJ en het CIBG (zie paragraaf 3.1) is het wetsvoorstel zodanig aangepast dat fabrikanten en groothandelaren met een handelsvergunning, API-handelaren met een registratieplicht op grond van de Geneesmiddelenwet en apothekers zijn uitgezonderd van het verbod. Door aan te sluiten bij de vereisten die voor deze beroepsgroepen gelden, is de rechtszekerheid in voldoende mate gewaarborgd. Immers, van personen die beroepsmatig met dergelijke middelen werken, mag worden verwacht dat zij weten wanneer zij vergunning- of registratieplichtig zijn op grond van de Geneesmiddelenwet. Het voorstel om wijzigingen van de stofgroepen op lijst IA enkel

bij formele wet mogelijk te maken wordt niet gevolgd, omdat dit de mogelijkheid voortvarend te reageren op nieuwe categorieën NPS die op de markt worden aangetroffen te zeer zou beperken, zonder dat de rechtszekerheid en zorgvuldigheid hierbij duidelijk gebaat zijn. De aanwijzing van de stofgroepen bij algemene maatregel van bestuur wordt gepubliceerd in het Staatsblad, zodat de lijst van verboden stofgroepen voor iedere burger kenbaar is. Daarbij komt dat een nieuwe stofgroep enkel aan lijst IA kan worden toegevoegd als een vertegenwoordiger van deze stofgroep reeds is verboden op lijst I of lijst II, hetgeen een extra waarborg vormt dat enkel stofgroepen waarvan de schadelijkheid voor de volksgezondheid aannemelijk is aan lijst IA kunnen worden toegevoegd.

Ad 3. Het is de NOvA niet helemaal duidelijk waarom voor de strafbedreiging aansluiting wordt gezocht bij het verrichten van voorbereidingshandelingen voor het opzettelijk handelen in strijd met het verbod op handelingen met betrekking tot middelen van lijst I. Mede gelet op de onzekerheid ten aanzien van de schadelijkheid van de middelen meent de NOvA dat het meer voor de hand ligt om te kiezen voor een strafbedreiging van maximaal vier jaren, nu daarmee eveneens is gewaarborgd dat de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden mogelijk is. In reactie hierop wordt opgemerkt dat in paragraaf 2.4 is toegelicht waarom het in de rede ligt om voor de strafbedreiging van de handel in de verboden stofgroepen aan te sluiten bij de strafbedreiging voor het verrichten van de zogenoemde voorbereidingshandelingen voor het opzettelijk handelen in strijd met het verbod op handelingen met betrekking tot middelen van lijst I. De voorgestelde strafbedreiging van ten hoogste zes jaar gevangenisstraf past goed in de systematiek van de sancties voor verboden handelingen rond de middelen van de lijst I en lijst II, is passend en proportioneel in het licht van de het potentieel (zeer) schadelijke karakter van de desbetreffende middelen en brengt tot uitdrukking dat dergelijke vormen van ondermijnende criminaliteit door de samenleving niet worden geaccepteerd.

Tenslotte werpt de NOvA de vraag op naar de verhouding tussen de met dit wetsvoorstel gekozen benadering en die in het EU Drugs Kaderbesluit (Kaderbesluit 2004/757/JBZ), specifiek hoe de keuze voor de strafbepaling van de voorgestelde stofgroepen zich verhoudt tot de voor de Europese Commissie voorgeschreven risicobeoordeling alvorens nieuwe psychoactieve stoffen als «drugs» worden aangemerkt. Naar aanleiding van deze vraag is de toelichting op dit punt aangevuld (paragraaf 5.2).

3 Samenhang met andere wettelijke regelingen

Middelen die deel uitmaken van een stofgroep waarvan wordt voorgesteld dat deze wordt opgenomen op lijst IA, kunnen ook legale toepassingen hebben. Het kunnen bijvoorbeeld (dier)geneesmiddelen zijn (of grondstoffen daarvoor). Deze middelen zijn uitgezonderd van het voorgestelde verbod. Hiervoor wordt verwezen naar de artikelen 1, 38 en 40 van de Geneesmiddelenwet en artikel 2.19 van de Wet dieren. Daarnaast kunnen middelen die deel uitmaken van stofgroepen genoemd op de voorgestelde lijst IA ook geregistreerde stoffen zijn in de zin van Verordening (EU) nr. 273/2004 of Verordening (EU) nr. 111/2005. Het gaat hierbij om zogenoemde drugsprecursoren waarvoor de genoemde verordeningen een registratiesysteem geven. Middelen die ook geregistreerde stoffen zijn in de zin van de genoemde verordeningen worden ook uitgezonderd van het in dit wetsvoorstel voorgestelde verbod.

4 Regeling in Europese en internationale context

5.1 Internationale context

Het op 30 maart 1961 te New York tot stand gekomen Enkelvoudig verdrag inzake verdovende middelen, zoals gewijzigd door het op 30 maart 1972 te Genève tot stand gekomen Protocol tot wijziging van het Enkelvoudig verdrag inzake verdovende middelen⁹ (hierna: het Enkelvoudig verdrag) vereist dat partijen bij het verdrag de op lijst I en II bij dat verdrag opgenomen middelen verbieden. Regelmatig worden NPS-en aan die lijsten toegevoegd, die ter uitvoering daarvan ook worden toegevoegd aan lijst I of II van de Opiumwet.¹⁰

Het op 21 februari 1971 te Wenen tot stand gekomen Verdrag inzake psychotrope stoffen¹¹ vereist dat partijen de middelen genoemd in de bijlagen bij dit verdrag aan strikte regels onderwerpen. Regelmatig worden NPS-en toegevoegd aan lijst II behorende bij dit verdrag. Deze middelen worden vervolgens ook toegevoegd aan lijst I of II van de Opiumwet.¹²

Echter, beide verdragen reguleren slechts specifieke middelen. Indien een NPS is aangetroffen, gaat er een behoorlijke tijd overheen voordat deze substantie in het kader van één van deze verdragen wordt gereguleerd en voordat deze maatregelen in de Opiumwet zijn overgenomen. Het reguleren van stofgroepen, zoals in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld, is dus aanvullend op hetgeen in het Enkelvoudig verdrag en het Verdrag inzake psychotrope stoffen is geregeld. Hiervoor is van belang dat middelen die al op lijst I of II van de Opiumwet staan vermeld, zijn uitgezonderd van de voorgestelde verbodsbepaling. Zij vallen onder de al bestaande verbodsbepalingen in de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet.

5.2 Europese context

In Europees verband is ten eerste relevant artikel 71, tweede lid, van de op 19 juni 1990 te Schengen tot stand gekomen Overeenkomst ter uitvoering van het tussen regeringen van de Staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (hierna: de Overeenkomst).¹³ Deze bepaling verplicht staten het bestuurlijk en strafrechtelijk tegengaan van de verkoop, verstrekking en aflevering van verdovende middelen en stoffen. Voor de definitie van verdovend middel en psychotrope stof wordt in dit verdrag verwezen naar de lijsten bij het Enkelvoudig verdrag en het Verdrag inzake psychotrope stoffen. Kortom, ook de Overeenkomst reguleert geen stofgroepen zoals voorgesteld in dit wetsvoorstel.

Verder is het Kaderbesluit 2004/757/JBZ van de Raad van 25 oktober 2004 betreffende de vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het

⁹ Trb. 1963, 81 en Trb. 1987, 90.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld Besluit van 11 mei 2017, houdende wijziging van lijst I en II, behorende bij de Opiumwet, in verband met plaatsing op lijst I van de middelen α -PVP, acetylfentanyl en 4-FA en plaatsing op lijst II van het middel fenazepam (Stb. 2017, 206).

¹¹ Trb. 1989, 129.

¹² Zie bijvoorbeeld Besluit van 9 november 2015, houdende wijziging van lijst I, behorende bij de Opiumwet, in verband met plaatsing op deze lijst van de middelen 25B-NBOMe, JWH-018 AM-2201 en methylon (Stb. 2015, 429).

¹³ Trb. 1990, 145 en PbEU 2000, L 239.

gebied van illegale drugshandel¹⁴ van belang. Dit Kaderbesluit bevestigt in de artikelen 2 en 4 de verplichtingen van de VN-verdragen en harmoniseert op een minimumniveau de strafmaxima voor de vrijheidsstraffen die op de verboden gedragingen dienen te worden gesteld. Ook voor dit Kaderbesluit geldt dat er geen stofgroepen worden gereguleerd, maar slechts specifieke middelen. Op basis van een door de Commissie uit te voeren risicobeoordeling met betrekking tot de volksgezondheidsrisico's en sociale risico's op niveau van de Unie, kunnen deze middelen worden opgenomen in de definitie van «drug». Dit Kaderbesluit biedt de lidstaten echter de ruimte om, onverminderd de op grond van dit Kaderbesluit aan de lidstaten opgelegde verplichtingen, op hun grondgebied alle door hen passend geachte nationale controlemaatregelen te nemen in verband met nieuwe psychoactieve stoffen (art. 1 ter Kaderbesluit 2004/757/JBZ). Zoals hierboven reeds is uiteengezet, bestaat er aanleiding tot het aanvullend treffen van maatregelen ter bescherming van de volksgezondheid en bestrijding van de drugscriminaliteit.

Nu er in het secundaire Europese recht geen regulering van stofgroepen bestaat, moet de voorliggende regelgeving worden getoetst aan het primaire Europese recht. Om de vraag te beantwoorden of onderhavige regelgeving in overeenstemming is met het vrij verkeer van goederen, moet eerst de vraag worden beantwoord of de gereguleerde middelen vallen onder het vrij verkeer van goederen. Met betrekking tot middelen die zijn gereguleerd in het kader van het Enkelvoudig verdrag, het Verdrag inzake psychotrope stoffen, Kaderbesluit 2004/757 of de Overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord van 14 juni 1985, heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie bepaald dat deze middelen vanwege het feit dat zij zijn verboden in het economische en commerciële circuit niet onder de verkeersvrijheden vallen.¹⁵ Nu de in het onderhavige wetsvoorstel gereguleerde middelen niet onder één van de hiervoor genoemde instrumenten vallen, kan niet worden uitgesloten dat deze middelen wel onder het vrij verkeer van goederen vallen.

Gelet op het voorgaande zouden de eisen uit dit wetsvoorstel kunnen worden beschouwd als een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking in de zin van artikel 34 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU). Lidstaten zijn op grond van artikel 36 VWEU bevoegd om een kwantitatieve invoerbeperking of maatregel van gelijke werking in te voeren indien aan een aantal voorwaarden is voldaan die in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJEU) zijn uitgewerkt:

- de maatregel moet beantwoorden aan dwingende redenen van algemeen belang;
- de maatregel moet geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen;
- de maatregel mag niet verder gaan dan nodig is voor het bereiken van dat doel;
- de maatregel moet kenbaar en voorspelbaar zijn;
- de maatregel moet zonder discriminatie worden toegepast.¹⁶

Met het verbieden van de voorgestelde stofgroepen wordt in eerste instantie het belang van de volksgezondheid beschermd. De bescherming van de gezondheid en het leven van personen is expliciet als rechtvaardigingsgrond opgenomen in artikel 36 van het VWEU. Hierbij is van belang dat in de jurisprudentie van het HvJEU is bepaald dat lidstaten bij het

¹⁴ PbEU 2004, L 335.

¹⁵ HvJ EU 16 december 2010, nr. C-137/09 (Josemans), overweging 42).

¹⁶ HvJ EG 30 november 1995, nr. C-55/94 (Gebhard); HvJ EG 4 juli 2000, nr. C-424/97 (Haim); HvJ EG 1 februari 2001, nr. C-108/96 (Mac Quen e.a.).

beschermen van de volksgezondheid een ruime beoordelingsmarge moet worden gelaten, omdat het niveau van bescherming per lidstaat kan verschillen.¹⁷ Er zijn in dit wetsvoorstel slechts stofgroepen opgenomen waarvan twee of meer middelen al op lijst I van de Opiumwet zijn opgenomen. Het gaat om stofgroepen waarvan meerdere vertegenwoordigers al vijftig jaar onder de internationale verdragen vallen (en onder de Opiumwet) en waarvan vrijwel jaarlijks nieuwe stoffen na een intensieve risicobeoordeling onder controle geplaatst worden vanwege de schadelijkheid voor de volksgezondheid. De IGJ verwacht dat zonder een verbod op de voorgestelde stofgroepen jaarlijks extra ziekenhuisopnamen plaats zullen vinden en personen zullen overlijden door het gebruik van niet gereguleerde NPS. De betrokken deskundigen van het NFI en de IGJ hebben, op basis van hun inzichten en expertise (onder andere als toxicoloog en lid van diversie internationale werkgroepen) de gekozen stofgroepen opgesteld. De voorgestelde maatregelen zijn daarmee geschikt om de volksgezondheid te beschermen. Door de stofgroepen geheel te verbieden, zullen zij minder beschikbaar komen, waarmee het belang van de volksgezondheid wordt gediend. Het staat niet vast dat alle substanties in de verboden stofgroepen daadwerkelijk schadelijk zullen zijn voor de gezondheid van mensen. Echter, gelet op het voorzorgsbeginsel is het gerechtvaardigd om stoffen te verbieden zolang onduidelijk is of deze schadelijk zijn voor de gezondheid. Hiervoor is van belang dat er geen legale toepassingen van de genoemde middelen bekend zijn. Hiervan is op dit moment geen sprake. In principe zijn de middelen uit de stofgroepen veelal nog onbekend en worden zij geproduceerd om de drugswetgeving te omzeilen. Hierdoor zijn er nog geen andere, eigenlijke toepassingen. De IGJ, het NFI en de NVWA hebben gezamenlijk vanuit hun expertise en hun toezicht en handhavingstaak nagegaan welke legale toepassingen denkbaar zijn. Daarbij kwamen zij op de mogelijkheid van diergeneesmiddelen, geneesmiddelen en grondstoffen daarvoor, alsmede drugsprecursoren. Vanuit de internetconsultatie heeft de industrie evenmin legale toepassingen naar voren gebracht, op de stof 2-fenethylamine na. Deze stof is daarmee uitgezonderd van het voorgestelde verbod, dit is overigens ook in lijn met de wetgeving in Duitsland. Op dit moment zijn er geen andere legale toepassingen denkbaar. Indien dit wel het geval zou zijn, zou het specifieke middel op lijst I of II van de Opiumwet kunnen worden opgenomen. In het Opiumwetbesluit zou dan op grond van artikel 3c een toepassing worden aangewezen waarvoor het verbod niet geldt. Daarnaast is van belang dat het mogelijk is om een ontheffing aan te vragen van de voorgestelde verboden. Vooral in het kader van wetenschappelijk onderzoek kan dit noodzakelijk zijn. De maatregel gaat gelet hierop niet verder dan nodig is om het doel te bereiken.

Naast bescherming van de volksgezondheid, is ook de bescherming van de openbare orde en veiligheid in Nederland een belang dat met onderhavige regelgeving wordt nagestreefd. Artikel 36 VWEU noemt ook de bescherming van de openbare orde expliciet als rechtvaardigingsgrond. Op grond van de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie veronderstelt het beroep op het begrip openbare orde in elk geval, afgezien van de storing van de sociale orde die bij elke wetsovertreding plaatsvindt, het bestaan van een werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast¹⁸. Hoewel NPS-en niet veel in Nederland worden geconsumeerd, worden zij wel veelvuldig in Nederland geproduceerd en vervolgens geëxporteerd. Deze productie en export wordt veelal uitgevoerd door georganiseerde misdaadorganisaties die zich bezighouden met de handel in illegale

¹⁷ Vanderborght, paragraaf 71.

¹⁸ HvJEU 27 oktober 1977, zaak 30/77, Bouchereau, ECLI:EU:C:1977:172, punt 35.

drugs. De handel in illegale drugs heeft een ontwrichtend effect op de Nederlandse samenleving, dat onder meer leidt tot verwevenheid van de boven- en de onderwereld, innesteling van de georganiseerde misdaad in woonwijken en in legale sectoren en misbruik van legale voorzieningen en structuren. De organisaties die zich bezighouden met drugshandel wijken uit naar de handel in NPS om het verbod op de handel in drugs te omzeilen. De handel in NPS vormt echter een risico voor de volksgezondheid, omdat – zoals ook op Europees niveau wordt erkend – deze stoffen gezondheids- of sociale risico's met zich kunnen meebrengen die gelijkaardig zijn aan de risico's van de stoffen die onder die verdragen vallen. De bestrijding van de georganiseerde ondermijnende drugscriminaliteit vormt een fundamenteel belang van de samenleving. Dit wetsvoorstel heeft ten doel dit fundamentele belang te beschermen omdat – indien dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven – het OM personen kan vervolgen vanwege overtreding van de in dit wetsvoorstel opgenomen verboden en daarmee de georganiseerde ondermijnende drugscriminaliteit beter kan bestrijden. Dit is ook in het belang van de andere lidstaten die een verbod kennen op NPS, en die worden geconfronteerd met de import van NPS vanuit Nederland. Daarbij is van belang dat het OM rechtshulpverzoeken van omliggende landen kan inwilligen omdat er met inwerkingtreding van de voorgestelde verboden sprake is van zogenoemde «dubbele strafbaarheid». Dit is een vereiste om aan een rechtshulpverzoek gevolg te kunnen geven. Hiermee wordt ook de internationale samenwerking tegen de georganiseerde misdaad bevorderd. Het wetsvoorstel gaat niet verder dan noodzakelijk omdat het zich beperkt tot middelen die in Nederland worden aangetroffen en waarvan het aannemelijk is dat deze ernstige gezondheidsschade kunnen veroorzaken. Bovendien gaat het om stofgroepen die recentelijk ook in ons omliggende landen onder controle zijn gebracht.

De voorgestelde verboden zijn kenbaar en voorspelbaar. Indien dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven, zal het in het Staatsblad worden gepubliceerd, waarmee het kenbaar wordt. Daarnaast zijn de verboden stofgroepen voldoende gedetailleerd beschreven zodat mensen die met deze substanties (en preparaten daarvan) werken, weten welke middelen verboden zijn of waar zij een ontheffing voor moeten aanvragen. Er zal bovendien communicatie plaatsvinden voorafgaand aan de inwerkingtreding van het verbod inclusief de publicatie van een lijst met de meest voorkomende middelen die onder het stofgroepenverbod komen te vallen. Ten slotte gelden de voorgestelde verboden ongeacht de nationaliteit van de persoon die verboden handelingen verricht met deze middelen en ongeacht de herkomst van het middel, waardoor het voorgestelde verbod zonder discriminatie wordt toegepast. Op grond van het voorgaande acht de regering deze maatregelen in overeenstemming met de Europese regels met betrekking tot het vrij verkeer van goederen, voor zover de verboden stofgroepen daaronder vallen.

5.3 Notificatie

Het ontwerp van dit wetsvoorstel is op 16 november 2021 ingevolge artikel 5, eerste lid, van Richtlijn (EU) 2015/1535¹⁹ voorgelegd aan de Europese Commissie en de andere lidstaten van de Europese Unie. Deze notificatie is gedaan omdat artikel I van dit wetsvoorstel mogelijk technische voorschriften bevat in de zin van Richtlijn (EU) 2015/1535. Naar aanleiding van de notificatie zijn geen opmerkingen gemaakt.

¹⁹ Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende diensten van de informatiemaatschappij (PbEU 2015, L 241).

6. Financiële gevolgen

De partijen die belast zijn met de strafrechtelijke opsporing en handhaving, de politie, het openbaar ministerie (OM), het NFI en de douane hebben de financiële gevolgen van het wetsvoorstel in kaart gebracht. Deze financiële impactanalyse is op 18 juni 2021 naar de Tweede Kamer gezonden²⁰.

De partijen geven aan dat het aantal potentieel te identificeren middelen als gevolg van het voorgenomen verbod sterk zal toenemen. Dat stelt eisen aan de opleiding van de bij de handhaving betrokken functionarissen, evenals aan de mogelijkheden voor (forensische) analyse die de bij de handhaving betrokken organisaties ter beschikking staan. Door een verwachte toename van inbeslagnames en aanhoudingen zal ook het aantal strafzaken toenemen. De politie, het OM en het NFI hebben de incidentele kosten als gevolg van deze wetswijziging begroot op gezamenlijk € 1,45 miljoen, voornamelijk toe te wijzen aan opleiding en trainingen. Het betreft bewustwording van de nieuwe strafbaarstelling binnen de gehele politie en specifieke training van drugstesters, tactische rechercheurs en intelligencemedewerkers op drugsgebied. Medewerkers van het OM zullen moeten worden voorgelicht over de inhoud en strekking van deze wet en de aanpak van dit soort zaken.

De door de politie, NFI en het OM begrote structurele kosten als gevolg van de wetswijziging zijn begroot op € 4,2 miljoen. De structurele kosten voor de politie hebben voornamelijk betrekking op behoefte aan extra Fte's in verband met de verwachte werklasttoename. De begrote structurele kosten voor het OM betreffen hoofdzakelijk de verwachte toename in het aantal middelgrote tot grote strafzaken die bij het OM zullen worden aangebracht. Het NFI heeft structurele kosten betreffende niet-routinematig identificatieonderzoek en de benodigde technische ondersteuning hiervoor. Vanuit de douane is aangegeven dat de wetswijziging binnen de bestaande kaders kan worden geïmplementeerd. Er wordt uitgegaan van inwerkingtreding van de wet in 2023. De incidentele kosten worden in 2023 verwacht en hiervoor is, naast de structurele kosten van € 4,2 miljoen, dekking gevonden. De begrote kosten van deze partijen worden voldoende inzichtelijk en aannemelijk geacht en zijn derhalve toegewezen.

De door de Raad voor de rechtspraak begrote kosten van € 611.000 per jaar als gevolg van deze wetswijziging worden eveneens aannemelijk geacht en zijn toegewezen.

De werkzaamheden voor de IGJ en samenwerkingspartner CIBG zullen als gevolg van de voorgestelde wetswijziging onderdeel uitmaken van het reguliere werkproces. De werkzaamheden betreffen het houden van toezicht en het beoordelen van aanvragen voor ontheffing voor het bezitten van, dan wel verrichten van handelingen met, middelen uit de voorgestelde lijst IA, alsmede van het verlenen van een ontheffing en de administratieve handelingen die daaruit voortvloeien. Onderdeel van het beoordelingsproces is het uitvoeren van een inspectie op locatie. Door het naar verwachting beperkte aantal aanvragen voor ontheffing wordt aangenomen dat de voorgestelde wetswijziging geen grote invloed zal hebben op de werklast van de IGJ en het CIBG en dat de financiële gevolgen daardoor overzichtelijk zullen zijn. Bestaande partijen die al een ontheffing voor lijst I en II middelen hebben, kunnen deze laten uitbreiden met de nieuwe lijst IA. Er worden gelet op de praktijkervaring nauwelijks nieuwe partijen verwacht die legaal met dit soort middelen werken.

²⁰ Kamerstukken II 2020–2021, 24 077, nr. 474

De kosten van deze partijen als gevolg van voorgestelde wetswijziging zullen enerzijds worden gedekt door de vergoedingen die worden geheven voor de ontheffingen. Kosten die daarbuiten vallen zullen meegenomen worden in de jaarlijkse opdrachtverlening vanuit VWS.

7. Gevolgen voor de regeldruk

De inhoudelijke nalevingkosten en de administratieve lasten vormen gezamenlijk de kosten die samenhangen met regeldruk. Het kabinet streeft er naar de regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals terug te dringen. Het onderhavige wetsvoorstel heeft gevolgen voor de regeldruk voor (zorg)instellingen, overheidslabs en fabrikanten en groothandelaren die een ontheffing zullen moeten aanvragen voor het in bezit mogen hebben van, dan wel verrichten van handelingen met middelen uit de voorgestelde lijst IA van de Opiumwet. Daarbij is er een onderscheid tussen bestaande ontheffing-houders, die reeds een ontheffing hebben voor middelen uit lijst I en II van de Opiumwet, en nieuwe aanvragers die nog geen ontheffing voor middelen uit lijst I en II van de Opiumwet hebben. De betreffende handelingen en de daarmee gepaard gaande kosten zijn eenmalig, worden daarom aangemerkt als incidentele kosten. De ontheffing zal 1 x in de 5 jaar moeten worden verlengd. De kosten die hieraan verbonden zijn, zijn structureel van aard. Jaarlijks betreft het echter slechts enkele aanvragen tot verlenging van de ontheffing waarvoor een beperkte administratieve handeling nodig is. Gelet op de beperkte omvang wordt het effect van deze kosten op de regeldruk verwaarloosbaar geacht.

Ook is er de categorie aanvragers die een in- of uitvoerontheffing nodig zullen als gevolg van het wetsvoorstel. Deze ontheffing is geldig per in- of uitvoer, voor iedere zending zal een nieuwe in- of uitvoerontheffing moeten worden aangevraagd. De kosten die hiermee gepaard gaan worden als structureel aangemerkt.

De geraamde totale kosten die samenhangen met regeldruk als gevolg van onderhavige wetswijziging bedragen € 17.550, waarvan € 14.300 incidenteel en € 3.250 structureel. Hieronder volgt een specificatie van de betrokken partijen en de opbouw van de kosten.

7.1 Bestaande ontheffinghouders

Voor organisaties die reeds een ontheffing hebben voor bezit van middelen van lijst I en II van de Opiumwet geldt dat zij een wijzigingsaanvraag bij CIBG zullen moeten indienen indien zij ook een ontheffing voor middelen uit de voorgestelde lijst IA van de Opiumwet nodig hebben. Hiervoor zullen zij een aantal handelingen moeten verrichten, te beginnen met kennis nemen van onderhavige wetgeving en het vergaren van informatie om vast te stellen of uitbreiding van de bestaande ontheffing voor middelen uit de voorstelde lijst IA van de Opiumwet nodig is. Vervolgens dienen zij een wijzigingsaanvraag in bij het CIBG, met het verzoek om uitbreiding van de bestaande ontheffing. Voor de toekenning van uitbreiding van de ontheffing hoeft (meestal) geen inspectie op locatie van de Inspectie van de Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) plaats te vinden. Naar verwachting gaat het hier om een groep van 30 bestaande ontheffinghouders.

Opbouw kosten:

Tijd x uurloon

Kennisnemen van wetgeving en inwinnen nadere informatie: 2 uur (hoger opgeleid personeel) x € 54 = € 108

Administratieve handeling (versturen wijzigingsaanvraag), registratie (administratief personeel): 1 uur x € 39 = € 39

Totaal kosten regeldruk bestaande ontheffing houder: € 147

Omvang verwachte aantal wijzigingsaanvragen bestaande ontheffing-houders: 30 x kosten € 147 = € 4.410 incidenteel.

7.2 Nieuwe aanvragers

Organisaties die nog niet in bezit zijn van een opiumontheffing zullen een aanvraag moeten indienen indien zij een ontheffing voor middelen van de voorgestelde lijst IA van de Opiumwet nodig hebben. Hiervoor geldt de reguliere procedure zoals van toepassing op ontheffing voor middelen uit lijst I en II. Naar schatting gaat het hier om een beperkte groep van rond de 10 aanvragers.

Ook hier geldt dat dit aanvraagproces start met kennisname van de wet- en regelgeving en het vergaren van de nodige aanvullende informatie. De betreffende organisaties zullen moeten vaststellen of zij voor hun activiteiten op basis van de wettelijke verplichting een ontheffing voor middelen uit lijst IA van de Ow zullen moeten aanvragen. Vervolgens dienen zij het desbetreffende aanvraagformulier met bijbehorende bijlagen in te vullen en te verzenden naar Farmatec. Deze aanvraag wordt voor advies voorgelegd aan de IGJ die een inspectie uitvoert. Dit inspectiebezoek duurt tussen de vier en zes uur. De beslistermijn voor de aanvraag is 3 maanden.

Opbouw kosten:

Tijd x uurloon:

Kennisnemen van wetgeving en inwinnen nadere informatie: 8 uur (hoger opgeleid personeel) x € 54 = € 432

Administratieve handeling, invullen aanvraagformulier, bijlagen, registratie: 4 uur (administratief personeel) x € 39 = € 156

Controle: 1 uur (leidinggevende/manager) x € 77 = € 77

Begeleiding/toelichting tijdens inspectie, lezen en reageren inspectierapport: 6 uur (hoger opgeleid personeel) x € 54 = € 324

Totaal kosten regeldruk nieuwe aanvrager ontheffing lijst IA: € 989

Omvang geraamde aantal nieuwe aanvragen ontheffing lijst IA: 10 x kosten € 989 = € 9.890 incidenteel.

7.3 Aanvragers invoer- of uitvoeronthefing

Organisaties die middelen vallend onder de voorgestelde lijst IA van de Opiumwet willen invoeren of uitvoeren zullen hiertoe een ontheffing moeten vragen, zoals dat ook aan de orde is voor middelen uit lijst I en II van de Ow. Betreffende bedrijven kunnen alleen een in- of uitvoeronthefing aanvragen als zij reeds beschikken over een Opiumwetonthefing

voor bezit van middelen uit de voorgestelde lijst IA van de Opiumwet. De aanvraag voor een in- of uitvoeronthefing dient te worden aangevraagd per brief aan het CIBG. In geval van uitvoer zal de aanvrager moeten aantonen dat de ander uit het buitenland gerechtigd is om substanties uit de stofgroep in te voeren, bijvoorbeeld door een *letter of no objection*. De aanvrager zal tevens bij zijn aanvraag moeten aantonen dat het belang van de volksgezondheid zich niet verzet tegen in- of uitvoer van de middelen uit de voorgestelde lijst IA van de Opiumwet.

Opbouw kosten:

Tijd x uurloon:

Kennisnemen van wetgeving en inwinnen nadere informatie: 3 uur (hoger opgeleid personeel) x € 54 = € 170

Administratieve handeling, invullen aanvraagformulier, bijlagen, registratie: 2 uur (administratief personeel) x € 39 = € 78

Controle: 1 uur (leidinggevende/manager) x € 77 = € 77

Totaal kosten regeldruk aanvrager invoer- of uitvoeronthefing lijst IA: € 325

Omvang geraamde aantal nieuwe aanvragen ontheffing lijst IA: 10 x kosten € 325 = € 3.250 structureel

7.4 Advies van Adviescollege Toetsing Regeldruk (hierna: ATR)

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (hierna: ATR) adviseert een drietal punten te verwerken in het wetsvoorstel. Het betreft:

- a. Het opnemen van een evaluatiebepaling en de effectiviteit van de maatregel na inwerkingtreding te onderzoeken en beoordelen. Het Trimbos instituut heeft de opdracht gekregen om de effecten van de beoogde wetswijziging voorafgaand (een nulmeting) en na inwerkingtreding te monitoren. Aan de hand van monitoring van online fora, social media en extra aandacht voor analyse van samples zal inzicht worden verkregen in het effect van de wetswijziging op de gebruikersmarkt.
- b. In de toelichting aangeven of het onderzoek van het RIVM uit 2012 over generieke strafbaarheidsstelling van alle NPS-en is betrokken bij de totstandkoming van het wetsvoorstel en hoe de effecten van dit onderzoek zijn gewogen. Naar aanleiding van dit advies is paragraaf 2.3 ingevoegd in de memorie van toelichting.
- c. Ten aanzien van de regeldruk inzichtelijk maken welke kosten incidenteel dan wel structureel van aard zijn. Aan dit advies is gehoor gegeven.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A

In dit onderdeel wordt voorgesteld een nieuwe definitie toe te voegen aan de begripsbepalingen van artikel 1. Voorgesteld wordt om een definitie toe te voegen van het begrip «stofgroep». Een stofgroep wordt gedefinieerd als een groep van middelen die zijn afgeleid van eenzelfde structuur. Deze structuur wordt in de voorgestelde lijst IA beschreven.

Daarnaast wordt voorgesteld om in het vierde en vijfde lid van artikel 1 naast een verwijzing naar de artikelen 2 en 3, ook een verwijzing op te nemen naar het voorgestelde artikel 2a, eerste lid. De artikelen 2 en 3 bevatten de verbodsbepalingen ten aanzien van respectievelijk lijst I en lijst II middelen. Door artikel 2a, eerste lid, ook in de leden vier en vijf van artikel 1 op te nemen, worden de begrippen binnen en buiten het grondgebied van Nederland brengen van middelen in het voorgestelde artikel 2a, eerste lid, hetzelfde uitgelegd als in de artikelen 2 en 3.

Onderdeel B

In onderdeel B wordt een verschrijving in artikel 2 hersteld.

Onderdeel C

In dit onderdeel wordt voorgesteld een nieuw artikel 2a in te voegen. In het eerste lid is een verbodsbepaling opgenomen ten aanzien van middelen die deel uitmaken van een stofgroep als bedoeld in de bij deze wet behorende lijst IA. De tekst komt overeen met de tekst van de onderdelen A tot en met D in de artikelen 2 en 3, met dien verstande dat de verwijzing naar het «telen», in die artikelen, onder A, niet is overgenomen omdat dit bij een stofgroep niet van toepassing is.

In het voorgestelde tweede lid zijn uitzonderingen op dit verbod opgenomen. Als eerste zijn geneesmiddelen waarvoor een vergunning is verleend als bedoeld in artikel 40 van de Geneesmiddelenwet uitgezonderd. De uitzondering geldt ook voor geneesmiddelen die op grond van artikel 40, derde lid, van de Geneesmiddelenwet legaal worden verhandeld. Hierbij is niet van belang bij wie het geneesmiddel aanwezig is. Dit is opgenomen in onderdeel a. Daarnaast geldt de uitzondering voor bepaalde actoren in de geneesmiddelenketen, te weten de fabrikant van of de groothandelaar in geneesmiddelen. Hiervoor wordt verwezen naar de begripsbepalingen in artikel 1 van de Geneesmiddelenwet. Deze uitzondering voor fabrikanten van en groothandelaren in geneesmiddelen is vooral van belang als zij handelingen verrichten met werkzame stoffen van geneesmiddelen (voor «echte» geneesmiddelen is de uitzondering immers al geregeld in onderdeel a). Omdat voor fabrikanten en groothandelaren op grond van de Geneesmiddelenwet al een toezichtskader geldt (waaronder een vergunningprocedure), is het naar het oordeel van de regering niet nodig hier bovenop nog het toezichtskader van de Opiumwetonthefing te leggen. Dit geldt ook voor zover werkzame stoffen zich bevinden bij handelaren in werkzame stoffen (API-handelaren). Voor hen geldt op grond van de Geneesmiddelenwet een registratieplicht (zie artikel 38 van de Geneesmiddelenwet), hetgeen voldoende waarborgen biedt indien de werkzame stoffen ook gebruikt kunnen worden als psychoactieve stoffen. Dit is opgenomen in de onderdelen b en c. Een vergelijkbare situatie is van toepassing op apothekers die zelf geneesmiddelen bereiden en daarvoor werkzame stoffen in voorraad hebben. Ook daar is voldoende toezicht op indien het werkzame stoffen betreft die tevens als psychoactieve stof gebruikt kunnen worden (onderdeel d). Ook overigens is het van belang dat bij middelen ten aanzien waarvan uitgebreide risicobeoordelingen zijn uitgevoerd als gevolg van gezondheidsincidenten er een strenger toezichtsregime van toepassing is dan het regime van de Geneesmiddelenwet. Daarom zijn ontheffingen noodzakelijk voor handelingen met middelen op lijst I of II.

Voor diergeneesmiddelen wordt een vergelijkbaar regime voorgesteld als voor humane geneesmiddelen. Diergeneesmiddelen waarvoor een vergunning is verleend voor het in de handel brengen op grond van artikel 2.19 van de Wet dieren, zijn uitgezonderd van het hier voorgestelde

verbod. De vergunning voor het in de handel brengen van een diergeneesmiddel is verder uitgewerkt in artikel 2.1 van het Besluit diergeneesmiddelen (onderdeel e). Ook de actoren fabrikant en groothandelaar in de diergeneesmiddelenketen zijn vrijgesteld van het verbod. Voor hen geldt ook op grond van artikel 2.19 van de Wet dieren een vergunningsregime. De vergunning voor een fabrikant van diergeneesmiddelen is verder uitgewerkt in artikel 4.1 van het Besluit diergeneesmiddelen. Voor groothandelaren in diergeneesmiddelen is dit artikel 5.1, eerste lid, van het Besluit diergeneesmiddelen (onderdelen f en g). Voor andere actoren die mogelijkwerwijs werkzame stoffen hebben die worden gebruikt voor de productie van diergeneesmiddelen, geeft de Wet dieren onvoldoende waarborgen. Zij moeten een ontheffing aanvragen indien een werkzame stof van een diergeneesmiddel tevens in één van de stofgroepen op lijst IA valt. Een ontheffing kan worden verleend op grond van het belang van de diergezondheid (zie onderdeel H).

Ook zijn geregistreerde stoffen in de zin van Verordening (EU) nr. 273/2004 en Verordening (EU) nr. 111/2005 uitgezonderd. Deze stoffen zijn al voldoende gereguleerd in het kader van de genoemde verordeningen. Daarnaast zou een verdergaande regeling wellicht een ongeoorloofde inbreuk maken op het Europese recht.

Ten slotte zijn middelen die al op lijst I of II staan uitgezonderd van de voorgestelde verbodsbepaling. Deze laatste bepaling is noodzakelijk om duidelijk te maken dat er geen overlap bestaat tussen de verschillende lijsten.

Het voorgestelde derde lid is noodzakelijk om de stoffen die worden toegevoegd aan de bijlagen van de in het tweede lid genoemde verordeningen te laten doorwerken in de Opiumwet. Het voorgestelde derde lid bepaalt dat dergelijke wijzigingen van de verordeningen voor toepassing van de Opiumwet gaan gelden met ingang van de datum dat daaraan uitvoering moet zijn gegeven.

Onderdeel D

In dit onderdeel wordt voorgesteld een nieuw artikel 3aa in te voegen. In dit artikel wordt de grondslag gegeven om bij algemene maatregel van bestuur stofgroepen te kunnen toevoegen aan de in dit wetsvoorstel voorgestelde lijst IA. Er is gekozen voor regeling van het toevoegen van stofgroepen op het niveau van algemene maatregel van bestuur, vanwege het technische karakter van deze regeling. Het criterium waarop stofgroepen kunnen worden toegevoegd is dat van een toegevoegde stofgroep twee of meer middelen deel uitmaken die zijn toegevoegd aan lijst I bij de Opiumwet. Indien een middel is toegevoegd aan lijst I zouden producenten van NPS-en kunnen proberen om met een kleine aanpassing in de moleculaire structuur hetzelfde of een vergelijkbaar psychoactief effect te bereiken. Daarom kunnen stofgroepen worden aangewezen indien twee of meer middelen uit die stofgroep al op lijst I zijn geplaatst. Het voorgestelde tweede lid regelt dat stofgroepen ook weer geschrapt kunnen worden als de middelen die deel uitmaken van de stofgroep zijn of worden geschrapt van lijst I. Het voorgestelde derde lid regelt dat een stofgroep van lijst IA geschrapt moet worden als de middelen die deel uitmaken van die stofgroep zijn of worden geschrapt van lijst I en dit tot gevolg heeft dat niet meer aan het criterium uit het eerste lid wordt voldaan, namelijk dat twee of meer substanties die deel uitmaken van de verboden stofgroep zijn of worden toegevoegd aan lijst I.

In zowel het voorgestelde eerste als tweede en derde lid wordt gebruik gemaakt van de zinssnede «zijn of worden». Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat het aan lijst I toevoegen van middelen gelijktijdig kan gebeuren met het toevoegen aan lijst IA van de stofgroep waartoe deze middelen behoren. Hetzelfde geldt voor het schrappen van middelen en stofgroepen zoals voorgesteld in het tweede en derde lid. Ook dit kan in dezelfde algemene maatregel van bestuur gebeuren.

In artikel 3a, vijfde lid, is opgenomen dat indien een middel onverwijld moet worden verboden, dit bij ministeriële regeling kan gebeuren. Een gelijkluidende bepaling is niet opgenomen voor het verbieden van stofgroepen omdat de noodzaak voor onverwijld verbieden alleen bestaat bij bekende middelen. Er is geen situatie te voorzien dat vanwege nog onbekende substanties een gehele stofgroep onverwijld verboden zou moeten worden.

Onderdeel E

In dit onderdeel wordt voorgesteld artikel 2a, eerste lid, toe te voegen naast de verwijzing naar de artikelen 2 en 3 in artikel 3b, eerste lid. Hiermee wordt elke openbaarmaking verboden die gericht is op de verkoop, aflevering of verstrekking van een substantie die deel uitmaakt van een stofgroep als bedoeld op lijst IA of een preparaat daarvan. Op grond van het tweede lid geldt dit verbod niet voor openbaarmakingen in het kader van medische of wetenschappelijke voorlichting.

Onderdeel F

In dit onderdeel wordt voorgesteld artikel 2a, eerste lid, toe te voegen aan de verwijzing naar de artikelen 2 en 3 in artikel 3c, eerste lid. Hiermee wordt de delegatiegrondslag van artikel 3c, eerste lid, ook van toepassing op de middelen van lijst IA. Op grond van de delegatiegrondslag in artikel 3c, eerste lid, kunnen bij algemene maatregel van bestuur middelen en toepassingen worden aangewezen waarvoor het verbod geheel of ten dele niet geldt. Op dit moment is niet voorzien om van deze delegatiegrondslag gebruik te maken. Mochten echter in de toekomst stofgroepen worden aangewezen waarmee ook legale toepassingen (naast (dier)geneesmiddelen) mogelijk zijn, dan kan van deze delegatiegrondslag gebruik worden gemaakt.

Voorgesteld wordt om lijst IA niet toe te voegen aan het artikel 4 waarin het gaat om het voorschrijven op recept. Aangezien wordt voorgesteld om legaal verhandelde (dier)geneesmiddelen op grond van de Geneesmiddelenwet of de Wet dieren uit te zonderen van de verbodsbepaling in het voorgestelde artikel 2a, eerste lid, is het niet nodig lijst IA toe te voegen aan artikel 4.

Onderdeel G

In dit onderdeel wordt voorgesteld artikel 2a, eerste lid, toe te voegen naast de verwijzing naar de artikelen 2 en 3, in artikel 6, eerste lid. Hiermee wordt het mogelijk om een ontheffing te verlenen van de verboden met betrekking tot middelen die deel uitmaken van een in lijst IA opgenomen stofgroep. De ontheffing zal worden verleend voor alle middelen die deel uitmaken van de stofgroep met uitzondering van de middelen als bedoeld in lijst I of II. Hiervoor moet op basis van het specifieke middel een ontheffing worden aangevraagd. Indien men al een ontheffing heeft voor middelen op lijst I of II kan een ontheffing voor middelen die deel uitmaken van een stofgroep op lijst IA worden verkregen door middel van een wijziging van de bestaande ontheffing.

Voorgesteld wordt om artikel 2a, eerste lid, onder A, niet toe te voegen aan artikel 6, tweede lid. Deze bepaling gaat over de ontheffing voor het binnen en buiten het grondgebied van Nederland brengen. Artikel 6, tweede lid, bepaalt dat een dergelijke ontheffing wordt verleend per geval en voor ten hoogste zes maanden. Deze bepaling is opgenomen ter uitvoering van artikel 31 van het Enkelvoudig Verdrag. Nu het Enkelvoudig Verdrag niet voorziet in een regeling ter zake stofgroepen zoals in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld, is het niet noodzakelijk om deze regeling ook op lijst IA van toepassing te verklaren. Daarnaast is het ook praktisch niet mogelijk om de ontheffingen voor middelen die deel uitmaken van een stofgroep genoemd op lijst IA die binnen- of buiten het Nederlandse grondgebied worden gebracht, te matchen met in- of uitvoerontheffingen van andere landen, aangezien niet alle landen een regeling hebben ten aanzien van stofgroepen. Zelfs als landen een stofgroepenverbod hebben, verschilt het per land hoe die precies is vormgegeven.

Tevens wordt voorgesteld om lijst IA niet toe te voegen aan artikel 6a. Artikel 6a heeft betrekking op de afgifte van een schriftelijke verklaring dat de aanvrager ten behoeve van eigen geneeskundig gebruik een middel op lijst I of II mag vervoeren en aanwezig mag hebben. Het gaat in dit artikel om middelen voor geneeskundig gebruik. Dat zullen over het algemeen geneesmiddelen zijn die zijn uitgesloten van de verboden met betrekking tot lijst IA.

Artikel 7, over het heffen van een vergoeding voor de aanvraag van een ontheffing of een wijziging, aanvulling of verlenging daarvan, is zonder wijziging ook van toepassing op ontheffingen die voor lijst IA worden afgegeven.

Onderdeel H

In dit onderdeel wordt voorgesteld om artikel 8 te wijzigen. Artikel 8 bevat de gronden waarop een ontheffing kan worden verleend of verlengd. Als eerste wordt voorgesteld om de aanhef in het eerste lid aan te passen zodat duidelijk is dat de daar genoemde gronden slechts van toepassing zijn op een ontheffing van de verboden in de artikelen 2 en 3. Ook wordt voorgesteld de bewoording van artikel 8, eerste lid, onder a, aan te passen door in plaats van «de gezondheid van dieren» te spreken over «de diergezondheid». Dit sluit beter aan bij de bewoordingen die in het kader van de Wet dieren worden gebruikt.

Voorts wordt een ontheffingsgrondslag toegevoegd. Dit betreft een ontheffingsmogelijkheid voor industriële doeleinden indien het te realiseren product voldoet aan hetgeen bij of krachtens de Opiumwet is geregeld. Het kan bijvoorbeeld gaan om het verwerken van een grondstof die valt onder de hier voorgestelde lijst IA, maar waarbij het uiteindelijk product is vrijgesteld van de verboden omdat het een geregistreerd geneesmiddel is. Ook kan het gaan om de verwerking van de vezelhen-nepplant, waarbij een halffabricaat te veel THC bevat, maar het eindproduct niet. Door deze voorgestelde ontheffingsgrond kan een dergelijke industriële verwerking plaatsvinden, terwijl door middel van de ontheffingsvoorwaarden zicht kan worden gehouden op de verboden middelen. Het feit dat het moet gaan om industriële doeleinden betekent dat het moet gaan om de professionele, beroepsmatige, grootschalige realisatie van producten. Thuisproductie valt niet onder deze grondslag. Dat een ontheffing wordt verleend, betekent dat het te realiseren product voldoet aan de eisen gesteld bij of krachtens de Opiumwet. Bij het verlenen van de ontheffing wordt niet gekeken of het product ook voldoet aan andere relevante regelgeving zoals bijvoorbeeld de Warenwet.

Handhaving op grond van andere regelgeving is dan ook mogelijk als een fabrikant een ontheffing heeft op grond van de Opiumwet.

Vervolgens wordt voorgesteld een lid toe te voegen dat de gronden bevat waarvoor een ontheffing van de verboden uit het voorgestelde artikel 2a, eerste lid, kan worden verleend. Onder a is het belang van de volksgezondheid en de diergezondheid opgenomen. De ontheffingsgrond «in het belang van de volksgezondheid en de diergezondheid» is opgenomen als een grondslag waarop in onvoorziene omstandigheden een ontheffing kan worden verleend indien dat noodzakelijk is. Hierbij kan worden gedacht aan deelnemers in de keten van (dier)geneesmiddelen die behoefte hebben aan substanties die vallen onder verboden stofgroepen of een preparaat daarvan en deze ketenpartners niet op grond van het voorgestelde artikel 2a, tweede lid, onder d of e, zijn uitgezonderd van het verbod. Onderdeel b is gelijk aan de grond die geldt voor een ontheffing van de verboden van de artikelen 2 en 3. Het gaat hierbij om het doen van wetenschappelijk of analytisch-chemisch onderzoek of instructieve doeleinden, voor zover het belang van de volksgezondheid zich hier niet tegen verzet. Onderdeel d is gelijk aan de voorgestelde extra ontheffingsgrond in het eerste lid.

De ontheffingsgrond onder c is vergelijkbaar met de ontheffingsgrond in het eerste lid, onder c. Het gaat er om dat de ontheffingshouder de ontheffing nodig heeft voor het verrichten van een verboden handeling krachtens een overeenkomst. In dit voorgestelde derde lid gaat het in de eerste plaats om een overeenkomst met een andere ontheffingshouder. Deze ontheffingsgrond is ook opgenomen in het eerste lid, onder c, onder 1. Daarnaast gaat het in subonderdeel 2 om het uitvoeren van een overeenkomst met een ander die in het buitenland gevestigd is. Om op deze grond een ontheffing te krijgen, moet de aanvrager drie dingen aantonen. Ten eerste moet er sprake zijn van een overeenkomst ten aanzien van een of meer middelen die deel uitmaken van een stofgroep als bedoeld in lijst IA met een ander die gevestigd is in een ander land. Ten tweede moet die ander gerechtigd zijn om die middelen dat land in te voeren. Dit kan zijn omdat er ten aanzien van dat middel geen regels gesteld zijn in dat land, dat de invoer onder een algemene uitzondering valt, of dat de ander een invoervergunning heeft. Het is aan de aanvrager om aan te geven hoe de regels in het land van bestemming zijn. Ten derde moet er worden aangetoond waarvoor de middelen in het land van bestemming zullen worden gebruikt. Daarmee kan de Minister zich ervan vergewissen dat het belang van de volksgezondheid zich niet verzet tegen de uitvoer. Dit is anders dan bij het eerste lid, onder c, onder 5, waar het vereist is dat de ander die buiten Nederland is gevestigd is het bezit is van een ontheffing. Zoals ook in de toelichting bij artikel 6, tweede lid, is gemeld, is het niet mogelijk om de ontheffingen voor middelen onder lijst IA die binnen en buiten het Nederlandse grondgebied worden gebracht, te matchen met in- en uitvoer ontheffingen van andere landen, aangezien niet alle landen een dergelijke regeling hebben.

In tegenstelling tot het eerste lid, is in het voorgestelde derde lid, niet de ontheffingsgrond opgenomen ter uitvoering van een overeenkomst met een apotheker of apotheekhoudende huisarts, een dierenarts of een aangewezen instelling of persoon. Omdat (dier)geneesmiddelen zijn uitgezonderd van de verboden zoals voorgesteld in artikel 2a, is een algemene ontheffing voor apothekers, apotheekhoudende huisartsen, dierenartsen of aangewezen instellingen zoals opgenomen in artikel 16 van het Opiumwetbesluit, overbodig.

Onderdeel I

In dit onderdeel wordt voorgesteld om artikel 8a te wijzigen. In de eerste plaats wordt voorgesteld een substantie die deel uitmaakt van een stofgroep als bedoeld in lijst IA of een preparaat daarvan toe te voegen aan het eerste lid. Dit zorgt ervoor dat aan een ontheffing van de verboden als voorgesteld in artikel 2a, eerste lid, voorschriften kunnen worden verbonden om misbruik van middelen die deel uitmaken van een stofgroep als bedoeld in lijst IA te voorkomen. Hierbij kan gedacht worden aan voorschriften met betrekking tot vernietiging van de middelen.

Daarnaast wordt voorgesteld om aan het tweede lid, onder a, ook artikel 2a, eerste lid, toe te voegen. Deze voorgestelde wijziging zorgt ervoor dat op een ontheffing vermeld moet worden voor welke van de verboden, bedoeld in de artikelen 2, 3, en 2a de ontheffing wordt verleend.

De artikelen 8b tot en met 8e worden met dit wetsvoorstel niet gewijzigd. Zij zijn echter automatisch wel van toepassing op ontheffingen die worden verleend van het voorgestelde artikel 2a, eerste lid. Artikel 8b regelt dat een ontheffing of een verlenging daarvan wordt geweigerd als de aanvrager onder curatele is gesteld of zijn goederen onder bewind zijn gesteld. Artikel 8c regelt dat een ontheffing kan worden geweigerd in het geval en onder de voorwaarden bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet bibob). Artikel 8d regelt wanneer een ontheffing wordt ingetrokken en artikel 8e regelt wanneer de ontheffing kan worden ingetrokken.

Onderdeel J

In dit onderdeel wordt voorgesteld om artikel 2a, eerste lid, toe te voegen aan de verwijzing naar de artikelen 2 en 3 in artikel 8f, eerste lid. Hiermee wordt bewerkstelligd dat degene van wie de ontheffing wordt ingetrokken zich van de middelen waarop de ontheffing betrekking heeft, kan ontdoen door overdracht aan (rechts)personen die bevoegd zijn tot het verrichten van handelingen als bedoeld in de artikelen 2, 3 en 2a, eerste lid.

Artikel 8g wordt met dit wetsvoorstel niet gewijzigd, het is echter automatisch ook van toepassing op ontheffingen die worden verleend van de verboden van het voorgestelde artikel 2a, eerste lid. In artikel 8g is geregeld wanneer de ontheffing vervalt.

Ook de artikelen 8j en 8k worden met dit wetsvoorstel niet gewijzigd. De in die artikelen genoemde toezichtsambtenaren en opsporingsambtenaren zijn ook belast met het toezicht en opsporing in relatie tot de in dit wetsvoorstel voorgestelde lijst IA

Onderdeel K

In dit onderdeel wordt in de eerste plaats voorgesteld om de verwijzing naar «de opsporingsambtenaren» te verduidelijken. Het gaat hierbij om de opsporingsambtenaren bedoeld in artikel 8k. Daarnaast wordt voorgesteld om bij een verwijzing naar lijst I en II ook een verwijzing naar lijst IA op te nemen. Met de voorgestelde wijziging van artikel 9, eerste lid, hebben de opsporingsambtenaren toegang tot vervoermiddelen waarvan ze weten of vermoeden dat daarmee middelen die deel uitmaken van een stofgroep als bedoeld in lijst IA worden vervoerd. Door de voorgestelde wijziging van het vierde lid van artikel 9 kan een (hulp)officier van justitie medewerking vorderen van een verdachte aan een urineonderzoek om aan te tonen dat een substantie die deel uitmaakt van een stofgroep als bedoeld in lijst IA of een preparaat daarvan in het lichaam aanwezig is. In

de voorgestelde toevoegingen aan het eerste en vierde lid van artikel 9, is expliciet opgenomen dat de bevoegdheden niet gelden ten aanzien van middelen die op grond van het voorgestelde artikel 2a, tweede lid, zijn uitgezonderd van het verbod in het voorgestelde artikel 2a, eerste lid.

Daarnaast wordt in dit onderdeel een grondslag voorgesteld voor het verstrekken van (persoons)gegevens door de Minister van LNV aan de opsporingsambtenaren als bedoeld in de artikelen 141 en 142, eerste lid, aanhef en onder a en b, van het Wetboek van Strafvordering. In de praktijk zal het gaan om gegevens van de RVO. De gegevens kunnen slechts worden verstrekt als de opsporingsambtenaren daarom vragen. Het doel van deze bepaling is dat de opsporingsambtenaren kunnen inschatten of het bij een aangetroffen veld met hennepplanten gaat om legale teelt van vezelhennep of om illegale wietteelt. De RVO beschikt over gegevens met betrekking tot vezelhennepenteelt vanwege de taken die zij uitvoeren bij de subsidieverstrekking voor landbouwactiviteiten en de landbouwtelling. Het gaat hierbij niet om de verstrekking van bijzondere persoonsgegevens.

Onderdeel L

In dit onderdeel wordt voorgesteld om een nieuw artikel 10b op te nemen, dat voorziet in de strafbedreiging van de overtreding van het voorgesteld verbod op substanties die deel uitmaken van een stofgroep als bedoeld in lijst IA of preparaten daarvan. Omdat niet onomstotelijk vaststaat dat substanties die deel uitmaken van een stofgroep als bedoeld in lijst IA of preparaten daadwerkelijk het bewustzijn van de mens beïnvloeden en bij gebruik door de mens kunnen leiden tot schade aan zijn gezondheid en schade aan de samenleving, is het niet proportioneel om overtreding van het voorgestelde artikel 2a, eerste lid, te bedreigen met dezelfde sanctiehoogte als overtreding van de verboden in artikel 2, welke betrekking heeft op de middelen van lijst I. Echter, aangezien substanties uit de stofgroep als bedoeld in lijst IA of een preparaat daarvan over het algemeen worden toegevoegd aan lijst I vanwege hun grote schadelijkheid is een sanctiebedreiging gelijk aan die geldt ten aanzien van het voorbereiden of bevorderen van overtredingen met lijst I-middelen op zijn plaats. In het eerste lid is strafbaar gesteld het handelen in strijd met een in artikel 2a, eerste lid, gegeven verbod. Conform de verboden met de middelen van lijst I en lijst II is dit een overtreding wanneer er geen sprake is van een opzettelijke gedraging. In het licht van de bestaande strafbedreigingen voor overtreding van de verboden die betrekking hebben op de middelen van lijst I en lijst II, te weten hechtenis van ten hoogste zes maanden respectievelijk een maand (art. 10, eerste lid, en 11, eerste lid) ligt de keuze voor hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de derde categorie in de rede. In het tweede lid is strafbaar gesteld het opzettelijk handelen in strijd met een in artikel 2a, eerste lid, gegeven verbod. Voorgesteld wordt dat dan een gevangenisstraf kan worden opgelegd van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie. Dit is in het algemeen deel reeds toegelicht (par. 2.4).

Het derde lid van het nieuwe artikel 10b voorziet in een lagere strafbedreiging voor het opzettelijk handelen in strijd met het in de artikelen 2a, eerste lid, onderdelen A of C, en 3b, eerste lid, gegeven verbod dat betrekking heeft op een geringe hoeveelheid, bestemd voor eigen gebruik. De verboden van artikel 2a, eerste lid, onderdelen A en C betreffen het binnen of buiten het grondgebied van Nederland brengen of aanwezig hebben van een substantie van een verboden stofgroep of een preparaat daarvan. Het verbod van artikel 3b betreft de openbaarmaking die er kennelijk op is gericht verkoop, aflevering of verstrekking van een substanties van een verboden stofgroep of een preparaat daarvan te

bevorderen. Om te voorkomen dat het handelen met NPS op dit punt zwaarder wordt gesanctioneerd dan het handelen met harddrugs wordt een voorziening voorgesteld voor de substanties van de nieuwe lijst IA, naar het model van de regeling voor de middelen van lijst I in artikel 10a, zesde lid, van de Opiumwet. Omdat het niet onomstotelijk vast staat dat alle substanties die deel uitmaken van een stofgroep als bedoeld in lijst IA en de preparaten daarvan schadelijk zijn voor de volksgezondheid, is een lagere strafbedreiging aangewezen dan die voor de handelingen met betrekking tot de middelen van lijst I. Voorgesteld wordt een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie voor het opzettelijk handelen in strijd met het in het nieuwe artikel 2a, eerste lid, onderdelen A of C, en in artikel 3b, eerste lid, gegeven verbod.

In dit onderdeel wordt tevens voorgesteld om een nieuw artikel 10c op te nemen. Het eerste lid van dit artikel voorziet in de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen met het oog op het plegen van een van de in het voorgestelde artikel 10b, tweede lid, onderdelen A, B en D, strafbaar gestelde feiten met betrekking tot substanties die deel uitmaken van een stofgroep als bedoeld in lijst IA of de preparaten daarvan. Dit betreft het binnen of buiten het grondgebied van Nederland brengen (onderdeel A), bereiden, bewerken, verwerken, verkopen, afleveren, verstrekken, vervoeren (onderdeel B) of vervaardigen (onderdeel D) van een substantie die deel uitmaakt van een stofgroep als bedoeld in de bij deze wet behorende lijst IA of een preparaat daarvan. Strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen maakt het mogelijk om vroegtijdig in te grijpen in het productieproces van NPS; het is noodzakelijk om ook op te kunnen treden tegen activiteiten van ondersteunende aard rond de illegale handel en productie van NPS, in het bijzonder die activiteiten welke strekken ter voorbereiding of bevordering van die handel en productie. Met de voorgestelde strafbaarstelling wordt nauw aangesloten bij de strafbaarstelling van de voorbereidingshandelingen met betrekking tot middelen van lijst I, in artikel 10a, omdat het hier gaat om middelen die nauw verwant zijn aan de middelen van lijst I en om het ondermijnende effect van de drugsindustrie op de samenleving effectief te kunnen bestrijden. Ondanks dat de delictsomschrijving van de voorbereidingshandelingen in het voorgestelde eerste lid, onder 1°, 2° en 3°, niet de term «opzet» bevat is voor een veroordeling vereist dat de pleger het opzet heeft op het voorbereiden of bevorderen van het binnen of buiten het grondgebied van Nederland brengen, bereiden, bewerken, verwerken, verkopen, afleveren, verstrekken, vervoeren of vervaardigen van een substantie die deel uitmaakt van een stofgroep als bedoeld in de bij deze wet behorende lijst IA of een preparaat daarvan. Het opzet omvat het voorwaardelijk opzet. Daarnaast geldt voor het voorhanden hebben van voorwerpen, vervoermiddelen, stoffen, gelden of andere betaalmiddelen, in het voorgestelde eerste lid, onder 3°, dat de verdachte weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat de voorwerpen, vervoermiddelen, stoffen, gelden of andere betaalmiddelen bestemd zijn tot het plegen van een dergelijk feit (HR 21-12-2021, ECLI:NL:HR:2021:1945).

In het licht van de voorgestelde strafbedreiging voor het opzettelijk handelen in strijd met het in artikel 10b, tweede lid, gegeven verbod met betrekking tot NPS, van ten hoogste zes jaar gevangenisstraf, ligt het in de rede om voor de voorbereidingshandelingen te kiezen voor een strafbedreiging van ten hoogste drie jaar gevangenisstraf. Deze strafbedreiging is proportioneel en in lijn met het uitgangspunt dat de strafbedreiging bij handelingen ter voorbereiding of vergemakkelijking ten opzichte van de strafbedreiging bij de hoofdstraf met de helft wordt verminderd; hiervoor kan ook worden gewezen op de strafbedreiging voor de strafbare voorbereidingshandelingen rond hard- en soft drugs (art. 10a en 11a) en de voorbereiding van zeer ernstige misdrijven (art 46, tweede lid, Sr). In

het licht van het financiële gewin dat kan worden behaald met de handel in NPS is een geldboete van ten hoogste het bedrag van de vijfde categorie gerechtvaardigd (art. 23, vierde lid, Sr). Dit is gelijk aan de boetecategorie voor de strafbare voorbereidingshandelingen rond hard- en softdrugs (art. 10a, eerste lid, en 11). Hiermee wordt het evenwicht bewaard in de sanctionering van de desbetreffende gedragingen in de Opiumwet. De voorgestelde strafbaarstelling geldt voor de handelingen, opgesomd in de afzonderlijke onderdelen 1°, 2° en 3° van het voorgestelde derde lid.

Het tweede lid van het nieuwe artikel 10c voorziet in een uitzondering van strafbaarheid voor degene die de in het eerste lid van dit artikel omschreven feiten begaat met betrekking tot het binnen of buiten het grondgebied van Nederland brengen van een geringe hoeveelheid, bestemd voor eigen gebruik. Een dergelijke uitzondering geldt eveneens voor het binnen of buiten het grondgebied brengen van een middel van lijst I. Om te voorkomen dat het handelen met NPS in een dergelijke situatie zwaarder wordt gesanctioneerd dan het handelen met harddrugs, is de regeling van artikel 10a, tweede lid, van de Opiumwet, overgenomen.

Onderdeel M

Dit onderdeel voorziet in aanpassing van artikel 11b. Dat artikel gaat over de deelname aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van een misdrijf als bedoeld in artikel 10, derde, vierde en vijfde lid, 10a, eerste lid, 11, derde, vierde en vijfde lid of 11a. Dit betreft overtreding van het verbod op handelingen met betrekking tot middelen van lijst I of lijst II. Met de voorgestelde invoeging van de nieuwe artikelen 10b, tweede lid, en 10c is artikel 11b eveneens van toepassing op handelingen met betrekking tot substanties die deel uitmaken van een stofgroep als bedoeld in lijst IA of preparaten daarvan.

Onderdeel N

Dit onderdeel voorziet in aanpassing van artikel 12. Dat artikel bepaalt dat als het verkregen voordeel groter is dan een vierde van het maximumbedrag dat als geldboete kan worden opgelegd, ook de naast hogere categorie kan worden opgelegd. Met de voorgestelde invoeging van de nieuwe artikelen 10b en 10c is artikel 12 eveneens van toepassing op handelingen met betrekking tot substanties die deel uitmaken van een stofgroep als bedoeld in lijst IA of preparaten daarvan.

Onderdeel O

Dit onderdeel voorziet in aanpassing van artikel 13. Artikel 13, eerste en tweede lid, bepaalt of er sprake is van een overtreding of een misdrijf. Met de voorgestelde invoeging van het nieuwe artikel 10b, eerste lid, in artikel 13, eerste lid, is de overtreding van het in artikel 2a, eerste lid, strafbaar gestelde feit een overtreding; met de voorgestelde invoeging van de nieuwe artikelen 10b, tweede lid, en 10c in artikel 13, tweede lid, is de overtreding van het in artikel 2a, tweede lid, strafbaar gestelde feit een misdrijf. Artikel 13, vierde lid, bepaalt wanneer de Nederlandse strafwet van toepassing is indien het strafbare feit aan boord van een buitenlands vaartuig dan wel een vaartuig zonder nationaliteit op open zee is gepleegd. Met de voorgestelde invoeging van de nieuwe artikelen 10b, tweede lid, en 10c in artikel 13, vierde lid, is de Nederlandse strafwet eveneens toepasselijk op handelingen met betrekking tot substanties die deel uitmaken van een stofgroep als bedoeld in lijst IA of preparaten daarvan die zijn gepleegd of aan boord van een buitenlands vaartuig dan

wel een vaartuig zonder nationaliteit op open zee, en wordt opgetreden in het kader van de toepassing van het Verdrag ter uitvoering van artikel 17 van het Verdrag tegen sluikhandel.

Onderdeel P

In dit onderdeel wordt voorgesteld dat aan de verwijzing naar lijst I en II in artikel 13a, wordt toegevoegd een verwijzing naar lijst IA. Hiermee worden ook substanties die deel uitmaken van een stofgroep als bedoeld in lijst IA of preparaten daarvan verbeurd of aan het verkeer onttrokken verklaard. Het is van groot belang dat de genoemde middelen van de markt en de straat verdwijnen. Ook hierbij is expliciet opgenomen dat deze bevoegdheden niet gelden ten aanzien van middelen die op grond van het voorgestelde artikel 2a, tweede lid, zijn uitgezonderd van het verbod in het voorgestelde artikel 2a, eerste lid.

Onderdeel Q

In dit onderdeel wordt voorgesteld om een verwijzing naar de substanties die deel uitmaken van een stofgroep als bedoeld in lijst IA of preparaten daarvan toe te voegen aan de verwijzing naar middelen op lijst I en II dan wel aangewezen krachtens artikel 3a, vijfde lid. Hiermee krijgt de burgemeester de bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang indien in een woning, lokaal of bijbehorend erf een substantie die deel uitmaakt van een stofgroep als bedoeld in lijst IA of een preparaat daarvan wordt verkocht, afgeleverd, verstrekt of daartoe aanwezig is. Ook als er middelen als bedoeld in lijst I of II aanwezig zijn, heeft de burgemeester deze bevoegdheid. Het is van belang dat de burgemeester ook bij overlast door substanties die deel uitmaken van een stofgroep als bedoeld in lijst IA of preparaten daarvan kan optreden.

Onderdeel R

Dit onderdeel bevat de nieuwe lijst IA waarin de verboden stofgroepen zijn opgenomen. De stofgroepen die zijn opgenomen op lijst IA zijn: substanties die zijn afgeleid van 2-fenethylamine, waaronder ook substanties met de basisstructuur van cathinon; synthetische cannabinoïden; en substanties die zijn afgeleid van 4-aminopiperidine (fentanylachtige stoffen). Bij de substanties die zijn afgeleid van 2-fenethylamine is van belang om op te merken dat de substantie 2-fenethylamine hiervan is uitgezonderd, omdat deze substantie van nature voorkomt in bepaalde levensmiddelen. Ook preparaten die één of meer substanties van de bovengenoemde stofgroepen bevatten vallen onder lijst IA. Lijst IA wordt ingevoegd tussen lijst I en II.

ARTIKEL II

Voorgesteld wordt artikel 67 van het Wetboek van Strafvordering (Sv) aan te vullen met het voorgestelde artikel 10c Ow. Artikel 67 Sv bevat de gevallen waarin een bevel tot voorlopige hechtenis kan worden gegeven, te weten een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld of een aantal specifiek opgesomde misdrijven. De toepassing van voorlopige hechtenis biedt de mogelijkheid nader onderzoek te verrichten naar de (criminele) achtergrond van een verdachte van de illegale handel in of productie van NPS en naar de relaties met, en tussen, criminele groeperingen die actief zijn op het gebied van illegale handel in of productie van NPS. De voorgestelde strafbedreiging van voorbereidingshandelingen met betrekking tot NPS is een gevangenisstraf van ten hoogste drie jaar. Om in geval van verdenking van voorbereidingshandelingen met betrekking tot NPS

voorlopige hechtenis mogelijk te maken, wordt voorgesteld om het voorgestelde artikel 10c Ow toe te voegen aan onderdeel c van artikel 67, eerste lid, Sv. In dit onderdeel zijn reeds de artikelen 11, tweede lid, en 11a van de Opiumwet opgenomen, betrekking hebbend op de handel in softdrugs en de voorbereiding of bevordering van die handel. Met de toevoeging van artikel 10c Ow aan artikel 67 Sv wordt tevens de mogelijkheid geboden tot de inzet van bepaalde bijzondere opsporingsbevoegdheden, zoals de telefoontap (zie de artikelen 126m tot en met 126t Sv).

ARTIKEL III

Voorgesteld wordt een evaluatiebepaling op te nemen. Deze verplichting om binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet te rapporteren over de doeltreffendheid en effecten van deze wet, is opgenomen vanwege onder andere het belang eventuele onbedoelde effecten in een vroeg stadium te signaleren en de doelmatigheid van de geselecteerde stofgroepen te kunnen beoordelen.

Deze toelichting wordt mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid ondertekend.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E.J. Kuipers