

Vergaderjaar 2019–2020

24 077

Drugbeleid

Nr. 452

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT EN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 december 2019

Dit voorjaar heeft de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport het Coördinatiepunt Assessment en Monitoring nieuwe drugs (CAM) om een risicobeoordeling van lachgas gevraagd. De risicobeoordeling vormt de grondslag voor een landelijke aanpak. Zoals wij aan uw Kamer hebben toegezegd, informeren wij u met deze brief, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, over de uitkomsten van de risicobeoordeling en kondigen wij op basis van het advies aan dat wij voornemens zijn om lachgas op lijst II van de Opiumwet te plaatsen.

Met deze brief komen wij tevens tegemoet aan het verzoek van uw Kamer uit de regeling van werkzaamheden van 28 november jl. om een brief te sturen naar aanleiding van de berichtgeving van het AD van die dag: «Alarm over lachgas: eerste meldingen over ripdeals zijn al binnen» (Handelingen II 2019/20, nr. 30, Regeling van werkzaamheden).

Problematiek

Lachgas (N₂O) is een kleurloos, niet-irriterend, zoet geurend en zoet smakend gas.¹ Het product kent verschillende toepassingen; het wordt in de zorg gebruikt als anestheticum en kortwerkende pijnstiller (medisch lachgas), in de voedingsmiddelenindustrie en in de horeca om bijvoorbeeld slagroom op te spuiten (*food grade* lachgas) en in verschillende technologische industrieën zoals de auto-industrie (technisch lachgas). Naast de oorspronkelijke toepassingsvormen wordt lachgas ook steeds vaker oneigenlijk als recreatief roesmiddel gebruikt. Het geeft een kortdurende roes en een ontspannen gevoel.

Er is sprake van *mainstreaming* van het oneigenlijk gebruik van lachgas als recreatief roesmiddel. Waar lachgas als roesmiddel sinds halverwege

¹ CAM, Risicobeoordeling lachgas (2019), p. 8. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

de jaren negentig vooral in het uitgaansleven en in de grote steden werd gebruikt, wordt het nu ook in dorpen en meer rurale gebieden, thuis of op thuisfeesten en in het verkeer gebruikt. Hoewel het gebruik het hoogst is onder jongvolwassenen, wordt het recreatief gebruik van lachgas ook onder heel jonge gebruikers gesignaleerd, die vaak weinig ervaring hebben met andere middelen.

Het Nationaal Vergiftigingen Informatiecentrum (NVIC) meldde eerder dit jaar een toename van het aantal incidenten met lachgas. In 2017 registreerde het NVIC 48 meldingen van gezondheidsklachten na gebruik van lachgas. In 2018 steeg dit aantal naar 54, in de eerste helft van 2019 werden al 67 meldingen gedaan.² Artsen slaan alarm in de media en uiten hun zorgen over mogelijk onherstelbare neurologische schade als gevolg van lachgasgebruik en bevriezingsverschijnselen van ledematen (gelijkend op brandwonden) door het vastklemmen van gasflessen waaruit ballonnen met lachgas worden gevuld.

Het oneigenlijk recreatief gebruik van lachgas levert ook lokaal de nodige problemen op. Naast zorgen over de gezondheidsrisico's van het oneigenlijk recreatief gebruik van lachgas, is er in gemeenten sprake van overlast en ervaren burgers gevoelens van onveiligheid. De verkoop en het gebruik van lachgas veroorzaakt vervuiling (patronen en lege ballonnen), (geluids-)overlast (sissende lachgascilinders, hangjongeren) en openbare ordeproblemen op straat (oponthoud van uitgaanspubliek, intimidatie, opstootjes).

Lachgas heeft grote invloed op de rijvaardigheid. Omdat lachgasgebruik in de regel niet aantoonbaar is in bloed, urine, adem of speeksel bij de bestuurder, en het effect van lachgas ook maar van zeer korte duur is, is het vrijwel niet mogelijk om aan te tonen dat het een rol heeft gespeeld bij verkeersongevallen. Toch ziet de politie in de laatste jaren een toename in het aantal aanrijdingen waar lachgas mogelijk bij betrokken is, vooral in grote steden. Ook wordt tijdens reguliere verkeerscontroles steeds vaker lachgas aangetroffen. Ook in het algemeen neemt het aantal meldingen bij de politie waarbij er een associatie met lachgas is toe.

De recreatieve lachgasmarkt is een lucratieve branche en heeft zich de afgelopen tijd snel ontwikkeld. Ballonnen worden niet alleen meer gevuld uit kleine slagroomgaspatronen maar ook uit aanzienlijk grotere gasflessen (variërend in formaat). Verkoop vindt met name plaats via webshops, thuisbezorging, in horeca, en op straat.

Risicobeoordeling CAM

De algehele problematiek, maar in het bijzonder het toegenomen aantal meldingen bij het NVIC zijn, zoals hierboven genoemd, voor de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aanleiding geweest het CAM om een risicobeoordeling te vragen. Het CAM is in 2000 bij ministeriële regeling ingesteld en heeft als taak een risicobeoordeling uit te voeren op nieuw verschenen drugs. De Commissie Risicobeoordeling nieuwe drugs voert de beoordeling uit. Aan de hand van de risicobeoordeling kan vervolgens beleid ten aanzien van deze nieuwe drugs worden bepaald. Ook in het geval van lachgas vormt de beoordeling de grondslag voor de in deze brief aangekondigde landelijke aanpak.

Het CAM oordeelt dat het gebruik van lachgas als roesmiddel een substantieel risico kan vormen voor de gezondheid van gebruikers. Over de risico's voor de individuele gezondheid zegt de Commissie Risicobe-

² NVIC Jaarbericht 2018.

oordeling dat bij excessief gebruik gezondheidsincidenten optreden. Er kan niet worden uitgesloten dat ook na eenmalig gebruik al ernstige neurologische schade kan intreden in het geval iemand een functioneel vitamine B12-tekort heeft. Een eventueel B12-tekort is doorgaans onbekend bij mensen. Daarnaast merkt de Commissie Risicobeoordeling op dat het niet eenvoudig is een bovengrens van veilig gebruik te formuleren.³ Dit betekent dat de grens zoals destijds opgesteld door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)⁴, niet meer kan worden toegepast.

Naast de aanzienlijke risico's voor de individuele gezondheid, stelt de Commissie Risicobeoordeling dat het risico voor de volksgezondheid substantieel is. Lachgas wordt veel gebruikt in verschillende lagen van de bevolking, waaronder ook kwetsbare groepen zoals jonge en/of onervaren gebruikers. Ook hier wijst de Commissie Risicobeoordeling op het risico voor mensen met een laag functioneel vitamine B12 niveau. Ook noemt de Commissie Risicobeoordeling in het bijzonder dat de brede en makkelijke beschikbaarheid en verkrijgbaarheid van lachgas duidelijk bijdraagt aan de problematiek en een risico vormt voor de volksgezondheid. De verandering van het patroon van gebruik uit slagroomgaspatronen naar gebruik uit gasflessen lijkt het gebruik van grotere hoeveelheden lachgasballonnen in de hand te werken.

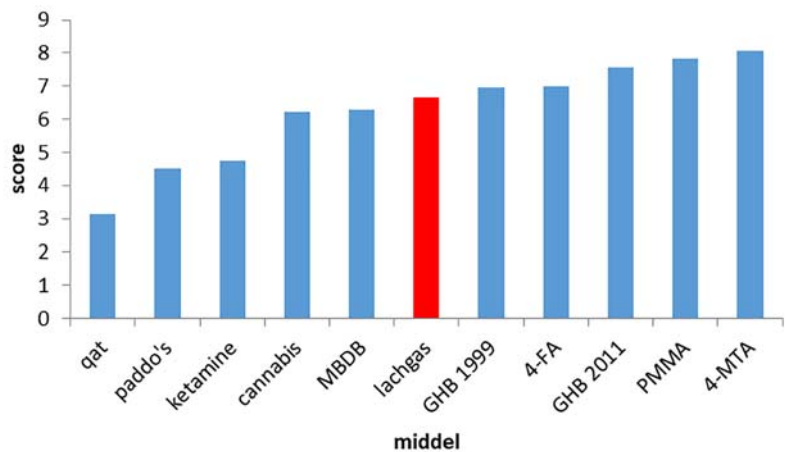
De Commissie Risicobeoordeling beoordeelt ook op risico's voor openbare orde en veiligheid. De commissie erkent de lokale problematiek die wordt ervaren, zoals overlast. Daarnaast wordt met name gesignaleerd dat lachgasgebruik tijdens verkeersdeelname een groot probleem is, door zowel de vermindering van reactievermogen na het gebruik, als afleidende handelingen met ballonnen tijdens het gebruik. De betrokkenheid van de georganiseerde criminaliteit wordt in beginsel gering geschat omdat lachgas nu een middel is dat onder de Warenwet valt. Er zijn wel aanwijzingen dat er een toename is van criminele organisaties die willen verdienen aan een legaal product.

Het risicoprofiel van lachgas zoals dat door de Commissie Risicobeoordeling is opgesteld, scoort ten opzichte van andere middelen waarvoor de Commissie een risicobeoordeling heeft uitgevoerd hoog (zie Figuur 1 hieronder).

³ CAM, Risicobeoordeling lachgas (2019), p. 21.

⁴ Het RIVM stelde in 2016 dat «bij doorsnee recreatief gebruik van lachgas, met minder dan 5 tot 10 lachgasballonnen per gebeurtenis maandelijks of minder geen gezondheidseffecten worden verwacht. Bij veelvuldig of excessief worden wel gezondheidseffecten verwacht.» RIVM, Beoordeling Gezondheidsrisico's lachgas (N2O) (2016), p. 2.

Figuur 1: Totaalscores van de door de Commissie Risicobeoordeling gescoorde middelen.¹



¹ CAM, Risicobeoordeling lachgas (2019), p. 18.

Hoewel deze context zeker laat zien dat de risico's omtrent lachgas substantieel zijn, is voorzichtigheid geboden bij een rechtstreekse vergelijking van verschillende middelen. De Commissie Risicobeoordeling hanteert een methode waarin wordt gemeten met vier indicatoren opgesplitst in verschillende items.

Individuele items kunnen sterk verschillen per middel maar uiteindelijk toch tot een vergelijkbaar resultaat leiden in de totaalscore van alle vier de indicatoren samen. Resultaat is dat het mogelijk is dat er twee middelen zijn met een vergelijkbare eindscore, maar met inhoudelijk een sterk verschillend risicoprofiel. Ook is belangrijk hierbij op te merken dat de Commissie Risicobeoordeling een inschatting maakt van de risico's en niet alleen van de schadelijkheid van een product.

Op basis van het risicoprofiel van lachgas doet de Commissie Risicobeoordeling de volgende aanbevelingen:

- Ontmoedig recreatief gebruik en dring de grote beschikbaarheid van lachgas voor recreatief gebruik terug.
- Neem preventiemaatregelen en zorg voor goede voorlichting.
- Monitor gebruik en de gevolgen van gebruik.
- Verricht aanvullend onderzoek naar de omvang van hoogfrequent gebruik, neurotoxiciteit en hersenschade, het mogelijk verslavende karakter van lachgas, en naar het vrijkomen van deeltjes uit slagroomgaspatronen.

Landelijke aanpak oneigenlijk lachgas

Landelijke maatregelen

Het oneigenlijke recreatieve gebruik van lachgas is niet onschuldig, maar schadelijk voor de (volks-) gezondheid en daardoor onwenselijk. De Commissie Risicobeoordeling stelt dat plaatsing onder de Opiumwet gezien het substantiële risico van lachgas gerechtvaardigd is. Op basis van de risicobeoordeling zijn wij tot de conclusie gekomen dat het wenselijk is om lachgas op lijst II van de Opiumwet te plaatsen. De beschikbaarheid van medisch lachgas dient niet te worden geraakt door de maatregel en valt onverminderd onder de Geneesmiddelenwet.

In lijn met de visie van de Commissie Risicobeoordeling zou plaatsing onder de Opiumwet zonder verdere maatregelen echter onevenredig belastend zijn omdat dan alle toepassingsvormen van lachgas – ook de oorspronkelijke eigenlijke toepassingen – zouden worden verboden. Dit willen wij nadrukkelijk voorkomen. Wij zijn daarom voornemens het Opiumwetbesluit aan te passen en daarin de «eigenlijke toepassing» van lachgas vrij te stellen van de Opiumwetverboden. Om de aanbieders van de oorspronkelijke eigenlijke toepassingen van lachgas zo min mogelijk te raken met de voorgestelde maatregel, wordt ingezet op een algemene uitzondering op de verboden van de Opiumwet. Daarmee wordt voorkomen dat er individuele ontheffingen moeten worden aangevraagd. Het is dus belangrijk dat er een werkbare definitie van «eigenlijke toepassingen van lachgas» wordt vastgesteld. Zowel ten behoeve van de «eigenlijke» aanbieders en gebruikers zoals groothandels, detailhandel, de voedingsmiddelenbranche, gasproducenten en technische industrieën als ten behoeve van handhaving door politie en OM.

Wij willen met name die groothandels en (web)winkels prijzen die eerder al vrijwillig beperkende maatregelen voor de verkoop van slagroomgaspatronen hebben genomen. Omdat de wijze van gebruik de afgelopen tijd sterk is veranderd van gebruik uit slagroomgaspatronen naar gebruik uit gasflessen, zijn deze maatregelen onvoldoende gebleken. Wij gaan daarom graag met deze groothandels en brancheverenigingen in gesprek om tot een werkbare definitie van eigenlijke toepassingen te komen. Onverminderd deze gesprekken zijn wij voornemens de verkoop van gasflessen gevuld met lachgas aan particulieren op basis van de Opiumwet te verbieden.

Naast de Opiumwet biedt ook de Warenwet mogelijkheden om de brede beschikbaarheid van lachgas voor recreatief oneigenlijk gebruik terug te dringen. Om verschillende redenen vinden wij de Warenwet echter ontoereikend. Zo is de Warenwet specifiek gericht op verkoop; de Opiumwet heeft een ruimer bereik, omdat bijvoorbeeld ook de handel in, het vervaardigen van en het bezit van bepaalde stoffen wordt verboden. Regulering op basis van de Warenwet kan het idee van lachgas als consumentenwaar versterken en kan daarmee leiden tot een schijn van legitimering van de recreatieve lachgasmarkt. Dit is volgens ons onwenselijk gelet op de normalisering van drugsgebruik en huidige maatschappelijke en politieke discussies daarover. De lachgasproblematiek is ontaard in een drugsprobleem en wij vinden dat wij daarom het daarbij behorende juridisch instrumentarium moeten inzetten.

De Commissie Risicobeoordeling adviseert op te treden op basis van de Europese verordening Registratie, Evaluatie, Autorisatie en beperkingen van Chemische Stoffen (REACH) en de Europese verordening *Classification, Labelling, and Packaging* (CLP-verordening). Dit achten wij evenals de Warenwet ontoereikend.⁵ Niet alleen is het aannemen van beperkende maatregelen een lang proces van meerdere jaren, ook biedt het onvoldoende grond om verkoop door kleine aanbieders of tussenhandelaren aan te pakken. Onder REACH moeten fabrikanten en importeurs van meer dan 1.000kg lachgas per jaar de stof registreren bij het Europees Chemicaliënagentschap ECHA en bij de registratie aangeven dat het middel veilig kan worden gebruikt bij de tijdens de registratie aangegeven toepassingen. Er zijn veel kleine aanbieders en tussenhandelaren waarvan het aannemelijk is dat zij niet meer dan 1.000kg lachgas per jaar verhandelen. In dat geval is REACH wel van toepassing, maar hoeft «niet-beoogd gebruik»

⁵ REACH is een Europese verordening over de productie van en handel in chemische stoffen. De CLP-verordening is een Europese verordening die de indeling, etikettering en verpakking van mengsels regelt.

zoals recreatief gebruik van lachgas niet geregistreerd te worden. De CLP-verordening biedt geen grond om aanbodbeperkende maatregelen te treffen, omdat het slechts ziet op indelingen, etikettering en verpakkings-eisen.

Verschillende partijen suggereerden lachgas weer onder de Geneesmiddelenwet te brengen. De Geneesmiddelenwet zelf biedt echter geen grond om oneigenlijk, recreatief gebruik van lachgas tegen te gaan, aangezien lachgas als roesmiddel voor recreatief gebruik niet onder de juridische definitie van geneesmiddel valt in de zin van de Geneesmiddelenwet en op grond van de Geneesmiddelenwet altijd een beoordeling per geval nodig is in plaats van dat een productcategorie kan worden aangewezen.

Preventie en monitoring

Naast deze landelijke maatregelen zal de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport opdracht geven om eerder ontwikkeld preventie- en voorlichtingsmateriaal over lachgas te herzien. Op dit moment voert het Trimbos-instituut in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een onderzoek uit naar lachgasgebruik onder jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond, gezien de specifieke problematiek die binnen deze groep zichtbaar wordt. Onderdeel van het onderzoek is het ontwikkelen van toegesneden preventie- en voorlichtingsmateriaal. Naar verwachting wordt dit onderzoek medio 2020 opgeleverd.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat zet in op betere preventie van lachgas in het verkeer en heeft TeamAlert inmiddels opdracht gegeven om de campagne »lachgas in het verkeer« inhoudelijk uit te werken. De toename van het aantal processen-verbaal van de politie waarbij lachgas werd genoemd, is eerder aanleiding geweest voor de Minister van Infrastructuur en Waterstaat om deze campagne te starten. De campagne is specifiek gericht op het gebruik van lachgas in het verkeer. Op dit moment worden focusgroepen georganiseerd om meer inzicht te krijgen in de belevingswereld van jongeren (in de leeftijd van 17 t/m 25 jaar) over lachgas en hun motieven om lachgas in het verkeer te gebruiken. Om een effectieve campagne te ontwikkelen is het belangrijk om de gebruiksmotieven van jongeren te weten. In het voorjaar van 2020 zal de campagne worden uitgewerkt en aansluitend zal de campagne worden gestart.

Naast preventie en voorlichting zullen wij ook opdracht geven om na inwerkingtreding van de wijziging van de Opiumwet en het Opiumwetbesluit de effecten van dit besluit te monitoren en te evalueren. Zo krijgen wij beter zicht op of er mogelijke negatieve neveneffecten zijn, of er wordt overgestapt op andere middelen en of er een veranderd patroon in gezondheidsincidenten is. Omdat wij lachgas nu op lijst II van de Opiumwet plaatsen doen wij vooralsnog geen aanvullend onderzoek.

Bestaande juridische mogelijkheden

Los van de wijziging van de Opiumwet, zijn er voor gemeenten en politie verschillende mogelijkheden om de problemen die zij ervaren met respectievelijk overlast en verkeersveiligheid het hoofd te bieden. Gemeenten kunnen deze maatregelen dus al nemen in de periode dat wij de voorgestelde maatregelen uitwerken in een algemene maatregel van bestuur.

Diverse bepalingen van de Algemene Plaatselijke Verordeningen (APV's) die gericht zijn op het voorkomen van hinder en overlast kunnen door gemeenten worden ingezet om de overlast die wordt ervaren door het gebruik van lachgas tegen te gaan. Het gaat onder andere om de volgende artikelen uit de model-APV van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG):

- Artikel 2:47 (hinderlijk gedrag op openbare plaatsen);
- Artikel 2:49 (verboden gedrag in of bij gebouwen);
- Artikel 2:50 (hinderlijk gedrag in voor het publiek toegankelijke ruimten);
- Artikel 2:74 (drugshandel op straat)⁶;
- Artikel 5:14 (ventverbod).

Daarnaast kunnen gemeenten gebruik maken van mogelijkheden om oneigenlijk recreatief gebruik van lachgas bij evenementen en in het uitgaansleven tegen te gaan. Bij evenementen waarvoor een vergunningplicht geldt, kan de gemeente als voorschrift een verbod van verkoop van lachgas in de vergunning opnemen met als motivering het voorkomen van hinder.

De VNG zal in een ledenbrief gemeenten informeren over deze en de overige lokale maatregelen die gemeenten kunnen nemen tegen overlast door het oneigenlijk recreatief gebruik van lachgas, naast de landelijke maatregelen die wij in deze brief aankondigen.

Verkeershandhaving

Op basis van huidige wet- en regelgeving kan al strafrechtelijk opgetreden worden tegen het gebruik van lachgas in het verkeer. Vanwege de gevaarstelling doet de politie dit ook actief. Handhaving kan plaatsvinden op basis van artikel 5 – veroorzaken gevaar of hinder op de weg – en artikel 8 – onder invloed zijn van een stof waarvan je kunt weten dat het je rijvaardigheid negatief beïnvloedt – van de Wegenverkeerswet 1994 (WVW 1994). Het directe effect van lachgas op de mens is echter van zeer korte duur en het gebruik ervan is in de regel niet aantoonbaar in bloed, urine, adem of speeksel bij de bestuurder. Dit maakt het bewijs in de praktijk lastig. Niettemin kan een verdenking ontstaan op gebruik van lachgas bij ontdekking op heterdaad en/of de aanwezigheid van een lachgasballon en/of een lachgaspatroon in het voertuig van de bestuurder. Voor het vaststellen van overtreding van artikel 5 WVW 1994 is het constateren van afwijkend rijgedrag dat gevaar of hinder veroorzaakt of kan veroorzaken voldoende. Overigens heeft de Eerste Kamer recent ingestemd met het Wetsvoorstel Aanscherping strafrechtelijke aansprakelijkheid ernstige verkeersdelicten. Met deze wet worden onder andere de maximumstraffen voor overtreding van artikel 5 en 8 van de WVW 1994 verhoogd.

Naast de strafrechtelijke handhaving kan de politie ook een mededeling doen bij het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) met een vermoeden van ontbrekende geschiktheid of rijvaardigheid. Het CBR kan op basis van deze politiemededeling een bestuursrechtelijk onderzoek opleggen en bij gebleken ongeschiktheid volgt de ongeldigheidsverklaring

⁶ Veel gemeenten hebben in hun APV een verbod opgenomen om «middelen als bedoeld in de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet of daarop gelijkende waar, dan wel slaapmiddelen, kalmeringsmiddelen of stimulerende middelen of daarop gelijkende waar, te kopen of te koop aan te bieden». Het doel van dit artikel is het voorkomen van overlast en voorkoming van de aantasting van de openbare orde en verdere strafbare feiten.

van het rijbewijs. Tot slot is er de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten (artikel 123b WVV 1994), waardoor het rijbewijs van rechtswege ongeldig wordt bij een tweede onherroepelijke strafrechtelijke veroordeling voor stoffengebruik in het verkeer binnen vijf jaar.

Proces

De door ons voorgestelde maatregel vergt nog een complexe uitwerking. Het is echter in alle genoemde wetgevingsopties onontkoombaar om in juridische zin een onderscheid te maken tussen de oorspronkelijke eigenlijke en de recreatieve oneigenlijke toepassing van lachgas. De komende periode zullen wij daarom de hierin aangekondigde voornemens verder uitwerken in een aanpassing van het Opiumwetbesluit. Daarbij zullen wij een groot aantal partijen betrekken, waaronder zoals aangegeven de aanbieders en gebruikers van oorspronkelijke eigenlijke toepassingen van lachgas, de IGJ, de politie en het OM. Doel van deze gesprekken is om tot een werkbare definitie van «eigenlijke toepassingen van lachgas» te komen. Als onderdeel van de uitvoeringstoets zullen wij ook de administratieve lasten en de consequenties voor de handhaving verder in kaart brengen. Daarbij is ook aandacht voor de gevolgen van het Opiumwetverbod voor (bestaande) lokale maatregelen.

Gelet op de in de Opiumwet voorgeschreven voorhangprocedure zal de voorgestelde wijziging van de algemene maatregel van bestuur, waarmee lachgas op lijst II van de Opiumwet wordt geplaatst, bij uw Kamer en de Eerste Kamer worden voorgehangen.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
P. Blokhuis

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus