

Besluit houdende wijziging van lijst I, behorende bij de Opiumwet, in verband met plaatsing op deze lijst van hasjiesj en hennep met een gehalte aan tetrahydrocannabinol (THC) van 15 procent of meer.

Daartoe gemachtigd door de ministerraad bied ik Uwe Majesteit het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur aan. Het ontwerp gaat vergezeld van een nota van toelichting.

Ik moge U verzoeken het ontwerp aan de Afdeling advisering van de Raad van State ter advisering voor te leggen en de Afdeling advisering van de Raad van State te machtigen haar advies rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

drs. M.J. van Rijn

WIJ BEATRIX, BIJ DE GRATIE GODS,
KONINGIN DER NEDERLANDEN,
PRINSES VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Besluit van

houdende wijziging van lijst I,
behorende bij de Opiumwet, in
verband met plaatsing op deze
lijst van hasjiesj en hennep met
een gehalte aan
tetrahydrocannabinol (THC) van
15 procent of meer.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
, kenmerk , gedaan in overeenstemming met
Onze Minister van Veiligheid en Justitie;

Gelet op artikel 3a, tweede lid, van de Opiumwet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ,
nr.);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en
Sport van , VGP/ uitgebracht in overeenstemming met
Onze Minister van Veiligheid en Justitie;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I

Lijst I, behorende bij de Opiumwet, wordt als volgt gewijzigd:

1. De tekst die betrekking heeft op het middel hennepolie wordt vervangen door:
 - a. in de kolom *International Non-proprietary Name*: -.
 - b. in de kolom *Andere benamingen*: hasjiesj met een gehalte aan tetrahydrocannabinol van 15 procent of meer.
 - c. in de kolom *Nadere omschrijving*: een gebruikelijk vast mengsel van de afgescheiden hars verkregen van planten van het geslacht Cannabis (hennep), met plantaardige elementen van deze planten, met een gehalte aan tetrahydrocannabinol (THC) van 15 procent of meer.
 - d. in de kolom *International Non-proprietary Name*: -.
 - e. in de kolom *Andere benamingen*: hennep met een gehalte aan tetrahydrocannabinol van 15 procent of meer.
 - f. in de kolom *Nadere omschrijving*: elk deel van de plant van het geslacht Cannabis (hennep), waaraan de hars niet is onttrokken, met een gehalte aan tetrahydrocannabinol (THC) van 15 procent of meer, met uitzondering van de zaden.
2. De zinsnede "de isomeren en stereoisomeren van tetrahydrocannabinol" onderaan lijst I wordt vervangen door "de zuren, de isomeren en stereoisomeren van tetrahydrocannabinol".

Artikel II

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

drs. M.J. van Rijn

Nota van toelichting

Zoals bekend is op 24 juni 2011 het rapport "Drugs in lijsten" van de expertcommissie lijstensystematiek Opiumwet (hierna: commissie Garretsen) verschenen. In dat rapport doet de commissie Garretsen onder andere de aanbeveling het bestaande onderscheid tussen de verschillende soorten cannabis op de twee lijsten van de Opiumwet aan te scherpen op basis van het gehalte aan tetrahydrocannabinol (hierna: THC), waarbij een gehalte van 15 procent THC als grenswaarde is gehanteerd.

Bij brief van 10 oktober 2011 inzake de reactie op het rapport van de Commissie Garretsen heeft het toenmalige kabinet aangegeven de aanbeveling van de commissie over te nemen (Kamerstuk II 2011/12, 24 077, nr. 263). Daarover heeft de Tweede Kamer met de ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Veiligheid en Justitie uitvoerig schriftelijk overleg gevoerd. Verwezen wordt naar het verslag van dat schriftelijke overleg (Kamerstukken II 2011/12, 24 077, nr. 269). Bij brief van 19 november 2012 heeft de regering aangegeven cannabis met een THC-gehalte van 15 procent of meer op lijst I van de Opiumwet te willen plaatsen (Kamerstukken II 2012/13, 24 077, nr. 293). In het kader van de voorbereiding van dit besluit heeft overleg plaatsgevonden met de betrokken partijen, waaronder de politie, het Openbaar Ministerie (OM) en het Nederlands Forensisch Instituut (NFI).

Risico's voor de gezondheid

De belangrijkste bestanddelen in cannabis zijn THC en cannabidiol (hierna: CBD). THC is een relatief weinig toxische stof, het veroorzaakt nauwelijks lichamelijke schade. Wel wordt in de wetenschappelijke literatuur steeds vaker melding gemaakt van het feit dat het gebruik van cannabis acute en blijvend nadelige gevolgen heeft voor de psychische gezondheid. Het onderzoek betreft dan voornamelijk psychotische symptomen, angst en depressie, verminderde cognitieve functies en de neiging tot misbruik en afhankelijkheid. Uit onderzoek blijkt dat het roken van cannabis met een hoog THC-gehalte (en een laag CBD-gehalte) een hoger risico op het ontstaan van psychosen veroorzaakt dan het roken van cannabis met een laag THC-gehalte. Daarbij speelt ook de frequentie van gebruik een belangrijke rol. Het is aannemelijk dat er sprake is van een dosiseffect relatie, dat wil zeggen, hoe meer THC iemand binnen krijgt, des te groter het ongewenste effect. CBD is minder toxisch dan THC en heeft een mogelijk positieve werking op het tegengaan van negatieve effecten van THC. Over de (mogelijk beschermende) effecten van CBD wanneer het gaat om recreatief gebruik van cannabis is weinig bekend, omdat nauwelijks onderzoek is gedaan.¹

Grenswaarde

Sinds de jaren 80 van de vorige eeuw is het THC-gehalte in hennep en hasjesj sterk toegenomen. In 1991 werd een gemiddeld THC-gehalte in nederwiet gerapporteerd van 7,5 procent. De professionalisering van de illegale hennepcultuur in Nederland in de jaren 90 heeft geleid tot een aanzienlijke verhoging van het THC-gehalte. Zo werd in 2004 een gemiddeld THC-gehalte in nederwiet gemeten van 20 procent. Sindsdien varieert het gemiddelde THC-gehalte in nederwiet tussen de 15 procent en de 18 procent. Ook het THC-gehalte van buitenlandse hasjesj is fors gestegen en bedraagt tegenwoordig gemiddeld 19 procent. Er is ook nog nederhasjesj op de illegale markt en deze heeft een THC-gehalte van gemiddeld 32,6 procent.

Een exacte grens voor het risico kan volgens de commissie Garretsen niet wetenschappelijk worden onderbouwd, maar zij acht wel voldoende aannemelijk dat

¹ THC, CBD en gezondheidseffecten van wiet en hasj, recente inzichten, Trimbos Instituut, 2012.

sprake is van toegenomen schade voor de gezondheid door het gebruik van cannabis, vooral op jonge leeftijd, en de rol die een hoge concentratie THC daarbij speelt. Uit het oogpunt van de bescherming van de gezondheid van de gebruiker is een THC-gehalte van gemiddeld 12 procent in cannabis te prefereren boven de hogere gemiddelde waarden, zoals die de laatste jaren worden aangetroffen. Op grond van deze overweging wordt een grenswaarde van 15 procent THC geïntroduceerd. Deze grenswaarde is gebaseerd op de situatie aan het begin van deze eeuw.²

Bestrijding drugscriminaliteit

Het is bekend dat een aanzienlijk deel van de illegale teelt van hennep in Nederland bestemd is voor het buitenland. Nederwiet is vanwege de kwaliteit en de sterkte van de werking in het buitenland een gewild product. Dat komt vooral door het hoge THC-gehalte. De productie en export van nederwiet is voor criminele ondernemers aantrekkelijk, omdat er aanzienlijke criminele winsten mee kunnen worden behaald, terwijl het strafrechtelijke risico door de lage strafbedreigingen van artikel 11 van de Opiumwet gering is. Door plaatsing van hennep en hasjesj met een THC-gehalte van 15 procent of meer op lijst I van de Opiumwet komen de strafbedreigingen van artikel 10 te gelden. Dit leidt bijvoorbeeld bij export tot een verhoging van de strafbedreiging van 4 naar 12 jaren. De verwachting is dat deze wijziging een generaal preventief effect zal hebben, omdat de criminele ondernemer daardoor een wezenlijk hoger risico gaat lopen.

Gevolgen voor de handhaving

De middelen hasjesj en hennep blijven op lijst II van de Opiumwet staan. Aan lijst I van de Opiumwet worden toegevoegd de middelen hasjesj en hennep waarvan is aangetoond dat deze een THC-gehalte van 15 procent of meer bevatten. Door hasjesj en hennep op lijst II ongewijzigd te laten, is bij deze middelen altijd sprake van een middel dat onder de reikwijdte van lijst II van de Opiumwet valt. De hoogte van het THC-gehalte is vervolgens bepalend of het een lijst I middel betreft.

Het aldus gemaakte onderscheid betekent voor de bewijsvoering het volgende. Bij een vervolging wegens overtreding van artikel 3 van de Opiumwet voor hasjesj en hennep kan worden volstaan met de vaststelling dat de aangetroffen middelen kunnen worden aangemerkt als hasjesj of hennep. Daarentegen zal bij vervolging van een overtreding van artikel 2 van de Opiumwet telkens moeten worden aangetoond dat het hasjesj en hennep met een THC-gehalte van 15 procent of meer betreft. In de hennepplant is THC in vrije vorm en in de vorm van zuren aanwezig. Het vaststellen van het THC-gehalte gebeurt door verhitting.³ Het onderzoek zal worden uitgevoerd door het NFI. Het NFI hanteert bij de vaststelling van het THC-gehalte een marge van 1,5 procent ter correctie van de uitkomsten.

Coffeeshops

Cannabis met een THC-gehalte van 15 procent of meer wordt voortaan gekwalificeerd als een middel dat op lijst I van de Opiumwet staat en valt daarmee onder het verbod op de aanwezigheid van harddrugs in coffeeshops.

Coffeeshops zijn de laatste decennia uitgegroeid tot professionele ondernemingen die in staat zijn zich aan te passen aan de vraag in de markt en aan de eisen die aan hen worden gesteld. Tegenwoordig bieden coffeeshops diverse typen cannabis aan.

² Het Drugs Informatie en Monitoring Systeem (DIMS) heeft in 2001 met het oog op de volksgezondheid een monitor uitgevoerd naar de concentraties van THC in nederwiet en hasjesj, zoals die verkocht werden in Nederlandse coffeeshops. Nagenoeg alle monsters bevatten toen 15 procent THC of minder en het gemiddelde THC-gehalte was 11,3 procent.

³ THC, CBD en gezondheidseffecten van wiet en hasj, recente inzichten, Trimbos Instituut, 2012.

Daarbij worden verschillende prijzen gehanteerd, die worden bepaald aan de hand van het THC-gehalte, de herkomst en de kwaliteit van cannabis. Naar verwachting zullen de coffeeshophouders bij hun leveranciers aandringen op cannabis met een THC-gehalte onder de 15 procent, omdat zij er belang bij hebben geen middelen te verkopen die onder lijst I van de Opiumwet vallen. De leveranciers zullen hun afzetmarkt bij coffeeshops willen behouden en cannabis met een lager gehalte aan THC aanbieden.

Voor de volledigheid wordt hier nog opgemerkt dat de Minister van Veiligheid en Justitie op 28 maart 2012 tijdens het drugdebat op hoofdlijnen en in de schriftelijke beantwoording van vragen over het wetsvoorstel tot wijziging van de Opiumwet in verband met handelingen ter voorbereiding of vergemakkelijking van illegale hennepcultuur (Kamerstukken II 2012/13, 32 842, nr. 13) desgevraagd is ingegaan op het voorhanden hebben van apparatuur voor het meten van het THC-gehalte door coffeeshophouders. Daarbij heeft hij aangegeven dat dit inderdaad valt onder de werking van het in het wetsvoorstel 32842 voorgestelde nieuwe artikel 11a van de Opiumwet, maar dat hij niet toe wil naar een situatie waarin het bezit van controleapparatuur aan de coffeeshophouder strafrechtelijk zal worden tegengeworpen, en dat dit via het vervolgingsbeleid zal worden opgelost.

Een burger die in de toekomst cannabis koopt bij een coffeeshop, zal er op grond van deze omstandigheden in het algemeen vanuit kunnen gaan dat de daar gekochte cannabis minder dan 15 procent THC bevat. Hij is echter, net zoals nu, zelf verantwoordelijk voor de drugs die hij aanwezig heeft. Daarbij moet worden opgemerkt dat op grond van de Aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie er bij een geringe hoeveelheid voor eigen gebruik van middelen die op lijst II van de Opiumwet staan in beginsel geen sprake is van gerichte opsporing en invezekeringstelling en dat vervolging slechts plaatsvindt ter ondersteuning van de hulpverlening.

Vervanging hennepolie

Hennepolie is een preparaat van het middel hennep. Hennepolie is namelijk "een concentraat van planten van het geslacht cannabis (hennep) verkregen door extractie van hennep of hasjiesj, al dan niet vermengd met olie". Ingevolge de definitie van artikel 1, onderdeel d, van de Opiumwet wordt onder een middel begrepen een preparaat of substantie. Preparaten die een of meer van de op lijst I genoemde substanties bevatten, vallen onder lijst I van de Opiumwet. Op grond van deze systematiek is er geen ruimte meer voor het specifiek benoemen van het middel hennepolie op lijst I. Door de voorgestelde wijziging wordt hennepolie vervangen door een vermelding van hennep en hasjiesj met een THC-gehalte van 15 procent of meer, die overeenkomt met de beschrijving van beide middelen op lijst II, met dien verstande dat het element van het THC gehalte van 15 procent of meer is toegevoegd.

Voorhang en administratieve lasten

In artikel 3a, vierde lid, van de Opiumwet is bepaald dat een besluit als het onderhavige niet wordt vastgesteld dan nadat vier weken zijn verstreken sinds het ontwerp van dit besluit is overgelegd aan de beide Kamers der Staten-Generaal.

Gelet op het volksgezondheidsbelang is van vaste verandermomenten geen gebruik gemaakt.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

drs. M.J. van Rijn