

Vergaderjaar 2023–2024

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

C

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 13 juni 2024

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen en opmerkingen die door de leden van de fracties van BoerBurgerBeweging, GroenLinks-PvdA, Volt, D66, ChristenUnie, Partij voor de Dieren en JA21 zijn gesteld over het hierboven genoemde wetsvoorstel. Ik dank de leden van deze fracties voor hun inbreng. In deze nota naar aanleiding van het verslag ga ik graag in op de vragen en opmerkingen, waarbij ik de volgorde van het verslag volg. Deze nota naar aanleiding van het verslag wordt uitgebracht mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid.

I. Algemeen deel

1. Inleiding

*De leden van de **BBB**-fractie hebben kennisgenomen van de voorgenomen wijziging van de Opiumwet. Zij hebben hierover nog enkele vragen.*

*De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel om de Opiumwet te wijzigen om de productie en handel van nieuwe psychoactieve stoffen tegen te kunnen gaan. Het drugsbeleid in al zijn facetten is complexe en weerbarstige materie, met grote belangen en risico's voor met name de volksgezondheid en de veiligheid. Hierin bestaan geen eenvoudige oplossingen. Om dit voorstel goed te kunnen beoordelen, hebben de leden van deze fractie een aantal vragen. De leden van de **Volt**-fractie sluiten zich bij deze vragen aan.*

*De leden van de fractie van **D66** hebben kennisgenomen van het voorstel om de Opiumwet te wijzigen om een derde lijst met stofgroepen toe te voegen, met als doel het tegengaan van de productie van en handel in nieuwe psychoactieve stoffen en enkele andere wijzigingen. De leden van deze fractie zijn voorstander van een effectief en realistisch drugsbeleid dat de risico's van drugs voor de lichamelijke en geestelijke gezondheid en de gevolgen voor de gezondheid, de veiligheid en de leefomgeving*

van de hele samenleving zo veel mogelijk beperkt. Zij zijn van mening dat het huidige drugsbeleid tekortschiet en dat er een betere balans tussen preventie en repressie moet komen. De leden van de fractie van D66 hebben nog enkele vragen over het voorliggende wetsvoorstel. De leden van de **Volt**-fractie sluiten zich bij deze vragen aan. De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden stellen graag de volgende vragen.

De leden van de fractie van de **PvdD** hebben met betrekking tot het wetsvoorstel gericht op het tegengaan van de productie van en de handel in nieuwe psychoactieve stoffen nog diverse vragen.

De leden van de fractie van **JA21** hebben met belangstelling kennisgenomen van de uitbreiding van de Opiumwet met een IA-lijst van hoege-naamd psychoactieve stoffen. Zij hebben hierover nog een aantal vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de BBB

De leden van de BBB-fractie vragen of de regering kan bevestigen dat, gegeven de nieuwe insteek van de wet, behoudens de in het wetsvoorstel genoemde uitzonderingen, er ook sprake is van toekomstige verboden op stoffen die eveneens tot uitzonderingen op de wet zouden moeten leiden.

Het gaat daarbij om niet-psychoactieve stoffen, maar die wel in de basis qua chemische structuur vergelijkbaar zijn. Te denken valt hierbij aan een aantal reeds lange tijd veel gebruikte, goedgekeurde en thans in de handel verkrijgbare stoffen zoals aspartaam, phenylalamine, propiconazol of perconazol.

Hoe reflecteert de regering op de zorg van de leden van de fractie van BBB dat mogelijk nog veel meer stoffen met genoemde chemische basisstructuur, die reeds langer goedgekeurd en in de handel zijn en gebruikt worden, niet uitgezonderd zullen worden van een verbod? Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat er geen stoffen verboden worden die de genoemde chemische basisstructuur delen, maar al langer goedgekeurd zijn in de handel en gebruikt worden?

Er blijken onverwacht inderdaad twee stoffen te zijn die onder de structuurformules van de stofgroepen vallen. Zij vallen daarmee onbedoeld onder het voorgestelde verbod. Het betreft het voedingsadditief aspartaam en het gewasbeschermingsmiddel penconazool. De stoffen fenylalanine en propiconazool vallen er niet onder. Raadpleging van experts heeft vooralsnog niet geleid tot andere denkbare stoffen die eveneens onbedoeld onder het verbod zouden kunnen vallen. Het is echter niet uit te sluiten dat er alsnog een nieuwe stof opduikt waarvoor hetzelfde geldt.

Het voornemen is om de stoffen aspartaam en penconazool zo spoedig mogelijk uit te zonderen van het voorgestelde verbod door middel van een nota van wijziging bij het voorstel tot wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet (*Kamerstukken II 2023/24, 36 503, nr. 2*) dat bij de Tweede Kamer is ingediend, zodat deze uitzondering gelijktijdig met dit wetsvoorstel in werking kan treden. De nota van wijziging is op 5 juni 2024 aangeboden aan de Tweede Kamer, samen met de nota naar aanleiding van het verslag.¹

¹ *Kamerstukken II 2023/24, 34 503, nr. 6 en 7.*

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA

De kern van het wetsvoorstel is het toevoegen van een nieuwe lijst (lijst IA), waarop in tegenstelling tot de bestaande lijsten I («harddrugs») en II («softdrugs») geen individuele stoffen staan, maar stofgroepen. Drie stofgroepen worden op de nieuwe lijst IA geplaatst, vanwege nieuwe verwantschap met stoffen die op lijst I staan. De eerste vraag van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA is of voor eenieder (producent, handelaar, consument) voldoende duidelijk is welke stoffen nu wél en welke níet behoren tot een stofgroep die op lijst IA is geplaatst. Met andere woorden: is de wet voldoende kenbaar?

De regering is van mening dat het wetsvoorstel voldoende kenbaar is. De verboden stofgroepen zijn 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. Daar komt bij dat het de verantwoordelijkheid van de burger die zich bezighoudt met de productie en handel in chemische stoffen is, zich te laten informeren over de wet- en regelgeving. Indien nodig kan men zich wenden tot een deskundige. 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.

Een argument om de wet in deze zin te wijzigen, is dat de bestaande procedure om individuele stoffen aan lijst I toe te voegen erg omslachtig is (gesproken wordt over een doorlooptermijn van 9 maanden). Maar de huidige wet kent ook de mogelijkheid van een spoedprocedure. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen of door het vaker toepassen van de spoedprocedure onder de huidige wet niet op een eenvoudiger en gerichtere manier tijdwinst geboekt kan worden.

De spoedprocedure houdt in dat een middel bij ministeriële regeling verboden kan worden, in afwachting van de algemene maatregel van bestuur die de stof toevoegt aan een van de lijsten. Dit betekent dat verschillende waarborgen wegvallen, zoals betrokkenheid van het parlement, een volledige risicobeoordeling door het Coördinatiepunt Assessment en Monitoring nieuwe drugs en advisering door de Raad van State. Dit terwijl personen strafrechtelijk vervolgd kunnen worden nadat een middel verboden is. Om deze redenen wordt een spoedprocedure alleen ingezet als er sprake is van een acuut gezondheidsgevaar, als het middel levensbedreigend is. De situatie is dan dermate ernstig dat niet kan worden gewacht op een volledige risicobeoordeling. Het enkele feit dat aannemelijk is dat een middel schadelijk is, lijkt de regering onvoldoende om genoemde waarborgen los te laten.

Met de voorgestelde wetswijziging wordt een belangrijk principe van de Opiumwet (bewezen schadelijkheid voor de volksgezondheid) verlaten. In plaats hiervan wordt gekozen voor het voorzorgsbeginsel. Dit is legitiem wanneer reële schade voor de volksgezondheid waarschijnlijk is. De regering stelt dat dit zo is, vanwege de nauwe verwantschap van de stoffen op lijst IA met de stoffen die op lijst I staan. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA missen een nadere gezondheidskundige onderbouwing hiervan en vragen de regering of die alsnog te geven is.

Het uitgangspunt van generieke wetgeving is dat er een inherent farmacologisch en toxicologisch gezondheidsrisico uitgaat van specifieke groepen stoffen. In de vaststelling van de stofgroepen is het gezondheidsrisico dus reeds meegewogen/beoordeeld. De wetenschappelijke kennis

over risico's van stofgroepen gecombineerd met kennis van individuele stoffen binnen een groep zijn traditioneel al een belangrijk element in de risicobeoordelingen van NPS door het CAM, het European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA) en de World Health Organisation Expert Committee on Drug Dependence (WHO/ECDD). De voorgestelde wetgeving generaliseert die wetenschappelijke kennis vanuit een voorzorgsprincipe.

Deskundigen vanuit het CAM geven aan dat de ervaring heeft geleerd dat veel NPS een vergelijkbaar of ernstiger klinisch beeld met zich meebrengen ten opzichte van klassieke drugs waarvan zij zijn afgeleid. Het minder beschikbaar maken van deze NPS biedt daarom volgens het CAM een betere bescherming voor de volksgezondheid. Louter een verbod is in de regel onvoldoende effectief. Het is van belang dat een verbod gepaard gaat met gedegen voorlichting en preventie over de gezondheidsrisico's.

Hierbij aansluitend zijn deze leden verbaasd over het feit dat het RIVM niet om nader advies is gevraagd. In 2012 adviseerde het RIVM negatief over een generiek verbod.² Daarbij werd aangegeven dat een beperkte vorm van een generiek verbod wel denkbaar was, maar het RIVM maakte ook daarbij een aantal kanttekeningen omtrent de doelmatigheid en doeltreffendheid. Juist nu we twaalf jaar verder zijn en het speelveld van Nieuwe Psychoactieve Stoffen (NPS-en) aanzienlijk is uitgebreid, zou een nieuw advies van het RIVM zeer op zijn plaats zijn geweest. Zonder dat is het voor de Kamerleden moeilijk om zich een gedegen oordeel te vormen over de mogelijke positieve en negatieve gezondheidsaspecten van het wetsvoorstel. Is de regering bereid het RIVM alsnog om een advies te vragen?

Dit rapport van het RIVM, waar het NFI en de 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.

Rekening houdend met de uitkomsten van het rapport van het RIVM 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 (waar het RIVM-rapport op ziet). Gelet op de in de afgelopen tien jaar verworven 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. Wel laten ervaringen van andere landen zien dat risicobeoordelingen én aanvullingen op wetgeving nodig blijven voor NPS uit stofgroepen die niet gedekt zijn (bijvoorbeeld nieuwe benzodiazepines en tryptamines).

Onze buurlanden België en Duitsland kennen al langer de systematiek van een verbod op stofgroepen, in plaats van alleen op concrete stoffen. Kan de regering vertellen wat de effecten van het verbieden van stofgroepen op de gezondheid en op productie en gebruik van drugs in deze beide buurlanden zijn geweest?

² Voor- en nadelen van generieke strafbaarstelling nieuwe psychoactieve stoffen, bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 24 077, nr. 288.

In België is een generiek stofgroepenverbod voor NPS ingevoerd in 2017. De effecten daarvan op de gezondheid en op productie en gebruik van de NPS zijn in België als zodanig niet onderzocht. De cijfers die wel beschikbaar zijn met betrekking tot het gebruik van NPS laten geen sterke stijging of daling zien sinds 2017.³ In België is het gebruik van NPS – net als in Nederland – relatief beperkt. Sinds het verbod wordt wel een aanzienlijke afname gezien in de doorvoer van NPS. Dat is ook de boodschap die Duitsland uitdraagt, de NPS blijken sinds het stofgroepenverbod in België hoofzakelijk uit Nederland te komen en in veel mindere mate uit België.

In Duitsland zijn zeven NPS stofgroepen bij wet verboden sinds 2016. In 2019 is deze wetgeving geëvalueerd.⁴ De onderzoeksresultaten laten over het algemeen een gemengd beeld zien. Het percentage van gebruik van NPS onder volwassenen tussen 18 en 64 jaar van 0,9% is stabiel gebleven tussen 2015 en 2018. Het gebruik van NPS onder gedetineerden is wel toegenomen. Het totaal aantal NPS-gerelateerde vergiftigingen is in 2019 gedaald ten opzichte van 2016. De onderzoeksresultaten laten geen veranderingen zien in de vraag naar behandeling van mensen met NPS-gerelateerde problemen. Uit de evaluatie blijkt dat er in Duitsland behoefte is aan mogelijkheden om beter te kunnen monitoren. Zo hebben de deelstaten een eigen registratiesysteem van incidenten en intoxicaties waardoor het moeilijk is een landelijk dekkend beeld te krijgen. Het generieke verbod was in eerste aanleg nog vrij beperkt, vooral in vergelijking tot dat van België. Inmiddels is het aantal verboden stofgroepen uitgebreid, onder andere vanwege Nederlandse handelaren die overgingen tot de export van NPS die buiten het Duitse systeem vielen.

De regering spreekt terecht over een uitputtingsslag tussen de producenten en dealers in NPS-en aan de ene kant en de autoriteiten aan de andere kant. Is de kans niet aanzienlijk dat deze uitputtingsslag zich na eventuele aanneming van deze wet gewoon doorzet, maar dan net over de rand van de nieuwe wetgeving? Op basis van welke argumenten denkt de regering dat deze wet daadwerkelijk een doorbraak in de uitputtingsslag met producenten en dealers zal betekenen?

Gezien de gigantische verdiensten die worden gegenereerd binnen het drugsdomein (inclusief de NPS-handel) zal altijd sprake zijn van enig kat-en-muisspel. De verwachting is echter dat de invoering van de geplande generieke NPS-wetgeving zal leiden tot een significante afname van de NPS-handel vanuit Nederland. Wij baseren deze verwachting op het gegeven dat in België de export ook sterk is afgenomen na invoering van het generieke verbod. De huidige handel in NPS kenmerkt zich door het opzoeken van de (legale) mazen in de wet. Handelaren in deze middelen zoeken dus naar een manier om legaal drugs te verkopen. We verwachten dat een deel van de handelaren mogelijk stopt, maar een deel kan zich ook verplaatsen naar het buitenland of actief worden in het illegale circuit. Een aantal van de stoffen die met dit wetsvoorstel worden verboden, zijn op dit moment ook al vermengd met de illegale handel met een ondermijnend karakter. Ze worden op de markt gebracht door criminelen die zowel handelen in verboden middelen als dat ze het verbod op een eerdere variant van een stof willen omzeilen door te handelen in legale NPS. De (vermenging met de) illegale markt was en is er dus al. Daarnaast is het uiteraard altijd mogelijk dat men blijft zoeken naar mazen

³ Vlaams Expertisecentrum Alcohol en Andere Drugs (2023). Factsheet Nieuwe Psychoactieve Stoffen. Te raadplegen via factsheet_nps_dec2021_def-1 (vad.be).

⁴ Kraus, L. (2019). Abschlussericht. Evaluation der Auswirkungen des Neue-psychoaktive-Stoffe-Gesetzes (NpSG). Te raadplegen via NpSG Bericht (ift.de).

in de wet en naar middelen die net buiten de scope van dit wetsvoorstel vallen. Dit wetsvoorstel biedt echter de juiste juridische grondslag om efficiënt op te kunnen treden tegen de stofgroepen waarvan wij weten dat ze het meest gebruikt en verhandeld worden in Nederland. Hierdoor kan de capaciteit in de strafrechtketen efficiënt worden benut. Nu wordt de strafrechtketen namelijk ook belast door de inzet van politie en OM voor onderzoek en dat dergelijke stoffen moeten worden geanalyseerd, zonder dat hier sprake is van een onrechtmatig handelen. Daar gaat juist kostbare capaciteit mee verloren.

Kan de regering aangeven hoeveel van de capaciteit van de politie en in de justitiële keten ingezet wordt voor drugsgerelateerde zaken? Worden beleidsalternatieven overwogen, waarmee ook de belasting van deze diensten verminderd zou kunnen worden? Een land als Portugal bijvoorbeeld heeft al in het begin van deze eeuw gekozen voor een heel andere benadering van de drugsproblematiek (decriminalisering en regulering, waarbij de gezondheidsproblematiek centraal staat). Kan de regering aangeven welke effecten op de volksgezondheid en op de inzet van politie en justitie dit heeft gehad? Heeft de regering zich ook serieus op deze benadering georiënteerd? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat zijn de argumenten om het Nederlandse drugsbeleid niet in deze richting te willen ontwikkelen?

De aanpak van drugscriminaliteit is een prioriteit van dit kabinet en er wordt daarom fors geïnvesteerd in de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit. De inzet van de politie op het gebied van drugsgerelateerde criminaliteit heeft ook betrekking op aspecten als drugsoverlast, hulpverlening door drugscriminaliteit, rijden onder invloed etc. Het is niet mogelijk om de totale kosten van de repressieve aanpak van drugs uit de begroting inzichtelijk te maken. Hiervoor zou het noodzakelijk zijn dat in de gehele keten de tijd en kosten worden geregistreerd die aan de aanpak van specifieke delicten en druggerelateerde zaken (criminaliteit voortvloeiende uit drugsgebruik) wordt besteed. Dit is echter helaas niet het geval.

De regering is op hoofdlijnen bekend met het drugsbeleid in Portugal dat in belangrijke mate gericht is op harm reduction, het verminderen van gezondheidsschade door het gebruik van drugs. In de aanpak richt men zich niet op het straffen van mensen met een verslaving, maar op behandeling en resocialisatie. Een kleine gebruikershoeveelheid wordt gedoogd. Cijfers laten zien dat deze aanpak – die overigens vergelijkbaar is met die in Nederland – succesvol is op het gebied van de volksgezondheid, getuige een jarenlange daling in het aantal sterfgevallen door een overdosis en het aantal HIV-diagnoses, alsmede een sterke afname van het aantal gevangenisstraffen voor drugsdelicten. Ook de legalisering van medicinale cannabis heeft een belangrijke invloed gehad op de afname van het aantal drugsdelicten. Het gebruik van NPS is in Portugal, evenals in Nederland, gering.

Daar waar het Portugese drugsbeleid succesvol is gebleken op het gebied van volksgezondheid, lijkt het beleid in relatie tot de aanpak van drugscriminaliteit soms wel ter discussie te staan.⁵

Daarnaast maakt de internationaal-juridische context dat regulering van de binnenlandse keten van harddrugs niet mogelijk is. Het Nederlandse beleid ten aanzien van drugsbestrijding wordt mede ingegeven door de verplichtingen die deel uitmaken van (internationale) verdragen over

⁵ <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2518969-portugees-drugsbeleid-is-wereldwijd-voorbeeld-maar-in-eigen-land-groeit-kritiek>.

drugsbestrijding waarbij Nederland partij is. Regulering lukt zelfs niet als we hier in Europa overeenstemming op hebben: hiervoor is op wereldniveau consensus nodig. En die is er niet. Voor het kabinet is het vooral zaak om te doen wat wél effect heeft, en daar wordt dus op gefocust. Door de inzet op voorkomen, op het verstoren van het verdienmodel en het doorbreken van criminele netwerken en op het straffen en het beschermen, zorgen we dat georganiseerde criminaliteit en de verwoestende effecten daarvan op de samenleving, beperkt worden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De regering schrijft op p. 8 van de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer⁶: «Hoewel het aantal stoffen dat ter controle staat van de Verenigde Naties reeds sterk werd uitgebreid, blijken heel wat nieuwe stoffen niet te voldoen aan de door de Verenigde Naties gestelde criteria en staan ze bijgevolg ook niet onder hun controle». Deze stoffen worden op internationaal niveau dus niet gekwalificeerd als gevaarlijk voor de volksgezondheid. Waarom komt de regering ten aanzien van de stofgroepen die met dit wetsvoorstel worden verboden tot een ander oordeel over het gevaar voor de volksgezondheid? Waarom worden in de internationale drugsverdragen geen stofgroepen verboden, maar uitsluitend middelen?

De internationale drugsverdragen stammen uit 1961, respectievelijk 1971. Uitgangspunt is de beoordeling per stof, waarbij soms ook naar stofgroepen werd gekeken. De individuele stoffen uit die stofgroepen zijn vervolgens op één van de lijsten van de betreffende verdragen opgenomen. Ten aanzien van de criteria die hiervoor worden toegepast baseert de WHO zich op in de literatuur gemelde ziekenhuisopnamen, overlijdensgevallen, de kans op misbruik/verslaving en het werkingsmechanisme. Dat er nog onvoldoende terug te vinden is in de literatuur over de effecten van bepaalde stoffen, betekent zeker niet dat deze niet gevaarlijk zijn voor de volksgezondheid.

De regering komt niet met een ander oordeel, maar hanteert in dit geval het voorzorgsprincipe gebaseerd op de wetenschappelijke kennis over risico's van stofgroepen gecombineerd met kennis van individuele stoffen binnen een groep. Deze kennis staat centraal in de risicobeoordelingen van NPS door het CAM, het European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA) en de World Health Organisation Expert Committee on Drug Dependence (WHO/ECDD).

Uit onderzoek naar eerdere verboden van bepaalde middelen blijkt dat gebruikers uitwijken naar nieuwe middelen die vaak onbekender en/of schadelijker zijn dan het (recent) verboden middel.⁷ De gevolgen voor de volksgezondheid hiervan waren daardoor vaak tegengesteld aan het beoogde doel van het verbod. Welke aanwijzingen heeft de regering dat de nu voorgestelde verboden tot een andere uitkomst zullen leiden?

Een verbod van een stof kan inderdaad leiden tot een verschuiving naar het gebruik van een andere stof. Door de keuze van de stofgroepen en de zorgvuldig opgestelde definitie daarvan, worden geen nieuwe vertegenwoordigers op de markt verwacht. Dat laat onverlet dat mensen altijd terug kunnen grijpen naar andere ook al verboden middelen, zoals amfetamine, cocaïne, MDMA en cannabis. Omdat het gebruik van NPS in

⁶ Kamerstukken II 2023/24, 36 159, nr. 6.

⁷ Wetenschappelijke factsheet Wijziging van de Opiumwet, blz. 1 en blz. 5 (2022D37560) (<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2022Z17687&did=2022D37560>)

Nederland relatief beperkt is en de voorkeur reeds ligt bij de bekende klassieke drugs, wordt de kans op een verschuiving gering geacht.

Uit Het Grote Uitgaansonderzoek 2023 onder uitgaanders tussen de 16 en 35 jaar blijkt dat het gebruik van NPS 3-MMC in de afgelopen jaren fors is gestegen, van 8,9% in 2020 naar 33,7% in 2023.⁸ 3-MMC staat sinds oktober 2021 op lijst II van de Opiumwet en is dus verboden. Ook het gebruik van NPS 4-MMC is toegenomen, van 6,3% in 2020 naar 16,7% in 2023, terwijl 4-MMC al in 2012 verboden is. Het aantal meldingen van incidenten met 3- of 4-MMC is toegenomen van 3% in 2021 naar 6% in 2022. Welke lessen trekt de regering uit dit onderzoek over de verwachte effectiviteit van het stofgroepenverbod?

Het verbieden van individuele stoffen of stofgroepen an sich is niet voldoende om alle gezondheidsschade door gebruik van NPS in te perken. Aanvullend monitoren en inzicht krijgen in motieven voor gebruik en die kennis inzetten voor preventie met name ook richting nieuwe doelgroepen zoals jongeren blijft essentieel. Wel geeft een verbod handvatten om de beschikbaarheid in te perken.

Een belangrijke kanttekening bij dit onderzoek is dat het gaat om een specifieke doelgroep. Het gebruik van NPS onder de algemene bevolking is laag. Vandaar dat het van belang is om soms in te zoomen op specifieke doelgroepen en ook daar goed de cijfers te duiden. In het geval van 4-MMC is op basis van het DIMS bekend dat de samenstelling al langer anders is dan hoe het verkocht is. Men veronderstelt 4-MMC te gebruiken, maar in feite was dit voor het verbod op 3-MMC in ongeveer de helft van de gevallen 3-MMC en na het verbod weer nieuwe varianten waaronder 3-CMC en 2-MMC. Deze ontwikkeling in steeds nieuwe varianten binnen een stofgroep illustreert het belang van een stofgroepenverbod.

De leden van de D66-fractie vragen welke lessen de regering trekt uit de generieke verboden van NPS in Frankrijk, Ierland, Oostenrijk, Polen, België en Duitsland? De regering verwacht dat de verschuiving van gebruik van NPS naar klassieke drugs beperkt zal zijn. Wat is het effect van generieke verboden van NPS op het gebruik van klassieke drugs in bovengenoemde landen? Wat is het effect van generieke verboden op de volksgezondheid in deze landen?

Bij de meeste landen is een generieke NPS-wet ingevoerd vanuit een voorzorgsprincipe en heeft er geen volledige evaluatie plaatsgevonden met uitzondering van Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. In andere landen zijn wel verschillende effecten gemeten, maar het effect op de volksgezondheid kan niet zo worden beantwoord. Het gebruik van NPS is over het algemeen ook in deze landen laag, dus voor cijfers moet ook hier ingezoomd worden op verschillende doelgroepen. Die informatie is lang niet altijd beschikbaar. Daarnaast verschilt de situatie wat betreft NPS-gebruik ook dusdanig per land dat het niet mogelijk is om landen met elkaar te vergelijken.

De resultaten van het evaluatieonderzoek in Duitsland laten over het algemeen een gemengd beeld zien.⁹ Het percentage van gebruik van NPS onder volwassenen tussen 18 en 64 jaar van 0,9% is stabiel gebleven tussen 2015 en 2018. De onderzoeksresultaten laten wel zien dat sommige NPS-gebruikers vaker drugs zijn gaan gebruiken buiten de verboden stofgroepen, mede als gevolg van de creativiteit van Nederlandse

⁸ Bijlage bij *Kamerstukken II 2023/24*, 24 077, nr. 536.

⁹ Kraus, L. (2019). Abschlussericht. Evaluation der Auswirkungen des Neue-psychoaktive-Stoffe-Gesetzes (NpSG). Te raadplegen via NpSG Bericht (ift.de).

producenten en handelaren van NPS. Het aantal verboden stofgroepen is in Duitsland daarom inmiddels uitgebreid. Een verband tussen de NPS-wetgeving en een toename van het gebruik van klassieke drugs is niet gevonden.

In Polen lijkt dezelfde ontwikkeling te zijn geconstateerd. Als reactie op een markt die NPS-wetgeving structureel omzeilt, zijn tussen 2009 en 2015 steeds nieuwe stof- en stofgroepverboden aan de wetgeving toegevoegd.¹⁰ Verder lijkt uitvoerige media-aandacht voor NPS in Polen te hebben bijgedragen aan de normalisering ervan. Dat moet in Nederland worden voorkomen.

In Frankrijk spelen NPS een geringe rol. De nationale context biedt daarvoor twee verklaringen. Ten eerste zijn er geen fysieke smartshops in Frankrijk, wat de NPS-consumptie heeft vertraagd. Bovendien speelt het redactionele beleid van Franstalige online discussieforums ook een beschermende rol: leden worden verzocht alleen de chemische namen van de stoffen te gebruiken. Dit beperkt de zichtbaarheid en aantrekkingskracht van stoffen voor jonge gebruikers, samen met de verspreiding van onjuiste informatie.

Het gebruik van NPS is in België, Ierland en Oostenrijk, net als in Nederland, beperkt.¹¹ De NPS-wetgeving is in deze landen met name ingevoerd om de handel in deze stoffen aan te kunnen pakken. Er heeft nog geen evaluatie plaatsgevonden. Wel is bekend dat de export van NPS na het generieke verbod in België sterk is afgenomen.

De leden van de fractie van D66 vrezen voor meer illegale dumpingen van drugsafval in de natuur door het voorliggende wetsvoorstel. Kan de regering uitsluiten dat het verbod zal leiden tot meer illegale dumpingen en daarmee meer schade aan natuur en milieu? Wat is het effect van generieke verboden op afvaldumpingen in landen met zulke verboden (Frankrijk, Ierland, Oostenrijk, Polen, België en Duitsland)? Hoe is de regering van plan te voorkomen dat het verbod leidt tot een toename van illegale dumpingen van drugsafval?

Allereerst wil ik hierbij opmerken dat het merendeel van de NPS niet in Nederland wordt geproduceerd, maar afkomstig is uit China en India. Het kant-en-klare product wordt vaak in bulk hier naartoe getransporteerd en vervolgens in Nederland gereed gemaakt voor verkoop en verzending naar consumenten over de hele wereld. Daarnaast heeft het feit dat NPS in omringende landen verboden zijn en in Nederland niet, een aanzuijgende werking op de handel hiervan vanuit Nederland als mondiaal knooppunt. Het aandeel in Nederland geproduceerde NPS is dus al zeer beperkt. De inschatting is dat de productie van NPS nog meer afneemt zodra het verbod in werking treedt. Anderzijds is de verwachting dat de al geringe gebruikersmarkt door het verbod nog meer afneemt. Het voordeel van legaal verkrijgbare bestanddelen verdwijnt dan. Bij elkaar genomen is daarom de verwachting dat nadat het NPS-verbod in werking is getreden slechts een zeer klein gedeelte van het drugsafval dat in de leefomgeving belandt verband houdt met de productie van verboden NPS. Verreweg de

¹⁰ Bujalski, M., Dąbrowska, K., & Wieczorek, Ł. (2017). New psychoactive substances in Poland. The analysis of policy responses and its effects. *Alcoholism and Drug Addiction/Alkoholizm i Narkomania*, 30(3), 171–184.

¹¹ Vlaams Expertisecentrum Alcohol en Andere Drugs (2023). Kwantitatief Uitgaansonderzoek 2022. Te raadplegen via uitgaansonderzoek 2022 (vad.be)
Health Research Board (2023). Factsheet: New psychoactive substances – the Irish situation. Te raadplegen via HRB Document Template (drugsandalcohol.ie).

meeste dumpingen van drugsafval betreffen momenteel de productie van synthetische drugs, niet zijnde NPS.

De leden van de D66-fractie hebben een aantal vragen over de monitoring en de evaluatie van het wetsvoorstel. Voorafgaand aan de inwerking-treding van het wetsvoorstel zal er een nulmeting worden uitgevoerd en vervolgens wordt het effect van het verbod een jaar lang gemonitord. Vanwege het amendement-Jansen¹² wordt het wetsvoorstel na drie jaar geëvalueerd. Wanneer heeft het wetsvoorstel volgens de regering zijn doel bereikt? Welke indicatoren zullen er worden gebruikt voor de nulmeting, monitoring en evaluatie? In de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer schrijft de regering op p. 18: «Doordat het gebruik van NPS in Nederland zo beperkt is, ligt het niet in de rede dat de voorgestelde NPS-wetgeving tot een aanzienlijke verschuiving van NPS naar klassieke drugs zal leiden. Door het geringe gebruik zal een eventuele verschuiving in gebruik daarnaast lastig waarneembaar en meetbaar zijn». De leden van de fractie van D66 vinden een verschuiving in gebruik van nu nog legale middelen naar klassieke (illegale) drugs zeer relevant voor de evaluatie van het wetsvoorstel. Hoe zal de regering dit effect toch gaan meten? In de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer schrijft de regering (p. 33) dat een causaal verband tussen het stofgroepenverbod en sterfgevallen waar een NPS bij betrokken is in het Verenigd Koninkrijk niet kan worden vastgesteld. Hoe kan een causaal verband tussen het stofgroepenverbod en effecten van de wet in Nederland vast worden gesteld, aangezien het gebruik in Nederland lager is dan in het Verenigd Koninkrijk?

De effecten van de wetgeving in het Verenigd Koninkrijk en die van Nederland kunnen niet zomaar met elkaar vergeleken worden. De omstandigheden zijn niet vergelijkbaar, zo is er bijvoorbeeld een groot verschil in de gebruikersmarkt tussen beide landen. Wel kan de evaluatie van de wetgeving in het Verenigd Koninkrijk model staan voor hoe deze in Nederland uit te voeren. Het Home Office van het Verenigd Koninkrijk heeft gebruik gemaakt van een logisch model met indicatoren (input: implementatie wet, activiteiten: aanbod/handel, output: afname beschikbaarheid, uitkomst: afname gebruik en impact: afname maatschappelijke en gezondheidsschade) waarvan we ook in Nederland gebruik zullen maken. Aanvullend zal in Nederland in ieder geval gekeken worden naar de samenstelling van NPS voor en na het verbod via de testservices van het Drugs Informatie en Monitoring Systeem (DIMS) en zal het aanbod op webshops worden bijgehouden. Tenslotte zal er gevolgd worden welke NPS er op diverse fora besproken worden.

Met de handel vanuit Nederland in NPS wordt momenteel veel geld verdiend. NPS-handelaren en NPS-producenten uit andere landen – waar NPS wel al strafbaar gesteld zijn – zijn naar Nederland gekomen om hun NPS-handel voort te zetten. Dit houdt dan ook in dat Nederland momenteel deze verkopers de mogelijkheid biedt om handelingen die in hun land van herkomst strafbaar zijn, vanuit Nederland voort te zetten. Het doel van de wet is om de handel en productie van NPS tegen te gaan.

In de evaluatie wordt – naast de gevolgen voor de volksgezondheid – ook gemonitord en geëvalueerd wat de consequenties zijn van de wetswijziging voor de productie en handel in NPS, op basis van justitiële gegevens (zoals inbeslagnames en vervolging). Hiermee verwachten we, naast het monitoren en evalueren van het verbod op de volksgezondheid, het effect van de wetgeving vollediger te kunnen meten, aangezien het aantal gebruikers in Nederland inderdaad summier is.

¹² Kamerstukken II 2023/24, 36 159, nr. 9.

Welke maatregelen kan de regering nemen als tussentijds blijkt dat het wetsvoorstel ongewenste (neven)effecten heeft, bijvoorbeeld als de kwaliteit van de geteste drugs afneemt of als het gebruik van klassieke drugs, tegen de verwachting van de regering in, toeneemt?

Doordat het gebruik van NPS in Nederland zo beperkt is, ligt het niet in de rede dat de voorgestelde NPS-wetgeving tot een aanzienlijke verschuiving van NPS naar klassieke drugs zal leiden. Door het geringe gebruik zal een eventuele verschuiving in gebruik daarnaast lastig waarneembaar en meetbaar zijn. Als er in de toekomst sprake is van een toename van gebruik in klassieke drugs, zal het moeilijk zijn om vast te stellen of dit komt door de NPS-wetgeving of door andere factoren.

De NPS-markt wordt in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) gemonitord door het Meldpunt Nieuwe Drugs dat via zijn partners tweemaal per jaar informatie over NPS verzamelt en analyseert. Het gaat daarbij om informatie vanuit de testservices van het Drugs Informatie en Monitoring Systeem (DIMS) en laboratoriumdata over NPS van het Douanelaboratorium, alsmede van het Nederlands Forensisch Instituut (NFI). Deze informatie wordt gecombineerd met data van de Monitor Drugsincidenten (MDI), het Nationaal Vergiftigingen Centrum (NVIC) en data verkregen door het systematisch monitoren van de belangrijkste Nederlandse drugsfora. In aanvulling daarop worden de ontwikkelingen in het gebruik van NPS gemonitord door onderzoeken onder bepaalde groepen waar NPS-gebruik voorkomt, zoals uitgaanders. Hierdoor ontstaat inzicht in de ontwikkelingen en effecten van de op de Nederlandse markt aanwezige NPS en een indicatie van de ontwikkelingen in het gebruik van NPS.

Indien daar aanleiding toe ontstaat, zal extra worden geïnvesteerd in voorlichting en preventie.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de ChristenUnie

Doordat een gehele stofgroep kan worden verboden waarvan meerdere stoffen op de bij de Opiumwet behorende lijst I staan, lijkt dit wetsvoorstel de mogelijkheden te verruimen om in te spelen op beperkte wijzigingen in de samenstelling van verdovende middelen om daarmee het strafbare karakter te ontwijken. De leden van de ChristenUnie-fractie steunen die beoogde verruiming van de mogelijkheid om op te treden, maar hebben de indruk dat het toevoegen van middelen en/of groepen van stoffen aan de bij de Opiumwet behorende lijsten nog altijd een langdurige procedure vergt, waardoor producenten van zeer schadelijke verdovende middelen de kans hebben om intussen nieuwe uitwijkmogelijkheden voor te bereiden. Kan de regering reflecteren op de wijzigingsprocedure en aangeven waar daarin versnelling kan worden aangebracht?

Een stofgroep kan bij algemene maatregel van bestuur toegevoegd worden aan lijst IA. Er is gekozen voor een algemene maatregel van bestuur, omdat dit passende waarborgen biedt en zo aangesloten wordt bij de bestaande systematiek in de Opiumwet. Zo'n algemene maatregel van bestuur zal uiteraard met alle voortvarendheid in procedure worden gebracht. Indien een bepaalde substantie of een preparaat daarvan met spoed moet worden verboden, kan hiervoor gebruik worden gemaakt van de spoedprocedure, zoals neergelegd in artikel 3a, vijfde lid, van de Opiumwet.

De wijzigingsprocedure zou versneld kunnen worden door te bepalen dat een stofgroep bij ministeriële regeling toegevoegd kan worden aan lijst IA. Dan hoeven enkele procedurele stappen niet doorlopen te worden.

Zo is geen advies van het CAM nodig en hoeft geen advies gevraagd te worden aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Dit zal enkele maanden tijdswinst opleveren. Deze waarborgen acht de regering echter van groot belang, aangezien personen strafrechtelijk vervolgd kunnen worden bij overtreding van de verboden.

Een andere mogelijkheid is om een spoedprocedure op te nemen, zodat een stofgroep, ingeval van spoed, bij ministeriële regeling verboden kan worden, in afwachting van de algemene maatregel van bestuur die de stofgroep toevoegt aan lijst IA. Hiervoor is niet gekozen, omdat dit alleen vanwege spoedeisendheid wenselijk zou zijn. De regering verwacht niet dat vanwege nu onbekende stoffen een gehele stofgroep met spoed verboden zou moeten worden.

In verband met de door deze leden gewenste daadkrachtige aanpak van productie en handel in verdovende middelen en in het bijzonder de zogeheten «designer drugs» vragen de leden van de ChristenUnie-fractie net als in de eerdere fase van de parlementaire behandeling aandacht voor de bestaande procedure op grond van artikel 3a, lid 5 van de Opiumwet, waarmee een middel met grote spoed via een ministeriële regeling verboden kan worden. Deze procedure wordt alleen bij hoge uitzondering gebruikt, maar is, anders dan de eerder aangehaalde wijzigingsprocedure, buitengewoon voortvarend. De regering heeft in debat met de Tweede Kamer toegezegd advies in te winnen over de vraag of die spoedprocedure nu wellicht nog te weinig benut wordt. Kan de regering aangeven wanneer dat advies te verwachten is en welke tussenwegen er wellicht nog te vinden zijn tussen de tijdrovende procedure en de spoedprocedure? Ook vernemen deze leden graag of er in dit opzicht goede ervaringen zijn in andere EU-lidstaten.

De regering heeft hierover advies ingewonnen bij het CAM dat tot taak heeft ervoor zorg te dragen dat nieuwe drugs aan een risicoschatting worden onderworpen volgens vastgelegde procedures en criteria. Op basis van de uitkomst van deze risicoschatting geeft het CAM advies aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over toepasselijke maatregelen. Het CAM heeft tevens een coördinerende taak bij het vroegtijdig signaleren van nieuwe drugs, daarbij gebruik makend van de diverse monitoringssystemen die reeds voorhanden zijn. Bij het uitvoeren van deze taken worden zorgvuldig opgestelde procedures gevolgd. Het CAM is van mening dat deze volstaan en ziet geen aanwijzingen dat de mogelijkheid van een spoedprocedure te weinig wordt benut. Een spoedprocedure kan worden toegepast als er duidelijke signalen zijn dat een nieuw middel het bewustzijn van de mens beïnvloedt en bij gebruik door de mens kan leiden tot schade aan zijn gezondheid en schade voor de samenleving, onderbouwd door een informatierapport of quickscan, samengesteld of uitgevoerd door het CAM in samenwerking met de Commissie Risicobeoordeling nieuwe drugs. De situatie wordt dan dermate ernstig geacht dat er niet kan worden gewacht op een volledige risicobeoordeling en het CAM kan dan adviseren gebruik te maken van de spoedprocedure. Een verbod vooruitlopend op enige vorm van beoordeling wordt ongewenst geacht. Bovendien, tegelijk met de vaststelling van deze ministeriële regeling dient het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur met dezelfde inhoud ter beoordeling aan de ministerraad te worden aangeboden. De ministeriële regeling blijft, behoudens eerdere intrekking, van kracht totdat de algemene maatregel van bestuur waarbij het betreffende middel wordt aangewezen in werking treedt, doch uiterlijk tot een jaar na het inwerkingtreden van de regeling. Met andere woorden, binnen een jaar na vaststelling van de ministeriële regeling moet alsnog de formele procedure worden gevolgd voor de volledige beoordeling van een nieuw middel of nieuw gebruik van een

middel. De spoedprocedure is in Nederland één keer ingezet in 2012 toen in korte tijd een aantal mensen overleden na het gebruik van 4-methylamfetamine (4-MA) Nieuwe drug 4-MA per direct verboden I RIVM. In overige beoordelingen was zorgvuldig onderzoek naar de rol van het middel in de casuïstiek noodzakelijk en gaf de aard van de incidenten geen aanleiding tot een verzoek tot een spoedprocedure. Sinds het CAM operationeel is (januari 1999), is er éénmaal gebruik gemaakt van de spoedprocedure.

Met onderhavig wetsvoorstel wordt tegemoetgekomen aan de behoefte aan voortvarendheid. Alle nieuwe middelen die op basis van hun chemische structuur vallen onder de meest voorkomende stofgroepen zullen automatisch verboden zijn. Op basis hiervan acht het CAM de kans zeer klein dat er in de toekomst gebruik gemaakt zou moeten worden van de spoedprocedure. Er is op dit moment geen informatie voorhanden over de ervaring van andere EU-landen met de toepassing van een spoedprocedure.

Zoals al eerder aangehaald maakt het voorliggende wetsvoorstel het mogelijk stofgroepen te verbieden waarvan meerdere stoffen op lijst I van de Opiumwet staan. Het wetsvoorstel heeft echter geen betrekking op stofgroepen waarvan stoffen uitsluitend op lijst II staan en evenmin op stofgroepen waarvan slechts één stof op lijst I staat. Hoe wordt gemonitord of deze beperking afdoende is om effectief in te kunnen spelen op de permanent ontwikkelende drugsmarkt?

De NPS-markt wordt in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) gemonitord door het Meldpunt Nieuwe Drugs dat via zijn partners tweemaal per jaar informatie over NPS verzamelt en analyseert. Het gaat daarbij om informatie vanuit de testservices van het Drugs Informatie en Monitoring Systeem (DIMS) en laboratoriumdata over NPS van het Douanelaboratorium, alsmede van het Nederlands Forensisch Instituut (NFI). Deze informatie wordt gecombineerd met data van de MDI, het Nationaal Vergiftigingen Centrum (NVIC) en data verkregen door het systematisch monitoren van de belangrijkste Nederlandse drugsfora. In aanvulling daarop worden de ontwikkelingen in het gebruik van NPS gemonitord door onderzoeken onder bepaalde groepen waar NPS-gebruik voorkomt, zoals uitgaanders. Dit laatste door middel van het Grote Uitgaansonderzoek uitgevoerd door het Trimbos-instituut. Hierdoor ontstaat inzicht in de ontwikkelingen en effecten van de op de Nederlandse markt aanwezige NPS en een goede indicatie van de ontwikkelingen in het gebruik van NPS.

De Raad van State drong al aan op een doelmatige selectie van te verbieden stofgroepen.¹³ De leden van de ChristenUnie-fractie onderschrijven die oproep. Te verbieden stofgroepen moeten niet te omvangrijk zijn, om te voorkomen dat heel veel uitzonderingen, ontheffingen en vrijstellingen nodig zijn. Tegelijkertijd moeten te verbieden stofgroepen ook niet te beperkt zijn om te voorkomen dat het bestaande kat-en-muisspel tussen producenten en overheid blijft zoals het is. Kan de regering heel concreet duiden waarop de overtuiging is gebaseerd dat het voorgestelde daarin de juiste balans vormt? En mogen de leden van de ChristenUnie-fractie ervan uitgaan dat dit balansvraagstuk nadrukkelijk betrokken wordt bij de voorgenomen evaluatie van de wet?

Het werken met de huidige specifieke wetgeving werkt het kat-en-muisspel inderdaad in de hand omdat de procedures die benodigd zijn om stoffen toe te voegen zorgvuldig zijn en daarmee tijd kosten. Daarbij

¹³ Kamerstukken II 2021/22, 36 159, nr. 4, p. 2.

kan het CAM slechts enkele adviesaanvragen per jaar aan. Generieke wetgeving waarbij, in plaats van specifieke stoffen, stofgroepen worden verboden zal dit kat-en-muisspel in grotere mate in ons voordeel beslechten. Voor een goede balans richten wij ons nu op de groepen stoffen die afgeleid zijn van middelen die op lijst I bij de Opiumwet staan (en daarmee een naar verwachting vergelijkbaar gezondheidsrisico kennen) en die relatief het meest worden gebruikt en aangetroffen in de productie en handel. Daarnaast is ervoor gekozen om de zeer potente fentanyl-achtige stoffen als generieke groep mee te nemen vanwege het hoge risico voor de volksgezondheid. Deze lijst is op basis van kennis en ervaring van de IGJ en het NFI tot stand gekomen en houdt rekening met internationale ontwikkelingen en mogelijke dreigingen zoals bijvoorbeeld de synthetische opioïden problematiek in de Verenigde Staten. De ontwikkelingen zullen uiteraard voortdurend gemonitord blijven worden en ook bij de evaluatie van de wet aan bod komen.

Productiemiddelen voor de vervaardiging van synthetische drugs kunnen ook legale toepassingen hebben. In dit verband is wel overwogen om te komen tot een omkering van de bewijslast voor bezit en gebruik. Op die manier zou de (bewijs)drempel voor het aanpakken van illegale toepassing van dergelijke productiemiddelen kunnen worden verlaagd. Uit eerdere beantwoording door de regering leiden de leden van de fractie van de ChristenUnie af dat een dergelijke omkering van de bewijslast als niet proportioneel wordt beschouwd. Kan de regering dat standpunt nader toelichten? Zou een andere benadering van aanschaf en bezit van de bedoelde productiemiddelen wellicht de druk op de strafrechter kunnen verlichten, doordat dan niet altijd de route van vervolging wegens strafbare voorbereidingshandelingen op grond van artikel 10a van de Opiumwet nodig is?

In de brief aan uw Kamer van 21 oktober 2022 (*Kamerstukken II 2022/23, 24 077, nr. 503*) ben ik nader ingegaan op het vraagstuk van een omgekeerde bewijslast voor het bezit van specifieke voorwerpen die worden gebruikt voor de productie van deze drugs, zoals gemodificeerde ketels, tabletteermachines en centrifuges. Deze voorwerpen kunnen worden gebruikt voor de illegale productie van drugs, maar hebben in de dagelijkse praktijk ook legale toepassingen. Navraag bij de organisaties in de strafrechterketen die zich bezighouden met de opsporing en vervolging binnen de illegale drugsindustrie leert dat zij de (bewijsvoering bij) vervolging voor drugsproductie op dit moment niet beschouwen als een hindernis. Het bestaande verbod op voorbereidingshandelingen voor de productie van drugs in artikel 10a van de Opiumwet en de chemicaliën die zijn verboden onder artikel 4a Wet voorkoming misbruik chemicaliën, biedt volgens hen voldoende mogelijkheden voor vervolging.

In de brief is ook aangegeven dat is verkend of omkering van de bewijslast inderdaad behulpzaam zou zijn in de opsporing en vervolging. Uit de gevoerde gesprekken is gebleken dat omkering van de bewijslast als niet-proportioneel wordt gezien. Als het zo zou zijn dat er een helder onderscheid kan worden gemaakt tussen bezit voor illegale toepassingen en legale toepassingen, alleen gebaseerd op het voorwerp, zou een omkering van de bewijslast misschien denkbaar zijn. De betreffende voorwerpen hebben, zoals in de brief beschreven, echter ook een (brede) legale toepassing. Alleen bezit van één van deze voorwerpen is daarmee niet genoeg voor vervolging. Het omkeren van de bewijslast, waarbij een gebruiker van het voorwerp moet aantonen dat het voorwerp niet voor illegale doeleinden wordt gebruikt, zou daarmee niet proportioneel zijn voor bonafide gebruikers. Het probleem is namelijk dat bonafide gebruikers waarschijnlijk wel zouden kunnen aantonen dat zij het

voorwerp voor legale doeleinden gebruiken, maar niet onomstotelijk kunnen aantonen dat ze het niet (ook) gebruiken voor illegale doeleinden.

Op grond van het bovenstaande moet ook de vraag of een andere benadering van aanschaf en bezit van de bedoelde productiemiddelen wellicht de druk op de strafrechtketen zou kunnen verlichten, doordat dan niet altijd de route van vervolging wegens strafbare voorbereidingshandelingen op grond van artikel 10a van de Opiumwet nodig is, voortsnog ontkennend worden beantwoord. Een andere benadering van aanschaf en bezit lijkt minder eenvoudig te realiseren, omdat de bedoelde productiemiddelen heel vaak wel een legale toepassing kunnen hebben. Alsdan zal het legale economische verkeer kunnen worden belemmerd, zonder dat daarvoor vanuit het oogpunt van de criminaliteitsbestrijding een klemmende reden is, omdat de huidige wetgeving volgens de partners voldoende basis biedt om de drugsproductie strafrechtelijk aan te pakken. Ik hecht zwaar aan het advies van de collega's uit de praktijk, in dit geval OM en politie, die aangeven dat zij dit voorstel niet nodig hebben voor de uitoefening van hun taak en het daarbij niet proportioneel vinden.

De productie en handel in verdovende middelen en in nieuwe psychoactieve stoffen zijn vanzelfsprekend geen exclusief Nederlands probleem. Kan de regering aangeven op welke wijze bijvoorbeeld in Benelux-verband wordt samengewerkt op dit terrein, evenals met een belangrijk buurland als Duitsland? Is de wetgeving in die landen voldoende in lijn met het voorgestelde om dit wetsvoorstel ook grensoverschrijdend uitvoerbaar en handhaafbaar te laten zijn?

Zowel België als Duitsland beschikken over generieke wetgeving op grond waarvan groepen van NPS bij voorbaat worden verboden. Daarmee vallen de verschillende stoffen die tot een verboden stofgroep behoren, onder het generieke verbod. De lijsten van de verboden stoffen vertonen grote overeenkomsten maar zijn hier en daar verschillend, vanwege nationale keuzes en voorkeuren. De lijst van de drie in Nederland te verbieden stofgroepen is tot stand gekomen op basis van kennis en ervaring en rekening houdend met internationale ontwikkelingen. Deze lijst omvat bijvoorbeeld fentanyl-varianten en synthetische cannabinoïden, die door landen om ons heen reeds zijn verboden. De strafbaarstelling van NPS in Nederland is dan ook van belang voor de justitiële samenwerking met andere landen, niet alleen om beter te kunnen voldoen aan verzoeken om rechtshulp van andere landen maar ook om rechtshulpverzoeken te kunnen richten aan andere landen, en daarmee dit wetsvoorstel ook grensoverschrijdend te kunnen uitvoeren en handhaven. Wel laten de ervaringen in andere landen zien dat risicobeoordelingen en aanvullingen op wetgeving nodig blijven voor NPS uit stofgroepen die niet gedekt zijn (bijvoorbeeld nieuwe benzodiazepines en tryptamines). Periodieke monitoring en evaluatie van gezondheidseffecten blijven na invoering van de NPS-wetgeving dan ook noodzakelijk om te waarborgen dat de wetgeving up to date blijft.

De strafbaarstelling van NPS in Nederland maakt het voor politie en justitie mogelijk om in Nederland op te treden tegen de handelaren en producenten van synthetische drugs. Daarnaast is het verbod van belang voor de justitiële samenwerking met andere landen. Voor Duitsland en de andere EU-landen geldt dat de samenwerking op basis van het Europees Opsporingsbevel wordt vereenvoudigd, omdat de dubbele strafbaarheid wordt getoetst als er een terugkeergarantie wordt gevraagd of als er een strafovername in beeld is.

Er gebeurt veel op het gebied van internationale samenwerking om de drugshandel, inclusief die uit Nederland, tegen te gaan. Bij bestaande

internationale samenwerkingsstructuren moet gedacht worden aan de volgende bilaterale activiteiten: de aanwezigheid van liaisons in de landen, nauwe samenwerking tussen politie-eenheden in de grensregio's met hun Belgische en Duitse collega's, evenals goede structurele samenwerking tussen de Koninklijke Marechaussee met hun Belgische en Duitse partners en de intensievere samenwerking in en tussen de havens van de drie landen, ook op handhaving en opsporing. Ook trekt de Nederlandse Douane samen op met de Belgische Douane in de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Zo is er een nauwe samenwerking tussen de liaisons en worden gezamenlijke acties uitgevoerd met behulp van de inzet van analysecapaciteit in Antwerpen. Ook werken de Nederlandse en de Belgische politie en het openbaar ministerie (OM) in het project «Postkoets» samen bij het tegengaan van de verzending van drugs in post. Het Hit and Run Post Interventieteam (HARP) is een nationale samenwerking tussen de Douane, de politie en het OM om drugsmokkel per post en pakketten tegen te gaan.

Daarnaast bestaat de Hazeldonk-samenwerking tussen de drie Benelux-landen en Frankrijk. In dit verband worden periodiek Etoile-acties georganiseerd voor de bestrijding van internationale drugstransporten en de achterliggende distributienetwerken. Ook maken Nederland, België en Duitsland deel uit van de in 2022 opgerichte coalitie van zes Europese landen voor de bestrijding van de georganiseerde drugscriminaliteit. Op 7 oktober 2022 hebben deze landen in het bijzijn van de Europese Commissie, Europol en Eurojust een gezamenlijk actieplan vastgesteld, waarvan de uitvoering nu gestart wordt.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdD

De leden van de fractie van de hebben met betrekking tot het wetsvoorstel tot het tegengaan van de productie van en de handel in nieuwe psychoactieve stoffen de volgende vragen.

1.

Er worden op verschillende sites door producenten/verkopers NPS-en aangeboden. Aan de hand daarvan kan de volgende lijst van aangeboden middelen worden vastgesteld.¹⁴

1. 2-MMC
2. 4-FMA
3. 4F-MPH
4. a-PiHP
5. 2-FMA
6. 6-ABP
7. 2-METHYL-AP-237 HCl
8. MDPHP
9. Ethyl-Pentedrone
10. 5-MAPB
11. 2-CMC
12. 2C-C
13. 3-FA
14. 3-FMA
15. 3-MEC
16. 3-FPM
17. 4-MPD
18. ADB-BUTINICA
19. 3-MMA

¹⁴ Zie onder meer <https://funcaps.nl/>.

20. 2C-D
21. 3-CEC
22. 3-FEA
23. β -OH-2C-B
24. 4B-MAR
25. 3-FMC
26. 4F-Pihp
27. A-PCYP
28. 4C-MAR
29. 6-CL-ABDA
30. a-D2PV
31. 7-ADD
32. 2C-B-FLY
33. 5-Bromo-DMT
34. AVP
35. 5-MMPA
36. 7-ABF
37. DMC
38. 4F-MAR
39. 3F-a-PVP
40. 4-CL-PVP

1a.

De leden van de PvdD-fractie vernemen graag welke van deze middelen op dit moment al zijn verboden.

1a.

De leden van de PvdD-fractie vernemen graag welke van deze middelen op dit moment al zijn verboden.

Van de middelen alfa-PiHP (4.), 2-methyl-AP-237 (7.) en ADB-BUTINACA (18.) is vorig jaar besloten deze onder internationale controle te brengen op basis van een risicobeoordeling door de WHO. Deze middelen zijn recentelijk aan lijst I van de Opiumwet toegevoegd. De andere middelen in deze lijst zijn afgeleiden van middelen die al zijn verboden op basis van uitgebreide risicobeoordelingen en zullen onder het voorgestelde stofgroepenverbod komen te vallen. Alleen het middel 5-bromo-DMT (33.), dat behoort tot de tryptamines, valt buiten het voorgestelde verbod. Er zijn op dit moment geen signalen dat deze stof separaat onder controle zou moeten worden gebracht.

1b.

Van welke van die middelen staat onomstotelijk vast dat zij schadelijk zijn voor de volksgezondheid? Op welke onderzoeken wordt dat gebaseerd?

Van drie middelen (4, 7 en 18 op de lijst) is op basis van een risicobeoordeling van de WHO vastgesteld dat deze schadelijk zijn en daarom onder internationale controle moeten worden gebracht.

1c.

Van welke van die middelen staat dat niet onomstotelijk vast?

Van de overige middelen in de lijst is over de schadelijkheid nog onvoldoende gepubliceerd. Dat betekent echter niet dat deze middelen niet schadelijk of minder risicovol zijn. Het zijn afgeleiden van reeds verboden middelen en worden juist op de markt gebracht als alternatief voor de effecten van bestaande illegale drugs. Producenten en dealers kijken wel naar het beoogde effect, maar doen geen onderzoek naar de schadelijkheid van deze middelen. Het gegeven dat deze middelen nog vrij verkrijgbaar zijn (ook voor minderjarigen) via onder andere de genoemde

website is daarom zorgwekkend. Om deze redenen wordt bij dit voorstel het voorzorgsprincipe toegepast.

2.

Deelt de regering het oordeel van de leden van de fractie van de PvdD dat er noch verdragsrechtelijk noch op grond van Europese regelgeving een verplichting bestaat voor Nederland om een wettelijke regeling zoals nu voorgesteld vast te stellen?

De regering deelt het oordeel van de PvdD-fractie. Er bestaan geen verdragsrechtelijke verplichtingen of Europese verplichtingen die nopen tot een stofgroepenverbod. Wel worden regelmatig individuele NPS'en op grond van verdragsrechtelijke verplichtingen toegevoegd aan lijst I of II bij de Opiumwet. Het reguleren van stofgroepen is dus aanvullend op hetgeen internationaal geregeld is.

3.

Deelt de regering het oordeel van de leden van de fractie van de PvdD dat de strafbaarstelling die met het onderhavige voorstel wordt gerealiseerd niet gegrond mag worden op het belang van andere landen om te voorkomen dat hun onderdanen de beschikking kunnen krijgen over NPS-en die in Nederland worden geproduceerd?

De regering leidt uit de vraagstelling af dat de leden van de fractie van de PvdD ervan uitgaan dat de strafbaarstelling die met het onderhavige voorstel wordt gerealiseerd, is gegrond op het belang van andere landen om te voorkomen dat hun onderdanen de beschikking kunnen krijgen over NPS die vanuit Nederland worden verhandeld. Dit is weliswaar één van de, maar bepaald niet de enige overweging die ten grondslag ligt aan het voorliggende wetsvoorstel. Aanleiding voor dit wetsvoorstel is in de eerste plaats de noodzaak tot bescherming van de volksgezondheid. NPS zijn qua werking vergelijkbaar met de klassieke illegale drugs, maar vallen nog niet onder de drugswetgeving. NPS vormen potentieel een ernstige bedreiging voor de volksgezondheid. Daarom moet worden voorkomen dat deze middelen worden gebruikt. Daarbij heeft Nederland ook een verantwoordelijkheid als het gaat om de bescherming van de volksgezondheid van inwoners van andere landen, die de betreffende stoffen vanuit Nederland betrekken. In de tweede plaats beoogt dit wetsvoorstel bij te dragen aan de bestrijding van de drugscriminaliteit. Nederland is een grote producent van synthetische drugs en een doorvoerland van NPS. De georganiseerde criminaliteit kent geen grenzen en dit geldt ook voor de drugscriminaliteit. NPS worden voor een aanzienlijk deel geëxporteerd naar andere landen. Het feit dat NPS in omliggende landen verboden zijn en in Nederland niet, leidt tot een aanzuigende werking op de handel hiervan vanuit Nederland als mondiaal knooppunt. De illegale drugsindustrie richt zich in Nederland ook op NPS om de drugswetgeving te omzeilen. Dit heeft een ondermijnend effect op de samenleving, en leidt tot verwevenheid van de onder- en bovenwereld, inesteling van de georganiseerde misdaad in woonwijken en in legale sectoren en misbruik van legale voorzieningen en structuren. De voorgestelde strafbaarstelling biedt de mogelijkheid om producenten en handelaren van synthetische drugs die onderdeel vormen van een verboden stofgroep in Nederland aan te pakken. Door de productie en handel van deze NPS strafbaar te stellen, kunnen de ondermijnende effecten van deze criminaliteit worden tegengegaan. Dat is van groot belang omdat de export naar andere landen met zich brengt dat deze landen worden geconfronteerd met de gevolgen van de keuzes die in Nederland worden gemaakt met betrekking tot de strafbaarstelling van de drugscriminaliteit. Om de georganiseerde criminaliteit effectief te kunnen bestrijden is een goede internationale samenwerking van essentieel belang. Nederland heeft er belang bij dat

andere landen meewerken aan gemeenschappelijke onderzoeken die erop zijn gericht om de criminele netwerken die zich bezighouden met de handel in en productie van NPS te ontmantelen. Dat is – met het oog op de gezondheidsrisico's die samenhangen met het gebruik van NPS – van belang voor onze Nederlandse burgers. Daarnaast is die samenwerking van belang om te voorkomen dat burgers in de betrokken landen de beschikking krijgen over NPS die in Nederland worden geproduceerd. Daarmee kan de vraag naar dergelijke drugs worden verminderd en dat is ook in het belang van Nederland vanuit criminogeen oogpunt, omdat hierdoor ook het aanbod kan worden afgeremd. De gemeenschappelijke aanpak van verboden NPS in Nederland en in de betrokken landen is dan ook van groot belang voor de bestrijding van de illegale drugscriminaliteit, zowel in Nederland als in de betrokken landen. Het gaat dus om een gedeeld belang.

3a.

Zo nee, uit welke grondwettelijke bepaling volgt volgens de regering dat de Nederlandse wetgever belangen van andere landen mag beschermen?

Er is geen grondwettelijke verplichting tot het beschermen van belangen van andere landen. Niettemin kan het verstandig zijn om met die belangen rekening te houden, zeker als het dienen van die belangen ook nationale belangen dient, zoals de bescherming van de volksgezondheid en de bestrijding van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit. Hiervoor wordt verwezen naar de beantwoording van de vorige vraag van de leden van de fractie van de PvdD.

3b.

Zo ja, hoe verdraagt zich daarmee dat in de memorie van toelichting (p. 6) uitdrukkelijk wordt vermeld: «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?» en (op p. 15) «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.»

Met dit wetsvoorstel wordt de productie en handel van NPS vanuit Nederland beperkt en daarmee tevens het aanbod en ook de gezondheidsproblematiek van deze middelen over de grens. Daar ziet de regering een verantwoordelijkheid.

4.

Is het creëren van de mogelijkheid om te voldoen aan rechtshulpverzoeken uit het buitenland één van de doeleinden van de strafbaarstelling die met het onderhavige wetsvoorstel wordt gerealiseerd?

Ja, dit is inderdaad een van de doeleinden van de voorgestelde strafbaarstelling. Landen om ons heen zijn als gevolg van een toename van gezondheidsincidenten door gebruik van NPS, alsmede de handel in deze stoffen, overgegaan op een generiek verbod op groepen NPS. Omdat NPS in Nederland nog legaal zijn en Nederland een gunstige geografische ligging heeft, vindt veel export van deze stoffen vanuit Nederland plaats. Voor de ons omringende landen is het derhalve ook van belang dat in Nederland een verbod komt op stofgroepen zodat producenten en handelaren in Nederland kunnen worden aangepakt. Maar dit belang ligt – zoals betoogd in de antwoorden op voorgaande vragen van de leden van de fractie van de PvdD – in het verlengde van het Nederlandse belang. Een goede samenwerking hierop met onze buitenlandse partners is in het

belang van de Nederlandse en mondiale volksgezondheid en aanpak van georganiseerde en ondermijnende drugscriminaliteit.

5.

Op grond van het EVRM en de algemene rechtsbeginselen is de Nederlandse wetgever gehouden om strafbare feiten zodanig te omschrijven dat het voor de burger kenbaar en duidelijk is welke gedraging strafbaar is gesteld.

5a.

Hoe kan een burger beoordelen of een middel dat voorkomt op de in vraag 1 vermelde lijst valt onder het bereik van de strafbaarstelling die met het voorstel wordt beoogd?

Allereerst zal voorafgaand aan de inwerkingtreding communicatie plaatsvinden over het verbod. In dat verband zal een lijst worden gepubliceerd met daarop bekende, veel voorkomende vertegenwoordigers van de voorgestelde verboden stofgroepen. Doordat de verboden stofgroepen worden opgenomen op een lijst – de nieuwe lijst IA – bij de Opiumwet is daarnaast voor de burger kenbaar welke stofgroepen onder het verbod vallen. Dit zullen zijn (1) substanties die zijn afgeleid van 2-fenethylamine, (2) cannabimimetica/synthetische cannabinoïden en (3) substanties afgeleid van 4-aminopiperidine. De Opiumwet is openbaar, eventuele aanpassingen van de lijsten bij die wet worden gepubliceerd in het Staatsblad. Van de personen die zich bezighouden met de productie en handel in chemische stoffen mag worden verwacht dat zij zich laten informeren over de wet- en regelgeving, en zich ervan vergewissen dat een stof waarmee zij handelingen willen verrichten, niet behoort tot een stofgroep die is opgenomen op lijst IA. Indien nodig kan men zich wenden tot een deskundige.

5b.

Deelt de regering het oordeel van de leden van de fractie van de PvdD dat als een NPS niet als zodanig in een lijst is opgenomen waarnaar de strafbaarstelling verwijst en het de burger niet op andere gronden kenbaar is dat het om een verboden middel gaat, niet voldaan is aan het kenbaarheidsvereiste, zodat strafrechtelijke handhaving niet mogelijk is?

Uit het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel vloeit onder meer voort dat een strafrechtelijk gehandhaafde norm kenbaar moet zijn voor de burger. De strafbaarstelling van de verschillende handelingen met NPS voldoet aan dat vereiste. De verboden stofgroepen worden gepubliceerd in het Staatsblad. 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. Van de personen die zich bezighouden met de productie van en handel in chemische stoffen mag bovendien worden verwacht dat zij zich laten informeren over de relevante wet- en regelgeving, en zich ervan vergewissen dat een stof waarmee zij handelingen willen verrichten niet behoort tot een stofgroep die is opgenomen op lijst IA. Indien nodig kan men zich wenden tot een deskundige. Indien de persoon die strafrechtelijk wordt vervolgd voor het verrichten van handelingen met een stof die behoort tot een verboden stofgroep niettemin meent dat hij in dat concrete geval niet wist en ook niet kon weten dat de stof in kwestie tot een verboden stofgroep behoort, bijvoorbeeld omdat hij hierover verkeerd is voorgelicht, dan is het uiteindelijk aan de rechter om te beoordelen of die persoon daadwerkelijk verontschuldigbaar in de overtuiging verkeerde dat zijn handelen niet onder het bereik van de strafbaarstelling valt, en hem in het concrete geval daarom geen strafrechtelijk verwijt kan worden gemaakt. Overigens is in andere landen

die reeds generieke NPS-wetgeving kennen tot nu toe niet gebleken dat het kenbaarheidsvereiste in de praktijk problemen oplevert.

5c.

Uit welke rechtspraak volgt dat van een burger verlangd mag worden dat hij zich – zoals in de memorie van toelichting op p. 7 wordt vermeld – dient te «wenden tot een deskundige» om duidelijkheid te verkrijgen over de vraag of een bepaald middel verboden is?

Van de wetgever wordt verlangd dat wetgeving kenbaar en rechtszeker is. Burgers en bedrijven moeten in de gelegenheid zijn gesteld kennis te nemen van wetgeving en wetgeving moet voldoende duidelijk zijn. Hieraan is in de ogen van de regering voldaan. De verboden stofgroepen zijn 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 inwerking-treding van het verbod, inclusief de publicatie van een lijst met de meest voorkomende middelen die onder het stofgroepenverbod komen te vallen.

Aan de andere kant wordt van burgers en bedrijven verwacht dat zij de wet kennen. Dit is een beginsel dat wordt gehanteerd bij de toepassing van recht. Burgers en bedrijven zullen dus enige inspanning moeten verrichten om kennis te nemen van de voor hen relevante wetgeving. Daarbij is het niet onredelijk om te verwachten dat, indien nodig, gespecialiseerde kennis wordt ingeschakeld.

6.

In de memorie van toelichting wordt op p. 1 opgemerkt: «De precieze gezondheidsrisico's van deze nieuwe middelen zijn nog niet in kaart gebracht. Dat ze ernstige gezondheidsschade kunnen opleveren is echter aannemelijk». Kan de regering per middel dat op dit moment op de markt verkrijgbaar is en dat met het wetsvoorstel verboden wordt, aangeven op grond van welke onderzoeken is vastgesteld dat het «aannemelijk» is dat het gebruik ernstige gezondheidsschade kan opleveren?

Van de drie stofgroepen die in het wetsvoorstel genoemd staan, zijn de afgelopen jaren meerdere vertegenwoordigers op lijst I van de Opiumwet geplaatst na een uitgebreide risicobeoordeling van het EMCDDA en of de WHO/ECDD. Het gaat om afgeleiden van bewezen schadelijke middelen die bewust op de markt worden gebracht als legaal alternatief voor de effecten van bestaande illegale drugs. Voor deze nieuwe stoffen wordt ook dezelfde chemische basisstructuur gebruikt als die van de verboden drugs. Op basis van deze wetenschap, die ondersteund wordt door in de toxicologie toegepaste technieken zoals read-across en structuur-activiteitsrelaties, is het aannemelijk dat de middelen vallend onder de drie stofgroepen (eveneens) tot ernstige gezondheidsschade kunnen leiden.

7.

Naast het in de memorie van toelichting genoemde onderzoek van het RIVM uit 2012, heeft het RIVM in 2013 het rapport «Wettelijke mogelijkheden om gebruik van designer drugs tegen te gaan» gepubliceerd.¹⁵ In dit rapport worden zeven bezwaren aangevoerd tegen generieke wetgeving zoals met het onderhavige voorstel wordt beoogd (p. 29–30). In de samenvatting (p. 31) staat voorts het volgende: «Het verbieden van meerdere drugs tegelijk door middel van generieke wetgeving leidt

¹⁵ <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/050921001.pdf>.

weliswaar tot een efficiëntere opsporing en vervolging van criminelen, maar heeft daarnaast een aantal negatieve gevolgen.

1. De draagkracht van een generiek verbod is beperkt omdat het aantal nieuwe stoffen (analogen, homologen) vrijwel onuitputtelijk is. Ook bij generieke wetgeving zal men dus (hoewel minder) achter de feiten aan blijven lopen en herhaald nieuwe middelen op aparte lijsten moeten bijschrijven.
2. Het aantal verboden drugs zal door de generieke aanpak flink stijgen. Door de complexiteit van het verbod (gedefinieerde groepen verbindingen volgens een chemische nomenclatuur/beschrijving) zijn problemen te verwachten bij de handhaving: opsporingsambtenaren, handhavers en de rechterlijke macht zullen in toenemende mate moeite hebben de wetgeving te begrijpen en worden hierdoor afhankelijk van deskundigen. Hetzelfde geldt voor de gebruiker, wat rechtsonzekerheid geeft. Bovendien zullen door dergelijke verboden de kosten van handhaving en het strafrechtelijke systeem aanzienlijk stijgen.
3. Het verbieden van NPS kan leiden tot een verschuiving naar het gebruik van andere drugs (andere NPS of klassieke drugs) dat – afhankelijk van de drugskeuze – resulteert in een verhoogd of verlaagd risico.
4. Het verbieden van NPS belemmert het onderzoek naar farmacotherapeutische toepassingen van deze middelen.

7a.

Is de regering het met de leden van de fractie van de PvdD eens dat het voor een goede beoordeling van het voorstel nodig is dat de leden van de Eerste Kamer van het rapport kennis kunnen nemen?

De genoemde bezwaren in dit rapport zijn overlappend aan de uitkomsten van het in de toelichting aangehaalde rapport van 2012. Zoals toegelicht zijn deze kritische punten meegewogen bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel. De omstandigheden zijn in de loop der jaren gewijzigd en hebben aanleiding gegeven om in te zetten op een beperkte vorm van een generiek verbod dat zich toespitst op de NPS die we zowel zien in de productie en handel als in het gebruik. Bovendien betreft het NPS-en waarvan meerdere varianten reeds zijn opgenomen op lijst I van de Opiumwet.

De partijen die belast zijn met het toezicht en de handhaving hebben aangegeven uit de voeten te kunnen met de voorgestelde wetgeving, dan wel deze te verwelkomen. In het wetsvoorstel is voorzien in de mogelijkheid om voor onderzoeksdoeleinden een ontheffing te kunnen krijgen van het verbod.

7b.

Waarom is dit rapport niet als bijlage bij de memorie van toelichting opgenomen?

Er zijn verschillende beleidsonderbouwingen die ten grondslag hebben gelegen aan de totstandkoming van dit wetsvoorstel. Deze documenten worden doorgaans niet als bijlage opgenomen bij de memorie van toelichting. De vertaling daarvan vindt zijn weerslag in de memorie van toelichting. Dat is bij dit wetsvoorstel niet anders.

7c.

Over welke op wetenschappelijk onderzoek gebaseerde bevindingen beschikt de regering, waaruit zou volgen dat de in de samenvatting aangegeven bezwaren niet meer gelden?

Sinds 2012 is er sprake van een significante internationale toename van het aanbod van NPS en de rol die Nederland daarin aanneemt. Nederland heeft ook daarin, net als onder andere de productie en distributie van MDMA, amfetamine, metamfetamine en de verdere verwerking van cocaïne, een vooraanstaande positie ingenomen. Een verbod op een specifieke NPS leidt in de praktijk tot de snelle introductie van weer een nieuwe stof met naar verwachting vergelijkbare of zelfs grotere gezondheidsrisico's. Landen om ons heen zijn reeds overgegaan op een generiek verbod op groepen NPS door een toename in de productie en handel in deze stoffen, alsmede in het aantal gezondheidsincidenten. Met dit wetsvoorstel sluit Nederland zich hierbij aan.

Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel is rekening gehouden met de destijds door het RIVM genoemde bezwaren. Zo is ervoor gekozen het generieke verbod in Nederland te beperken tot een drietal stofgroepen en niet een totaalverbod op alle NPS (waar het RIVM-rapport op ziet). Het gaat om de groepen stoffen die in Nederland worden aangetroffen in de productie en handel en die we tegenkomen in het gebruik, dan wel waarvan we het gebruik in ons land willen voorkomen (zoals de fentanylachtigen). De partijen die belast zijn met het toezicht en de handhaving hebben aangegeven uit de voeten te kunnen met de voorgestelde wetgeving en deze te verwelkomen. In het wetsvoorstel is voorzien in de mogelijkheid om voor onderzoeksdoeleinden een ontheffing te kunnen krijgen van het verbod. Er is gelet op voornoemde geen aanleiding gezien hernieuwd onderzoek te laten uitvoeren naar de wenselijkheid van een generiek verbod.

7d.

Op pagina 30 van het RIVM-rapport is het volgende vermeld: «Het handhaven van een generiek verbod van NPS vereist de identificatie van een groeiend aantal nieuwe stoffen, zowel in producten (tabletten, poeders, andere producten) als in toxicologisch onderzoek. Voor de analyse van deze stoffen zijn gecertificeerde referentiestoffen nodig.» Voor welke van de in vraag 1 opgesomde NPS-en geldt dat op dit moment de wetenschappelijk vereiste gecertificeerde referentiestoffen bestaan die nodig zijn voor de analyse van tabletten, poeders en andere producten?

Ten tijde van het verschijnen van het RIVM-rapport was het uitgangspunt dat altijd een referentiestof noodzakelijk zou zijn. Inmiddels beschikt het NFI over een aantal technieken die in combinatie gebruikt het niet langer noodzakelijk maken om altijd over een referentiestof te beschikken. Internationaal is een aantal databases beschikbaar gekomen waar data van NPS opgevraagd kunnen worden die behulpzaam kunnen zijn bij de identificeren van nieuwe stoffen. Met behulp van NMR, MS en IR-technieken kan bepaald worden of een stof aan de criteria van één van de middelen zoals gedefinieerd onder een stofgroep voldoet.

8.

In het RIVM-rapport uit 2013 wordt op p. 31 gesteld: «Het verbieden van drugs dient zorgvuldig te geschieden op basis van een onafhankelijk wetenschappelijk oordeel over de risico's van de middelen. Voor de meeste NPS geldt echter dat de eigenschappen en risico's van het middel niet of nauwelijks bekend zijn, zodat men slechts kan beschikken over anekdotisch materiaal. Een afgewogen onderbouwing voor een verbod van NPS kan daarom niet gegeven worden.»

8a.

Onderschrijft de regering dat voor de meeste NPS-en geldt dat de eigenschappen en risico's niet of nauwelijks bekend zijn, zodat op anekdotisch materiaal teruggevallen moet worden?

De regering onderschrijft dat niet van alle NPS bekend is wat de eigenschappen en risico's zijn, maar ziet wel voldoende bewijs voor de aannemelijkheid van die risico's. De regering heeft het reguleren van stofgroepen immers gebaseerd op het voorzorgsbeginsel, waarvoor vereist is dat een product schadelijke gevolgen kan hebben en dat dit vastgesteld is door middel van objectieve en wetenschappelijke evaluatie, maar dat de gevolgen niet met voldoende zekerheid kunnen worden bepaald. Er moeten dus gegronde redenen zijn om te vrezen dat (onbekende) middelen behorende tot een stofgroep gevaarlijk zijn voor de (volks)gezondheid. Daarvoor zijn voldoende aanknopingspunten. Een stofgroep kan alleen toegevoegd worden aan lijst IA wanneer tenminste twee middelen van een stofgroep op lijst I staan. Ook is gebleken dat het plaatsen van deze vertegenwoordigers op lijst I de afgelopen jaren weer heeft geleid tot andere NPS-en die overeenkomstige basisstructuren hebben. Voordat een stofgroep wordt toegevoegd aan lijst IA vindt bovendien consultatie van het CAM plaats.

8b.

Zo nee, met betrekking tot welke middelen van de in vraag 1 gegeven lijst beschikt de regering over onderzoeksresultaten die betrekking hebben op de eigenschappen en risico's van het middel?

Zoals toegelicht, is van drie middelen (4, 7 en 18 op de lijst) op basis van een risicobeoordeling van de WHO vastgesteld dat deze schadelijk zijn en daarom onder internationale controle moeten worden gebracht. Van de overige middelen in de lijst is nog onvoldoende gepubliceerd over de risico's. Dat betekent echter niet dat deze middelen niet schadelijk of minder risicovol zijn. Het zijn afgeleiden van reeds verboden middelen en worden juist op de markt gebracht als alternatief voor de effecten van bestaande illegale drugs.

8c.

Hoe verdraagt zich de strafbaarstelling van een middel waarvan de eigenschappen en risico's niet of nauwelijks bekend zijn, met de eisen die uit het EVRM en het motiveringsbeginsel voortvloeien?

Het wetsvoorstel is gebaseerd op het voorzorgsbeginsel. De risico's van de NPS staan wellicht niet vast, maar zijn wel zeer aannemelijk. Ook het EVRM kent positieve verplichtingen voor staten om preventief maatregelen te nemen. Zo heeft het EHRM positieve verplichtingen opgelegd aan staten op grond van de artikelen 2 (recht op leven) en 8 (recht op respect voor privéleven) EVRM.

Het EHRM heeft geoordeeld dat artikel 2 EVRM een positieve verplichting aan Staten oplegt om alle geschikte stappen te nemen om het leven te beschermen. Hieronder valt de verplichting om een wettelijk en bestuurlijk kader op te zetten dat effectief dreigingen tegen het recht op leven kan voorkomen. Daarnaast heeft het EHRM geoordeeld dat artikel 8 EVRM een positieve verplichting aan Staten oplegt om te verzekeren dat het recht op fysieke en psychologische integriteit (wat een onderdeel vormt van het recht op privéleven) gerespecteerd wordt. Op grond van deze positieve verplichting zijn Staten gehouden om specifieke maatregelen te nemen, waaronder het instellen van een uitvoering geven aan een wettelijk kader van regelgeving en een mechanisme voor handhaving om de rechten van individuen effectief te beschermen.

De toepassing van het voorzorgsbeginsel dient te voldoen aan het motiveringsbeginsel en kan hieraan worden getoetst door de rechter. De regering is van mening dat er voldoende motivering is voor toepassing van het voorzorgsbeginsel en heeft deze motivering onder andere in de memorie van toelichting naar voren gebracht.

8d.

Is het uitgesloten dat er middelen worden geproduceerd die wel onder één van de verboden stofgroepen vallen maar die geen eigenschappen hebben waaraan risico's voor de volksgezondheid zijn verbonden?

Nee, middelen die onder de stofgroepen vallen zullen zondermeer gezondheidsrisico's mee zich meebrengen. Overigens geldt in zijn algemeenheid dat elk middel naast gewenste ook ongewenste eigenschappen heeft, te denken valt aan geneesmiddelen of voedingssupplementen.

9.

Uit welke onderzoeken blijkt dat de aannemelijk geachte gezondheidsschade die aan het gebruik van de met dit voorstel verboden middelen wordt toegedacht, niet kan worden voorkomen door de potentiële gebruiker goed te informeren omtrent de gevaren, zoals met een bijsluiter bij medicijnen wordt beoogd?

Het is van belang dat altijd gekozen wordt voor een gecombineerde en evenwichtige aanpak. Alleen wijzen op de risico's is niet voldoende leert de ervaring ook met andere drugs die al geruime tijd op lijst I of II van de Opiumwet staan en waarvan de gezondheidsrisico's een stuk bekender zijn dan van diverse NPS. Daarom is het raadzaam om daarnaast ook in te zetten op het inperken van het aanbod en dat is lastig in de huidige situatie omtrent NPS vanwege het feit dat er steeds weer legale vervangers worden aangeboden. Dit verbod kan helpen het totale aanbod terug te dringen en tegelijkertijd het onschuldige imago vanwege de nu nog vrije verkrijgbaarheid weg te nemen.

10.

Bestaan er mogelijkheden voor een gebruiker om op dit moment de met dit voorstel verboden middelen te laten testen? Zo nee, is de regering bereid in die mogelijkheden te voorzien? Zo ja, zou dan met het uitbreiden van zulke testmogelijkheden kunnen worden bereikt dat een kwaliteitscontrole kan plaatsvinden die gezondheidsrisico's verband houdend met een eventuele slechte kwaliteit van de middelen beperkt?

NPS kunnen momenteel ingeleverd worden bij een testservice om te laten analyseren en de samenstelling vast te stellen. Dit gebeurt ook zo nu en dan. Echter, niet alleen vervuilingen zorgen voor negatieve gezondheidseffecten. Een zuivere stof zelf kent ook gezondheidsrisico's. Dit geldt voor alle drugs.

11.

In de memorie van toelichting is vermeld dat met betrekking tot het middel 4-FA een publiekswaarschuwing is uitgegaan, waarna het gebruik is afgenomen en meldingen over gezondheidsschade zijn gehalveerd.

11a.

Waarop is de aanname gebaseerd dat niet volstaan zou kunnen worden met zulke waarschuwingen (die overigens door de Jellinek met betrekking tot allerlei NPS-en worden gegeven indien gevaren en risico's blijken) om het gebruik terug te dringen, terwijl een wettelijk verbod dat effect volgens de regering zonder meer zou hebben?

Op het moment dat bekend werd dat er zeer ernstige gezondheidseffecten konden optreden na gebruik van 4-FA (zoals een hersenbloeding), is er ingezet op breed waarschuwen voor de risico's in samenwerking met de verslavingszorg. Dit ging wel gepaard met de invoering van een verbod op 4-FA. Los hiervan bestaat er in Nederland het zogeheten Red Alert

systeem op het moment dat er levensgevaarlijke stoffen circuleren op de drugsmarkt. Een dergelijke waarschuwing wordt dan afgegeven door het DIMS aan de hand van een specifiek protocol.

Dit soort waarschuwingen zijn vooral effectief, omdat er sprake is van ernstige acute toxiciteit. Bij stoffen waarbij de risico's vooral zichtbaar zijn op de langere termijn, zoals 3-MMC, blijkt dit een stuk lastiger. Door het inperken van de beschikbaarheid door middel van een verbod kan gezondheidsschade ook op de langere termijn beperkt worden.

11b.

Heeft het verbod van ecstasy aantoonbaar geleid tot het terugdringen van het gebruik van dat middel?

Helaas is hierover geen informatie beschikbaar, maar ook hier geldt dat een verbod meerdere doelstellingen kent. Niet alleen het voorkomen van gezondheidsschade, maar ook het geven van handvatten om de productie en handel tegen te gaan.

12.

Blijkens de memorie van toelichting bevinden zich werkzame stoffen die onder het bereik van het voorstel vallen, bij fabrikanten en (groot)handelaars van diergeneesmiddelen. Maar worden die buiten het toezichtkader van de Opiumwetonthefing gehouden.

12a.

Welke stoffen zijn dat?

Werkzame stoffen voor diergeneesmiddelen zijn inderdaad uitgezonderd van het voorgestelde verbod. Via het College ter beoordeling van geneesmiddelen of de NVWA kan achterhaald worden om welke stoffen het gaat.

12b.

Is het de fabrikant of (groot)handelaar verboden om die stoffen te leveren aan een persoon die niet bekend staat als producent van diergeneesmiddelen? Zo ja, uit welk wettelijk voorschrift blijkt dat?

Ja, op basis van de Wet dieren mag een handelaar in werkzame stoffen voor diergeneesmiddelen uitsluitend leveren aan een fabrikant of een andere handelaar in werkzame stoffen voor diergeneesmiddelen.

12c.

Kan een persoon die op dit moment middelen produceert die onder het bereik van het voorstel vallen, op legale wijze een ondernemingsactiviteit als diergeneesmiddelproducent starten?

Alleen als de persoon aantoont dat het middel als diergeneesmiddel gebruikt wordt/gaat worden. Zou het middel nu al een diergeneesmiddel zijn, mag de persoon in kwestie daar alleen mee werken als hij over een fabrikantenvergunning beschikt.

13.

In de memorie van toelichting wordt gesproken over «het aantal ziekenhuisopnames en overlijdens door gebruik van NPS-en». Wat zijn die aantallen per jaar in de periode van 2012 tot heden?

Deze cijfers zijn niet bekend, metingen kunnen op dit niveau niet worden uitgevoerd.

In Europees verband worden gegevens over drugsgerelateerde spoedgevallen van een netwerk van ziekenhuizen verzameld (Euro-Den plus project). In de periode van 2014–2019 werden gegevens verzameld in 36 ziekenhuizen (waaronder het OLVG Amsterdam) in 24 Europese landen. Daaruit bleek dat van alle gemelde drugsgerelateerde spoedgevallen (43.633) er in 3304 gevallen (7,6%) sprake was van ten minste één NPS. In zes jaar tijd zijn er in het kader van dit project zestien sterfgevallen gemeld waar NPS bij betrokken waren met een belangrijk aandeel voor mefedrone (4-MMC).

In Nederland is het aandeel incidenten gerelateerd aan NPS relatief beperkt. Uit de Monitor Drugsincidenten (MDI), waarin informatie wordt verzameld over drugsgerelateerde gezondheidsincidenten afkomstig van verschillende medische diensten, blijkt dat in 2022 bij 6% van de geregistreerde drugsincidenten sprake was van 3/4-MMC gebruik (396 gevallen). Dat is een verdubbeling met 2021. Het aantal ernstige incidenten was bij 3/4-MMC 34% en ligt daarmee tussen andere stimulerende middelen als XTC (18%), amfetamine (29%) en cocaïne (44%). De cijfers over 2023 zijn nog niet beschikbaar, maar signalen wijzen op een verdere stijging van het aantal gezondheidsincidenten met 3-MMC. Ten aanzien van incidenten met 4-FA op EHBO-posten is een afname te zien sinds het verbod in mei 2017, van 15% in 2016, naar 9% in de tweede helft van 2017, 2% in 2021 en minder dan 1% in 2022.

14.

In paragraaf 2.5 van de memorie van toelichting wordt gesteld, dat «de substanties die deel uitmaken van stofgroepen van lijst IA sterk verwant zijn aan de substanties van lijst I».

14a.

Welke substanties zijn «sterk» verwant en welke zijn niet «sterk» verwant? Welk criterium wordt voor dat onderscheid gebruikt?

Er is bij de vaststelling van onderhavige stofgroepen geen onderscheid gemaakt tussen «sterk verwant of verwant». De verwantschap is gebaseerd op de overeenkomstige chemische structuur. Fenethylamines en cathinonen zijn verwant aan onder meer (meth)amfetamine, MDMA, cathinon, mefedron, alfa-PVP, 3-MMC en 4-FA. De aminopiperidines zijn verwant aan fentanyl, welk middel bekend is van de opioïden crisis in de Verenigde Staten en Canada. En de synthetische cannabinoïden zijn verwant aan onder andere CUMYL-PEGACLONE en JWH-018.

14b.

Op grond van welke onderzoeken wordt geconcludeerd dat de sterk verwante substanties – zoals in de toelichting wordt gesteld – «daarmee» potentieel (zeer) schadelijk zijn voor de volksgezondheid?

Van de drie stofgroepen die in het wetsvoorstel genoemd staan, zijn de afgelopen jaren meerdere vertegenwoordigers op lijst I van de Opiumwet geplaatst na een uitgebreide risicobeoordeling van het EMCDDA en of de WHO/ECDD. Met gebruikmaking van in de toxicologie toegepaste technieken, zoals read across en structuur-activiteitsrelaties, is het aannemelijk dat deze middelen tot (ernstige) gezondheidsschade kunnen leiden.

15.

De leden van de fractie van de PvdD zijn bij het onderzoeken van aanbieders op internet gestuit op de volgende sites: <https://research-chemicals-kopen.com>, <https://funcaps.nl/> en <https://zzzap.nl>. Deze producenten/leveranciers hanteren algemene voorwaarden, hebben een

klachtenlijn en een retourbeleid en zijn (zoals bij funcaps uitdrukkelijk vermeld) ingeschreven bij de Kamer van Koophandel.

15a.

Beschikt de regering of een andere overheidsdienst over informatie waaruit blijkt dat die producenten deel uitmaken van netwerken die illegale drugs op de markt brengen?

Het is zeer zorgelijk dat het op dit moment mogelijk is om designerdrugs legaal te bestellen op het internet. Het feit dat de verkopers voldoen aan wet- en regelgeving, betekent nog niet dat er ook maar enige kwaliteitscontrole is op de designerdrugs, vermomd als «research chemicals». De risico's van designerdrugs zijn meestal onbekend en vormen daarmee een groot risico voor de gebruiker. De gebruikers fungeren in de praktijk veelal als proefkonijnen. De gelijkenis van NPS met reeds onder lijst I geplaatste stoffen geeft doorgaans ook vergelijkbare risico's.

Er zijn meerdere voorbeelden waarbij NPS worden gelinkt aan criminele activiteiten. Tussen 2018 en 2022 heeft het Post Interventie Team (PIT) van de politie meerdere malen zowel NPS als stoffen die op lijst I van de Opiumwet staan aangetroffen bij handelaren. Er zijn in bovengenoemde zaken bewijzen dat de verdachten daadwerkelijk strafbare stoffen en NPS distribueerden. Ook is een casus gerapporteerd door de douane en politie, waarbij ruim 300 kilo 3-MMC net voor de strafbaarstelling onder een valse naam is geïmporteerd om op de markt te brengen. Het wetvoorstel beoogt dat opsporing van de handel in NPS en criminaliteitsbeheersing vergemakkelijkt worden.

15b.

Waarop is de aanname gebaseerd dat de NPS-en in Nederland worden geproduceerd door producenten van op dit moment illegale drugs? Hoeveel procent van de NPS-en wordt geproduceerd door producenten van op dit moment illegale drugs?

Zie voor het antwoord op het eerste deel van deze vraag het voorgaande antwoord. Op de tweede vraag is het op dit moment niet mogelijk om een sluitend antwoord te geven. Omdat NPS op dit moment nog niet verboden zijn, kunnen de opsporingsdiensten er op dit moment niet op handhaven, en wordt dit ook niet als zodanig geregistreerd. Daarnaast wordt het merendeel van de NPS niet in Nederland geproduceerd, maar slechts vanuit Nederland verhandeld. Een percentage is dus niet te geven, maar zie deze link wel in meerdere onderzoeken.

15c.

Uit welke onderzoeken blijkt dat het verbieden van op dit moment legaal verkrijgbare drugs tot effect zal hebben dat de handel door de illegale drugsindustrie wordt tegengegaan?

Nederland is een grote producent van synthetische drugs en een doorvoerland van NPS. De georganiseerde criminaliteit kent geen grenzen en dit geldt ook voor de drugscriminaliteit. NPS worden voor een aanzienlijk deel geëxporteerd naar andere landen. De illegale drugsindustrie richt zich in Nederland ook op NPS om de drugswetgeving te omzeilen. De link met de illegale markt was er dus al. Dit heeft een ondermijnend effect op de samenleving, en leidt tot verwevenheid van de onder- en bovenwereld, innesteling van de georganiseerde misdaad in woonwijken en in legale sectoren en misbruik van legale voorzieningen en structuren. Dit wetsvoorstel biedt de juiste juridische grondslag om efficiënt op te kunnen treden, waardoor capaciteit functioneel wordt benut.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van JA21

Het wetsvoorstel beoogt uitbreiding van de Opiumwet met een lijst van generieke stoffen die geduid kunnen worden als vermeend psychoactieve stoffen. In dat kader verwijzen de leden van de fractie van JA21 naar het kritische advies van de Raad van State uit 2022 over het voorliggende wetsvoorstel. De Raad van State zet namelijk grote vraagtekens bij de doelmatigheid en effectiviteit van het wetsvoorstel. De Raad van State geeft zelfs aan de doelmatigheid nader te motiveren alsook de informatievoorziening aan burgers. Hoe pakt de regering vorenstaande kritische kanttekeningen op? En is er inmiddels vanuit het buitenland (Duitsland in het bijzonder) voldoende bewijsvoering beschikbaar dat de beoogde maatregelen effectief zijn?

Zoals aangegeven, spitst onderhavig wetsvoorstel zich toe op een aantal groepen stoffen dat sterk lijkt op middelen die op lijst I zijn geplaatst en die worden geproduceerd om de wetgeving te omzeilen. Omdat deze vertegenwoordigers op lijst I zijn geplaatst na een uitgebreide individuele risicobeoordeling en de voorgestelde groepen stoffen dezelfde chemische structuur kennen als de lijst I middelen, is het aannemelijk dat deze stoffen vergelijkbare gezondheidsrisico's opleveren. De kans dat er stoffen tussen zitten die geen gezondheidsschade opleveren, wordt nihil geacht. Aanvullend daarop betreft het alleen groepen stoffen die ook de landen om ons heen reeds verboden hebben en die wij het meest tegenkomen bij de douane.

De verboden stofgroepen zijn 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 een persbericht uitgaan bij de inwerkingtreding van het voorgestelde verbod met een verwijzing naar de site van de rijksoverheid voor meer informatie, waaronder een lijst met bekende, veel voorkomende vertegenwoordigers van de voorgestelde stofgroepen. Ook zal de informatie worden verspreid binnen de bekende voorlichtingskanalen, zoals de websites van het Trimbos-instituut en via sociale media.

Bij de meeste landen is een generieke NPS-wet ingevoerd vanuit een voorzorgsprincipe en heeft er geen volledige evaluatie plaatsgevonden met uitzondering van Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. In andere landen zijn wel verschillende effecten gemeten, maar het effect op de volksgezondheid kan niet zo worden beantwoord. Daarnaast verschilt de situatie wat betreft NPS-gebruik ook dusdanig per land dat het niet mogelijk is om landen met elkaar te vergelijken. In Duitsland zijn zeven NPS-stofgroepen bij wet verboden sinds 2016. In 2019 is deze wetgeving geëvalueerd.¹⁶ De onderzoeksresultaten laten over het algemeen een gemengd beeld zien. Het percentage van gebruik van NPS onder volwassenen tussen 18 en 64 jaar van 0,9% is stabiel gebleven tussen 2015 en 2018. Het gebruik van NPS onder gedetineerden is wel toegenomen. Het totaal aantal NPS-gerelateerde vergiftigingen is in 2019 gedaald ten opzichte van 2016. De onderzoeksresultaten laten geen veranderingen zien in de vraag naar behandeling van mensen met NPS-gerelateerde problemen. Het aantal verboden stofgroepen is uitgebreid onder andere vanwege Nederlandse handelaren die overgingen tot de export van NPS die buiten het Duitse systeem vielen. Ervaring uit andere landen laten zien dat de complexiteit van NPS-wetgeving geen probleem is bij het handhaven en bij bewijsvoering

¹⁶ Kraus, L. (2019). Abschlussericht. Evaluation der Auswirkungen des Neue-psychoaktive-Stoffe-Gesetzes (NpSG). Te raadplegen via NpSG Bericht (ift.de).

voor rechtszaken en dus erg doelmatig en effectief is om te handel en productie van NPS aan te pakken.

De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) waarschuwt voor een forse workload als het gaat om het toestaan van uitzonderingen op de nieuwe generieke stoffen die vallen onder de Opiumwet. Hoe borgt de regering dat de beoordelingscapaciteit van de IGJ voldoende aansluit op de vragen vanuit de markt? En hoe borgt de regering overall dat de classificatie van nieuwe generieke middelen onder de Opiumwet niet ten koste gaat van de beschikbaarheid van (nieuwe) geneesmiddelen, die afgeleid zijn van deze stoffen?

In de versie van het wetsvoorstel die voor uitvoeringstoets 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 IA-verbod. Dit zou volgens de IGJ leiden tot een aanzienlijke vergroting van de werklast. Er is vervolgens besloten het wetsvoorstel aan te passen door voor deze partijen een uitzondering van het voorgestelde verbod op te nemen, omdat het toezicht op deze partijen voldoende geborgd is en daarmee het risico op misbruik gering. Door deze uitzondering neemt de werklast van de IGJ niet toe.

Partijen die reeds in het bezit zijn van een Opiumwetontheffing, kunnen deze laten uitbreiden met de nieuwe lijst IA. De benodigde handelingen hiertoe zijn overzichtelijk en weinig arbeidsintensief. Het is voor nieuwe partijen mogelijk om voor onderzoeksdoelinden, bijvoorbeeld voor de ontwikkeling van nieuwe geneesmiddelen, een ontheffing aan te vragen voor middelen uit de voorgestelde lijst IA. Gelet op de praktijkervaring verwacht de IGJ nauwelijks nieuwe partijen die legaal met dit soort middelen willen werken.

Tenslotte zal een uitbreiding van de Opiumwet ook beslag leggen op de opsporings- en handavingsinspanningen van de overheid. Hoe voorziet de regering in de noodzakelijke uitbreiding hiervan?

Voor een goede handhaving van het verbod is opsporingscapaciteit en kennis bij de politie en het OM nodig. Uitgangspunt is dat er zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de bestaande werkprocessen met betrekking tot verdovende middelen.

De diensten die betrokken zijn bij de invoering en uitvoering van de voorgestelde wetgeving hebben reeds uitvoeringstoetsen moeten uitvoeren en deze zijn recent ook herijkt. Daarbij is gekeken naar de benodigde kennis en opleiding voor handhaving van het wetsvoorstel. De toetsingen hebben de haalbaarheid bevestigd. Overigens dienen «eerstelijns politiemedewerkers» ook nu al voldoende kennis en opleiding te bezitten om te weten welke drugs op de lijsten bij de Opiumwet staan. De identiteit van een stof kan alleen vastgesteld worden middels chemisch analytisch onderzoek en dit wordt niet door «eerstelijns politiemedewerkers» uitgevoerd. Daarnaast is het zo dat de huidige NPS-situatie ook workload genereert. Ook nu moet worden onderzocht of het om een illegale drug gaat of niet. Binnen de politie is hiervoor een onderzoeksstructuur ingericht om de onderzoeksvragen te beantwoorden en de druk op de eerstelijns politiemedewerker niet te verhogen. Zoals bekend is het niet de verwachting dat de politiesterkte de eerstkomende jaren zal toenemen onder andere door vergrijzing en uitstroom en omdat

de capaciteit bij de Politieacademie al gevuld is. Het is aan het bevoegd gezag om, in overleg met de politie, een prioritering te maken van zaken.

Het NFI is een vraaggestuurde organisatie en afhankelijk van de caseload van het OM en de politie. Een toename in de werklast bij OM en politie zorgt dus ook voor een toename van de werklast van het NFI. Zo zal er bij het NFI extra inspanning geleverd moeten worden voor de identificatie van NPS, het onderhoud en technische ondersteuning van de daarbij benodigde analyseapparatuur en het inkeuren van nieuwe referentiestoffen. Daarnaast is de verwachting dat de analyse van NPS per item meer tijd gaat kosten ten opzichte van het gebruikelijke zakenaanbod. Het NFI is afhankelijk van de prioritering van zaken van het OM.

Wij zijn in nauw gesprek met de uitvoeringsorganisaties om de impact van het wetsvoorstel voor de hele keten (Politie, OM, NFI en Raad voor de Rechtspraak) nog beter in kaart te brengen en de implementatie van het wetsvoorstel voor te bereiden. Uiteraard zal vanaf de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de werkelijke impact op de werklast goed worden gemonitord en zal er na 2 jaar een invoeringstoets worden uitgevoerd.

De Minister voor Medische Zorg,
P.A. Dijkstra