Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2022–2023

36 159 Wijziging van de Opiumwet in verband met het toevoegen van een derde lijst met als doel het tegengaan van de productie van en de handel in nieuwe psychoactieve stoffen en enkele andere wijzigingen

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 17 maart 2023

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen die door de fracties van de VVD, D66, het CDA, de SP, GroenLinks, de ChristenUnie, de SGP en de BBB 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 is de opmaak van het verslag aangehouden. Deze nota naar aanleiding van het verslag wordt uitgebracht mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid.

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Vooraf wordt opgemerkt dat de voorgestelde wetswijziging een verbod betreft op een drietal groepen stoffen die sterk lijken op middelen die op lijst I van de Opiumwet zijn geplaatst en die geproduceerd worden om de wetgeving te omzeilen. Omdat de vertegenwoordigers van deze groepen stoffen 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 groepen vergelijkbare gezondheidsrisico's opleveren. Daarnaast betreft het alleen de groepen stoffen die de landen om ons heen reeds verboden hebben en die de Nederlandse douane het meest tegenkomt.

Met het voorgestelde verbod beoogt de regering de volksgezondheid te beschermen en het drugsproducenten lastiger te maken om nieuwe nog legale varianten van harddrugs op de markt te brengen. Het is niet uitgesloten dat in de toekomst aanleiding ontstaat om een nieuwe stofgroep aan het verbod toe te voegen waarbij de aangenomen schadelijkheid mogelijk minder evident is. Mocht dit aan de orde komen, dan zal de regering het Coördinatiepunt Assessment en Monitoring nieuwe drugs (CAM) verzoeken om advies uit te brengen over de wenselijkheid daarvan. Dit is in lijn met het evidence-based beleid dat de regering voor ogen heeft.

kst-36159-6
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2023

*De leden van de **VVD-fractie** hebben kennisgenomen van de 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. Genoemde leden zijn het eens met de voorgenomen wijzigingen maar hebben hierbij nog wel enkele vragen aan de regering. De leden lezen dat de precieze gezondheidsrisico's van deze nieuwe middelen nog niet in kaart zijn gebracht maar dat het aannemelijk is dat ze ernstige gezondheidsschade kunnen opleveren. Worden de gezondheidsrisico's bij gebruik van deze middelen in kaart gebracht, en zo ja, wordt de Kamer dan geïnformeerd over de uitkomsten?*

Op dit moment wordt een nieuwe psychoactieve stof (NPS) individueel toegevoegd aan een van de lijsten van de Opiumwet, als uit een risicobeoordeling blijkt dat deze stof dusdanig schadelijk is voor de volksgezondheid dat het onder controle brengen van de stof noodzakelijk is. Zo'n procedure neemt doorgaans veel tijd in beslag (gemiddeld negen tot twaalf maanden). Het probleem is dat tijdens zo'n procedure voor een verbod op een individuele NPS, drugsproducenten vrij eenvoudig weer een nieuwe – nog legale – NPS maken met een net iets gewijzigde samenstelling en met potentieel vergelijkbare of grotere gezondheidsrisico's. Door stoffen op individuele basis te verbieden, loopt de wetgeving nu telkens achter de feiten aan. Met onderhavig wetsvoorstel beogen wij hieraan een halt toe te roepen door hele groepen stoffen met dezelfde chemische structuur als vertegenwoordigers die op lijst I staan, te gaan verbieden. 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 als de lijst I-middelen waarvan zij zijn afgeleid. Dit betekent dat er voor deze groepen stoffen geen tijdrovende risicobeoordelingsprocedure per individuele stof hoeft te worden gevolgd, wat resulteert in beduidend meer slagkracht voor de opsporing en handhaving. Mocht het nodig zijn, blijft het altijd mogelijk individuele stoffen op lijst I of lijst II van de Opiumwet te plaatsen. Dit gebeurt nadat een risicobeoordeling heeft plaatsgevonden. Een dergelijk besluit zal bij uw Kamer worden voorgehangen.

*De leden van de **D66-fractie** hebben kennisgenomen van de 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. Deze leden zijn van mening dat het huidige drugsbeleid op vele fronten tekortschiet, en hebben meermaals gepleit voor een fundamenteel andere aanpak ten aanzien van het drugsbeleid. Er moet een betere balans komen tussen preventie en repressie, en daarbij moet ook gekeken worden naar regulering. Daarom hebben deze leden nog enkele kritische vragen die zij aan de regering willen voorleggen over het onderhavig wetsvoorstel.*

*De leden van de **CDA-fractie** hebben met instemming kennisgenomen van de wijziging van de Opiumwet met als doel het met designerdrugs omzeilen van de Opiumwet door criminelen tegen te gaan. En hiermee de productie van en de handel in nieuwe psychoactieve stoffen onaantrekkelijk te maken. Deze leden hebben hierbij enkele vragen.*

*De leden van de **SP-fractie** hebben kennisgenomen van het voornemen van de regering om een derde lijst toe te voegen aan de reeds bestaande lijsten van verboden psychoactieve substanties op basis van de Opiumwet. Deze nieuwe lijst IA bevat een aantal stofgroepen waarvan de chemische structuur is afgeleid van meerdere substanties met een*

psychoactieve werking die op lijst I van de Opiumwet staan vermeld. De substanties en de preparaten daarvan zouden vergelijkbare psychoactieve effecten teweegbrengen als bijvoorbeeld MDMA, THC (de psychoactieve stof in cannabis) en heroïne. In essentie is dit wetsvoorstel een generiek verbod op bepaalde stofgroepen. Over dit wetsvoorstel hebben de leden van de SP-fractie enkele vragen.

*De leden van de **GroenLinks-fractie** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Opiumwet.*

*De leden van de **ChristenUnie-fractie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Opiumwet in verband met het toevoegen van een derde lijst.*

*De leden van de **SGP-fractie** hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven de noodzaak dat Nieuwe Psychoactieve Stoffen (NPS) zo snel mogelijk verboden worden. De gevolgen van inname van deze NPS kunnen zeer schadelijk of zelfs dodelijk zijn. Deze leden zijn dankbaar dat de regering eindelijk een mogelijkheid heeft gevonden om deze stofgroepen te kunnen verbieden. De leden van de SGP-fractie hebben behoefte aan het stellen van enkele vragen.*

*Het lid van de **BBB-fractie** heeft met belangstelling kennisgenomen van de 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 Het lid heeft daarbij een aantal vragen en opmerkingen.*

2. Aanleiding en inhoud van het wetsvoorstel

*De leden van de **VVD-fractie** lezen dat uit het rapport van het RIVM[1] blijkt dat landen om ons heen over zijn gegaan op een generiek verbod op groepen nieuwe psychoactieve stoffen als gevolg van een toename van gezondheidsincidenten. Kan uiteengezet worden om wat voor gezondheidsincidenten dit ging en zijn dergelijke incidenten ook in Nederland gemeld?*

Er is hierover geen specifieke informatie te vinden, zodat niet aangegeven kan worden om wat voor gezondheidsincidenten dit ging. Naast de gezondheidsincidenten als gevolg van het gebruik van NPS was de aanleiding bij de landen die hebben gekozen voor een generiek verbod met name het willen doorbreken van het kat-en-muis-spel en het snel en proactief kunnen reageren op het op de markt verschijnen van nieuwe nog legale vervangers.

Op welke manier wordt er door Nederland samengewerkt met België en Duitsland om de export vanuit Nederland terug te dringen?

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

[1] Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

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.

Verder wordt binnen de volgende internationale verbanden samengewerkt: de hechte bilaterale en Europese samenwerking tussen douaneautoriteiten in de douane-unie én de Benelux- en Hazeldonk-samenwerkingsstructuren, inclusief de mogelijkheden die het nog in werking te treden Benelux-politieverdrag zal bieden. Met Duitsland wordt samengewerkt op basis van het Verdrag van Enschede voor strafrechtelijke aangelegenheden en dat leidt onder meer tot gemeenschappelijke handhavende teams aan de grens en samen met België tot samenwerking door trilaterale informatiedeling via het EPICC en de EU RIEC. Ook de intensieve samenwerking tussen de drie landen in EU-verband, via het zogenoemde EMPACT-instrument, zorgt ervoor dat multidisciplinair grote opsporingsonderzoeken en controleacties worden uitgevoerd op drugshandel en andere criminele fenomenen en criminele netwerken en hun machtsstructuren, ondersteund door EU-agentschappen zoals Europol en Eurojust. De drie landen maken via landendesks integraal deel uit van deze agentschappen. Breder wordt door de drie landen samengewerkt samen met andere lidstaten van de Europese Unie (EU) in het kader van de EU-drugsstrategie en het bijbehorende actieplan. Ook wordt via INTERPOL samengewerkt.

Daarnaast maken Nederland, België en Duitsland deel uit van de recent 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.

Daarnaast lezen de leden dat gekozen wordt het generieke verbod te beperken tot een drietal stofgroepen en niet een totaalverbod op alle NPS-en. Hoe wordt voorkomen dat de lijst later moet worden uitgebreid vanwege een toename van NPS-en die buiten de verboden vallen, mede als gevolg van creativiteit van NPS-producenten?

Dat is niet te voorkomen. Deze lijst is op basis van kennis en ervaring en rekening houdend met internationale ontwikkelingen tot stand gekomen. Het volgen van de internationale ontwikkelingen rondom NPS laat zien dat er op dit moment geen nieuwe stofgroepen in aantocht zijn. Hierbij wordt het criterium van tenminste twee vertegenwoordigers op lijst I gehanteerd en de keuze is gebaseerd op meerdere risicobeoordelingen leidend tot internationale controle in de afgelopen acht jaar.

In de brief valt te lezen dat de regering met dit generieke verbod het aantal ziekenopnames, overlijdens en verkeersongevallen door gebruik van NPS-en zowel nationaal als internationaal wil terugdringen. Zijn er cijfers bekend over deze aantallen sinds het rapport van het RIVM van 2012? Zo ja, kunnen deze cijfers met de Kamer gedeeld worden en kan aangegeven worden met hoeveel procent of absolute aantallen de regering dit wenst terug te dringen?

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 2020, 59 (2%) van de 3.541 geregistreerde drugsincidenten gerelateerd waren aan 3- of 4-MMC. Onder incident wordt verstaan een acute stoornis waarvoor medische hulp wordt gezocht en waarbij de gebruiker onder invloed van drugs is. Dit kunnen lichamelijke of psychische effecten van de intoxicatie (of onthouding) zijn, maar ook een lichamelijk letsel dat wordt opgelopen terwijl een persoon onder invloed van drugs verkeert. Er is sprake van een toename van incidenten met deze middelen: in 2019 was dit aandeel nog 0,4% en in 2018 0,2%. 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, naar 4% in 2018 en 2019.

Ook lezen de leden dat het RIVM wijst op het risico dat de gebruiker door dit generieke verbod terugvalt op klassieke drugs en dat het verbod zal leiden tot het uitwijken naar de productie van nieuwe – nog legale – designerdrugs. De regering geeft in de brief aan dat dit niet de verwachting is vanwege het lage gebruik in Nederland. Wat zijn de gebruikscijfers momenteel en zijn deze hoger of lager dan voorgaande jaren?

De Nationale Drugsmonitor laat zien dat het gebruik van NPS in Nederland laag is. In 2020 was 2C-B de meest gebruikte NPS. Ongeveer 0,6% van de bevolking heeft in 2020 aangegeven in het afgelopen jaar 2C-B te hebben gebruikt, gevolgd door 4-FA en 4-MMC (beide 0,3%). Ter vergelijking: het laatste jaargebruik van XTC lag op 3,1%, en van cocaïne op 1,6%.

Het laatste jaargebruik van 2C-B lag in 2020 op hetzelfde niveau als in 2018. Het gebruik van 4-FA was in 2020 lager (0,3%) dan in 2016 en 2018 (beide 0,9%). Dit komt waarschijnlijk door een waarschuwing in 2016 voor de gezondheidseffecten van 4-FA en plaatsing van dit middel op lijst I van de Opiumwet in het voorjaar van 2017.

Hoe worden de effecten van dit voorstel op het gebruik van klassieke drugs gemonitord?

Het gebruik van NPS in Nederland is relatief beperkt. Over het algemeen geven gebruikers de voorkeur aan de bekende klassieke drugs. Daardoor ligt het niet in de rede dat het voorgestelde verbod zal leiden tot een grote verschuiving naar andere, illegale drugs. Het effect van het voorgestelde verbod op de markt zal worden gemonitord en in kaart gebracht.

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. 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.

Het Trimbos-instituut zal een effectmeting uitvoeren van deze wetswijziging. Voorafgaand aan de inwerkingtreding wordt daarvoor een nulmeting uitgevoerd. Vervolgens wordt het effect na inwerkingtreding van het verbod een jaar lang gemonitord en geanalyseerd aan de hand van de ontwikkelingen in de samenstelling en prijs van de bij de testservices aangeleverde NPS, het aantal topics en posts over NPS op geselecteerde drugsfora en het aanbod en de prijs van geselecteerde NPS op webshops. 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. Ten slotte zal de voorgestelde wetswijziging vijf jaar na de inwerkingtreding worden geëvalueerd, waarbij zowel de gezondheidseffecten en de gevolgen voor de gebruikersmarkt, als de justitiële effecten zullen worden onderzocht.

De leden van de VVD-fractie lezen dat er voorafgaand aan de inwerkingtreding van lijst IA met de bevolking gecommuniceerd zal worden over de lijst met verboden stofgroepen. Op welke manier zal deze communicatie plaatsvinden? Wordt er daarbij ook rekening gehouden met de communicatie richting kwetsbare groepen zoals daklozen en tieners? Hoe zal worden voorkomen dat gebruikers onwetend verboden middelen gebruiken?

Er zal een persbericht uitgaan over het voorgestelde verbod met een verwijzing naar de site van de rijksoverheid. Op deze site is meer informatie te vinden over het verbod, 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.

Het RIVM wijst ook op het risico dat de gebruiker van NPS-en zich door het verbod zal richten op de illegale markt. De leden vragen hoe er op zal worden toegezien dat dit verbod niet zal leiden tot ongewenste straathandel en daaraan verbonden criminaliteit. De gevolgen van dit verbod op de gebruikersmarkt zal worden gemonitord, zo valt te lezen.

Als een stof wordt verboden, bestaat er altijd een kans op illegale handel. Zeker als het een stof betreft waar al vraag naar is. Een aantal van dit soort stoffen waren/zijn (nog) niet verboden en zijn toch onderdeel van illegale handel met een ondermijnend karakter. 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, bijvoorbeeld in de onderzoeken «Morrobay, Kennesaw en Hill-view», 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. Dus die vergroting van de illegale markt was en is er al. Met deze wetswijziging kunnen de opsporingsdienstenhandhaven, iets dat op dit moment niet mogelijk is.

Het gebruik van NPS in Nederland is relatief beperkt. Over het algemeen geven gebruikers de voorkeur aan de bekende klassieke drugs. Het ligt daardoor niet in de rede dat het voorgestelde verbod zal leiden tot een grote verschuiving naar andere illegale drugs. Het effect van het voorgestelde verbod op de markt zal worden gemonitord en in kaart gebracht. Indien daar aanleiding toe blijkt, zal extra worden geïnvesteerd in voorlichting en preventie.

Hoe frequent, en op welke manier wordt dit gemonitord, zo vragen deze leden.

De NPS-markt wordt in opdracht van het Ministerie van 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 DIMS en laboratoriumdata over NPS van het Douanelaboratorium, alsmede van het NFI. Deze informatie wordt gecombineerd met data van de MDI, het NVIC en data verkregen door het systematisch monitoren van de belangrijkste Nederlandse drugsfora. 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. Deze informatie wordt jaarlijks door het Trimbos-instituut ontsloten via de Nationale Drug Monitor die openbaar toegankelijk is.

Het Trimbos-instituut zal een effectmeting uitvoeren van deze wetswijziging. Voorafgaand aan de inwerkingtreding wordt daarvoor een nulmeting uitgevoerd. Vervolgens wordt het effect na inwerkingtreding van het verbod een jaar lang gemonitord en geanalyseerd aan de hand van de ontwikkelingen in de samenstelling en prijs van de bij de testservices aangeleverde NPS, het aantal topics en posts over NPS op geselecteerde drugsfora en het aanbod en de prijs van geselecteerde NPS op webshops. 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.

Ten slotte zal de voorgestelde wetswijziging vijf jaar na de inwerkingtreding worden geëvalueerd, waarbij zowel de gezondheidseffecten en de gevolgen voor de gebruikersmarkt, als de justitiële effecten zullen worden onderzocht.

*De leden van de **D66-fractie** lezen in de memorie van toelichting (hierna: MvT), dat nieuwe psychoactieve stoffen op dit moment noch onder het Enkelvoudig Verdrag van de Verenigde Naties van 1961 inzake verdovende middelen zoals gewijzigd bij het Protocol van 1972 valt, noch onder het Verdrag van de Verenigde Naties inzake psychotrope stoffen van 1971. Kan de regering toelichten welke afwegingen er zijn gemaakt bij het verbieden van NPS-en terwijl niet alle NPS-en zijn verankerd in internationale verdragen? Waarom wordt er afgeweken van internationale verdragen door te kiezen voor een verbod via nationale wetgeving?*

Het op 30 maart 1961 te New York tot stand gekomen Enkelvoudig verdrag inzake verdovende middelen, zoals gewijzigd door het op 30 maart 1972 te Genève tot stand gekomen Protocol tot wijziging van het Enkelvoudig verdrag inzake verdovende middelen[2] (hierna: het Enkelvoudig verdrag) vereist dat partijen de op lijst I en II bij dat verdrag opgenomen middelen verbieden. Regelmatig worden NPS aan die lijsten toegevoegd, die ter

[2] Trb. 1963, 81 en Trb. 1987, 90.

uitvoering daarvan ook worden toegevoegd aan lijst I of II van de Opiumwet.[3]

Het op 21 februari 1971 te Wenen tot stand gekomen Verdrag inzake psychotrope stoffen[4] vereist dat partijen de middelen genoemd in de bijlagen bij dit verdrag aan strikte regels onderwerpen. Regelmatig worden NPS toegevoegd aan lijst II behorende bij dit verdrag. Deze middelen worden vervolgens ook toegevoegd aan lijst I of II van de Opiumwet.[5]

Deze procedure, waarbij een NPS eerst in een van de verdragen wordt opgenomen en vervolgens wordt toegevoegd aan de Opiumwet, geniet de voorkeur.

Beide verdragen reguleren echter slechts specifieke middelen. Indien een risicovolle NPS is aangetroffen, gaat er een behoorlijke tijd overheen voordat deze (individuele) substantie in het kader van één van deze verdragen wordt gereguleerd en voordat deze substantie in de Opiumwet wordt opgenomen. In de tussentijd verschijnen er weer nieuwe varianten van de betreffende substantie op de markt. Daarom wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld stofgroepen te reguleren. Dit wetsvoorstel is dus aanvullend op hetgeen in het Enkelvoudig verdrag en het Verdrag inzake psychotrope stoffen is geregeld.

Hoewel het aantal stoffen dat ter controle staat van de Verenigde Naties reeds sterk werd uitgebreid[6], 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.[7]Ondanks het feit dat ze op internationaal niveau niet gekwalificeerd kunnen worden als gevaarlijk voor de volksgezondheid en bijgevolg niet voldoen aan de vereiste om door de Verenigde Naties onder controle geplaatst te worden, kunnen ze wel degelijk een bedreiging hiervoor vormen.[8]

Om het probleem te voorkomen dat lange procedures gevolgd moeten worden om een individuele NPS op onze Opiumwetlijst te zetten, waarbij de wetgever steeds achter de feiten aanloopt, is het besluit genomen om stofgroepen te verbieden via nationale wetgeving. Daarbij is gekeken naar de wetgeving en ervaring van onze buurlanden die ons zijn voorgegaan.

De leden van de D66-fractie constateren dat de gezondheidsrisico's van NPS-en onvoldoende in kaart zijn gebracht[9]. Hierdoor is het complex om de absolute en relatieve schadelijkheid van de NPS-en vast te stellen. Kan de regering uitleggen op basis van welke ratio zij hebben gekozen om het verbod op NPS-en wettelijk te verankeren, terwijl de gezondheidsrisico's nog niet in kaart zijn gebracht?

---

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

[4] Trb. 1989, 129.

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

[6] UNODC (2013), «The challenge of new psychoactive substances», Global SMART Programme, United Nations.
Publication: Austria.

[7] UNODC (2016), Global SMART Update Volume 16, September 2016.

[8] O. CORAZZA en A. ROMAN-URRESTARAZU, «Editorial Introduction: The proliferation of NPS as a «Game Changer» for Public Health Policy» in O. CORAZZA en A. ROMAN-URRESTARAZU (eds.), Novel Psychoactive Substances: Policy,Economics and Drug Regulation, Switzerland, Springer, 2017, xiii–xviii.

[9] Wetenschappelijke factsheet Wijziging van de Opiumwet, blz. 2 en blz. 5 (2022D37560).

De regering is overgegaan tot een verbod op basis van het voorzorgsbeginsel. Als gevolg van een verbod op NPS komen minder mensen in aanraking met middelen die mogelijk schadelijk kunnen zijn voor de gezondheid van personen. Tevens wordt beoogd te voorkomen dat de wetgever achter de feiten aanloopt en iedere keer een nieuw individueel middel onder controle moet brengen, en dat elk nieuw middel telkens eerst individueel onderzocht moet worden voordat het wordt verboden. Het voorzorgsbeginsel mag worden toegepast wanneer een product schadelijke gevolgen kan hebben, vastgesteld door middel van een objectieve en wetenschappelijke evaluatie, maar de schadelijke gevolgen niet met voldoende zekerheid kunnen worden bepaald. Vereist is dus dat reële schade voor de gezondheid van personen waarschijnlijk is. Zoals in de memorie van toelichting toegelicht, is het aannemelijk dat NPS schadelijke gevolgen hebben voor de volksgezondheid. De betrokken deskundigen van het NFI en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) hebben, op basis van hun inzichten en expertise (onder andere als toxicoloog en lid van diversie internationale werkgroepen) de gekozen stofgroepen opgesteld. Ook zijn in het wetsvoorstel slechts stofgroepen opgenomen waarvan twee of meer middelen al op lijst I van de Opiumwet zijn opgenomen, zodat vergelijkbare gezondheidsrisico's aannemelijk zijn. Daarnaast zijn er de afgelopen jaren met enige regelmaat nieuwe vertegenwoordigers van de stofgroepen beoordeeld en vervolgens op lijst I geplaatst. Daarmee is aan de vereisten voor een beroep op het voorzorgsbeginsel voldaan.

Welke Coördinatiepunt Assessment en Monitoring nieuwe drugs (CAM) of wetenschappelijke adviezen liggen er ten grondslag aan het opnemen van deze stoffen op deze lijst. Welk bewijs is er bijvoorbeeld van de omvang en de mate van problematiek (op de dimensies waarop het CAM scoort) van synthetische cannabinoïden in Nederland?

Er is geen advies van het Coördinatiepunt Assessment en Monitoring nieuwe drugs (CAM) of risicobeoordeling uitgebracht specifiek over de voorgestelde stofgroepen. Het betreft groepen stoffen die vertegenwoordigers hebben die reeds op lijst I van de Opiumwet staan en waarvan het aannemelijk is dat zij vergelijkbare gezondheidsrisico's kennen als lijst I-middelen. Het betreft bijvoorbeeld Fentanyl-varianten waarvan met name de ernstige problematiek in de Verenigde Staten bekend is. In verschillende Europese landen, waaronder Zweden, Noorwegen, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk is er sprake van een stijging in het aantal gezondheidsincidenten met deze synthetische opioïden. Deze stofgroepen zijn door landen om ons heen reeds verboden vanwege de gezondheidsrisico's en om de productie en handel in deze stoffen aan te kunnen pakken. Ook worden deze stoffen het meest aangetroffen bij in- en uitvoercontroles door de douane.

Ten aanzien van de synthetische cannabinoïden is er in Nederland vooral sprake van handel/doorvoer in deze stoffen en komt gebruik tot nu toe zeer beperkt voor. Wel lijkt het gebruik van synthetische cannabinoïden in gevangenissen een toenemend probleem. Op Europees niveau meldt het EMCDDA (European Drug Report 2022) dat er sinds 2008 224 nieuwe synthetische cannabinoïden zijn gedetecteerd in Europa, waarvan vijftien voor de eerste keer in 2021. In 2020 werden 6300 inbeslagnames gerapporteerd waarbij sprake was van deze stoffen. In 2020 hebben drie landen sterfgevallen gerapporteerd inzake synthetische cannabinoïden: Duitsland (9), Hongarije (34) en Turkije (49).

Mocht er in de toekomst aanleiding zijn voor het toevoegen van nieuwe stofgroep aan lijst IA van de Opiumwet, dan zal het CAM verzocht worden om advies uit te brengen over de wenselijkheid daarvan. Dit is in lijn met het evidence-based beleid dat de regering voor ogen heeft.

De leden vragen de regering in hoeverre zij deze maatregel doelmatig en proportioneel vindt.

De regering vindt de voorgestelde maatregel doelmatig en proportioneel. Met het wetsvoorstel worden stofgroepen, en daarmee stoffen, onder het bereik van de Opiumwet geplaatst waarvan het aannemelijk is dat deze schadelijk zijn voor de gezondheid van personen. Door een verbod op NPS wordt het aanbod van NPS beperkt en gebruik ontmoedigd. Ook biedt een verbod bescherming van de openbare orde en veiligheid. Omdat NPS in Nederland nog legaal zijn en Nederland een gunstige geografische ligging heeft, worden NPS veelvuldig in Nederland geproduceerd en vervolgens geëxporteerd. Deze productie en export wordt veelal uitgevoerd door georganiseerde misdaadnetwerken die zich bezighouden met de handel in illegale drugs. De handel in illegale drugs heeft een ontwrichtend effect op de Nederlandse samenleving, dat onder meer leidt tot verwevenheid van de boven- en de onderwereld, innesteling van de georganiseerde misdaad in woonwijken en in legale sectoren en misbruik van legale voorzieningen en structuren. Daarnaast is het voor de ons omringende landen van belang dat ook in Nederland een verbod volgt op groepen NPS, zodat producenten en handelaren in Nederland kunnen worden aangepakt. Een verbod is proportioneel, omdat de middelen uit de stofgroepen in principe veelal geproduceerd worden om de drugswetgeving te omzeilen. Hierdoor zijn er nog geen of zeer beperkt andere, eigenlijke toepassingen. Eventuele legale toepassingen, zoals diergeneesmiddelen, geneesmiddelen en grondstoffen daarvoor, alsmede drugsprecursoren, zijn uitgezonderd van het verbod op NPS.

Daarnaast vragen deze leden hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt met de aangenomen motie van het lid Sneller[10] naar aanleiding waarvan onderzocht wordt in hoeverre risicovolle middelen sneller en doelmatiger gereguleerd worden.

In het wetsvoorstel worden drie stofgroepen verboden waarvan de chemische structuur is afgeleid van meerdere substanties met een psychoactieve werking die op lijst I van de Opiumwet staan vermeld. In de motie Sneller wordt opgeroepen tot het sneller en doelmatiger reguleren van nieuwe risicovolle middelen. Daarbij gaat het niet enkel om het oordeel «verbieden» (of «niet verbieden»), zoals bij dit wetsvoorstel het geval is, maar ook over het kunnen toepassen van een breder spectrum aan regulerings-instrumentaria. Te denken valt, zo meldt ook de motie, aan een leeftijdsgrens, een advertentieverbod of waarschuwingen.

Daarnaast vallen niet alle nieuwe stoffen met een psychoactieve werking en die recreatief gebruikt worden onder de voorgestelde NPS wet. Naar aanleiding van de motie Sneller zal onderzocht worden wat de mogelijkheden zijn om die stoffen sneller te reguleren en op welke wijze. Komend voorjaar zal uw Kamer verder geïnformeerd worden over de uitwerking van deze motie.

De aan het woord zijnde leden vinden een model waarbij aan de verkoop en verkrijgbaarheid van NPS-en eisen en voorwaarden (omtrent voorlichting, maximale verkoophoeveelheid, leeftijdsgrens, etc.) kunnen worden gesteld een beter alternatief. Als een NPS snel nadat deze

[10] Kamerstukken II 2021/22, 35 954, nr. 7.

gesignaleerd is op deze wijze wordt gereguleerd, kan vervolgens bekeken worden op welke manier voor de langere termijn met deze stof(fengroep) omgegaan dient te worden. Hoe kijkt de regering naar deze aanpak?

De chemische structuur van de stofgroepen die op lijst IA geplaatst worden, komt in zodanige mate overeen met middelen die al op lijst I van de Opiumwet staan, dat zeer aannemelijk is dat deze stofgroepen vergelijkbare gezondheidsrisico's hebben. Dit maakt dat verkoop en verkrijgbaarheid van deze middelen verboden moet worden. Gereguleerde verkoop van deze middelen, zoals door de leden wordt voorgesteld, is voor deze middelen niet toereikend. Door de gelijkenis die deze middelen vertonen met lijst I-middelen is een verbod een passende maatregel.

Dat het voorgestelde model uit de motie van het lid Sneller voor de stofgroepen op lijst IA onverstandig wordt bevonden, laat onverlet dat er voortvarend aan de slag is gegaan met de uitwerking van de motie Sneller waarin gevraagd wordt te verkennen op welke manier de mogelijkheid kan worden gecreëerd om de verkoop en het bezit van nieuwe risicovolle middelen sneller en doelmatiger te reguleren. Daarbij wordt onder meer de mogelijkheid verkend om nieuwe middelen vooruitlopend op een definitieve risicobeoordeling door het CAM te reguleren. Ook wordt bezien of de consequenties van het reguleren van alle nieuwe middelen met een psychoactieve werking. De verwachting is dat uw Kamer in het voorjaar van 2023 over de voor- en nadelen en de consequenties wordt geïnformeerd.

De leden van de D66-fractie leggen ook graag de vraag voor aan de regering hoe zij aankijkt tegen de gevolgen van eerdere verboden van bepaalde middelen, te weten het uitwijken van gebruikers naar nieuwe middelen die vaak onbekender en/of schadelijker waren dan het (recent) verboden middel[11]. 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?

De leden van de D66-fractie constateren dat in Nederland nieuwe middelen worden gemaakt die qua effect sterk lijken op verboden middelen maar hier legaal zijn. Dat geldt niet voor landen in het buitenland.

Anders dan de situatie in het Verenigd Koninkrijk is het gebruik van NPS in Nederland relatief beperkt. Over het algemeen geven gebruikers de voorkeur aan de bekende klassieke drugs. Het ligt daardoor niet in de rede dat het voorgestelde verbod zal leiden tot een grote verschuiving naar andere illegale drugs. Het effect van het voorgestelde verbod op de markt zal worden gemonitord en in kaart gebracht. Indien daar aanleiding toe ontstaat zal extra worden geïnvesteerd in voorlichting en preventie.

Kan de regering aan de hand van recente onderzoeken onderbouwen welke NPS-en die hier legaal worden geproduceerd met name worden geëxporteerd naar het buitenland?

Er is geen recent onderzoek waaruit blijkt welke specifieke NPS met name in Nederland worden geproduceerd en naar het buitenland worden geëxporteerd. Uit informatie uit het buitenland blijkt dat het gaat om honderden verschillende NPS, waaronder bijvoorbeeld A-PHP, 2C-E, 2C-H, 2-FMA, 3-CMC, 4-CMC, 3-FA, 3-FEA, 4-FMA, 5-APB, PEA (Phenethylamine).

[11] Wetenschappelijke factsheet Wijziging van de Opiumwet, blz. 1 en blz. 5 (2022D37560).

NPS worden vanuit Nederland verkocht en verzonden. Van een deel is bekend dat deze in Nederland worden geproduceerd, maar er is ook sprake van «enkel» ompakken van een elders aangekochte bulkhoeveelheid naar kleinere (gebruikers) hoeveelheden.

De leden van de D66-fractie vernemen via de MvT dat de productie van de NPS-en aan geen enkele kwaliteitscontrole is onderworpen. Deze leden vragen op basis van welke onderzoeken blijkt dat de productie van NPS aan geen enkele vorm van kwaliteitscontrole is onderworpen? Kan de regering dit onderbouwen?

In de regel worden NPS geproduceerd om de effecten van harddrugs na te bootsen en tegelijkertijd het verbod op die harddrugs te omzeilen. Het betreft feitelijk de productie van mogelijk risicovolle drugs, waarbij geen belang wordt gehecht aan enige vorm van kwaliteitscontrole. Wanneer de politie bij een inval ook productie van NPS aantreft, is er in geen enkel geval ook een kwaliteitslaboratorium aanwezig. De bekende kwaliteitslaboratoria die in theorie ook NPS zouden kunnen onderzoeken, hebben nog nooit een aanvraag gedaan om referentiemateriaal te mogen invoeren. Het desbetreffende document (een zogeheten Letter of No Objection) heeft men nodig, omdat in de meeste exporterende landen NPS al gereguleerd zijn.

En als de regering kwaliteitscontrole en meer informatie(voorziening) over de inhoud/samenstelling van bepaalde middelen belangrijk vindt, dan is een verbod toch juist de verkeerde aanpak zo vragen deze leden. In dat geval zou nadere regulering toch meer voor de hand liggen?

NPS worden doorgaans aangeboden als research chemical en niet voor consumptie. Hierdoor biedt de kwaliteitscontrole uit de Warenwet geen uitkomst. Onze zorg betreft de NPS die worden geproduceerd om de effecten van bestaande harddrugs na te bootsen. Feitelijk zijn dit mogelijk nieuwe risicovolle drugs waarbij geen belang wordt gehecht aan enige vorm van kwaliteitscontrole. Het is van belang dat de verkoop en verkrijgbaarheid van deze stoffen wordt tegengegaan waarbij een verbod de juiste maatregel is.

Daarnaast vragen deze leden aan de regering, indien er op dit moment er sprake is van geen enkele kwaliteitscontrole, waarom niet is gekozen om zo een kwaliteitsmanagementsysteem op te zetten, gezien het feit dat vele van deze middelen nu nog legaal zijn in Nederland.

Zoals reeds aangegeven, betreft onze zorg de NPS die worden geproduceerd om de effecten van bestaande harddrugs na te bootsen. Feitelijk zijn dit nieuwe drugs die een gevaar vormen voor de volksgezondheid, waarbij het van belang is dat de verkoop en verkrijgbaarheid zoveel mogelijk wordt tegengegaan. Een kwaliteitsmanagementsysteem is daartoe geen geschikt instrument. Ook dan blijft het recreatief gebruik van deze stoffen schadelijk voor de gezondheid. Een verbod op deze NPS achten wij de juiste maatregel.

Deze leden vragen in hoeverre een kwaliteitscontrole op de NPS-en handhavers meer inzicht geven om te controleren welke producenten zich bevinden in de illegale drugsindustrie. Kan de regering dit onderbouwen?

Er worden in Nederland geen kwaliteitscontroles op NPS uitgevoerd vanuit opsporingsbelang. NPS worden ten behoeve van opsporing van strafbare feiten geanalyseerd op strafbaarheid. Eventueel kan de stof vanuit het opsporingsbelang verdiepend geanalyseerd worden.

De leden lezen in de MvT dat in 2019 ongeveer vijf procent van alle drugs die in 11 Europese landen bij de testcentra zijn aangeboden NPS-en zijn. Deze leden vragen de regering uit welke onderzoeken blijkt dat er nauwelijks NPS-en worden gebruikt in Nederland, én dat er weinig incidenten zijn die verband houden met NPS?

In de NDM worden de verzamelde gegevens afkomstig uit diverse onderzoeken en monitors (zoals de Gezondheidsenquête, de Leefstijlmonitor, de MDI en het Letsel Informatie Systeem (LIS)), in beeld gebracht. Uit de NDM blijkt dat het gebruik van NPS in Nederland laag is. De NDM laat zien dat het aandeel incidenten gerelateerd aan NPS relatief beperkt is. In 2020 waren de meeste NPS-meldingen gerelateerd aan 3- of 4-MMC, met een aantal van 59 (2%) van de 3541 geregistreerde drugsincidenten. Er is wel sprake van een toename van incidenten met deze middelen: in 2019 was dit aandeel nog 0,4% en in 2018 0,2%. 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, naar 4% in 2018 en 2019.

De leden van de D66-fractie vragen aan de regering welke landen uit de Europese Unie, naast België en Duitsland, hebben besloten om over te gaan tot generieke wetgeving waarmee NPS-en bij voorbaat worden verboden?

België en Duitsland zijn altijd als voorbeeld genoemd, juist omdat het buurlanden zijn. Dat legaal in Nederland geproduceerde NPS makkelijk over de grens kunnen worden vervoerd naar een land waarin die NPS illegaal zijn, is één van de motieven geweest om een NPS-verbod na te streven. Onze buurlanden hebben last van ons. Eerder was de vraag gesteld of de drie categorieën die wij in Nederland strafbaar willen gaan stellen ook matchen met de substanties die in België en Duitsland verboden zijn. Alleen een NPS-wet hebben als zodanig, is niet voldoende om te voorkomen dat Nederland een vrijhaven wordt voor op export gerichte producenten: wij moeten natuurlijk ook op stofniveau de juiste NPS illegaal verklaren die in het buitenland eveneens verboden zijn en overlast veroorzaken.

In Europa bestaan er verschillende modellen van generieke wetgeving. De website van de United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) vermeldt per land welke vorm van wetgeving vigerend is. Zo heeft het Verenigd Koninkrijk een vrij verregaande generieke wet (het Psychoactive Substances Act, PSA), dit is echter geen EU-land meer. Het Nederlandse ontwerp sluit met de voorgestelde stofgroepen meer aan bij het Duitse model (Das Neue-psychoaktive-Stoffe-Gesetz (NpSG)). Ook Frankrijk, Ierland en Oostenrijk hebben wetgeving waarbij NPS worden verboden.

Ervaringen van andere landen laten zien dat risicobeoordelingen én aanvullingen op wetgeving nodig blijven voor NPS uit stofgroepen die niet gedekt zijn (bijvoorbeeld nieuwe benzodiazepines en tryptamines). Verder blijft ook de mogelijkheid individuele stoffen vanaf lijst IA naar lijst I of II te verplaatsen binnen de Opiumwet. Dit onderstreept hoe belangrijk de functie van monitoring en evaluatie van gezondheidseffecten blijft na de invoering van NPS- wetgeving.

Daarnaast wordt naar aanleiding van de motie Sneller momenteel verkend wat de mogelijkheden zijn voor het sneller reguleren van nieuwe risicovolle stoffen die buiten het voorgestelde stofgroepenverbod vallen.

Deze leden vragen de regering hoe effectief de internationale samenwerking zal zijn om dit verbod te handhaven, als het verbod op NPS-en onvoldoende is verankerd in internationale verdragen en er dus niet overal een internationale verplichting van handhaven is? Betekent dit ook dat er veel landen in de Europese Unie zijn zonder een (generiek) NPS-verbod?

Als stelregel geldt dat hoe meer de wetgeving in de verschillende landen aansluit, hoe effectiever kan worden gehandhaafd. Dit geldt ook voor de Opiumwet zelf, dus om drugs die op stofniveau zijn verboden in plaats van op stofgroepniveau. Onze Opiumwet correspondeert ook niet een-op-een met de drugsverboden in de andere landen van de EU. Dat hoeft aan effectieve opsporing en vervolging van drugs niet in de weg te staan. Wel zal de vraag «hoe is het in andere landen geregeld?» vaker moeten worden gesteld dan bij bijvoorbeeld cocaïne en MDMA, want dergelijke veel voorkomende stoffen zijn in alle landen van de Europese Unie verboden.

Als er landen zijn zonder NPS-wetgeving bemoeilijkt dat inderdaad de samenwerking met die landen, maar dan is dat geen argument om zelf een land zonder NPS-wetgeving te blijven. Nederland is een bronland van NPS. Andere landen, binnen en buiten Europa, rekenen op ons om hierop te acteren, en zolang er internationaal geen consensus is om een verbod in een verdrag op te nemen, hangt de effectiviteit van de aanpak van NPS af van individuele landen die hun verantwoordelijkheid nemen. Zoals wij nu ook doen.

Wat zijn de resultaten (op het gebied van de bescherming van de volksgezondheid) van de aanpak in bijvoorbeeld Spanje en Portugal die uitgaat van decriminalisering en het aanbieden van zorg in plaats van een repressieve aanpak, zo vragen deze leden.

In zijn algemeenheid trekt de regering lering van ervaringen van het buitenland op het gebied van drugspreventie en harm-reduction.

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 aanzienlijke 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.

In Spanje wordt gebruik en bezit van drugs veelal administratiefrechtelijk afgehandeld, het vervoeren en handelen in drugs strafrechtelijk. Bij de berechting van mensen met een verslaving wordt een behandeling gestimuleerd waarmee (een deel van) de gevangenisstraf vervalt. We hebben geen zicht op de effecten van het Spaanse drugsbeleid op de volksgezondheid. Voor zowel Portugal als Spanje geldt dat het beleid van decriminalisering niet heeft geleid tot escalerend drugsgebruik of druggerelateerde problemen.

De leden van de fractie van D66 vragen de regering te reflecteren op de vraag waarom bepaalde NPS-en voor gebruikers aantrekkelijk zijn. Welke relatie ziet de regering met het verbod op niet-nieuwe psychoactieve stoffen? Immers, uit veel literatuur blijkt dat het relatief(!) weinig schadelijke MDMA eigenlijk de voorkeur geniet van veel mensen, maar dat de illegale status hiervan ertoe leidt dat mensen andere middelen uitproberen of daar voor langere tijd naar uitwijken.

NPS worden gebruikt uit nieuwsgierigheid of vanwege een bepaald verwacht effect waarbij de eenvoudige beschikbaarheid en de prijs een rol spelen. Wij zien het gebruik in het uitgaanscircuit en bij bepaalde doelgroepen als «psychonauten» en in de chemsex scene. Het middel 4-FA kwam bijvoorbeeld in trek omdat de effecten overeenkomen met die van MDMA. Dat dit middel eerst nog legaal was, droeg bij aan de veronderstelling dat het niet zo schadelijk zou zijn (een mildere variant van MDMA). Dit onschuldige imago bleek onterecht, getuige een aanzienlijke toename van (zeer ernstige) gezondheidsincidenten. Doorgaans gaan uitgaanders die MDMA gebruiken op zoek naar vervangers als de MDMA-markt instabiel is en niet vanwege de illegale status. MDMA was immers al in 1988 illegaal. Alleen in het geval van 4-FA en in veel mindere mate 3-MMC ging men deze middelen gebruiken specifiek vanwege de gewenste effecten.

Synthetische cannabinoïden worden met name gebruikt vanwege de lage prijs en de lastige aantoonbaarheid na gebruik. Dit maakt deze groep NPS aantrekkelijk voor specifieke groepen gebruikers, waaronder mensen in gevangenissen.

Ziet de regering een relatie tussen het Nederlandse coffeeshopbeleid en (lage) prevalentie van synthetische cannabinoïden hier?

Het doel van het Nederlandse coffeeshopbeleid is om een scheiding van markten tussen hard- en softdrugs te creëren. Omdat softdrugs minder schadelijk zijn voor de gezondheid dan harddrugs, kunnen coffeeshops onder strenge voorwaarden wiet en hasj verkopen. Mogelijk draagt dit beleid bij aan de zeer lage prevalentie van synthetische cannabinoïden in Nederland.

De leden van de D66-fractie vragen de regering of zij een inschatting kan geven van het totaal aantal NPS-stofgroepen dat potentieel onder de reikwijdte van voorgestelde wet zou kunnen worden gebracht.

Daar is op dit moment geen getal aan te geven. Uitgangspunt voor het mogelijk toevoegen van een stofgroep is dat al meerdere vertegenwoordigers op één van de internationale drugsverdragen vermeld staan. Ook is bij de beoordeling betrokken dat vanaf 2014 meerdere stoffen uit de stofgroep door het EMCDDA en of de WHO/ECDD beoordeeld zijn en vervolgens onder internationale controle zijn gebracht. De regering acht het van belang dat een zorgvuldige afweging voorafgaat aan een eventuele uitbreiding van het aantal te verbieden stofgroepen, juist omdat de precieze gezondheidsrisico's van de nieuwe middelen die onder een stofgroep vallen nog niet in kaart zijn gebracht.

Om enig geloof te kunnen hechten aan de effectiviteit van onderhavig wetsvoorstel om een einde te kunnen maken aan het kat en muisspel tussen politie en justitie versus de makers van NPS-en is immers nodig dat de beperkte mogelijkheid om uit te wijken naar nieuwe stofgroepen of andere type middelen inderdaad een serieuze belemmering vormt. De aan het woord zijnde leden zien daar in onderhavig wetsvoorstel nog weinig bewijs voor.

De leden van de D66-fractie merken op dat regelmatig gewag wordt gemaakt van «designers» in het illegale circuit die nieuwe drugs ontwikkelen, terwijl tegelijkertijd de geschiedenis laat zien dat veel bekende synthetische drugs ontwikkeld zijn door farmaceutische bedrijven of grote onderzoeksinstellingen. Daarom zouden deze leden graag van de regering willen weten wat de oorsprong van bijvoorbeeld synthetische cannabinoïden is en waar (en waartoe) deze voor het eerst ontwikkeld werden.

Voor zover bekend, worden synthetische cannabinoïden niet in illegale drugslaboratoria in Nederland vervaardigd maar komen deze uit andere bronlanden, zoals China en India. De oorsprong van dergelijke verbindingen ligt in de academische/medische wereld. Buxton en haar collega's (2017) halen in hun beleidsrapport onder meer synthetische opioïden aan als voorbeeld van stoffen die oorspronkelijk gekend waren binnen de medische wereld, maar waarvan inmiddels het gebruik op de NPS-markt aanzienlijk toenam.[12]

Aan het eind van de vorige eeuw probeerden onderzoekers nieuwe stoffen te synthetiseren die vergelijkbare eigenschappen als ∆9-tetrahydrocannabinol (THC), de belangrijkste psychoactieve component van cannabis, zouden moeten hebben. De meeste synthetische cannabinoïden hebben een structuur die sterk afwijkt van THC. Er zijn honderden stoffen bekend in verschillende chemische klassen van verbindingen die een goede cannabinoïde receptor affiniteit en activiteit hebben. Het is te verwachten dat er in de toekomst nog nieuwe stoffen op de markt zullen verschijnen.

Voorts vernemen deze leden graag welke conclusies de regering aan de oorsprong van deze drugs verbindt en of dit strookt met het narratief dat zij vaak horen ten aanzien van criminelen die nieuwe drugs «ontwikkelen».

Een deel van de NPS wordt specifiek ontwikkeld om als drugs te gebruiken. Een aantal NPS wordt niet per se specifiek ontwikkeld binnen het drugsmilieu. Het zijn onder meer middelen die werden gecreëerd in zowel farmaceutische bedrijven als academische laboratoria, in de zoektocht naar nieuwe geneesmiddelen. Daar kregen ze evenwel nooit de nodige goedkeuring met het oog op verdere ontwikkeling, waarna ze werden opgepikt in het drugsmilieu.[13]
Los van de oorspronkelijke reden waarom deze stoffen zijn ontwikkeld, kan worden geconstateerd dat deze stoffen nu worden geproduceerd door criminelen om de wetgeving te omzeilen.

De leden van de fractie van D66 vragen de regering welke andere juridische manieren zij ziet om tegemoet te kunnen komen aan rechtshulpverzoeken uit Duitsland die betrekking hebben op de handel in NPS-en.

---

[12] J. BUXTION, D. BEWLEY-TAYLOR en C. HALLAM (2017), *Dealing with Synthetics: Time to Reframe the Narrative*. Policy Report. Swansea: Global Drug Policy Observatory.; A. DE SCHUTTER, T. EVENEPOEL en J. SCHROOTEN (2019). *Dossier Nieuw Psychoactieve stoffen,* Brussel: VAD.

[13] BZP (benzylpiperazine) en MDPV (3,4- methylenedioxypyrovalerone) zijn voorbeelden van stoffen die aanvankelijk gekend waren in farmaceu=sch onderzoek. Zie: L.A. KING en A.T. KICMAN, «A brief history of «new psychoac=ve substances»», *Drug Tes0ng and Analysis* 2011, afl. 7–8, 401–403.; T. VAN HAVERE e.a., (2020) *Understanding New Psychoac0ve Substance (NPS) use in Belgium from a health perspec0ve*. Final Report. Brussels: Belgian Science Policy Office 2020 – 162 p. (Federal Research Programme on Drugs).

Voor Duitsland en de andere EU-lidstaten geldt dat bij een uitgevaardigd Europees Opsporingsbevel, waarbij is aangekruist dat het om een overtreding van de Opiumwet (lijstfeit) gaat, in Nederland niet wordt getoetst of sprake is van dubbele strafbaarheid. Het is in deze gevallen ook mogelijk om opsporingsbevoegdheden in te zetten in Nederland als het om een NPS gaat die in Nederland niet onder de Opiumwet valt. Ook voor overleveringszaken geldt dat, als een feit in redelijkheid is aangekruist als lijstfeit, er in Nederland in principe niet getoetst wordt op dubbele strafbaarheid. Wel zijn er twee situaties waarbij dubbele strafbaarheid bij verzoeken van EU-lidstaten wordt getoetst: als er een terugkeergarantie wordt gevraagd (artikel 6 Overleveringswet) of als er een strafovername in beeld is (artikel 6a Overleveringswet). In deze situaties kan het problemen opleveren als een NPS in Nederland niet onder de Opiumwet valt en dubbele strafbaarheid niet zonder meer kan worden aangenomen.

Wat betreft derde landen geldt dat voor de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen (WOTS), de inzet van dwangmiddelen op basis van een rechtshulpverzoek en de overdracht van strafvervolging, dubbele strafbaarheid wel is vereist. Als een NPS in het buitenland onder de Opiumwet valt, maar in Nederland niet, is er geen sprake van dubbele strafbaarheid. In deze situaties vormt dit een belemmering bij de uitvoering van een verzoek.
Het is niet mogelijk cijfers aan te leveren over verzoeken die zien op NPS. Deze zaken worden in het systeem van het Openbaar Ministerie onder de meer algemene noemer «verdovende middelen» geregistreerd en zijn niet te filteren.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de invoering van het generiek verbod op NPS-en in verschillende landen waaronder België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk (hierna: VK). Sinds de invoering van het generieke verbod in 2016 heeft in het VK een verschuiving plaatsgevonden van de legale verkoop van NPS-en naar het illegale straathandel, waar ook harddrugs worden verkocht[14]. Deze verschuiving kan ertoe leiden dat de gebruikers sneller terugvallen op de klassieke illegale drugs. Sinds het verbod van NPS-en in het VK heeft niet alleen verschuiving plaatsgevonden in de type gebruiker, met blijkt uit de nationale enquêtes dat een stijging plaatsvind in het gebruik van cocaïne en MDMA[15].

De leden van de D66-fractie vragen of naar aanleiding van de casuïstiek van de VK, of de regering kan onderbouwen waarom zij met het generieke verbod niet verwachten dat die verschuiving ook in Nederland zal plaatsvinden? Op basis van welke onderzoeken kan de regering deze stelling onderbouwen? En kan de regering reageren op de evaluaties van de Britse NPS-wet?

Het Verenigd Koninkrijk heeft met de NPS-wet gekozen voor een aanpak waarbij op voorhand alle psychoactieve stoffen, met een aantal uitzonderingen zoals tabak en alcohol, verboden zijn. De conclusies van de Britse evaluatie gelden voor de situatie in het Verenigd Koninkrijk en laten zich niet zonder meer extrapoleren naar de Nederlandse situatie. Ten eerste zijn het verschillende modellen van generieke wetgeving. Ons voorstel tot generieke wetgeving beperkt zich tot een drietal stofgroepen en niet tot een algeheel verbod op psychoactieve stoffen. Ten tweede zijn er verschillen in omstandigheden tussen het Verenigd Koninkrijk en Nederland, zoals de drugsmarkt, internationale positie, gezondheidszorg, monitoringssysteem, gebruik en gebruikers(groepen). In het Verenigd

[14] Wetenschappelijke factsheet Wijziging van de Opiumwet, blz. 3–4 (2022D37560).
[15] Wetenschappelijke factsheet Wijziging van de Opiumwet, blz. 6 (2022D37560).

Koninkrijk is het NPS-gebruik onder gemarginaliseerde groepen een probleem, maar dit wordt in Nederland niet gezien. Er zijn signalen dat sinds de coronapandemie smokkel en gebruik van NPS, met name synthetische cannabinoïden, in gevangenissen is opgekomen. De toename wordt waargenomen in zowel Nederland als het Verenigd Koninkrijk, terwijl alleen de laatstgenoemde NPS-wetgeving heeft. 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. Dat onderstreept het belang van monitoring van de effecten van de wetgeving op de markt en het doen van onderzoek naar ontwikkelingen in gebruik door specifieke doelgroepen. Indien daar aanleiding toe ontstaat, zal extra worden geïnvesteerd in voorlichting en preventie.

De leden van de D66-fractie constateren ook dat uit het RIVM-rapport blijkt dat een generiek verbod leidt tot een grotere complexiteit bij de opsporing en vervolging. Deze leden vragen hoe de regering wil voorkomen dat net zoals bij de klassieke illegale drugs, men terecht komt in een kat-en-muisspel waarbij schaarse capaciteit en middelen verloren gaan?

Gezien de gigantische verdiensten die worden gegenereerd binnen het drugsdomein (inclusief de NPS-handel) zal altijd sprake zijn van een dergelijk kat- en-muisspel. Het werken met specifieke wetgeving kan dit kat- en- muisspel juist in de hand werken als de procedures die benodigd zijn om stoffen toe te voegen langdurig zijn. Generieke wetgeving zal dit kat- en-muisspel in grotere mate in ons voordeel beslechten.

De verwachting is dat de invoering van de geplande generieke NPS-wetgeving zal leiden tot een significante afname van de NPS- handel vanuit Nederland. In België is de export ook sterk afgenomen na invoering van het generieke verbod. De verwachting is dat huidige NPS-handelaren vanwege de handhaafbaarheid van generieke wetgeving zich zullen verplaatsen naar het buitenland of de illegaliteit in schieten. De wetgeving biedt dan wel de juridische grondslag om efficiënt op te kunnen treden, waardoor capaciteit functioneel wordt benut. Nu wordt de strafrechtketen ook belast doordat dergelijke stoffen moeten worden geanalyseerd, zonder dat hier sprake is van een onrechtmatig handelen. Daar gaat juist kostbare capaciteit mee verloren.

De regering zet zich in om het aanbod van, en de vraag naar, drugs terug te dringen, onder andere door:
1. een versterking van de internationale aanpak om te voorkomen dat drugs uit de bronlanden deze kant op komen (upstream disruption);
2. een versterking van de mainportsaanpak om te voorkomen dat drugs het land binnenkomen;
3. het minder makkelijk beschikbaar maken van de grondstoffen die nodig zijn voor de productie van drugs (door het precursorenverbod), en het minder beschikbaar maken van drugs (door het wetsvoorstel Nieuwe Psychoactieve Stoffen);
4. een versterking van de internationale aanpak om te voorkomen dat drugs vanuit Nederland worden geëxporteerd naar andere landen (downstream disruption);
5. het terugdringen van het gebruik van drugs, door onder andere preventie en voorlichting over de gezondheidsrisico's.

Daarnaast constateren de leden dat na het RIVM-onderzoek uit 2012, de regering het niet noodzakelijk acht om nogmaals een onderzoek te doen naar de wenselijkheid voor een verbod op NPS-en. Deze leden vragen aan

de regering of met de nieuwverworven kennis van de afgelopen tien jaar en de casuïstiek uit het VK, het juist wenselijk is om weer te onderzoeken in hoeverre een generiek verbod voor NPS-en noodzakelijk is?

Deze leden zijn ook enigszins verbaasd dat niet opnieuw om een advies over de aangepaste insteek van onderhavig wetsvoorstel is gevraagd bij het RIVM.

Het Verenigd Koninkrijk heeft met de NPS-wet gekozen voor een aanpak waarbij op voorhand alle psychoactieve stoffen, met een aantal uitzonderingen zoals tabak en alcohol, verboden zijn. De conclusies van de Britse evaluatie gelden voor de situatie in het Verenigd Koninkrijk en laten zich niet zonder meer extrapoleren naar de Nederlandse situatie. Ten eerste zijn het verschillende modellen van generieke wetgeving. Ons voorstel tot generieke wetgeving beperkt zich tot een drietal stofgroepen en niet tot een algeheel verbod op psychoactieve stoffen. Ten tweede zijn er verschillen in omstandigheden tussen het Verenigd Koninkrijk en Nederland, zoals de drugsmarkt, internationale positie, gezondheidszorg, monitoringssysteem, gebruik en gebruikers(groepen). In het Verenigd Koninkrijk is het NPS-gebruik onder gemarginaliseerde groepen een probleem, maar dit wordt in Nederland niet gezien. Er zijn signalen dat sinds de coronapandemie smokkel en gebruik van NPS, met name synthetische cannabinoïden, in gevangenissen is opgekomen. De toename wordt waargenomen in zowel Nederland als het Verenigd Koninkrijk, terwijl alleen de laatstgenoemde NPS-wetgeving heeft.

Rekening houdend met de uitkomsten van het rapport van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) van tien jaar geleden en lerend van de ervaring met een generiek verbod van andere landen om ons heen, zoals Duitsland, België en het Verenigd Koninkrijk, is ervoor gekozen het generieke verbod te beperken tot een drietal stofgroepen en niet een totaalverbod op alle NPS (waar het RIVM- rapport en het Britse systeem 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). Verder blijft ook de mogelijkheid individuele stoffen van een lijst te verplaatsen binnen de Opiumwet. Dit onderstreept hoe belangrijk de functie van monitoring en evaluatie van gezondheidseffecten blijft na de invoering van NPS-wetgeving.

Mocht er in de toekomst aanleiding zijn voor het toevoegen van een nieuwe stofgroep aan Lijst IA van de Opiumwet, dan zal het CAM verzocht worden om advies uit te brengen over de wenselijkheid daarvan. Dit is in lijn met het evidence-based beleid dat de regering voor ogen heeft.

*De leden van de **CDA-fractie** lezen dat een generiek verbod op Nieuwe Psychoactieve Stoffen het mogelijk maakt om te voldoen aan rechtshulpverzoeken vanuit het buitenland, bijvoorbeeld voor overlevering, tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen en kleine rechtshulp waarbij inzet van dwangmiddelen is vereist of overname voor strafvervolging.*

De leden vragen hoe op dit moment met dergelijke rechtshulpverzoeken wordt omgegaan met betrekking tot NPS-en. Hoe vaak worden dergelijke rechtshulpverzoeken vanuit het buitenland met betrekking tot NPS-en gedaan?

Het is niet mogelijk cijfers aan te leveren over rechtshulpverzoeken die specifiek zien op NPS. Deze zaken worden in het systeem van het Openbaar Ministerie onder de meer algemene noemer «verdovende middelen» geregistreerd en zijn niet te filteren.

Na plaatsing van 4-FA op lijst I in 2017 is het gebruik van deze drugs in Nederland significant afgenomen, zo schrijft de Minister. De leden vragen of kan worden weergegeven wat het gebruik van 4-FA van 2012 t/m 2021 per jaar in Nederland is geweest.

Uit de NDM blijkt dat het laatste jaar gebruik van 4-FA onder de Nederlandse bevolking van achttien jaar en ouder in 2020 en 2021 lager (0,3%) was dan in 2016 en 2018 (beide 0,9%). Het laatste jaar gebruik van 4-FA onder uitgaanders van 16 tot 35 jaar was in 2020 5.1% van de bevraagde uitgaanders (circa 4900 respondenten), terwijl dat percentage in 2016 nog 24,5% van de bevraagde uitgaanders was. Deze grote daling komt waarschijnlijk door een waarschuwing omtrent de gezondheidseffecten van 4-FA in september 2016, en de plaatsing van 4-FA op lijst I van de Opiumwet op 25 mei 2017. Het gebruik van 4-FA raakte pas in 2015 in opkomst (zichtbaar door een opvallende toename van het aantal incidenten bij de MDI), waardoor cijfers over laatste jaar gebruik voor de jaren 2012–2015 ontbreken.

Er komt geen mogelijkheid om een stofgroep bij ministeriële regeling aan te wijzen voor lijst IA, omdat de kans volgens de regering niet groot is dat een hele stofgroep met spoed verboden moet worden. De leden van de CDA-fractie vragen een nadere onderbouwing van de inschatting dat die kans niet groot is. 53 Betekent «niet groot» in dit geval dat het ook «niet uitgesloten» is dat er met spoed een stofgroep verboden zou moeten worden? Waarop is die inschatting gebaseerd?

Wij verwachten niet dat vanwege nu nog onbekende substanties een gehele stofgroep met spoed verboden zou moeten worden. Mocht het nodig zijn, blijft het altijd mogelijk individuele stoffen op lijst I of lijst II van de Opiumwet te plaatsen. Dit gebeurt nadat een risicobeoordeling heeft plaatsgevonden. In uitzonderlijke gevallen – bij acuut gevaar – bestaat de mogelijkheid van toepassing van een spoedprocedure, waarbij met spoed kan worden overgegaan tot een verbod op een bepaalde substantie.

Is het toch niet beter om toch een mogelijkheid per ministeriële regeling in de wet op te nemen, zoals dat nu ook al geldt voor lijst I en lijst II?

De mogelijkheid om een middel of, in dit geval, een stofgroep te verbieden bij ministeriële regeling moet ingegeven zijn door een noodzaak tot het met spoed verbieden van dat middel of die stofgroep. Omdat niet voorzien wordt dat vanwege nog onbekende substanties een gehele stofgroep met spoed verboden zou moeten worden, wordt het niet passend en niet proportioneel geacht om een grondslag op te nemen om een stofgroep bij ministeriële regeling te verbieden.

De leden van de CDA-fractie lezen dat het CAM in 2021 een risicobeoordeling heeft uitgevoerd naar de schadelijkheid van 3-MMC, met als uitkomst het advies om 3-MMC op lijst II van de Opiumwet te plaatsen en niet te wachten op een separaat verbod gezien de schadelijkheid van de substantie. De leden van de CDA-fractie vragen of voor elke nieuwe

substantie waaruit blijkt dat het schadelijk is voor de gezondheid een dergelijke risicobeoordeling wordt uitgevoerd door de CAM, voordat over wordt gegaan op plaatsing op een van de lijsten in de Opiumwet. Binnen welk termijn wordt een risicobeoordeling uitgevoerd?

Het klopt dat op dit moment stoffen toegevoegd worden aan een van de lijsten van de Opiumwet wanneer uit een uitgebreide risicobeoordeling blijkt dat het noodzakelijk is de stof onder controle te brengen vanwege de gebleken gezondheidsrisico's. Het kan gaan om een nationale risicobeoordeling door het CAM, of een internationale risicobeoordeling door de WHO of het Europees Waarnemingscentrum voor Drugs en Drugsverslaving (EWDD). Met betrekking tot het gebruik van 3-MMC was er sprake van zorgen op nationaal niveau welke aanleiding hebben gevormd om het CAM met spoed een risicobeoordeling uit te laten brengen naar de schadelijkheid van deze nieuwe drug. In dit geval heeft het proces van constatering van toegenomen zorg tot de totstandkoming van de risicobeoordeling ongeveer 6 maanden in beslag genomen. Vervolgens duurt het nog enkele maanden voordat het verbod daadwerkelijk van kracht gaat.

In hoeverre speelt het voorzorgsbeginsel hierbij een rol, indien een risicobeoordeling nog op zich laat wachten, maar er wel signalen zijn dat de substantie schade veroorzaakt? Kan in dat geval een tijdelijke plaatsing op de lijst tot de mogelijkheden behoren?

Het voorzorgsbeginsel speelt in dit wetsvoorstel een prominente rol. Voordeel van dit wetsvoorstel is dat voor de voorgestelde groepen stoffen, die een sterke gelijkenis hebben met harddrugs, geen tijdrovende risicobeoordeling per stof hoeft te worden uitgevoerd. Het gaat om groepen nieuwe stoffen die dezelfde chemische structuur hebben als harddrugs op lijst I – en daarmee potentieel even risicovol of zelfs risicovoller zijn.

Indien een nieuwe stof wordt ontwikkeld die buiten het voorgestelde verbod valt en een acuut gevaar voor de volksgezondheid oplevert, dan bestaat de mogelijkheid om deze nieuwe stof met spoed onder de Opiumwet te brengen. In een dergelijke uitzonderlijke situatie gebeurt dit vanwege de spoedeisendheid in eerste instantie bij ministeriële regeling en vervolgens zoals gebruikelijk bij algemene maatregel van bestuur. In een dergelijke acute situatie vormt de aanleiding voor het verbod niet de risicobeoordeling, maar zeer ernstige gezondheidsincidenten die onlosmakelijk gerelateerd zijn aan een nieuwe stof.

De leden van de CDA-fractie vragen welke andere landen wel voor een generiek verbod op NPS hebben gekozen. Kan de regering de ervaringen hiermee in die landen schetsen?

Landen die ons zijn voorgegaan met een generiek verbod op NPS zijn onder andere het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, België en Oostenrijk. Alleen het Verenigd Koninkrijk heeft de NPS-wetgeving uitgebreid geëvalueerd. De conclusies van de Britse evaluatie gelden voor de situatie in het Verenigd Koninkrijk en laten zich niet zonder meer extrapoleren naar de Nederlandse situatie. Ten eerste zijn het verschillende modellen van generieke wetgeving. Ons voorstel tot generieke wetgeving beperkt zich tot een drietal stofgroepen en niet tot een algeheel verbod op NPS. Ten tweede zijn er verschillen in omstandigheden tussen het Verenigd Koninkrijk en Nederland zoals de drugsmarkt, internationale positie, gezondheidszorg, monitoringssysteem, gebruik en gebruikers(groepen). In het Verenigd Koninkrijk is het NPS-gebruik onder gemarginaliseerde groepen een probleem, maar dit wordt in Nederland niet gezien. In

Nederland is het NPS-gebruik gering en lijkt met name voor te komen onder uitgaande jongvolwassenen, mannen in de zogeheten «chemseks»-scene, «psychonauten» (mensen met een interesse in de effecten van nieuwe psychoactieve middelen) en bepaalde groepen kwetsbare jongeren.

Ook in Duitsland – waar het NPS-gebruik beduidend hoger is dan in Nederland – is enkele jaren geleden een eerste evaluatie uitgevoerd. Daaruit volgde een uitbreiding van het aantal verboden stofgroepen en de behoefte aan een betere monitoring van het gebruik.

Frankrijk had voor de nieuwe wetgeving op NPS niet veel last van deze middelen. Twee redenen kunnen de beperkte impact van NPS verklaren. Ten eerste zijn er geen fysieke smartshops in Frankrijk. Het ontbreken van dergelijke winkels in Frankrijk heeft de NPS-consumptie vertraagd, met name voor merkstoffen. 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 en Oostenrijk, evenals in Nederland, zeer beperkt. De NPS-wetgeving is daar met name ingevoerd om de handel in deze stoffen aan te kunnen pakken. Er heeft nog geen evaluatie plaatsgevonden. In België is de export van NPS na het verbod sterk afgenomen.

Fabrikanten en groothandelaren van (dier)geneesmiddelen vallen onder de uitzondering op het verbod, zodat zij geen aparte ontheffingen hoeven aan te vragen. De leden van de CDA-fractie vragen hoe dit zit voor de ontwikkelaars (farmaceuten, universiteiten etc.) van (dier)geneesmiddelen. Moeten die wel met ontheffingen werken, en zo ja, waarom?

De uitzondering geldt voor bekende (dier)geneesmiddelen. Partijen die onderzoek doen met stoffen waarvan nog niet bekend is of ze ooit als (dier)geneesmiddel gebruikt gaan worden, geldt dat ze wel een ontheffing nodig hebben om onderzoek te kunnen doen. Het gaat om een beperkt aantal partijen waarvan de meeste al over een Opiumwetontheffing beschikken die eenvoudig gewijzigd kan worden.

*De leden van de **SP-fractie** zouden in algemene zin graag een nadere onderbouwing willen zien van de regering waarin zij ingaat op het gegeven dat met de nieuwe lijst IA een zeer ruime strafbepaling wordt gecreëerd, terwijl niet per se vaststaat dat de in lijst IA opgenomen stofgroepen ook daadwerkelijk een gevaar voor de gezondheid kunnen opleveren.*

De voorgestelde lijst IA beperkt zich tot groepen van stoffen die zijn afgeleid van vertegenwoordigers die reeds op lijst I zijn geplaatst na een uitgebreide individuele risicobeoordeling. Omdat de voorgestelde groepen stoffen dezelfde chemische structuur als de lijst I-middelen kennen en ook worden ontwikkeld om de effecten van deze middelen na te bootsen, is het zeer waarschijnlijk dat zij vergelijkbare gezondheidsrisico's met zich meebrengen. De kans dat er stoffen tussen zitten die geen gezondheidsschade opleveren wordt nihil geacht.

In dit opzicht bestaat er gelijkenis met de strafbaarstelling van de voorbereidingshandelingen voor harddrugs, omschreven in artikel 10a van de Opiumwet. Deze strafbaarstelling is destijds in de Opiumwet opgenomen om strafrechtelijk te kunnen ingrijpen voordat het drugsdelict is voltooid – of is gepoogd te plegen – en daardoor meer vat te kunnen

krijgen op degenen die de handel in harddrugs organiseerden en deze financierden. De in artikel 10a van de Opiumwet beschreven strafbare voorbereidingshandelingen met harddrugs kunnen worden bestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie. Bij handelingen met een stof die onderdeel vormt van een stofgroep gaat het om handelingen met stoffen die op zijn minst een bouwsteen kunnen vormen voor de grondfeiten met de stoffen die op lijst I zijn geplaatst, zoals het binnen of buiten het grondgebied van Nederland brengen, verstrekken, aanwezig hebben en vervaardigen. Ook bij de eerdergenoemde strafbare voorbereidingshandelingen met harddrugs gaat het om handelingen die de grondfeiten mogelijk moeten maken. Tegen deze achtergrond is voor de hoogte van het strafmaximum aangesloten bij het strafmaximum voor de voorbereidingshandelingen met harddrugs. Deze strafbedreiging ligt tussen de strafbedreiging voor hard- en softdrugs (middelen van lijst I en middelen van lijst II) in.

De voorgestelde strafbedreiging van ten hoogste zes jaar gevangenisstraf brengt tot uitdrukking dat er geen ruimte is voor een mild strafklimaat en biedt daarentegen de mogelijkheid om krachtig op te treden tegen het handelen met NPS.

Kan de regering voor de leden van de SP-fractie verduidelijken op basis van welke wetenschappelijke cijfers of feiten zij heeft gekozen voor de verschillende stoffen die op lijst IA geplaatst worden? Zo nee, hoe is de regering dan gekomen tot de voorgestelde Lijst IA? Zouden wetenschappelijke cijfers en feiten niet leidend moeten zijn in dezen?

Met betrekking tot deze stofgroepen geldt het uitgangspunt dat meerdere vertegenwoordigers van de stoffen in de stofgroep al op één van de internationale drugsverdragen vermeld staan. En dat er vanaf 2014 meerdere stoffen uit de stofgroep door het EMCDDA en of de WHO/ECDD beoordeeld zijn en vervolgens onder internationale controle zijn gebracht. Daarnaast is de keuze voor deze stofgroepen gemaakt op basis van gegevens uit de ons omringende landen (Duitsland, België, het Verenigd Koninkrijk, etc.), onderzoeken waarbij het NFI betrokken is en internationale rechtshulpverzoeken. Tot slot betreft het stoffen die het meest worden aangetroffen door de douane.

Bij het toevoegen van nieuwe stofgroepen aan lijst IA, waarbij de aangenomen schadelijkheid minder evident is, zal het CAM verzocht worden om advies uit te brengen over de wenselijkheid daarvan.

Is de regering bereid lijst IA dusdanig aan te passen dat hierop alleen stoffen worden opgenomen die aantoonbaar schadelijk kunnen zijn voor de (volks)gezondheid? Zo nee, waarom niet?

De voorgestelde lijst IA beperkt zich tot groepen van stoffen die zijn afgeleid van vertegenwoordigers die reeds op lijst I zijn geplaatst na een uitgebreide individuele risicobeoordeling. Omdat de voorgestelde groepen stoffen dezelfde chemische structuur als de lijst I middelen kennen en ook worden ontwikkeld om de effecten van deze middelen na te bootsen, is het aannemelijk dat zij vergelijkbare gezondheidsrisico's met zich meebrengen. De kans dat er stoffen tussen zitten die geen gezondheidsschade opleveren wordt nihil geacht.

De leden van de SP-fractie beseffen dat de ontwikkeling van designerdrugs altijd sneller gaat dan het aanpassen van verbodenlijsten. Kan de regering uiteenzetten hoeveel tijdswinst dit specifieke wetsvoorstel mogelijk gaat opleveren in het verbieden van gevaarlijke stoffen? Waar zit

hem precies de tijdswinst ten opzichte van de huidige situatie (dus zonder lijst IA)?

Aan het verbieden van een NPS gaat een risicobeoordeling van het CAM vooraf. Dat is een tijdsintensieve procedure met een gemiddelde doorlooptijd van zes maanden, ook indien het middelen betreft die sterk lijken op middelen die al eerder zijn beoordeeld. Vervolgens duurt het nog enkele maanden voordat het verbod daadwerkelijk van kracht gaat. Per jaar worden doorgaans maar één of hoogstens enkele risicobeoordelingen gedaan. Nadat is gebleken dat een NPS het bewustzijn van de mens beïnvloedt en bij gebruik door de mens kan leiden tot schade aan de gezondheid en schade voor de samenleving, moet de NPS bij algemene maatregel van bestuur aan lijst I of lijst II worden toegevoegd. De procedure voordat een algemene maatregel van bestuur in werking kan treden, neemt al gauw enkele maanden in beslag. NPS die onder een van de verboden stofgroepen van lijst IA vallen, zijn direct verboden, waardoor deze procedurele stappen niet doorlopen hoeven te worden.

De leden van de SP-fractie roepen in herinnering dat zij, evenals de fractie van de PVV, vaak gevraagd hebben om een zogenaamde vangnetbepaling voor nieuwe psychoactieve stoffen. Deze leden wijzen graag op de motie Van Nispen c.s.[16] waarin werd bepleit dat het goed zou zijn om stoffen strafbaar te stellen waarbij, gelet op de specifieke feiten en omstandigheden waaronder deze zijn aangetroffen, redelijkerwijs kan worden aangenomen dat zij voor geen ander doel zijn bestemd dan voor de productie van verdovende middelen.

De leden van de SP-fractie horen graag in hoeverre het nu voorliggende wetsvoorstel overeenkomt met bovengenoemde motie en ook in hoeverre het afwijkt van het voorstel uit de motie. Is het voorliggende wetsvoorstel nu een allesomvattende vangnetbepaling? Zo ja, waarom wordt deze vangnetbepaling nu wel door de regering voorgesteld, terwijl zij in voorgaande jaren steeds van mening was dat een vangnetbepaling op basis van precursoren, niet mogelijk was (mede vanwege Europese regelgeving)? Zo nee, waarom niet? En is de regering dan alsnog bereid om óók stoffen strafbaar te stellen waarbij, gelet op de specifieke feiten en omstandigheden waaronder deze zijn aangetroffen, redelijkerwijs kan worden aangenomen dat zij voor geen ander doel zijn bestemd dan voor de productie van verdovende middelen?

Er is bij het nu voorliggende wetsvoorstel geen sprake van een vangnetbepaling. Door middel van het wetsvoorstel worden drie stofgroepen strafbaar gesteld, waarvan de chemische structuur is afgeleid van verschillende soorten drugs die al op de Opiumwet lijst staan. Het uitgangspunt van generieke wetgeving is dat er een inherent farmacologisch en toxicologisch gezondheidsrisico uitgaat van specifieke groepen stoffen. In de vaststelling van de stoffengroepen is het gezondheidsrisico dus reeds meegewogen/beoordeeld.

De motie van het lid Van Nispen c.s. zag op een vangnetbepaling voor precursoren voor de productie van verdovende middelen. Precursoren zijn grondstoffen die worden gebruikt om drugs te produceren. Uw Kamer is in reactie op deze motie geïnformeerd over waarom een vangnetbepaling voor precursoren niet mogelijk is (Kamerstukken 2018/2019, 34 763, nr. 12. Mede naar aanleiding van die motie is inmiddels gekomen tot een verbod op de invoer, uitvoer, vervoer of het voorhanden hebben van bepaalde, bij ministeriële regeling aangewezen grondstoffen die kunnen worden gebruikt voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen of

[16] Kamerstukken II 2017/18, 34 763, nr. 11.

psychotrope stoffen (Stb. 2021, 544). Het verbod is opgenomen in de Wet voorkoming misbruik chemicaliën (artikel 4a Wvmc).

Het nu voorliggende wetsvoorstel heeft geen betrekking op precursoren, maar op middelen die nauw verwant zijn aan de verdovende middelen die reeds zijn opgenomen op lijst I en waarvan het aannemelijk is dat deze vergelijkbare gezondheidsrisico's kennen. Deze middelen worden door de criminaliteit gebruikt om de strafbaarheid op grond van de bestaande lijst I te omzeilen. Er is bij dit wetsvoorstel geen sprake van een vangnetbepaling, in die zin dat daarmee alle stofgroepen worden verboden. Het voorgestelde verbod is beperkt tot een drietal specifieke stofgroepen waarvan een inherent farmacologisch en toxicologisch gezondheidsrisico uitgaat.

De leden van de SP-fractie horen ook graag van de regering hoe het staat met de uitvoering van motie 24 077, nr. 479, waarin de regering werd opgeroepen om te onderzoeken of de huidige omgang met typen drugs en de indeling in de huidige lijsten nog wel wetenschappelijk te rechtvaardigen is. Zou het niet goed zijn om de uitkomsten van dit onderzoek af te wachten voordat een nieuwe lijst geïntroduceerd wordt op basis van een lijst, Lijst I, die wellicht aan herziening toe is – immers de huidige lijsten zijn nog steeds grotendeels gebaseerd op het advies van een commissie uit 1976? Zo nee, waarom niet?

De regering heeft ter uitvoering van de motie het CAM om advies gevraagd. Het CAM heeft aangegeven dit advies voortvarend te willen oppakken en daarbij uit te willen gaan van binnenkort aangepaste criteria op basis waarvan het CAM de beoordeling doet. Het CAM zal voor tien middelen een quick scan uitvoeren of nader onderzoek noodzakelijk is of een middel op de juiste lijst is geplaatst. Het advies van het CAM zal rond de zomer van 2023 gereed zijn. Het advies van het CAM kan aanleiding geven voor mogelijke vervolgonderzoeken. De stofgroepen van voorliggend wetsvoorstel worden dusdanig schadelijk geacht dat het wachten op deze resultaten niet opportuun is.

Onderdeel van deze adviesvraag is ook de vraag of een herziening van het Rapport Expertcommissie Lijstensystematiek Opiumwet (2011) nodig is. Deze expertcommissie heeft in 2011 uitgebreid onderzoek gedaan naar de opzet en werking van de Opiumwet. Het CAM zal de resultaten van de expertcommissie opnieuw bekijken.

Ook vragen de leden van de SP-fractie waarom de staatscommissie die onderzoek gaat doen naar medicinaal gebruik van xtc nog steeds niet is ingesteld. Is de regering het met deze leden eens dat dit erg lang duurt en dat de verwachte datum van verslag van die commissie (te weten zomer 2024) ook rijkelijk ver weg is. Kan echt niet meer vaart gemaakt worden met dit proces? Zo nee, waarom niet?

Ik verwacht uw Kamer in februari nader te informeren over de samenstelling van de commissie. De beoogde einddatum van het advies van de commissie betreft december 2023 en niet zomer 2024. In de Kamerbrief van 16 september 2022 (Kamerstukken II 2021/2022, 24 077, nr. 500) is een update gegeven over de staatscommissie, waarin de concept-taakopdracht en een tijdspad is opgenomen.
Voorts vragen deze leden of de regering bereid is de staatscommissie niet alleen onderzoek te laten doen naar medicinaal gebruik van xtc, maar breder onderzoek te laten doen naar de huidige omgang met typen drugs en de vraag of de indeling in de huidige lijsten nog wel objectief wetenschappelijk te rechtvaardigen is.

De taakopdracht van de staatscommissie is omschreven in het coalitieakkoord. Verbreding naar de omgang met andere typen drugs is niet aan de orde. Uw Kamer is wel toegezegd (Tweeminutendebat drugsbeleid, 16 juni 2022) het advies van het CAM, zoals ter uitvoering van motie 24 077, nr. 479 is gevraagd, naar de huidige omgang met typen drugs en indeling in lijsten, te delen.

Kan de regering ook nader ingaan op de ervaringen die zijn opgedaan met stofgroepenverboden o.a. in het Verenigd Koninkrijk en Polen? Klopt het dat de ervaring in die landen leert dat de stofgroepenverboden niet hebben geleid tot een betere bescherming van de volksgezondheid.

Het Verenigd Koninkrijk is het enige land dat de NPS-wetgeving uitgebreid heeft geëvalueerd. De conclusies van de Britse evaluatie gelden voor de situatie in het Verenigd Koninkrijk en laten zich niet zonder meer extrapoleren naar de Nederlandse situatie. Ten eerste zijn het verschillende modellen van generieke wetgeving. Ons voorstel tot generieke wetgeving beperkt zich tot een drietal stofgroepen en niet tot een algeheel verbod op NPS. Ten tweede zijn er verschillen in omstandigheden tussen het Verenigd Koninkrijk en Nederland zoals de drugsmarkt, internationale positie, gezondheidszorg, monitoringssysteem, gebruik en gebruikers-(groepen). In het Verenigd Koninkrijk is het NPS-gebruik onder gemarginaliseerde groepen een probleem maar dit wordt in Nederland niet gezien. In Nederland is het NPS-gebruik gering en lijkt met name voor te komen onder uitgaande jongvolwassenen, mannen in de zogeheten «chemseks»-scene, «psychonauten» (mensen met een interesse in de effecten van nieuwe psychoactieve middelen) en bepaalde groepen kwetsbare jongeren. Voor zover bekend heeft in Polen nog geen evaluatie van de NPS-wetgeving plaatsgevonden.

De leden van de SP-fractie lezen dat de regering voornemens is om eventuele nieuwe stofgroepen per algemene maatregel van bestuur toe te voegen aan lijst IA. Is bij deze procedure voorzien in een (zware)voorhangprocedure? Zo nee, waarom niet?

Nee, er is niet voorzien in een voorhangprocedure. Hiervoor is niet gekozen, omdat het uitgangspunt, zoals ook vastgelegd in de Aanwijzingen voor de regelgeving, is dat in de wet geen formele betrokkenheid van het parlement wordt geregeld bij gedelegeerde regelgeving. Alleen in bijzondere gevallen wordt van dit uitgangspunt afgeweken. Het is namelijk wenselijk dat bij de verdeling van een regeling over de wet en algemeen verbindende voorschriften van lager niveau, zoals een algemene maatregel van bestuur, duidelijke keuzes worden gemaakt waarbij ofwel een onderwerp in de wet wordt geregeld, ofwel het geven van voorschriften daaromtrent wordt gedelegeerd aan een lagere regelgever. Bij voorkeur moet worden vermeden dat de vaststelling van bepaalde voorschriften aan een lagere regelgever wordt gedelegeerd en tegelijkertijd wordt vastgelegd dat het parlement bij deze regelgeving moet worden betrokken. Voorgaande heeft ertoe geleid dat geen voorhangprocedure is opgenomen.

*De leden van de **GroenLinks-fractie** merken op dat de Raad van State heeft geadviseerd een doelmatige selectie van de te verbieden stofgroepen te maken en merken daarbij op dat de regering een selectie heeft gemaakt van een drietal stofgroepen. Kan de regering per stofgroep uitgebreid toelichten waarop deze selectie is gebaseerd?*

Het betreft groepen stoffen die vertegenwoordigers hebben die reeds op lijst I van de Opiumwet staan na uitgebreide risicobeoordelingen en waarvan het zeer waarschijnlijk is dat zij vergelijkbare risico's met zich

meebrengen. Het betreft bijvoorbeeld Fentanyl-varianten waarvan met name de ernstige problematiek in de Verenigde Staten bekend is. In verschillende Europese landen, waaronder Zweden, Noorwegen, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk is er sprake van een stijging in het aantal gezondheidsincidenten met deze synthetische opioïden.

Ten aanzien van de synthetische cannabinoïden is er in Nederland vooral sprake van handel/doorvoer in deze stoffen en komt gebruik tot nu toe zeer beperkt voor. Wel lijkt het gebruik van synthetische cannabinoïden in gevangenissen een toenemend probleem. Op Europees niveau meldt het EMCDDA (European Drug Report 2022) dat er sinds 2008 224 nieuwe synthetische cannabinoïden zijn gedetecteerd in Europa, waarvan 15 voor de eerste keer in 2021. In 2020 werden 6300 inbeslagnames gerapporteerd waarbij sprake was van deze stoffen. In 2020 hebben drie landen sterfgevallen gerapporteerd inzake synthetische cannabinoïden: Duitsland (9), Hongarije (34) en Turkije (49).

De derde groep betreft de fenethylamines/cathinonen. Deze stoffen worden gebruikt vanwege de stimulerende effecten. Vertegenwoordigers hiervan zijn onder andere methamfetamine, MDMA, mefedron en alfa-PVP. Vrijwel jaarlijks worden nieuwe stoffen uit deze groep beoordeeld door het EMCDDA of de WHO/ECDD vanwege de gezondheidsrisico's, zoals ziekenhuisopnames of overlijden.

De te verbieden stofgroepen zijn door landen om ons heen reeds verboden vanwege de gezondheidsrisico's en om de productie en handel in deze stoffen aan te kunnen pakken. Ook worden deze stoffen het meest aangetroffen door de douane.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat het de intentie is van de regering om de gevolgen van het onderhavige verbod op de gebruikersmarkt te monitoren. In het rapport uit 2012 merkt het RIVM echter op dat een dergelijk verbod onbedoeld als gevolg kan hebben dat het zicht op het gebruik verloren zal worden. Dit lijkt haaks op elkaar te staan. De voornoemde leden vragen zich dan ook af hoe de regering het gebruik zal monitoren?

Daarnaast lezen de voornoemde leden dat de kwaliteit en samenstelling van de aangeboden NPS na inwerkingtreding van het onderhavige verbod ook zullen worden gemonitord. De voornoemde leden merken op dat de regering zeer waarschijnlijk geen toegang zal hebben tot het gehele aanbod van NPS op de illegale markt. Hoe zal de regering dan de kwaliteit en samenstelling van de aangeboden NPS op de illegale markt nauwgezet monitoren? Welke concrete maatregelen zal de regering treffen om te voorkomen dat zij het zicht verliest op de gebruikersmarkt?

De NPS-markt wordt in opdracht van het Ministerie van VWS gemonitord door het Meldpunt Nieuwe Drugs dat via zijn partners informatie over NPS verzamelt en analyseert. Het gaat daarbij om informatie vanuit de testservices van het DIMS en laboratoriumdata over NPS van het Douanelaboratorium, alsmede van het NFI. Deze informatie wordt gecombineerd met data van de MDI, het NVIC en data verkregen door het systematisch monitoren van de belangrijkste Nederlandse drugsfora. 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.

Tevens zal het Trimbos-instituut een effectmeting uitvoeren van onderhavige wetswijziging. Voorafgaand aan de inwerkingtreding wordt een nulmeting uitgevoerd. Vervolgens wordt het effect na inwerkingtreding

van het verbod een jaar lang gemonitord en geanalyseerd aan de hand van de ontwikkelingen in de samenstelling en prijs van de bij de testservices aangeleverde NPS, het aantal topics en posts over NPS op geselecteerde drugsfora en het aanbod en de prijs van geselecteerde NPS op webshops. In aanvulling daarop worden de ontwikkelingen in het gebruik van NPS gemonitord door onderzoeken onder bepaalde groepen waar NPS-gebruik voorkomt zoals uitgaanders door middel van het Grote Uitgaansonderzoek uitgevoerd door het Trimbos-instituut.

Daarnaast zal de voorgestelde wetswijziging vijf jaar na de inwerkingtreding uitgebreid worden geëvalueerd waarbij zowel de gezondheidseffecten en de gevolgen voor de gebruikersmarkt, als de justitiële effecten zullen worden onderzocht.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat de regering hoopt met het onderhavige wetsvoorstel het gebruik van NPS te ontmoedigen. Ook lezen de voornoemde leden dat de regering stelt dat een verbod van de stof 4-FA heeft geleid tot minder gebruik. Hoe groot is de afname in het gebruik van 4-FA na inwerkingtreding van het verbod geweest? Is ook rekening gehouden met andere factoren welke het gebruik hebben kunnen beïnvloeden bijvoorbeeld: is er sprake geweest van een toename van gebruik elders? Hoe is het gebruik van 4-FA gemonitord?

Het laatste jaargebruik van 4-FA onder de algemene volwassen bevolking was in 2020 lager (0,3%) dan in 2016 en 2018 (beide 0,9%). Het laatste jaar gebruik van 4-FA onder uitgaanders van 16 tot 35 jaar was in 2020 5.1% van de bevraagde uitgaanders (circa 4900 respondenten), terwijl dat percentage in 2016 nog 24,5% van de bevraagde uitgaanders was. Deze grote daling komt waarschijnlijk door een waarschuwing omtrent de gezondheidseffecten van 4-FA in september 2016, en de plaatsing van 4-FA op lijst I van de Opiumwet op 25 mei 2017.

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, naar 4% in 2018 en 2019. De overige diensten zien weinig incidenten gerelateerd aan 4-FA-gebruik; in 2019 was 4-FA betrokken bij minder dan 1% van de drugsgerelateerde incidenten bij SEH's, ambulancediensten en forensisch artsen.

De NPS-markt – waaronder 4-FA – wordt in opdracht van het Ministerie van VWS gemonitord door het Meldpunt Nieuwe Drugs dat via zijn partners informatie over NPS verzamelt en analyseert. Het gaat daarbij om informatie vanuit de testservices van het DIMS en laboratoriumdata over NPS van het Douanelaboratorium, alsmede van het NFI. Deze informatie wordt gecombineerd met data van de MDI, NVIC en data verkregen door het systematisch monitoren van de belangrijkste Nederlandse drugsfora. 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.

4-FA wordt nauwelijks nog aangeleverd bij de testservices en als dat wel zo is, blijken de monsters vaak de stof 4-FMA te bevatten. Zowel bij de MDI als bij het NVIC wordt nauwelijks nog melding gemaakt van gezondheidsincidenten met 4-FA/4-FMA. De gebruikscijfers zijn zo laag dat het niet valt vast te stellen of er een verschuiving naar andere middelen heeft plaatsgevonden.

Welke andere maatregelen zal de regering treffen om het gebruik van NPS te ontmoedigen?

Er wordt ingezet op preventie en voorlichting door middel van bijvoorbeeld factsheets en informatie op de websites van het Trimbos-instituut ten aanzien van de gezondheidsrisico's van enkele specifieke stoffen die wij zien op de gebruikersmarkt en die leiden tot gezondheidsincidenten, zoals 3/MMC en 4/MMC en 4-FA.

Zoals reeds aangegeven is het gebruik van NPS relatief beperkt in Nederland. Er is daardoor geen algemeen beleid gericht op de ontmoediging van NPS. De effecten van deze wetgeving op de ontwikkelingen in het gebruik zullen worden gemonitord. Mocht daar aanleiding toe ontstaan, zullen wij extra investeren in preventie en voorlichting.

Klopt het dat uit onderzoek blijkt dat er nauwelijks NPS worden gebruikt in Nederland én dat er weinig incidenten zijn die verband houden met NPS?

De Nationale Drugsmonitor laat zien dat het gebruik van NPS in Nederland inderdaad laag is. In 2020 was 2C-B de meest gebruikte NPS. Ongeveer 0,6% van de bevolking heeft in 2020 aangegeven in het afgelopen jaar 2C-B te hebben gebruikt, gevolgd door 4-FA en 4-MMC (beide 0,3%). Ter vergelijking: het laatste jaargebruik van XTC lag op 3,1%, het laatste jaar gebruik van cocaïne op 1,6%.

Ten aanzien van het aandeel incidenten gerelateerd aan NPS blijkt uit de NDM dat dit ook relatief beperkt is. In 2020 waren de meeste meldingen gerelateerd aan 3- of 4-MMC, 59 (2%) van de 3541 geregistreerde drugsincidenten. Er is wel sprake van een toename van incidenten met deze middelen: in 2019 was dit aandeel nog 0,4% en in 2018 0,2%. 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, naar 4% in 2018, 2019 en 2020.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat de politie aangeeft dat de wetswijziging samen zal gaan met een toename van de werklast. De voornoemde leden merken op dat de politie nog steeds kampt met een personeelstekort en daarbij ook het Openbare Ministerie kampt met een te hoge werkdruk. Hoe zal de regering concreet de politie accommoderen om ondanks het personeelstekort alsnog hun werk met betrekking tot het opsporen van handelaren en producenten van NPS goed uit te kunnen voeren? Hoe zal de wetswijziging de caseload bij de politie beïnvloeden? Hoe zal de wetswijziging de caseload bij het OM beïnvloeden? Hoe zal de regering het OM accommoderen om de werkdruk op een acceptabel niveau te houden? Tevens merken de voornoemde leden op dat ook het NFI kampt met grote personeelstekorten. Hoe zal de regering concreet het NFI accommoderen om het extra werk omtrent NPS ten gevolge van het verbod te kunnen uitvoeren?

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. Het is aan het bevoegd gezag zelf om een prioritering te making van zaken, zowel bij het OM als bij de politie.

De diensten die betrokken zijn bij de invoering en uitvoering van de voorgestelde wetgeving hebben reeds uitvoeringstoetsen moeten uitvoeren. Daarbij is ook 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. De structuur bestaat om hier antwoord op te krijgen en de druk op de eerstelijns politiemedewerker zal niet toenemen. Er is echter wel meer opsporingscapaciteit nodig.

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 het onderhoud en technische ondersteuning van de analyseapparatuur en het inkeuren van nieuwe referentiestoffen.

Uit de impactanalyse van het OM, de politie en het NFI blijkt de te verwachten toename van de werklast. In de dekking hiervan is voorzien. Vanuit de ondermijningsmiddelen is afgerond € 4.5 miljoen beschikbaar gesteld voor de handhavingskosten (politie, OM, rechtspraak en NFI).[17] Zodra er zicht is op een concrete datum van inwerkingtreding, kan pas gestart worden met werving van extra capaciteit.

Overigens merken de voornoemde leden op dat het onderzoek naar NPS zeer complex kan zijn. Hoe zal de regering garanderen dat niet alleen opsporingsambtenaren, maar ook handhavers en de rechterlijke macht voldoende kennis hebben van de verboden NPS?

Uit de behandeling van impactanalyses volgt dat er vanuit de regering voldoende middelen beschikbaar zijn voor opleiding van zowel opsporingsambtenaren, handhavers als de rechterlijke macht.

Overigens is bij de rechtspraak specifieke kennis over de NPS niet vereist. De rechter hoeft alleen op de hoogte te zijn van welke stoffen op de Opiumwet lijsten staan en dus verboden zijn. Voor specifieke kennis over NPS kunnen tevens deskundigen oproepen worden.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat de regering de verboden stofgroepen heeft geselecteerd wegens de gezondheidsrisico's. De voornoemde leden vragen zich af in hoeverre het aannemelijk is dat de nog onbekende NPS vergelijkbare gezondheidsrisico's hebben als gerelateerde stoffen die wel op Lijst I van de Opiumwet staan? Waarop baseert de regering dat het aannemelijk is dat ze vergelijkbare gezondheidsrisico's hebben? Erkent de regering de mogelijkheid dat een dergelijk verbod ook ertoe leidt dat niet schadelijke NPS verboden zullen worden?

Zoals toegelicht, gaat het om stoffen die dezelfde chemische structuur hebben als stoffen die op lijst I staan. Deze stoffen worden ook ontwikkeld om de lijst I middelen na te bootsen. Op grond van onder meer de (Q)SAR-techniek en de read across benadering, alsmede kennis van en ervaring met farmacochemie en toxicologie, is het aannemelijk dat de onbekende stoffen vergelijkbare gezondheidsrisico's hebben. De kans is nihil dat er ook stoffen bij zullen zitten die niet schadelijk zijn.

Wenst de regering om ook niet schadelijke NPS te verbieden? Is de regering bereid om de schadelijkheid van het huidige aanbod van NPS onafhankelijk en op wetenschappelijke basis in kaart te brengen?

---

[17] Zie Kamerstukken II 2021/22, 29 911, nr. 329, p. 5.

De basis voor het stofgroepenverbod is de aannemelijkheid dat de nieuwe stoffen die hieronder vallen vergelijkbare gezondheidsrisico's met zich meebrengen als hun vertegenwoordigers die op lijst I van de Opiumwet staan en die zijn onderworpen aan uitgebreide risicobeoordelingen. Die veronderstelde schadelijkheid vanwege de overeenkomsten in de chemische structuur is bepalend voor de keuze voor deze stofgroepen. Daar komt bij dat wij de stoffen uit deze groepen ook het meest tegenkomen in Nederland, zowel in het gebruik als (met name) in de Nederlandse productie en handel in deze stoffen. Voordeel van dit verbod op stofgroepen is dat er geen tijdrovende risicobeoordeling per stof hoeft te worden uitgevoerd. Gelet op bovenstaande is er geen sprake van een mogelijk verbod op niet schadelijke NPS'en.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat de regering erkent dat het niet vast staat dat alle middelen die deel uitmaken van een stofgroep als bedoeld in de voorgestelde lijst IA daadwerkelijk schadelijk zijn voor de volksgezondheid. Hoe verhoudt dit wetsvoorstel zich tot het uitgangspunt van de Opiumwet dat middelen alleen onder de werking van de Opiumwet kunnen worden gebracht als is aangetoond dat deze middelen het bewustzijn van de mens beïnvloeden en bij gebruik door de mens kunnen leiden tot schade aan zijn gezondheid en schade voor de samenleving?

Van de NPS die onder een van de voorgestelde verboden stofgroepen vallen, is het aannemelijk dat deze vergelijkbare gezondheidsrisico's kennen als lijst I-middelen. Op basis van het voorzorgsbeginsel, en de grote aannemelijkheid van de schadelijkheid van de verboden NPS, wordt een verbod passend geacht binnen de uitgangspunten van de Opiumwet. Het voorzorgsbeginsel mag worden toegepast wanneer een product schadelijke gevolgen kan hebben, vastgesteld door middel van een objectieve en wetenschappelijke evaluatie, maar de schadelijke gevolgen niet met voldoende zekerheid kunnen worden bepaald. Vereist is dus dat reële schade voor de gezondheid van personen waarschijnlijk is. Zoals in de memorie van toelichting toegelicht, is het aannemelijk dat NPS schadelijke gevolgen kunnen hebben voor de volksgezondheid. De betrokken deskundigen van het NFI en de IGJ hebben, op basis van hun inzichten en expertise (onder andere als toxicoloog en lid van diversie internationale werkgroepen) de gekozen stofgroepen opgesteld. Ook zijn in het wetsvoorstel slechts stofgroepen opgenomen waarvan twee of meer middelen al op lijst I van de Opiumwet zijn opgenomen, zodat de schadelijkheid zeer waarschijnlijk is. Daarmee is aan de vereisten voor een beroep op het voorzorgsbeginsel voldaan.

De voornoemde leden merken op dat het onderhavige verbod niet de mogelijkheid verleent voor een evaluatie van de schadelijkheid en indien blijkt dat de stof niet schadelijk is, het verbod op de stof opheffen. Erkent de regering dat er NPS zijn welke minder schadelijk zijn dan het verboden middel welke het zou moeten nabootsen? Wenst de regering ook minder schadelijke NPS te verbieden?

Er zijn vele NPS die zeker niet allemaal (even) schadelijk zijn. Het voorgestelde verbod ziet alleen op stoffen waarvan het zeer waarschijnlijk is dat ze een bedreiging vormen voor de volksgezondheid, omdat ze zijn afgeleid van harddrugs en een overeenkomstige chemische structuur hebben. Er is geen intentie stoffen te verbieden die minder of weinig schadelijk zijn.

Is de regering zich bewust van het risico dat gebruikers van NPS na het verbod terug zullen keren naar het gebruik van illegale drugs, die in sommige gevallen nog schadelijker zijn? Hoe zal de regering voorkomen dat er een verschuiving naar illegale drugs zal plaatsvinden?

Zoals reeds aangegeven, is het gebruik van NPS in Nederland relatief beperkt. Over het algemeen geven gebruikers de voorkeur aan de bekende klassieke (illegale) drugs. De verwachting is daardoor ook niet dat het voorgestelde verbod zal leiden tot een grote verschuiving naar illegale drugs. Het effect van het voorgestelde verbod op de markt zal worden gemonitord en in kaart gebracht. Indien daar aanleiding toe ontstaat, zal extra worden geïnvesteerd in voorlichting en preventie.

Hoe zal de regering tegengaan dat er een illegale markt voor NPS gecreëerd zal worden?

Als een stof wordt verboden, bestaat altijd een kans op illegale handel. Zeker als het een stof betreft waar bestaande vraag naar is. Een aantal van dit soort stoffen waren/zijn (nog) niet verboden en toch onderdeel van illegale handel met een ondermijnend karakter. Dus die vergroting van de illegale markt was en is er al. Met deze wetswijziging kunnen de opsporingsdiensten handhaven, wat op dit moment niet mogelijk is.

Het gebruik van NPS in Nederland is relatief beperkt. Over het algemeen geven gebruikers de voorkeur aan de bekende klassieke drugs. Het ligt daardoor niet in de rede dat het voorgestelde verbod zal leiden tot een grote verschuiving naar andere illegale drugs. Het effect van het voorgestelde verbod op de markt zal worden gemonitord en in kaart gebracht. Indien daar aanleiding toe ontstaat zal extra worden geïnvesteerd in voorlichting en preventie.

Zal de regering haar steun verlenen om extra middelen vrij te maken voor het voorkomen van verslavingsproblemen en zorg verlenen aan personen met verslavingsproblemen? Welke concrete maatregelen zal de regering nemen om te voorkomen dat het onderhavige verbod zal leiden tot een toename in drugsgebruik en een toename van incidenten?

Een van de doelen van onderhavig wetsvoorstel is het waarschuwen van mogelijke gebruikers over de gezondheidsrisico's van – nu nog legale – NPS die vallen onder de voorgestelde stofgroepen en die onterecht een onschuldig imago hebben. Hiermee wordt juist het voorkomen van gezondheidsincidenten door het gebruik van risicovolle NPS beoogd.

Het gebruik van NPS is relatief laag in Nederland, de voorkeur van gebruikers van drugs gaat over het algemeen uit naar de klassieke drugs waarvan men in beginsel bekend is met de effecten en risico's. De verwachting is daarom niet dat er als gevolg van het voorgestelde verbod op groepen NPS een aanzienlijke toename zal ontstaan in het gebruik van andere illegale middelen, en daarmee mogelijk gepaard gaande verslavingsproblematiek. De effecten van deze wetgeving op de ontwikkelingen in het gebruik zullen worden gemonitord. Mocht daar aanleiding toe ontstaan, dan zullen wij extra investeren in preventie en voorlichting.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat het onderhavige verbod een generiek verbod is. In het rapport van het RIVM uit 2012 wordt een generiek verbod op NPS expliciet door de deskundigen afgeraden. Kan de regering nader toelichten in hoeverre dit rapport heeft meegewogen in de besluitvorming met betrekking tot het wetsvoorstel? Hoezo heeft de regering ondanks het advies van het RIVM toch besloten over te gaan op een generiek verbod op NPS?

Dit onderzoek, 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. Omdat de NPS in Nederland nog legaal zijn en Nederland een gunstige geografische ligging heeft, vindt veel export van NPS vanuit Nederland plaats. Voor de ons omringende landen is het derhalve van belang dat ook in Nederland een verbod volgt op groepen NPS, zodat producenten en handelaren in Nederland kunnen worden aangepakt.

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).

Is de regering bereid het RIVM te vragen nader onderzoek te verrichten naar een verbod op de voorgestelde drie stofgroepen?

Zoals in het antwoord op de vorige vraag toegelicht, zien wij geen noodzaak om het RIVM te vragen nogmaals onderzoek te doen.

Wat voegt het stofgroepenverbod toe aan de Opiumwet, als op grond van artikel 3, vijfde lid, van de Opiumwet, een middel onverwijld kan worden verboden bij ministeriële regeling?

Op dit moment wordt een individuele NPS toegevoegd aan een van de lijsten van de Opiumwet als uit een risicobeoordeling blijkt dat deze stof dusdanig schadelijk is voor de volksgezondheid dat het onder controle brengen van de stof noodzakelijk is. Zo'n procedure neemt doorgaans veel tijd in beslag (gemiddeld negen maanden). Tijdens zo'n procedure voor een verbod op een NPS, kunnen drugsproducenten vrij eenvoudig weer een nieuwe – nog legale – NPS maken met een net iets gewijzigde samenstelling en met potentieel vergelijkbare of grotere gezondheidsrisico's. Door deze praktijk loopt de wetgeving telkens achter de feiten aan. Met onderhavig wetsvoorstel beogen wij hier een halt toe te roepen door hele groepen stoffen met dezelfde chemische structuur als vertegenwoordigers die op lijst I staan te gaan verbieden.

Klopt het dat de introductie van het stofgroepenverbod in 2016 in het VK heeft geleid tot meer drugsgebruik en tot meer incidenten bij bepaalde groepen gebruikers, soms zelfs met een dodelijke afloop?

In de recentelijk uitgebrachte factsheet «Wijziging Opiumwet: voor- en nadelen generieke wetgeving» wordt ingegaan op de evaluatie van de Britse NPS-wet. Om duiding te kunnen geven aan de inhoud van deze factsheet, hebben wij het CAM gevraagd hierop te reageren. Op basis van deze reactie is ons antwoord als volgt. In de factsheet wordt aangegeven dat het aantal druggerelateerde sterfgevallen waar een NPS bij betrokken was sinds de invoering van generieke wetgeving in het Verenigd Koninkrijk elk jaar fors toenam. Daar wordt bij gemeld dat het niet duidelijk is of hierbij sprake is van een direct causaal verband. Vermoedelijk is de toename toe te schrijven aan andere factoren, zoals een frequenter gebruik van legale en illegale opioïden in het Verenigd Koninkrijk. Ook wordt aangegeven dat het aantal kwetsbare patiënten dat zich voor behandeling van een NPS-gerelateerd probleem meldde was gestegen na de invoering van de generieke wetgeving in het Verenigd Koninkrijk.

De regering benadrukt dat de conclusies van de Britse evaluatie gelden voor de situatie in het Verenigd Koninkrijk en dat deze zich niet zonder meer laten extrapoleren naar de Nederlandse situatie. Ten eerste zijn het verschillende modellen van generieke wetgeving. Ons voorstel tot generieke wetgeving beperkt zich tot een drietal stofgroepen en niet tot een algeheel verbod op NPS, zoals in het Verenigd Koninkrijk. Ten tweede zijn er verschillen in omstandigheden tussen het Verenigd Koninkrijk en Nederland, zoals de drugsmarkt, internationale positie, gezondheidszorg, monitoringssysteem, gebruik en gebruikers(groepen). In het Verenigd Koninkrijk is het NPS-gebruik onder gemarginaliseerde groepen een probleem, maar dit wordt in Nederland niet gezien. Het gebruik van NPS is relatief laag in Nederland, de voorkeur van gebruikers van drugs gaat over het algemeen uit naar de klassieke drugs waarvan men in beginsel bekend is met de effecten en risico's. De verwachting is daarom niet dat er als gevolg van het voorgestelde verbod op groepen NPS een aanzienlijke toename zal ontstaan in het gebruik van andere illegale middelen.

De leden van de GroenLinks-fractie maken zich zorgen over de impact van het onderhavige wetsvoorstel op het milieu. De voornoemde leden lezen dat de regering stelt dat het risico dat een dergelijk verbod van NPS de milieuschade zal vergroten minimaal is, maar vragen waarop de regering deze risico-inschatting baseert.

Deze inschatting is enerzijds gebaseerd op de verwachting dat de vraag naar NPS afneemt zodra het verbod in werking treedt. Anderzijds is de verwachting dat producenten van synthetische drugs zich door het verbod minder op de productie van NPS zullen toeleggen. Het aandeel NPS in het totaal in Nederland geproduceerde synthetische drugs is al beperkt. 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 klein gedeelte van het drugsafval dat in de leefomgeving belandt verband houdt met de productie van verboden NPS.

Zal de regering verdere maatregelen treffen om mogelijke milieuschade ten gevolge van het onjuist dumpen van het chemisch restafval ontstaan uit de productie van NPS te beperken? Zo ja, welke maatregelen zal de regering treffen? Zo nee, waarom niet?

De regering maakt geen onderscheid tussen het onjuist dumpen van verschillende soorten drugsafval. Criminelen die drugsafval dumpen of lozen, met alle risico's voor mens en milieu van dien, plegen een ernstig delict. Zij zijn dan ook verantwoordelijk voor de schadelijke gevolgen van het drugsafval. De kosten die gepaard gaan met de opruiming en, indien noodzakelijk, de sanering en het herstel van de bodem worden zoveel mogelijk verhaald op de (mede)veroorzakers. In de brief van 21 oktober 2022 van de Minister van Justitie en Veiligheid die wat betreft de passage over drugsdumpingen mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) met de Kamer is gedeeld, is verder ingegaan op de wijze waarop de regering omgaat met de kosten van drugsdumpingen (Kamerstukken II, 2021/22, 24 077, nr. 503). Onderdeel hiervan is een ruimere vergoeding voor particulieren en lagere overheden. Verdere schade aan de bodem en vervuiling van het grondwater kan worden beperkt als gedupeerden eerder zicht hebben op (ruimere) compensatie van hun kosten en er tijdig met het saneren van de bodem en grondwater kan worden begonnen.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat de regering hoopt met het onderhavige wetsvoorstel de drugscriminaliteit te bestrijden. Wat zal de regering concreet doen om drugscriminaliteit te bestrijden terwijl

tegelijkertijd met een dergelijk verbod de (potentiële) illegale markt vergroot wordt?

Als een stof wordt verboden, bestaat er altijd een kans op illegale handel. Zeker als het een stof betreft waar bestaande vraag naar is. Een aantal van dit soort stoffen waren/zijn (nog) niet verboden en toch onderdeel van illegale handel met een ondermijnend karakter. Dus die vergroting van de illegale markt was en is er al. Met deze wetswijziging kunnen de opsporingsdiensten handhaven, wat op dit moment niet mogelijk is.

Het gebruik van NPS in Nederland is relatief beperkt. Over het algemeen geven gebruikers de voorkeur aan de bekende klassieke drugs. Het ligt daardoor niet in de rede dat het voorgestelde verbod zal leiden tot een grote verschuiving naar andere illegale drugs. Het effect van het voorgestelde verbod op de markt zal worden gemonitord en in kaart gebracht. Indien daar aanleiding toe ontstaat zal extra worden geïnvesteerd in voorlichting en preventie.

Daarnaast lezen de voornoemde leden dat er voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wetswijziging communicatie zal plaatsvinden hierover. Hoe zal de regering ervoor zorgen dat burgers voldoende op de hoogte zijn van welke middelen verboden zijn en welke middelen niet verboden? Op welke wijze zal de regering de wetswijziging communiceren naar burgers?

Er zal een persbericht uitgaan over 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.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn van mening dat het waarborgen van het legaliteitsbeginsel cruciaal is. Daarbij merken de voornoemde leden op dat meerdere derde partijen, waaronder het RIVM, hebben geconstateerd dat het wetsvoorstel in strijd is met het legaliteitsbeginsel. In hoeverre heeft de kritiek van derden dat het legaliteitsbeginsel geschaad wordt meegewogen in de besluitvorming omtrent deze wetswijziging? Bovendien zijn de voornoemde leden van mening dat de toelichting van de regering met betrekking tot het legaliteitsbeginsel onvoldoende. Kan de regering nader verklaren hoe het onderhavige wetsvoorstel niet in strijd zal zijn met het legaliteitsbeginsel, zo vragen deze leden.

Bij het opstellen van wet- en regelgeving wordt altijd zwaar gewicht toegekend aan het legaliteitsbeginsel. Ook in dit geval. De regering is van mening dat het legaliteitsbeginsel geborgd is in het voorstel. Van een producent van een middel mag worden verlangd dat hij, voordat hij een middel op de markt brengt, zich door een deskundige laat informeren. De verboden stofgroepen zijn voldoende gedetailleerd beschreven dat mensen die voor legale doeleinden met deze stoffen werken, weten welke stofgroepen verboden zijn of waar zij een ontheffing voor moeten aanvragen. Daarnaast zijn de middelen uit de stofgroepen in principe veelal nog onbekend en worden zij geproduceerd om de drugswetgeving te omzeilen. Hierdoor zijn er nog geen of zeer beperkt andere, eigenlijke toepassingen.

*De leden van de **ChristenUnie-fractie** staan volledig achter het doel van de wet om de productie van en de handel in nieuwe psychoactieve stoffen tegen te gaan en daarmee de volksgezondheid en de openbare orde te*

beschermen. De genoemde leden vinden het een doorn in het oog dat Nederland een grote producent en doorvoerland van synthetische drugs is, bestaande wetgeving niet voldoende toereikend is om de ontwikkeling van nieuwe middelen drugs tegen te houden of te bestrijden en dat producenten en handelaars nu nog manieren weten om de drugswetgeving te omzeilen. De gevolgen van de illegale drugsindustrie voor de volksgezondheid en de veiligheid zijn dusdanig ernstig dat de leden van de ChristenUnie-fractie extra wetgeving op dit onderwerp toejuichen. Deze leden spreken de verwachting uit dat dit wetsvoorstel helpt om de productie van nieuwe synthetische drugs te remmen, het gebruik van NPS-en beperkt en de drugscriminaliteit doet afnemen. Zij hopen dat tot een voortvarende behandeling van voorliggend wetsvoorstel kan worden overgegaan.
De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de regering de drie stofgroepen uit het wetsvoorstel heeft geselecteerd om hun verwantschap met de stoffen uit lijst I en om hun veronderstelde zeer schadelijke effecten op de gezondheid.

Deze leden vragen of het criterium zoals omschreven in het voorgestelde eerste lid van artikel 3aa uitputtend is toegepast bij deze selectie. Met andere woorden: zijn er nu nog andere stofgroepen bekend die op basis van artikel 3aa in aanmerking zouden kunnen komen voor lijst IA? Zo ja, waarom is er niet voor gekozen deze groepen alvast op te nemen in het wetsvoorstel?

Momenteel zijn er nog geen groepen bekend die ook alvast opgenomen zouden kunnen worden. Uitgangspunt voor het mogelijk toevoegen van een stofgroep is dat al meerdere vertegenwoordigers op één van de internationale drugsverdragen vermeld staan. En dat vanaf 2014 meerdere stoffen uit de stofgroep door het EMCDDA en of de WHO/ECDD beoordeeld zijn en vervolgens onder internationale controle zijn gebracht. De regering acht het van belang dat een zorgvuldige afweging voorafgaat aan een eventuele uitbreiding van het aantal te verbieden stofgroepen, juist omdat de precieze gezondheidsrisico's van de nieuwe middelen die onder een stofgroep vallen nog niet in kaart zijn gebracht.

Is er een aanvullend criterium voor de selectie, zoals de gezondheidsschade?

Het wettelijke criterium om stofgroepen aan te kunnen wijzen, is dat twee of meer middelen uit die stofgroep al op lijst I zijn geplaatst. Daarbij geldt geen aanvullend criterium. In dit criterium is de gezondheidsschade wel verdisconteerd. Uit het feit dat de verboden NPS dermate verwant zijn aan substanties die al wel op lijst I van de Opiumwet staan, volgt dat het aannemelijk is dat de NPS vergelijkbare gezondheidsrisico's kennen. Kortom, dit criterium is juist gekozen met het oog op de (potentiële) gezondheidsschade.

De leden van de ChristenUnie-fractie ondersteunen de regering in haar redenering dat hoewel de exacte gezondheidsrisico's van NPS-en niet bekend is, redelijkerwijs kan worden aangenomen dat deze gelijk is aan de stoffen op Lijst I, gezien de chemische verwantschap. Deze leden steunen de regering in het besluit om indachtig het voorzorgsbeginsel over te gaan tot een generiek verbod op NPS-stofgroepen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar een nadere motivering van de keuze voor de strafmaat. Waarom wordt ervoor gekozen in voorgesteld artikel 10a een lager strafregime te hanteren dan in artikel 10? Juist ook gegeven het feit dat het relatief strafklimaat ten aanzien van

meer grootschalige drugshandel volgens onderzoek bijdraagt aan de grootschaligheid van de drugscriminaliteit in Nederland.

In de Opiumwet wordt voor de strafmaat onderscheid gemaakt tussen verboden gedragingen met harddrugs en verboden gedragingen met softdrugs. Deze middelen worden op verschillende lijsten geplaatst; harddrugs op lijst I van de Opiumwet en softdrugs op lijst II van de Opiumwet. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in de aard van de gedraging (binnen of buiten het grondgebied van Nederland te brengen, telen, bereiden, bewerken, verwerken, verkopen, afleveren, verstrekken of vervoeren, aanwezig hebben, vervaardigen). Handelingen met harddrugs kunnen zwaarder worden bestraft dan de desbetreffende handelingen met softdrugs, omdat harddrugs een groter risico vormen voor de volksgezondheid dan softdrugs.

Een stofgroep omvat een aantal verschillende stoffen. Echter, van niet alle stoffen die onderdeel vormen van een stofgroep staat onomstotelijk vast dat deze schadelijk zijn voor de volksgezondheid. Het ligt dan minder voor de hand om de strafbedreiging voor de gedragingen met deze stoffen gelijk te stellen met de bestaande strafbedreiging voor stoffen van lijst I, waarvan de schadelijkheid voor de volksgezondheid wel vaststaat. Niettemin gaat het hier wel om substanties die sterk verwant zijn aan de substanties van lijst I en daarmee potentieel (zeer) schadelijk zijn voor de volksgezondheid. Als onomstotelijk vaststaat dat een stof, die onderdeel vormt van een stofgroep, schadelijk is voor de volksgezondheid kan de desbetreffende stof worden geplaatst op voornoemde lijst I.

In dit opzicht bestaat gelijkenis met de strafbaarstelling van de voorbereidingshandelingen voor harddrugs, omschreven in artikel 10a van de Opiumwet. Deze strafbaarstelling is destijds in de Opiumwet opgenomen om strafrechtelijk te kunnen ingrijpen voordat het drugsdelict is voltooid – of is gepoogd te plegen – en daardoor meer vat te kunnen krijgen op degenen die de handel in harddrugs organiseerden en deze financierden. De in artikel 10a van de Opiumwet beschreven strafbare voorbereidingshandelingen met harddrugs kunnen worden bestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie. Bij handelingen met een stof die onderdeel vormt van een stofgroep gaat het om handelingen met stoffen die op zijn minst een bouwsteen kunnen vormen voor de grondfeiten met de stoffen die op lijst I zijn geplaatst, zoals het binnen of buiten het grondgebied van Nederland brengen, verstrekken, aanwezig hebben en vervaardigen. Ook bij de eerdergenoemde strafbare voorbereidingshandelingen met harddrugs gaat het om handelingen die de grondfeiten mogelijk moeten maken. Tegen deze achtergrond is voor de hoogte van het strafmaximum aangesloten bij het strafmaximum voor de voorbereidingshandelingen met harddrugs. Deze strafbedreiging ligt tussen de strafbedreiging voor hard- en softdrugs (middelen van lijst I en middelen van lijst II) in.

De voorgestelde strafbedreiging van ten hoogste zes jaar gevangenisstraf brengt tot uitdrukking dat er geen ruimte is voor een mild strafklimaat en biedt daarentegen de mogelijkheid om krachtig op te treden tegen het handelen met NPS.

De leden van de ChristenUnie-fractie maken van de gelegenheid gebruik om te vragen naar de voortgang van een drietal aangenomen moties die zien op de productie en handel in en het gebruik van synthetische drugs. Kan de regering aangeven wat de stand van zaken is omtrent de uitvoering van motie Bikker c.s. over onderzoek naar aanvullende preventieve maatregelen om het gebruik van synthetische drugs terug te

dringen[18], de motie Bikker c.s. over onderzoek naar kanalen waarlangs jongeren aan synthetische drugs komen[19] en de motie Bikker/Michon-Derkzen over bezit van voorwerpen voor de productie van synthetische drugs effectiever aanpakken[20], zo vragen deze leden.

Om drugsgebruik terug te dringen wordt ingezet op een vermindering van zowel het aanbod van, als de vraag naar, drugs. Het Trimbos-instituut heeft opdracht gekregen onderzoek te doen naar kanalen waarlangs jongeren aan synthetische drugs komen en naar aanvullende preventieve maatregelen om dit gebruik tegen te gaan. Nog voor het einde van dit jaar volgt een rapportage van dit onderzoek waarin wordt aangegeven welke kanalen worden gebruikt en welke online preventie-interventies op dit moment al worden ingezet. In het voorjaar zal het Trimbos-instituut met nieuwe preventieve voorstellen komen om dit aanbod en daarmee het gebruik van deze drugs terug te dringen.

Om het aanbod van synthetische drugs te verminderen zet de Minister van Justitie en Veiligheid onder andere in op het verbieden van precursoren en het oprollen van drugslaboratoriums. In de brief van 21 oktober 2022 van de Minister van Justitie en Veiligheid wordt ingegaan op de stand van zaken rondom de uitvoering van de motie Bikker/Michon-Derkzen over een effectievere aanpak van het bezit van productiemiddelen voor synthetische drugs (Brief opvolging toezeggingen en moties drugsbeleid, Kamerstukken II 2021/22, 24 077, nr. 503).

*De leden van de **SGP-fractie** lezen dat NPS-en vaak worden geproduceerd om drugswetgeving te omzeilen. Deze leden constateren dat dit ervoor gezorgd heeft dat het lastig was om NPS te verbieden, omdat na verbod van een stof er vrijwel direct een nieuwe NPS met een kleine aanpassing op de markt kwam. Deze leden vragen aandacht voor het feit dat met dit wetsvoorstel NPS verboden worden, maar dat dit enkel drie stofgroepen betreft. De genoemde leden vrezen dat producenten van NPS een weg zullen vinden om buiten deze drie verboden stofgroepen nieuwe NPS-en zullen ontwikkelen die niet bij wet verboden zijn. Deze leden vragen de regering waarom deze lijst niet is uitgebreid of een generiek verbod op NPS wordt voorgesteld.*

Het uitgangspunt bij het verbod op de voorgestelde groepen stoffen is dat het om stoffen gaat waarvan het aannemelijk is dat zij vergelijkbare gezondheidsrisico's kennen als lijst I-middelen. Het gezondheidsrisico vormt immers de basis voor het onder de Opiumwet brengen van stoffen. Niet alle NPS vormen een dergelijke bedreiging voor de gezondheid. Daarom is het niet opportuun en niet wenselijk om een generiek verbod op alle NPS in te stellen. Wij richten 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 het meest worden aangetroffen in de productie en handel.

De leden van de SGP-fractie lezen dat voor toevoeging van een NPS aan bestaande drugswetgeving daar een risicobeoordeling van het Coördinatiepunt Assessment en Monitoring nieuwe drugs aan vooraf gaat. De leden van de SGP-fractie constateren dat met dit wetsvoorstel een nieuwe lijst aan de Opiumwet wordt toegevoegd en vragen de regering of de CAM voor dit wetsvoorstel wel een risicobeoordeling heeft kunnen doen.

---

[18] Kamerstukken II 2021/22, 32 793, nr. 624.
[19] Kamerstukken II 2020/21, 24 077, nr. 481.
[20] Kamerstukken II 2020/21, 24 077, nr. 476.

Er is geen advies van het CAM of risicobeoordeling uitgebracht specifiek over de voorgestelde stofgroepen. Het betreft groepen stoffen die vertegenwoordigers hebben die reeds op lijst I van de Opiumwet staan en waarvan het aannemelijk is dat zij vergelijkbare gezondheidsrisico's kennen als lijst I-middelen. Het betreft bijvoorbeeld Fentanyl-varianten waarvan met name de ernstige problematiek in de Verenigde Staten bekend is. In verschillende Europese landen, waaronder Zweden, Noorwegen, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk is er sprake van een stijging in het aantal gezondheidsincidenten met deze synthetische opioïden. Deze stofgroepen zijn door landen om ons heen reeds verboden vanwege de gezondheidsrisico's en om de productie en handel in deze stoffen aan te kunnen pakken. Ook worden deze stoffen het meest aangetroffen door de douane.

Door het voorgestelde verbod op stofgroepen hoeft er geen tijdrovende risicobeoordelingsprocedure per stof hoeft te worden gevolgd (bijvoorbeeld door het CAM) wat resulteert in beduidend meer slagkracht voor de opsporing en handhaving.

Deze leden wijzen tevens op de lange wachttijden voor een risicobeoordeling bij het CAM in verband met de tijdsintensieve procedure. Deze leden vragen de regering of in het vervolg niet bij voorbaat drugs verboden kunnen worden, wanneer in de praktijk blijkt dat zij zeer schadelijk zijn voor de volksgezondheid, in afwachting van deze risicobeoordeling.

Er is geen sprake van lange wachttijden voor een risicobeoordeling bij het CAM. Een risicobeoordeling neemt veel tijd in beslag gezien de zorgvuldigheid die daarbij geboden is. Indien een nieuwe stof een acuut gevaar voor de volksgezondheid blijkt op te leveren en een risicobeoordeling niet kan worden afgewacht, bestaat de mogelijkheid om deze nieuwe stof met spoed onder de Opiumwet te brengen. In zo'n geval gebeurt dit vanwege de spoedeisendheid in eerste instantie bij ministeriële regeling en vervolgens, zoals gebruikelijk, bij algemene maatregel van bestuur. In een dergelijke acute situatie vormt de aanleiding voor het verbod niet de risicobeoordeling, maar zeer ernstige gezondheidsincidenten die onlosmakelijk gerelateerd zijn aan een nieuwe stof.

De leden van de SGP-fractie lezen dat drugsprecursoren die zijn gereguleerd op grond van Europese regelgeving uitgezonderd zijn van het voorgestelde verbod. De leden vragen de regering wat het scenario is wanneer bepaalde grondstoffen die nu verboden zijn op grond van Europese wetgeving een mutatie ondergaan of wanneer er sterk lijkende grondstoffen ingezet worden voor de productie van NPS. Europese regelgeving komt minder snel tot stand dan een Nederlands verbod. Kan de regering dit toelichten?

Indien een nieuwe precursor wordt aangetroffen die gebruikt worden voor de productie van NPS en deze grondstof kent geen andere legale toepassingen, dan zou de stof toegevoegd kunnen worden aan de precursorenlijst (artikel 4a van de Wet voorkoming misbruik chemicaliën (Wvmc)).

De leden van de SGP-fractie lezen dat de voorgestelde lijst IA een drietal stofgroepen bevat. Deze leden constateren dat deze lijst derhalve niet uitputtend is. De leden vrezen dat drugsproducenten wegen vinden om toch legale NPS op de markt te brengen. Naast onderzoek naar de praktijk in andere landen vragen de leden welk onderzoek nog meer ten grondslag heeft gelegen aan de keuze om slechts drie stofgroepen te verbieden.

Het uitgangspunt bij het verbod op de voorgestelde groepen stoffen is dat het om stoffen gaat waarvan het aannemelijk is dat zij vergelijkbare gezondheidsrisico's kennen als lijst I-middelen. Het gezondheidsrisico vormt immers de basis voor het onder de Opiumwet brengen van stoffen. Niet alle NPS vormen een dergelijke bedreiging voor de gezondheid. Wij richten 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 het meest worden aangetroffen in de productie en handel.

Deze leden lezen dat de kans gering is dat er nog onbekende substanties bestaan waarmee NPS geproduceerd worden, maar constateren dat dit dus niet onmogelijk is. Een nieuwe schadelijke stofgroep moet in verband met de volksgezondheid snel verboden kunnen worden. Deze leden vragen de regering waarom niet voor een uitputtende lijst gekomen is of een verbod op alle NPS.

De regering regelt geen verbod op alle NPS, omdat dit niet proportioneel en onwenselijk is.t Het is in de eerste plaats heel moeilijk is om af te bakenen welke stoffen het precies betreft. Er zijn vele honderden psychoactieve stoffen die niet allemaal een (groot) risico opleveren voor de volksgezondheid wat de basis is voor een verbod in de Opiumwet. In beginsel worden middelen pas op een van de lijsten van de Ow geplaatst na uitgebreide risicobeoordelingen (meestal na ernstige gezondheidsincidenten). Bij NPS zijn er veelal geen risicobeoordelingen, omdat ze nog onbekend zijn, er is nog weinig onderzoek naar gedaan. Bovendien worden veel NPS in ons land niet of nauwelijks gebruikt. Wij richten ons nu op een verbod van groepen NPS waarvan ook de schadelijkheid nog niet is bewezen, maar waarvan het wel aannemelijk is dat er met lijst I-middelen vergelijkebare gezondheidsrisico's zijn, omdat ze zijn afgeleid van harddrugs die al op lijst I staan. Het gaat om stoffen die wij het meest tegenkomen bij de douane of in drugslabs, vooral vanuit de opsporing is er derhalve behoefte aan een verbod.

De leden van de SGP-fractie lezen dat de substantie 2-fenethylamine wordt uitgezonderd van het verbod omdat het van nature in levensmiddelen, zoals chocolade, voorkomt. Het toezicht op middelen met 2-fenethylamine ligt bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en moeten voldoen aan de levensmiddelenwetgeving. De leden van de SGP-fractie vragen de regering of er gevallen bekend zijn waarin 2-fenethylamine in grote hoeveelheden is verduisterd of gebruikt voor de productie van NPS. Bij welke hoeveelheid is 2-fenethylamine schadelijk voor de gezondheid? Wat is de vorm van het toezicht? Kan een NPS-producent zich voordoen als chocoladehandelaar en aan grote hoeveelheden 2-fenethylamine komen? Heeft de regering de mogelijkheid onderzocht om 2-fenethylamine strafbaar te stellen en met een uitzondering te komen voor chocoladeproducenten?

2-fenethylamine is zelf niet psychoactief. Daarnaast is het een natuurlijk voorkomende stof in levensmiddelen, waaronder chocolade. De fenethylamines, in de stofgroep die verboden gaat worden, zijn synthetische verbindingen die bewust zo ontwikkeld zijn dat ze psychoactieve effecten hebben, bijvoorbeeld (meth)amfetamine en MDMA. Chemisch gezien is het ook geen goede uitgangsstof voor het maken van NPS. Het ligt daarom niet in de rede om deze stof strafbaar te stellen.

De leden van de SGP-fractie lezen dat 3-MMC reeds op lijst II van de Opiumwet staat omdat deze NPS na aandringen van de Kamer versneld verboden werd. De leden constateren dat 3-MMC qua substantie en schadelijkheid beter op lijst IA zou passen dan op lijst II van de Opiumwet.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering of zij voornemens is om 3-MMC na deze wetswijziging alsnog op lijst IA te plaatsen.

Nee, anders dan bij 3-MMC is naar de stoffen die onder lijst IA vallen nog geen risicobeoordeling gedaan. Uit de nationale risicobeoordeling die vorig jaar naar 3-MMC is gedaan bleek dat het aangewezen was dit middel onder de Opiumwet te brengen. Gelet op de op dat moment beschikbare informatie was het advies om 3-MMC op lijst II te plaatsen. Momenteel wordt een internationale risicobeoordeling naar 3-MMC uitgevoerd. Mogelijk dat er als gevolg van die risicobeoordeling door de WHO aanleiding ontstaat om 3-MMC te plaatsen op lijst I bij de Opiumwet.

De leden van de SGP-fractie lezen dat het CAM na onderzoek op basis van de op dat moment beschikbare informatie heeft geconcludeerd dat een NPS zoals 3-MMC geen vergelijkbare risico's oplevert als de middelen die vermeld staan op lijst I bij de Opiumwet. De leden van de SGP-fractie constateren dat het CAM onderzoek heeft gedaan op basis van summiere informatie. Hoe beoordeelt de regering de mogelijkheid dat op basis van meer informatie het CAM tot een ander oordeel komt?

Zoals reeds aangegeven, is het niet uitgesloten dat de internationale risicobeoordeling die momenteel wordt uitgevoerd naar 3-MMC aanleiding vormt dit middel op lijst I te plaatsen.

De leden van de SGP-fractie lezen dat de regering vooruitlopend op het onderzoek en lerend van de ervaring met een generiek verbod van andere landen om ons heen, heeft gekozen voor een aparte lijst IA bij de Opiumwet, waar een drietal stofgroepen verboden wordt.

De leden vragen de regering wanneer de uitkomsten van dit onderzoek verwacht worden.

Er is geen sprake van een nieuw onderzoek. Ongeveer tien jaar geleden heeft het RIVM een onderzoek uitgevoerd naar de wenselijkheid van een generiek verbod op NPS. Dit onderzoek, 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 sprake van een significante internationale toename van NPS. Landen om ons heen zijn als gevolg van een toename van gezondheidsincidenten door gebruik van NPS, alsmede handel in deze stoffen, overgegaan op een generiek verbod op groepen NPS. Omdat de NPS in Nederland nog legaal zijn en Nederland een gunstige geografische ligging heeft, vindt veel export van NPS vanuit Nederland plaats. 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.

Rekening houdend met de uitkomsten van het RIVM-rapport 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).

Deze leden vragen tevens wat de overwegingen van de regering zijn wanneer uit onderzoek blijkt dat NPS schadelijker zijn dan tot nu toe gedacht.

Het voorgestelde verbod ziet alleen op stoffen waarvan het zeer waarschijnlijk is dat ze een bedreiging vormen voor de volksgezondheid omdat ze zijn afgeleid van harddrugs en een overeenkomstige chemische

structuur hebben. Mocht uit een risicobeoordeling blijken dat een specifieke nieuwe stof, die nu onder lijst IA valt, bewezen schadelijk is, dan is dit in beginsel aanleiding om deze stof op lijst I of II bij de Opiumwet te plaatsen.

De leden van de SGP-fractie lezen dat in het rapport van het RIVM wordt gewezen op het risico dat de gebruiker door het generieke verbod zal leiden tot het uitwijken naar de productie van nieuwe – nog legale – designerdrugs. Deze leden vragen de regering hoe zij deze waarschuwing leest en of de regering voornemens is het wetsvoorstel aan te passen met een generiek verbod op alle NPS-stofgroepen zodat het voor producenten niet mogelijk is om een legale versie van NPS op de markt te brengen. Is de regering er alles aan gelegen om nieuwe slachtoffers te voorkomen?

De eenvoudige ontwikkeling van steeds nieuwe nog legale stoffen, die zeer lijken op reeds verboden stoffen, is juist de aanleiding geweest voor de totstandkoming van dit wetsvoorstel. Door het voorgestelde stofgroepenverbod wordt het drugsproducenten juist lastiger gemaakt om nieuwe legale varianten op de markt te brengen. Het is niet uitgesloten dat er nieuwe stofgroepen zullen ontstaan met stoffen die afgeleid zijn van harddrugs. Mocht dit aan de orde komen, dan is er de mogelijkheid het aantal verboden stofgroepen uit te breiden, waarbij de verwachte schadelijkheid het uitgangspunt is. Het is niet wenselijk om alle NPS, zonder dat deze aannemelijk schadelijk zijn voor de gezondheid, te verbieden.

De leden van de SGP-fractie lezen dat in het rapport van het RIVM naar voren komt dat dit verbod ertoe leidt dat eisen aan de opleiding van de bij de handhaving betrokken functionarissen moeten worden bijgesteld. De leden van de SGP-fractie overwegen dat een verbod op NPS lang op zich heeft laten wachten en dat de regering kon voorzien dat dit verbod er zou komen. De leden van de SGP-fractie constateren dat de opleiding van de handhaving tijd vergt. Zij vragen de regering of in de eisen van de opleiding van de bij de handhaving betrokken functionarissen reeds rekening gehouden wordt met dit verbod.

De informatie over het NPS-verbod wordt pas opgenomen in het curriculum van de opleiding als de stofgroepen ook daadwerkelijk strafbaar zijn gesteld. De politie bereidt dit voor als onderdeel van de implementatie.

De leden van de SGP-fractie lezen dat de regering betoogt dat niet onomstotelijk vaststaat dat alle middelen die deel uitmaken van een stofgroep als bedoeld in lijst IA schadelijk zijn voor de volksgezondheid. De regering stelt derhalve dat het niet proportioneel is om bij overtreding van het stofgroepenverbod een gelijke sanctiebedreiging op te nemen als bij een overtreding van het verbod met betrekking tot middelen van lijst I, ondanks het feit dat bekende substanties van de voorgestelde stofgroepen zijn opgenomen op lijst I. De leden van de SGP-fractie stellen dat het onderzoek waarop deze stelling gestoeld is summier is omdat nog weinig bekend is over NPS-en. De leden van de SGP-fractie lezen dat de regering wel wijst op het potentieel (zeer) schadelijke karakter van de middelen die deel uitmaken van een stofgroep IA en constateren dat verhalen met slachtoffers uit de praktijk wel degelijk voor de ernstige gevolgen waarschuwen. De leden van de SGP-fractie vragen de regering in hoeverre zij deze verhalen meeweegt in haar besluit om niet aan te sluiten bij de sanctiebedreiging van lijst I.

Deze leden wijzen ook op de praktijk waarin reeds bestaande verboden steeds omzeild worden door NPS-producenten, en het karakter van NPS dat bekendstaat als goedkoop, verslavend en populair onder jongeren. De relatief verslavende en derhalve effectieve werking om verdovend te werken, de rem op het lichaam uit te schakelen en de gevolgen voor de volksgezondheid met name onder jongeren zou wat de SGP-fractie betreft voldoende moeten zijn om de sanctiebedreiging aan te laten sluiten bij lijst I. De SGP-fractie vraagt de regering welk signaal zij denkt te geven wanneer de sanctiebedreiging van lijst IA niet aansluit bij lijst I. Is de regering zich voldoende bewust van de ernst en afschrikwerking? Waarom is niet gekozen voor consistentie in beleid en aangesloten bij de sanctiebedreiging van lijst I?

De regering heeft zeker oog voor de verhalen van slachtoffers, die waarschuwen voor de voor de ernstige gevolgen van het gebruik van NPS. Tegelijkertijd neemt het toevoegen van een NPS aan de bestaande lijsten op grond van de Opiumwet veel tijd in beslag. Per jaar worden maar één of hoogstens enkele risicobeoordelingen gedaan. De regering is van oordeel dat NPS ten aanzien waarvan onomstotelijk vaststaat dat deze schadelijk zijn voor de volksgezondheid, moeten worden verboden op grond van de bestaande lijsten van de Opiumwet. Juist het feit dat bestaande verboden op grond van de Opiumwet worden omzeild, vormt aanleiding om te komen tot strafbaarstelling van de stofgroepen, waarvan deze middelen deel uitmaken. Echter, niet van alle middelen die onderdeel vormen van de stofgroep staat onomstotelijk vast dat deze gevaar opleveren voor de volksgezondheid. Het ligt dan minder voor de hand om de strafbedreiging voor de gedragingen met NPS gelijk te laten zijn aan de bestaande strafbedreiging voor harddrugs. In plaats daarvan is aangesloten bij de strafbaarstelling van de zogenoemde voorbereidingshandelingen met harddrugs. De strafbedreiging van ten hoogste zes jaar gevangenisstraf ligt aanzienlijk boven de gevangenisstraf voor vergelijkbare handelingen met softdrugs, en kan naar het oordeel van de regering als voldoende afschrikwekkend worden aangemerkt.

De leden van de SGP-fractie lezen dat met de voorgestelde sanctiebedreiging voor voorbereidingshandelingen niet rechtstreeks wordt voorzien in de mogelijkheid tot voorwaardelijke invrijheidsstelling. Dit wordt later geregeld via het algemene artikel over voorwaardelijke invrijheidsstelling. De leden vragen de regering waarom, gezien de ernst van de impact van het gebruik van NPS, niet is aangesloten bij de sanctiebedreiging voor voorbereidingshandelingen voor stoffen op lijst I.

Hierboven is, in antwoord op vragen van de fracties van de SGP en de CU, aangegeven dat niet van alle middelen die onderdeel vormen van de stofgroep onomstotelijk vaststaat dat deze gevaar opleveren voor de volksgezondheid. Het ligt dan minder voor de hand om de strafmaat voor de gedragingen met NPS gelijk te laten zijn aan de bestaande strafbedreiging voor harddrugs. In het licht van de voorgestelde strafbedreiging voor strafbare handelingen met NPS, van maximaal zes jaar, is voor de voorbereidingshandelingen van de NPS gekozen voor een strafbedreiging van ten hoogste drie jaar gevangenisstraf. Deze strafmaat is in lijn met het uitgangspunt dat de strafmaat bij voorbereidingshandelingen met de helft worden verminderd ten opzichte van die bij de hoofdstraf. Voor het handelen met NPS wordt als hoofdstraf voorgesteld een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaar, de voorgestelde strafmaat van drie jaar voor de voorbereidingshandelingen met NPS is hiervan de helft.

*Het lid van de **BBB-fractie** staat achter de stelling dat middelen die vergelijkbare psychoactieve effecten teweegbrengen, dan wel beogen teweeg te brengen, als de bekende drugs, zoals MDMA, THC (de psycho-*

actieve stof in cannabis) en heroïne (substanties en preparaten) een voor de gebruiker onbekend gezondheidsrisico met zich mee kunnen brengen. De precieze gezondheidsrisico's van deze nieuwe middelen zijn echter nog niet in kaart gebracht. Dat ze ernstige gezondheidsschade kunnen opleveren is echter aannemelijk volgens de regering. Graag hoort het lid van de fractie BBB of hier ook stoffen tussen kunnen zitten die geen ernstige gezondheidsschade opleveren en dus onterecht onder deze wet gaan vallen?

Onderhavig wetsvoorstel ziet op een verbod op groepen stoffen die sterk lijken 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.

De Afdeling advisering van de Raad van State wijst in dat verband erop dat een verbod op stofgroepen een doelmatige selectie vereist van de te verbieden stofgroepen. Ook dient de burger op passende wijze te worden voorgelicht over de stoffen die onder het verbod vallen. De toelichting motiveert niet hoe aan deze voorwaarden zal worden voldaan. Hoe reflecteert de regering hierop en kan deze aan het lid aangeven hoe de regering aan deze bezwaren tegemoet denkt te komen?

Zoals aangegeven ziet onderhavig wetsvoorstel op een verbod op groepen stoffen die sterk lijken 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 de groepen stoffen die de landen om ons heen reeds verboden hebben en die wij het meest tegenkomen bij de douane.

Er zal een persbericht uitgaan over 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.

Het lid van de BBB-fractie merkt op dat een verbod op stofgroepen minder eenduidig valt uit te leggen dan een verbod op één specifiek middel. Om het preventieve doel te bereiken, is het daarom vanuit het perspectief van de burger van belang dat duidelijke communicatie plaatsvindt over welke concrete stoffen onder het generieke verbod vallen. De meeste burgers zullen dit niet weten, omdat daarvoor specialistische kennis is vereist. Voor de effectiviteit van het wetsvoorstel is daarom een duidelijk communicatietraject nodig. De toelichting gaat hierop niet in. Is de regering het met het lid van de BBB-fractie eens dat burgers hierdoor ongewild en zonder kwade intenties in een strafbare positie kunnen komen?

Het zijn allemaal stoffen waarvan de basisstructuur overeenkomt met een harddrug die op lijst I van de Opiumwet staat en die worden ontwikkeld om de wetgeving te omzeilen. Producenten en aanbieders van deze

stoffen worden geacht op de hoogte te zijn van de strafbaarheid van deze stoffen. Zoals aangegeven, zal er een persbericht uitgaan over 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. Daarbij zijn er geen tot zeer beperkte legale toepassingen bekend, wat het risico hierop – zeker in combinatie met de voorgenomen voorlichting – zeer klein maakt.

En kan daarom de regering de doelmatigheid van het voorstel nader motiveren en toelichten, zo vraagt dit lid.

Met het wetsvoorstel worden stofgroepen, en daarmee stoffen, onder het bereik van de Opiumwet geplaatst waarvan het aannemelijk is dat zij vergelijkbare gezondheidsrisico's kennen als lijst I-middelen. Door een verbod op NPS wordt het aanbod van NPS beperkt en gebruik ontmoedigd. Ook biedt een verbod bescherming van de openbare orde en veiligheid. NPS worden veelvuldig in Nederland geproduceerd en vervolgens geëxporteerd. Deze productie en export wordt veelal uitgevoerd door georganiseerde misdaadorganisaties die zich bezighouden met de handel in illegale drugs. De handel in illegale drugs heeft een ontwrichtend effect op de Nederlandse samenleving, dat onder meer leidt tot verwevenheid van de boven- en de onderwereld, innesteling van de georganiseerde misdaad in woonwijken en in legale sectoren en misbruik van legale voorzieningen en structuren. Een verbod is daarmee een passend middel om de beoogde doelen, bescherming van de volksgezondheid en bescherming van de openbare orde en veiligheid, te bewerkstelligen.

Het RIVM heeft in 2012 een rapport uitgebracht over de voor- en nadelen van de invoering van verschillende vormen van een generiek verbod op NPS-en. Dit leidde tot de kritische conclusie dat een generieke strafbaarstelling van álle NPS-en niet haalbaar is, omdat daardoor honderden verbindingen verboden zouden worden. Een beperkte invoering van een generiek verbod zou wel haalbaar zijn. Ook zo'n verbod zou echter nadelen hebben voor nuttige stoffen en juist door zijn beperkte aard het «probleem» niet goed afdekken. Dit onderzoek heeft een belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel bevat daarom geen generiek verbod, maar een verbod op drie specifieke NPS-en. Uit de toelichting blijkt niet op welke wijze het RIVM betrokken is geweest bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel. Dit roept de vraag op in hoeverre de destijds in het RIVM-rapport genoemde nadelen van een generiek verbod nu geen opgeld meer zouden doen. Gezien de relevantie van het RIVM-rapport voor het wetsvoorstel, adviseert de Afdeling om in de toelichting in te gaan op de nadelen die het RIVM beschrijft, en te motiveren waarom daar nu anders tegenaan gekeken zou moeten worden. Voorts adviseert de Afdeling om in de toelichting te motiveren waarom het RIVM niet is gevraagd om opnieuw te adviseren over de wenselijkheid van de strafbaarstelling van drie specifieke NPS-en. Het lid vraagt de regering deze motivaties alsnog op te leveren.

In paragraaf 2.3 van de memorie van toelichting wordt uitgebreid ingegaan op de nadelen die het RIVM heeft beschreven in het rapport van 2012. Ook wordt – conform het advies van de Raad van State – toegelicht waarom het RIVM niet is gevraagd opnieuw te adviseren. Deze motivatie is als volgt: Ongeveer tien jaar geleden heeft het RIVM een onderzoek uitgevoerd naar de wenselijkheid van een generiek verbod op NPS. Dit onderzoek, 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. Omdat de NPS in Nederland nog legaal zijn en Nederland een gunstige geografische ligging heeft, vindt er veel export van NPS vanuit Nederland plaats. 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.

Rekening houdend met de uitkomsten van het RIVM-rapport 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.

Het lid van de BBB-fractie heeft ook de reacties van de politie op het wetsvoorstel gelezen en vraagt de regering om de genoemde eindconclusies van een reactie te voorzien en aan te geven in welke mate de regering bereid is om de budgettaire gevolgen van deze wet ook in te vullen.

De handhavings- en uitvoeringskosten van het geconsulteerde wetsvoorstel dat strekt tot opname van een nieuwe lijst bij de Opiumwet met NPS- stofgroepen zijn door de geconsulteerde organisaties binnen de strafrechtketen voorlopig geraamd in een impactanalyse. Vanuit de ondermijningsmiddelen is afgerond € 4.5 miljoen structureel beschikbaar gesteld voor de handhavingskosten (politie, OM, rechtspraak en NFI).[21]

3. Ontvangen adviezen

*De leden van de **CDA-fractie** lezen dat in de internetconsultatie onder andere is aangegeven dat er onduidelijkheid blijft bestaan over de status van CBD-olie. Kan de regering hierop ingaan?*

Het voorliggende wetsvoorstel ziet op een verbod op bepaalde stofgroepen waar CBD-olie niet onder valt. Het aannemen van dit wetsvoorstel heeft dientengevolge geen gevolgen voor de status van CBD-olie.

*De leden van de **ChristenUnie-fractie** zien het wetsvoorstel gesteund met de instemming van politie, Openbaar Ministerie, Nederlands Forensisch Instituut (NFI) en Douane. Deze leden hechten veel waarde aan hun oordeel dat dit wetsvoorstel bij zal dragen aan de aanpak van drugscriminaliteit. Genoemde leden vragen de regering welke middelen worden vrijgemaakt om de verhoging van de werklast en capaciteit die verwacht wordt bij de opsporing en handhaving van dit wetsvoorstel te realiseren.*

Bij majeure veranderingen zoals de NPS-wetswijziging is de inzet van extra middelen voor opsporing en handhaving zonder meer gerechtvaardigd. Het gaat hier om nieuw beleid waarbij door een wetswijziging een nieuwe lijst aan de Opiumwet wordt toegevoegd, waardoor in één

[21] Kamerstukken II 2021/22, 29 911, nr. 329, p. 5.

keer een groot aantal reeds bestaande en toekomstige drugs onder het bereik van de Opiumwet komt te vallen.

De handhavings- en uitvoeringskosten van het geconsulteerde wetsvoorstel dat strekt tot opname van een nieuwe lijst bij de Opiumwet met NPS- stofgroepen zijn door de geconsulteerde organisaties binnen de strafrechtketen voorlopig geraamd in een impactanalyse. Vanuit de ondermijningsmiddelen is afgerond € 4.5 miljoen structureel beschikbaar gesteld voor de handhavingskosten (politie, OM, rechtspraak en NFI).[22]

Deze middelen zijn naar verwachting voldoende om de meerkosten van dit wetsvoorstel op te vangen. Uiteraard zal vanaf de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de werkelijke impact goed worden gemonitord.

In lijn met het advies van de Raad van State vragen de leden van de ChristenUnie-fractie nader te onderbouwen hoe de communicatie-inspanning bij invoering van voorliggend wetsvoorstel eruit zal zien.

Er zal een persbericht uitgaan over 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.

*De leden van de **SGP-fractie** lezen dat partijen die belast zijn met de strafrechtelijke opsporing en handhaving aangeven dat de wetswijziging gepaard zal gaan met een verhoging van de werklast en capaciteit. De leden van de SGP-fractie vragen of de regering hier voldoende op heeft geanticipeerd. Zijn opsporings-en handhavingsdiensten voldoende voorbereid op een verbod zoals voorgesteld?*

De handhavings- en uitvoeringskosten van het geconsulteerde wetsvoorstel dat strekt tot opname van een nieuwe lijst bij de Opiumwet met NPS- stofgroepen zijn door de geconsulteerde organisaties binnen de strafrechtketen voorlopig geraamd

in een impactanalyse. Vanuit de ondermijningsmiddelen is afgerond € 4.5 miljoen structureel beschikbaar gesteld voor de handhavingskosten (politie, OM, rechtspraak en NFI).[23]

De leden van de SGP-fractie lezen dat het College aantekent dat voorbereidingshandelingen op basis van de eerdere versie van het wetsvoorstel niet strafbaar waren. De leden constateren dat dit in het huidige wetsvoorstel wel het geval is, maar vragen de regering waarom de aanbeveling van het College van procureurs-generaal niet is opgevolgd wat betreft de strafbedreiging van vier jaar gevangenisstraf om voor voorwaardelijke invrijheidsstelling in aanmerking te komen. Deze leden vragen de regering waarom is gekozen voor een andere weg, namelijk aanvulling van artikel 67 WvSv. Deze leden missen de consistentie in het beleid, kan de regering hierop reflecteren?

De strafbedreiging voor strafbare gedragingen vergt een eigenstandige afweging, waarbij rekening wordt gehouden met de ernst van de gedragingen en de bestaande systematiek rond de sancties voor vergelijkbare gedragingen. Voor de voorbereiding van strafbare handelingen met NPS wordt een gevangenisstraf voorgesteld van ten hoogste

[22] Kamerstukken II 2021/22, 29 911, nr. 329, p. 5.
[23] Kamerstukken II 2021/22, 29 911, nr. 329, p. 5.

drie jaar. In het licht van het uitgangspunt dat de strafbedreiging van handelingen ter voorbereiding, vergemakkelijking, ten opzichte van de hoofdstraf, met de helft wordt verminderd, past een dergelijke strafmaat in de systematiek rond de strafbedreiging van voorbereidingshandelingen. Op grond van het Wetboek van Strafvordering is het opleggen van voorlopige hechtenis afhankelijk van de ernst van het misdrijf. Vereist is de verdenking van een misdrijf waarop een gevangenisstraf van tenminste vier jaar is gesteld. Daarnaast is voorlopige hechtenis mogelijk voor een aantal specifiek opgesomde misdrijven. De regering acht het van belang dat voorlopige hechtenis mogelijk is, zodat onderzoek kan worden verricht naar de criminele achtergrond van een verdachte van de illegale handel in of productie van NPS en naar de relaties met, en tussen, criminele groeperingen die actief zijn op het gebied van de illegale handel en de productie van deze stoffen. De regering stelt dan ook voor om de strafbaarstelling van de voorbereidingshandelingen rond NPS toe te voegen aan de lijst van misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is. Hiermee wordt gevolg gegeven aan de wens van het College van procureurs-generaal om voorlopige hechtenis mogelijk te maken ingeval van verdenking van voorbereidingshandelingen met NPS.

De leden van de SGP-fractie lezen dat uit de internetconsultatie naar voren komt dat gebruikers van NPS gewaarschuwd moeten worden voor de gezondheidsrisico's van deze gevaarlijke middelen. De leden van de SGP-fractie onderschrijven deze oproep en vragen de regering hoe zij voornemens is in deze voorlichting te voorzien.

Er zal een persbericht uitgaan over 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. In de informatie zal worden ingegaan op de gezondheidsrisico's van de middelen vallend onder de stofgroepen. Deze hebben immers aanleiding gevormd voor de totstandkoming van het verbod.

De leden van de SGP-fractie lezen dat, na inwerkingstelling van dit wetsvoorstel, het in de lijn der verwachting ligt dat producenten van NPS hun werkzaamheden zullen willen verleggen naar nog niet verboden middelen. De leden vragen de regering wat het plan van de regering is om deze verschuiving tegen te gaan. Deze leden vragen de regering hoe snel geacteerd kan worden op deze verschuiving naar de «legale» markt.

Met het voorgestelde verbod beogen wij de verschuiving naar nieuwe schadelijke varianten zoveel als mogelijk te belemmeren. Het is echter zeker niet uit te sluiten dat de markt als gevolg hiervan gaat wijzigen. Mocht daartoe aanleiding ontstaan, dan bestaat de mogelijkheid om in de toekomst het aantal verboden stofgroepen uit te breiden.

Deze leden vragen de regering of het mogelijk is om vooruitlopend op het advies van het CAM, met inachtneming van de schokkende voorbeelden uit de praktijk, een verbod in te stellen op een nieuw ontwikkelde NPS.

Indien een nieuwe stof wordt ontwikkeld die buiten het voorgestelde verbod valt en een acuut gevaar voor de volksgezondheid oplevert, dan bestaat de mogelijkheid om deze nieuwe stof met spoed onder de Opiumwet te brengen. In zo'n geval gebeurt dit vanwege de spoedeisendheid in eerste instantie bij ministeriële regeling en vervolgens zoals gebruikelijk bij algemene maatregel van bestuur. In een dergelijke uitzonderlijke situatie vormt de aanleiding voor het verbod niet de

risicobeoordeling maar zeer ernstige gezondheidsincidenten die onlosmakelijk gerelateerd zijn aan een nieuwe stof.

4. Regeling in Europese en internationale context

*De leden van de **CDA-fractie** vragen of de discussie speelt of ook in het Enkelvoudig verdrag een lijst met stofgroepen opgenomen zou moeten worden, zodat de internationale aanpak van de handel in NPS-en mogelijk versterkt zou kunnen worden. Wat zou het standpunt van de Nederlandse regering zijn in een dergelijke discussie?*

Nee, deze discussie speelt niet. Op grond van het Enkelvoudig Verdrag moet iedere stof individueel worden beoordeeld. In het Verdrag staan de criteria hiervoor genoemd. Het opnemen van een stofgroep is niet mogelijk.

Drugsbeleid is ook een nationale aangelegenheid. Landen maken daarin keuzes op basis van hun nationale problematiek, zoals de keuze voor het invoeren van een generiek verbod op bepaalde groepen stoffen.

De leden van de CDA-fractie vragen of er stofgroepen zijn die in de buurlanden België en Duitsland wel verboden zijn en in Nederland met onderhavig wetsvoorstel niet. Zo ja, welke stofgroepen zijn dat? Wat is de onderbouwing van deze (eventuele) verschillen met de buurlanden, zo vragen deze leden.

In België en Duitsland zijn ook andere stofgroepen verboden. Daar heeft geen risicobeoordeling aan ten grondslag gelegen. Het verbod is daar ruimer, ziet ook op stoffen waarvan de risico's minder evident zijn zoals de tryptamines. In België is het stofgroepenverbod voornamelijk gericht op het kunnen aanpakken van de productie en export van NPS, het gebruik is daar – evenals in Nederland – gering. In Duitsland zijn er meer problemen met het gebruik van NPS, wat ook een rol heeft gespeeld bij de aanwijzing van de stofgroepen.

In onderhavig wetsvoorstel hebben wij alleen gekeken naar die stofgroepen die daadwerkelijk risicovol zijn en die wij tegenkomen in drugslabs en bij de douane.

5. Financiële gevolgen

*De leden van de **VVD-fractie** lezen over de te verwachten kosten voor het handhaven van de nieuwe verboden door de politie. Zij constateren dat er vanaf de begroting 2022 middelen zijn vrijgemaakt voor de handhaving op drugs, 21 miljoen euro. Een deel van die middelen wordt ingezet voor de handhaving van het verbod op lachgas maar de leden vragen of de middelen ook worden ingezet voor de strafrechtelijke handhaving van het NPS-verbod. Zo ja, hoeveel geld is beschikbaar voor de handhaving van dit verbod, zo vragen deze leden.*

De handhavings- en uitvoeringskosten van het geconsulteerde wetsvoorstel dat strekt tot opname van een nieuwe lijst bij de Opiumwet met NPS- stofgroepen zijn door de geconsulteerde organisaties binnen de strafrechtketen voorlopig geraamd in een impactanalyse. Vanuit de ondermijningsmiddelen is afgerond € 4.5 miljoen structureel beschikbaar gesteld voor de handhavingskosten (politie, OM, rechtspraak en NFI).[24] Deze middelen zijn naar verwachting voldoende om de meerkosten van

[24] Kamerstukken II 2021/22, 29 911, nr. 329, p. 5.

dit wetsvoorstel op te vangen. Uiteraard zal vanaf de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de werkelijke impact goed worden gemonitord.

*De leden van de **D66-fractie** hebben kennisgenomen van de begrote incidentele (1,45 miljoen euro) en structurele kosten (4,2 miljoen euro) voor de politie, het Openbaar Ministerie (hierna: OM) en het Nederlands Forensisch Instituut (hierna: NFI). Deze leden merken op dat dit forse bedragen zijn voor de beperkte reikwijdte en verwachte effectiviteit van onderhavig voorstel. Begrijpen deze leden het goed dat bij elke toevoeging van een nieuwe stoffengroep ook een adequate financiële dekking zal moeten worden geleverd.*

Normaal gesproken heeft het toevoegen van een enkele stof op de lijst met verboden stoffen niet direct (substantiële) financiële impact. Het gaat hier echter om de introductie van een nieuwe systematiek, waarbij er onder andere sprake is van noodzakelijke uitbreiding van expertise. De extra kosten die daarmee samenhangen worden financieel gedekt vanuit de ondermijningsmiddelen die bij ontwerpbegroting 2022 aan de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid zijn toegevoegd.

Indien er een nieuwe stoffengroep wordt toegevoegd aan de Opiumwet, zal opnieuw geïnventariseerd moeten worden wat de verwachte handhavings- en uitvoeringkosten zijn. Vervolgens wordt hier een financiële dekking voor gezocht.

Deze leden vragen aan de regering hoeveel extra fte's de politie, het OM en NFI nodig hebben om de verwachte toename van werklast met dit wetsvoorstel te kunnen dragen? Aangezien het vereist is dat de handhavers specifieke chemische kennis hebben, vragen deze leden hoeveel fte's die in het bezit zijn van deze kennis, nodig is bij de douane, politie en het NFI voor de handhaving.

Het NFI verwacht structureel 1.260 uren extra inzet voor forensische analyse nodig te hebben. Daarbij is er incidenteel extra inzet nodig voor niet-routinematig identificatieonderzoek in de eerste drie jaren.

Het is erg lastig voor het NFI om een inschatting te maken van de te verwachten toename van de werklast. Dit wordt vooral bepaald door welke prioriteit het OM en de politie aan zaken gaan geven met lijst IA-stoffen. Vanuit het NFI is de chemische kennis al grotendeels aanwezig. Het is wel te verwachten dat er weer nieuwe nog onbekende stoffen ontwikkeld zullen worden. Het is belangrijk deze snel te kunnen identificeren. Hierbij zal, naast de geschikte analytische apparatuur en bemensing daarvan, gebruik gemaakt moeten worden van reeds bestaande contacten in (inter)nationale netwerken.

De politie verwacht structureel in totaal 18 fte extra nodig te hebben in verband met hogere werklast bij het aantreffen van verdachte stoffen, extra onderzoek bij forensische opsporing, extra onderzoek bij tactische opsporing, afvoer en vernietiging van in beslag genomen stoffen, verlening van internationale rechtshulp. Incidenteel is inzet nodig voor het ontwikkelen en geven van opleidingen.

Het is hierbij van belang op te merken dat «Eerstelijns politiemedewerkers» ook nu al over voldoende kennis en opleiding dienen 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. De structuur bestaat om hier antwoord op te krijgen en de druk op de eerstelijns politiemedewerker zal niet toenemen. Er is echter wel meer opsporingscapaciteit nodig.

Het OM verwacht extra capaciteit nodig te hebben vanwege een hoger aantal middelgrote tot grote zaken. Incidenteel is er inzet nodig voor voorlichting aan tenminste vijftig medewerkers.

Nog los van de financiële keuze om deze middelen niet aan bijvoorbeeld zedenzaken te besteden, vragen deze leden waar de regering op baseert dat deze extra capaciteit op korte termijn vandaan zal komen. Zij vragen dit uiteraard ook in het licht van de huidige krapte op de arbeidsmarkt.

De vraag naar politiecapaciteit is altijd groter dan het aanbod. Dat speelt breed binnen alle domeinen van de politie. De politie blijft fors inzetten op werving van nieuwe medewerkers. Na de werving volgt de opleiding van agenten. Ook doorstroom binnen de politie en zijinstroom kan bijdragen aan het oplossen van specifieke krapte. Het is mede vanwege de breed gevoelde krapte aan capaciteit aan het bevoegd gezag om een prioritering aan te brengen in zaken, zowel bij de politie als bij het OM.

Het uitgangspunt is dat er zoveel mogelijk bij bestaande werkprocessen met betrekking tot verdovende middelen zal moeten worden aangesloten.

Kan de regering garanderen dat de extra taken die uit onderhavig wetsvoorstel voortvloeien niet ten koste zullen gaan van andere taken van het NFI, OM en politie en/of dat wachtlijsten, doorlooptijden en aantallen plankzaken niet zullen oplopen. Hoe is de regering voornemens de komende jaren te monitoren of de inschattingen van de benodigde budgetten voor de uitvoering van deze wet inderdaad toereikend zijn?

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. Het is aan het bevoegd gezag zelf om een prioritering te making van zaken, zowel bij het OM als bij de politie. Het NFI is een vraag gestuurde 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 bij het NFI extra inspanning geleverd moeten worden voor het onderhoud en technische ondersteuning van de analyseapparatuur en het inkeuren van nieuwe referentiestoffen.

De diensten die betrokken zijn bij de invoering en uitvoering van de voorgestelde wetgeving hebben reeds uitvoeringstoetsen moeten uitvoeren. Daarbij is ook gekeken naar de benodigde kennis en opleiding voor handhaving van het wetsvoorstel. De toetsingen hebben de haalbaarheid bevestigd. Uit de impactanalyse van het OM, de politie en het NFI blijkt de te verwachten toename van de werklast. In de dekking hiervan is voorzien.

De handhavings- en uitvoeringskosten van het geconsulteerde wetsvoorstel dat strekt tot opname van een nieuwe lijst bij de Opiumwet met NPS- stofgroepen zijn door de geconsulteerde organisaties binnen de strafrechtketen voorlopig geraamd door middel van een impactanalyse.

Vanuit de Ondermijningsmiddelen is € 4.500.000,– structureel beschikbaar gesteld voor de handhavingskosten (politie, OM, rechtspraak en NFI).[25]

De productie en handel van NPS-en is op dit moment nog legaal, dat betekent dat daar enige vorm van belasting wordt geïnd van bedrijven die deze stoffen produceren en verhandelen. De leden van de D66-fractie vragen de regering om nader te onderbouwen wat de impact zal zijn op de derving van belastinginkomsten indien het generiek verbod in werking treedt.

De verkoop en het gebruik zijn in Nederland minimaal. Hierdoor zijn de inkomsten op dit moment al verwaarloosbaar klein. De voorgestelde opname van de stofgroepen in de Opiumwet zal daardoor slechts een minimaal effect hebben op de derving van belastinginkomsten nu de stoffen in Nederland verboden worden en daardoor niet meer vrij verhandelbaar.

Daarnaast vragen deze leden of de verschuiving van de legale productie en handel naar de illegaliteit, juist leidt tot een toename van ondermijning?

Er is nu al, ondanks dat NPS nog niet strafbaar zijn in Nederland, sprake van ondermijning. Immers, NPS-handelaren en NPS-producenten uit andere landen – waar NPS wel strafbaar zijn – komen naar Nederland om hun NPS-handel voort te zetten. Dit houdt dan ook in dat Nederland deze verkopers de mogelijkheid biedt om handelingen die hun land van herkomst strafbaar zijn, vanuit Nederland voort te zetten. Dit ondermijnt de rechtshandhaving van de landen waarin NPS wel verboden zijn. Immers; deze landen kunnen worden geconfronteerd met inkomende zendingen van bij hun strafbare NPS vanuit Nederland. In sommige gevallen zelfs verzonden door hun eigen onderdanen.

Hierbij komt dat met de handel vanuit Nederland in NPS veel geld verdiend wordt. Gelet daarop is het risico van geweld en intimidatie aanwezig. Hierbij is de handel in NPS niet te vergelijken met de handel in reguliere producten. Die zijn immers in het buitenland niet strafbaar in tegenstelling tot NPS. Bovendien is de handel in NPS te omschrijven als drugshandel, aangezien NPS als drugs worden gebruikt.

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, bijvoorbeeld in de onderzoeken «Morrobay, Kennesaw en Hill-view», 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 zullen worden. De verwachting is dat veel producenten van NPS na het verbieden van bepaalde stofgroepen hun handel zullen staken, of zullen proberen over te schakelen op de productie van stoffen met psychoactieve werking die nog niet verboden zijn. Het wetsvoorstel biedt dus een instrument om de handel en productie te kunnen opsporen en veroordelen, ook in internationale context.

---

[25] Kamerstukken II 2021/22, 29 911, nr. 329, p. 5.

Daarnaast vragen deze leden welk bedrag aan financiële middelen de regering van plan is om uit te geven aan preventie en voorlichting op het gebruik van NPS-en? Breder zouden zij graag een overzicht ontvangen van het jaarlijkse budget dat vanuit de rijksoverheid wordt besteed aan repressie enerzijds en preventie (inclusief verslavingszorg) anderzijds. Zij menen dat het belangrijk is voor de medewetgever om dit inzicht te hebben om te kunnen beoordelen of het nog sterker steunen op een repressieve aanpak inderdaad de aangewezen weg is, of dat bij de keuze in (financiële) schaarste die de Tweede Kamer elk jaar moet maken een keuze voor meer preventie meer voor de hand liggend is.

Er is aandacht voor voorlichting en preventie over de gezondheidsrisico's van individuele NPS, zoals 3-MMC waarover in 2020 en 2021 toenemende zorg was ontstaan waarna het middel is verboden. Over de risico's van 3-MMC is een folder uitgebracht en is informatie beschikbaar gesteld voor professionals met handvatten over hoe om te gaan met 3-MMC-gebruik. Het online informatieaanbod is uitgebreid en het Trimbos-instituut adviseert gemeenten die te maken hebben met 3-MMC-problematiek over de vormgeving van het preventieaanbod. Enkele jaren terug zijn vergelijkbare instrumenten ingezet bij 4-FA dat in 2016 leidde tot ernstige gezondheidsincidenten. Zoals aangegeven zal het effect van de wetswijziging worden gemonitord en zal er als daar aanleiding toe ontstaat extra worden geïnvesteerd in voorlichting en preventie.

De totale kosten van de preventieve aanpak, inclusief de verslavingszorg, en de repressieve aanpak van NPS zijn niet uit de begroting inzichtelijk te maken. Hiervoor zou het noodzakelijk zijn dat in de hele keten de tijd en kosten die aan de aanpak van specifieke NPS worden besteed, worden geregistreerd. Dit is niet het geval.

*De leden van de **CDA-fractie** lezen dat het aantal potentieel te identificeren substanties als gevolg van het voorgenomen verbod sterk zal toenemen, waardoor uiteindelijk ook het aantal aanhoudingen en strafzaken zal toenemen. Van welke omvang wordt die toename verwacht te zijn, zo vragen deze leden.*

Het OM schat in dat het aantal aanhoudingen en strafzaken zal toenemen voor wat betreft specifiek deze nieuwe middelen. Of dit ook zal leiden tot een toename van het aantal strafzaken in totaliteit is onzeker. Er zal bij elke nieuwe stof op de lijst met verboden middelen immers ook sprake zijn van een preventieve werking, substitutie van zaken en uitwijking naar andere (al dan niet criminele) activiteiten. De ontwikkeling van strafzaken wordt jaarlijks nauwgezet gemonitord door middel van het Prognosemodel Justitiële ketens (PMJ).

Het aantal potentieel te identificeren substanties zal vooral afhangen van welke prioriteit het OM en de politie aan zaken gaan geven met lijst IA-stoffen. Signalen uit de ons omringende landen doen vermoeden dat (online) handelaren stoppen met het aanbieden van stoffen die vallen onder lijst IA. Bij goed opgestelde wetgeving is het aantal geschikte legale alternatieven erg beperkt waardoor het aanbod gering zal zijn. Kanttekening hierbij is dat voor nu van alle bekende NPS maar een beperkt aantal stofgroepen onder lijst IA zal gaan vallen. LSD-derivaten en andere tryptamines, benzimidazolen, designer benzodiazepines, arylcyclohexylamines en N-(2-aminocyclohexyl)amides zijn in het huidige wetsvoorstel niet opgenomen. Het is te verwachten dat juist deze stoffen nog online aangeboden gaan worden. Deze zullen in verband met het ontbreken van een strafbaarheidsstelling beperkt onderzocht worden en indicatief gerapporteerd.

*De leden van de **SGP-fractie** lezen dat partijen die belast zijn met de strafrechtelijke opsporing en handhaving aangeven dat het potentieel te identificeren middelen als gevolg van het voorgenomen verbod sterk zal toenemen. Dit leidt tot structurele kosten vanwege de behoefte aan opleiding van functionarissen en extra fte's in verband met de werklast-toename. Deze leden vragen de regering of al geanticipeerd wordt op deze werklasttoename en of al gestart is met werven van extra fte's.*

Het NFI heeft in anticipatie op de veranderende drugsmarkt al forse stappen gemaakt rond het routinematige gebruik van de technieken LC-MS en GC-IR en heeft deze inspanning binnen het bestaande budget gedaan. Voor het routinematig gebruiken van een NMR-apparaat is dit een veel ingrijpender verandering die nog niet is gerealiseerd. Het belangrijkste hiaat voor het kunnen gebruiken van het beschikbare NMR-apparaat is toegewijde technische ondersteuning en onderhoud van het apparaat. Deze ondersteuning en de intensivering van het gebruik van LC-MS en GC-IR leidt voor het NFI tot een structurele extra inspanning van circa 0,7 fte per jaar.

Uit de impactanalyse van het OM, de politie en het NFI blijkt de te verwachten toename van de werklast. In de dekking hiervan is voorzien. Vanuit de ondermijningsmiddelen is afgerond € 4.5 miljoen beschikbaar gesteld voor de handhavingskosten (politie, OM, rechtspraak en NFI).[26] Zodra er zicht is op een concrete datum van inwerkingtreding, kan pas gestart worden met werving van extra capaciteit.

De leden van de SGP-fractie lezen dat zowel in structurele als eenmalige kosten is voorzien door het kabinet. Deze leden constateren dat in de opsporing en handhaving nu ook al sprake is van tekorten in de capaciteit. Deze leden vragen de regering of het mogelijk is, ingeval de structurele middelen onvoldoende blijken te zijn voor de uitvoering van de wet, het budget aangevuld kan worden zodat daadwerkelijk voorzien kan worden in de uitvoering van deze wet.

Mocht blijken dat de effecten van deze wet groter zijn dan vooraf zijn ingeschat, zal op dat moment een nieuwe afweging moeten worden gemaakt hoe de schaarse financiële middelen van de betreffende organisaties het meest effectief kunnen worden ingezet.

II. Artikelsgewijs deel

*De leden van de **D66-fractie** lezen in de memorie van toelichting dat de regering bijvoorbeeld «niet verwacht dat er met de voorgestelde verboden een verschuiving ontstaat naar klassieke drugs» (p. 6, parafrasering). Deze leden vernemen graag uitgebreider: wie de evaluatie zal uitvoeren, 2) op welke indicatoren/ criteria de regering voornemens is om de effectiviteit van onderhavig wetsvoorstel te laten beoordelen, 3) welke data hiervoor verzameld dient te worden, en 4) welke alternatieve interventies/ beleidsinstrumenten zullen worden bekeken om te bezien of deze een betere doeltreffendheid zouden hebben (gehad).*

De NPS-markt wordt in opdracht van het Ministerie van VWS op dit moment gemonitord door het Meldpunt Nieuwe Drugs dat via zijn partners informatie over NPS verzamelt en analyseert. Het gaat daarbij om informatie vanuit de testservices van het DIMS en laboratoriumdata over NPS van het Douanelaboratorium, alsmede van het NFI. Deze informatie wordt gecombineerd met data van de MDI, het NVIC en data verkregen door het systematisch monitoren van de belangrijkste

[26] Kamerstukken II 2021/22, 29 911, nr. 329, p. 5.

Nederlandse drugsfora. 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.

Tevens zal het Trimbos-instituut een effectmeting uitvoeren van onderhavige wetswijziging. Voorafgaand aan de inwerkingtreding wordt een nulmeting uitgevoerd. Vervolgens wordt het effect na inwerkingtreding van het verbod een jaar lang gemonitord en geanalyseerd aan de hand van de ontwikkelingen in de samenstelling en prijs van de bij de testservices aangeleverde NPS, het aantal topics en posts over NPS op geselecteerde drugsfora en het aanbod en de prijs van geselecteerde NPS op webshops. In aanvulling daarop worden de ontwikkelingen in het gebruik van NPS gemonitord door onderzoeken onder bepaalde groepen waar NPS-gebruik voorkomt zoals uitgaanders door middel van het Grote Uitgaansonderzoek uitgevoerd door het Trimbos-instituut.

Deze wetswijziging zal na vijf jaar na de inwerkingtreding uitgebreid worden geëvalueerd waarbij zowel de gezondheidseffecten en de gevolgen voor de gebruikersmarkt, als de justitiële effecten zullen worden onderzocht. Op dit moment is nog geen informatie te delen over de exacte uitvoering van deze evaluatie.

Artikel I

Onderdeel Cf

*De leden van de **SGP-fractie** lezen dat er enkele uitzonderingen zijn op het verbod op NPS. De leden van de SGP-fractie vragen hoe het toezicht op bijvoorbeeld apothekers en diergenezers geregeld is. Worden de voorraden bijgehouden? Is het voor NPS-producenten mogelijk om het verbod via deze uitzondering te omzeilen?*

Als bedrijven iets met lijst IA-middelen willen gaan doen, dient men over een ontheffing te beschikken. Als stoffen gebruikt worden in (dier)geneesmiddelen geldt een uitzonderingsregel. Toezicht op apotheken en dierenartsen vindt plaats door IGJ en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA).

Nee, via deze route is de wet niet te omzeilen. De IGJ houdt nadrukkelijk bij aan wie welke stoffen worden afgeleverd. Apothekers en ook dierenartsen hebben de verplichting om een sluitende administratie te voeren. Het niet voldoen aan deze voorwaarde is bestuurlijk beboetbaar.

Onderdeel D

*De leden van de **CDA-fractie** lezen dat in het nieuw voorgestelde artikel 3aa, eerste lid wordt geregeld dat een stofgroep bij AMvB kan worden toegevoegd indien twee of meer substanties die deel uitmaken van die stofgroep zijn of worden toegevoegd aan de bij deze wet behorende lijst I. De leden van de CDA-fractie vragen waarom hier voor een kan-bepaling is gekozen.*

De regering acht het van belang dat een zorgvuldige afweging voorafgaat aan het verbieden van een stofgroep. Juist omdat de precieze gezondheidsrisico's van de nieuwe middelen die onder een stofgroep vallen nog niet in kaart zijn gebracht, wordt een individuele afweging per stofgroep noodzakelijk geacht. Een kan-bepaling biedt deze ruimte.

Deze leden vragen tevens of de regering kan toelichten onder welke omstandigheden een stofgroep niet op lijst IA geplaatst zal worden, terwijl wel twee of meer substanties van die stofgroep zijn of worden toegevoegd.

Een stofgroep kan pas op lijst IA worden geplaatst als er minimaal twee stoffen op lijst I staan. Daarnaast moeten deze verboden stoffen hebben geleid tot nieuwe schadelijke varianten Pas als aan deze voorwaarden is voldaan, kan er aanleiding zijn om een stofgroep toe voegen aan lijst IA. Indien deze aanleiding bestaat, zal het CAM verzocht worden om advies uit te brengen over de wenselijkheid daarvan. Dit is in lijn met het evidence-based beleid dat de regering voor ogen heeft.

In het nieuw voorgestelde artikel 3aa, tweede lid wordt geregeld dat een stofgroep bij AMvB van lijst IA kan worden geschrapt indien substanties die deel uitmaken van die stofgroep zijn of worden geschrapt van lijst I. Begrijpen de leden van de CDA-fractie hieruit dat een stofgroep enkel en alleen geschrapt kan worden van lijst IA als minimaal één substantie van die stofgroep van lijst I geschrapt wordt? Klopt het tevens dat met dit tweede lid een stofgroep geschrapt kan worden als er – ondanks het schrappen van één of meerdere substantie(s) van lijst I – twee of meer substanties op lijst I overblijven? Zo ja, kan de regering toelichten waarom deze mogelijkheid wordt gecreëerd?

Een stofgroep kan inderdaad alleen geschrapt worden van lijst IA als minimaal één substantie van die stofgroep van lijst I geschrapt wordt. Ook klopt het dat op grond van het tweede lid de mogelijkheid bestaat dat een stofgroep geschrapt wordt, terwijl twee of meer substanties op lijst I overblijven. Deze mogelijkheid is gecreëerd, omdat, zoals hiervoor toegelicht, de regering het van belang acht dat een zorgvuldige afweging voorafgaat aan het verbieden (en daarmee ook verboden houden) van een stofgroep. Overigens is de kans dat de voorgestelde situatie zich voordoet zeer gering. Stoffen op lijst I zijn grotendeels afkomstig uit verdragen of zijn beoordeeld geweest door het EMCDDA waardoor wij ze niet kunnen schrappen. Er zijn ook stoffen op lijst I die wij nationaal hebben beoordeeld door het CAM vanwege de schadelijkheid. Ook van deze stoffen is het onwaarschijnlijk dat deze geschrapt zullen worden.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering heeft overwogen om de AMvB, zoals bedoeld onder het tweede lid van het nieuw voorgestelde artikel 3aa voor te hangen bij het parlement.

Dit is niet overwogen, omdat het uitgangspunt is dat geen formele betrokkenheid van het parlement wordt geregeld bij gedelegeerde regelgeving. Alleen in bijzondere gevallen wordt van dit uitgangspunt afgeweken. Het is namelijk wenselijk dat bij de verdeling van een regeling over de wet en algemeen verbindende voorschriften van lager niveau, zoals een algemene maatregel van bestuur, duidelijke keuzes worden gemaakt waarbij ofwel een onderwerp in de wet wordt geregeld, ofwel het geven van voorschriften daaromtrent wordt gedelegeerd aan een lagere regelgever. Bij voorkeur moet worden vermeden dat de vaststelling van bepaalde voorschriften aan een lagere regelgever wordt gedelegeerd en tegelijkertijd wordt vastgelegd dat het parlement bij deze regelgeving moet worden betrokken. Voorgaande heeft ertoe geleid dat geen voorhangprocedure is opgenomen.

*De leden van de **ChristenUnie-fractie** vragen om een verheldering van het verschil tussen het voorgestelde derde lid van artikel 3aa en het tweede lid van artikel 3aa.*

Op grond van het tweede lid **kan** een stofgroep van lijst IA geschrapt worden als de middelen die deel uitmaken van de stofgroep zijn of worden geschrapt van lijst I. Van deze mogelijkheid kan gebruik gemaakt worden als een middel die tot de stofgroep behoort van lijst I geschrapt wordt, maar wel nog aan het wettelijk vereiste wordt voldaan dat twee of meer substanties die deel uitmaken van de verboden stofgroep zijn of worden toegevoegd aan lijst I. Zodra niet meer aan dit wettelijk vereiste wordt voldaan, is het niet langer gerechtvaardigd dat een stofgroep op lijst IA staat en is de wetgever verplicht de stofgroep te schrappen van lijst IA (derde lid). Op grond van het tweede lid bestaat dus geen verplichting voor de wetgever om over te gaan tot het schrappen van de stofgroep van lijst IA, terwijl op grond van het derde lid wel een verplichting bestaat.

*De leden van de **SGP-fractie** lezen dat het mogelijk wordt om bij AMVB stofgroepen te kunnen toevoegen aan de in dit wetsvoorstel voorgestelde lijst IA. De leden van de SGP-fractie vragen waarom is gekozen voor AMVB en niet voor ministeriële regeling. Deze leden wijzen op de snelheid en de mogelijkheid tot spoedwetgeving die geboden is bij ernstige gevaren voor de volksgezondheid.*

De mogelijkheid om een middel of, in dit geval, een stofgroep te verbieden bij ministeriële regeling moet ingegeven zijn door een noodzaak tot het onverwijld verbieden van dat middel of de stofgroep. Omdat niet voorzien wordt dat vanwege nog onbekende substanties een gehele stofgroep onverwijld verboden zou moeten worden, wordt het niet passend geacht om een grondslag op te nemen om een stofgroep bij ministeriële regeling te verbieden. Daarom is gekozen voor een algemene maatregel van bestuur. Zodra een bepaald middel een ernstig gevaar voor de volksgezondheid oplevert, kan gebruik worden gemaakt van de bestaande mogelijkheid in artikel 3a, vijfde lid, van de Opiumwet waarin is opgenomen dat indien een middel onverwijld moet worden verboden, dit bij ministeriële regeling kan gebeuren.

De leden van de SGP-fractie lezen dat het criterium waarop stofgroepen kunnen worden toegevoegd is dat van een toegevoegde stofgroep twee of meer middelen deel uitmaken die zijn toegevoegd aan lijst I bij de Opiumwet. De leden van de SGP-fractie vragen de regering om vanwege dit criterium nogmaals te reflecteren op de sanctiebedreiging, omdat middelen van lijst I bestanddeel zijn van de NPS.

NPS worden vaak geproduceerd om de drugswetgeving te omzeilen, omdat deze stoffen niet zijn geplaatst op een van de lijsten van de Opiumwet, en dus niet verboden zijn. Om te voorkomen dat steeds nieuwe middelen worden ontwikkeld waarvoor een verbod op grond van Opiumwet (nog) niet geldt, wordt voorgesteld om de desbetreffende stofgroep te verbieden, waarvan het middel onderdeel vormt. Zoals eerder in de beantwoording van soortgelijke vragen van de leden van de fracties van de SGP en van de ChristenUnie is aangegeven, staat echter niet van alle stoffen die onderdeel vormen van een stofgroep onomstotelijk vast dat deze schadelijk zijn voor de volksgezondheid. Het ligt dan minder voor de hand om de strafbedreiging voor het handelen met NPS gelijk te stellen aan de strafbedreiging voor het handelen met harddrugs. De voorgestelde strafbedreiging van ten hoogste zes jaar gevangenisstraf brengt tot uitdrukking dat de handel in synthetische drugs niet acceptabel is, en biedt tevens de mogelijkheid om krachtig op te treden tegen de handel in synthetische drugs.

De leden van de SGP-fractie lezen dat er twee of meer middelen deel uit moeten maken van lijst I bij de Opiumwet. De leden van de SGP-fractie vragen de regering of zij zich rekenschap geven van de mogelijkheid dat producenten van NPS dit criterium kunnen omzeilen en NPS kunnen ontwikkelen die slechts één van de genoemde stoffen bevatten.

Hier is sprake van een spraakverwarring. Een **stofgroep** kan verboden worden als twee of meer middelen deel uitmaken van lijst I bij de Opiumwet. Vervolgens, als een stofgroep verboden is, is iedere afzonderlijke stof binnen die stofgroep een verboden middel. Combinaties van deze middelen zijn net zo strafbaar als de afzonderlijke middelen.

Deze leden vragen aandacht voor de mogelijkheid dat de bestanddelen op zichzelf niet (heel erg) schadelijk zijn, maar de combinatie van stoffen wel een schadelijk effect heeft op de volksgezondheid. De leden van de SGP-fractie vragen waarom deze mogelijkheid niet tot uitdrukking komt in het wetsvoorstel.

Met dit wetsvoorstel is het onmogelijk om een combinatie van NPS te verbieden. Uitgangspunt van de Opiumwet is dat stoffen met een gezondheidsrisico onder controle worden gebracht. Er zijn geen stoffen bekend die en psychoactief zijn en weinig gezondheidsschade teweegbrengen, maar vervolgens in een combinatie wel schadelijk zijn. Overigens wordt in geen enkel ander land met een verbod op stofgroepen combinaties apart opgenomen.

Deze leden vragen de regering waarom is gekozen voor deze koppeling met lijst I bij de Opiumwet en niet een ander objectief criterium om tot een verbod van de NPS te komen.

De precieze gezondheidsrisico's van de nieuwe middelen die onder een stofgroep vallen, zijn niet in kaart gebracht. Uitgangspunt van de Opiumwet is dat middelen kunnen worden toegevoegd, indien is gebleken dat deze het bewustzijn van de mens beïnvloeden en bij gebruik door de mens kunnen leiden tot schade aan zijn gezondheid en schade voor de samenleving. Door een koppeling te maken met lijst I middelen, wordt geborgd dat het aannemelijk is dat de NPS vergelijkbare gezondheidsrisico's kennen als de middelen op lijst I, die op grond van een uitgebreide risicobeoordeling worden aangemerkt als zeer schadelijk voor de volksgezondheid. Het gekozen criterium biedt daarmee een sterke basis voor de aannemelijkheid van de gezondheidsschade.

Onderdeel H

*De leden van de **SGP-fractie** lezen dat een ontheffingsgrondslag wordt toegevoegd voor industriële doeleinden. De leden van de SGP-fractie vragen de regering hoe het toezicht wordt vormgegeven, hoe worden die bedrijven gecontroleerd? De leden van de SGP-fractie vrezen voor «Postbus-bv's» met een KVK-nummer die via deze ontheffingsgrondslag aan de grondstoffen voor NPS kunnen komen, maar voor criminele doeleinden gebruiken. Kan de regering aangeven hoe dit voorkomen wordt, zo vragen deze leden.*

De ontheffingsgrondslag is identiek aan die voor stoffen die nu op lijst I en lijst II van de Opiumwet staan. Bedrijven moeten een aanvraag indienen met onder meer een opgave van de opslag, beveiliging en administratie. Daarnaast moeten zij beschikken over procedures die het omgaan met Opiumwetmiddelen beschrijven. Ook moet men aangeven waarom een ontheffing nodig is. Nadat de aanvraag is ingediend en in eerste aanleg is beoordeeld door Farmatec wordt de aanvraag voor advies aan de IGJ

voorgelegd. Deze bekijkt en beoordeelt alle criteria en kijkt ook nadrukkelijk naar de noodzaak om een ontheffing te verlenen.

Onderdeel L

*De leden van de **SGP-fractie** lezen dat de regering het niet proportioneel acht om overtreding van het voorgestelde artikel 2a lid 1, te bedreigen met dezelfde sanctiehoogte als overtreding van de verboden in artikel 2, welke betrekking hebben op de middelen van lijst I. De leden van de SGP-fractie vragen de regering waarom, gelet op het verslavende karakter en de gezondheid van met name jeugdigen, niet wordt aangesloten bij de strafmaat voor artikel 2. De leden van de SGP-fractie vragen de regering waarom zij niet voor het signaal kiest dat de gevolgen van deze drugs zeer schadelijk zijn en gebruik daarvan zeer ongewenst voor de samenleving. Daarnaast gaat er een signaal uit naar de producenten van deze drugs. De leden van de SGP-fractie vragen of de regering nader uiteen wil zetten waarom is gekozen voor een lagere strafbedreiging.*

Zoals eerder in de beantwoording van vragen van de leden van de fracties van de SGP en van de ChristenUnie is aangegeven, staat niet van alle stoffen die onderdeel vormen van een stofgroep onomstotelijk vast dat deze schadelijk zijn voor de volksgezondheid. Het ligt dan minder voor de hand om de strafbedreiging voor het handelen met NPS gelijk te doen aan het handelen met harddrugs. Met de voorgestelde strafbedreiging van ten hoogste zes jaar gevangenisstraf wordt naar het oordeel van de regering voorzien in een passende sanctie, die voldoende afschrikwekkend is om de verkoop van NPS aan jeugdigen te ontmoedigen. Hiermee wordt in de richting van de samenleving, en ook in de richting van de producenten van deze stoffen, tevens het signaal gegeven dat deze middelen potentieel (zeer) schadelijk zijn voor de volksgezondheid. Daarbij wordt opgemerkt dat als een middel van een stofgroep op lijst I van de Opiumwet is geplaatst, de strafbedreiging geldt voor het handelen in strijd met het verbod van de middelen van die lijst.

De leden van de SGP-fractie lezen dat ondanks dat de delictsomschrijving van de voorbereidingshandelingen in het voorgestelde eerste lid, onder 1, 2 en 3, niet de term «opzet» bevat, voor de veroordeling vereist is dat de pleger het opzet heeft op het voorbereiden of bevorderen van het binnen of buiten het grondgebied van Nederland brengen, bereiden, bewerken, verwerken, verkopen, afleveren, verstrekken, vervoeren of vervaardigen van een substantie die deel uitmaakt van een stofgroep als bedoeld in de bij deze wet behorende lijst IA of een preparaat daarvan. Deze leden vragen waarom de term «opzet» niet in de delictsomschrijving is opgenomen en hoe deze opzet bewezen moet worden.

Het opzet is opgenomen in de delictsomschrijving. Vereist is dat het opzet is gericht op voorbereiden of bevorderen van het binnen of buiten het grondgebied van Nederland brengen, bereiden, bewerken, verwerken, verkopen, afleveren, verstrekken, vervoeren of vervaardigen van een middel dat deel uitmaakt van een stofgroep die is geplaatst op de nieuwe lijst IA. Het opzet kan worden omschreven als «willens en wetens». Het opzet kan worden bewezen aan de hand van de feiten en omstandigheden van het geval, op basis van verklaringen van de verdachte en/of van mededaders, van getuigen of afkomstig van de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden, zoals telefoontaps.

De leden van de SGP-fractie lezen dat voor het voorhanden hebben van voorwerpen, vervoermiddelen, stoffen, gelden of andere betaalmiddelen, in het voorgestelde eerste lid, onder 3, geldt dat de verdachte weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat de voorwerpen, vervoermid-

delen, stoffen, gelden of andere betaalmiddelen bestemd zijn tot het plegen van een dergelijk feit. Deze leden vragen de regering hoe de rechter tot een bewezenverklaring van het «weten of ernstige reden heeft om te vermoeden» moet komen. Kan de regering aangeven hoe dit gecontroleerd wordt? Kan de regering aangeven waarom niet is gekozen om dit vermoedelijk opzet weg te laten?

Met de delictsomschrijving van de strafbare voorbereidingshandelingen voor de NPS is aangesloten bij de strafbare voorbereidingshandelingen voor harddrugs, in artikel 10a van de Opiumwet. Zoals hierboven is opgemerkt, kan het opzet worden bewezen aan de hand van de feiten en omstandigheden van het geval, op basis van verklaringen van de verdachte en/of van mededaders, van getuigen of afkomstig van de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Het oordeel van de rechter omtrent het bewijs van het weten of ernstige reden hebben om te vermoeden kan worden getoetst in hoger beroep en – onder omstandigheden – ook in cassatie. Ten behoeve van de consistentie in de systematiek van de Opiumwet heeft de regering ervoor gekozen voor de vormgeving van de strafbaarstelling aan te laten sluiten bij de bestaande strafbaarstelling van de voorbereidingshandelingen met harddrugs, in artikel 10a van de Opiumwet.

De leden van de SGP-fractie lezen dat het tweede lid van het nieuwe artikel 10c voorziet in een uitzondering van strafbaarheid voor degene die de in het eerste lid van dit artikel omschreven feiten begaat met betrekking tot het binnen of buiten het grondgebied brengen van een geringe hoeveelheid, bestemd voor eigen gebruik. De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering heeft gekozen voor deze uitzonderingsgrond. Zij wijzen de regering op de schadelijkheid voor de volksgezondheid, ook van een kleine hoeveelheid. Deze leden wijzen de regering ook op de mogelijkheid om de gezondheid van een ander te beschadigen wanneer de hoeveelheid voor eigen gebruik van de NPS wordt gebruikt om aan een ander toe te dienen.

De regering acht het wenselijk om NPS onder de reikwijdte van de Opiumwet te brengen, omdat deze stofgroepen middelen omvatten die qua effect lijken op de reeds verboden drugs die op lijst I van de Opiumwet staan, maar waarvan niet onomstotelijk vaststaat dat deze schadelijk zijn voor de volksgezondheid. Het opzettelijk binnen of buiten het grondgebied van Nederland brengen van harddrugs is strafbaar gesteld met een maximumgevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaar (artikel 10, vijfde lid, van de Opiumwet). De Opiumwet voorziet echter in een lagere strafbedreiging voor het binnen of buiten het grondgebied van Nederland brengen van een geringe hoeveelheid harddrugs, bestemd voor eigen gebruik (artikel 10, zesde lid, van de Opiumwet). Alsdan kan een gevangenisstraf worden opgelegd van ten hoogste een jaar of geldboete van ten hoogste € 9.000,– (derde categorie). Voorgesteld wordt dat het opzettelijk binnen of buiten het grondgebied van Nederland brengen van een NPS kan worden bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaar. Dit zou betekenen dat de strafbedreiging voor het opzettelijk binnen of buiten het grondgebied van Nederland brengen van een NPS hoger is dan bij harddrugs. Om deze disbalans te voorkomen wordt voorgesteld om voor deze situaties te voorzien in een aangepaste strafbedreiging, naar het model van de regeling voor harddrugs.

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