

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport
De heer drs. P. Blokhuis
Postbus 20350
2500 EJ DEN HAAG

Onze referentie MvH/RvZ/SH/MK/bs/ATR1065/2020-U054

Uw referentie

Datum 16 april 2020
Betreft Wijziging van Opiumwet

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Geachte heer Blokhuis,

Op 9 maart 2020 is de wijziging van Opiumwet vanwege nieuwe psychoactieve stoffen (NPS-en) is aan Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies aangeboden. De internetconsultatie is gestart op 9 maart 2020 en verstrijkt op 20 april 2020.

Inhoud van het voorstel

De Opiumwet verbiedt bezit, handel, productie, invoer en uitvoer van geselecteerde typen drugs. De typen drugs staan op twee lijsten. Op lijst I staan harddrugs als cocaïne, amfetamine, XTC, heroïne en LSD. Op lijst II staan softdrugs als de hennepplant (met een THC gehalte van onder de 15%) en 'qat'. De praktijk laat zien dat producenten van drugs inventief zijn. Om de Opiumwet te omzeilen ontwikkelen zij nieuwe psychoactieve stoffen (NPS-en) die vergelijkbare effecten hebben als de drugs op lijst I en II.¹ Aansluitend bij het huidige verbodstelsel kiest het kabinet met het voorliggende wetsvoorstel er voor om drie groepen NPS-en te verbieden. Deze groepen komen te staan op een lijst Ia die wordt toegevoegd aan de reeds geldende lijsten. Het kabinet beoogt hiermee een duidelijke normstelling, bescherming van de volksgezondheid, belemmering van productie en handel in NPS-en, en het mogelijk maken van het voldoen aan verzoeken om rechtshulp vanuit het buitenland, waar reeds een verbod geldt op deze NPS-en. De industrie maakt in reguliere processen echter gebruik van grondstoffen die met dit verbod niet meer zouden zijn toegestaan. Daarom voorziet de wet in de mogelijkheid van een ontheffing. In het kader van de aanvraag van een ontheffing moeten bedrijven aantonen dat de stoffen nodig zijn voor industriële doeleinden. Naar verwachting zullen tientallen bedrijven een dergelijke ontheffing aanvragen. De ontheffingsprocedure voor nieuwe aanvragers is identiek aan de procedure voor lijst I en II.

Het kabinet heeft met het wetsvoorstel de keuze gemaakt om niet alle NPS-en op lijst Ia te plaatsen. Het RIVM heeft in 2012 onderzoek gedaan naar de voor- en nadelen van generieke strafbaarstelling van alle NPS-en.² Het gaat bij een generiek verbod om een

¹ De substitutiemogelijkheden voor 'designer drugs' zijn groot: "Per jaar verschijnen ongeveer vijftig nieuwe designer drugs op de Europese markt, die bijna allemaal weer binnen enkele maanden van de markt verdwijnen." Zie <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/050921001.pdf>, blz. 3.

² Zie <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/340011005.pdf>

verbod op *honderden* groepen NPS-en.³ Het onderzoek concludeert dat een generieke strafbaarstelling van alle NPS-en niet haalbaar is. Voordelen zoals het feit dat minder mensen in aanraking komen met NPS-en en de wetgever niet iedere keer een nieuw middel onder controle moet brengen, wegen naar het oordeel van het RIVM niet op tegen de nadelen van een generiek verbod. Deze nadelen zijn dat (1) de verboden middelen naar verwachting worden vervangen door nieuwe designer drugs, (2) de gebruiker terugvalt op klassieke drugs (substitutie-effect), en (3) een generiek verbod leidt tot een sterke toename van (administratieve) lasten voor industrie, bedrijfsleven en overheid, omdat zeer veel NPS-en in reguliere processen in de industrie worden toegepast.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

De toelichting besteedt veel aandacht aan nut en noodzaak van de maatregelen. De keuze die het kabinet maakt voor een verbodstelsel sluit aan bij de keuze die ook bij de andere lijsten is gemaakt. In zoverre geven nut en noodzaak van het verbod geen aanleiding tot het maken van opmerkingen. Tegelijkertijd merkt het college op dat het verbod voor de drie groepen NPS-en ertoe zal leiden dat gebruikers ervan op zoek zullen gaan naar (eventueel nieuw te ontwikkelen) substituten. Dit betekent dat het niet zeker is of alleen een verbod van de drie groepen NPS-en het gewenste effect zal hebben. Het verdient daarom aanbeveling om het voorgestelde verbod van de drie groepen NPS-en te evalueren. De toelichting maakt echter geen melding van het voornemen om de effectiviteit van het instrument te monitoren of in kaart brengen door middel van een evaluatie.

1.1 Het college adviseert een evaluatiebepaling op te nemen en de effectiviteit van de maatregel zo spoedig mogelijk na de inwerkingtreding te onderzoeken en beoordelen.

Het RIVM heeft in 2012 de voor- en nadelen van een generieke strafbaarheidsstelling van alle NPS-en onderzocht. De toelichting bij het voorliggende voorstel maakt niet duidelijk of dit onderzoek is meegenomen in de afweging bij het wetsontwerp. Dat is echter wel gewenst, onder meer omdat respondenten in de internetconsultatie naar dit rapport verwijzen om nut en noodzaak van de maatregelen ter discussie te stellen.

1.2. Het college adviseert in de toelichting aan te geven of het onderzoek van het RIVM bij het wetsontwerp is betrokken en hoe de door RIVM genoemde effecten zijn gewogen.

³ Zie <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/340011005.pdf>

2. Minder belastende alternatieven

Industriële bedrijven moeten in de voorgestelde regeling een ontheffing aanvragen, wanneer zij in hun processen gebruik maken van de stoffen die verboden worden. De ontheffingsprocedure bij lijst Ia is echter identiek aan die bij lijst I en II. Deze vormt in de praktijk slechts een beperkte last.

Het college wijst in dit verband echter wel op de eerder geplaatste kanttekening dat niet zeker is of met de maatregelen het doel wordt bereikt. Gegeven de onzekerheid over het doelbereik zouden wellicht als alternatieven voor de maatregelen kunnen dienen het via voorlichting vergroten van het bewustzijn over de schadelijke gezondheidseffecten van NPS-en en/of de aanpak van de sociale problematiek die achter het gebruik van de (te verbieden) middelen schuil gaat.

3. Werkbaarheid

Het voorliggende voorstel kiest voor een verbod van een beperkt aantal groepen NPS-en. Het voorkomt daardoor voor een belangrijk deel de bezwaren die het RIVM in zijn onderzoek uit 2012 identificeerde. Daarmee blijft ook het aantal ontheffingsprocedures en de daarmee gemoeide administratieve lasten beperkt. De procedure om ontheffing aan te vragen is bovendien toegankelijk, redelijk eenvoudig en sluit aan bij de procedure die al geldt voor de lijsten I en II van de Opiumwet. In de praktijk is deze procedure werkbaar gebleken. Het college heeft geen adviespunten bij de werkbaarheid.

4. Gevolgen regeldruk

De toelichting bevat een regeldrukparagraaf. Deze maakt onderscheid naar bestaande ontheffinghouders, nieuwe aanvragers en aanvragers voor een in- of uitvoeronthefing. Bestaande vergunninghouders van lijst I en II dienen een wijzigingsaanvraag bij het CIBG in te dienen om de bestaande ontheffing aan te vragen. De totale regeldrukkosten voor deze groep bestaat uit kennisnamekosten en kosten die gepaard gaan met het versturen van de vergunningsaanvraag. De kosten voor deze groep worden geraamd op 4.410 euro. Voor een nieuwe aanvraag is een inspectie noodzakelijk. De regeldrukkosten worden geraamd op 9.890 euro.

De regeldrukkosten voor de derde categorie, aanvragers invoer- of uitvoeronthefing, zijn ook uitgebreid op handelingenniveau in kaart gebracht. Ze bedragen in totaal 3.250 euro. De totale regeldrukkosten komen daarmee op 17.550 euro.

Een ontheffing is tijdelijk. Een ontheffing moet één keer per vijf jaar worden verlengd. Dit betekent dat het voorstel structurele regeldrukkosten voor bedrijven heeft. De regeldrukberekening maakt niet duidelijk welke kosten een incidenteel karakter hebben en welke kosten een structureel karakter hebben.

4.1 Het college adviseert in de toelichting bij het voorstel inzichtelijk te maken welke kosten incidenteel en welke structureel zijn, conform de Rijksbrede methodiek.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Niet indienen, tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris