

Vergaderjaar 2000–2001

27 874

Wijziging van de Opiumwet

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

Inleiding

Het voorliggende wetsvoorstel tot wijziging van de Opiumwet kent verscheidene doelen.

Allereerst wordt met dit wetsvoorstel beoogd het verlofstelsel van de Opiumwet te moderniseren. Deze modernisering is in gang gezet naar aanleiding van de brief van de Minister van Justitie van 7 juli 1998 (Kamerstukken II, 1997–1998, 24 656, nr. 7) en de bij die brief behorende eindrapportage van het Ministerie van VWS met betrekking tot de implementatie van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer inzake «Vergunningen».

In de tweede plaats beoogt deze wijziging aansluiting te zoeken bij het wetsvoorstel Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob) (Kamerstukken II, 1999–2000, 26 883), welk voorstel in juni 2001 in behandeling was bij de Tweede Kamer.

In de derde plaats worden in dit wetsvoorstel regels gegeven voor de teelt van hennep voor geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden. Ten vierde worden de procedures voor de wijziging van lijst I van de bijlage (hard drugs) en lijst II (soft drugs) aangepast en aan elkaar gelijk gemaakt.

Wellicht ten overvloede zij opgemerkt dat dit wetsvoorstel, evenals de huidige wet, primair de bescherming van de volksgezondheid beoogt, maar dat daarnaast bepaalde aspecten van deze wet tevens het belang dienen van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit en de handhaving van de openbare orde en de bestrijding van overlast door druggebruik.

Ontheffingsstelsel en aansluiting bij het wetsvoorstel Bibob

Met dit wetsvoorstel wordt het verlofstelsel van de Opiumwet gemoderniseerd. Formeel gezien wordt het tevens omgezet in een ontheffingsstelsel.

Behalve aanpassing van de Opiumwet zullen ook de algemene maatregelen van bestuur die het verlofstelsel raken worden heroverwogen en

zonodig aangepast. In die fase zullen de vergoedingen die aan de ontheffingen zijn verbonden worden aangepast aan de huidige kosten die de eerste ondergetekende maakt voor de verlening ervan. Het onderhavige voorstel geeft duidelijke omschrijvingen van de gronden waarop de ontheffing verleend kan worden, waarop zij afgewezen mag of moet worden en waarop zij ingetrokken mag of moet worden. Voor de weigeringsgronden is aansluiting gezocht bij het wetsvoorstel Bibob, waardoor in geval van twijfel zekerheid kan worden verkregen omtrent de integriteit van een aanvrager en waardoor een solide basis wordt verkregen voor het afwijzen van aanvragen door criminelen of hun organisaties. Met de bepalingen van de huidige Opiumwet is gebleken dat het niet in alle situaties mogelijk is om de weigering van verlopen aan personen waarvan de criminele achtergrond en bedoelingen bekend waren voldoende te motiveren.

De teelt van hennep voor geneeskundige of wetenschappelijke doelen

Bij brief van 25 november 1998 aan de Eerste en Tweede Kamer (Kamerstukken II 1998–99, 26 200 XVI nr. 14) heeft de eerste ondergetekende een wetsontwerp tot wijziging van de Opiumwet aangekondigd waarin de bevoegdheden van een bureau voor hennepcultuur worden geregeld. Deze regeling van bevoegdheden vloeit voort uit het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen (Trb. 1963, 81; 1980, 184). Dit verdrag eist dat een verdragsstaat een nationaal bureau instelt, indien hij de verbouw van de hennepplant (*Cannabis sativa* L.) toelaat voor de productie van hennep of hennephars. Dit bureau dient een aantal taken opgedragen te krijgen met betrekking tot de verbouw van hennep voor de productie van hennep of hennephars. Deze taken betreffen de verlening van ontheffingen, het aankopen van de oogst, het alleenrecht van de handel en het alleenrecht op het aanhouden van andere voorraden dan die welke beheerd worden door fabrikanten van cannabinoïden, medicinale hennep en hennep-preparaten. Dat moet wettelijk worden vastgelegd.

Bij brief van 18 december 2000 heeft de eerste ondergetekende medegedeeld met ingang van 1 januari 2001 te zullen optreden als nationaal bureau dat zorg draagt voor de teelt van hennep, conform het in artikel 28, juncto artikel 23, van het Enkelvoudig Verdrag bepaalde. Dit is ook medegedeeld aan de International Narcotics Control Board (INCB).

De in het Enkelvoudig Verdrag genoemde taken van het nationale bureau kunnen van publiekrechtelijke aard zijn (het verlenen van ontheffingen) en van privaatrechtelijke aard. Alle genoemde taken moeten in één bureau worden ondergebracht.

Onder de privaatrechtelijke taken valt bijvoorbeeld het aankopen van alle oogst van hennep van de verbouwers die daartoe een ontheffing hebben gekregen. Om dit te kunnen doen is het verlenen van een ontheffing niet voldoende, maar moet tevens een privaatrechtelijke handeling plaatsvinden, die bestaat uit het sluiten van een overeenkomst.

Er zal naar worden gestreefd de nadelen die deze constructie met zich mee kan brengen tot een minimum te beperken. Zowel voor de verlening van ontheffingen als voor het sluiten van overeenkomsten voor de teelt van hennep en voor het produceren van een geneesmiddel daaruit is aansluiting gezocht bij het Bibob-instrumentarium. Het verlenen van de ontheffing en het sluiten van de overeenkomst zullen zoveel mogelijk samenvallen, zodat maar eenmaal een advies in het kader van de Wet BIBOB hoeft te worden gevraagd. Voorts zullen met de Inspectie voor de Gezondheidszorg praktische afspraken worden gemaakt over het controleren van de naleving van aan het verlop verbonden voorschriften en de contractverplichtingen. De aan een ontheffing te verbinden voorschriften zullen met name betrekking hebben op de plaats en wijze van opslag van de cannabis, de voorraadadministratie, en de beveiliging. De uitwerking

van de voorschriften is per geval verschillend. Contractverplichtingen zullen individueel bepaald worden, maar zullen vooral te maken hebben met prijs, hoeveelheid en kwaliteit van de te leveren hennep. Voorts moet de minister ervoor zorgdragen dat er voldoende mogelijkheden zijn voor ontbinding van de overeenkomst in het geval van niet-naleving. Dit impliceert bijvoorbeeld ook dat het nationale bureau waarborgen vastlegt in de overeenkomst tegen toepassing van de geteelde hennep voor andere doelen dan die genoemd in artikel 8h, eerste lid, en tegen diefstal van de hennep.

In eerste instantie is de geteelde hennep bestemd voor medisch-wetenschappelijk onderzoek met hennep of de daaruit bereide preparaten of substanties. In een latere fase zal ook hennep voor de geneesmiddelproductie worden geteeld. Indien echter onderzoek tot de conclusie leidt dat deze middelen niet de eigenschappen hebben die hen geschikt maken voor gebruik als geneesmiddel, zal het nationale bureau worden opgeheven.

ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I, onderdeel A

Artikel 1, eerste lid, onder g

De EU-lidstaten zijn op 16 juni 1997 een gemeenschappelijk optreden overeengekomen met betrekking tot drugs. De Europese Raad kan op basis van het gemeenschappelijk optreden besluiten om nieuwe synthetische drugs in Europees verband aan controlemaatregelen en strafrechtelijke sancties te onderwerpen.

ARTIKEL I, onderdeel B, C en D

Artikelen 2, 3 en 3a

Sinds 1976 zijn de verbodsbepalingen voor harddrugs in artikel 2 van de wet vastgelegd en die voor softdrugs in artikel 3, hoewel zij in principe gelijkkluidend zijn. Het verschil tussen beide artikelen is gelegen in de strafmaat.

Tot nu toe bestaat er een verschil in de wijzigingsprocedures van lijst I en van lijst II. Daarbij worden meer beperkingen opgelegd aan uitbreiding van lijst II dan aan uitbreiding van lijst I. Dit verschil is verklaarbaar uit het feit dat toen de huidige regeling in 1976 tot stand kwam (Kamerstukken 13 407) lijst II slechts werd gevormd door het huidige onderdeel b (hennep en hasjiesj), terwijl alle overige middelen tot de harddrugs werden gerekend. Door de toetreding van ons land in 1993 tot het Verdrag inzake Psychotrope Stoffen, tot stand gekomen op 21 februari 1971 te Wenen (Trb. 189, 129), is dat veranderd. Bij die gelegenheid zijn in lijst II namelijk ook andere stoffen opgenomen.

Het gevolg van de huidige benadering is dat stoffen op grond van het enkele feit dat zij schade aan mens of samenleving kunnen berokkenen niet kunnen worden toegevoegd aan lijst II middels een algemene maatregel van bestuur. De wet beperkt de toevoeging van middelen aan lijst II bij algemene maatregel van bestuur tot stoffen die onder de werking van het Psychotrope Stoffen Verdrag worden gebracht.

Ook in andere opzichten is de procedure van toevoeging voor beide lijsten verschillend en bestaat er voor de toevoeging aan lijst I wel een spoedprocedure, maar voor toevoeging aan lijst II niet.

In het voorliggende wetsvoorstel worden de procedures voor toevoeging aan de lijsten I en II aan elkaar gelijkgesteld en bijeengebracht in één bepaling. Bij de toevoeging van nieuwe middelen aan de lijsten I en II vindt een afweging plaats door de Minister van VWS. De minister kan zich hierbij laten leiden door een risicoschatting van deskundigen. Daarnaast worden stoffen toegevoegd aan een van de beide lijsten, indien hiertoe een internationale verplichting ontstaat.

Naast de mogelijkheid stoffen toe te voegen aan lijst I en lijst II is nu ook de mogelijkheid gecreëerd om ze te verwijderen indien de reden voor toevoeging is komen te vervallen. Deze situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen bij gewijzigde wetenschappelijke of maatschappelijke inzichten ten aanzien van de effecten van een middel.

Het vijfde lid van artikel 3a geeft de mogelijkheid om spoedshalve een middel onverwijld onder de werking van de Opiumwet te brengen. Tegelijk met de vaststelling van de noodzakelijke ministeriële regeling zal het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur met dezelfde inhoud ter beoordeling aan de ministerraad worden aangeboden.

ARTIKEL I, onderdeel E

Artikel 3c

Door de herziening van het vergunningstelsel zijn de separate bepalingen van artikel 5 en 6 voor in- en uitvoervergunningen en voor andere vergunningen komen te vervallen. Alle ontheffingen worden nu geregeld in artikel 6 en volgende. Daarmee is ook de bepaling komen te vervallen dat bij ministeriële regeling voorschriften kunnen worden vastgesteld omtrent de in- of uitvoer van middelen. Een separate bepaling als deze wordt thans niet langer nodig geacht. De te geven voorschriften kunnen worden uitgevaardigd op de grondslag van de algemene bepaling van artikel 3c, tweede lid. Materieel komt deze bepaling overeen met de bepaling van artikel 3a, tweede lid (oud). De te geven voorschriften kunnen uiteraard per middel verschillen.

ARTIKEL I, onderdeel G

Algemeen

Door de omzetting en herziening van het verlofstelsel in een ontheffingenstelsel worden met deze voorgestelde wijziging van de Opiumwet de bestaande artikelen 5, 6 en 7 vervangen door een nieuwe reeks artikelen. Behalve het verlofstelsel betreffen deze bepalingen ook een aantal algemene vrijstellingen, de regulering van de hennepcultuur, alsmede de regulering van de bevoegdheid tot het treffen van een aantal nadere regelingen. Deze vrijstellingen en delegatie zijn hoofdzakelijk ondergebracht in artikel 5. Het ontheffingenstelsel, alsmede de regulering van de hennepcultuur is ondergebracht in de artikelen 6 tot en met 8i.

De bepalingen van het huidige artikel 4, vierde lid, en het huidige artikel 6, vijfde en zesde lid, zijn in dit voorstel tot wijziging niet langer opgenomen. Van deze bepalingen werd in de praktijk geen gebruik gemaakt. De constructie zoals die nu nog luidt is vanuit staatsrechtelijk gezichtspunt ook niet juist, omdat de Minister van VWS door deze bepaling kan besluiten dat de wet niet meer geldt in bepaalde situaties. Fundamenteeler is nog dat de op te leggen sancties mogelijk in strijd zijn met artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (Trb. 1990, 156), dat een onafhankelijke rechter

vereist. Deze bepaling is daarom in dit voorstel vervallen. In voorkomende gevallen zijn het gewone strafrecht en het medisch tuchtrecht van toepassing.

Artikel 5

Het eerste lid bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur voorschriften kunnen worden gegeven betreffende de hier gegeven bevoegdheid van de betreffende beroepsbeoefenaren. Deze voorschriften kunnen bijvoorbeeld administratievoorschriften betreffen. Deze bepaling is in de huidige Opiumwet vervat in artikel 6, tweede lid.

In het voorgestelde artikel 5, derde lid, wordt het oude verlot «ten behoeve van de Staat», dat verleend kan worden in geval van oorlog of daarop gelijkende omstandigheden, gewijzigd in een categoriale vrijstelling, die gegeven kan worden in geval van een noodtoestand in de zin van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden. Dit artikel kan in werking worden gesteld als de beperkte of algemene uitzonderingstoestand wordt uitgeroepen. Bij een dergelijke vrijstelling kan worden gedacht aan met name te noemen personen of instellingen, maar ook aan categorieën van personen of instellingen, bijvoorbeeld militairen of medewerkers van het Rode Kruis. Ook kan de vrijstelling worden beperkt tot bepaalde (genees)middelen of bepaalde gebieden. Een dergelijke categoriale vrijstelling heeft het voordeel dat zij nagenoeg onmiddellijk in werking kan treden, terwijl bij de oude regeling een aanzienlijke vertraging zou optreden doordat dan eerst individuele verloten moesten worden uitgevaardigd. Er kunnen voorschriften worden verbonden aan deze vrijstelling. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan administratieve voorschriften omtrent inslag en uitgifte van de middelen, en voorschriften omtrent de bewaring ervan.

Artikelen 6 en 8a

Het wetsontwerp verlaat de oude term «verlot». De ontheffing wordt verleend voor een periode van 5 jaar. Na afloop moet een nieuwe ontheffing of verlenging daarvan worden aangevraagd. Daardoor ontstaat een periodiek terugkerend, expliciet beoordelingsmoment. Dit wijkt af van de huidige vergunningverlening, waarbij verloten in principe voor onbepaalde tijd worden verleend. Periodieke toetsing vergroot de zekerheid dat wordt voorkomen dat ontheffingen worden verleend aan personen die deze gebruiken voor maatschappelijk ongewenste doeleinden.

Artikel 7

Voor het aanvragen van een ontheffing is de aanvrager een vergoeding verschuldigd. In de gevallen dat de aanvraag plaatsvindt omdat er werkzaamheden moeten worden verricht krachtens een overeenkomst met de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bijvoorbeeld wanneer er een onderzoeksopdracht wordt gegeven, is echter geen vergoeding verschuldigd.

Artikel 8

In artikel 8 worden de doelen aangegeven waarvoor een ontheffing kan worden verleend.

Allereerst zijn in het eerste lid, onder a en b, doelen opgenomen die ook in de huidige wet reeds zijn omschreven.

Onder b is analytisch-chemisch onderzoek apart genoemd, omdat dit ook buiten het kader van wetenschappelijk onderzoek plaatsvindt.

In het eerste lid, onder c, wordt een aantal andere doelen genoemd. De wet kende vóór 1976 het «verlot voor handel». In de wet zoals deze sinds

1976 luidt is deze grond vervallen. Wanneer een verlof wordt aangevraagd door bijvoorbeeld een handelaar die uitsluitend ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek wil leveren, of die uitsluitend wil exporteren moet een dergelijk handelsverlof steeds onder de noemer worden gebracht van «het belang van de volksgezondheid» of «het belang van de gezondheid van dieren». In dergelijke situaties heeft het doel soms echter niets uitstaande met de volksgezondheid of de gezondheid van dieren, niettegenstaande dat het toch een legitiem doel is. Een voorbeeld hiervan is de levering van referentiestoffen aan analytisch-chemische laboratoria. In het eerste lid, onder c, zijn daarom nu deze handelsgerelateerde doelen samengebracht. Daarbij wordt onder 1° de mogelijkheid gecreëerd van het verlenen van ontheffingen ten behoeve van onderlinge handel, bijvoorbeeld tussen handelaren en onderzoekers. Onder 5° wordt het verdragsvereiste geïmplementeerd dat een uitvoeronthefing pas mag worden verleend, indien deze strekt tot levering aan iemand in het buitenland die reeds in het bezit is van een invoervergunning voor dat land. Er is bij het opstellen van deze bepaling uitvoerig stilgestaan bij de vraag of een formulering zoals onder c er toe kan leiden dat aanvragen voor ontheffingen aan criminelen contre coeur zouden moeten worden gehonoreerd. De regering verwacht dat dit met de voorgestelde formulering niet het geval is. Indien zich echter ooit toch een situatie zou voordoen waarin een crimineel doel onder de reikwijdte van de huidige formulering begrepen zou kunnen worden, bieden de afwijzings- en intrekkinggronden van de wet voldoende correctiemogelijkheden. Van een teler van cannabis kan niet verwacht worden dat hij aantoont dat hij aan één van de in het eerste lid genoemde doelen voldoet. Daarom wordt in het tweede lid de mogelijkheid geschapen een ontheffing te verlenen als die nodig is voor het telen van cannabis krachtens een overeenkomst met de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Artikel 8b tot en met 8f

In de artikelen 8b tot en met 8f zijn de weigeringsgronden en de intrekkinggronden vastgelegd. Er kunnen zich verschillende categorieën van omstandigheden voordoen waarbij het ongewenst is dat een (rechts)persoon over een ontheffing beschikt. In een aantal situaties leidt dat tot een verplichting aan de Minister van VWS om de ontheffing te weigeren of in te trekken. In andere situaties is beoordelingsvrijheid gewenst. In grote lijn komt het er op neer dat de ontheffing slechts geldt voor zolang zij het doel dient waarvoor zij oorspronkelijk verleend was (artikel 8a, tweede lid, onder b).

Om deze laatste reden is in deze artikelen aansluiting gezocht bij het Wetsvoorstel bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. Aan het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bureau Bibob) kan dan op grond van artikel 9 van laatstgenoemd wetsvoorstel door de minister advies worden gevraagd over de risico's die aan de verlening van de ontheffing aan een bepaalde aanvrager zijn verbonden. Het gaat daarbij onder meer om het risico dat de ontheffing voor criminele doeleinden zal worden gebruikt of om het risico dat ter verkrijging van een ontheffing een strafbaar feit is gepleegd. Naast de beoordeling van de betrouwbaarheid van de aanvrager of houder van een ontheffing kan ook uit de naleving van de ontheffingsvoorwaarden of van de Opiumwet blijken dat iemand geen goed houder van een ontheffing is. Daarom bepaalt artikel 8e dat in dergelijke situaties de ontheffing kan worden ingetrokken.

In artikel 8f wordt expliciet gemaakt dat de houder wiens ontheffing wordt ingetrokken zich van de middelen dient te ontdoen voordat de ontheffing geëxpireerd is. De beginselen van behoorlijk bestuur maken dat de minister in het geval van intrekking dit zó tijdig meedeelt, dat de houder wiens ontheffing wordt ingetrokken een redelijke termijn heeft om zich

van zijn wettig verkregen voorraden te ontdoen. Daarbij moet in de eerste plaats worden gedacht aan het verkopen van de voorraad via het normale handelskanaal of het normale verbruik in zijn onderneming of instelling. De beoordeling van wat een redelijke periode is hangt in dat geval af van de omvang van de voorraad en de tijd die nodig is bij de gebruikelijke omzetsnelheid van de ontheffinghouder om deze middelen te verkopen. Wanneer de houder van de ontheffing echter over andere mogelijkheden beschikt om zich van zijn voorraden te ontdoen, is het ook denkbaar dat een kortere termijn gesteld wordt. Daarnaast bestaat natuurlijk de mogelijkheid dat de ontheffinghouder met de regionaal inspecteur voor de Gezondheidszorg overeenkomt de voorraden aan de inspecteur over te dragen.

Artikel 8g

In artikel 8g worden de omstandigheden geregeld waarin een ontheffing van rechtswege vervalt. De onderdelen c en d betreffen situaties waarin de zeggenschap over de rechtspersoon aan wie de ontheffing is verleend kan wijzigen en waarin een hernieuwde beoordeling van de ontheffing gewenst is. In de onderdelen c en d is bepaald dat een dergelijke omstandigheid zich voordoet indien de rechtspersoon ophoudt te bestaan, of indien de rechtsvorm wijzigt.

Ophouden te bestaan kan het gevolg zijn van de ontbinding van de rechtspersoon, maar ook van een fusie of splitsing. Indien een rechtspersoon die in het bezit is van een ontheffing, met een tweede rechtspersoon fuseert of wordt gesplitst in meerdere rechtspersonen kan de rechtspersoon die de ontheffing bezit, ophouden te bestaan.

Zonder de expliciete bepaling van onderdeel d zou een ontheffing bij een fusie als vermogensbestanddeel overgaan op de fusiepartner, onderscheidenlijk op de met de fusiepartner opgerichte nieuwe rechtspersoon. Dat achten wij niet wenselijk. Een ontheffing is sterk gekoppeld aan de identiteit van de ontheffinghouder, waaronder de integriteit van zijn bestuurder(s), de aard en doelstelling van zijn bedrijf en de plaats waar hij handelingen als bedoeld in artikel 2 of 3 verricht. Van andere bij een fusie of splitsing betrokken rechtspersonen is in beginsel niets bekend. Daar kleven zodanige risico's aan dat ook met bijvoorbeeld een melding van de ontheffinghouder aan de minister dat hij zijn ontheffing overdraagt aan een andere met naam en adres aangeduide rechtspersoon, niet kan worden volstaan. Wij menen dat als de fusiepartner of de nieuwe rechtspersoon voornemens is handelingen als bedoeld in artikel 2 of 3 van deze wet te verrichten, hij dezelfde toetsingsprocedure moet doorlopen als die waaraan elke andere aanvrager van een ontheffing wordt onderworpen.

Artikelen 8h en 8i (algemeen)

Op de teelt van hennep zijn naast de algemene bepalingen van deze wet een aantal bijzondere bepalingen van toepassing, die geformuleerd zijn in de artikelen 8h en 8i. De bepalingen met betrekking tot ontheffingen, bedoeld in de artikelen 6 tot en met 8h, zijn onverkort van toepassing, tenzij een bijzondere bepaling als bedoeld in de artikelen 8h en 8i van toepassing is.

Artikel 8i

Dit artikel implementeert de bepalingen van artikel 28, eerste lid, van het Enkelvoudig Verdrag. Ingevolge het verdrag dienen de in artikel 8i, vijfde lid, bedoelde taken uitsluitend aan een bureau van regeringszijde te zijn toegestaan. Dit impliceert dat de minister de preparaten rechtstreeks levert aan bijvoorbeeld onderzoeksinstanties. Aangezien veel klinische onderzoeken een internationaal karakter dragen is het ook mogelijk dat de

hennep – met toestemming van de autoriteiten aldaar – in het buitenland wordt aangewend. De International Narcotics Control Board (INCB) heeft de verdragsstaten in zijn jaarverslag over 1998 opgeroepen tot het doen van medisch onderzoek met hennep. Momenteel is er een aantal andere landen waar hennep met instemming of in opdracht van de centrale overheid, onderwerp van klinisch onderzoek is. In dit verband kunnen Canada, Duitsland, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk worden genoemd.

Bij de schatting van de behoefte aan hennep wordt uitgegaan van het onderzoek dat zal worden verricht met Nederlandse hennep. Een redelijke werkvoorraad wordt tot de behoefte gerekend. De schatting moet jaarlijks worden opgegeven aan en worden bevestigd door de INCB. Na bevestiging publiceert de INCB deze gegevens.

Het eerste lid regelt dat de hoeveelheid af te geven ontheffingen in verhouding staat tot de behoefte aan medicinale cannabis, zonder het daarbij onmogelijk te maken dat veredeling van hennepassen plaatsvindt. Naast ontheffingen voor medische (onderzoeks)doeleinden zullen er namelijk ook ontheffingen voor de veredeling van hennepassen bestemd voor de vezelteelt mogelijk zijn. Dit zijn hennepassen met een zeer laag THC-gehalte bestemd voor industriële doeleinden. Deze veredeling vindt plaats in kassen en valt daarom niet onder de algemene vrijstelling in de zin van artikel 4 van het huidige Besluit houdende uitvoering van artikel 3a, eerste lid, van de Opiumwet. Onder de omschrijving «veredeling» moet daarbij ook worden verstaan de vermeerdering van het zaad van de veredelde plant om deze plant in productie te kunnen nemen.

Het tweede lid beperkt de mogelijkheid om bepaalde ontheffingen te verlenen die op hennep, hasjiesj of hennepolie betrekking hebben tot diegenen met wie een overeenkomst is aangegaan tot het doen van de handelingen als beschreven in de vergunning. Dat zijn in de eerste plaats de telers van de hennep, maar voorts ook contractanten aan wie bepaalde handelingen zijn uitbesteed, zoals de verwerking tot een farmaceutische vorm of de expeditie van de groothandel. Het is de bedoeling dat een dergelijke overeenkomst gelijktijdig met het verlenen van de ontheffing wordt afgesloten (zie ook onder Algemeen).

Het vierde lid regelt dat restanten worden vernietigd. Deze restanten kunnen bijvoorbeeld ontstaan doordat de teler een marge moet aanhouden in verband met onzekerheid over de omvang van de opbrengst van het stek- of zaaigoed. Op basis van de overeenkomst met de teler moet de Minister van VWS dit in zijn hoedanigheid van bureau voor hennepenteelt controleren. Deze controle komt naast het toezicht op de naleving van de wet en de ontheffingsvoorwaarden, dat is opgedragen aan de Inspectie voor de Gezondheidszorg.

De bepalingen van het vijfde lid zijn ontleend aan artikel 28 van het Enkelvoudig Verdrag. Dit artikel verwijst naar de overeenkomstige bepalingen voor Nationale opiumbureaus in artikel 23.

In het vijfde lid is expliciet bepaald dat alleen de minister bevoegd is tot de daar genoemde handelingen. Hiermee wordt de uit het verdrag voortvloeiende monopoliepositie wettelijk verankerd.

In het zesde lid wordt bepaald dat dit ministeriële monopolie niet geldt voor de toepassingen waarvoor op grond van artikel 3c, eerste lid, een vrijstelling is verleend van de verboden zoals omschreven in de artikelen 2 en 3, zoals de zogenaamde landbouwkundige toepassingen.

In het vierde lid wordt hierop de noodzakelijke uitzondering gemaakt dat de gecontracteerde telers verplicht zijn hun opbrengst aan de minister te verkopen.

Voor apothekers, apotheekhoudende artsen en dierenartsen geldt overigens een dergelijke vrijstelling op grond van artikel 5, eerste lid. Zij mogen de handelingen met hennep, hasjiesj en hennepolie verrichten

voorzover die binnen de normale praktijkuitoefening passen. Zolang echter uit klinisch onderzoek niet is gebleken dat de toepassing als geneesmiddel aanvaard kan worden en het voorschrijven op recept ook niet is toegelaten, kan van het verrichten van deze handelingen binnen de normale praktijkuitoefening geen sprake zijn. Deze bepaling moet dan ook gezien worden in samenhang met de bepaling van artikel 4, eerste lid, die de mogelijkheid biedt om beperkingen te stellen aan de doelen waarvoor middelen mogen worden voorgeschreven, en op grond waarvan het voorschrijven van hennep, hasjesj en hennepolie thans (nog) is verboden.

Artikel 8j

De Algemene Rekenkamer heeft in 1999 onderzoek gedaan naar de uitvoering van niet-fiscale douanetaken. De bevindingen van de Rekenkamer zijn neergelegd in het rapport Douane en Douanita, Onderzoek naar niet-fiscale douanetaken (Kamerstukken II, 1998–1999, 26 451, nrs. 1 en 2). De Rekenkamer constateerde dat in sommige wetgeving de aanwijzing van de douane als toezichthoudende ambtenaar ontbreekt. Eén van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer in dit rapport is dan ook dat de bevoegdheid van de Belastingdienst/Douane in alle gevallen helder en wettelijk geregeld moet zijn. Ook in de Opiumwet ontbreekt de aanwijzing van de douane als toezichthoudend ambtenaar. Met deze wijziging wordt invulling gegeven aan de aanbeveling van de Rekenkamer.

De Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Belastingdienst/Douane zijn in bespreking over een te sluiten convenant dat de onderlinge afstemming van de werkzaamheden zal regelen.

Artikel 8k

De Wet van 6 november 1997 tot aanpassing van bijzondere wetten aan de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Stb. 1997, 510) heeft het onbedoelde gevolg gehad dat de aanwijzing van de (hoofd)inspecteurs en de hen toegevoegde ambtenaren van de Inspectie voor de Gezondheidszorg als opsporingsambtenaren in het kader van de Opiumwet is komen te vervallen. Dit is het gevolg van het vervallen van artikel 40 van de Gezondheidswet en het in verband daarmee schrappen van de zinsnede «en artikel 40 van de Gezondheidswet» uit artikel 8 van de Opiumwet.

In plaats van deze geschrapte bepalingen wordt thans voorgesteld een zinsnede toe te voegen in artikel 8l waarin deze ambtenaren worden aangewezen als opsporingsambtenaren. Het herstellen van deze beperkte opsporingsbevoegdheid is overigens in overeenstemming met het kabinetsstandpunt Bijzondere opsporingsdiensten (Kamerstukken II, 1999–2000, 26 955, nr. 1), dat de beperkte opsporingsbevoegdheid van de Inspectie voor de Gezondheidszorg (evenals die van de Belastingdienst) voor de handhaving van beleidsinstrumentele wetgeving zal worden gehandhaafd.

ARTIKEL II

Doordat in het onderhavige voorstel niet langer sprake is van verloven, maar van ontheffingen, is het noodzakelijk dat de wijzigingen van de Opiumwet die zijn opgenomen in het wetsvoorstel Bibob worden aangepast aan de terminologie van het onderhavige voorstel van Wet tot wijziging van de Opiumwet.

ARTIKEL III

Op het tijdstip waarop deze wet in werking treedt zijn er nog verlofhouders aan wie op grond van de huidige wet een verlof is verleend. Een deel van deze verloven is verleend voor onbepaalde tijd. Op grond van dit wetsvoorstel zullen ontheffingen nog slechts voor een termijn van ten hoogste vijf jaar worden verleend. Voor oude verloven zal de bestaande Opiumwet blijven gelden tot het moment waarop 5 jaar zijn verstreken na het in werking treden van de onderhavige wijzigingswet. Daarna kan een ontheffing conform de bepalingen van deze wet in principe worden verleend.

Door dit artikel wordt voorkomen dat zich een grote administratieve last voordoet op het moment dat dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven.

ARTIKEL IV

Bij eerdere gelegenheden is vanuit de Eerste Kamer der Staten-Generaal opgemerkt dat vanwege de kenbaarheid, indien daartoe geen noodzaak is, er enige tijd moet verstrijken tussen de bekendmaking van een strafwet en de inwerkingtreding ervan. Het is de intentie van de Regering om hiervoor een periode van ten minste 2 maanden in acht te nemen. Door deze wet bij koninklijk besluit in werking te laten treden kan ervoor worden zorg gedragen dat de algemene maatregelen van bestuur die aanpassing behoeven door dit wetsvoorstel, op hetzelfde tijdstip in werking treden. Daarnaast wordt er rekening mee gehouden dat het op 11 november 1999 ingediende voorstel van Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Kamerstukken II, 1999–2000, nr. 26 883, nrs. 1–2), pas in werking treedt na het inwerking treden van deze wet. In dat geval zullen de artikelen 8c en 8e van deze wet gelijktijdig met de wet Bibob in werking worden gesteld.

Lijst I en lijst II

De lijsten bij de wet worden opnieuw vastgesteld. Dat heeft geen materieel relevante wijziging tot gevolg. De stoffen die krachtens artikel 2, tweede lid, van de bestaande Opiumwet zijn aangewezen worden nu toegevoegd aan lijst I. Evenals voorheen wordt het onderscheid gemaakt in een lijst I, waarop de stoffen worden vermeld waarvoor de verboden van artikel 2 gelden, ofwel de harddrugs, en een lijst II, waarvoor de verboden van artikel 3 gelden, ook wel aangeduid met softdrugs. Eén stof is niet langer opgenomen. Dit is propylhexedrine, een amfetamineachtige stof, die niet onder de werking van één der verdragen valt. De vermelding ervan is een relict uit het oude amfetaminebesluit – van vóór 1976. Deze stof wordt in de praktijk niet aangetroffen.

De beide lijsten in de bijlage zijn ter wille van de kenbaarheid thans in alfabetische volgorde geplaatst. Voor elke stof is aangegeven of er een International Non-proprietary Name (INN) voor is vastgesteld door de Wereld Gezondheids Organisatie. In dat geval kan de vermelding als eenduidig worden beschouwd. Als voor een stof geen INN bestaat zijn in plaats daarvan één of meer andere gebruikelijke benamingen vermeld, alsmede een nadere omschrijving. Voor middelen die tot op heden werden aangeduid door middel van een afkorting is zoveel mogelijk naar een eenduidige benaming gezocht.

Door deze wijze van aanduiden is de vermelding in de wet eenduidig.

Aan het eind van lijst I zijn voorts een aantal bijzondere en algemene bepalingen toegevoegd. De bijzondere bepalingen betreffen de vermel-

ding van een aantal verboden substanties die op dit moment slechts in een voetnoot in plaats van in de lijst zelf worden vermeld.

De algemene bepalingen betreffen stoffen die chemisch zeer verwant zijn aan de stoffen in de alfabetische lijst. De volgorde en redactie is hier zodanig gekozen dat elke volgende bepaling ook betrekking heeft op de voorgaande. Zo heeft bijvoorbeeld in lijst I het verbod «De preparaten van één of meer van de bovengenoemde substanties» ook betrekking op de daarboven genoemde isomeren en stereoisomeren van tetrahydrocannabinol.

Voorts is thans gekozen voor de term «enantiomeer» in plaats van het afwisselend gebruik van «stereo-isomeer» en «isomeer». In feite was het gebruik van de term isomeer te ruim, omdat hiermee elke stof kan worden aangeduid die gelijke aantallen atoomsoorten in het molecuul bevat, ongeacht de structuurformule, terwijl slechts bedoeld wordt op enantiomeren (ook wel genoemd optische isomeren), omdat alleen de laatste in de regel een soortgelijke farmacologische activiteit hebben. Voor 1993 werd in dit verband de term «optische isomeer» gebruikt.

Een aantal substanties in lijst I wordt aangeduid met het woord «tussenproduct». Het gaat om tussenproducten in de chemische synthese van respectievelijk methadon, moramide en pethidine.

De benamingen voor hennep en henneproducten zijn aangepast aan het in de praktijk gangbare woordgebruik. Tot op heden werd de wettelijke term hennephars zowel gebruikt voor hasjesj en verwante producten, als voor hennepolie.

De benamingen van de meeste stoffen zijn ongewijzigd of slechts aan de huidige Nederlandse spelling aangepast. Een aantal stoffen is aangeduid met een andere benaming. Hieronder is in een concordantietabel de oude en de nieuwe benaming voor die laatste groep aangegeven.

Concordantietabellen

In onderstaande tabellen zijn uitsluitend nieuwe, gewijzigde en vervallen bepalingen vermeld. Overeenkomstige oude en nieuwe bepalingen zijn in materieel opzicht niet noodzakelijkerwijze geheel gelijk.

I. Van oude naar nieuwe bepaling

Oude bepaling:

artikel 2, eerste lid
artikel 2, tweede lid
artikel 2, derde lid
artikel 2, vierde lid
artikel 3, eerste lid
artikel 3, tweede lid
artikel 3a, eerste lid
artikel 3a, tweede lid
artikel 4, vierde lid
artikel 5, eerste lid, eerste volzin
artikel 5, eerste lid, tweede volzin
artikel 5, tweede lid
artikel 6, eerste lid
artikel 6, tweede lid
artikel 6, derde lid
artikel 6, vierde lid
artikel 7, eerste lid, onder a, alsmede onder b, ten eerste en ten tweede, en onder c

Nieuwe bepaling

artikel 2
artikel 3a, eerste en tweede lid
artikel 3a, vijfde lid
–
artikel 3
artikel 3a, eerste lid
artikel 3c, eerste lid
artikel 3c, tweede lid
–
artikel 8
artikel 3c, tweede lid
artikel 7
artikel 6, eerste lid, en artikel 7
artikel 5, eerste lid
artikel 5, tweede lid
artikel 5, vierde lid
artikel 8

artikel 7, eerste lid, onder b, ten derde
artikel 7, tweede lid
artikel 7, derde lid

artikel 7, vierde lid
artikel 7a
artikel 8
artikel 14
–
–
–
–
–
–
–
–
–
–
–
–
–
–
–
–

artikel 5, derde lid
artikel 8a, ten eerste
artikel 8d, onder b, en artikel 8e,
eerste lid, onder a
artikel 8f
artikel 8j
artikel 8k
artikel 14
artikel 1, eerste lid, onder g
artikel 3a, derde lid
artikel 3a, vierde lid
artikel 6, tweede lid
artikel 6, derde lid
artikel 8a
artikel 8b
artikel 8c
artikel 8d, onder a
artikel 8d, onder c
artikel 8e, eerste lid, onder b
artikel 8e, tweede lid
artikel 8g
artikel 8h
artikel 8i
artikel 8i
artikel 8i

II. Van nieuwe naar oude bepaling

Nieuwe bepaling:

artikel 1, eerste lid, onder g
artikel 2
artikel 3
artikel 3a, eerste lid

artikel 3a, tweede lid
artikel 3a, derde lid
artikel 3a, vierde lid
artikel 3a, vijfde lid
artikel 3c, eerste lid
artikel 3c, tweede lid

artikel 5, eerste lid
artikel 5, tweede lid
artikel 5, derde lid

artikel 5, vierde lid
artikel 6, eerste lid
artikel 6, tweede lid
artikel 6, derde lid
artikel 7

artikel 8

artikel 8a, ten eerste
artikel 8b
artikel 8c
artikel 8d, onder a

Oude bepaling:

–
artikel 2, eerste lid
artikel 3, eerste lid
artikel 3, tweede lid, en artikel 2,
tweede lid, onder b
artikel 2, tweede lid, onder a
–
–
artikel 2, derde lid
artikel 3a, eerste lid
artikel 3a, tweede lid, en artikel
5, eerste lid, tweede volzin
artikel 6, tweede lid
artikel 6, derde lid
artikel 7, eerste lid, onder b, ten
derde
artikel 6, vierde lid
artikel 6, eerste lid, eerste volzin
–
–
artikel 5, tweede lid, en artikel 6,
eerste lid, tweede volzin
artikel 5, eerste lid, eerste volzin,
en artikel 7, eerste lid, onder a,
alsmede onder b, ten eerste en
ten tweede, en onder c.
artikel 7, tweede lid
–
–
–

Nieuwe bepaling:

artikel 8d, onder b
 artikel 8d, onder c
 artikel 8e, eerste lid, onder a
 artikel 8e, eerste lid, onder b
 artikel 8e, tweede lid
 artikel 8f
 artikel 8g
 artikel 8h
 artikel 8i
 artikel 8j
 artikel 8k
 artikel 14
 –
 –

Oude bepaling:

artikel 7, derde lid, onder a
 –
 artikel 7, derde lid, onder b
 –
 –
 artikel 7, vierde lid
 –
 –
 –
 artikel 7a
 artikel 8
 artikel 14
 artikel 2, vierde lid
 artikel 4, vierde lid

III Stoffen die onder een andere benaming in de bijlage zijn opgenomen**Oude benaming:**

Elk preparaat, dat hennephars bevat, met uitzondering van vaste mengsels, omschreven op lijst II, onderdeel B. Gebruikelijke vaste mengsels van hennephars en plantaardige elementen van hennep (zoals hashish, esrar, chiras en djamba), waaraan geen andere substanties zijn toegevoegd.
 Lyserginezuuramide
 MDA (tenamfetamine)
 MMDA
 MPPP
 STP (DOM)
 TMA

Nieuwe benaming:

hennepolie

 hasjiesj

 lysergide
 tenamfetamine
 methoxymethyleendioxy-amfetamine
 methylfenylpiperidinol-propionaat
 dimethoxymethamfetamine
 trimethoxyamfetamine

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
 E. Borst-Eilers

De Minister van Justitie,
 A. H. Korthals

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
 K. G. de Vries