

Vergaderjaar 2021–2022

35 954

Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Opiumwetbesluit en lijst II, behorende bij de Opiumwet, in verband met plaatsing van distikstofmonoxide (lachgas) op deze lijst

Nr. 3 HERDRUK¹

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 13 april 2022

De vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over de brief van 17 december 2021 over de antwoorden op vragen commissie inzake het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Opiumwetbesluit en lijst II, behorende bij de Opiumwet, in verband met plaatsing van distikstofmonoxide (lachgas) op deze lijst (Kamerstuk 35 954, nr. 2).

De vragen en opmerkingen zijn op 20 december 2021 aan de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voorgelegd. Bij brief van 12 april 2022 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Smals

De adjunct-griffier van de commissie,
Krijger

¹ i.v.m. verwijderen van de Eerste Kamer aanduiding.

Inhoudsopgave	
I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties	2
– VVD-fractie	2
– D66-fractie	2
– GroenLinks-fractie	4
– ChristenUnie-fractie	4
– BBB-fractie	5
II. Reactie van de Staatssecretaris	5

I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de antwoorden op vragen van de leden in het schriftelijk overleg over het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Opiumwetbesluit en lijst II, behorende bij de Opiumwet, in verband met plaatsing van distikstofmonoxide (lachgas) op deze lijst (Kamerstuk 35 954, nr. 1) (hierna: het ontwerpbesluit) en hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Staatssecretaris actief inzet op preventie van en voorlichting over lachgas als recreatieve drug. Hoe effectief zijn deze genoemde maatregelen en campagnes, met name onder kwetsbare doelgroepen?

Kan de Staatssecretaris aangeven wanneer de Kamer het aanvullend onderzoek door het Trimbos-instituut kan verwachten waarin wordt ingegaan op de vraag hoe de voorlichting over lachgas voor ouders van jongeren met een Turks-Nederlandse en Marokkaans-Nederlandse achtergrond en/of jongeren met een praktische opleidingsachtergrond verbeterd kan worden?

Kan aangegeven worden wat de gevolgen kunnen zijn voor bedrijven die niet handelen binnen de in dit besluit opgenomen legale toepassingen van lachgas? Kan de Staatssecretaris aangeven wat de gevolgen voor individuen zijn indien zij strafbare handelingen met lachgas verrichten?

De leden van de VVD-fractie vragen tenslotte wat het plaatsen van lachgas op lijst II bij de Opiumwet nog in de weg staat. Wanneer kan het plaatsen van lachgas op lijst II plaatsvinden en wat is het tijdspad voor de inwerkingtreding ervan?

Vragen en opmerkingen van de D66-fractie

De leden van de fractie van D66 merken op dat er inmiddels een nieuw kabinet is. Hoe verhoudt het voorgenomen van de Staatssecretaris tot het Opiumwetverbod op lachgas zich tot de nieuwe voorgenomen investeringen in preventie en zou er een kabinetsreactie kunnen komen op het voorgenomen verbod, zo vragen deze leden.

De leden van de D66 fractie constateren dat het voornemen van de Staatssecretaris een heel stuk verder gaat dan de adviezen van het rapport van het Coördinatiepunt Assessment en Monitoring nieuwe drugs (CAM). Waar ontmoediging en regulering de kern van het CAM-advies is, gaat de Staatssecretaris over tot een totaalverbod, zo constateren deze leden. Hoe kan dan alsnog de proportionaliteit van een totaalverbod met verwijzing naar het CAM-rapport gerechtvaardigd worden?

De leden van de fractie van D66 constateren dat de Staatssecretaris geen verder onderzoek naar de effecten van lachgasgebruik nodig acht. Tegelijkertijd constateren deze leden dat het CAM-rapport nadrukkelijk nader onderzoek aanraadt en dat in het rapport wordt geconcludeerd dat er sprake is van «nog veel onduidelijkheid over de neurotoxiciteit van lachgas» en dat het effect van lachgasgebruik op de hersenen ook nog omgeven is met onzekerheden. Kan de Staatssecretaris nader toelichten waarom hij nader onderzoek niet nodig acht en waarom hij nadere onderzoeksbevindingen niet afwacht, zo vragen deze leden.

De leden van de D66 fractie vragen voorts hoe de vele genoemde onzekerheden rondom de schade van lachgas zich verhouden tot de rechtvaardiging van de beperking van vrijhandel in de Europese Unie op basis van een volksgezondheidargument. Heeft de Staatssecretaris genoeg informatie om op dit moment een dergelijke beperking te rechtvaardigen?

De leden van de fractie van D66 vrezen voorts dat een Opiumwetverbod onwenselijke neveneffecten zal hebben, zoals de verplaatsing van lachgasverkoop naar het criminele circuit of het gebruik van schadelijkere alternatieve (roes)middelen. Wat is de opvatting van de Staatssecretaris betreffende deze risico's? Indien een totaalverbod inderdaad criminaliteit in de hand werkt, is het dan te rechtvaardigen dat de dekking wordt gezocht bij de ondermijningsgelden, zo vragen deze leden. Daarbij vragen deze leden tevens of een andere inzet van deze gelden, bijvoorbeeld op een ander gebied, meer gezondheidswinst tot gevolg kan hebben.

De leden van de D66-fractie constateren dat Nederland stoffen opneemt op lijst II bij de Opiumwet die niet in lijsten bij de door de Staatssecretaris genoemde verdragen voorkomen. In hoeverre is het gebruikelijk dat landen hiervan afwijken en zouden de beleidsverschillen tussen (Europese) landen ten aanzien van lachgas toch nader in kaart kunnen worden gebracht, zo vragen deze leden.

De leden van de D66-fractie hebben voorts nog twijfels bij de aanpak via de Opiumwet, gezien het feit dat voor lachgas veel eigenlijke gebruiksmogelijkheden bestaan. Kan de Staatssecretaris nader toelichten in hoeverre aparte wetgeving ten behoeve van lachgas is overwogen en waarom uiteindelijk een aparte Lachgaswet niet is meegenomen in de opties?

De leden van de D66-fractie constateren dat een van de rechtvaardigingsgronden voor het totaalverbod inhoudt dat ook eenmalig oneigenlijk gebruik van lachgas mogelijk tot schade kan leiden. Deze leden vragen of deze rechtvaardiging niet onbedoelde precedentwerking tot gevolg kan hebben, gezien het feit dat eenmalig oneigenlijk gebruik van veel consumentenproducten schadelijke gevolgen zou kunnen hebben. Hoe verhoudt lachgasgebruik zich tot andere legale verdovende middelen en riskeert een totaalverbod niet een toevlucht naar het oneigenlijk gebruik van andere, mogelijk schadelijkere, middelen, zo vragen deze leden.

De leden van de fractie van D66 zijn voorts de opvatting toegedaan dat in het ontwerpbesluit² en in de antwoorden van de Staatssecretaris op de vragen van de leden, er nog maar weinig naar voren komt dat lachgasgebruik in veel gevallen niet problematisch blijkt. Kan de Staatssecretaris hier een nadere toelichting op geven, ook met het oog op de proportionaliteit van het besluit?

² Kamerstuk 35 951, nr. 1.

De leden van de D66-fractie constateren dat de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) slechts een signalerende rol zal innemen. Kan de Staatssecretaris aangeven of de NVWA, met deze toelichting, het lachgasbesluit wel handhaafbaar acht? In hoeverre zullen NVWA-inspecteurs getraind worden in het herkennen van signalen van oneigenlijk gebruik? Kan de Staatssecretaris nader uiteenzetten waar precies de verantwoordelijkheid van de NVWA ophoudt en waar die van de IGJ begint, zo vragen deze leden.

De leden van de fractie van D66 vragen of de Staatssecretaris in het licht van genoemde preventie maatregelen nader kan reflecteren op de resultaten van de verscheidene preventiecampagnes. Hebben de preventiecampagnes hun vruchten afgeworpen en zo ja, is het dan niet voorbarig om over te gaan tot een totaalverbod?

De leden van de D66-fractie constateren dat met de aanpassing van de model-Algemene Plaatselijke Verordening (APV), steeds meer gemeenten overgaan op eigen regulering van lachgasgebruik in het openbaar. In hoeverre is in het licht van deze ontwikkelingen een landelijk verbod nog wenselijk en is lachgasoverlast niet een fenomeen dat beter lokaal geregeld kan worden, zo vragen deze leden.

De leden van de fractie van D66 hebben voorts kennisgenomen, in de antwoorden van de Staatssecretaris, van de verwachting dat «een leeftijdsgrens de beschikbaarheid van lachgas als recreatieve drug niet of slechts zeer beperkt terugdringt». Zou de Staatssecretaris deze zinsnede nader kunnen toelichten en kan hij hierbij het onderwerp «subsidiariteit» betrekken?

De leden van de D66-fractie lezen tenslotte dat «[e]r wordt gestreefd naar een zo spoedig mogelijke inwerkingtreding». In hoeverre verhoudt dit streven zich tot de benodigde tijd voor het voorbereiden van de uitvoering en welke termijn is hierbij realistisch, zo vragen deze leden.

Vragen en opmerkingen van de GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van de antwoorden op het schriftelijk overleg betreffende het ontwerpbesluit wijziging van het Opiumwetbesluit en lijst II, behorende bij de Opiumwet, in verband met plaatsing van distikstofmonoxide (lachgas) op deze lijst. Genoemde leden hebben vooralsnog geen extra schriftelijke vragen voor het nadere schriftelijk overleg.

Vragen en opmerkingen van de ChristenUnie-fractie

De leden van de ChristenUnie-fractie danken de Staatssecretaris voor de beantwoording in het schriftelijk overleg over het ontwerpbesluit. Zij zien alleen maar meer reden om zo snel mogelijk over te gaan op een verbod op lachgas, gezien de recente cijfers over een toenemend aantal verkeersongevallen en signalen vanuit de politie. Zij vragen of de Staatssecretaris de zorgen over lachgasincidenten en de gevoelde urgentie van genoemde leden deelt, en derhalve met de leden van de ChristenUnie-fractie van mening is dat op korte termijn tot een verbod overgegaan dient te worden. Voorts vragen zij of de Staatssecretaris van mening is dat er aanvullende maatregelen op dit verbod nodig zijn om verslaving en andere schade aan de gezondheid en de samenleving te voorkomen.

Vragen en opmerkingen van de BBB-fractie

Het lid van de BBB-fractie heeft met belangstelling kennisgenomen van de beantwoording van de vragen van de leden in het schriftelijk overleg over het ontwerpbesluit.

Het lid van de BBB-fractie maakt zich grote zorgen over het effect van lachgasgebruik op de gezondheid en het welzijn van de Nederlandse burgers. Dit geldt zowel voor dat van de gebruikers van lachgas als over die mensen die betrokken raken bij ongevallen die door gebruikers veroorzaakt worden.

Genoemd lid vraagt de Staatssecretaris of er, gezien het feit dat het gebruik van het gas niet aantoonbaar is, ook oplossingen beschikbaar zijn waarbij aan legaal verkocht gas een «marker» toegevoegd kan worden die wel traceerbaar is bij onderzoek naar mogelijk misbruik van lachgas.

II. Reactie van de Staatssecretaris

VVD-fractie

1.1 De leden van de VVD-fractie vragen hoe effectief de inzet op preventie van en voorlichting over lachgas als recreatieve drug is, met name onder kwetsbare doelgroepen, en vragen in het bijzonder wanneer het aanvullend onderzoek van het Trimbos-instituut naar voorlichting over lachgas voor ouders van jongeren met een Turks-Nederlandse en Marokkaanse achtergrond en/of jongeren met een praktische opleidingsachtergrond naar de Kamer zal worden gestuurd.

Preventie en voorlichting zijn een belangrijk onderdeel van de integrale aanpak van het oneigenlijk gebruik van lachgas als recreatieve drug, zoals mijn voorganger destijds samen met de toenmalig Minister van Justitie en Veiligheid en de toenmalig Minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft aangekondigd.³ Mijn voorganger heeft eerder ook aan uw Kamer toegelicht te kiezen voor een gerichte inzet voor specifieke groepen omdat een gerichte aanpak op dit moment de meest effectieve vorm van voorlichting en preventie lijkt.⁴ De regering heeft de afgelopen jaren extra ingezet op onderzoek naar en de ontwikkeling van gerichte voorlichting en preventie over het gebruik van lachgas als recreatieve drug.

De huidige inzet op voorlichting en preventie is meervoudig en richt zich op verschillende (kwetsbare) doelgroepen. Het Trimbos-instituut heeft in de afgelopen jaren in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport diverse materialen ontwikkeld. Zo vormt lachgas een onderdeel van de algemene inzet op drugspreventie en voorlichting via drugsinfo.nl, de drugsinfolijn en de website van het Trimbos-instituut. Lachgas is ook onderdeel van de informatie op drugsenuitgaan.nl, gericht op uitgaanders. Voor ouders is zowel een flyer als een video ontwikkeld en voor docenten is als onderdeel van het preventieprogramma Helder op School een factsheet over lachgas gemaakt. Voor gemeenten, handhavers en preventieprofessionals heeft het Trimbos-instituut in 2018 een handreiking opgesteld.⁵ Deze handreiking is in 2020 herzien en wordt ook dit jaar geactualiseerd.⁶

³ Kamerstuk 24 077, nr. 460.

⁴ Kamerstuk 24 077, nr. 465.

⁵ Kamerstuk 24 077, nr. 465.

⁶ Kamerstuk 24 077, nr. 468.

Naast deze inzet heeft problematisch of veelvuldig gebruik van lachgas en het gebruik in specifieke groepen en settings de bijzondere aandacht van de regering. Zo heeft het Trimbos-instituut in 2020 onderzoek gedaan naar het gebruik van lachgas onder jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond. In lijn met de aanbevelingen heeft het Trimbos-instituut de bestaande materialen in het Arabisch vertaald en aanvullend onderzoek verricht naar hoe de voorlichting over lachgas voor ouders van jongeren met een Turks-Nederlandse en Marokkaans-Nederlandse achtergrond en/of jongeren met een praktische opleidingsachtergrond verbeterd kan worden. In de bijlage treft u genoemd onderzoek aan⁷. Ik doe hiermee mijn eerdere toezegging aan uw Kamer in het Verslag schriftelijk overleg van december vorig jaar om dit onderzoek aan uw Kamer te sturen af.⁸

Voor genoemd onderzoek zijn interviews afgenomen met verschillende ouders. In de interviews werd gesproken over voorlichtingsmaterialen voor ouders en middelenopvoeding rond het thema lachgas. De volgende thema's kwamen daarbij aan bod: bestaande materialen van het Trimbos; informatieavonden op school; gesprekken die ouders zelf voeren met hun kind en de opvoedtips die het Trimbos-instituut opstelde. De resultaten van het onderzoek leiden tot aanbevelingen voor voorlichting en bereik van ouders met een lagere taalvaardigheid of een niet-westerse migratieachtergrond. De aanbevelingen zijn opgevolgd met ontwikkeling van concrete producten. Zo heeft het Trimbos-instituut reeds de lachgasvideo en de folder over lachgas herzien. De folders zijn beschikbaar in toegankelijk Nederlands, en in het Arabisch en Turks en zijn als bijlage aan deze brief toegevoegd⁹. Ook gaat het Trimbos-instituut nieuwe animaties uitbrengen over lachgas voor ouders. De animaties zullen beschikbaar worden gemaakt in toegankelijk Nederlands, en in het Arabisch en Turks. Deze zullen in de loop van 2022 worden uitgebracht. De aanbevelingen zijn ook besproken met ontwikkelaars van Helder op School om gebruikt te worden in de ouderavonden.

Gelet op de aanhoudende problematiek rondom lachgasgebruik en verkeersdeelname heeft de Minister van Infrastructuur en Waterstaat TeamAlert in 2020 opdracht gegeven een campagne te ontwikkelen. De campagne «Rij Ballonvrij» werd in november 2020 gelanceerd om lachgasgebruik in het verkeer onder jongeren tegen te gaan. In november 2021 heeft TeamAlert een gerichte vervolgcampagne gelanceerd. Op basis van wetenschappelijke onderbouwingen (onder andere door het betrekken van de doelgroep zelf) heeft TeamAlert de gerichte campagne opgesteld met als doel een positieve gedragsverandering teweeg te brengen. Met de campagnes zijn in totaal meer dan 1,1 miljoen jongeren bereikt via sociale media, radio, televisie en online media. In 2022 voert TeamAlert wederom campagne om jongeren bewust te maken van de gevaren van lachgas in het verkeer.

De regering neemt tevens met belangstelling kennis van het nieuwe preventiemateriaal dat in het veld wordt ontwikkeld. Zo heeft Jellinek in 2020 een flyer over lachgas ontwikkeld voor professionals die lachgas gebruikende jongeren tegenkomen. De flyer is breed gedeeld en er zijn verschillende versies per regio met de relevante lokale contactgegevens.

Verschillende expertsessies, georganiseerd door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, hebben eraan bijgedragen dat de handreiking, ontwikkeld door het Trimbos-instituut, maar ook dit initiatief van Jellinek, verder zijn verspreid. Naar aanleiding van de expertsessie

⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁸ Kamerstuk 35 954, nr. 2.

⁹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

van september 2021 gericht op preventie op gemeentelijk niveau is geconstateerd dat de ontwikkelde materialen niet altijd even makkelijk terug te vinden zijn voor gemeenten. In samenwerking met de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een bericht opgesteld over de materialen en de vindplaatsen daarvan. Dit bericht is via de nieuwsbrief van de VNG verspreid naar alle leden.¹⁰

1.2 De leden van de VVD-fractie vragen of kan worden aangegeven wat de gevolgen voor bedrijven zijn die niet handelen binnen de in het besluit opgenomen legale toepassingen van lachgas en wat de gevolgen voor individuen zijn indien zij strafbare handelingen met lachgas verrichten.

Met de plaatsing van lachgas op lijst II bij de Opiumwet worden bepaalde handelingen met lachgas – zoals het binnen of buiten het grondgebied van Nederland brengen, bereiden, bewerken, verwerken, verkopen, afleveren, verstrekken, vervoeren, aanwezig hebben en vervaardigen – strafbaar. Het verbod voor de handelingen zal niet van toepassing zijn wanneer het lachgas is bestemd voor technische doeleinden of als voedingsadditief (voorgesteld artikel 15a van het Opiumwetbesluit). In de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit is uiteengezet wanneer lachgas bestemd is voor technische doeleinden of als voedingsadditief. De toepassing van lachgas als geneesmiddel of medisch hulpmiddel in de (dier)geneeskunde blijft na plaatsing van lachgas op lijst II bij de Opiumwet onverminderd toegestaan, mits een ontheffing is verleend op grond van de artikelen 6 en 8 Ow. Gebruikers van lachgas als geneesmiddel of medisch hulpmiddel, zoals artsen, apothekers en ziekenhuizen, zijn op grond van artikel 5, tweede lid, Ow en artikel 16, onderdeel a, van het Opiumwetbesluit vrijgesteld van de ontheffingsplicht.

Wanneer handelingen met lachgas buiten het in de nota van toelichting geschetste kader plaatsvinden, is de uitzondering op de verboden niet van toepassing. Er is dan in beginsel sprake van strafbaar handelen op grond van artikel 3 van de Opiumwet. Het OM kan, indien er voldoende bewijs is dat de verdachte het tenlastegelegde feit heeft begaan, besluiten tot vervolging over te gaan. Bedrijven en individuen die handelen buiten de in het besluit opgenomen legale toepassingen, kunnen dus strafrechtelijk vervolgd worden voor dit handelen. Artikel 11 van de Opiumwet bepaalt de strafbedreigingen voor het handelen in strijd met de in artikel 3 van de Opiumwet (lijst II middelen) gegeven verboden. In dat artikel wordt onderscheid gemaakt tussen een individu dat niet-opzettelijk handelt (eerste lid), een individu dat opzettelijk handelt (tweede lid) en strafbaar handelen in de uitoefening van een beroep of bedrijf (derde lid). Ook wordt een onderscheid gemaakt tussen het opzettelijk overtreden van het verbod een middel van lijst II binnen of buiten het grondgebied van Nederland te brengen en het overtreden van de andere verboden (vierde lid). Tot slot wordt onderscheid gemaakt tussen het opzettelijk overtreden van een van de verboden met betrekking tot grote hoeveelheden van een middel (vijfde lid) of juist een geringe hoeveelheid voor eigen gebruik (zevende lid). Genoemd juridisch kader geldt voor alle middelen die op lijst II bij de Opiumwet staan.

1.3 De leden van de VVD-fractie vragen wat het plaatsen van lachgas op lijst II bij de Opiumwet in de wegstaat en met welk tijdspad de inwerkingtreding kan plaatsvinden.

¹⁰ Kamerstuk 24 077, nr. 485.

De regering streeft er naar het verbod zo snel mogelijk in werking te laten treden. Tijdens de voorhangprocedure heeft uw Kamer verzocht geen onomkeerbare stappen te zetten in de voortgang van het ontwerpbesluit om lachgas op lijst II bij de Opiumwet te plaatsen en de eigenlijke toepassingen van lachgas van het verbod uit te zonderen. Volgens goed gebruik betekent dit dat het traject stilligt in afwachting van de behandeling door uw Kamer. Tijdens de voorhangprocedure is een Verslag schriftelijk overleg aangekondigd. De vragen zijn 29 november 2021 ontvangen en 20 december 2021 vastgesteld.¹¹ Daarna heeft uw Kamer voorliggend nader Verslag schriftelijk overleg aangekondigd, deze zijn 1 februari 2022 ontvangen.

Zodra uw Kamer van mening is dat het voorstel voldoende behandeld is, zal het traject spoedig worden vervolgd. Volgens vaste procedure zal het ontwerpbesluit dan worden voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State en worden genotificeerd bij de Europese Commissie waarna over kan worden gegaan tot ondertekening en inwerkingtreding. In afwachting van de beoordeling van uw Kamer en gelet op de te volgen procedure is het echter niet mogelijk het verbod op 1 juli 2022 in werking te laten treden. Zonder bijzonderheden is de verwachting dat het vervolgetraject – dat met akkoord van uw Kamer zal worden gestart – nog acht maanden in beslag zal nemen.

D66-fractie

2.1 De leden van de D66-fractie vragen hoe het ontwerpbesluit zich tot de nieuwe voorgenomen investeringen in preventie verhoudt en verzoekt om een kabinetsreactie op het voorgenomen verbod.

De regering benadrukt dat het inzet op een integrale aanpak van lachgas met de intentie dat verschillende onderdelen hiervan elkaar versterken. Zo wordt het aanbod en daarmee de brede beschikbaarheid van lachgas voor gebruik als recreatieve drug met onderhavig ontwerpbesluit beperkt. Om het gebruik van lachgas als recreatieve drug te verminderen en incidenten hiermee te voorkomen dan wel te beperken zet de regering ook in op gerichte voorlichting en preventie. Deze onderdelen dienen naast elkaar te bestaan. De huidige regering onderschrijft de kabinetsreactie uit december 2019.¹²

2.2 De leden van de D66-fractie constateren dat het ontwerpbesluit verder gaat dan de adviezen van het Coördinatiepunt Assessment en Monitoring nieuwe drugs (CAM) en vragen om een uiteenzetting van de rechtvaardiging van de proportionaliteit van een totaalverbod met verwijzing naar het CAM-rapport.

De Commissie Risicobeoordeling doet de aanbeveling het aanbod van lachgas voor recreatief gebruik te beperken. Vervolgens geeft het een aantal suggesties hoe aan deze aanbeveling tegemoet kan worden gekomen. De Commissie Risicobeoordeling schrijft dat op basis van de hoge score ten opzichte van andere middelen, het plaatsen van lachgas op één van de lijsten bij de Opiumwet gerechtvaardigd is. Tegelijkertijd geeft de Commissie aan dat er veel legale toepassingen van lachgas zijn waarvoor uitzonderingen nodig zouden zijn. De Commissie oordeelt dat plaatsing van lachgas onder de Opiumwet een gerechtvaardigde en complexe maatregel lijkt.¹³ De regering deelt deze opvatting. Een

¹¹ Kamerstuk 35 954, nr. 2.

¹² Kamerstuk 24 077, nr. 452.

¹³ CAM, Risicobeoordeling lachgas (2019), p. 24.

totaalverbod op lachgas zou niet in lijn zijn met de aanbevelingen van de Commissie en volgens de regering op dit moment disproportioneel. De regering kiest er uitdrukkelijk voor lachgas op lijst II bij de Opiumwet te plaatsen en daarbij de eigenlijke toepassingen van lachgas van het verbod uit te zonderen. Onderhavig ontwerpbesluit regelt nadrukkelijk geen totaalverbod en is in lijn met de adviezen van de Commissie Risicobeoordeling.

2.3 De leden van de D66-fractie verwijzen naar de aanbeveling van het CAM om nader onderzoek te verrichten en vragen om een nadere toelichting waarom de regering nader onderzoek niet nodig acht en waarom nadere onderzoeksbevindingen niet worden afgewacht.

Zoals reeds aangegeven in de beantwoording van de schriftelijke vragen van lid Kuik (CDA) wordt doorlopend meer bekend over de schadelijkheid van het gebruik van lachgas als drug en ook over de soms onomkeerbare schade die dit tot gevolg heeft. In de eerder aan uw Kamer verzonden beantwoording wordt aangegeven dat in de risicobeoordeling van het Coördinatiepunt Assessment en Monitoring nieuwe drugs (CAM) en het onderhavige informatierapport de verschillende gezondheidsrisico's uitvoerig worden beschreven. Voorbeelden hiervan zijn bevroeringsverschijnselen, brandwonden door bevriezing, en neurologische schade. In de zomer van 2020 sloegen neurologen daarnaast alarm over (gedeeltelijke), soms onomkeerbare, dwarslaesies als gevolg van het gebruik van lachgas als drug. Ook zijn er destijds signalen geuit dat het gebruik verslavender is dan op voorhand gedacht en dat er vaatschade kan intreden.¹⁴

De beschikbare informatie en groeiende kennis is volgens de regering voldoende onderbouwing voor de voorgenomen maatregel. Te meer ook omdat, zoals in de beantwoording van vraag 2.2 benoemd, de Commissie Risicobeoordeling op grond van de destijds beschikbare informatie concludeert dat het risicoprofiel van lachgas plaatsing op één van de lijsten bij de Opiumwet rechtvaardigt. De groeiende kennis op dit terrein onderschrijft volgens de regering de ernst van de risico's en schadelijkheid van het gebruik van lachgas als recreatieve drug en sterkt de regering in haar gekozen benadering.

2.4 De leden van de D66-fractie vragen hoe de vele genoemde onzekerheden rondom de schade van lachgas zich verhouden tot de rechtvaardiging van de beperking van vrijhandel in de Europese Unie op basis van een volksgezondheidsargument en of voldoende informatie beschikbaar is om een dergelijke beperking te rechtvaardigen.

De regering is van mening dat voldoende informatie beschikbaar is waaruit blijkt dat de schadelijkheid en risico's van lachgas als recreatieve drug een risico voor de volksgezondheid vormen, en dat derhalve een beperking van het vrij verkeer, met een beroep op een volksgezondheidsargument, gerechtvaardigd kan worden. Zoals in de beantwoording van de vragen uit het Verslag schriftelijk overleg uit najaar 2021 reeds is aangegeven, laat de risicobeoordeling die is uitgevoerd door de Commissie Risicobeoordeling zien dat lachgas een stof is met substantiële risico's voor de (volks)gezondheid en de samenleving. Zo blijkt uit het rapport van de Commissie Risicobeoordeling dat niet kan worden uitgesloten dat ook na eenmalig gebruik al ernstige neurologische schade kan intreden in het geval iemand een functioneel vitamine B12-tekort

¹⁴ Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 3025.

heeft. Een B12-tekort is doorgaans onbekend bij mensen. Lachgas wordt als roesmiddel veel gebruikt in verschillende lagen van de bevolking, waaronder ook kwetsbare groepen, zoals jonge en onervaren gebruikers. Ook noemt de Commissie Risicobeoordeling in het bijzonder dat de brede en makkelijke beschikbaarheid en verkrijgbaarheid van lachgas duidelijk bijdraagt aan de problematiek en een risico vormt voor de volksgezondheid. De Commissie Risicobeoordeling erkent de lokale problematiek die wordt ervaren, zoals overlast. Daar komt bij dat lachgas ook zichtbaar tot onveilige verkeerssituaties en ongevallen leidt. Lachgas kan dus tot gezondheidsschade en schade aan de samenleving leiden.¹⁵

2.5 De leden van D66-fractie vragen naar de opvatting van de regering betreffende de risico's op onwenselijke neveneffecten van het verbod en de dekking van de handhaving van het lachgasverbod binnen de ondermijningsgelden.

Zoals eerder in de beantwoording van het Verslag schriftelijk overleg uit voorjaar 2020 en najaar 2021 is aangegeven, zijn de risico's die de leden van D66 noemen, waaronder het ontstaan van een criminele markt voor lachgas, onwenselijk, maar geen reden om af te zien van het verbod. Als een product wordt verboden, bestaat er altijd een kans op illegale handel. Zeker als het een product betreft waar bestaande vraag naar is. Het risico op een illegale handel in lachgas is voor de regering, net als bij andere drugs, echter geen reden om de voorgenomen maatregelen voor een verbod op oneigenlijke recreatieve lachgas niet te treffen.¹⁶ Er is hier dan ook geen sprake van een totaalverbod, maar van een aanbodbeperkende maatregel om het oneigenlijk gebruik van lachgas te tegen te gaan.

Het ontwerpbesluit beperkt de beschikbaarheid van lachgas voor gebruik als recreatieve drug en geeft het signaal af dat het niet om een onschuldige stof gaat. De verwachting is dat met een verbod op lachgas het aanbod, en daarmee ook het gebruik zal verminderen. Ook kan de plaatsing van een stof onder het bereik van de Opiumwet een normerend effect hebben waardoor een daling van het gebruik plaatsvindt, zoals onder meer het geval was bij 4-FA.¹⁷ Het verbod en de handhaving bevestigen zo ook de norm dat het beter is om geen drugs te gebruiken en passen daarmee in het brede offensief tegen ondermijnende criminaliteit. Wij hopen daarnaast dat met de inzet op preventie de vraag naar oneigenlijke recreatieve lachgas zal afnemen.¹⁸

2.6 De leden van de D66-fractie constateren dat Nederland stoffen opneemt op lijst II bij de Opiumwet die niet op één van de lijsten bij de internationale drugscontrole verdragen staan en vragen of het gebruikelijk is dat landen hier van afwijken. Ook vragen de leden of de beleidsverschillen tussen (Europese) landen ten aanzien van lachgas in kaart kunnen worden gebracht.

De Opiumwet geeft in artikel 3a het kader aan van het al dan niet verbieden van handelingen met stoffen als onderdeel van het Nederlandse drugsbeleid. Zo geldt op grond van artikel 3a, eerste lid, van de Opiumwet dat indien een stof onder de werking van één van de internationale verdragen wordt gebracht, deze stof ook onder het bereik van de Opiumwet dient te worden geplaatst. Echter, de genoemde verdragen bieden verdragspartijen de ruimte om ook verdergaande maatregelen te

¹⁵ Kamerstuk 35 954, nr. 2.

¹⁶ Kamerstuk 24 077, nr. 460.

¹⁷ Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 3028.

¹⁸ Kamerstuk 35 954, nr. 2.

treffen dan de verdragen voorschrijven.¹⁹ Het staat verdragspartijen dus vrij om een stof die niet onder de werking van genoemde verdragen valt onder het bereik van nationale regelgeving te brengen. De Opiumwet biedt deze ruimte met artikel 3a, tweede lid, op grond waarvan bij algemene maatregel van bestuur aan lijst I of II bij de Opiumwet 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. In het geval van lachgas is van dit artikel gebruikgemaakt. Volgens vast beleid wordt het CAM om een risicobeoordeling gevraagd wanneer nieuwe drugs op de markt verschijnen. Het CAM-advies kan aanleiding vormen om de beoordeelde stof onder het bereik van de Opiumwet te plaatsen. Deze route is in het geval van lachgas toegepast.

Voor zover bekend bestaat er geen uitputtend overzicht van beleidsverschillen tussen (Europese) landen ten aanzien van lachgas. Wel is bekend dat, zoals eerder aangegeven, in Kroatië het verboden is lachgas op een manier te gebruiken die niet beoogd is door de fabrikant. In het Verenigd Koninkrijk is het strafbaar om lachgas, dat bestemd is voor gebruik als recreatieve drug, te leveren. Verder is Denemarken van plan de verkoop van lachgas aan minderjarigen te verbieden.

2.7 De leden van de D66-fractie vragen om een nadere toelichting in hoeverre aparte wetgeving ten behoeve van lachgas is overwogen en waarom uiteindelijk een aparte Lachgaswet niet is meegenomen in de opties.

Een aparte lachgaswet is overwogen. Het is echter als onwenselijk beoordeeld om voor één drug aparte wetgeving op te stellen wanneer regelgeving mogelijk is op grond van het bestaande juridisch kader van de Opiumwet. Dit zou mogelijk een ongewenst precedent kunnen scheppen en lachgas als consumentenwaar kunnen bestendigen. De regering acht deze mogelijke gevolgen onwenselijk. Daarbij is de regering van mening dat regulering via de Opiumwet voldoende handvatten biedt voor handhaving en dat controle op het product, verkopers, gebruikers en gebruik voor de eigenlijke toepassingen in voldoende mate mogelijk blijft.

2.8 De leden van de D66-fractie constateren dat een van de rechtvaardigingsgronden voor het totaalverbod inhoudt dat ook eenmalig oneigenlijk gebruik van lachgas mogelijk tot schade kan leiden. De leden vragen of deze rechtvaardiging niet onbedoelde precedentwerking tot gevolg kan hebben, gezien het feit dat eenmalig oneigenlijk gebruik van veel consumentenproducten schadelijke gevolgen zou kunnen hebben. Voorts vragen de leden hoe lachgasgebruik zich tot andere legale verdovende middelen verhoudt en riskeert een totaalverbod niet een toevlucht naar het oneigenlijk gebruik van andere, mogelijk schadelijkere, middelen.

Zoals reeds aangegeven in de beantwoording van de vragen uit het Verslag schriftelijk overleg uit het najaar 2021 is het evident dat hoe meer en hoe vaker een gebruiker lachgas als recreatieve drug gebruikt, hoe groter de kans is dat serieuze risico's intreden.²⁰ In de beantwoording is

¹⁹ Artikel 39 van het Enkelvoudig verdrag inzake verdovende middelen van 1961, zoals gewijzigd door het op 30 maart 1972 te Genève tot stand gekomen Protocol tot wijziging van het Enkelvoudig verdrag inzake verdovende middelen, New York 30 maart 1961 (*Trb.* 1963, nr. 81) en artikel 23 van het Verdrag inzake Psychotrope stoffen van 1972, Wenen 21 februari 1971 (*Trb.* 1989, nr. 129).

²⁰ Kamerstuk 35 954, nr. 2.

ook aangegeven dat tegelijkertijd uit het rapport van de Commissie Risicobeoordeling blijkt dat ook beperkt gebruik van lachgas als recreatieve drugs al tot aanzienlijke schade kan leiden. In het informatierapport staat onder meer dat «bij eenmalig excessief gebruik intoxicaties [zijn] gemeld, maar ook na het gebruik van een enkele ballon worden tintelingen in handen en voeten veelvuldig gerapporteerd, wat kan duiden op neurotoxiciteit».²¹ Deze tekenen dienen volgens de Commissie als alarmsignaal opgepakt te worden. Volgens de Commissie Risicobeoordeling is in tegenstelling tot wat bleek uit eerder onderzoek «een veilige bovengrens voor het gebruiken van lachgas niet bekend».²² Er is dus geen eenduidige omschrijving van problematisch gebruik, dit kan, in samenhang met andere factoren een lage of hoge frequentie zijn. Dat door eenmalig excessief gebruik risico's kunnen intreden zoals de Commissie Risicobeoordeling omschrijft, sterkt de regering in haar overwegingen, maar is niet zelfstandig de doorslaggevende reden om onderhavig ontwerpbesluit op te stellen.

Lachgas kent verschillende toepassingen en is niet in alle gevallen een consumentwaar. Een eventuele vergelijking met andere consumentenproducten is daarom niet goed te maken.

De Commissie Risicobeoordeling geeft aan dat het onduidelijk is of lachgas een gatewayfunctie kan hebben en daarmee een opstap kan vormen naar het gebruik van zwaardere middelen. Echter, net als dat er bij het verbieden van een stof een risico bestaat op illegale handel bestaat er ook een risico op substitutie in middelengebruik. Dit is onlosmakelijk met middelengebruik verbonden en doet niet af aan de schadelijkheid van en risico's verbonden aan het gebruik van lachgas als drug, zoals ook blijkt uit het rapport van de Commissie Risicobeoordeling.

2.9 De leden van de D66-fractie zijn voorts de opvatting toegedaan dat in het ontwerpbesluit²³ en eerdere antwoorden op schriftelijke vragen nog maar weinig naar voren komt dat lachgasgebruik in veel gevallen niet problematisch blijkt en verzoekt de regering om een nadere toelichting hierop met het oog op de proportionaliteit van het besluit.

Zoals reeds in de beantwoording van het Verslag schriftelijk overleg uit najaar 2021 is toegelicht en hier in de beantwoording van vraag 2.8 herhaald, is het evident dat hoe meer en hoe vaker een gebruiker lachgas als recreatieve drug gebruikt, hoe groter de kans is dat serieuze risico's intreden.²⁴ Tegelijkertijd blijkt uit het rapport van de Commissie Risicobeoordeling dat ook beperkt gebruik van lachgas als recreatieve drug al tot aanzienlijke schade kan leiden. Volgens de Commissie Risicobeoordeling is tevens in tegenstelling tot wat bleek uit eerder onderzoek «een veilige bovengrens voor het gebruiken van lachgas niet bekend».²⁵ Er is dus geen eenduidige omschrijving van problematisch gebruik, dit kan, in samenhang met andere factoren een lage of hoge frequentie zijn. De regering is van mening dat voldoende informatie beschikbaar is waaruit blijkt dat de schadelijkheid en risico's van lachgas als recreatieve drug een risico voor de volksgezondheid vormen, en beschouwt derhalve onderhavig ontwerpbesluit als proportioneel.

²¹ CAM, Risicobeoordeling lachgas (2019), p. 22.

²² CAM, Risicobeoordeling lachgas (2019), p. 26.

²³ Kamerstuk 35 951, nr. 1.

²⁴ Kamerstuk 35 954, nr. 2.

²⁵ CAM, Risicobeoordeling lachgas (2019), p. 26.

2.10 De leden van de D66-fractie constateren dat de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) slechts een signalerende rol zal innemen en vragen of de regering een toelichting kan geven op de handhaafbaarheid. Voorts vragen de leden of de NVWA-inspecteurs getraind zullen worden en of de regering een nadere uiteenzetting kan geven van de taakverdeling tussen de NVWA en de IGJ.

Lachgas is onder andere een voedingsadditief en zal daarnaast, met het voorgestelde besluit, een verboden middel worden. De Warenwet biedt het wettelijk kader voor voedselveiligheid en productveiligheid in Nederland en is daarmee relevant voor de toepassing van lachgas als voedingsadditief. De NVWA houdt toezicht op de Warenwet. De Opiumwet biedt het wettelijk kader voor handelingen met verboden middelen. De IGJ houdt toezicht op de Opiumwet. Dit betekent dat de NVWA alleen toezicht houdt op de naleving van product- en voedselveiligheidseisen die gesteld zijn op grond van de Warenwet en in beginsel geen rol heeft in het toezicht op de Opiumwet. De rol van de NVWA is beperkt tot een signalerende functie ten aanzien van het toezicht op de voorgestelde uitzonderingen. De IGJ is de aangewezen instantie voor het toezicht op alle handelingen met lachgas die buiten de in het besluit opgenomen uitgezonderde toepassingen vallen en strafbaar zijn op grond van de Opiumwet. Eventuele nadere afspraken over de uitvoering van het besluit is aan de betrokken toezichthouders zelf.

2.11 De leden van de D66-fractie vragen om een reflectie op de resultaten van verschillende preventiecampagnes en vragen specifiek of een totaalverbod niet te ver gaat als de preventiecampagnes hun vruchten hebben afgeworpen.

Zoals toegelicht in de beantwoording van vraag 1.1, heeft de Minister van Infrastructuur en Waterstaat TeamAlert in 2020 opdracht gegeven een campagne te ontwikkelen. De campagne «Rij Ballonvrij» werd in november 2020 gelanceerd om lachgasgebruik in het verkeer onder jongeren tegen te gaan. In november 2021 heeft TeamAlert een gerichte vervolgcampagne gelanceerd. Op basis van wetenschappelijke onderbouwingen (onder andere door het betrekken van de doelgroep zelf) heeft TeamAlert de gerichte campagne opgesteld met als doel een positieve gedragsverandering teweeg te brengen. Met de campagnes zijn in totaal meer dan 1,1 miljoen jongeren bereikt via sociale media, radio, televisie en online media. In 2022 voert TeamAlert wederom campagne om jongeren bewust te maken van de gevaren van lachgas in het verkeer.

Enkel inzetten op gerichte voorlichting en preventie is echter niet voldoende om het gebruik van lachgas als recreatieve drug te beperken. De regering benadrukt dat het inzet op een integrale aanpak van lachgas met de intentie dat verschillende onderdelen hiervan elkaar versterken. Zo wordt de brede beschikbaarheid van lachgas voor gebruik als recreatieve drug met onderhavig ontwerpbesluit beperkt. Om het gebruik van lachgas als recreatieve drug te verminderen en incidenten hiermee te voorkomen dan wel te beperken zet de regering ook in op gerichte voorlichting en preventie.

2.12 De leden van de D66-fractie vragen of een landelijk verbod nog wenselijk is en lachgasoverlast niet een fenomeen is wat beter lokaal geregeld kan worden.

De regering zet in op een integrale aanpak, waarbij lokale en landelijke regelgeving complementair zijn aan elkaar. Er zijn inderdaad gemeenten die, in afwachting van een landelijk verbod, de verkoop en het gebruik van

lachgas verbieden met APV-bepalingen. Zij kunnen dit alleen verbieden als dit gepaard gaat met overlast of andere gedragingen die de openbare orde verstoren en moeten hierbij specifieke gebieden aanwijzen. Onderhavig besluit is bedoeld als aanbodbeperkende maatregel en verbiedt het gebruik van lachgas expliciet niet. Beide soorten regelgeving vervullen daarmee een andere rol, en een landelijk verbod blijft dus ook nog steeds wenselijk.

2.13 De leden van de D66-fractie vragen om een toelichting van de zin met de verwachting dat «een leeftijdsgrens de beschikbaarheid van lachgas als recreatieve drug niet of slechts zeer beperkt terugdringt» en verzoeken daarbij subsidiariteit in de beantwoording te betrekken.

De Commissie Risicobeoordeling adviseert een aanbodbeperkende maatregel, maar noemt daarbij een leeftijdsgrens niet als mogelijkheid. Het onderhavige ontwerpbesluit heeft tot doel het aanbod van lachgas voor gebruik als recreatieve drug terug te dringen om daarmee gezondheidsschade en schade aan de samenleving te beperken. Met het instellen van een leeftijdsgrens is lachgas, naar verwachting, nog bij een groot en divers aantal verkooppunten te koop. Daarmee zal een leeftijdsgrens naar verwachting onvoldoende bijdragen aan het bereiken van het met het ontwerpbesluit beoogde doel en is een leeftijdsgrens geen alternatief voor regulering via de Opiumwet. Van een minder ingrijpend middel om een bepaald doel te bereiken (subsidiariteit) is volgens de regering dan ook geen sprake.

2.14 De leden van de D66-fractie vragen welke termijn van inwerkingtreding realistisch is.

In afwachting van de beoordeling van uw Kamer of onderhavig besluit voldoende is behandeld, en gelet op de te volgen procedure is het niet mogelijk het verbod op 1 juli 2022 in werking te laten treden. Zonder bijzonderheden is de verwachting dat het vervolgtraject – dat met akkoord van uw Kamer zal worden gestart – nog acht maanden in beslag zal nemen.

CU-fractie

3.1 De leden van de CU-fractie vragen of de regering de zorgen over lachgasincidenten en de gevoelde urgentie om snel over te gaan op een verbod deelt en of de regering van mening is dat er aanvullende maatregelen op dit verbod nodig zijn om verslaving en andere schade aan de gezondheid en samenleving tegen te gaan.

Ik deel genoemde zorgen en voel dezelfde urgentie om onderhavig ontwerpbesluit zo snel mogelijk in werking te laten treden. In de beantwoording van vraag 1.3 licht ik het proces tot inwerkingtreding nader toe. In afwachting van de beoordeling van uw Kamer of onderhavig besluit voldoende is behandeld en gelet op de te volgen procedure, is het echter niet mogelijk het verbod op 1 juli 2022 in werking te laten treden. Zonder bijzonderheden is de verwachting dat het vervolgtraject – dat met akkoord van uw Kamer zal worden gestart – nog acht maanden in beslag zal nemen.

Gerichte preventie en voorlichting zijn een belangrijk onderdeel van de integrale aanpak van het gebruik van lachgas als recreatieve drug. Genoemde inzet wordt in de beantwoording vraag 1.1 nader toegelicht. Daarnaast is het beperken van de brede beschikbaarheid van lachgas door middel van het ontwerpbesluit een belangrijk onderdeel van de integrale

aanpak van lachgas als recreatieve drug. De regering is van oordeel dat de verschillende maatregelen elkaar versterken en afzonderlijk onvoldoende slagvaardig zijn. Voor nu ziet de regering geen aanleiding om boven op de bestaande inzet extra maatregelen te nemen.

BBB-fractie

4.1 Het lid van de BBB-fractie vraagt of een «marker» kan worden toegevoegd aan lachgas welke traceerbaar is bij onderzoek naar mogelijk misbruik van lachgas.

Nog los van de vraag of het technisch mogelijk is een dergelijke marker toe te voegen aan lachgas als hulpmiddel in onderzoek naar mogelijk misbruik van lachgas, is een dergelijke maatregel volgens de regering op dit moment disproportioneel en daarmee onwenselijk. Lachgas is een stof die ongeacht de toepassing nagenoeg hetzelfde is. Het invoeren van een marker zou betekenen dat lachgas bestemd voor gebruik in alle eigenlijke toepassingen aan deze norm moet voldoen en verhoogt daarmee de regeldruk. Volgens de regering biedt het kader zoals opgesteld in onderhavig ontwerpbesluit voldoende mogelijkheid om te handhaven.