

Vergaderjaar 2000–2001

27 874

Wijziging van de Opiumwet

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 8 januari 2001 en het nader rapport d.d. 12 juli 2001, aangeboden aan de Koningin door de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 31 oktober 2000, no. 00.005931, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de Minister van Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Opiumwet.

Het wetsvoorstel dient verschillende doelen. Ten eerste wordt voorgesteld het verlofstelsel van de Opiumwet te wijzigen in een ontheffingenstelsel. Ten tweede zal het wetsvoorstel aansluiten bij het wetsvoorstel Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur¹ dat thans nog in de Tweede Kamer der Staten-Generaal ligt. Voorts wordt de mogelijkheid gecreëerd om voor derden onder bepaalde omstandigheden hennep te kweken voor geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden. Als laatste worden de procedures geüniformeerd voor het wijzigen van de lijsten waar de drugs op staan vermeld, die vallen onder de werking van de Opiumwet. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt daarbij een aantal opmerkingen. Hij is daarbij van oordeel dat aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 31 oktober 2000, no. 00.005931, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 8 januari 2001, nr. W13.00.0501/III, bied ik U, mede namens de Minister van Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, hierbij aan.

1. De Opiumwet verbiedt handelingen met stoffen die staan vermeld op twee lijsten. Het verschil tussen deze twee lijsten bestaat onder andere in de wijze waarop stoffen onder de werking van de desbetreffende bepalingen gebracht kunnen worden. Behalve door wetswijziging kan een stof onder de werking van artikel 2, tweede lid, van de Opiumwet worden gebracht indien de stof wordt aangewezen bij algemene maatregel van bestuur. Deze stoffen worden dus niet bijgeschreven op de wettelijke lijst.

¹ Kamerstukken II 1999/2000, 26 883, nrs. 1–2.

Met betrekking tot de in artikel 3 van de Opiumwet bedoelde lijst is bepaald dat die lijst bij algemene maatregel van bestuur kan worden gewijzigd ten aanzien van middelen die onder de werking van het Psychotrope Stoffen Verdrag zijn gebracht. Hier bestaan dus niet twee lijsten naast elkaar (een wettelijke lijst en een lijst die is vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur), maar wijzigt de algemene maatregel van bestuur rechtstreeks de bij de wet behorende lijst. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om deze laatste wijzigingsprocedure in te voeren voor beide lijsten. Aldus wordt het over de hele linie mogelijk de wet, althans de bij de wet behorende lijsten, te wijzigen bij algemene maatregel van bestuur en dus bij lagere regeling. De Raad wijst er in dit verband op dat aan deze procedure het bezwaar kleeft dat in de toekomst bij elke mutatie van de bedoelde lijsten bij lagere regeling van een hogere regeling wordt afgeweken. Een dergelijke situatie dient, mede gelet op aanwijzing 34 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, zoveel mogelijk te worden vermeden. Om een dergelijke situatie te voorkomen beveelt de Raad – als alternatief – de procedure aan inzake de verdelingsmaatstaven in de Financiële verhoudingsregelgeving. Die verdelingsmaatstaven zijn de eerste maal bij wet bepaald. Indien een wijziging nodig blijkt, zullen zij integraal in een algemene maatregel van bestuur worden opgenomen.¹ Elke volgende wijziging kan dan eveneens bij algemene maatregel van bestuur plaatsvinden, met inachtneming van een voorhangprocedure.² Zodoende kan de formele wetgever toezicht houden op de regeling en wordt voorkomen dat een hogere regeling door een lagere wordt gewijzigd. De Raad beveelt aan in dit geval over te gaan tot de invoering van een met de Financiële-verhoudingswet vergelijkbare systematiek en artikel 3 van de Opiumwet in die zin aan te passen.

1. In het bestaande stelsel kunnen nieuwe middelen bij algemene maatregel van bestuur onder de werking van de Opiumwet worden gebracht. Dit systeem heeft als nadeel dat, voor zover het de opiumwetmiddelen betreft, het grootste deel van de reikwijdte van de Opiumwet in die wet staat en een klein deel niet. Dit kleine deel is verspreid over verschillende algemene maatregelen van bestuur, waarbij de desbetreffende middelen onder de toepassing van de verboden van de Opiumwet zijn gebracht. De middelen die vanwege de geboden spoed bij ministeriële regeling zijn verboden, worden hier buiten beschouwing gelaten, aangezien het daarbij telkens om een tijdelijke situatie gaat. Voor een integraal beeld van de opiumwetmiddelen is men dus aangewezen op meerdere documenten van verschillend niveau van regelgeving. Dat wordt in kringen van bij de Opiumwet betrokkenen als onbevredigend ervaren.

Het nieuwe systeem wijkt formeel af van het bestaande systeem. In het onderhavige voorstel tot wijziging van de Opiumwet kan een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks een wijziging op wetsniveau tot stand brengen. Materieel is het effect hetzelfde: een via een algemene maatregel van bestuur toegevoegd of van de lijst afgevoerd middel valt wel onderscheidenlijk niet onder de werking van de Opiumwet. Met het voorzien in een voorhangprocedure (zie artikel 3a, vierde lid) zal de invloed van de Staten-Generaal materieel niet anders zijn dan die bij de behandeling van een wetsvoorstel, strekkende tot wijziging van de bij de Opiumwet behorende lijst I of II. Wanneer het gaat om middelen die aan de lijsten die behoren bij het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen dan wel het Verdrag inzake Psychotrope Stoffen, worden toegevoegd dan wel van die lijsten worden geschrapt, zal dit een zuiver procedurele aangelegenheid zijn. Alleen in het bijzondere geval dat op nationaal niveau wordt besloten een middel toe te voegen of te schrappen, kan zich een inhoudelijke discussie voordoen. Die kan gevoerd worden in het kader van de voorhangprocedure. In het verleden heeft deze procedure ten aanzien van het toevoegen van middelen goed gefunctioneerd. De door de Raad van State aanbevolen procedure inzake de verdelingsmaatstaven die zijn neergelegd in het bij en krachtens de Financiële-verhoudingswet bepaalde, achten de ondertekenaars van het wetsvoorstel geen goed alternatief. Het volgen van die procedure zou betekenen dat niet in één oogopslag in de Opiumwet zelf kan worden gelezen welke middelen onder de wet vallen. Dat is niet alleen onhandig voor degenen die de Opiumwet moeten uitvoeren of toepassen, maar ook met het oog op het voeren van internationaal overleg. Dergelijk overleg betreft bijvoorbeeld een gecoördineerde aanpak van misbruik van een bepaald middel of categorie van

¹ Artikel 24, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet.

² Artikel 24, eerste lid, juncto artikel 8, derde lid, van de Financiële-verhoudingswet.

middelen, hetgeen inzicht in elkaars verbods- of handhavingssystemen kan vereisen.
Het advies van de Raad van State terzake wordt derhalve niet overgenomen.

2. In artikel 3a, vijfde lid, wordt de mogelijkheid gecreëerd om bij ministeriële regeling een stof aan te wijzen ten aanzien waarvan de handelingen onverwijld moeten worden verboden. De regeling blijft een jaar geldig en moet op grond van het eerste of tweede lid van artikel 3a alsnog door middel van een algemene maatregel van bestuur aan één van beide lijsten worden toegevoegd. De Raad constateert dat geen toelichting is gegeven op deze bepaling en beveelt aan daarin alsnog te voorzien. De Raad merkt voorts op dat het gebruik van een ministeriële regeling vooruitlopend op een wijziging van een algemene maatregel van bestuur de situatie in de hand werkt dat in voorkomende gevallen de wijziging van de algemene maatregel van bestuur nog slechts een formalisering is van het inmiddels al ingevoerde beleid. Het maakt de procedurele waarborgen waarmee de totstandkoming van een algemene maatregel van bestuur gepaard gaat, tot loze vorm. De Raad adviseert daarom in die gevallen dat een ministeriële regeling gewenst of noodzakelijk is tegelijkertijd de totstandkoming van een algemene maatregel van bestuur te bevorderen.

2. De noodzaak van een «spoedprocedure», zoals verwoord in artikel 3a, vijfde lid, staat niet ter discussie. De bedoelde tekst is inmiddels van een toelichting voorzien.

Indien handelingen met een bepaalde stof onverwijld moeten worden verboden is een ministeriële regeling het geijkte middel. Een ministeriële regeling is ook niet bezwaarlijk, omdat een situatie waarin handelingen met een bepaalde stof onverwijld moeten worden verboden, zich zelden volkomen onverwacht voordoet. Er is dan ook altijd ruimte voor een grondige beoordeling. Een algemene maatregel van bestuur is de bekrachtiging daarvan. In de wettekst is nu een bepaling opgenomen die inhoudt dat tegelijk met de vaststelling van de noodzakelijke ministeriële regeling het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur met dezelfde inhoud ter beoordeling aan de ministerraad zal worden aangeboden.

3. Op grond van artikel 8h draagt de minister ervoor zorg dat voldoende hennep wordt geteeld voor wetenschappelijk onderzoek naar de geneeskundige toepassing van hennep, hasjiesj en hennepolie of voor de productie van geneesmiddelen. Hiertoe kan zij ontheffingen verlenen. Er worden niet meer ontheffingen verleend dan nodig is om de doelstellingen in artikel 8h te bereiken.¹ Een wederpartij kan slechts in het bezit komen van een ontheffing als hij terzake een overeenkomst sluit met de minister.² De overeenkomst vervalt van rechtswege vanaf de datum waarop de aan de wederpartij verleende ontheffing is ingetrokken of vervalt.³

Uit de memorie van toelichting blijkt niet waarom de wederzijdse rechten en plichten voor de minister en de hennepsteler zowel in een ontheffing als in een overeenkomst worden uitgewerkt. Aan het naast elkaar bestaan van de twee verschillende rechtsfiguren kunnen nadelen zijn verbonden. Zo zullen verschillende rechters bevoegd zijn kennis te nemen van eventuele geschillen over de naleving van de voorschriften en de nakoming van de verplichtingen. De Raad adviseert in de memorie van toelichting de keuze, die in de onderhavige situatie is gemaakt te motiveren; een enkele verwijzing naar het instrumentarium van de Wet bevordering integrale besluitvorming openbaar bestuur (Wet BIBOB) is naar zijn oordeel onvoldoende, gelet op de uiteenlopende omstandigheden waarop het onderhavige voorstel en de Wet BIBOB betrekking hebben. Daarbij ware in te gaan op de mogelijke praktische bezwaren van de verschillende rechtsfiguren. Ook zou moeten worden aangegeven welke verplichtingen zullen worden opgelegd in het kader van de aan de ontheffing verbonden voorschriften en welke zullen worden opgenomen in de overeenkomst.

3. In de memorie van toelichting is aangegeven waarom gekozen is voor het naast elkaar bestaan van twee verschillende rechtsfiguren. Ook is globaal beschreven waaruit de diverse verplichtingen die verbonden zullen worden aan de ontheffing dan wel aan de overeenkomst, zullen bestaan.

¹ Artikel 8i, eerste lid.

² Artikel 8i, tweede lid.

³ Artikel 8i, derde lid.

4. In artikel 5, eerste lid, worden bepaalde beroepsgroepen uitgezonderd van de toepassing van de Opiumwet. Het gaat in dit geval om apothekers, apotheekhoudende artsen en dierenartsen. Het voorgestelde artikel 5, eerste lid, is nagenoeg gelijklopend aan artikel 6, tweede lid, van de Opiumwet. Het verschil is dat in artikel 6, tweede lid, staat dat de verboden voor genoemde beroepsgroepen alleen niet gelden als het gaat om stoffen die krachtens artikel 4 van de Opiumwet zijn aangewezen. Ingevolge artikel 4 van de Opiumwet is het verboden een middel als bedoeld in artikel 2, eerste lid, of artikel 3, van de Opiumwet voor te schrijven op recept, tenzij het middel daartoe, in het belang van de volksgezondheid, is aangewezen bij algemene maatregel van bestuur. Het vereiste dat het moet gaan om een middel dat voorgeschreven is in het belang van de volksgezondheid is niet meer opgenomen in het wetsvoorstel. Deze zinsnede is in 1997 ingevoegd om ervoor te zorgen dat er een onderscheid kon worden gemaakt tussen de verschillende middelen op de lijsten, in die zin dat opiumwetmiddelen die geen geneeskundige of een andere therapeutische toepassing kenden, niet zouden mogen worden voorgeschreven.¹ Voor het schrappen van de passage wordt in de toelichting geen verklaring gegeven waardoor in het ongewisse blijft waarom dit criterium thans wordt verlaten. De Raad adviseert hierop in ieder geval in de toelichting in te gaan.

4. Artikel 5, eerste lid, is in de door de Raad van State bedoelde zin aangepast.

5. Het wetsvoorstel bevat een uiterst summiere algemene toelichting en een artikelsgewijze toelichting. Uit de bij de toelichting gevoegde transponeringstabellen is op te maken welke artikelen uit de geldende wet zijn opgenomen in de voorgestelde wet. Deze tabellen en de artikelsgewijze toelichting roepen een aantal vragen op.

Volgens de transponeringstabel I is het geldende artikel 7, derde lid, aanhef en onder a, overgenomen in artikel 8d, aanhef en onder b, en artikel 8e, eerste lid, aanhef en onder a. Dit lijkt niet het geval te zijn omdat in artikel 7, derde lid, aanhef en onder a, staat dat de minister een verlof intrekt indien het belang van de volksgezondheid dit vordert. In de voorgestelde bepalingen keert deze grond niet meer terug. Daarmee wordt in elk geval afgeweken van de huidige regeling. De toelichting bevat hierover geen uiteenzetting. Ook ten aanzien van andere wijzigingen geeft de toelichting geen verklaring. Zo staat bijvoorbeeld in artikel 7, tweede lid, van de Opiumwet onder andere dat aan een verlof voorschriften kunnen «worden verbonden om naleving van de bepalingen van het Enkelvoudig verdrag» te verzekeren. In het voorgestelde artikel 8a, eerste lid, waarin deze bepaling logischerwijs zou moeten zijn overgenomen, is deze passage niet meer terug te vinden. Ook in dit geval zwijgt de toelichting over de wijziging. Als laatste kan nog gewezen worden op het voorgestelde artikel 8, onderdeel a, waarin staat dat een ontheffing slechts kan «worden verleend of verlengd indien de aanvrager ten genoegen van de minister heeft aange-toond dat daarmee het belang van de volksgezondheid of dat van de gezondheid van dieren wordt gediend». De transponeringstabel leert dat in deze bepaling artikel 7 van de Opiumwet is verwerkt. Daarin is echter bepaald dat de minister slechts een verlof mag verlenen «voorzover het belang van de volksgezondheid zulks vordert». De vraag is of hier een inhoudelijke wijziging is beoogd. De bepaling zou of dezelfde woorden als thans moeten bevatten of er zou in de toelichting een opmerking over de wijziging moeten worden gemaakt.

Voor de inzichtelijkheid is het noodzakelijk dat op voornoemde punten en mogelijk ook op andere wijzigingen adequaat wordt ingegaan in de toelichting. De Raad adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen.

5. In het algemene deel van de memorie van toelichting wordt uitvoeriger ingegaan op de redenen die aan het wetsvoorstel ten grondslag liggen. Om aan te geven dat de onderdelen a, b en c van artikel 8, eerste lid, niet cumulatief maar alternatief zijn bedoeld, is na a en b het woord «of» toegevoegd.

Voorts is, om ongewenste gevolgen uit te sluiten, aan artikel 8, onder b en c, 5°, de zinsnede «voorzover het belang van de volksgezondheid zich hiertegen niet verzet» toegevoegd.

Ten aanzien van artikel 8, onder a, merk ik op dat het inderdaad om een inhoudelijke wijziging gaat ten opzichte van het bestaande artikel 7. Voor deze

¹ Kamerstukken II 1997/98, 25 737, nr. 3, p. 2.

wijziging is gekozen omdat termen als «het belang van de volksgezondheid zulks vordert» een eis inhouden waaraan fabrikanten, importeurs of groothandelaren redelijkerwijs niet kunnen voldoen. Met de termen «het belang van de volksgezondheid wordt gediend» wordt beter aangesloten bij het karakter van de werkzaamheden die deze bedrijven verrichten.

In artikel 8, onder a, zijn overigens artikel 7, eerste lid, onder b en c, samengevoegd. In de transponeringstabellen is dit verwerkt.

De artikelen 8a, eerste lid, en 8d zijn in de door de Raad van State bedoelde zin aangepast.

Behalve in de hierboven genoemde gevallen is de tekst van artikel 7 gewijzigd in die zin dat een vergoeding voor een aanvraag niet wordt geheven wanneer de aanvraag krachtens een overeenkomst met de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport plaatsvindt. Dit doet zich bijvoorbeeld voor wanneer er een onderzoeksopdracht wordt gegeven. De toelichting is aan de wijziging aangepast.

6. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

6. De redactionele kanttekeningen zijn verwerkt in de desbetreffende artikelen. Ten aanzien van de eerste kanttekening wordt opgemerkt dat in de memorie van toelichting bij artikel 3c, tweede lid, is aangegeven dat de te geven voorschriften per middel kunnen verschillen. Dat is nu immers ook al zo. Een voorbeeld is artikel 8 van het Besluit in-, uit- en doorvoer van opiumwetmiddelen, dat een apart voorschrift voor de invoer van heroïne geeft.

7. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een omissie in het wetsvoorstel te herstellen. Aan artikel 8 is een tweede lid toegevoegd, dat de mogelijkheid schept aan een aanvrager een ontheffing te verlenen als die nodig is voor het telen van cannabis krachtens een overeenkomst met de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Dit is gebeurd omdat van een teler van cannabis niet verwacht kan worden dat hij aantoont dat hij aan één van de in het eerste lid genoemde doelen voldoet.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 8 januari 2001, no. W13.00.0501/III, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- De laatste zin van artikel 3c, tweede lid, schrappen nu deze overbodig is en ook in artikel 3a, tweede lid, van de huidige wet niet is opgenomen.
- De in artikel 4, tweede lid, opgenomen zinsnede «geschiedt met inachtneming van (...) voorschriften» hoort bij het gehele tweede lid en niet slechts bij onderdeel c; dit moet duidelijker tot uitdrukking worden gebracht.
- Artikel 5, eerste lid, zodanig herschrijven dat in de eerste volzin de delegatiebevoegdheid staat en in de tweede volzin de uitzondering daarop.
- De termijnen genoemd in artikel 6, derde lid, in weken of maanden omschrijven in plaats van dagen.
- In artikel 6, eerste lid, schrappen: het bepaalde.
- In artikel 6, eerste lid, artikel 81, vijfde lid, vervangen door: artikel 8i, eerste lid.
- In artikel 6, derde lid, de zinsnede «Behoudens ingeval toepassing is gegeven aan artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht, stelt Onze Minister» vervangen door: Onze Minister stelt.
- Aan artikel 8, onderdeel c, onder nummer 4°, na «een instelling» invoegen: of persoon.
- In artikel 8a, tweede lid, onderdeel c, «handelingen plaatsvinden» vervangen door: handelingen mogen plaatsvinden.
- In artikel 8d, onderdeel c, «een krachtens artikel» vervangen door: indien een krachtens artikel.
- In artikel 8e, eerste lid, in de aanhef het woord «indien» schrappen.
- In artikel 8e, eerste lid, onderdeel a, voor «de houder» invoegen: indien.
- De term «praktiserend» uit artikel 5, eerste lid, schrappen nu dit vereiste al voldoende blijkt uit de verplichting dat de betrokkene met de desbetreffende middelen slechts werkzaamheden verricht die behoren tot de normale uitoefening van zijn beroep of bedrijf.
- In artikel 8i, derde lid (eerste regel), «vervalt» vervangen door: eindigt en «vanaf de datum» vervangen door: met ingang van de datum.
- De transponeringstabellen met elkaar in overeenstemming brengen.
- Voor de formulering van de voorhangprocedure in artikel 3a, vierde lid, gebruik maken van het model van aanwijzing 43 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
- De in artikel 4, eerste lid, van de Opiumwet genoemde termijn (acht weken) afstemmen op de in artikel 3a, vierde lid, voorgestelde termijn (vier weken).