


OPENBAAR MINISTERIE

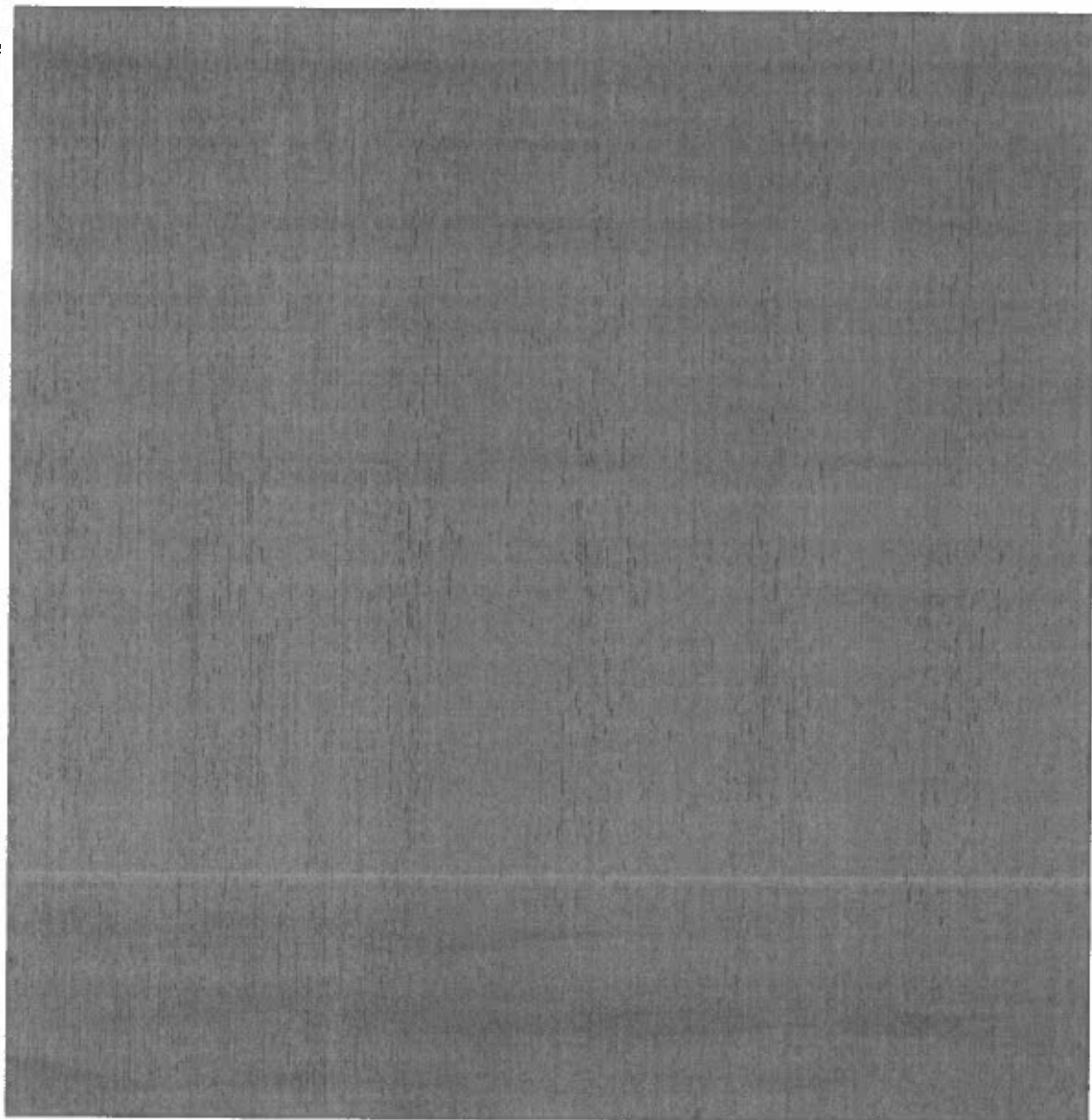
Parket-Generaal

Datum 5 december 2022
Tijd 15.00 – 16.00 uur
Locatie Webex
Onderwerp PO Rinus/Henk, drugsportefeuille lokaal veiligheidsbeleid
Opsteller 

Agenda

Het afgelopen PO is komen te vervallen, tussentijds hebben we via de mail de belangrijkste onderwerpen die spoed hadden besproken.
Hieronder som ik de belangrijkste onderwerpen op voor ons PO aanstaande maandag die we graag willen bespreken, met telkens een korte toelichting:

buiten reikwijdte



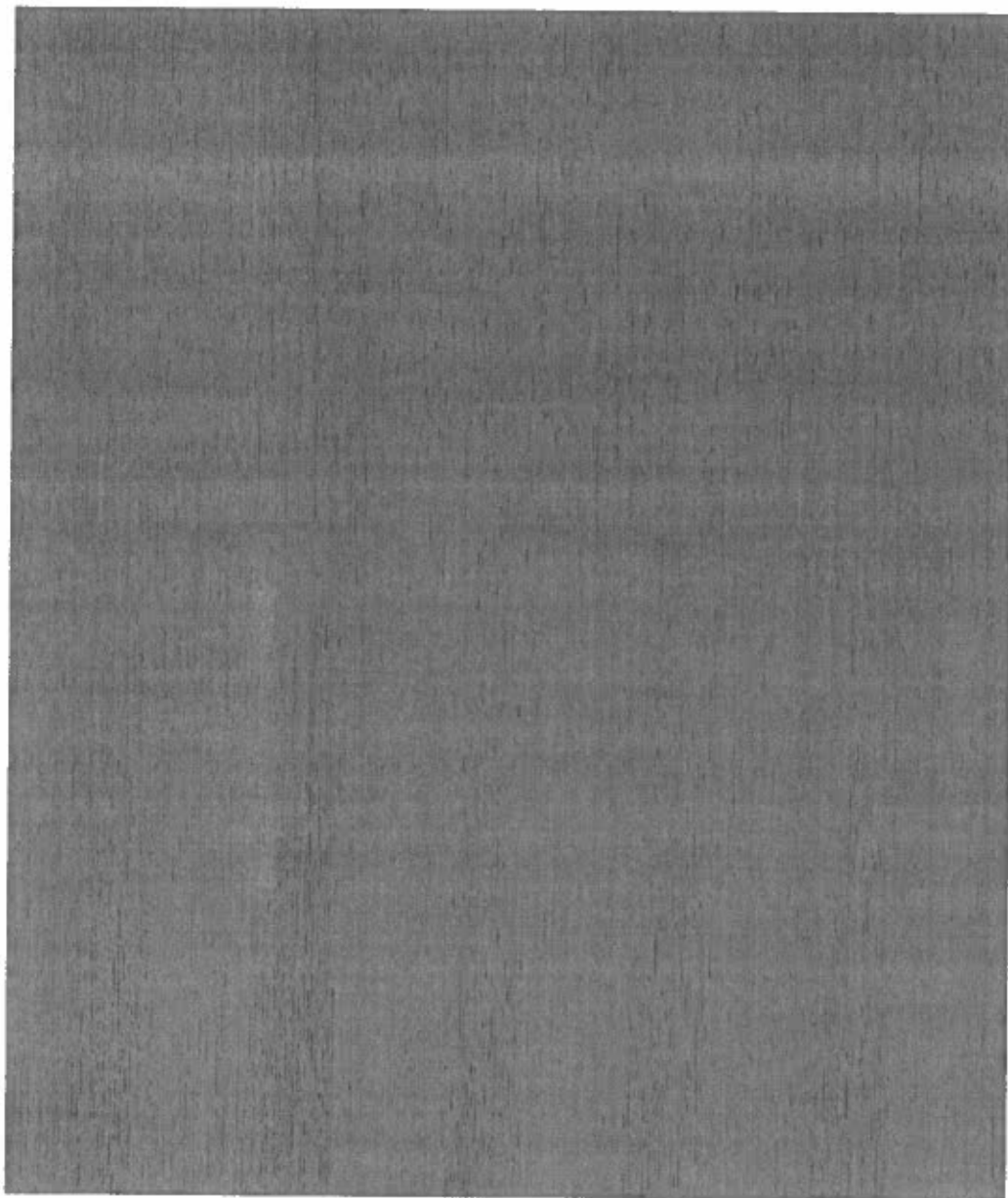
Agenda

Datum 5 december 2022

Opsteller [REDACTED]

Pagina 2/4

buiten reikwijdte



2. Wetgevingstraject lachgasverbod – stand van zaken

- Eerder speelde de problematiek rond het negatieve advies van de Raad van State t.a.v. het wetsvoorstel over het lachgasverbod. Het departement had ons gevraagd of wij in een Aanwijzing een oplossing konden bieden. Het WBOM heeft op ons verzoek een advies opgesteld en aangegeven dat het niet mogelijk is om de motiveringen van de uitzonderingen in een Aanwijzing op te nemen. Dit was ook de te verwachten uitkomst. Deze hebben we met politie en departement gedeeld.

buiten reikwijdte



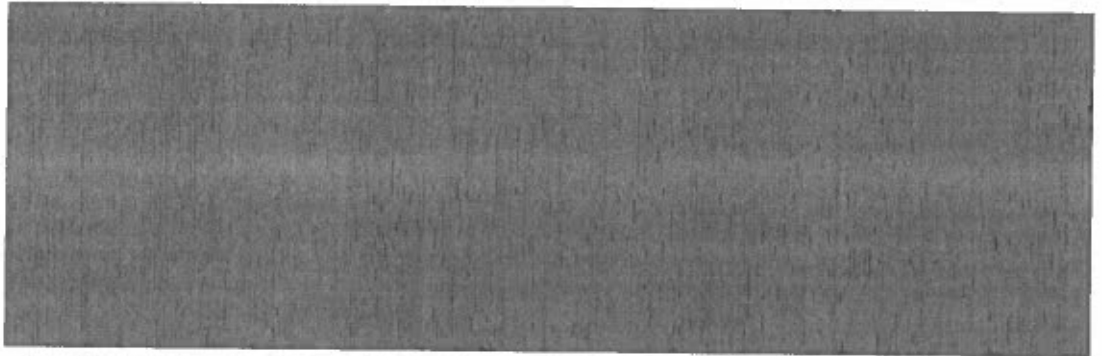
Agenda

Datum 5 december 2022

Opsteller [REDACTED]

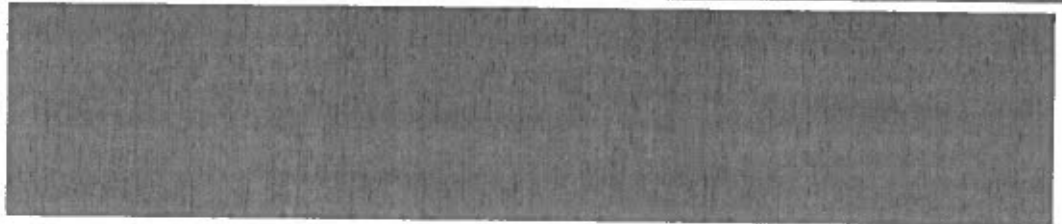
Pagina 3/4

buiten reikwijdte



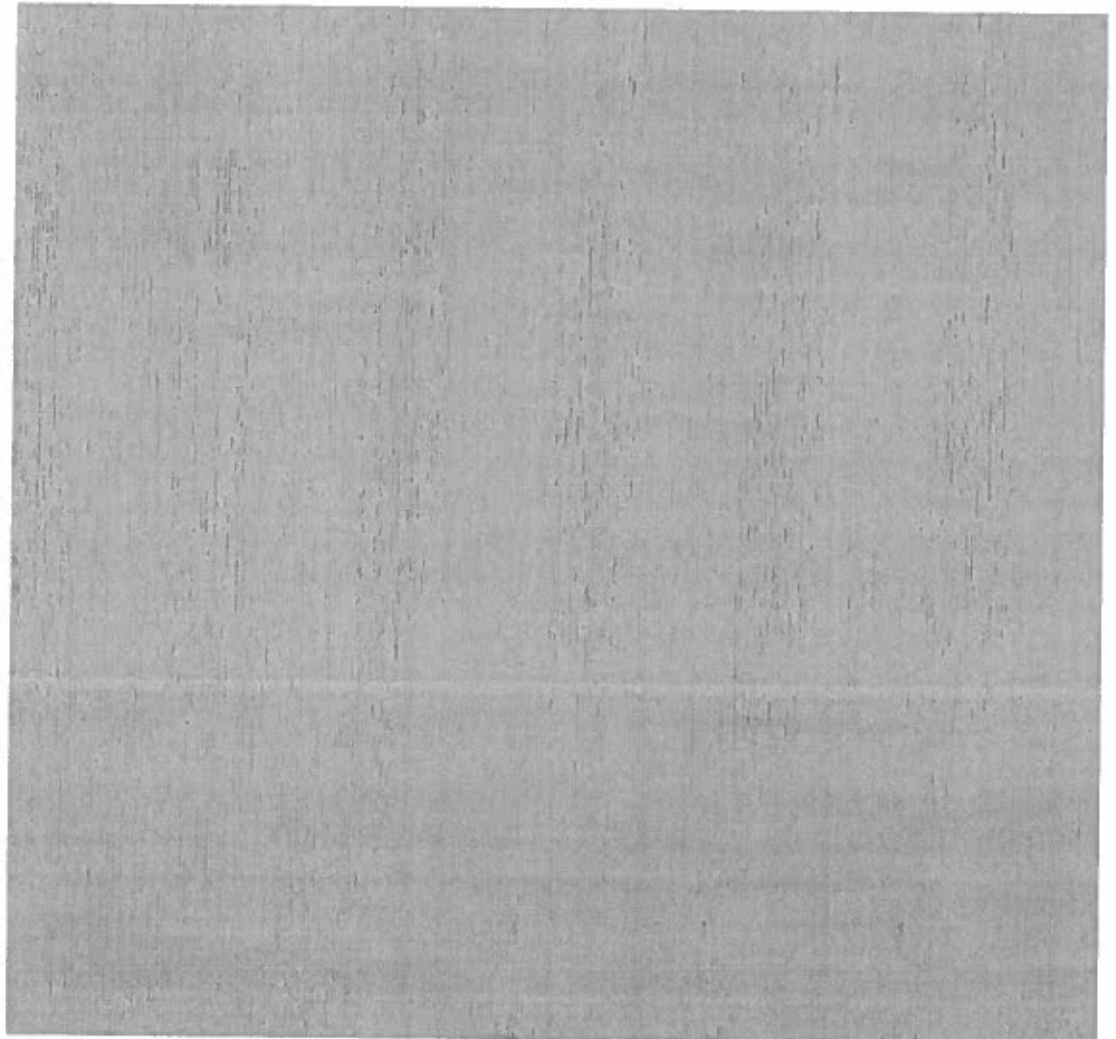
5.2.1

(persoonlijke
aantekening)



De afgelopen periode zaten we niet alleen veel met het ministerie aan tafel, ook is de portefeuille nauw betrokken bij het kweken van nieuwe jurisprudentie op meerdere vlakken n.a.l.v. een tweetal proefprocessen:

buiten reikwijdte



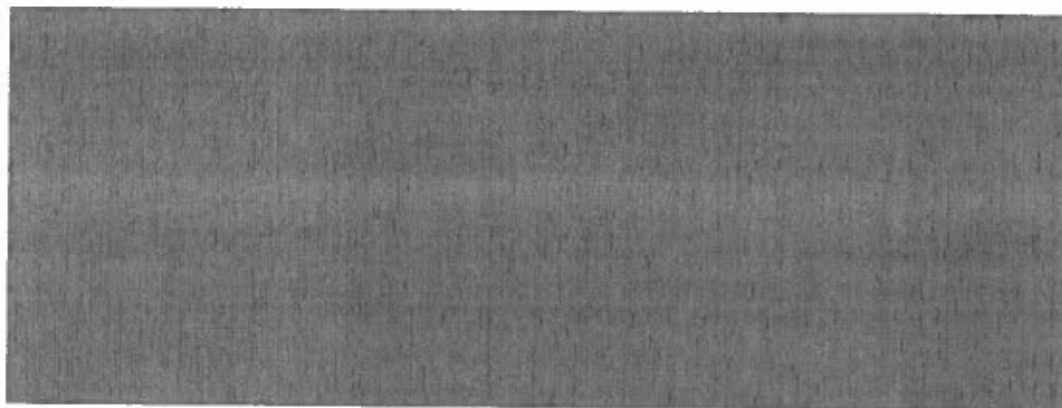
Agenda

Datum 5 december 2022

Opsteller [REDACTED]

Pagina 4/4

buiten reikwijdte



OPENBAAR MINISTERIE

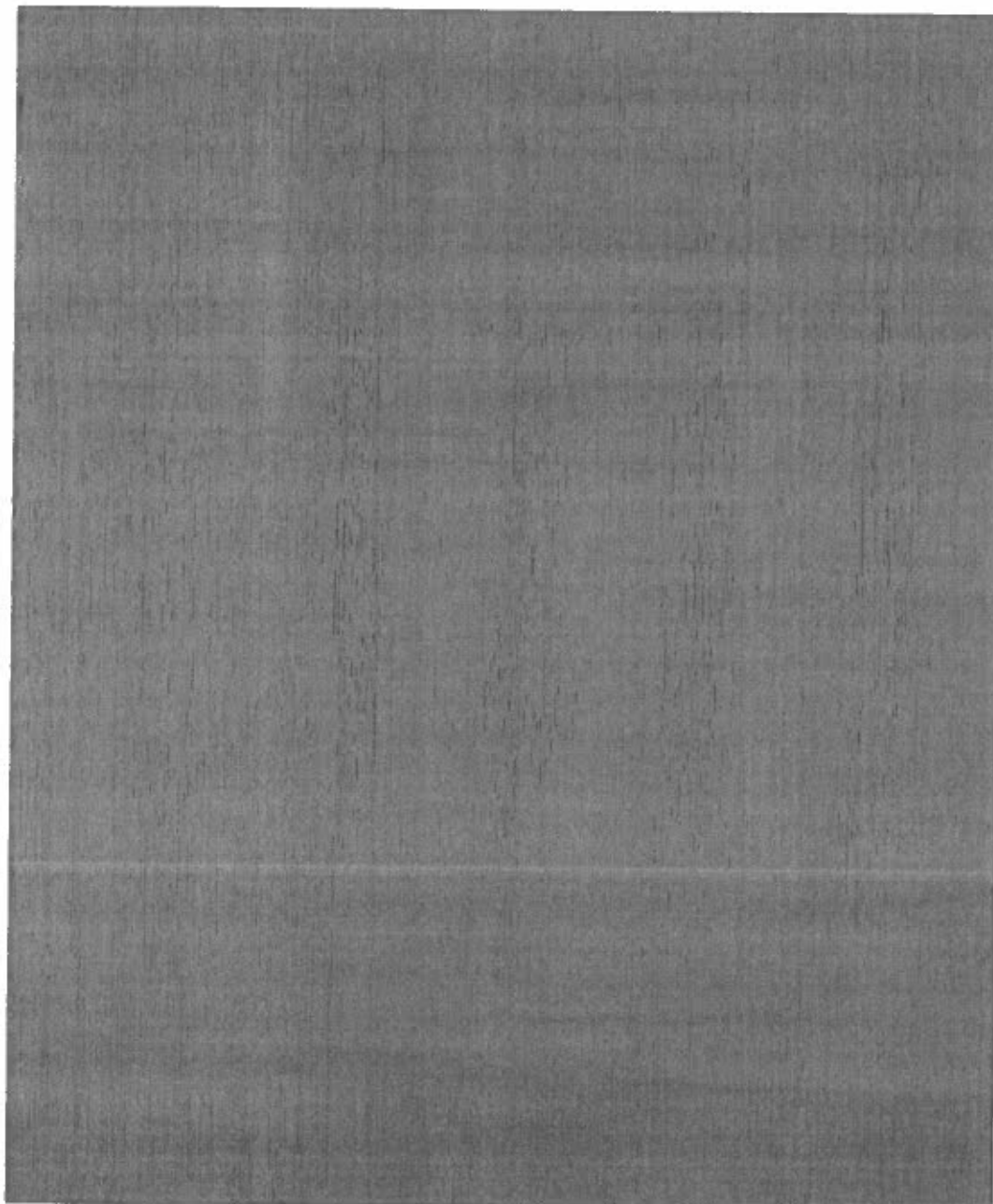
Parket-Generaal

Datum 5 december 2022
Tijd 15.00 – 16.00 uur
Locatie Webex
Onderwerp PO Rinus/Henk, drugsportefeuille lokaal veiligheidsbeleid
Opsteller ██████████

Agenda

Het afgelopen PO is komen te vervallen, tussentijds hebben we via de mail de belangrijkste onderwerpen die spoed hadden besproken.
Hieronder som ik de belangrijkste onderwerpen op voor ons PO aanstaande maandag die we graag willen bespreken, met telkens een korte toelichting:

buiten reikwijdte



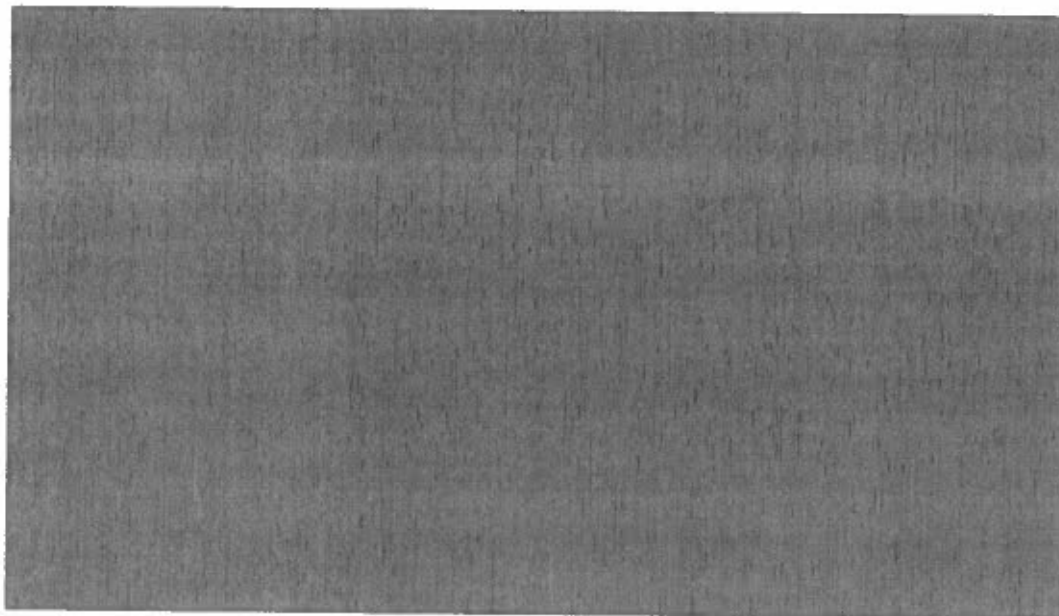
Agenda

Datum 5 december 2022

Opsteller [REDACTED]

Pagina 2/3

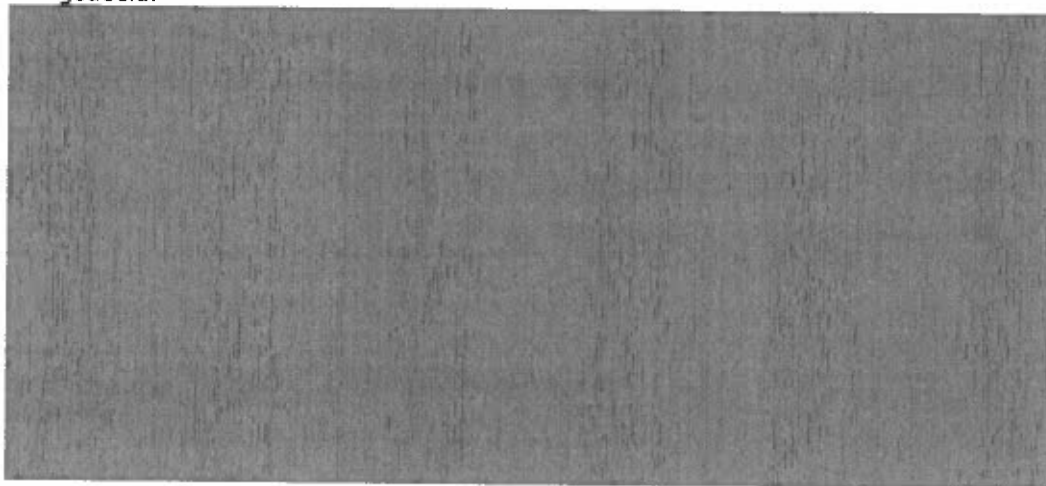
buiten reikwijdte



2. Wetgevingstraject lachgasverbod – stand van zaken

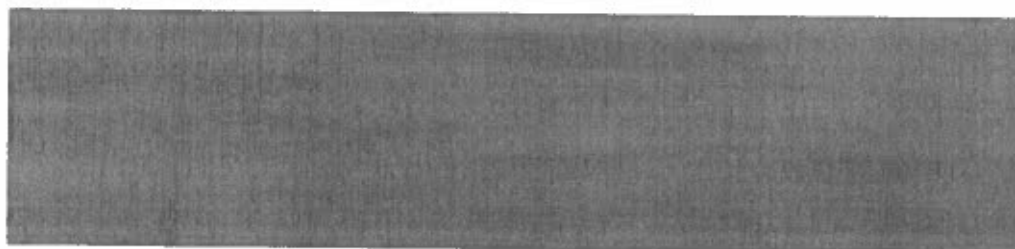
- Eerder speelde de problematiek rond het negatieve advies van de Raad van State t.a.v. het wetsvoorstel over het lachgasverbod. Het departement had ons gevraagd of wij in een Aanwijzing een oplossing konden bieden. Het WBOM heeft op ons verzoek een advies opgesteld en aangegeven dat het niet mogelijk is om de motiveringen van de uitzonderingen in een Aanwijzing op te nemen. Dit was ook de te verwachten uitkomst. Deze hebben we met politie en departement gedeeld.

buiten reikwijdte



De afgelopen periode zaten we niet alleen veel met het ministerie aan tafel, ook is de portefeuille nauw betrokken bij het kweken van nieuwe jurisprudentie op meerdere vlakken n.a.l.v. een tweetal proefprocessen:

buiten reikwijdte



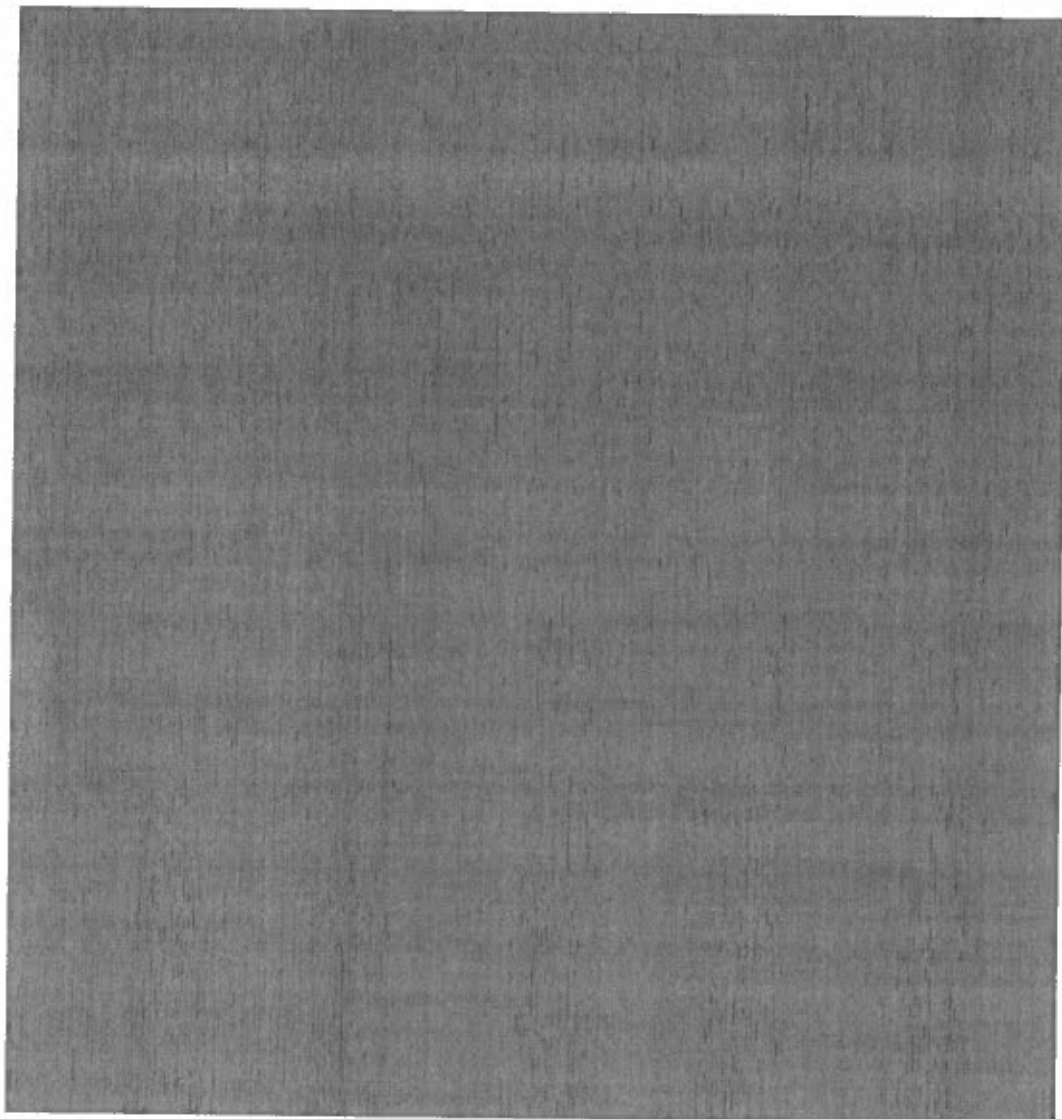
Agenda

Datum 5 december 2022

Opsteller [REDACTED]

Pagina 3/3

buiten reikwijdte



Uitwerking van de — in een voorgesteld artikel 15a Opiumwetbesluit neergelegde — uitzonderingen op een door aanpassing van lijst II bij de Opiumwet voorgesteld lachgasverbod
Artikel 3c, eerste lid, Opiumwet; betekenis bepaaldheidsgebod; toegankelijkheid normstelling

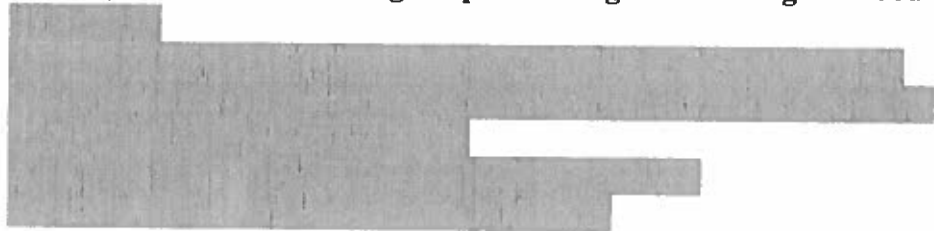
OPENBAAR MINISTERIE

1. Inleiding

- 1.1 Het rapport "Risicobeoordeling lachgas"*
- 1.2 Reactie van de verantwoordelijke bewindslieden op het CAM-rapport*
- 1.3 Internetconsultatie over een ontwerpbesluit met ontwerp-Nota van toelichting*
- 1.4 Aanbieding ontwerpbesluit met ontwerp-Nota van toelichting aan de Staten-Generaal*
- 1.5 Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State*
- 1.6 Verkenning mogelijkheid toelichting op uitzonderingen op een lachgasverbod in de Aanwijzing Opiumwet van het openbaar ministerie*
- 1.7 De aan ons gestelde vraag*

2. Uitwerking van de uitzonderingen op het voorgestelde lachgasverbod

5.1.2i, 5.2.1



2.6 Conclusie: hoe verder?

- 2.6.1 Uitwerking in artikel 15a Opiumwetbesluit, althans een formeel bindende regeling
- 2.6.2 Uitwerking uitzondering bestemming lachgas voor technische doeleinden
- 2.6.3 Andere formulering gewenst voor bepaalde handelingen in verband met de productie van of handel in lachgas
- 2.6.4 Uitwerking uitzondering bestemming lachgas als voedingsadditief

1. Inleiding

1.1 Het rapport “Risicobeoordeling lachgas”

In november 2019 werd op een bij brief van 23 april 2019 gedaan verzoek van de directeur Voeding, Gezondheidsbescherming en Preventie van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport door het Coördinatiepunt Assessment en Monitoring nieuwe drugs (CAM) het rapport “Risicobeoordeling lachgas” uitgebracht. Het CAM werd bij de totstandkoming van dit rapport ondersteund door de Commissie Risicobeoordeling nieuwe drugs. Lachgas — ofwel distikstofmonoxide (N₂O) — is een kleurloos, niet-irriterend, zoet geurend en zoet smakend gas. Lachgas kent verschillende legale toepassingen in de zorg, voedingsmiddelen en gastronomische sectoren en in technische industrieën. Lachgas wordt ook steeds vaker en in grotere hoeveelheden als recreatief roesmiddel gebruikt.

Het CAM-rapport bevat de conclusie dat, vergeleken met beoordelingen van andere verdovende middelen door de genoemde commissie, lachgas over het geheel hoog scoort op risico's. Daarom vindt de commissie, aldus het rapport, dat het gebruik van lachgas moet worden ontmoedigd en dat de beschikbaarheid moet worden beperkt. In het rapport worden in dit verband diverse aanbevelingen gedaan waaronder het opnemen van beperkende maatregelen over lachgas in de Algemene Plaatselijke Verordeningen en het voorlichten van potentiële gebruikers.¹

1.2 Reactie van de verantwoordelijke bewindslieden op het CAM-rapport

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (Blokhus) en de minister van Justitie en Veiligheid (Grapperhaus) lieten in hun reactie op het CAM-rapport bij brief van 9 december 2019 aan de Tweede Kamer weten dat zij op basis van de risicobeoordeling tot de conclusie waren gekomen dat het wenselijk is om lachgas op lijst II van de Opiumwet te plaatsen.² Genoemde lijst II is van belang voor de toepassing van artikel 3 Opiumwet:

“Het is verboden een middel als bedoeld in de bij deze wet behorende lijst II dan wel aangewezen krachtens artikel 3a, vijfde lid:

- A. binnen of buiten het grondgebied van Nederland te brengen;
- B. te telen, te bereiden, te bewerken, te verwerken, te verkopen, af te leveren, te verstrekken of te vervoeren;
- C. aanwezig te hebben;
- D. te vervaardigen.”

De laatstgenoemde brief bevat in dit verband onder meer de volgende passage:

“In lijn met de visie van de Commissie Risicobeoordeling zou plaatsing onder de Opiumwet zonder verdere maatregelen echter onevenredig belastend zijn omdat dan alle toepassingsvormen van lachgas — ook de oorspronkelijke eigenlijke toepassingen — zouden worden verboden. Dit willen wij nadrukkelijk voorkomen. Wij zijn daarom voornemens het Opiumwetbesluit aan te passen en daarin de “ei-

¹ Zie voor de conclusies en aanbevelingen in het bijzonder hoofdstuk 4 van het rapport.

² Zie *Kamerstukken II 2019/20, 24077, nr. 452, p. 4*.

genlijke toepassing” van lachgas vrij te stellen van de Opiumwetverboden. Om de aanbieders van de oorspronkelijke eigenlijke toepassingen van lachgas zo min mogelijk te raken met de voorgestelde maatregel, wordt ingezet op een algemene uitzondering op de verboden van de Opiumwet. Daarmee wordt voorkomen dat er individuele ontheffingen moeten worden aangevraagd. Het is dus belangrijk dat er een werkbare definitie van “eigenlijke toepassingen van lachgas” wordt vastgesteld. Zowel ten behoeve van de “eigenlijke” aanbieders en gebruikers zoals groothandels, detailhandel, de voedingsmiddelenbranche, gasproducenten en technische industrieën als ten behoeve van handhaving door politie en OM.”³

1.3 Internetconsultatie over een ontwerpbesluit met ontwerp-Nota van toelichting

Conform de conclusie in de laatstgenoemde brief zag in het voorjaar van 2020 een ontwerpbesluit met een relatief uitvoerige ontwerp-Nota van toelichting het licht. Volgens het — op artikel 3a, tweede lid, Opiumwet gebaseerde — artikel II van het ontwerpbesluit wordt lijst II van de Opiumwet zo gewijzigd dat daaraan distikstofmonoxide (N₂O) wordt toegevoegd. Volgens het — op artikel 3c, eerste lid, Opiumwet gebaseerde — artikel I van dit ontwerpbesluit wordt na artikel 15 van het Opiumwetbesluit een artikel 15a ingevoegd volgens welk artikel de verboden in artikel 3, aanhef en onder A, B, C en D, van de Opiumwet ten aanzien van distikstofmonoxide niet van toepassing zijn wanneer het distikstofmonoxide bestemd is voor technische of gastronomische doeleinden. De genoemde ontwerp-Nota van toelichting bevat uitvoerige paragrafen (2.1 en 2.2) van in totaal bijna acht pagina's waarin, niet bindend, vrij sterk verhalend en niet altijd geheel duidelijk, met diverse soms gecompliceerde voorbeelden het kader wordt geschetst waarbinnen de handelingen met lachgas voor technische en gastronomische doeleinden plaatsvinden. In die paragrafen worden ook diverse situaties aangeduid waarin het lachgas geacht wordt niet bestemd te zijn voor technische of gastronomische doeleinden.

Van 12 juni 2020 tot en met 11 juli 2020 vond een internetconsultatie over het ontwerpbesluit plaats. Aan iedereen werd aldus de mogelijkheid geboden om op het ontwerpbesluit te reageren. Er werden in totaal 58 reacties ingediend. Zowel bedrijven en maatschappelijke instellingen als burgers reageerden.⁴ Buiten de internetconsultatie om adviseerden diverse instanties, waaronder het openbaar ministerie, over het ontwerpbesluit.⁵

1.4 Aanbieding ontwerpbesluit met ontwerp-Nota van toelichting aan de Staten-Generaal

Bij brieven van 1 november 2021 van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport werd het ontwerpbesluit in het kader van de wettelijk voorgeschreven voorhangprocedure⁶ aangeboden aan de Eerste Kamer en Tweede Kamer.⁷ Het ontwerpbesluit en

³ Zie *Kamerstukken II 2019/20*, 24077, nr. 452, p. 5.

⁴ Zie p. 1 van het Consultatieverslag Lachgasbesluit.

⁵ Hun inbreng en de reacties daarop zijn te vinden in de ontwerp-Nota van toelichting bij de hieronder genoemde voorhangprocedure (bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 35954, nr. 1).

⁶ Zie artikel 3a, vierde lid, Opiumwet: “Een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het eerste, tweede en derde lid, wordt niet vastgesteld dan nadat vier weken zijn verstreken nadat het ontwerp van de maatregel is overgelegd aan de beide Kamers der Staten-Generaal en binnen die termijn niet door of namens een van beide Kamers de wens te kennen wordt gegeven dat het in het ontwerp van de maatregel geregelde onderwerp wordt geregeld bij wet.” Vol-

de bijbehorende ontwerp-Nota van toelichting zoals die toen — onder meer na verwerking van commentaar uit de consultaties — waren komen te luiden, waren bij de brieven gevoegd.⁸

Het ontwerpbesluit verschilde op dat moment nauwelijks van de eerdere consultatieversie van het ontwerpbesluit en was ook op dezelfde Opiumwetbepalingen gebaseerd. De zinsnede “bestemd (...) voor technische of gastronomische doeleinden” was vervangen door de zinsnede “bestemd (...) voor technische doeleinden of als voedingsadditief”.⁹ De ontwerp-Nota van toelichting had meer aanpassingen ondergaan.¹⁰ Deze aangepaste ontwerp-Nota van toelichting bevat uitvoeriger paragrafen (2.2 en 2.3) dan voorheen waarin, nog steeds niet bindend, vrij sterk verhalend en niet altijd geheel duidelijk, met diverse soms gecompliceerde voorbeelden het kader wordt geschetst waarbinnen de handelingen met lachgas voor technische doeleinden en als voedingsadditief plaatsvinden. In die paragrafen worden ook diverse situaties aangeduid waarin het lachgas geacht wordt niet bestemd te zijn voor technische doeleinden of als voedingsadditief. In de aangepaste ontwerp-Nota van toelichting komt ook de volgende passage voor:

“Daarnaast leent de Opiumwet zich niet voor het stellen van uitgebreide gebruiksvoorschriften, omdat de wet ervan uitgaat dat een stof overwegend wordt gebruikt als drug en geen of een beperkt aantal andere toepassingen kent. Het is daarom niet mogelijk de gebruiksvoorschriften in het besluit zelf op te nemen. De gebruiksvoorschriften in de toelichting zijn bedoeld om een handvat te bieden voor welk type handelingen wel of niet onder de uitgezonderde toepassingen valt. Overigens wordt thans, met de verheldering van het voorgestelde artikel 15a en de aanvulling en verheldering van de toelichting, naar het oordeel van de regering een helder kader geboden voor de handhaving van het voorgestelde verbod.”

Het ontwerpbesluit en de ontwerp-Nota van toelichting gaven de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport aanleiding tot relatief veel vragen en opmerkingen voor de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Die vragen en opmerkingen werden op 29 november 2021 aan hem voorgelegd. Bij brief van 17 december 2021 beantwoordde de staatssecretaris de vragen.¹¹ Hierbij stelde hij onder meer het volgende:

“Het voorgelegde ontwerpbesluit kent een voor de Opiumwet ongebruikelijke opzet, omdat in de regel stoffen die op Lijst I of Lijst II bij de Opiumwet geplaatst worden volledig, dan wel bijna volledig, verboden (kunnen) worden. Bij plaatsing van lachgas op Lijst II is dit geen mogelijkheid, omdat lachgas ook verschillende

gens de brieven geschiedt op grond van deze bepaling de voordracht aan de Koning ter verkrijging van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het ontwerpbesluit niet eerder dan vier weken nadat het ontwerpbesluit aan beide Kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

⁷ Zie *Kamerstukken II 2021/22*, 35954, nr. 1.

⁸ Zie de bijlagen bij *Kamerstukken II 2021/22*, 35954, nr. 1.

⁹ Naar aanleiding van het advies van het College van procureurs-generaal was de uitzonderingsgrond in het voorgestelde artikel 15a Opiumwetbesluit aldus verhelderd en was de toelichting aangevuld en verhelderd. Zie p. 25 van de ontwerp-Nota van toelichting.

¹⁰ Onder meer bij de omschrijving van de handelingen met lachgas voor technische doeleinden en als voedingsadditief (zie hierna), de aanduiding van de financiële gevolgen en de weergave van de resultaten van advisering en consultatie.

¹¹ Zie *Kamerstukken II 2021/22*, 35954, nr. 2.

eigenlijke toepassingen kent. Dit betreft een unieke situatie, waardoor ervoor is gekozen via regulering van het product eisen te stellen aan het gebruik van lachgas. De in de nota van toelichting vermelde voorschriften hebben het karakter van een beleidsregel, die bij de handhaving zal worden gehanteerd. De regering acht voorgaande route de meest geëigende om lachgas zo snel mogelijk te reguleren.”¹²

alsmede

“Naar aanleiding van het advies van het OM en de politie is de uitzonderingsgrond in het voorgestelde artikel 15a van het Opiumwetbesluit verhelderd — de uitzondering voor gastronomische doeleinden is vervangen door het gebruik als voedingsadditief — en de toelichting aangevuld en verhelderd. In de toelichting is de reikwijdte van de uitzonderingsgronden verhelderd en is een nieuwe paragraaf (2.4) opgenomen, waarin wordt ingegaan op de betekenis van de aanwijzingen voor de opsporing en vervolging.”¹³

en

“In de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit is uiteengezet wanneer lachgas bestemd is voor technische doeleinden of als voedingsadditief. 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.”¹⁴

Deze beantwoording gaf de genoemde vaste commissie aanleiding om opnieuw vragen en opmerkingen aan hem voor te leggen. Dit geschiedde op 20 december 2021. Bij brief van 12 april 2022 werden de nieuwe vragen (door de nieuwe staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (Van Ooijen) beantwoord.¹⁵ Hierbij stelde deze onder meer:

“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. (...) 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.”¹⁶

1.5 Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State

Op 30 mei 2022 werd het ontwerpbesluit bij de Afdeling advisering van de Raad van State aanhangig gemaakt. In haar op 13 juli 2022 vastgestelde advies is deze Afdeling kritisch. De door haar opgestelde samenvatting van haar advies geeft kernachtig en helder haar opvatting weer:

“Toegevoegde waarde en handhaafbaarheid

De Afdeling advisering vraagt waarom de regering een algemeen lachgasverbod het meest passend vindt om het gebruik en aanbod van lachgas te beperken. Een

¹² Zie *Kamerstukken II* 2021/22, 35954, nr. 2, p. 18.

¹³ Zie *Kamerstukken II* 2021/22, 35954, nr. 2, p. 24.

¹⁴ Zie *Kamerstukken II* 2021/22, 35954, nr. 2, p. 27 en 28.

¹⁵ Zie *Kamerstukken II* 2021/22, 35954, nr. 3.

¹⁶ Zie *Kamerstukken II* 2021/22, 35954, nr. 3, p. 7.

algemeen verbod is ingewikkeld, omdat lachgas veel legale toepassingen heeft en er dus ook veel uitzonderingen op het verbod moeten komen. Er zouden ook andere maatregelen genomen kunnen worden die minder ingewikkeld en ingrijpend zijn, zoals maatregelen op het gebied van preventie, voorlichting en monitoring. Bovendien moeten de politie en het Openbaar Ministerie genoeg personeel hebben voor de handhaving van een algemeen verbod. Door de krapte op de arbeidsmarkt is het de vraag of dat realistisch is.

De Afdeling adviseert daarom om in de toelichting te motiveren waarom een combinatie van minder ingrijpende maatregelen op dit moment niet genoeg is om het gebruik en aanbod van lachgas te beperken. Als de regering die motivering niet kan geven, adviseert de Afdeling om af te zien van de invoering van een algemeen lachgasverbod.

Uitwerking van de uitzonderingen

Als de regering er toch voor kiest om een algemeen lachgasverbod in te voeren, vindt de Afdeling dat de specifieke criteria voor de toepassing van de uitzonderingen moeten worden geregeld in nadere regelgeving. Die criteria staan momenteel alleen beschreven in de nota van toelichting. Daarmee hebben die criteria nog geen formeel bindende kracht. Het is voor zowel burgers als de handhavende partijen erg belangrijk om duidelijkheid en houvast te hebben over de toepassing van de uitzonderingen op het algemene lachgasverbod. Het is daarom volgens de Afdeling nodig dat de beschreven criteria wel formeel bindende kracht krijgen. Het advies is daarom om een wetsvoorstel te maken dat wettelijke grondslagen regelt voor het stellen van regels die de uitzonderingen op het lachgasverbod afbakenen en inkaderen.”

In de volledige tekst van het advies wordt over de uitwerking van de uitzondering het volgende opgemerkt:

“a. De nota van toelichting

Zoals hiervoor beschreven, zondert het ontwerpbesluit de toepassing van lachgas voor technische doeleinden en als voedingsadditief uit van het algemene verbod. In de nota van toelichting is zeer gedetailleerd een groot aantal omstandigheden en criteria opgenomen die erop duiden dat het lachgas in die gevallen niet bestemd is voor deze legale doeleinden. (...)

Zowel in de consultatie als in de voorhangprocedure is door verschillende betrokkenen aandacht gevraagd voor de wijze waarop de uitzonderingen zijn uitgewerkt. (...) De nota van toelichting stelt dat, indien verkopers zich niet houden aan de in de toelichting gestelde criteria, zij zich in beginsel schuldig maken aan een overtreding van het lachgasverbod. Volgens de nota van toelichting is deze systematiek helder en is het niet nodig om de gestelde criteria vast te leggen in flankerende regelgeving.

Het is volgens de nota van toelichting niet mogelijk de gebruiksvoorschriften in het besluit zelf op te nemen. Er ontbreekt daartoe een duidelijke wettelijke grondslag. Het opstellen van richtlijnen voor de handhaving van het lachgasverbod valt volgens de nota van toelichting onder de verantwoordelijkheid van het OM (...) Gedurende de voorhangprocedure stelde de staatssecretaris dat de voorschriften uit de nota van toelichting dienen te worden opgevat als beleidsregels, maar deze stelling wordt niet herhaald in de nota van toelichting. (...) Het gaat dan niet om algemeen verbindende voorschriften.

b. Beoordeling

Het is nodig dat de in de nota van toelichting beschreven criteria worden neergelegd in nadere regelgeving, bij voorkeur in een algemene maatregel van bestuur. Daarmee krijgen deze criteria formeel bindende kracht. Daartoe dient een adequate wettelijke grondslag te worden gecreëerd. Het is voor zowel burgers als voor de partijen die het verbod moeten handhaven, van wezenlijk belang om te weten welke situaties precies onder deze algemeen geformuleerde uitzonderingen vallen, dus waaraan zij zich hebben te houden. Dit geldt temeer omdat het gaat om uitzonderingen op een strafbaar feit, alsmede de beperkingen op die uitzonderingen. Houvast en duidelijkheid hierover is van fundamenteel belang voor de rechtszekerheid en voor de handhaafbaarheid van het verbod. Het is in dit licht niet voldoende om de in de nota van toelichting gestelde nadere voorwaarden als beleidsregels te beschouwen.

De Afdeling adviseert daarom een voorstel van wet voor te bereiden dat voorziet in een toereikende wettelijke grondslag voor het stellen van regels die de uitzonderingen op het lachgasverbod afbakenen en inkaderen.”

1.6 Verkenning mogelijkheid toelichting op uitzonderingen op een lachgasverbod in de Aanwijzing Opiumwet van het openbaar ministerie

Het ministerie van Justitie en Veiligheid verkent op het ogenblik (naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State) het al dan niet bestaan van de mogelijkheid dat het openbaar ministerie een deel van de concept-Nota van toelichting (overneemt en) opneemt in een aanwijzing van het OM teneinde de uitzonderingen op het verbod op lachgas (wanneer lachgas wordt geplaatst op lijst II van de Opiumwet) in te kaderen en toe te lichten. Dat deel zou dan niet meer in de Nota van toelichting opgenomen hoeven te worden. Er wordt in dat verband een vergelijking getrokken met de opname in de Aanwijzing Opiumwet van het openbaar ministerie¹⁷ van de AHOJGI-criteria bij coffeeshops.

1.7 De aan ons gestelde vraag

Op 20 september 2022 is ons door [REDACTED], [REDACTED] bij de afdeling Beleid en Strategie van het parket-generaal, per e-mail de vraag voorgelegd of het mogelijk is om de door het ministerie van Justitie en Veiligheid aangeduide weg met betrekking tot de uitzonderingen op het (door de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voorgestane) lachgasverbod in te slaan. Kort daarvoor hadden mr. H. van der Meijden, plaatsvervangend hoofdofficier van justitie bij het arrondissementsparket Limburg, en [REDACTED] bij de afdeling Beleid en Strategie van het parket-generaal, laten blijken twijfels te hebben over het bestaan van de hier bedoelde mogelijkheid.

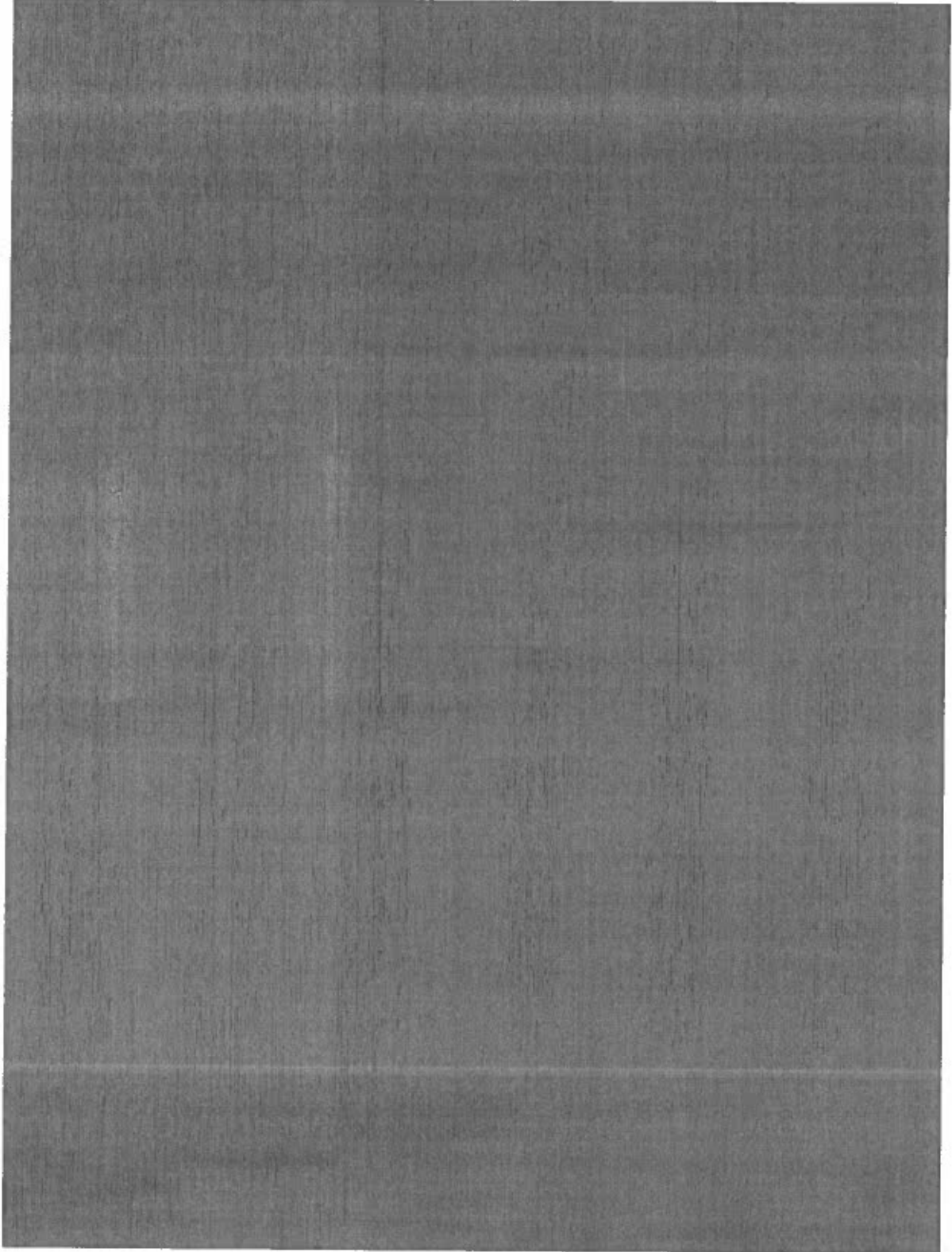
Hierna gaan wij in het onderhavige advies, gelet op de aan ons gestelde vraag, uitsluitend in op de uitwerking van de uitzonderingen op het (thans nog niet gerealiseerde) lachgas-

¹⁷ Zie *Staatscourant* 2015, nr. 5391 (met name onderdeel 3.4 van de Aanwijzing Opiumwet).

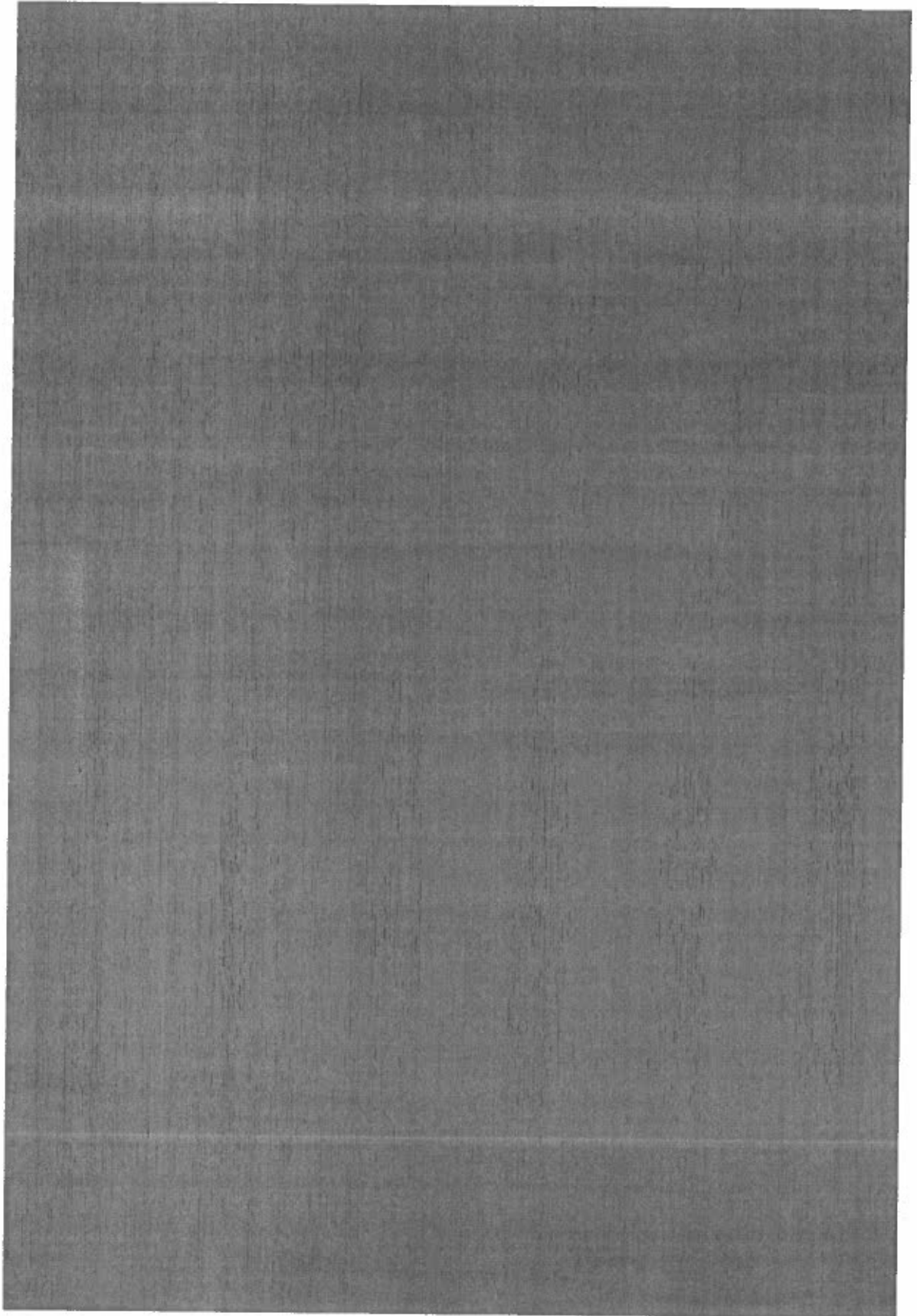
verbod. Ons antwoord op de gestelde vraag is te vinden in hoofdstuk 2 van dit advies. In onderdeel 2.6 van dit advies is onze conclusie neergelegd.

2. Uitwerking van de uitzonderingen op het voorgestelde lachgasverbod

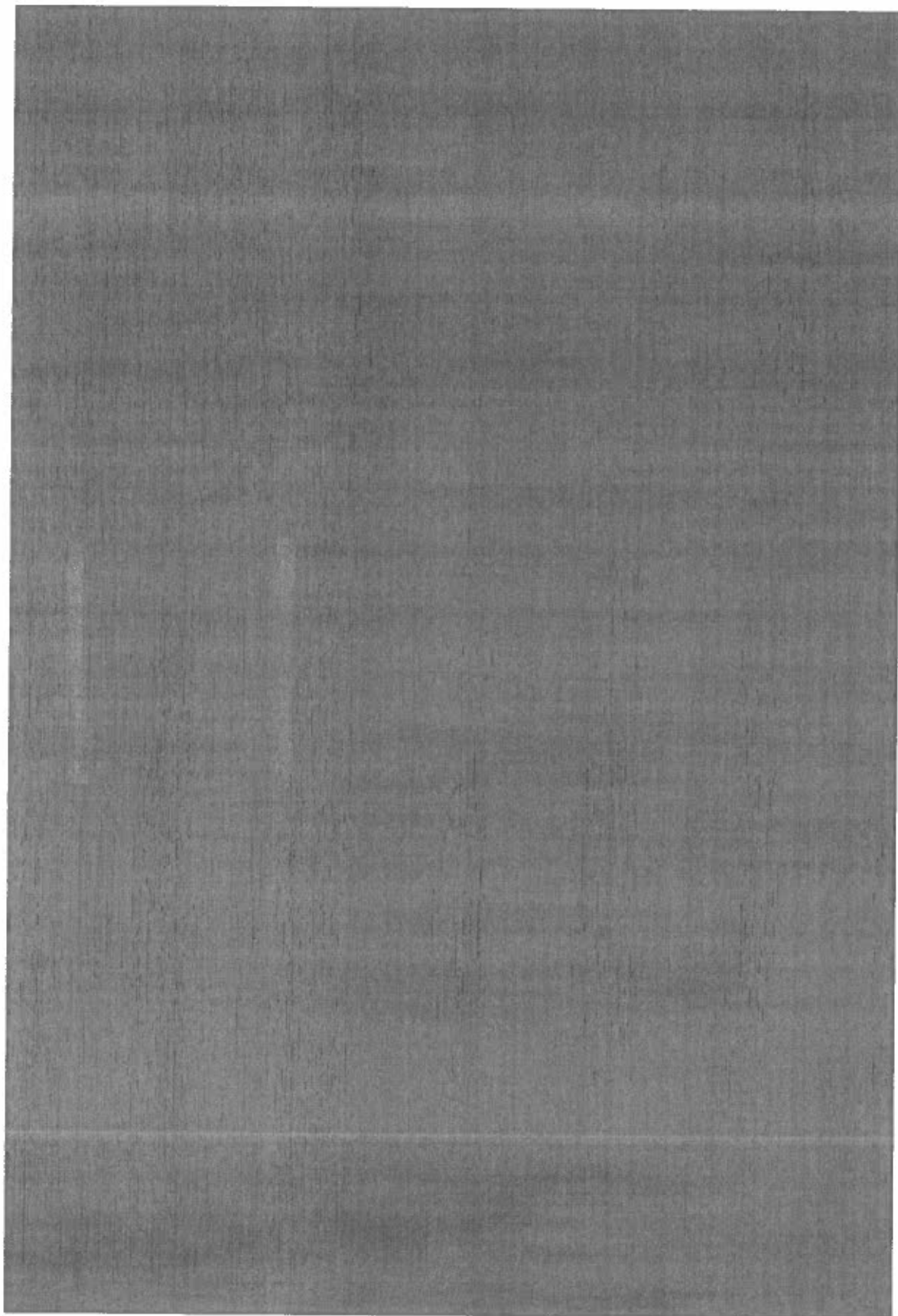
5.1.2i, 5.2.1



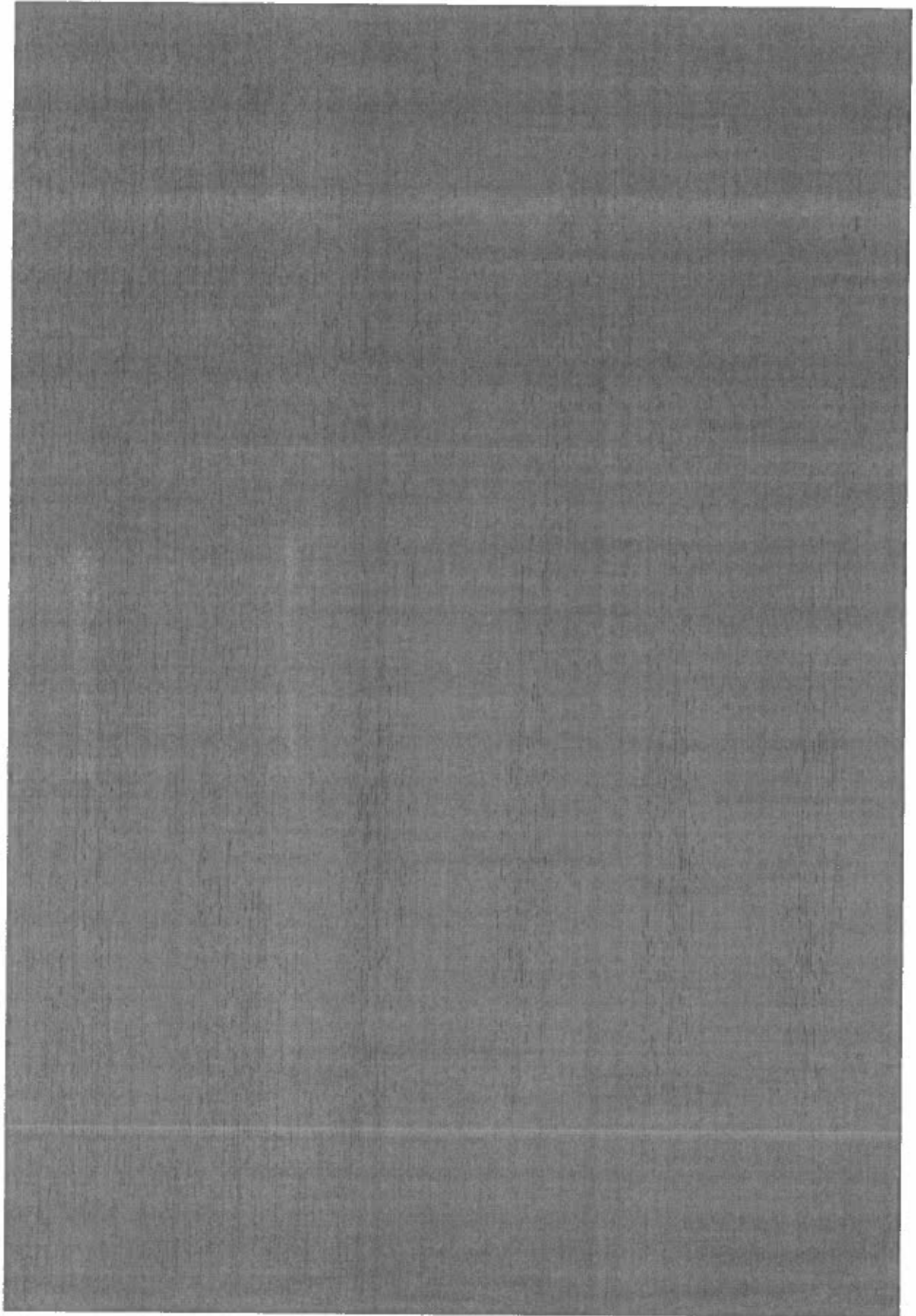
5.1.2i, 5.2.1



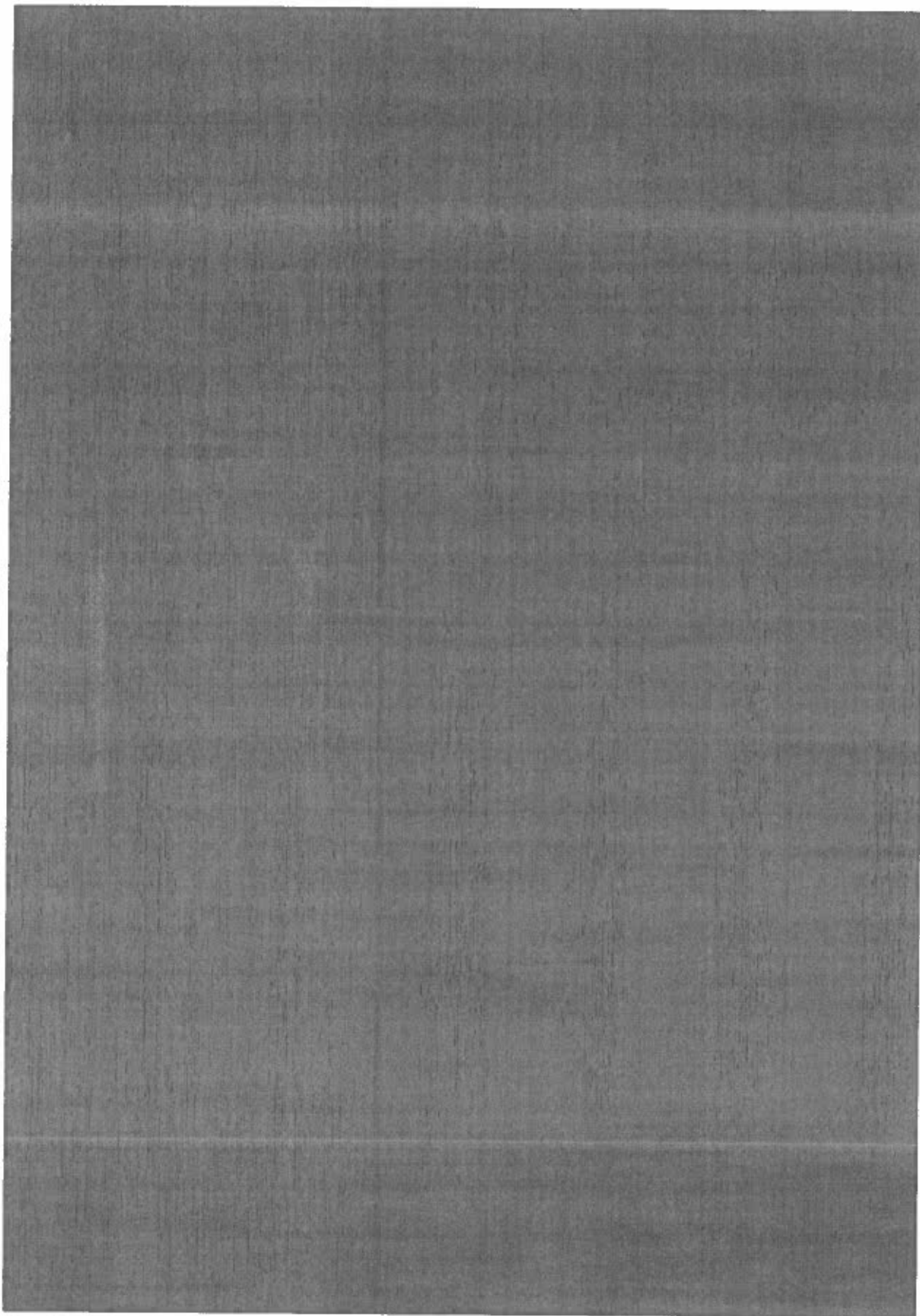
5.1.2i, 5.2.1



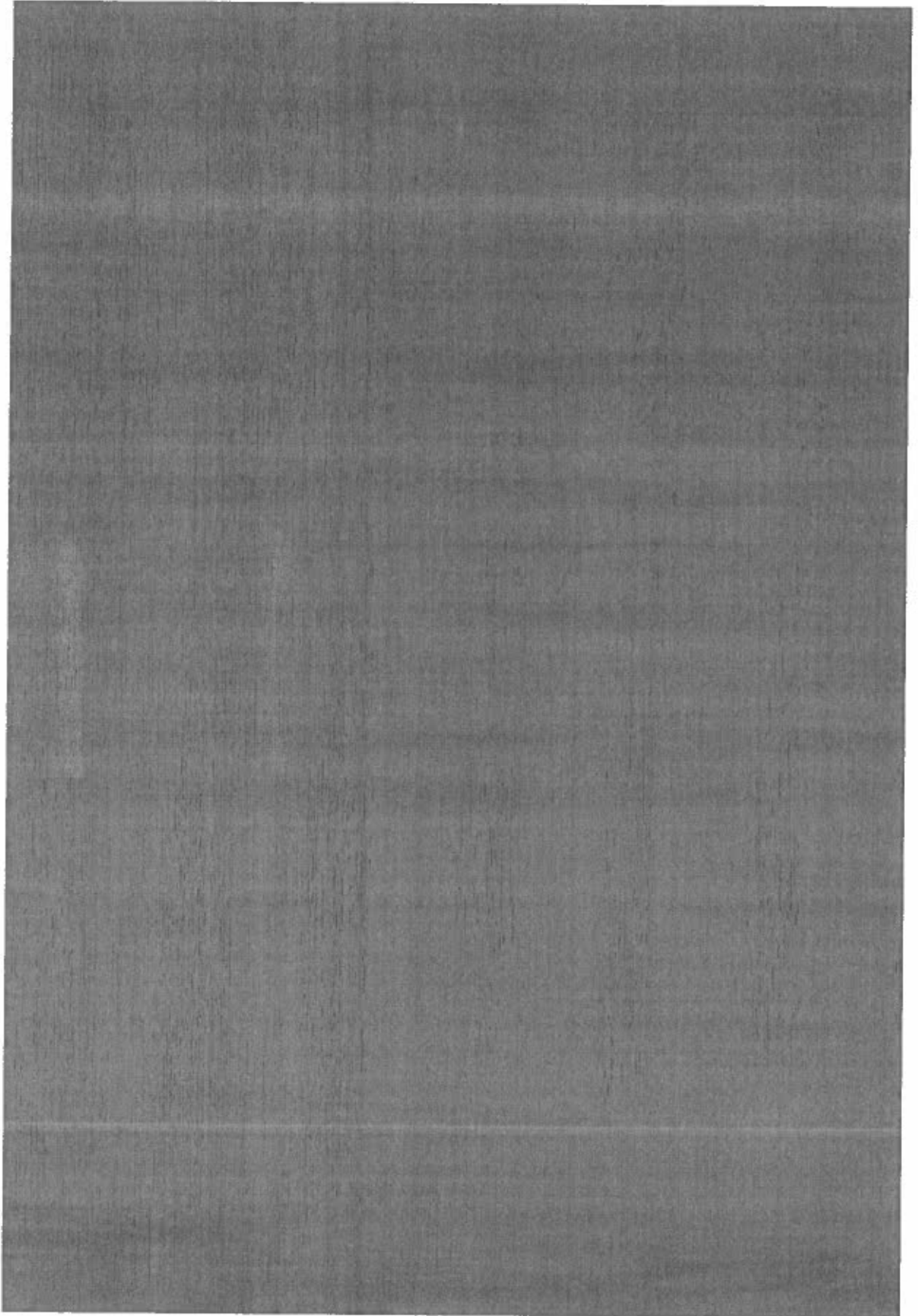
5.1.2i, 5.2.1



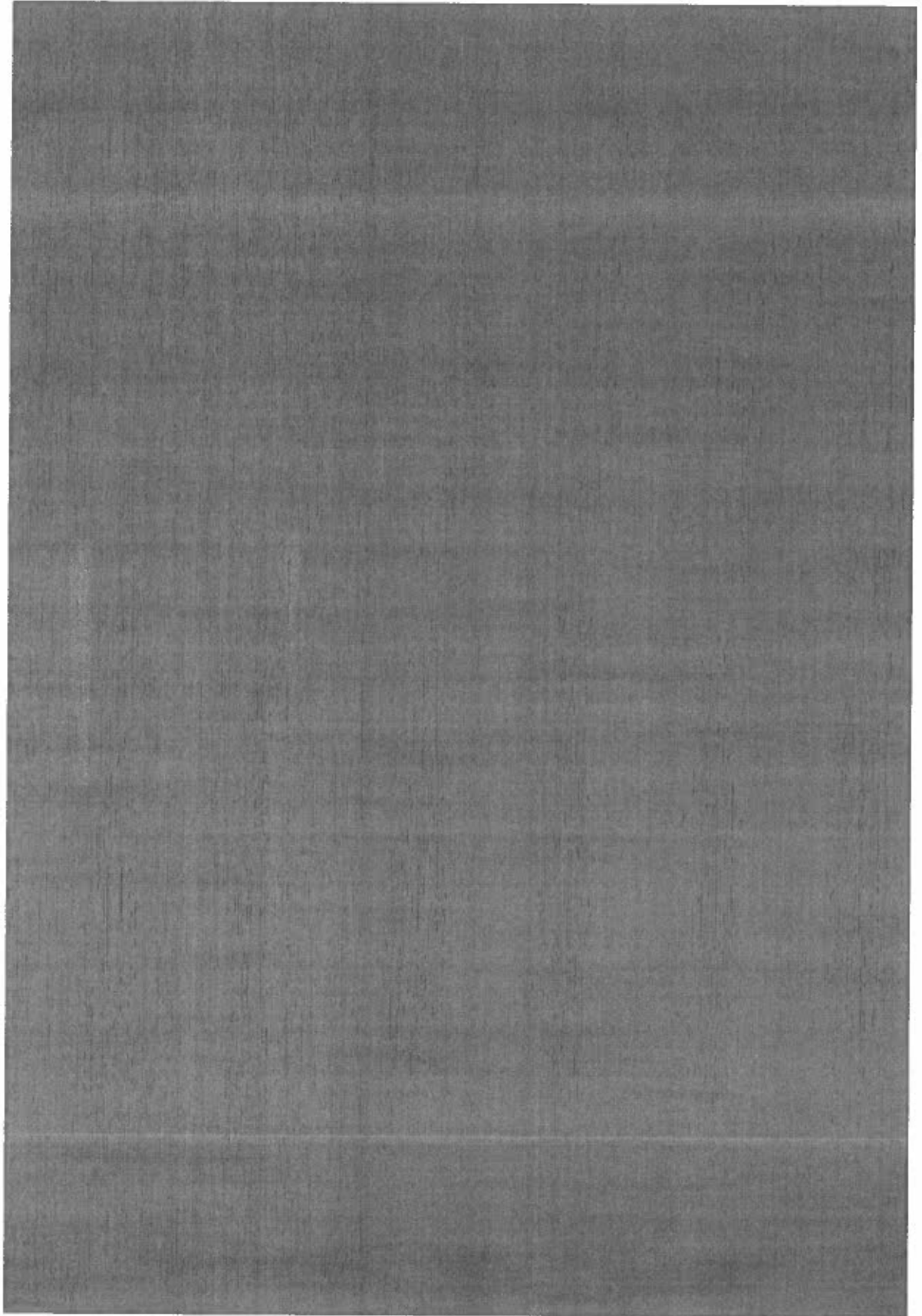
5.1.2i, 5.2.1



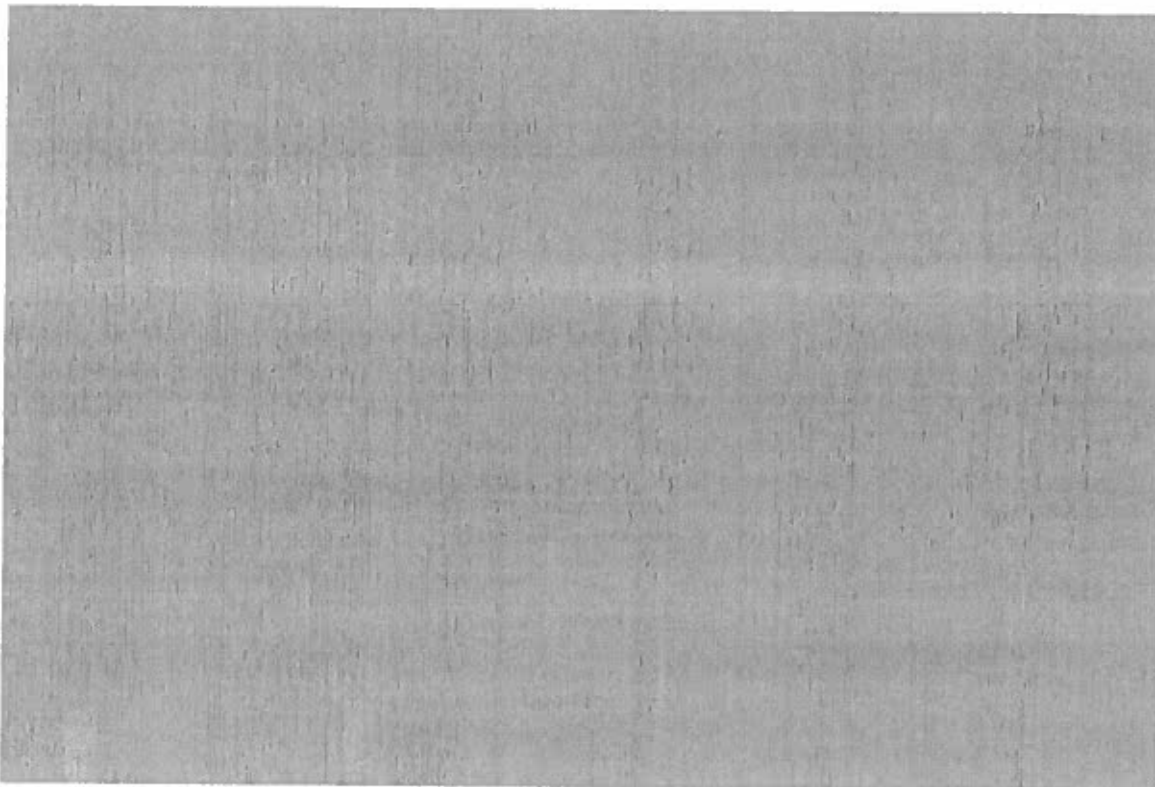
5.1.2i, 5.2.1



5.1.2i, 5.2.1



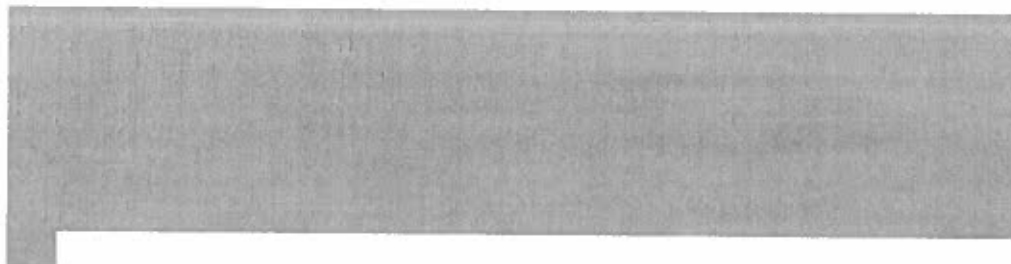
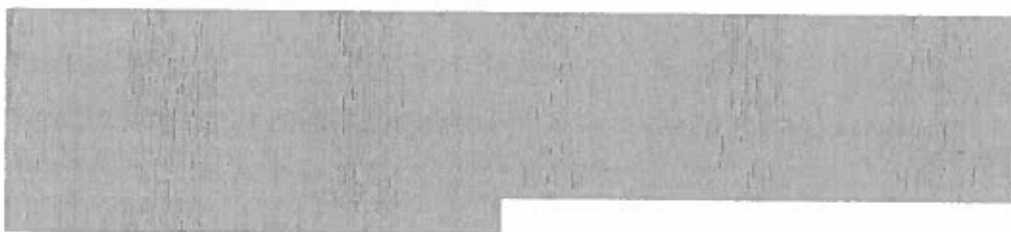
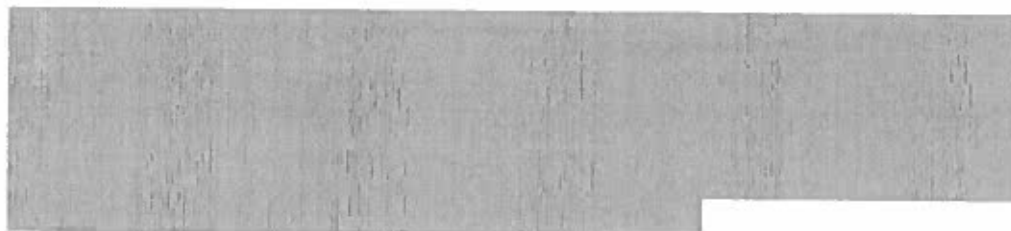
5.1.2i, 5.2.1



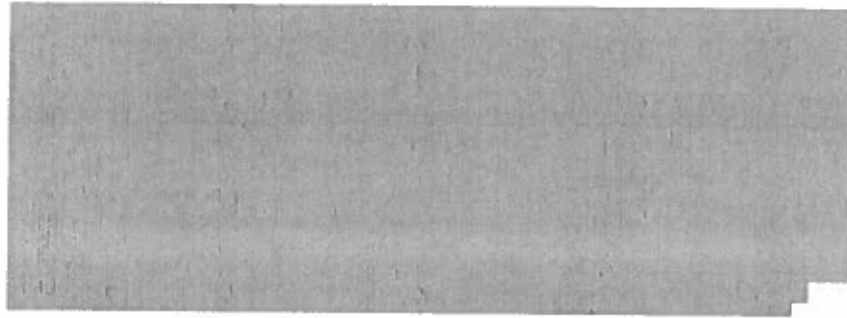
2.6 Conclusie: hoe verder?

2.6.1 Uitwerking in artikel 15a Opiumwetbesluit, althans een formeel bindende regeling

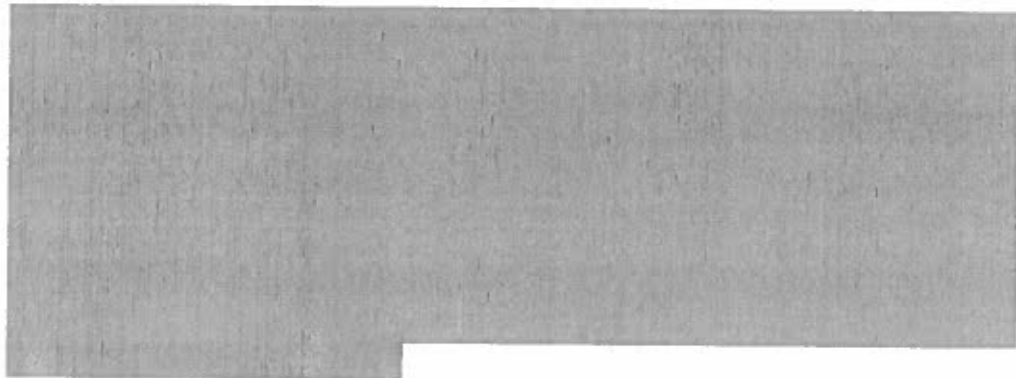
5.1.2i, 5.2.1



5.1.2i, 5.2.1



5.1.2i, 5.2.1



5.1.2i, 5.2.1



2.6.2 Uitwerking uitzondering van bestemming lachgas voor technische doeleinden

Gelet op de inhoud van de aangepaste ontwerp-Nota van toelichting⁴² zou aan het thans voorgestelde artikel 15a Opiumwetbesluit (in een tweede lid) een bepaling kunnen worden toegevoegd volgens welke van het bestemd zijn van lachgas voor technische doeleinden slechts sprake is wanneer:

- a. het lachgas bestemd is voor een technische toepassing zoals geregistreerd overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1907/2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van Richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede Richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de Richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie (Publicatieblad EG L 396 van 30 december 2006, p. 1);
- b. het lachgas bestemd is om het motorvermogen van een raceauto in de autosport dragracen te verhogen en dit ingekocht is door de vergunningplichtige organisator van het betreffende evenement en door deze gedistribueerd is op de locatie van het betreffende eve-

⁴² In het bijzonder onderdeel 2.2 daarvan.

nement aan bevoegde deelnemers aan dat evenement zonder dat het de locatie van dat evenement heeft verlaten.

In de toelichting op deze bepaling zou tot uitdrukking gebracht kunnen worden dat deze bepaling tevens (impliciet) inhoudt dat géén sprake is van het bestemd zijn van lachgas voor technische doeleinden wanneer het lachgas bestemd is voor andere doeleinden dan die genoemd in de bepaling, bijvoorbeeld wanneer het lachgas bestemd is om te worden gebruikt als roesmiddel of wanneer het lachgas bestemd is om het motorvermogen te verhogen van motorvoertuigen als auto's, motoren, scooters en brommers waarmee de openbare weg wordt of zal worden betreden.

2.6.3 Andere formulering gewenst voor bepaalde handelingen in verband met de productie van of handel in lachgas

De aangepaste ontwerp-Nota van toelichting bevat (in het kader van de bespreking van de technische doeleinden) ook passages over de *productie* van lachgas voor technische toepassingen en de *handel* in lachgas dat is bestemd voor technische doeleinden.⁴³ Kennelijk is beoogd dat ook bepaalde handelingen in verband met de productie van of handel in lachgas niet onder de verboden van de Opiumwet vallen. Het komt ons voor dat die bepaalde handelingen in verband met de productie van of handel in lachgas echter niet of maar moeilijk gebracht kunnen worden onder de zinsnede “wanneer het distikstofmonoxide bestemd is voor technische doeleinden” in het voorgestelde artikel 15a Opiumwetbesluit. Die zinsnede veronderstelt immers dat het lachgas al bestaat terwijl daarvan bij de productie ervan uit de aard der zaak nog geen sprake is terwijl de handel in lachgas in onze ogen niet of maar moeilijk als een technisch doeleinde aangemerkt kan worden.

Kortom, wil men bepaalde handelingen in verband met de productie van of handel in lachgas niet onder de verboden van de Opiumwet laten vallen, dan zal voor die handelingen een andere formulering moeten worden gekozen dan de zinsnede “wanneer het distikstofmonoxide bestemd is voor technische doeleinden”. Aan het thans voorgestelde artikel 15a Opiumwetbesluit zou (in een derde lid) een bepaling moeten worden toegevoegd volgens welke de genoemde verboden evenmin van toepassing zijn wanneer in het kader van de productie van of handel in distikstofmonoxide in dat lid nader aan te duiden handelingen plaatsvinden.⁴⁴

2.6.4 Uitwerking uitzondering bestemming lachgas als voedingsadditief

Met betrekking tot het bestemd zijn van lachgas als voedingsadditief zou (in, wat ons betreft, een vierde lid van het voorgestelde artikel 15a Opiumwetbesluit) voor een soort-

⁴³ Zie onderdeel 2.2 van de aangepaste ontwerp-Nota van toelichting.

⁴⁴ Die handelingen zijn hier niet uitgewerkt, mede omdat het voor ons moeilijk is om aan de hand van de aangepaste ontwerp-Nota van toelichting uit te maken welke handelingen hier nu *precies* genoemd zouden moeten worden (waarmee meteen gezegd is dat de grenzen van de strafbaarheid op dit moment onvoldoende helder zijn).

gelijke constructie (“slechts sprake wanneer.....”) als voor de bestemming van lachgas voor technische doeleinden gekozen kunnen worden.⁴⁵

⁴⁵ Deze uitwerking laten wij hier achterwege omdat — daargelaten het relatief grote tijdsbeslag dat deze uitwerking zou vergen — het ook hier voor ons moeilijk is om aan de hand van de aangepaste ontwerp-Nota van toelichting uit te maken is wat hier nu *precies* genoemd zou moeten worden.

(Parket-Generaal)

Van: Helpdesk WBOM
Verzonden: vrijdag 23 september 2022 15:20
Aan: [redacted] (WB-OM Den Haag)
Onderwerp: RE: Antw: Vraag over lachgas
Bijlagen: RE: advies rvs; advies rvs

Opvolgingsvlag: Opvolgen
Vlagstatus: Met vlag

Beste [redacted]

Uit het telefoongesprek met [redacted] blijkt dat het helaas om een ander probleem gaat dan onderstaande mailwisseling suggereert. Ik heb haar toegezegd dat ik met jou zou overleggen en dat we dan vóór het begin van haar vakantie volgende week woensdag, haar aangeven wat en wanneer wij iets voor haar kunnen betekenen.

De RvS heeft negatief geadviseerd over een ontwerpbesluit tot aanwijzing van lachgas als een lijst II-middel omdat, voor zover hier van belang, een *adequate wettelijke regeling van de uitzonderingen op, kort gezegd, het verbod op lachgas ontbreekt*. Het gaat om twee uitzonderingen (voor technisch gebruik of als voedingsadditief) waarvoor handelaren e.a. een ontheffing zullen moeten aanvragen. De (nadere) uitwerking van die uitzonderingen en de daarvoor geldende voorwaarden staan alleen in de nota van toelichting op het Ontwerpbesluit.

5.2.1

De vraag is of zo een regeling in een aanwijzing van het OM kan worden geregeld. De afdeling wetgeving dringt er bij het PaG op aan dat in de aanwijzing voor de Opiumwet te doen en geeft als voorbeeld de regeling van het AHOJ-G beleid.

Met vriendelijke groet,

[redacted]
 Openbaar Ministerie
 wetenschappelijk bureau van het Openbaar Ministerie
 Prins Clauslaan 16
 2595 AJ Den Haag

[redacted] (niet op woensdag)
[\[redacted\]@om.nl](mailto:[redacted]@om.nl) ([\[redacted\]@om.nl](mailto:[redacted]@om.nl))
www.om.nl

5.1.1.21

Van: [redacted] (WB-OM Den Haag) [redacted]@om.nl>
Verzonden: dinsdag 20 september 2022 21:36
Aan: Helpdesk WBOM [redacted]@om.nl>
Onderwerp: Antw: Vraag over lachgas 5.1.1.21

Eens met je voorstel, koppel dat maar terug. Groet, [redacted]

Van: Helpdesk WBOM [redacted]@om.nl> 5.1.1.21
Datum: 20 september 2022 om 15:17:48 CEST
Aan: [redacted] (WB-OM Den Haag) [redacted]@om.nl>
Onderwerp: FW: Vraag over lachgas

Beste [REDACTED]

5.2.1

De onderstaande vraag valt buiten het kader van wat het WBOM doet namelijk adviseren of iets al of niet 'juridisch mogelijk' is. [REDACTED]

Bovendien vraag ik mij af of er wel een probleem is. Niet aan de orde is dat de Minister het College van PPGG een bijzondere aanwijzing heeft gegeven. Naar ik aanneem zal het College in haar aanwijzingen alleen opnemen wat naar haar oordeel inhoudelijk juist en wenselijk is. Als dat oordeel inhoudt dat zij het eens is met de passage die het ministerie in de aanwijzing wil laten opnemen, is er niets aan de hand. Ik lees hieronder niet dat het College het inhoudelijk oneens is met de betreffende passage.

Met vriendelijke groet,

[REDACTED]
senior wetenschappelijk medewerker
Openbaar Ministerie
wetenschappelijk bureau van het Openbaar Ministerie
Prins Clauslaan 16
2595 AL Den Haag

T [REDACTED] (niet op woensdag)
M [REDACTED] [REDACTED] @om.nl
www.om.nl 5.1.21

Van: Wetenschappelijk Bureau OM (WB-OM Den Haag) [REDACTED] @om.nl > 5.1.21
Verzonden: dinsdag 20 september 2022 13:51
Aan: Helpdesk WBOM [REDACTED] @om.nl > 5.1.21
Onderwerp: FW: Vraag over lachgas

Hoi [REDACTED],

Het lijkt me dat deze vraag voor de helpdesk is.

Groetjes,
[REDACTED]

Van: [REDACTED] (Parket Generaal) [REDACTED] @om.nl >
Verzonden: dinsdag 20 september 2022 11:40
Aan: Wetenschappelijk Bureau OM (WB-OM Den Haag) [REDACTED] @om.nl > 5.1.21
Onderwerp: Vraag over lachgas

Hoi collega's,

Onderstaande vraag ontving ik van het ministerie en ik vraag me af of het wel kan wat zij voorstellen, daarom kom ik bij jullie op de lijn. Wat het ministerie graag wil is dat wij een deel van de nota van toelichting opnemen in een aanwijzing van het OM, zoals bij de AHOJGI criteria is gedaan, om de uitzonderingen op het algehele verbod op lachgas wanneer lachgas wordt geplaatst op IJS II van de Opiumwet in te kaderen en toe te lichten. Er is natuurlijk een negatief advies gekomen van de RVS tav lachgas dat de uitzonderingen beter moeten worden gemotiveerd en de vraag is of wij hen kunnen helpen door een deel van die uitzonderingen of de toelichting daarop op te nemen in een OM aanwijzing.

Kunnen jullie mij advies geven?

Groet,
[REDACTED]

Van: Meijden, mr H. van der (AP Limburg) <[redacted]@om.nl>
Verzonden: maandag 19 september 2022 11:11
Aan: [redacted] (Parket-Generaal) <[redacted]@om.nl>
Onderwerp: Antw.: Advies RvS Lachgas

Dat WBOM zou ik zeker doen.
Het gaat om de strafbaarheidsstelling en die zit niet in een gewijzigde aanwijzing van het OM

Van: [redacted] (Parket-Generaal) <[redacted]@om.nl>
Datum: 19 september 2022 om 09:48:56 CEST
Aan: Meijden, mr H. van der (AP Limburg) <[redacted]@om.nl>
Onderwerp: FW: Advies RvS Lachgas

Hoi Henk,

Onderstaande mail ontving ik. Ik heb met [redacted] besproken wat zij denkt dat mogelijk is. Zij vraagt zich af of dit überhaupt wel **juridisch mogelijk** is + of het wel zo wenselijk is dat wij dit oplossen voor het ministerie. Ik zal ook nog even bij het wbom checken hoe dit juridisch zit. Daarna kom ik bij jou terug!

Groet,

Van: [redacted] <[redacted]@minjenv.nl>
Verzonden: maandag 19 september 2022 09:18
Aan: [redacted] (Parket-Generaal) <[redacted]@om.nl>
CC: [redacted] <[redacted]@minjenv.nl>
Onderwerp: RE: Advies RvS Lachgas

Beste [redacted]

We begrepen van [redacted] dat lachgas bij jullie onder de portefeuille van Rinus Otte valt en niet onder Theo Hofstee. Er wordt op korte termijn een p.o. ingepland tussen onze directeur Maaik van Tuyl en Rinus Otte.

Heb jij de optie tot het opnemen in de OM aanwijzing ook al intern kunnen bespreken?

Met vriendelijke groet,

[redacted]
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Programma Directoraat-Generaal Ondernijning
Turfmarkt 147 | 2511 DP | Den Haag | N22
Postbus 20301 | 2500 EH | Den Haag

M [redacted] <[redacted]@minjenv.nl>

Voor een veilige en rechtvaardige samenleving

Van: [redacted] - BD/DRC/GC <[redacted]@minjenv.nl>
Verzonden: maandag 5 september 2022 12:43
Aan: [redacted] (Parket-Generaal) <[redacted]@om.nl>
CC: [redacted] (Parket-Generaal) <[redacted]@om.nl> de - BD/DP&O <[redacted]@minjenv.nl>
Onderwerp: RE: Advies RvS Lachgas

Dag [REDACTED]

We hadden beloofd om hier nog even op terug te komen, dus bij deze.

Onze collega's van VWS zijn nog steeds bezig met het schrijven van een nota, waar 'het OM vragen om een deel van de nota van toelichting opnemen als inkadering van de uitzonderingen in de Aanwijzing bij de Opiumwet' als optie is opgenomen. Ik heb benadrukt dat dit iets is wat we *verkennen*; als het niet kan, moeten we dat ook helder maken.

Ik snap niet helemaal wat er met de bijlage aan de hand is, maar je kunt het ook hier op rijksoverheid.nl vinden: [Nota van toelichting bij besluit plaatsing lachgas op lijst II bij de Opiumwet](#) | [Publicatie](#) | [Rijksoverheid.nl](#)

Toen we elkaar spraken zei je dat je het voor zou leggen bij een werkgroep met OV's - is dat al gelukt?

Ik ben van plan om het ook op de agenda te zetten bij het overleg tussen Annemieke van Dam en Theo Hofstee, maar daar kom ik nog wel even op terug.

Groeten,
[REDACTED]

Van: [REDACTED] - BD/DP&O [@minjenv.nl](mailto:[REDACTED]@minjenv.nl)
Verzonden: dinsdag 16 augustus 2022 15:28
Aan: [REDACTED] (Parquet-Generaal) [a@om.nl](mailto:[REDACTED]a@om.nl)
CC: [REDACTED] [@minjenv.nl](mailto:[REDACTED]@minjenv.nl)
Onderwerp: RE: Advies RvS Lachgas

Hi [REDACTED]

Hierbij alvast het OM-advies van september 2020.

We gaan aan de slag met het schrijven van een nota. Zodat er een concept versie is, stuur ik die naar je toe.

Groet,
[REDACTED]

Van: [REDACTED] (Parquet-Generaal) [@om.nl](mailto:[REDACTED]@om.nl)
Verzonden: maandag 15 augustus 2022 16:09
Aan: [REDACTED] - BD/DP&O [@minjenv.nl](mailto:[REDACTED]@minjenv.nl)
CC: [REDACTED] - BD/DRG/GC [@minjenv.nl](mailto:[REDACTED]@minjenv.nl)
Onderwerp: RE: Advies RvS Lachgas

Hoi [REDACTED]

Ja goed idee om hierover even te bellen. Ik ben na woensdag een weekje weg. Hebben jullie morgenmiddag of woensdagmiddag tijd?

Groet,
[REDACTED]

Van: [REDACTED] [@minjenv.nl](mailto:[REDACTED]@minjenv.nl)
Verzonden: maandag 15 augustus 2022 15:40
Aan: [REDACTED] (Parquet-Generaal) [@om.nl](mailto:[REDACTED]@om.nl)
CC: [REDACTED] [@minjenv.nl](mailto:[REDACTED]@minjenv.nl)
Onderwerp: Advies RvS Lachgas

Beste [REDACTED]

Recent heeft de Raad van State een advies uitgebracht aangaande het ontwerpbesluit tot wijziging van het Opiumwetbesluit in verband met plaatsing van distikstofmonoxide (lachgas) op lijst II van de Opiumwet. <https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/131421/w13-22-00063-11/>. Wellicht dat je hier al bekend mee bent en er ook al een bepaalde visie op hebt.

Mijn college [REDACTED] (in cc) en ik willen graag met je van gedachten wisselen over een mogelijke oplossingsrichting n.a.v. het advies. Zal ik een moment inplannen?

Met vriendelijke groet,

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Programma Directoraat-Generaal Onderzoeking
Turfmarkt 147 | 2511 DP | Den Haag | NZZ
Postbus 20301 | 2500 EH | Den Haag



Voor een veilige en rechtvaardige samenleving

Dit bericht kan informatie bevatten die niet voor u is bestemd. Indien u niet de geadresseerde bent of dit bericht abusievelijk aan u is toegezonden, wordt u verzocht dat aan de afzender te melden en het bericht te verwijderen. De Staat aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade, van welke aard ook, die verband houdt met risico's verbonden aan het elektronisch verzenden van berichten.

Ministerie van Justitie en Veiligheid

This message may contain information that is not intended for you. If you are not the addressee or if this message was sent to you by mistake, you are requested to inform the sender and delete the message. The State accepts no liability for damage of any kind resulting from the risks inherent in the electronic transmission of messages.

Ministry of Justice and Security

Dit bericht kan informatie bevatten die niet voor u bestemd is. Als u niet de geadresseerde bent of dit bericht abusievelijk aan u is toegezonden, wordt u verzocht dat aan de afzender te melden en het bericht te verwijderen. Het Openbaar Ministerie aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade, van welke aard ook, die verband houdt met risico's verbonden aan het elektronisch verzenden van berichten.

Openbaar Ministerie

This message may contain information that is not intended for you. If you are not the addressee or if this message was sent to you by mistake, you are requested to inform the sender and delete the message. The Netherlands Public Prosecution Service accepts no liability for damage of any kind resulting from the risks inherent in the electronic transmission of messages.

Netherlands Public Prosecution Service

Dit bericht kan informatie bevatten die niet voor u is bestemd. Indien u niet de geadresseerde bent of dit bericht abusievelijk aan u is toegezonden, wordt u verzocht dat aan de afzender te melden en het bericht te verwijderen. De Staat aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade, van welke aard ook, die verband houdt met risico's verbonden aan het elektronisch verzenden van berichten.

Ministerie van Justitie en Veiligheid

This message may contain information that is not intended for you. If you are not the addressee or if this message was sent to you by mistake, you are requested to inform the sender and delete the message. The State accepts no liability for damage of any kind resulting from the risks inherent in the electronic transmission of messages.

Ministry of Justice and Security