Het EU-recht als probleem en als oplossing - de aanpak van designerdrugs door middel van de Wet voorkoming misbruik chemicaliën.

Op 1 januari 2022 trad de Wet versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit[1] in werking. Daarmee werden onder meer de mogelijkheden tot bestrijding van de productie van designerdrugs verbeterd werd door invoeging van een artikel 4a in de Wet voorkoming misbruik chemicaliën. Bij het uitdenken van dit artikel moesten de beperkingen in acht worden genomen worden die het EU-recht stelde op dat gebied, maar anderzijds bood datzelfde EU-recht ook een bruikbaar argument voor de onderbouwing van die voorziening.

Strafbaarstelling van drugsproductie

Op grond van de Opiumwet is het verboden om de bij of krachtens die wet aangewezen substanties binnen of buiten het grondgebied van Nederland te brengen, te telen, te bereiden, te bewerken, te verwerken, te verkopen, af te leveren, te verstrekken of te vervoeren – en natuurlijk ook: te vervaardigen. Zodra een nieuwe (verschijningsvorm van) een drug in beeld is gekomen kan deze op de lijst I (harddrugs) worden geplaatst en gelden de verboden dus voortaan ten aanzien van dat product.

De aanwas van deze lijst is te danken aan de ontwikkeling van zogenaamde designerdrugs. Designerdrugs[2] zijn, in de woorden van het Trimbos-instituut, stoffen die qua werking lijken op traditionele illegale drugs zoals cannabis, ecstasy of heroïne. Ze worden vaak op de drugsmarkt geïntroduceerd als legaal alternatief voor illegale drugs om zo bestaande drugswetgeving te omzeilen. Kenmerk van dit type drugs is dat ze in het laboratorium worden bedacht. Zodra één specifieke stof verboden wordt, kan er door enig sleutelen aan die stof een nieuwe stof bedacht worden die dezelfde werking heeft, maar niet gedekt wordt door het concrete verbod van de voorganger.

Precursoren

Op grond van de Opiumwet kan ook strafrechtelijk worden opgetreden tegen het verrichten van deelnemingshandelingen om deze handelingen voor te bereiden of te bevorderen.

Dat kan dus mede omvatten het leveren van de grondstoffen voor de vervaardiging van drugs, de zogenaamde precursoren. Voor strafbaarheid op grond van die wet is dan wel vereist dat wordt bewezen dat degene die de stoffen voorhanden heeft, weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat deze stoffen bestemd zijn voor de illegale vervaardiging van drugs en dat hij deze stoffen voorhanden heeft om een dergelijk feit voor te bereiden of te bevorderen.

Het is dan dus niet relevant of de betreffende stof een bijzonder regime geldt, wetenschap of vermoeden van de illegale bestemming is voldoende, maar dat is niettemin een hoge bewijslast.

De Wet voorkoming misbruik chemicaliën

Om effectiever op te kunnen treden tegen drugsproductie is, in aanvulling op de aanpak via de Opiumwet, ook langs andere weg de handel in precursoren aan banden gelegd, en wel via de Wet voorkoming misbruik chemicaliën (Wvmc).

Op grond van deze wet kunnen stoffen worden aangewezen die voor de vervaardiging van drugs gebruikt kunnen worden. Het leveren, vervoeren etc. van de op grond van die wet aangewezen stoffen (in de woorden van die wet: geregistreerde stoffen) is dan op grond van die wet strafbaar,

---

[1] Wet van 4 november 2021 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met versterking van de strafrechtelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit.

[2] Een minder spannende aanduiding voor deze stoffen is NPS, of nieuwe psychoactieve stoffen.

ongeacht of de betrokkene kennis had van de illegale bestemming van de stof. Echter, omdat die stoffen vaak ook een legale toepassing kennen, is in die wet geen algemeen verbod opgenomen maar een vergunningplicht ingesteld. Handelen met een geregistreerde stof zonder vergunning is derhalve strafbaar op grond van de Wvmc.

Het EU-kader voor de handel in precursoren

Wie het woord 'handel' leest zal niet verbaasd zijn te lezen dat dit ook een onderwerp is waarover het nodige op EU-niveau is geregeld. Daarmee wordt ook uitvoering gegeven aan de verplichtingen van e EU uit hoofde van wat binnen de kring van drugsbestrijding het Verdrag van Wenen wordt genoemd.[3]
Voor de handel in precursoren is met name van belang een verordening met een aangenaam beknopte titel, namelijk Verordening (EG) nr. 273/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 inzake drugsprecursoren. Deze verordening ziet op de handel tussen de lidstaten van de EU. Voor de handel met derde landen is een verordening met een iets minder beknopte titel tot stand gebracht, te weten Verordening (EG) nr. 111/2005 van de Raad van 22 december 2004 houdende voorschriften voor het toezicht op de handel tussen de Gemeenschap en derde landen in drugsprecursoren.
Op grond van deze basisverordeningen worden op EU-niveau besluiten genomen om stoffen aan te merken als geregistreerde stoffen, en deze stoffen vallen dan automatisch onder de vergunningplicht op grond van de Wvmc. Merkwaardigerwijze worden op grond van die verordeningen ook stoffen aangewezen als niet-geregistreerde stoffen, zodat er vanuit het perspectief van die verordeningen nu drie categorieën van stoffen vallen te onderscheiden: geregistreerde stoffen, niet-geregistreerde stoffen en stoffen die noch geregistreerd noch aangewezen zijn als niet-geregistreerde stoffen. In die laatste categorie schuilt het probleem waarover dit stukje handelt.

Wat hiervoor werd geschreven over het designerdrugs zelf geldt evenzeer voor de precursoren: wanneer één grondstof in beeld is gekomen als grondstof voor een designerdrug wordt makkelijk overgestapt op een andere grondstof die chemisch niet-identiek is, maar vanuit het perspectief van de producent uitwisselbaar is. Voordat dan het circus van registratie op EU-niveau is afgerond en de grondstof is aangewezen als geregistreerde stof is de producent al weer overgestapt op een andere grondstof.
Het in 2021 ingevoerde artikel 4a gaf de minister van JenV de mogelijkheid om als het ware korter op de bal te spelen. Dit artikel maakt het mogelijk een stof te verbieden zonder te hoeven wachten op EU-optreden of op concrete bewijzen dat die stof gebruikt werd voor de vervaardiging van designer drugs. In plaats daarvan kan een stof worden aangewezen als verboden stof, als voldaan is aan twee voorwaarden:

- er moet zijn gebleken dat de stof kan worden gebruikt voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen of psychotrope stoffen; en
- er is geen legale toepassing van die stof bekend.

Op die manier kan veel sneller worden gehandeld op basis van bijvoorbeeld signalen uit de opsporingspraktijk dan volgens de bestaande regels mogelijk was.

[3] Er zijn natuurlijk meer Verdragen van Wenen, maar in dit verband wordt gedoeld op het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen (1988).

Het EU-recht als probleem

Nu was een probleem bij dit plan dat de productie en handel in chemische stoffen op EU-niveau ten algemene is geregeld in de Europese REACH-verordening. Lidstaten mogen geen eigen strengere of afwijkende nationale regels invoeren op de onderwerpen die door REACH uitputtend zijn geregeld. Op het eerste gezicht zou de Nederlandse regeling dus inbreuk maken op de geharmoniseerde regels met betrekking tot chemische stoffen.

Dit is echter een schoolvoorbeeld van een situatie waarin de aloude rule of reason-exceptie aan de orde was (weinig juristen zullen in hun studietijd nooit het Cassis de Dijon-arrest genoemd horen worden).

Kort gezegd komt deze exceptie op het volgende neer: ook bij volledige harmonisatie kan een lidstaat aanvullende of verdergaande beperkingen in het leven roepen op grond van dwingende redenen van publiek belang, mits dat publieke belang dat wordt ingeroepen niet al wordt overlapt door de EU-regelgeving. De argumentatie achter artikel 4a was dat de REACH-verordening is gemaakt met het oog op de bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu. Dat is een ander belang dan het belang van het tegengaan van de vervaardiging van illegale drugs en dat rechtvaardigt het instellen van nationale verboden op de betreffende stoffen.

Nu zou dat op zichzelf bezien nog steeds tot moeilijke discussies leiden als een grondstof ook een legaal gebruik kent. Dan zou natuurlijk een afweging moeten plaatsvinden of een verbod op, of regulering van het bezit van die stof gerechtvaardigd was, en dat is typisch een discussie die op Europees niveau beslecht zou moeten worden.

Maar de tweede eis, dat er geen legale toepassing bekend mag zijn van de stof, heeft tot gevolg dat we dergelijke (tijdrovende) besluitvormingsprocessen kunnen voorkomen, omdat een verbod dan simpelweg geen invloed op de (legale) handel binnen de EU kan hebben. Zo'n verbod zou immers slechts stoffen raken die voor geen ander doel werden vervaardigd dan de productie van designerdrugs.

Het EU-recht als oplossing

De vraag is dan wel hoe we genoegzaam zouden kunnen onderbouwen dat er geen legaal gebruik bekend was van een bepaalde stof. Maar waar EU-regelgeving vaak complicaties oplevert om nationale beleidswensen uit te voeren, bood dit in dit geval nu juist een oplossing.

Een nationaal verbod op het voorhanden hebben van een stof is namelijk een technisch voorschrift in de zin van richtlijn (EU) 2015/1535[4], meestal kortweg aangehaald als de notificatierichtlijn. Zoals de Securitelaffaire ons in 1997 pijnlijk had ingeprent, is in zo'n geval een voorafgaande melding aan de Commissie vereist. De Commissie maakt dat voornemen breed bekend, met als doel de markt de gelegenheid te geven daarop te reageren en eventuele handelsbelemmeringen aan te wijzen. Op die manier kunnen ongerechtvaardigde handelsbelemmeringen worden geïdentificeerd.

Omdat het voornemen van de plaatsing van een stof op de lijst van verboden stoffen genotificeerd wordt op grond van richtlijn 2015/1535 kunnen we dus, bij het uitblijven van enige reactie vanuit de markt, met kracht van argumenten zeggen dat er geen legaal gebruik van de stof bekend is.

Uit artikel 4c vloeit ook voort dat indien een legaal gebruiksdoel bekend wordt van een verboden stof en deze stof op de EU-lijst van geregistreerde stoffen zou worden geplaatst, de aanwijzing van die stof, en daarmee het nationale strafbaarstelling daarvan, van rechtswege zou vervallen. Die stof valt dan dus onder het gewone regime van de Wvmc.

Acceptatie van het voorstel

---

[4] Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij.

Met deze argumentatie gingen wij vol vertrouwen de discussie aan met de partijen die daar mogelijk anders over zouden kunnen denken, achtereenvolgens: het ministerie van EZ als hoeder van de vrije markt, de Europese Commissie, de Raad van State en natuurlijk het parlement.
Tot ons genoegen bleek dat ieder van die partijen zich konden vinden in het voorstel. Daarbij zal bij de Commissie ook een rol hebben gespeeld dat Nederland al jaren de dubieuze eer heeft koploper te zijn in de handel in designerdrugs. Een proactiever aanpak van de Nederlandse overheid zou dus ook moeilijk kunnen worden tegengewerkt vanuit de emotie dat de regulering enkel op EU-niveau zou horen plaats te vinden.
Ook bij de afhandeling van de notificatie op grond van de notificatierichtlijn is gebleken dat de Commissie bereid is ons toe te laten tot de spoedprocedure, zodat niet de normale standstill-eis geldt.[5]

Dit heeft het dus mogelijk gemaakt om op een veel kortere termijn dan voorheen denkbaar was, nieuwe precursoren voor designer drugs te kwalificeren als verboden stoffen. Dat dat de Nederlandse ondernemingsdrift op het gebeid van drugsproductie nog niet erg aan banden lijkt te hebben gelegd[6] valt te betreuren, maar dat is misschien wel inherent aan de eeuwigdurende war on drugs.

Slotopmerking
Ik denk niet dat de hierboven gegeven casus nu het meest blinkende voorbeeld van innovatief wetgeven is. Toch zou ik dit willen gebruiken om te wijzen op het feit dat bij nieuwe ontwikkelingen en beleidswensen niet automatisch nieuwe regels en procedures nodig zijn. Dat hebben we eerder gezien toen er een wettelijke regeling moest komen voor testen op de openbare weg met zelfrijdende auto's die op afstand werden gecontroleerd, dus zonder bestuurder in de auto.[7]
In eerste instantie werd er van uitgegaan dat er op grote schaal vrijstellingen en ontheffingen nodig zouden zijn omdat zo'n auto geen bestuurder in de traditionele zin van het woord had. Bij een wat creatiever blik op de bestaande regels bleek dat dat eigenlijk wel meeviel: bij nader inzien bleek dat in de meeste nationale en internationale verkeersregelgeving niet expliciet of impliciet de eis was gesteld dat de bestuurder zich in het voertuig moest bevinden. Nu was die regelgeving natuurlijk tot stand gekomen in de tijd dat dat de enige denkbare situatie was.[8] Maar wanneer je dat begrip leest in het licht van de moderne mogelijkheden, als de persoon die rechtstreeks of op afstand de controle

---

[5] Bij een toegestaan beroep op de spoedprocedure staat de Commissie toe dat de lidstaat de maatregel al in werking laat treden gedurende de beoordelingstermijn. Normaliter geldt de eis dat een lidstaat na melding van de voorgenomen maatregel een standstill-termijn van drie maanden in acht moet nemen voordat de maatregel in werking kan treden. Als die termijn niet in acht wordt genomen kan de Commissie de notificatieprocedure weigeren of beëindigen en in plaats daarvan de lidstaat in gebreke stellen ter zake van het nalaten de voorgeschreven procedure te volgen, ongeacht de inhoudelijke beoordeling van de maatregel. Dit was ook de reden dat ten tijde van de Securitel-affaire een groot aantal bestaande regelingen opnieuw vastgesteld moest worden: de bestaande geldende regeling kon niet alsnog genotificeerd worden, maar de 'nieuwe' regeling wel, ook al was die inhoudelijk identiek aan de geldende regeling.

[6] Citaat van het Trimbos-instituut: "Volgens de laatste gegevens van onze marktmonitors bereikte de zuiverheid van cocaïne in 2025 een recordhoogte, nam het aandeel ecstasypillen met een hoog MDMA-gehalte verder toe en groeide het aanbod van nieuwe, zeer potente cannabisproducten". https://www.trimbos.nl/actueel/nieuws/europees-drugsrapport-2026/

[7] Zie de Experimentenwet zelfrijdende auto's, of officieel de Wet van 26 september 2018 tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met mogelijk maken van experimenten met geautomatiseerde systemen in motorrijtuigen.

[8] Dit is vergelijkbaar met het feit dat de term 'schriftelijk' eeuwenlang impliceerde dat daarbij noodzakelijkerwijze een beschrijfbaar materiaal als papier aan te pas moest komen, terwijl de moderne lezing is geëvolueerd tot 'door middel van schrifttekens'.

over het voertuig uitoefent, bleken veel van de eisen redelijk probleemloos rechtstreeks te kunnen gelden voor deze testsituatie. Regels als bijvoorbeeld de eis van het bezit van een rijbewijs, het verbod op rijden onder invloed etc. kunnen rechtstreeks toepasselijk worden geacht op de bestuurder op afstand. Enkel bij voorschriften die echt nog onverbrekelijk de fysieke aanwezigheid van de bestuurder in het voertuig veronderstelden waren uitzonderingen nodig. Denk bijvoorbeeld aan het voorschrift dat een bestuurder de plaats van het ongeval niet zomaar mag verlaten, of aan de technische eis dat de besturingsinstrumenten in het voertuig onder handbereik van de bestuurder moeten zijn.
Mijn boodschap is daarom dat innovatie niet automatisch betekent dat regels gewijzigd moeten worden, wanneer een herijking van wat nu eigenlijk wordt verstaan onder de bestaande begrippen voldoende is.

Leo Vester
08/09/2026