

Vergaderjaar 2017–2018

32 793

Preventief gezondheidsbeleid

Nr. 325

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 september 2018

De laatste maanden zijn er in de samenleving zorgen ontstaan over de beschikbaarheid en het gebruik van bepaalde chemische stoffen voor suïcide. Deze zorgen deel ik. Het leven verdient onze bescherming en het gebruik van deze stoffen voor suïcide wil ik, waar mogelijk, voorkomen.

Eerder heb ik u geïnformeerd dat ik een verkenning zou uitvoeren naar mogelijkheden om de levering van stoffen die gebruikt kunnen worden voor suïcide, te reguleren. De verkenning is inmiddels afgerond. In deze brief informeer ik u over de uitkomst en over mijn vervolgstappen.

Om verdere bekendheid over de stoffen te voorkómen, staat in deze brief niet genoemd welke stoffen specifiek de aanleiding vormen voor de verkenning. Ook wil ik hier benadrukken dat het niet gaat om een enkel «zelfmoordpoeder», maar om bepaalde stoffen die voor een breed scala aan toepassingen gebruikt worden, zowel in de chemische sector als in diverse andere sectoren.

Met beslissingen over leven en dood dienen we niet lichtvoetig om te gaan. Juist om te voorkomen dat het leven wordt beëindigd, terwijl er in veel gevallen nog hoop en perspectief op verbetering is. Daarom is de *Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding* (Wtl) het enige wettelijke kader in onze wetgeving dat mogelijkheden biedt voor actieve levensbeëindiging en daarmee dus ook voor de te gebruiken middelen. De wet stelt verder dat alleen de arts straffeloos kan zijn bij het beëindigen van het leven van een ander of bij het daarbij behulpzaam zijn, indien die arts dat meldt én daarbij heeft voldaan aan de wettelijke zorgvuldigheidseisen uit de Wtl. Voor ieder ander is hulp bij zelfdoding, of het verschaffen van middelen daartoe, strafbaar¹.

¹ Art. 294 WvS

De stoffen in kwestie zijn niet bedoeld of geschikt om op een menswaardige wijze een einde aan het leven te maken. Van de stoffen die in de actualiteit staan, is geen eenduidig beeld over de werking op het menselijk lichaam. Daarbij geldt dat suïcide zoveel mogelijk moet worden voorkomen, ongeacht welk middel hiervoor wordt gebruikt. Ik vind het daarom belangrijk om de verkrijgbaarheid van deze stoffen te beperken. Mijn inzet is gericht op het opwerpen van een drempel voor de beschikbaarheid van deze stoffen voor particulieren.

Drempel opwerpen beschikbaarheid stoffen

Uit de verkenning naar stoffen die gebruikt kunnen worden voor suïcide is gebleken dat regulering via juridische maatregelen, zoals het verbieden van stoffen of het verbieden van verkoop van de stoffen aan particulieren, ingewikkeld is en bovendien beperkt effectief. Meer impact heeft het om in te zetten op drie actielijnen: 1) zelfregulering door de chemiesector, 2) extra alertheid van toezichthouders op de wettelijke eisen bij verkoop aan particulieren, en 3) monitoring van onwenselijke ontwikkelingen in het gebruik van stoffen door partners in de gezondheidszorg. Dit zal ik dan ook doen. Ik richt mij daarbij op de verkoop aan particulieren, om de andere algemeen geaccepteerde toepassingen van de stoffen niet te schaden. Hieronder zal ik ingaan op mijn overwegingen voor dit besluit en de vervolgstappen.

Juridische maatregelen: (on)mogelijkheden bestaande wetgeving en nieuwe wetgeving

Bestaande wetgeving biedt geen grond om de verkoop van de bekeken stoffen aan particulieren te reguleren. In bijna alle gevallen heeft wetgeving met betrekking tot chemische stoffen namelijk tot doel de (gezondheids-, milieu en veiligheids)risico's bij beoogd gebruik of redelijk te verwachten verkeerd gebruik, tegen te gaan². Bij risico's van beoogd gebruik kan men denken aan schadelijke stoffen die vrijkomen bij het gebruik van verf. Daarbij zijn limieten gesteld aan de dosering van deze stoffen in verf. Een risico bij redelijk te verwachten verkeerd gebruik is bijvoorbeeld de aanwezigheid van giftige stoffen in inkt. Het is immers redelijk te verwachten dat iemand aan de achterkant van de pen kauwt en daardoor deze giftige stoffen binnen krijgt. Om die reden kan het gebruik van dergelijke stoffen worden ingeperkt. Het doelbewust gebruiken van stoffen voor een doel dat zowel onbeoogd als ongewenst is, zoals bij suïcide het geval is, valt hier niet onder. Het gaat bij het gebruik van de stoffen voor suïcide om moedwillig, onbeoogd en onwenselijk gebruik.

Slechts in een zeer beperkt aantal gevallen biedt bestaande wetgeving de mogelijkheid om specifieke stoffen te reguleren bij risico's op doelbewust misbruik. De *Wet precursoren voor explosieven* is hier een voorbeeld van. Deze wet stelt een vergunningsplicht voor particulieren bij de aanschaf van stoffen die gebruikt kunnen worden voor de vervaardiging van explosieven. Deze maatregelen worden genomen om een ernstige inbreuk op de nationale veiligheid en openbare orde te voorkomen. Dergelijke gerichte wetgeving tegen het doelbewust gebruik van stoffen voor suïcide bestaat niet.

Bovendien richt bestaande wetgeving zich meestal niet op de stof zelf, maar op de toepassing van die stof. De reden hiervoor is dat stoffen meestal meerdere toepassingen hebben. Zo kan een bepaalde stof gebruikt worden als levensmiddelenadditief, maar ook als biocide. Dit is mede afhankelijk van de dosering en de vermenging met andere stoffen.

² Bijvoorbeeld de Europese verordening voor chemische stoffen REACH (Registratie, Evaluatie, Autorisatie en beperking van Chemische stoffen)

Logischerwijze geldt andere regelgeving bij het gebruik van stoffen in voeding³ dan bij het gebruik om een laboratorium schoon te houden⁴. Ook de stoffen waar het hier over gaat, hebben in de praktijk verschillende toepassingen. Doordat de toepassing vaak bepalend is voor welke wetgeving in die situatie geldt, kan juridische regulering van de verkoop aan particulieren leiden tot het aanbieden van de stof onder een andere toepassing. In dat geval blijft het mogelijk de stof aan te bieden.

Eventuele juridische maatregelen om de beschikbaarheid van dergelijke stoffen voor suïcide te beperken (bijvoorbeeld particuliere verkoop), vragen dus om nieuwe wetgeving. Nadere beschouwing laat echter zien dat nieuwe wetgeving wel eens contraproductief zou kunnen zijn voor het voorkomen van suïcide door deze stoffen. Dit heeft de volgende redenen.

Allereerst geven juridische maatregelen bekendheid aan deze stoffen, iets wat ik juist wil voorkomen. Wetgeving vraagt immers om het specificeren van de situaties en stoffen waar deze op van toepassing is. Ook zijn er veel stoffen die bij hoge dosering of combinatie van stoffen dodelijk zijn, maar bij lage dosering geen of zelfs een voordelig effect hebben. Een uitputtende lijst met stoffen die gebruikt kunnen worden voor suïcide en daarom via wetgeving worden gereguleerd, is daarom niet mogelijk. Bovendien is regulering van de verkoop aan particulieren bij deze stoffen disproportioneel, omdat dit gevolgen heeft voor de wel wenselijke bestaande toepassingen. Denk bijvoorbeeld aan het tegengaan van verkoop aan particulieren van pijnstillers of cosmetica. Het vraagt tevens grote handhavinginspanningen, inclusief een verregaande documentatieplicht voor de leveranciers. Voor (internationale) handel via internet geldt eens te meer dat handhaving moeilijk dan wel onmogelijk is. Tot slot is het met een wetgevingstraject lastiger om ook in de toekomst snel beperkingen te realiseren voor het geval later van andere stoffen het beeld ontstaat dat deze gebruikt kunnen worden voor suïcide. Andere instrumenten, zoals zelfregulering, zijn hier geschikter voor.

Actielijn 1) Zelfregulering door de chemiesector

Met zelfregulering kunnen sneller maatregelen worden genomen om de verkoop aan particulieren tegen te gaan, zonder bekendheid te geven aan de desbetreffende stoffen. Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is in gesprek met de Vereniging Nederlandse Chemie Industrie (VNCI). Deze branche partijen zijn uiteraard ongelukkig met het feit dat hun producten in verband worden gebracht met suïcide en zijn zich ervan bewust dat ook zij een taak hebben in de beperking van de beschikbaarheid van deze stoffen. De meeste leveranciers bieden de stoffen daarom niet meer aan particulieren aan, of eisen een eindgebruikersverklaring. Met deze eindgebruikersverklaring eist de leverancier dat de eindgebruiker verklaart waarvoor hij of zij de stof zal gebruiken en dat de eindgebruiker zich bewust is van de eventuele verplichtingen die aan het gebruik en beheer van de stoffen verbonden zijn. Het streven is om dit najaar een convenant met de chemiesector af te sluiten, waarin de verkoop van deze stoffen aan particulieren wordt tegengegaan. Bij dit convenant wordt ervoor gezorgd dat namen van eventuele stoffen alleen voor de betrokken partijen in het convenant bekend zijn. De chemiesector heeft aangegeven hier zeer welwillend aan mee te zullen werken.

³ Bijvoorbeeld de *Additievenverordening* EG, 1333/2008.

⁴ Bijvoorbeeld de *Nederlandse Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden*.

Actielijn 2: Extra alertheid op verkoop aan particulieren in controlerende werkzaamheden van de toezichthouders

Met bovenstaande zelfregulerende maatregelen wordt door georganiseerde marktpartijen de beschikbaarheid van deze stoffen aan particulieren verminderd. Het kan voorkomen dat (buitenlandse) leveranciers toch de stoffen leveren aan particulieren of dat particulieren de stoffen doorverkopen aan anderen. Er bestaan echter wettelijke eisen voor de handel in deze stoffen. Toezichthouders als de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en de Inspectie van de Leefomgeving en Transport (ILT) controleren of verkopers en beheerders aan deze eisen voldoen, ook als dit particulieren betreft. Om nog extra waarborgen in te bouwen, hebben de toezichthouders mij toegezegd om extra alert te zijn of de verkoop en het beheer van deze stoffen aan en door particulieren voldoet aan de wettelijke eisen. Naast het borgen van de veiligheid in handel en opslag, verkleint dit de beschikbaarheid van de stoffen voor particulieren.

Deze wettelijke eisen komen onder andere voort uit de levensmiddelenwetgeving, waarin wordt gesteld dat verkopers van levensmiddelen zich dienen te registreren bij de NVWA. Daarnaast worden in etiketteringsverordeningen eisen gesteld aan de verkoop van levensmiddelen op afstand (bijvoorbeeld online), zoals de verplichting om de NAW-gegevens van de verantwoordelijke van het product bij de advertentie te plaatsen. Ook bij non-food toepassingen zijn eisen gesteld aan beheer en verkoop.

De extra alertheid krijgt vorm in de reguliere toezichthoudende activiteiten, waarbij toezichthouders een bezoek kunnen brengen aan (particuliere) verkopers om te bezien of de werkomgeving waar het middel ligt opgeslagen of wordt verhandeld voldoet aan levensmiddelen-, chemicaliën- en Arbowetgeving en geen risico meebrengt voor consument of verkoper. De ILT is daarbij alert op particuliere adressen in de lijst van afnemers tijdens haar controles van bedrijven die chemische stoffen verhandelen. Naast deze controles van de bedrijven, krijgt de alertheid van toezichthouders ook vorm in aandacht voor verkoop via verkoopplatforms, zoals onderstaand voorbeeld illustreert.

Voorbeeld: samenwerking NVWA en online verkoophost Marktplaats

Consumenten schaffen in toenemende mate producten aan van online platforms als marktplaats.nl, amazon.com, en alibaba.com. Deze platforms zijn verkoophosts en vormen als het ware de paraplu van duizenden afzonderlijke webshops en andere aanbieders. Met het Nederlandse Marktplaats is recent gesproken over hun mogelijkheden om de verkoop van de stoffen in kwestie aan particulieren tegen te gaan. Dit heeft zich vertaald in twee acties.

Ten eerste werkt de NVWA o.a. met Marktplaats samen om zorgwekkende advertenties snel te signaleren en hier op te acteren door deze eventueel te verwijderen en de verkoper te attenderen op de reden hiervan. Hoewel het aan de aanbieder is om te voldoen aan de wettelijke eisen, spant online verkoophost Marktplaats zich in voor het borgen van veilige internethandel. De samenwerking tussen de NVWA en Marktplaats geldt dan ook voor alle onwettige aanbiedingen of aanbiedingen die niet voldoen aan de hierboven genoemde verkoopvereisten, waaronder de stoffen die gebruikt kunnen worden voor suïcide. Zo zijn snel advertenties van de betreffende stoffen verwijderd, omdat de aanbieder niet voldeed aan de wettelijke eisen bij verkoop van deze stoffen.

Ten tweede werken deze partijen sinds enige tijd deze partijen intensiever samen, door middel van een pilot die de NVWA mogelijkheden geeft om sneller in te grijpen bij advertenties die illegaal zijn of niet voldoen aan de

verkoopvereisten. Wanneer de NVWA constateert dat advertenties illegaal of incorrect zijn, doet zij hiervan melding bij Marktplaats. Marktplaats verwijdert deze advertentie dan direct en bericht de adverteerder dat de advertentie is verwijderd op verzoek van de NVWA. Marktplaats zal niet eerst de melding zelf controleren en gaat uit van het oordeel van de NVWA. Hierdoor kunnen deze advertenties sneller worden verwijderd. Op dit moment richt de pilot zich slechts op gewasbeschermingsmiddelen. De pilot is positief geëvalueerd en zal worden uitgebreid naar meerdere NVWA domeinen.

Actielijn 3: Monitoring onwenselijke ontwikkelingen

Zoals al eerder aangegeven kunnen particulieren de stoffen ook aanschaffen in het buitenland en zijn er meer stoffen die bij een bepaalde dosering dodelijk te zijn. Het is daarom van belang om te monitoren of er onwenselijke ontwikkelingen plaatsvinden die er op kunnen duiden dat particulieren de stoffen voor suïcide in het buitenland zoeken of zoeken naar alternatieven voor deze stoffen. Hiervoor zal het RIVM in zijn signaleringsnetwerk voor illegale en vervalste medicijnen ook de verkoop monitoren van de bekende stoffen die mogelijk gebruikt worden voor suïcide. Dit netwerk is een samenwerking tussen het RIVM, het Landelijk Meldpunt Zorg (LMZ), de Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd in oprichting (IGJ i.o.), de Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit (NVWA), het bijwerkingeninstituut Lareb, het Nationaal Vergiftigingen Informatie Centrum (NVIC) en de Dopingautoriteit. Al deze partijen ontvangen signalen van handel en gebruik van stoffen, zowel nationaal als internationaal. Zo ontvangen deze partijen signalen van de industrie, artsen, apothekers en de douane.

Het netwerk start met het in kaart brengen van (het speelveld van) de toepassingen van de stoffen en de manieren waarop deze momenteel worden verkocht. Op basis daarvan zal het netwerk bepalen hoe monitoring van de stoffen het beste vorm kan krijgen. Hiermee kunnen we sneller ingrijpen wanneer in de toekomst onwenselijke ontwikkelingen plaatsvinden.

Tot slot

Het is belangrijk om de beschikbaarheid van de stoffen waarvan bekend is dat deze gebruikt kunnen worden voor suïcide, voor particulieren tegen te gaan. Verschillende betrokken partijen, waaronder de chemiebranche, toezichthouders, verkoopplatforms als Marktplaats en het RIVM zetten zich met mij in om dit te bereiken. Met een combinatie van de genoemde zelfregulerende, toezichthoudende en monitorende maatregelen wordt een drempel opgeworpen voor de beschikbaarheid van de stoffen aan particulieren.

Een drempel opwerpen voorkómt niet dat mensen met suïcidale gedachten worstelen. Naast het opwerpen van deze drempel zet dit kabinet zich daarom in om suïcide zoveel mogelijk te voorkomen, ongeacht het middel dat men hiervoor gebruikt. Suïcidepreventie is van groot belang. De gevolgen van (een poging tot) suïcide zijn immers groot. Voor de betrokkene zelf, voor familie en vrienden en voor de samenleving. De Staatssecretaris van VWS heeft u voor de zomer geïnformeerd over zijn inzet om het aantal suïcides zo veel mogelijk terug te dringen.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
H.M. de Jonge