



Factsheet Landelijk lachgasverbod



Gerelateerde onderwerpen

[Openbare orde en veiligheid](#), [Softdrugsbeleid](#)

Met ingang van 1 januari 2023 geldt een landelijk lachgasverbod. Hieronder lichten we de verschillende gevolgen voor gemeenten nader toe en geven we een korte algemene introductie op de wijziging van de Opiumwetgeving.

Wijziging Opiumwet

Per 1 januari 2023 staat lachgas (distikstofmonoxide, CAS-nummer 10024-97-2) op lijst II van de Opiumwet en wordt daardoor gekwalificeerd als een softdrug [1].

Op grond van artikel 3 van de Opiumwet is het voor eenieder verboden om stoffen die op lijst II staan, binnen of buiten het grondgebied van Nederland te brengen, te bereiden, te bewerken, te verwerken, te verkopen, af te leveren, te verstrekken, te vervoeren, aanwezig te hebben of te vervaardigen. Deze verboden zijn dan ook op oneigenlijke toepassing van lachgas als (recreatieve) softdrug van toepassing. Het doel van het verbod is om de brede beschikbaarheid van lachgas voor recreatief gebruik terug te dringen en daarbij het aanbod te beperken. Het (enkele) gebruik van lachgas (recreatief als roesmiddel) valt niet onder het verbod.

Het verbod op handelingen met lachgas, zoals beschreven in artikel 3 van de Opiumwet, is niet van toepassing als deze stof bestemd is voor technische doeleinden of als voedingsadditief. Om deze oorspronkelijke toepassingen van lachgas buiten de reikwijdte van het verbod op grond van de Opiumwet te houden, gelden er uitzonderingen op het lachgasverbod (artikel 15a Opiumwetbesluit). Lees hier meer over de wijzigingen: [Lachgasverbod per 1 januari 2023 \(pdf, 1,9 MB\)](#) .

Bij het lachgasverbod in de Opiumwetgeving geldt het uitgangspunt 'strafbaar, tenzij'. Dit betekent in de praktijk een zogeheten omgekeerde bewijslast. Degene bij wie lachgas is aangetroffen, moet bewijzen (aannemelijk maken) dat dit niet onder het lachgasverbod valt.

Overige wet- en regelgeving

Het verrichten van handelingen met lachgas kan al strafbaar zijn op grond van andere wetten, zoals de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (of in de toekomst de Omgevingswet), de Warenwet, de Geneesmiddelenwet, de wetgeving op het gebied van chemische en gevaarlijke stoffen, de Wegenverkeerswet 1994, en op decentraal niveau de Algemene plaatselijke verordening (APV).

Met de plaatsing van lachgas op lijst II wordt een extra interventiemogelijkheid gecreëerd waardoor, ter bescherming van de volksgezondheid, de verkeersveiligheid en de samenleving in het algemeen, een sluitend en daarmee ook doeltreffender kader wordt geboden voor het terugdringen van het aanbod van lachgas voor recreatief gebruik als roesmiddel en de daarmee samenhangende problematiek.

Gevolgen voor de Model-APV

Huidige APV-bepalingen over gebruik van lachgas/(soft)drugs

Artikel 2:48a van de Model-APV bevat 2 leden die zien op een verbod op het gebruik van lachgas op openbare plaatsen als dit gepaard gaat met overlast of andere gedragingen die de openbare orde verstoren, het woon- of leefklimaat nadelig beïnvloeden of anderszins hinder veroorzaken.

Artikel 2:74a van de Model-APV bevat een verbod op het gebruik van softdrugs op openbare plaatsen en in voor het publiek toegankelijke gebouwen. Blijkens de toelichting ligt hieraan ook het overlast-/openbare orde-motief ten grondslag. Omdat de bepalingen een aanvulling zijn op de Opiumwet en een ander motief gerelateerd aan overlast/ openbare orde dienen, is het toegestaan over het gebruik een verbod op te nemen. In de bijlage hieronder zijn deze Model-APV-bepalingen opgenomen.

De Opiumwet verbiedt het gebruik van hard- en softdrugs niet. Hierdoor zijn deze APV-bepalingen een aanvulling op de Opiumwet en is er geen sprake van duplicatie. Zij dienen bovendien een ander motief (overlast/openbare orde) dan de Opiumwetgeving (volksgezondheid).

Voornemen tot wijziging Model-APV

Artikel 2:48a is in 2021 in de Model-APV opgenomen in verband met een op 16 juni 2021 door de Algemene ledenvergadering van de VNG aangenomen motie van de gemeente Rotterdam. Aanleiding voor de motie was het uitblijven van een landelijk lachgasverbod en de gedachte dat een specifiek artikel over lachgas in de Model-APV van de VNG bijdraagt aan een duurzame en effectieve aanpak van het gebruik van lachgas in de publieke ruimte. Nu lachgas een softdrug is, wordt het verboden gebruik ervan duurzaam gereguleerd door artikel 2:74a. Daarmee wordt artikel 2:48a overbodig.

In verband met het bovenstaande heeft de VNG het voornemen om artikel 2:48a te laten vervallen. Dat maakt de handhaving ook eenduidiger en eenvoudiger. Gemeenten die artikel 2:74a niet in hun APV hebben staan, kunnen deze alsnog opnemen. De VNG beziet in overleg met de commissie Feiten en Tarieven of dit artikel aanpassing behoeft.

APV-bepalingen gerelateerd aan verkoop van (soft)drugs

Een specifiek verkoopverbod van lachgas in de APV kan niet blijven bestaan na plaatsing van lachgas op lijst II van de Opiumwet. Bij een specifiek verkoopverbod van lachgas is er sprake van duplicatie (het verbiedt de verkoop die al verboden is). Dat mag niet ongeacht het motief.

Gemeentelijke bepalingen die zich specifiek richten op de verkoop van lachgas in (aangewezen delen van) de gemeente vervallen daarom met de inwerkingtreding van het landelijke lachgasverbod van rechtswege (artikel 122 van de Gemeentewet). Een na inwerkingtreding van het landelijk lachgasverbod ingesteld lokaal verkoopverbod is overeenkomstig artikel 121 van de Gemeentewet onverbindend.

In verschillende gemeenten bestaat een ventverbod dat naar inhoud en strekking vergelijkbaar is met artikel 5:15 van de Model-APV: venten is dan verboden op door burgemeester en wethouders in het belang van de openbare orde aangewezen plaatsen, dagen en uren. Hoewel handhaving van het ventverbod met betrekking tot lachgas ogenschijnlijk overbodig wordt met het plaatsen van lachgas op lijst II bij de Opiumwet, komt het (algemene) ventverbod niet te vervallen. Een dergelijk ventverbod is namelijk niet ingegeven door wát er wordt verkocht (bijvoorbeeld lachgas) maar dát er enig goed wordt verkocht (gevent) op een plaats waar dat (voor de betrokkene) niet is toegestaan. Aanvulling van de Opiumwet met een ander motief is toegestaan. Bij een generiek ventverbod of generiek ventverbod behoudens vergunning (waarmee je een bepaalde wijze van verkopen verbiedt) is er geen sprake van duplicatie. De genormeerde gedraging is anders.

NB: Artikel 2:74 van de Model-APV van de VNG verbiedt het op straat treffen van voorbereidingen voor de handel in hard- en softdrugs. Die bepaling geldt ook voor lachgas. Het verbod betreft de voorbereidingen, maar niet de verkoop zelf. Hierdoor zal artikel 2:74 kunnen blijven bestaan. (Zie ook de bijlage).

Andere APV-bepalingen

Andere APV-bepalingen die overlast in de openbare ruimte bestrijden, hoeven niet te worden aangepast. Het gaat dan bijvoorbeeld om de algemene voorschriften ter voorkoming van overlast, gevaar of schade: artikel 2:47 (hinderlijk gedrag op openbare plaatsen), artikel 2:49 (verboden gedrag in of bij gebouwen) en artikel 2:50 (hinderlijk gedrag in voor het publiek toegankelijke ruimten).

Handhaving

Boa's

Handhaving van het lachgasverbod in de Opiumwet is voorbehouden aan de politie. Vanwege het gevaarzettingscriterium zijn buitengewone opsporingsambtenaren (boa's) niet bevoegd om te handhaven op de Opiumwet. Zij kunnen wel handhaven op zaken die te maken hebben met overlast. In dit geval zijn dat de voornoemde APV-bepalingen, boa's kunnen hierop blijven handhaven.

Feitcodes

Om gemeenten de tijd te geven hun APV aan te passen, blijven de feitcodes voorsnog nog gedurende een periode (van naar verwachting circa een half jaar) na 1 januari 2023 bestaan.

Bestuurlijke bevoegdheden

Door plaatsing van lachgas op lijst II van de Opiumwet hebben burgemeesters de mogelijkheid om maatregelen te treffen als er in woningen of lokalen (zoals horeca) of op een daarbij behorend erf lachgas wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is, of als voorwerpen of stoffen worden aangetroffen die bestemd zijn voor het bereiden van lachgas. Op grond van artikel 13b van de Opiumwet kan een burgemeester een waarschuwing geven, een last onder dwangsom opleggen of een pand of bijbehorend erf sluiten met toepassing van bestuursdwang. Bij de toepassing moet de burgemeester wel de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit in acht te nemen. Een sluiting is immers, zeker bij de toepassing ervan op woningen, een ingrijpend besluit voor betrokkenen. Gemeenten hebben ruimte om hieromtrent een beleidsregel op te nemen waarin wordt uiteengezet wanneer de burgemeester het aannemelijk acht om bestuurlijk in te grijpen om de openbare orde te herstellen.

Opiumbeleid

Er is geen ruimte voor een lokaal opiumbeleid. De burgemeester kan een beleidsregel opnemen op basis van artikel 13b Opiumwet, zoals hierboven beschreven.

Inbeslagname, vervoer en vernietiging

Handhaving (tenzij op grond van APV-bepaling), inbeslagneming, vervoer en vernietiging van lachgas ligt bij de opsporingsdiensten. Voor het vervoer van lachgas wordt vanaf 1 januari 2023 een tijdelijke ontheffing verleend aan de opsporingsdiensten. Deze ontheffing geldt tot 1 juli 2023. Momenteel wordt vanuit de

ministeries gewerkt aan een structurele regeling voor het vervoer van gevaarlijke stoffen.

Aantonen van doeleinde vervoerders

Wanneer een situatie wordt aangetroffen waarin sprake is van 1 of meerdere (sterke) aanwijzing(en) dat het lachgas niet is bestemd voor technische doeleinden of als voedingsadditief, is er vermoedelijk sprake van een overtreding van het verbod van artikel 3 Opiumwet. Als het Openbaar Ministerie besluit tot het instellen van vervolging vanwege de overtreding dan is het aan de verdachte om aannemelijk te maken dat er sprake is van de toepassing van lachgas voor technische doeleinden als bedoeld in het Lachgasbesluit. De handel in lachgas in gasflessen voor een technische toepassing geschiedt in de praktijk alleen via directe levering van de producent aan de eindgebruiker (al dan niet via een deponhouder). Er bestaat geen consumententoepassing van lachgas in gasflessen (of enige andere vorm) dat bestemd is gemaakt voor gebruik in een technische toepassing in gasflessen. Daarvan bestaat alleen een professionele toepassing. De handel in lachgas dat is bestemd voor technische doeleinden beperkt zich daarom tot bedrijven welke het lachgas nadrukkelijk gebruiken voor in REACH [2] opgenomen technische toepassingen. Bij de levering van lachgas in gasflessen dat is bestemd voor technische doeleinden wordt in de praktijk altijd een (digitale) verklaring van de eindgebruiker gevraagd en een (digitaal) afschrift van een uittreksel uit het Handelsregister van de KvK. Wanneer de handel in lachgas op een andere wijze geschiedt dan hiervoor omschreven, dan is dat een aanwijzing dat de handel in lachgas niet is bestemd voor technische doeleinden als bedoeld in het Lachgasbesluit. Niet naleving van ieder afzonderlijk voorschrift vormt een aanwijzing voor strafbaar handelen.

Normen gebruik als voedingsadditief

Er geldt een maximale hoeveelheid voor de (ver)koop en bezit van lachgas als voedingsadditief in ampullen:

Eindgebruikers (bijvoorbeeld restaurants)

Aangewezen eindgebruikers mogen maximaal 5 verpakkingen van maximaal 50 ampullen in bezit hebben voor de toepassing van lachgas als voedingsadditief. Het bezit van een grotere hoeveelheid ampullen is een aanwijzing dat het lachgas niet bestemd is als voedingsadditief als bedoeld in het Lachgasbesluit, en derhalve van strafbaar handelen op basis van artikel 3 van de Opiumwet.

Particuliere gebruikers

Het normale gebruik van lachgasampullen onder thuishoukers en thuisbakkers is zeer beperkt. Daarom is bij particulieren het bezit van meer dan 10 ampullen een (sterke)

aanwijzing dat het lachgas niet is bestemd als voedingsadditief als bedoeld in het Lachgasbesluit, en derhalve van strafbaar handelen op basis van artikel 3 van de Opiumwet.

Bijlage: Model-APV-bepalingen over lachgas

Artikel 2:48a Verboden lachgasgebruik

1. Het is verboden op een openbare plaats lachgas recreatief als roesmiddel te gebruiken, voorbereidingen daartoe te verrichten of ten behoeve van dat gebruik voorwerpen of stoffen bij zich te hebben, indien dit gepaard gaat met overlast of andere gedragingen die de openbare orde verstoren, het woon- of leefklimaat nadelig beïnvloeden of anderszins hinder veroorzaken.
2. Het is verboden op een openbare plaats die deel uitmaakt van een door het college ter bescherming van de openbare orde of het woon- en leefklimaat aangewezen gebied lachgas recreatief als roesmiddel te gebruiken, voorbereidingen daartoe te verrichten of ten behoeve van dat gebruik voorwerpen of stoffen bij zich te hebben.
3. Het college kan in het aanwijzingsbesluit het in het tweede lid bedoelde verbod beperken tot bepaalde tijden.

Toelichting

Artikel 2:48a Verboden lachgasgebruik

Een algemeen, voor de gehele gemeente geldend gebruiksverbod stuit op belangrijke juridische bezwaren en is vanuit oogpunt van proportionaliteit ook niet te verdedigen. Daarmee zou er geen evenredigheid meer zijn tussen middel en doel, en dat zou in strijd met artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht. Daarom beperkt het verbod in het eerste lid zich tot concrete situaties van oneigenlijk lachgasgebruik, voorbereidingen of het bij zich hebben van hulpmiddelen voor dat gebruik, die gepaard gaan met verstoring van de openbare orde, nadelige beïnvloeding van het woon- of leefklimaat of anderszins hinder tot gevolg hebben. Bij de handhaving moet de gemeente kunnen aantonen dat genoemde situaties de oorzaak zijn van de overlast en dergelijke.

Op grond van het tweede lid kan het college openbare plaatsen aanwijzen waar het oneigenlijk lachgasgebruik, voorbereidingen of het bij zich hebben van hulpmiddelen voor dat gebruik op voorhand verboden is, los van de vraag of dat in de concrete situatie tot ordeverstoring en dergelijke leidt. In het aanwijzingsbesluit moet het college motiveren waarom het verbod in dat specifieke gebied geldt (het belang van de openbare orde of bescherming van het woon- of leefklimaat). Uit politierapportages

kan bijvoorbeeld blijken dat op bepaalde openbare plaatsen sprake is van aantoonbare en structurele overlast door lachgas. Het college kan – als dat afdoende lijkt te zijn – in het aanwijzingsbesluit opnemen dat het verbod op bepaalde tijden geldt, bijvoorbeeld tijdens de uitgaansavonden (derde lid).

Artikel 2:74 Drugshandel op straat

Onverminderd het bepaalde in de Opiumwet is het verboden zich op een openbare plaats op te houden met het kennelijke doel om, al dan niet tegen betaling, middelen als bedoeld in de artikelen 2 of 3 van de Opiumwet of daarop gelijkende waar af te leveren, aan te bieden of te verwerven, daarbij behulpzaam te zijn of daarin te bemiddelen.

Toelichting

Artikel 2:74 Drugshandel op straat

Afbakening met de Opiumwet: Om niet in de sfeer van de Opiumwet te treden, is de passage 'onverminderd het bepaalde in de Opiumwet' opgenomen. De Opiumwet is een strafrechtelijk instrument waarin onder meer de verbodsbepalingen staan van middelen die worden genoemd op lijst I ('harddrugs') en II ('softdrugs') die behoren bij deze wet. Zo wordt verboden deze middelen te bereiden, te bewerken, te verwerken, te verkopen, af te leveren, te verstrekken, te vervoeren en aanwezig te hebben. In de Opiumwet wordt geen aandacht besteed aan overlast ten gevolge van drugshandel op straat. Om hiertegen te kunnen optreden, is het noodzakelijk in de APV een artikel op te nemen dat het voorkomen van de aantasting van de openbare orde en van strafbare feiten tot doel heeft.

Drugshandel op straat en coffeeshopbeleid: Artikel 2:74 is opgenomen om de overlast op straat tegen te gaan. De straathandel in drugs kan leiden tot een verstoring van de openbare orde. Om daartegen op te treden, is het noodzakelijk in de APV een bepaling op te nemen die tot doel heeft het voorkomen van de aantasting van de openbare orde en van strafbare feiten. In de praktijk gaat het met name om harddrugs. In het artikel wordt evenwel gesproken over middelen uit lijst 2 en 3 van de Opiumwet, dus zowel hard- als softdrugs en 'daarop gelijkende waar'. Bij 'daarop gelijkende waar' kan bijvoorbeeld worden gedacht aan nieuwe middelen die al wel worden gebruikt (denk aan lachgas) maar nog niet op de lijst voorkomen en waartegen wel moet worden opgetreden of aan nepdrugs (bijvoorbeeld waspoeder). Het is dan van belang dit goed te motiveren.

In dit artikel zijn zowel de aanbieders als ontvangers en bemiddelaars ('drugrunners') strafbaar gesteld. Het 'kennelijke doel' kan blijken uit ervaringsfeiten en concrete omstandigheden zoals het aanspreken van voorbijgangers, het waarnemen van transacties, enzovoorts.

Jurisprudentie: HR 17-11-1992, ECLI:NL:PHR:1992:AD1779, NJ 1993, 409. Doel van het Amsterdamse verbod op drugshandel op of aan de openbare weg in de APV is het voorkomen van een aantasting van de openbare orde en strafbare feiten. De bepaling heeft derhalve betrekking op andere gedragingen dan strafbaar gesteld in de Opiumwet. Ook de klacht dat de bepaling onverbindend is wegens te grote onbepaaldheid faalt, aangezien de bepaling - ook voor zover zij melding maakt van 'daarop gelijkende waar', waarmee kennelijk is bedoeld waar die voor enig verdovend middel kan doorgaan - voldoende duidelijk maakt welke gedraging daarbij is verboden en strafbaar gesteld.

Artikel 2:74a Openlijk drugsgebruik

Het is verboden op of aan de weg, op een andere openbare plaats of in een voor publiek toegankelijk gebouw middelen als bedoeld in de artikelen 2 of 3 van de Opiumwet of daarop gelijkende waar te gebruiken, toe te dienen, dan wel voorbereidingen daartoe te verrichten of ten behoeve van dat gebruik voorwerpen of stoffen voorhanden te hebben.

Toelichting

Artikel 2:74a Openlijk drugsgebruik

Op sommige plaatsen in de publieke ruimte ervaren mensen hinder, overlast en gevoelens van onveiligheid doordat op die plaatsen drugs worden gebruikt. Een aantal gemeenten heeft daarom al enkele jaren een bepaling in de APV opgenomen waarbij openlijk drugsgebruik wordt verboden. De rechtspraak is een aantal jaren wisselend geweest, waarbij in een aantal gevallen zo'n bepaling onverbindend werd geacht omdat de rechter van oordeel was dat door de overlap met de Opiumwet (men kan immers verboden substanties niet gebruiken zonder deze – in strijd met de Opiumwet – voorhanden te hebben) de bovengrens van de gemeentelijke regelgevende bevoegdheid werd geschonden. Maar inmiddels is er een rechterlijke consensus ontstaan waarbij zo'n bepaling, omwille van de openbare orde, dus met een ander motief dan de Opiumwet, toelaatbaar wordt geacht. Zie over de betekenis van 'daarop gelijkende waar' het gestelde bij de toelichting op artikel 2:74.

VNG, 22 december 2022

[1] Zie voor het gehele besluit van 17 november 2020 met nota van toelichting : **Stb. 2022, 461** . In paragraaf 5 van de nota van toelichting wordt ingegaan op de gevolgen voor de gemeentelijke regelgeving.

[2] Dit is het Europese systeem van Registratie, Evaluatie, Autorisatie en restrictie van Chemische stoffen.