

Vergaderjaar 2016–2017

**34 165**

## **Voorstel van wet van het lid Bergkamp tot wijziging van de Opiumwet in verband met de regulering van de teelt en verkoop van hennep en hasjiesj via een gesloten coffeeshopketen (Wet regulering voor- en achterdeur van coffeeshops)**

**Nr. 5**

### **ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNEMER**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 17 juni 2015, no.W13.15.0048/III, en de reactie van initiatiefnemer d.d. 23 september 2016, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Afdeling is cursief afgedrukt.

*Bij brief van de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 6 februari 2015 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van de leden Berndsens-Jansen en Bergkamp tot wijziging van de Opiumwet in verband met de regulering van de teelt en verkoop van hennep en hasjiesj via een gesloten coffeeshopketen (Wet regulering voor- en achterdeur van coffeeshops), met memorie van toelichting.*

*Het wetsvoorstel beoogt een deel van het cannabisbeleid te reguleren. Het wil een einde te maken aan de situatie dat het bezit en verkoop van een gebruikershoeveelheid cannabis via coffeeshops wordt gedoogd, maar de teelt en aanvoer van hennep zijn verboden. Het voorziet in een wettelijke regeling van het huidige gedoogbeleid inzake de verkoop van cannabis door coffeeshops (de voordeur), waarbij de maximaal toegestane handelsvoorraad kan worden verruimd. Voorts voorziet het wetsvoorstel in een wettelijke regeling van de bedrijfsmatige teelt, bereiding, bewerking en levering van cannabis aan coffeeshops (de achterdeur). Voorgesteld wordt dat bedrijfsmatige telers die bepaalde voorwaarden naleven van de Minister van VWS een ontheffing kunnen krijgen en daarmee niet strafrechtelijk vervolgd kunnen worden. Ten slotte wordt het telen, bewerken en verkopen van hard- en softdrugs indien daarvan levensgevaar of zwaar lichamelijk letsel te duchten valt of indien het feit iemands dood ten gevolge heeft, afzonderlijk strafbaar gesteld.<sup>1</sup>*

*De Afdeling advisering van de Raad van State onderkent dat initiatiefnemers trachten een oplossing te bieden voor de problemen die voort-*

<sup>1</sup> Toelichting, paragraaf 1, tweede tekstblok.

vloeien uit de spanning tussen enerzijds het gedogen van enig bezit van cannabis en de verkoop via coffeeshops en anderzijds het niet reguleren van de inkoop. De Afdeling heeft begrip voor dit streven. Zij betwijfelt echter of het voorstel daadwerkelijk en in voldoende substantiële mate effectief zal zijn.

De Afdeling concludeert dat in de toelichting een afdoende afweging tussen de mogelijke positieve en negatieve effecten van het voorstel ten opzichte van de gestelde doelen ontbreekt. Daarmee is onvoldoende duidelijk in hoeverre het voorstel bijdraagt aan het verbeteren van de volksgezondheid en het waarborgen van de openbare orde en algemene veiligheid. Het is onvoldoende aannemelijk dat het voorstel een bijdrage kan leveren aan het bestrijden van de georganiseerde misdaad die nu opereert in de productie van en handel in cannabis. Daar komt bij dat het voorstel gezien moet worden in de bredere context van de drugsproblematiek en de internationale context waarin deze zich voordoet. Met de door initiatiefnemers beoogde gereguleerde legalisering van cannabis wordt ten slotte het moeilijker om de openbare orde problematiek van drugstoerisme aan te pakken. Tevens concludeert de Afdeling dat het voorstel in strijd is met de geldende internationale verdragen en het recht van de Europese Unie.

## 1. Inleiding

Het huidige beleid met betrekking tot coffeeshops is volgens de initiatiefnemers verworpen tot een onhoudbare spagaat omdat de voorkeur wordt gedoogd, maar de achterdeur niet. Het wetsvoorstel beoogt de bij het Nederlandse softdrugsbeleid betrokken belangen beter te waarborgen. Het gaat om belangen van de volksgezondheid, de openbare orde, de algemene veiligheid van personen en goederen en de rechtszekerheid. Waar in de jaren zeventig, bij de introductie hiervan, het gedoogbeleid een gunstig effect leek te hebben op de beheersing van het gebruik van softdrugs, zijn ook met betrekking tot de teelt en de verkoop van cannabis problemen gerezen, met name op het gebied van openbare orde, georganiseerde criminaliteit en volksgezondheid. De spanning tussen het gedogen van gebruik en het aanpakken van de teelt en handel in cannabis is er altijd geweest. Het gedoogbeleid werd gelegitimeerd door het gebruik van het opportuniteitsbeginsel. Maar gezien de ontwikkelingen van de laatste decennia, wordt de situatie op sommige plaatsen dermate als problematisch ervaren, dat de roep om ingrijpen steeds luider wordt. Het voorstel van de initiatiefnemers zoekt de oplossing in het legaliseren van delen van de keten van teelt en verkoop van cannabis. De beoordeling van de vraag of het wetsvoorstel bijdraagt aan de oplossing van het probleem moet echter worden gezien in de bredere context van de drugsproblematiek die wordt gekenmerkt door grootschalige bedrijfsmatige wietteelt en georganiseerde misdaad, de gezondheidsproblematiek en de internationale context waarin deze problematiek zich voordoet.

In het volgende beoordeelt de Afdeling eerst (onder punt 2) of het voorstel de in de toelichting beoogde doelen kan bereiken en vervolgens (onder punt 3) in hoeverre het voorstel internationaalrechtelijk houdbaar is.

## 2. De doelen van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel heeft een aantal doelen. Ten eerste draagt het voorstel bij aan het vergroten van de rechtszekerheid. Het huidige gedoogbeleid heeft geleid tot onduidelijke jurisprudentie omdat verschillende rechters het gedoogbeleid verschillend toepassen. Dit kan afbreuk doen aan het

overheidsgezag<sup>2</sup>. Naast dit doel, wijst de toelichting op het beter waarborgen van de volksgezondheid en het oplossen van openbare orde problemen rondom de teelt en aflevering daarvan aan coffeeshops, die voornamelijk veroorzaakt worden door criminele organisaties. De Afdeling acht het mogelijk dat als het gaat om de kwaliteit van het product zoals het wordt aangeboden in de coffeeshops het wetsvoorstel een positief effect heeft. De Afdeling betwijfelt echter of het voorstel met het oog op de genoemde doelstellingen daadwerkelijk en in voldoende substantiële mate effectief zal zijn. Zij merkt hierover het volgende op.

#### a. Volksgezondheid

De toelichting stelt dat de volksgezondheid met het voorstel beter wordt gewaarborgd omdat de telers die een ontheffing krijgen op straffe van een sanctie verplicht zijn met het oog op de volksgezondheid zorg te dragen voor een goede kwaliteit van het product en de verpakking en aanwezigingen van ambtenaren van het Staatstoezicht op de volksgezondheid moeten opvolgen.

Met betrekking tot dit doel van het voorstel merkt de Afdeling het volgende op.

In de toelichting wordt gesteld dat de schadelijkheid van cannabis beperkt is, maar dat de risico's ervan voor de gezondheid worden vergroot door het ongecontroleerde gebruik van bestrijdings- of groeiversnellende middelen. Regulering van de teelt zou hiervoor een oplossing kunnen bieden, aldus de toelichting.<sup>3</sup>

De in de toelichting gebezigde beschrijving van de mogelijke gezondheidsschade van cannabis is echter summier. Het rapport THC, CBD en gezondheidseffecten van wiet en hasj van het Trimbosinstituut (2012) bevat een literatuuroverzicht van de stand van de wetenschap over de gezondheidseffecten van cannabis en de belangrijkste bestanddelen daarvan: THC en CBD. Geconcludeerd wordt dat cannabis, zeker in vergelijking met veel andere psychoactieve middelen, beschouwd kan worden als een relatief veilige drug. Veel gebruikers zullen nooit geconfronteerd worden met ernstige of blijvende gezondheidsschade. Toch zijn er, in sterkte variërende, aanwijzingen dat het gebruik ervan bij sommige gebruikers kan leiden tot ongewenste psychische bijwerkingen zoals cognitieve stoornissen, angstaanvallen en paranoia en een verhoogd risico op het ontwikkelen van een chronische psychose, en verslaving. Vooral (sommige) jongeren lijken extra risico te lopen. De meeste gebruikers van cannabis zullen zich niet ontwikkelen tot een problematische gebruiker of van andere middelen, maar het risico is wel veel groter onder degenen die al op jonge leeftijd zijn begonnen.<sup>4</sup>

Uit het rapport Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid blijkt dat het aantal cannabisgebruikers dat hulp zoekt bij de verslavingszorg sinds midden jaren negentig sterk is gestegen.<sup>5</sup> De voorgestelde gereguleerde legalisering kan leiden tot een verdere toename van het aantal gebruikers, onder meer omdat hiermee naar verwachting de prijs van cannabis omlaag zal gaan<sup>6</sup> en het feit dat het gebruik van softdrugs door grote groepen mensen, mede door het feit dat men het legaal kan verkrijgen,

<sup>2</sup> Toelichting, paragraaf 3, Rechterlijke macht.

<sup>3</sup> Toelichting, paragraaf 4, tweede tekstblok.

<sup>4</sup> Rapport THC, CBD en gezondheidseffecten van wiet en hasj, Trimbosinstituut (2012), blz. 5.

<sup>5</sup> Rapport THC, CBD en gezondheidseffecten van wiet en hasj, Trimbosinstituut (2012), blz. 15.

<sup>6</sup> MacCoun, R., & Reuter, P. (1997). Interpreting Dutch cannabis policy: reasoning by analogy in the legalization debate. *Science*, 278(5335), blz. 47–52.

*niet meer gezien wordt als iets slechts en afkeurenswaardigs.<sup>7</sup> In de toelichting wordt hier niet op ingegaan.*

*De toelichting gaat daarnaast niet in op (de schatting van) de aard en omvang en schade die het roken van cannabis meebrengt, noch op de eventuele toename van deze schade indien de cannabis vervuild is met bestrijdingsmiddelen of groeiversnellers. Over de aanwezigheid in nederwiet van stoffen zoals pesticiden en bloeistimulators en de mate waarin deze schadelijk zijn voor de gezondheid is overigens nog weinig bekend.<sup>8</sup> De Afdeling acht het mogelijk dat als het gaat om de kwaliteit van het product zoals het wordt aangeboden in de coffeeshops het wetsvoorstel een positief effect heeft. De toelichting gaat echter onvoldoende in op de hiervoor genoemde aspecten. Het is daarom onduidelijk in hoeverre het voorstel een bijdrage kan leveren aan de verbetering van de volksgezondheid.*

De memorie van toelichting is aangevuld, met een passage die beoogt duidelijker te maken in hoeverre het voorstel een bijdrage kan leveren aan de verbetering van de volksgezondheid en waarom niet te verwachten is, dat het aantal gebruikers zal toenemen.

#### *b. Veiligheid; hennepbranden*

*De toelichting stelt dat het voorstel de algemene veiligheid van personen en goederen beter waarborgt, doordat telers voldoende maatregelen moeten treffen ter waarborging van die veiligheid.<sup>9</sup> De toelichting wijst er voorts op dat naar schatting 25.000 hennepkwekerijen in Nederland bestaan. Grootschalige hennepteelt vindt vaak in woningen, zolderkamers en garages plaats en gaat vaak gepaard met (het risico op) brand, wateroverlast en verloedering van woningen. Dit brengt ook de algemene veiligheid van personen en goederen in gevaar.<sup>10</sup> De Afdeling merkt hierover het volgende op.*

*Circa één op de vijftig grote branden heeft als oorzaak hennepteelt, zo blijkt uit de cijfers die over deze problematiek beschikbaar zijn.<sup>11</sup> De schade van een wietbrand is doorgaans omvangrijker dan bij een «gewone» brand: één brand treft vaak meerdere panden. Voorts wordt de schade als gevolg van het illegaal aftappen van stroom geschat op € 200 miljoen per jaar.<sup>12</sup>*

*Het is voor (zelfstandige) wiettelers vaak aanzienlijk eenvoudiger om de teeltopbrengst af te zetten bij criminele samenwerkingsverbanden vanwege hun toegang tot dealers in het buitenland in plaats van zelf het product aan de coffeeshops aan te bieden (zie ook onder c).<sup>13</sup> Hierdoor is de kans aanzienlijk dat de illegale teelt in woningen, met gebruik van illegale stroom, niet significant zal verminderen door het voorstel. Dit*

<sup>7</sup> Zo is het gebruik van cannabis in de Amerikaanse staat Colorado flink gestegen sinds de legalisering van cannabis, zie de National Survey on Drug Use and Health 2013. Zie ook Cerdá, M., Wall, M., Keyes, K. M., Galea, S., & Hasin, D. (2012). Medical marijuana laws in 50 states: investigating the relationship between state legalization of medical marijuana and marijuana use, abuse and dependence. *Drug and alcohol dependence*, 120(1), blz. 22–27 en Pacula, R. L., & Sevigny, E. L. (2014). Marijuana liberalization policies: why we can't learn much from policy still in motion. *Journal of Policy Analysis and Management*, 33(1), blz. 212–221.

<sup>8</sup> Trimbos instituut, Nationale drug monitor jaarbericht 2013/2014, blz. 84.

<sup>9</sup> Toelichting, paragraaf 5, vierde tekstblok.

<sup>10</sup> Toelichting, paragraaf 4, vijfde tekstblok.

<sup>11</sup> <https://www.verzekeraars.nl/actueel/nieuwsberichten/Paginas/Hennepteelt-oorzaak-%c3%a9%c3%a9n-op-vijftig-grote-branden.aspx>.

<sup>12</sup> Toelichting, paragraaf 4, vierde tekstblok.

<sup>13</sup> WODC De wereld achter de wietteelt, 2007, blz. 15.

*terwijl juist bij deze vorm van teelt de kans op wietbrand en andere ongewenste gebeurtenissen groot is.*

*Gelet hierop is onvoldoende aannemelijk dat het voorstel daadwerkelijk zal leiden tot een afname van de woningbranden, wateroverlast en verloedering van woningen en dat met het voorstel het beoogde doel van het beter waarborgen van de veiligheid in dat opzicht wordt bereikt.*

De initiatiefnemer heeft ernaar gestreefd zich in de memorie van toelichting genuanceerd uit te drukken. Zij heeft gesproken over *beter* waarborgen. Eén middel daartoe is te in het wetsvoorstel opgenomen verzwaring van de straffen voor illegale teelt indien daarvan levensgevaar of gevaar voor zwaar lichamelijk letsel is te verwachten. De initiatiefnemer heeft daarmee niet de indruk willen wekken dat alleen het wetsvoorstel kan leiden tot een daadwerkelijke afname van het aantal woningbranden. Daarvoor blijven ook andere acties nodig.

### *c. Openbare orde: georganiseerde misdaad*

*Volgens de toelichting kan een gesloten en belastingplichtige coffeeshopketen, waaruit criminelen worden geweerd, bijdragen aan de bestrijding van de georganiseerde misdaad die nu opereert in de productie van en handel in cannabis.<sup>14</sup> In het kader van de vraag of een bijdrage daadwerkelijk wordt geleverd merkt de Afdeling over de aard en omvang van de productie van en handel in cannabis en de daarmee gepaard gaande criminaliteit het volgende op.*

*Sinds 1997 is het aantal coffeeshops gedaald met 1/3 naar 737 gedoogde coffeeshops anno 2010.<sup>15</sup> Het gebruik van softdrugs is echter niet afgenomen. De wiethandel is lucratief. De geschatte omzet van de sector ligt tussen de 211 en € 283 miljoen per jaar. De omzetten zijn het hoogst in de grensregio's met België en Duitsland.<sup>16</sup> Cannabishandel en -productie zijn door de lage straffen en de hoge opbrengsten aantrekkelijk voor criminelen. Daarnaast heeft de opsporing naar grootschalige handel in softdrugs een lage prioriteit. Deze feiten verhogen de kans dat criminelen en criminele organisaties zich in de drugssector bezig gaan houden.*

*Het onderzoek «De wereld achter de wietteelt» onderscheidt in de organisatie van de bedrijfsmatige wietteelt vier verschillende varianten.<sup>17</sup> Naast de kleinere en grotere zelfstandige telers, wordt een onderscheid gemaakt tussen exploitanten die vijf tot tien plantages («hokken») in woningen van anderen hebben geïnstalleerd, voornamelijk bij bekenden en de criminele samenwerkingsverbanden. Deze kopen op grote schaal hennep in en verwerken en verhandelen dit. Daarnaast hebben ze vaak ook zelf grote kwekerijen in bedrijf. Het eindproduct wordt door hen merendeels geëxporteerd.*

*De criminele samenwerkingsverbanden spelen een belangrijke rol in de wereld achter de wietteelt, omdat zij de zelfstandige telers en exploitanten, door hun toegang tot dealers in het buitenland, een ruime afzetmarkt bieden. Het is voor de wiettelers vaak aanzienlijk eenvoudiger om de teeltopbrengst af te zetten bij deze inkopers dan rechtstreeks bij de*

<sup>14</sup> Toelichting, paragraaf 2, huidige situatie, derde tekstblok.

<sup>15</sup> Bieleman, B., P. Goeree e.a. (2005) Coffeeshops in Nederland; aantallen coffeeshops en gemeentelijk beleid 1999–2004. Groningen-Rotterdam Den Haag: St. IntraVal / WODC, blz. 19.

<sup>16</sup> Korf, D., Woude M. van der e.a. (2001) Coffeeshops, jeugd en toerisme. Amsterdam: Rozenberg, blz. 73.

<sup>17</sup> WODC, De wereld achter de wietteelt, 2007.

*coffeeshops. Bovendien zijn coffeeshops alleen geïnteresseerd in cannabis van goede kwaliteit, terwijl de criminele samenwerkingsverbanden in de regel alles inkopen.<sup>18</sup>*

*De toelichting gaat niet in op het opereren van de criminele samenwerkingsverbanden binnen de teelt en verkoop van cannabis. Dat is wel van belang, omdat het, gelet op het voorgaande, onvoldoende aannemelijk is dat de voorgestelde afgesloten keten van gereguleerde teelt en verkoop van cannabis via kwekers met een ontheffing en coffeeshops met een vergunning een bijdrage kan leveren aan het bestrijden van deze georganiseerde misdaad.*

De memorie van toelichting is aangevuld met een passage over de georganiseerde criminaliteit. Daarin was al opgemerkt, dat juist door het ongeregeld laten van de hennep-teelt criminele organisaties zich in die hennep-teelt hebben kunnen nestelen. Toegevoegd is, dat de georganiseerde misdaad waarschijnlijk wel zal blijven produceren voor de internationale markt. Maar doordat de teelt voor de binnenlandse markt gedoogd gaat worden, is wel degelijk aannemelijk dat de illegale teelt, ook door criminele samenwerkingsverbanden, zal afnemen.

#### *d. Neveneffecten*

*Sinds 1 mei 2012 is het ingezetenen criterium van kracht. Dit criterium schrijft voor dat coffeeshops alleen softdrugs mogen verkopen aan mensen die in Nederland wonen. De belangrijkste reden voor de strenge handhaving van het ingezetenen criterium is het terugdringen van het drugstoerisme en de overlast als gevolg van de coffeeshopbezoeken die plaatsvonden door niet-ingezetenen.*

*Het recht van de Europese Unie, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie, maakt, in navolging van het internationaal recht, een onderscheid tussen twee soorten producten: illegale verdovende middelen en legale verdovende middelen voor medische en wetenschappelijke doelen.<sup>19</sup> Uit de jurisprudentie van het Hof valt af te leiden dat de handel in cannabis, vanwege het algehele verbod om verdovende middelen te verhandelen, niet als economische activiteit moet worden aangemerkt.<sup>20</sup> Om die reden zijn de bepalingen van vrij verkeer van het Europese recht niet van toepassing.<sup>21</sup> Deze redenering gaat echter niet langer op indien de verkoop van cannabis in coffeeshops in Nederland gelegaliseerd wordt, zoals met het voorstel gebeurt (zie ook punt 3a, onder i). Bij legalisering verbiedt het Europese recht een ongelijke behandeling van Unieburgers, onder meer met betrekking tot de vrijheid van diensten, met name van de dienstenontvanger (drugtoerist). Verder gaat het, vanuit het Nederlandse recht bezien, om «legale» goederen, waarbij het evenwel zeer de vraag is of deze goederen in het handelsverkeer met andere lidstaten en derde landen toegelaten worden.*

*Dit betekent dat indien de voorgestelde maatregelen van kracht worden, het op grond van het recht van de Europese Unie zeer lastig wordt om het ingezetenen criterium te handhaven. Daarmee wordt het moeilijker om de*

<sup>18</sup> WODC, De wereld achter de wietteelt, 2007, blz. 14–15.

<sup>19</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 16 december 2010, Marc Michel Josemans tegen burge-meester van Maastricht, C-137/09, ECLI:EU:C:2010:774, r.o. 41.

<sup>20</sup> Zie bijvoorbeeld het arrest van het Hof van Justitie van 5 juli 1988, Vereniging Happy Family Rustenburgerstraat tegen Inspecteur der Omzetbelasting, Zaak 289/86, ECLI:EU:C:1988:360 en het arrest van het Hof van Justitie van 29 juni 1999, Staatssecretaris van Financiën tegen Coffeeshop «Siberië» vof, Zaak C-158/98, ECLI:EU:C:1999:334.

<sup>21</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 16 december 2010, Marc Michel Josemans tegen burge-meester van Maastricht, C-137/09, ECLI:EU:C:2010:774.

*openbare orde problematiek en de overlast die samenhangt met drugstoerisme aan te pakken.*

*Daarnaast kan het voorstel hierdoor mede leiden tot een verslechtering van de relatie tussen Nederland en de ons omringende landen.<sup>22</sup> In de toelichting wordt niet ingegaan op de verhouding tussen het voorstel en de pogingen van de Nederlandse overheid om het verkeerde beeld van Nederland als «narcostaat» aan te pakken.*

Het wetsvoorstel is zodanig gewijzigd, dat niet meer gesproken kan worden van legalisering, omdat de illegale handel, ook al wordt hij gedoogd, verboden blijft. Het wetsvoorstel voorziet in het, onder bepaalde voorwaarden, gedogen van coffeeshops en van de teelt van hennep. Daardoor is het niet waarschijnlijk is dat het wetsvoorstel zal leiden tot een ander oordeel van het Hof van Justitie van de Europese Unie over de vraag of de handel in cannabis als economische activiteit moet worden aangemerkt. Daardoor is evenmin waarschijnlijk dat het wetsvoorstel zal leiden tot een verslechtering van de relatie tussen Nederland en de ons omringende landen. De initiatiefnemer heeft daarbij geen behoefte om het al geruime tijd geleden, in 1996, door één Franse senator geïntroduceerde «frame» van Nederland als een «narcostaat» te revitaliseren.

#### *e. Conclusie*

*De Afdeling onderkent dat initiatiefnemers trachten een oplossing te bieden voor de problemen die voortvloeien uit de spanning tussen het enerzijds gedogen van enig bezit van cannabis en de verkoop via coffeeshops en het anderzijds het niet reguleren van de inkoop. De Afdeling heeft begrip voor dit streven. Zij betwijfelt echter of het voorstel daadwerkelijk en in voldoende substantiële mate effectief zal zijn.*

*De Afdeling concludeert dat in de toelichting een afdoende afweging tussen de mogelijke positieve en negatieve effecten van het voorstel ten opzichte van de gestelde doelen ontbreekt. Daarmee is onvoldoende duidelijk in hoeverre het voorstel bijdraagt aan het verbeteren van de volksgezondheid en het waarborgen van de openbare orde en algemene veiligheid. Het is onvoldoende aannemelijk dat het voorstel een bijdrage kan leveren aan het bestrijden van de georganiseerde misdaad die nu opereert in de productie van en handel in cannabis. Daar komt bij dat het voorstel gezien moet worden in de bredere context van de drugsproblematiek en de internationale context waarin deze zich voordoet. Met de door initiatiefnemers beoogde gereguleerde legalisering van cannabis wordt het ten slotte moeilijker om de openbare orde problematiek van drugstoerisme aan te pakken.*

De memorie van toelichting is aangevuld op die punten, waar de Afdeling van mening was dat een afdoende afweging tussen de mogelijke positieve en negatieve effecten van het voorstel ten opzichte van de gestelde doelen ontbrak. Daarmee is ook duidelijker geworden in hoeverre het voorstel bijdraagt aan het verbeteren van de volksgezondheid en het waarborgen van de openbare orde en de algemene veiligheid.

---

<sup>22</sup> Onder meer Duitsland, België en Frankrijk hebben aangedrongen op het tegengaan van drugstoerisme en het voorkomen van illegale export van in Nederland geteelde cannabis naar het buitenland.

### 3. Juridische houdbaarheid van het voorstel

*De toelichting besteedt aandacht aan de vraag of het voorstel in overeenstemming is met het internationale recht.<sup>23</sup> Hierbij wordt ingegaan op de toepasselijke VN-verdragen. De belangrijkste drie verdragen die zien op drugs, waaronder cannabis, zijn het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen uit 1961, zoals gewijzigd door het Protocol tot wijziging van het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen (hierna: EV), het Verdrag inzake psychotrope stoffen uit 1971 en het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen uit 1988 (hierna: SV).*

*In de toelichting wordt een aantal argumenten genoemd waarom het voorstel niet in strijd zou zijn met het internationale recht. Ten eerste wordt gesteld dat de strafbaarstelling van de gedragingen blijft bestaan en dat uitsluitend in die gevallen waarbij een ontheffing is verleend, er geen mogelijkheid meer is om strafrechtelijk op te treden. Ten tweede wordt gewezen op het voorbehoud dat Nederland gemaakt heeft bij het SV. De toelichting stelt dat vanwege de nadelen die aan het huidige gedoogbeleid zijn verbonden, het bestaande softdrugsbeleid, dat onder het voorbehoud valt, juridisch anders vorm wordt gegeven. Dit lijkt te impliceren dat de initiatiefnemers van mening zijn dat het voorstel binnen de grenzen van het voorbehoud blijft. Het derde argument is dat met het voorstel de doelstellingen van het EV en SV, namelijk de bescherming van de volksgezondheid en veiligheid beter kunnen worden gewaarborgd dan nu. Hierbij wordt tevens aangevoerd dat de verdragsteksten «oud» zijn en dat deze als instrument van «levend recht» geïnterpreteerd zouden moeten worden. Ten vierde wordt gesteld dat de opvattingen in de internationale gemeenschap over het verbod op de teelt en de verkoop van softdrugs aantoonbaar zijn gewijzigd. In de toelichting wordt een aantal landen genoemd waarin vormen bestaan van regulering van de teelt en verkoop. Hierbij wordt ook gesteld dat tegen deze landen niet is opgetreden en dat daarmee geen blijk van afkeuring wordt gegeven door de meerderheid van de verdragspartijen.*

#### *a. Beoordeling argumenten*

*De Afdeling maakt over de hierboven genoemde argumenten de volgende opmerkingen.*

#### *i. Regulering of legalisering*

*Het feit dat de toelichting vermeldt dat niet wordt overgegaan tot legalisering, maar tot regulering heeft geen betekenis voor de beoordeling of het voorstel in strijd is met het internationale recht. Het voorstel sluit strafvervolgning op grond van teelt, bezit en verkoop van cannabis uit indien aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan en daarmee een ontheffing is verkregen. Dit betekent dat de verwijzing in de toelichting naar het ontbreken van de uitdrukkelijke vervolgingsplicht in de verdragen niet van toepassing is; een teler die aan de voorwaarden van de wet voldoet en een ontheffing heeft, pleegt niet langer een strafbaar feit. Het gaat daardoor om gereguleerde legalisering, hetgeen niet is toegestaan onder het EV en het SV.*

---

<sup>23</sup> Toelichting, paragraaf 6.



## *ii. Voorbehoud van Nederland*

*Het gemaakte voorbehoud bij het SV ziet op het gedoogbeleid zoals het is vormgegeven in de jaren 80 van de 20e eeuw ten tijde van de bekrachtiging. Het heeft uitsluitend betrekking op het opportuniteitsbeginsel; dat wil zeggen op de mogelijkheid om af te zien van de handhaving van bepaalde strafbepalingen. Dit voorstel gaat echter een stap verder. Het toestaan van teelt voor coffeeshops betekent een veruiming ten opzichte van het huidige gedoogbeleid waarbij een kleine hoeveelheid geteeld mag worden voor eigen gebruik. Het op deze wijze oprekken van de manier waarop destijds het opportuniteitsbeginsel werd ingevuld komt neer op een uitholling van de strafbaarstellingen die worden vereist door de verdragen. Het unilateraal gebruiken van een voorbehoud dat eind jaren 80 van de 20e eeuw werd gemaakt om nu op verdergaande wijze het telen van cannabis toe te staan kan redelijkerwijs niet worden aangemerkt als het te goeder trouw interpreteren en naleven van verdragen terwijl dit verplicht is op grond van de artikelen 26 en 31 van het Verdrag inzake het verdragenrecht.<sup>24</sup> Voorts is het voorbehoud in ieder geval niet bruikbaar ter decriminalisering of legalisering van gedragingen waarvoor de verdragen strafbaarstelling vereisen, aangezien het voorbehoud slechts het opportuniteitsbeginsel beoogt te beschermen.<sup>25</sup>*

*Bovendien geldt dat zelfs indien de teelt van cannabis ten behoeve van bevoorrading van coffeeshops onder het voorbehoud bij het SV zou kunnen worden gebracht, dit strijd zou opleveren met artikel 4, onder c, van het EV. Dit staat immers alleen teelt van de cannabisplant toe voor geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden. Bij het EV had een voorbehoud gemaakt kunnen worden bij dit artikel, maar uitsluitend indien deze teelt beschouwd kon worden als traditionele activiteit en toegestaan was in de verdragsstaat op 1 januari 1961.<sup>26</sup> Nederland heeft een dergelijk voorbehoud niet gemaakt.<sup>27</sup>*

## *iii. Waarborgen doelstellingen verdragen*

*De initiatiefnemers zijn van mening dat met het voorstel de belangen die de verdragen beogen te beschermen, beter worden gediend dan met het huidige beleid. Op grond van het verdragenrecht is dit echter geen grond om in nationale wetgeving expliciet in te gaan tegen bepalingen uit verdragen. In dat geval zou een verdragspartij er naar moeten streven om het verdrag aan te passen.<sup>28</sup>*

## *iv. Veranderende internationale houding*

*De toelichting wijst daarnaast op een veranderende opvatting binnen de internationale gemeenschap over het verbod op de teelt en verkoop van softdrugs. De toelichting noemt enkele landen die enige mate van regulering van softdrugs hebben ingevoerd.*

<sup>24</sup> Zie het rapport «Experimenteren met het Gedogen van de Teelt van Cannabis ten Behoeve van de Bevoorrading van Coffeeshops – Internationaal rechtelijke en Europees rechtelijke aspecten», T.M.C. Asser Instituut, 2005, blz. 15.

<sup>25</sup> Internationaal recht en cannabis, Een beoordeling op basis van VN-drugsverdragen en EU-drugsregelgeving van gemeentelijke en buitenlandse opvattingen pro regulering van cannabisteelt voor recreatief gebruik, P.H.P.H.M.C. van Kempen en M.I. Fedorova, 2014, blz. 73 e.v.

<sup>26</sup> Zie artikel 49 EV.

<sup>27</sup> Internationaal recht en cannabis, Een beoordeling op basis van VN-drugsverdragen en EU-drugsregelgeving van gemeentelijke en buitenlandse opvattingen pro regulering van cannabisteelt voor recreatief gebruik, P.H.P.H.M.C. van Kempen en M.I. Fedorova, 2014, blz. 48.

<sup>28</sup> J.P. Loof, Mensenrechten en staatsveiligheid: onverenigbare grootheden? Opschorting en beperking van mensenrechtenbescherming tijdens noodtoestanden en andere situaties die de staatsveiligheid bedreigen, dissertatie, Leiden, 2005 en Van der Pot 2006, blz. 113–173.

De Afdeling wijst erop dat in een aantal van deze gevallen de International Narcotics Control Board (INCB) uitdrukkelijk heeft opgemerkt dat deze wetgeving strijdig is met het EV en SV.<sup>29</sup> Daarnaast is het feit dat niet zou worden opgetreden door andere verdragspartijen tegen deze schendingen vanuit juridisch oogpunt niet relevant. In het verdragenrecht wordt uitgegaan van «*Pacta sunt servanda*». Dit houdt in dat elk in werking getreden verdrag door de verdragspartijen moet worden nageleefd en dat dit te goeder trouw moet gebeuren. Dit beginsel is neergelegd in artikel 26 van het Verdrag inzake het verdragenrecht.<sup>30</sup> Nederland is daarmee gehouden om de verdragsverplichtingen onverkort na te leven, ongeacht de wijze waarop wel of niet wordt opgetreden tegen andere verdragspartijen die de verplichtingen schenden.

Verder wordt in de toelichting niet ingegaan op de vraag waarom niet gepoogd wordt om cannabis van de lijsten van het EV en het SV af te halen. Indien de internationale opinie over softdrugs inderdaad zodanig is gewijzigd als de toelichting doet voorkomen, zou dit eerder voor de hand liggen dan om als verdragspartij zelfstandig de tekst van het verdrag anders te gaan uitleggen in het kader van het «levend recht». Ten slotte wijst de Afdeling erop dat de toelichting uitsluitend wijst op landen waarin stappen richting regulering worden gezet. Er zijn echter ook landen waar stappen in de andere richting zijn aangekondigd of ondernomen. De Afdeling wijst in dit verband bijvoorbeeld op België, waar in het regeerakkoord van de onlangs aangetreden regering staat dat het bezit van drugs verboden is en dat het gebruik van drugs in de publieke ruimte niet het voorwerp kan uitmaken van een gedoogbeleid.<sup>31</sup> Dit wijst erop dat niet gesproken kan worden van een eenduidige verandering in de opvatting over softdrugs. Deze conclusie wordt ook gestaafd door het feit dat binnen de Europese Unie onlangs de minimumstraffen voor teelt van cannabis verhoogd zijn (zie ook punt b).

Het wetsvoorstel is zodanig gewijzigd, dat niet meer gesproken kan worden van legalisering. Het ontbreken van de uitdrukkelijke vervolgingsplicht in de verdragen is daarmee een relevant gegeven. Een teler die aan de voorwaarden van de wet voldoet en een gedoogverklaring heeft, pleegt een strafbaar feit. Het gaat daardoor om gereguleerd gedogen.

De initiatiefneemster onderschrijft het belang van het te goeder trouw-principe «*Pacta sunt servanda*» en constateert dat dit beginsel niet alleen geldt voor de door de afdeling aangehaalde verdragen maar ook voor het IVESCR, het IVBPR, het EVRM en het ESH. De mensenrechten die uit deze verdragen voortvloeien moeten door de staat daarom zo goed mogelijk worden beschermd. Nu de initiatiefneemster van mening is dat met het voorstel belangen van volksgezondheid en veiligheid het best worden gediend, ziet ze ook de plicht om deze aanpak te realiseren.

De nieuwe inzichten uit het onlangs verschenen rapport «*Internationaal recht en cannabis II*» zijn verwerkt in de gewijzigde memorie van toelichting. In het bijzonder wordt hier bedoeld op de conclusie dat op grond van verplichtingen die uit internationale mensenrechten voortvloeien, staten volkenrechtelijk voldoende ruimte hebben om tot

<sup>29</sup> Met betrekking tot de staten in de Verenigde Staten, zie de brief van 15 november 2012, UNIS/NAR/1153, met betrekking tot Uruguay, zie de brief van 11 december 2013, UNIS/NAR/1190.

<sup>30</sup> De Afdeling wijst erop dat zonder dit beginsel een groot deel van de internationale verdragen hun betekenis zouden kunnen verliezen omdat zij geen mogelijkheden bevatten om naleving af te dwingen door de andere verdragspartijen. Het afdwingen van de naleving van verdragen is daarmee veelal een diplomatieke en politieke kwestie en niet een juridische.

<sup>31</sup> [http://www.premier.be/sites/default/files/articles/Accord\\_de\\_Gouvernement\\_-\\_Regeerakkoord.pdf](http://www.premier.be/sites/default/files/articles/Accord_de_Gouvernement_-_Regeerakkoord.pdf).

gereguleerd toestaan van cannabisteelt over te gaan, in weerwil van de verplichtingen onder de drugsverdragen

Evenals binnen de Europese Unie wordt ook in dit voorstel de minimumstraf voor cannabisteelt verhoogd.

*b. Recht van de Europese Unie*

*De toelichting gaat niet in op het toepasselijke recht van de Europese Unie. Dit is echter wel relevant voor de beoordeling van de juridische houdbaarheid van het voorstel. Uit de Schengen Uitvoeringsovereenkomst volgt voor staten onder meer de verplichting om «al het mogelijke te doen» om de nadelige gevolgen van de illegale vraag naar onder meer cannabis te voorkomen en tegen te gaan.<sup>32</sup> Opvallend daarbij is dat niet uitsluitend verwezen wordt naar de middelen op de lijsten van het EV en SV, maar dat cannabis expliciet genoemd wordt. In het artikel wordt gesproken van verdovende middelen en psychotrope stoffen van enige aard, cannabis inbegrepen. Het tweede lid van artikel 71 verplicht de Schengenstaten om de illegale uitvoer van verdovende middelen alsmede de verkoop, verstrekking en aflevering bestuursrechtelijk en strafrechtelijk tegen te gaan. Er bestaat een exceptie bij deze bepaling die luidt dat «voorzover een overeenkomstsluitende partij in het kader van haar nationale beleid inzake de voorkoming en behandeling van verslaving aan verdovende middelen en psychotrope stoffen afwijkt van het in artikel 71, tweede lid, neergelegde beginsel, nemen alle overeenkomstsluitende partijen de noodzakelijke strafrechtelijke en bestuurlijke maatregelen teneinde de illegale in- en uitvoer van die middelen en stoffen in het bijzonder naar het grondgebied van de overige overeenkomstsluitende partijen tegen te gaan.<sup>33</sup> Dit houdt in dat wanneer een staat met het oog op voorkoming en behandeling van verslaving van bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving afziet, die staat gehouden is alle noodzakelijke bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen te nemen met het oog op bestrijding van illegale import en export van cannabis.<sup>34</sup>*

*Het Gemeenschappelijk Optreden illegale drugshandel (hierna: GO) verplicht de staten ertoe de meest «passende maatregelen» te nemen ter bestrijding van de teelt van cannabis voor recreatief gebruik.<sup>35</sup> Krachtens artikel 7 GO moeten lidstaten ervoor zorgen dat hun verplichtingen in het kader van de VN-drugsverdragen nauwgezet en doeltreffend worden nageleefd. Het GO bevat geen expliciete verplichting om het gebruik of productie van verdovende middelen zoals cannabis strafbaar te stellen. Wel stelt artikel 4 GO dat lidstaten ervoor moeten zorgen dat in hun rechtssystemen op ernstige delicten met betrekking tot de drugshandel de zwaarste straffen toepasselijk zijn die voor vergelijkbare ernstige delicten*

<sup>32</sup> Artikel 71 van de Overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord van 14 juni 1985, 19 juni 1990, PbEU 2000 L239/19 (Schengen Uitvoeringsovereenkomst).

<sup>33</sup> Slotakte van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst PbEU 2000 L 239/55.

<sup>34</sup> Internationaal recht en cannabis, Een beoordeling op basis van VN-drugsverdragen en EU-drugsregelgeving van gemeentelijke en buitenlandse opvattingen pro regulering van cannabisteelt voor recreatief gebruik, P.H.P.H.M.C. van Kempen en M.I. Fedorova, 2014, blz. 109–110.

<sup>35</sup> Artikel 8 van het Gemeenschappelijk Optreden 96/750/JBZ van 17 december 1996 door de Raad aangenomen op basis van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie ter bestrijding van drugsverslaving en ter voorkoming en bestrijding van de illegale drugshandel, PbEU 1996 L 342/6.

gelden. Het GO kent geen expliciete bepalingen over vervolgingsplichten.<sup>36</sup>

*Verder vloeit uit het Kaderbesluit illegale drugshandel (hierna: Kaderbesluit) een plicht tot strafbaarstelling van teelt van cannabis voor recreatief gebruik voort.<sup>37</sup> Deze plicht is in Nederland geïmplementeerd in de Opiumwet (zie hierna). Artikel 2 Kaderbesluit bepaalt welke gedragingen op het gebied van de illegale drugshandel als strafbare feiten moeten worden aangemerkt. Het gaat hierbij onder meer om het zonder rechtvaardiging produceren, bereiden, aanbieden, distribueren, verkopen, afleveren, verhandelen, doorvoeren en vervoeren van drugs waaronder cannabis. Ook het bezit en de aankoop van drugs met het oog op deze gedragingen moet strafbaar worden gesteld.<sup>38</sup> Opvallend is dat expliciet de plicht tot strafbaarstelling van het kweken van papavers, cocaplanten of cannabisplanten is opgenomen,<sup>39</sup> los van de verwijzingen die in het Kaderbesluit zijn opgenomen naar de lijsten bij het EV en het SV.*

*Artikel 2, tweede lid, Kaderbesluit maakt een uitzondering voor handelingen die uitsluitend zien op het eigen gebruik van drugs. Cannabisteelt voor uitsluitend eigen persoonlijk gebruik valt daarmee buiten de reikwijdte van het Kaderbesluit. Volgens de beraadslagingsgeschiedenis over het Kaderbesluit in het Europees parlement zou Nederland de coffeeshops ook na vaststelling hiervan kunnen blijven gedogen.<sup>40</sup> Het Kaderbesluit bevat de minimale maximumstraffen die de lidstaten in het kader van harmonisatie moeten stellen.<sup>41</sup> Het Kaderbesluit bevat geen expliciete bepaling over een vervolgingsplicht.*

De memorie van toelichting is aangevuld met een passage over de verhouding van het wetsvoorstel tot het EU-recht. Daarin wordt geconcludeerd dat het wetsvoorstel in overeenstemming is met de Schengen Uitvoeringsovereenkomst en dat ook na inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal worden voldaan aan de verplichtingen die uit het Kaderbesluit harmonisering drugswetgeving voortvloeien.

<sup>36</sup> De Afdeling wijst met betrekking op het Gemeenschappelijk Optreden op het voorstel voor een verordening van het Europees parlement en de Raad tot intrekking van bepaalde handelingen op het gebied van politieke samenwerking en justitiële samenwerking in strafzaken van 28 november 2014 (COM(2014) 715 final), waarin wordt gesteld dat het GO ingetrokken kan worden omdat het achterhaald is na de inwerkingtreding van de Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie waarbij een grotere samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van drugsbeleid mogelijk wordt gemaakt, en van Kaderbesluit 2004/757/JBZ van de Raad betreffende minimumvoorschriften met betrekking tot strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van de illegale drugshandel waarbij strengere voorschriften inzake definities en sancties met betrekking tot bepaalde strafbare handelingen op het gebied van drugsbeleid worden vastgelegd.

<sup>37</sup> Kaderbesluit 2004/757/JBZ van 25 oktober 2004 van de Raad betreffende de vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van illegale drugshandel Pb EU L 335. Zie bijvoorbeeld artikel 4, tweede lid, onderdeel a, van het kaderbesluit dat bepaalt dat iedere lidstaat de nodige maatregelen neemt om ervoor te zorgen dat onder meer het opzettelijk kweken van cannabisplanten zonder dat daarvoor een rechtvaardigingsgrond aanwezig is wordt gestraft met een maximumstraf van ten minste 5 tot 10 jaar indien het strafbare feit grote hoeveelheden betreft.

<sup>38</sup> Artikel 2, eerste lid, onder c Kaderbesluit.

<sup>39</sup> Artikel 2, eerste lid, onder b Kaderbesluit.

<sup>40</sup> Internationaal recht en cannabis, Een beoordeling op basis van VN-drugsverdragen en EU-drugsregelgeving van gemeentelijke en buitenlandse opvattingen pro regulering van cannabisteelt voor recreatief gebruik, P.H.P.H.M.C. van Kempen en M.I. Fedorova, 2014, blz. 125.

<sup>41</sup> Artikel 4 Kaderbesluit.

### c. Conclusie

*De Afdeling concludeert, gelet op het bovenstaande, dat het voorstel in strijd is met het SV en het EV. De in de toelichting genoemde argumenten waarom het voorstel in het licht van de verdragen toelaatbaar zou zijn, zijn onvoldoende toereikend. Met het huidige gedoogbeleid is invulling gegeven aan het door Nederland gemaakte voorbehoud bij het SV. Een verdere uitbreiding zoals door initiatiefnemers voorgesteld is strijdig met het EV. Verder is op grond van het recht van de Europese Unie met zeer grote waarschijnlijkheid sprake van strijd met in ieder geval de Schengen Uitvoeringsovereenkomst en het Kaderbesluit.<sup>42</sup> Omdat de toelichting niet ingaat op dit recht van de Europese Unie, ontbreekt een motivering waarom het voorstel daarmee niet in strijd zou zijn.*

*De Afdeling adviseert, gelet op het bovenstaande, van het voorstel af te zien.*

De initiatiefnemer heeft hiervoor reeds uiteengezet waarom het wetsvoorstel niet noodzakelijk hoeft te leiden tot de conclusie, dat Nederland het EV en het SV niet meer te goeder trouw zou uitvoeren. Het kan wel leiden tot discussie daarover. Die mogelijkheid is voor de initiatiefnemer bepaald geen reden om van het voorstel af te zien. Reeds nu is er, zowel nationaal als internationaal, discussie over de regulering van de teelt en verkoop van hennep en hasjiesj. Het wetsvoorstel geeft mede richting aan die discussie.

*Onverminderd het voorgaande maakt de Afdeling de volgende opmerking.*

#### 4. Aanscherping Opiumwet

*Bij de Wet van 18 maart 1999 is de strafmaat voor beroeps- of bedrijfsmatige hennepeteelt verhoogd tot een gevangenisstraf van vier jaar of een geldboete van de vijfde categorie.<sup>43</sup> Rechtvaardiging voor de verhoging vormde het professionele en lucratieve karakter van deze teelt en het voorkomen dat nederwiet een exportproduct wordt.<sup>44</sup>*

*Met de implementatie van het Kaderbesluit zijn de straffen in 2006 opnieuw fors aangescherpt.<sup>45</sup> De maximum gevangenisstraf in het derde lid is verhoogd van vier jaar naar de huidige zes jaar. Tevens is ter implementatie van het Kaderbesluit opgenomen de deelneming aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van een misdrijf zoals bedrijfsmatige hennepeteelt. Dit feit wordt gestraft met een gevangenisstraf van maximaal acht jaar.<sup>46</sup> Voorts is een vijfde lid toegevoegd dat de straf verhoogt als het gaat om een grote hoeveelheid. In het Opiumwetbesluit is bepaald dat 500 gram hennep en 200 hennepplanten moeten worden beschouwd een als een grote hoeveelheid.*

<sup>42</sup> Het is uiteindelijk aan het Hof van Justitie om te bepalen of sprake is van strijd. Gelet op onder meer het arrest van 16 december 2010, Marc Michel Josemans tegen burgemeester van Maastricht, C-137/09, ECLI:EU:C:2010:774 lijkt het Hof wel uit te gaan van deze strijdigheid.

<sup>43</sup> Wet van 18 maart 1999 tot wijziging van de Opiumwet in verband met de invoering van een verhoogde strafmaat voor beroeps- en bedrijfsmatige hennepeteelt. De Raad heeft over het wetsvoorstel een advies-conform uitgebracht.

<sup>44</sup> Kamerstukken II 1996/97, 25 325, nr. 3, blz. 2.

<sup>45</sup> Wet van 1 juni 2006 tot implementatie van het kaderbesluit nr. 2004/757/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 25 oktober 2004 betreffende de vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot de straffen op het gebied van de illegale drugshandel (PbEU L 335), Stb. 2006, 292.

<sup>46</sup> Artikel 11b Opiumwet (sinds 1 maart 2015).

*Op 1 maart 2015 is de wet tot wijziging van de Opiumwet in verband met de strafbaarstelling van handelingen ter voorbereiding of vergemakkelijking van illegale hennepcultuur in werking getreden.<sup>47</sup> Deze wet beoogt een betere strafrechtelijke aanpak van de illegale beroeps- en bedrijfsmatige hennepcultuur en de teelt van grote hoeveelheden hennep. Hiertoe is een nieuw artikel 11a in de Opiumwet opgenomen, inhoudende een strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen tot deze delicten.*

*De toelichting gaat niet in op deze ontwikkelingen in de Nederlandse wetgeving die hebben geleid tot een aanscherping van het strafrechtelijk beleid ten opzicht van het telen van cannabis. Het voorstel staat haaks op deze ontwikkelingen.*

*De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de verhouding van het voorstel tot het gevoerde wetgevingsbeleid van de afgelopen jaren.*

*De vicepresident van de Raad van State,  
J.P.H. Donner*

De memorie van toelichting is aangevuld met een passage waarin aandacht wordt geschonken aan de door de Afdeling gesignaleerde ontwikkelingen. Anders dan de Afdeling is de initiatiefnemer niet van oordeel het wetsvoorstel haaks staat op deze ontwikkelingen. Zoals ook de Afdeling opmerkte ging het erom te voorkomen dat nederwiet een exportproduct wordt. Het wetsvoorstel doet daar niets aan af. Het betreft louter het gedogen van de teelt van hennep en hasjiesj voor binnenlands gebruik en de verkoop ervan in coffeeshops.

Bergkamp

---

<sup>47</sup> Wet van 12 november 2014, Staatsblad 2014, 444. Het nieuwe artikel 11a van de Opiumwet luidt: Hij die stoffen of voorwerpen bereidt, bewerkt, verwerkt, te koop aanbiedt, verkoopt, aflevert, verstrekt, vervoert, vervaardigt of voorhanden heeft dan wel vervoermiddelen, ruimten, gelden of andere betaalmiddelen voorhanden heeft of gegevens voorhanden heeft, waarvan hij weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat zij bestemd zijn tot het plegen van een van de in artikel 11, derde en vijfde lid, strafbaar gestelde feiten, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaar of geldboete van de vijfde categorie.