

Vergaderjaar 2016–2017

**34 165**

## **Voorstel van wet van het lid Bergkamp tot wijziging van de Opiumwet teneinde de teelt en verkoop van hennep en hasjiesj via een gesloten coffeeshopketen te gedogen (Wet gesloten coffeeshopketen)**

**Nr. 7**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE**

#### **ALGEMEEN**

##### **1. Inleiding**

Het bezit van een gebruikershoeveelheid hennep en hasjiesj en de verkoop via coffeeshops worden in Nederland gedoogd, maar de teelt en aanvoer zijn momenteel niet gereguleerd. Zo is een onhoudbare spagaat ontstaan tussen de voordeur – de verkoop van hennep en hasjiesj – en de achterdeur – de teelt en aanvoer naar coffeeshops. Dit wetsvoorstel maakt een einde aan het paradoxale beleid voor coffeeshops, dat de achterdeur ongeregeld laat. De teelt en verkoop van hennep en hasjiesj worden gereguleerd via een gesloten en belastingplichtige coffeeshopketen waar criminelen uit worden geweerd.

Dit voorstel van wet voorziet in hoofdzaak in twee aanpassingen van de Opiumwet waarmee wordt beoogd de bij het Nederlandse softdrugsbeleid betrokken belangen van de volksgezondheid, de openbare orde, de algemene veiligheid van personen en goederen en de rechtszekerheid, beter te waarborgen.

De eerste aanpassing verankert het huidige Nederlandse gedoogbeleid inzake de verkoop van hennep en hasjiesj steviger en adequater dan tot dusver is geschied. Daartoe wordt voor dit reeds aanvaarde beleid een basis in de Opiumwet gecreëerd. Inhoudelijk gezien blijft dit beleid op hoofdlijnen hetzelfde. Daarbij staat besluitvorming door de gemeenteraad voorop. Coffeeshops kunnen slechts worden gedoogd in gemeenten waarin de raad uitdrukkelijk daartoe besloten heeft.

De tweede aanpassing betreft een gedoogbeleid voor de teelt van hennep en de bereiding, bewerking en verwerking en het vervaardigen van hennep en hasjiesj voor coffeeshops, en de levering daarvan aan die coffeeshops. Welbeschouwd betekent dit het doortrekken van het landelijk coffeeshopbeleid naar de teelt van hennep. Anders gezegd: een zelfde

wijze van omgang met de achterdeur van coffeeshops als nu al geldt voor de voordeur.

Kort samengevat komt de gesloten coffeeshopketen er met dit wetsvoorstel als volgt uit te zien. De gemeenteraad bepaalt – na overleg met de politie en het openbaar ministerie – allereerst het beleid inzake het gedogen van coffeeshops. Vervolgens kan de burgemeester, op aanvraag van een coffeeshopondernemer, besluiten dat handelingen van de in het besluit genoemde personen die samenhangen met de exploitatie van de coffeeshop gedoogd worden. De coffeeshopondernemer moet daarvoor aan bepaalde voorschriften voldoen, vastgesteld met dit wetsvoorstel en door de gemeenteraad en zo nodig ook door de burgemeester.

De voorschriften houden onder meer in dat de te verkopen hennep en hasjiesj uitsluitend worden ingekocht van een teler die beschikt over een gedoogbesluit van de Minister van VWS, in afgesloten verpakkingen waarin niet meer dan 5 gram hennep of hasjiesj is opgenomen en ook in die verpakkingen worden verkocht aan de klant.

De Minister kan die besluiten geven op aanvraag van een beroeps- of bedrijfsmatige teler van hennep. Zij hebben tot gevolg dat handelingen van de in het besluit genoemde personen die samenhangen met het telen, bewerken, verkopen en afleveren van hennep en hasjiesj gedoogd worden. Ook de teler moet hiervoor aan bepaalde voorschriften voldoen, vastgesteld met dit wetsvoorstel en zo nodig door middel van een algemene maatregel van bestuur. De voorschriften houden onder meer in dat de teler de hennep en hasjiesj verpakt in afgesloten verpakkingen waarin niet meer dan 5 gram hennep of hasjiesj is opgenomen, op de verpakking de in de hennep en hasjiesj voorkomende werkzame stoffen vermeldt en de aldus verpakte hennep en hasjiesj uitsluitend vervoert naar en verkoopt aan coffeeshops die beschikken over een gedoogbesluit van de burgemeester.

De verboden en strafbaarstellingen van de Opiumwet blijven met dit wetsvoorstel bestaan. Slechts voor enkele specifieke gedragingen die zijn gerelateerd aan de verkoop van hennep en hasjiesj in coffeeshops in gemeenten die deze verkoop toestaan, en aan de teelt voor die coffeeshops, worden wettelijke gedoogmogelijkheden gecreëerd. Dat impliceert dat strafvervolgning van de betrokkenen is uitgesloten.

In het wetsvoorstel is een afzonderlijke bepaling opgenomen waarmee het telen, bewerken en verkopen en het vervaardigen van hard- en softdrugs indien daarvan levensgevaar of zwaar lichamelijk letsel te duchten valt of indien het feit iemands dood ten gevolge heeft, strafbaar wordt gesteld.

### *Terminologie*

Aangezien hasjiesj niet wordt geteeld, maar wordt bereid uit hars van de hennepplant, wordt in het wetsvoorstel steeds, als het louter gaat om de teelt, gesproken over de teelt van hennep. Waar het (mede) gaat over het bereiden, bewerken, verwerken, verkopen, afleveren, vervoeren, aanwezig hebben en vervaardigen, wordt gesproken over hennep en hasjiesj. In deze memorie van toelichting zal soms ook, met het oog op de leesbaarheid, korthedshalve worden gesproken over «de teelt en verkoop van hennep en hasjiesj».

## **2. Achtergrond van het gedoogbeleid**

Het huidige Nederlandse gedoogbeleid, oftewel de richtlijnen voor de opsporing en strafvordering van overtredingen van de Opiumwet, stammen uit 1976 en 1978. De risicogedachte en de daaraan verbonden scheiding der markten zijn twee belangrijke concepten die ten grondslag

liggen aan dit beleid. De risicogedachte houdt in dat verschillende middelen verschillende risico's meebrengen voor de gebruiker en de samenleving en dat daarom een verschillende behandeling van de middelen met en zonder een onaanvaardbaar risico is gerechtvaardigd.

De notie dat het zwaartepunt van het beleid zou moeten liggen bij de drugs die de grootste risico's meebrengen, komt voort uit deze risicogedachte. In de Opiumwet heeft de risicogedachte vorm gekregen door het opstellen van twee lijsten. Op Lijst I zijn de drugs met onaanvaardbare risico's opgenomen, onder andere cocaïne en heroïne. Op Lijst II staan de middelen met een lager risico dan de middelen op Lijst I, zoals hennep en hasjiesj. Het door de lijsten gemaakte onderscheid maakt het mogelijk de middelen ook juridisch verschillend te benaderen.

De algemene doelstelling van het beleid is het «leveren van een bijdrage aan de preventie van gebruik». Met «leveren van een bijdrage» wordt aangegeven dat de regering weliswaar een rol heeft bij het drugsbeleid, maar dat de verantwoordelijkheid voor preventie primair bij anderen ligt, namelijk bij individuele burgers en maatschappelijke organisaties. Eén van de doelen van dit op preventie gerichte beleid is de scheiding van markten. Daarmee wordt bedoeld de scheiding van de markt in hennep-producten enerzijds van de markt in drugs met een onaanvaardbaar risico anderzijds, opdat consumenten van hennepproducten niet, althans minder gemakkelijk, met onaanvaardbaar gevaarlijke drugs in aanraking komen. Een scheiding van markten draagt bij aan de beperking van de schade van de gezondheid en zo aan het belang van de volksgezondheid.

De wetgever maakt niet alleen onderscheid tussen de risico's die verschillende middelen met zich meebrengen, maar ook tussen handel en gebruik. In 1976 werd de maximaal op te leggen gevangenisstraf voor de binnenlandse handel in hennep teruggebracht van 4 naar 2 jaar. Deze strafverlaging diende het doel van de scheiding van markten. Het bezit voor eigen gebruik van hennep en hasjiesj werd zoveel mogelijk gedecriminaliseerd. Het bezit voor eigen gebruik van hoeveelheden hennep tot 30 gram werd niet langer gekwalificeerd als een misdrijf, maar als een overtreding.

Rond de millenniumwisseling werd de strafmaat voor beroeps- of bedrijfsmatige hennepcultuur verhoogd tot een gevangenisstraf van vier jaar of een geldboete van de vijfde categorie. Dit gebeurde om te voorkomen dat nederwiet een exportproduct werd.

Ook de implementatie van het «Kaderbesluit harmonisering drugswetgeving»<sup>1</sup> zorgde voor een aanscherping van de straffen, tot een maximum gevangenisstraf van zes jaar.

Het bestrijden van illegale hennepcultuur leidde in maart 2015 tot de inwerkingtreding van de wijziging van de Opiumwet<sup>2</sup> in verband met de strafbaarstelling van handelingen ter voorbereidingen of vergemakkelijking van illegale hennepcultuur.

Dit door de regering vastgestelde beleid wordt verder ingevuld door de richtlijnen van het openbaar ministerie. Het gedoogbeleid is weliswaar gebaseerd op de uitgangspunten van het drugsbeleid die zijn neergelegd in de Opiumwet, maar heeft vooral vorm gekregen in de praktijk, door het niet vervolgen van bepaalde door de wet strafbaar gestelde feiten op grond van het opportuniteitsbeginsel. Dit beginsel houdt in dat op grond van het algemeen belang kan worden afgezien van vervolging. Daarnaast

<sup>1</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*.

<sup>2</sup> *Stb.* 2014, 444.

heeft het gedoogbeleid, mede door lacunes in het beleid en de wetgeving, de afgelopen jaren een verdere invulling gekregen in de rechtspraak.

Het strafrecht wordt gezien als *ultimum remedium* (uiterste redmiddel), wat inhoudt dat het gebruik van strafrecht alleen is gerechtvaardigd indien andere, minder ingrijpende middelen niet kunnen worden aangewend om het gewenste doel te bereiken.

#### *Huidige situatie*

De Opiumwet geeft aan welke middelen illegale drugs zijn. Hennep en hasjesj vallen onder Lijst II van de Opiumwet. Productie, handel en bezit van hennep en hasjesj zijn dus illegaal en strafbaar, maar de verkoop en het bezit van kleine hoeveelheden worden door de overheid niettemin gedoogd. Ook het telen van vijf planten zonder technische hulpmiddelen wordt in beginsel niet vervolgd.

Het gedoogbeleid ten aanzien van coffeeshops is vastgelegd in de Aanwijzing Opiumwet.<sup>3</sup> De leidraad daarin is dat het belang van handhaving voor een hoger algemeen belang wijkt, namelijk de volksgezondheid en de openbare orde. Op grond daarvan wordt de verkoop van hennep en hasjesj via coffeeshops niet vervolgd, mits aan bepaalde criteria (de zogenaamde AHOJG-criteria) wordt voldaan: geen affichering, geen harddrugs, geen overlast, geen verkoop aan en geen toegang voor jeugdigen en geen verkoop van grote hoeveelheden. Hier is onlangs het I-criterium aan toegevoegd: geen toegang tot en verkoop aan anderen dan ingezetenen van een Nederlandse gemeente.

Hoewel er dus regels en controle-instrumenten bestaan voor de voordeur van coffeeshops, ontbreekt in het huidige gedoogbeleid enig zicht op de teelt van hennep en hasjesj voor coffeeshops. De achterdeur blijft ongeregeld en buiten het zicht van de overheid. Hierdoor blijven ook de daarmee verbonden belangen van de volksgezondheid en de openbare orde buiten beeld.

Een gesloten en zo veel mogelijk belastingplichtige coffeeshopketen, waaruit criminelen worden geweerd, kan bijdragen aan de bestrijding van de georganiseerde misdaad die nu opereert in de productie van en handel in hennep en hasjesj. Bovendien kan de regulering van hennepsteelt helpen om het probleem van woningbranden als gevolg van illegale kwekerijen tegen te gaan. Het is bekend dat vele woningbranden het gevolg zijn geweest van illegale hennepkwekerijen, waar energie illegaal wordt afgetapt. De teelt die in die kwekerijen plaatsvindt, kan door dit wetsvoorstel vervangen worden door teelt op geschikte locaties, waar de teelt brandveilig kan plaatsvinden onder toezicht van de overheid. Woningbranden die uitbreken bij kwekerijen die met de teelt coffeeshops bevoorraden zullen door dit voorstel worden voorkomen.

Het gedogen van teelt ten behoeve van de levering aan de achterdeur van gedoogde coffeeshops is in lijn met de laatste wetswijzigingen om illegale hennepsteelt tegen te gaan en beoogt hetzelfde doel als het huidige beleid met betrekking tot de voordeur van coffeeshops, namelijk het algemeen belang van de volksgezondheid en de openbare orde. Lokale bestuurders hebben daarom geprobeerd initiatieven te starten om de achterdeur van coffeeshops te regelen. Echter, zoals de in 2009 door de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS), Justitie en Binnenlandse Zaken ingestelde Adviescommissie Drugsbeleid (Commissie Van de Donk) aangaf, is het nodig om een helder landelijk beleidskader te creëren voor het reguleren van de aanvoer naar coffeeshops. Dit

<sup>3</sup> *Stcrt.* 2015, 5391.

wetsvoorstel voorziet in een oplossing voor deze historisch gegroeide scheve verhouding tussen de voordeur en de achterdeur.

### 3. Aanleiding voor het wetsvoorstel

Bijna 40 jaar na het begin van het gedoogbeleid is nog steeds geen politieke beslissing genomen over het verder reguleren van de coffeeshops dan wel het terugdraaien van het gedoogbeleid. Door wel aan de voordeur te gedogen, maar niet aan de achterdeur, is een gat in de markt ontstaan waar de georganiseerde misdaad in is gesprongen en veel geld aan verdient. De Nederlandse overheid houdt deze markt door de onvolmaaktheden van het huidige gedoogbeleid ongewild in stand. Dit is een onwenselijke situatie.

Het Nederlands drugbeleid is in 2009 geëvalueerd door het Trimbos-instituut en het WODC.<sup>4</sup> Eén van de conclusies was dat de doelstellingen op het gebied van volksgezondheid redelijk zijn gehaald en dat de softdrugs- en harddrugsmarkten in vrij grote mate gescheiden zijn. Coffeeshops zijn de belangrijkste directe of indirecte bron voor de aanschaf van hennep en hasjiesj en dragen bij aan de scheiding van de markten zoals beschreven in hoofdstuk 2.<sup>5</sup> Die scheiding is ook relevant voor enkele positieve mensenrechtelijke verplichtingen van de Nederlandse staat jegens haar burgers.<sup>6</sup> Uit de eerdergenoemde evaluatie van het Trimbos-instituut blijkt evenwel dat criminele samenwerkingsverbanden onverminderd betrokken zijn bij zowel de handel als de teelt. De rol van criminele organisaties bij de teelt van hennep is niet alleen een veiligheidsprobleem, maar ook een risico voor de gezondheid van consumenten. Bij grootschalige illegale hennepeteelt wordt vaker gebruik gemaakt van gevaarlijke bestrijdings- of groeiversnellende middelen, of middelen om de hennep en hasjiesj te verzwaren, zodat sneller meer geld kan worden verdiend.

In 2009 wees de Commissie Van de Donk op de toename in de productie en professionalisering van de teelt van hennep en de verbinding met de georganiseerde criminaliteit. De Commissie concludeerde dat de ontwikkeling op de illegale drugsmarkten en de daaraan gekoppelde bedreiging van de samenleving door de georganiseerde misdaad om een sterkere, meer consequente en breder ingezette benadering vraagt: «De veelheid van lokale initiatieven om te komen tot enige vorm van regulering van aanvoer in besloten coffeeshops vereist een helder landelijk beleidskader en een systematische vorm van wetenschappelijke evaluatie».<sup>7</sup>

De afgelopen jaren duiden nieuwe ontwikkelingen, zowel in Nederland als in het buitenland, op een toegenomen maatschappelijke behoefte aan nadere regulering op dit vlak. In Nederland overleggen niet alleen de Tweede Kamer en het kabinet regelmatig over het coffeeshopbeleid, ook gemeenten en gerechten maken steeds vaker duidelijk dat nadere regulering met betrekking tot de hennepeteelt en de aanvoer naar

<sup>4</sup> Laar, M. van, en M. van Ooyen-Houben. *Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid*. Utrecht: Trimbos-instituut, en Den Haag: WODC (2009).

<sup>5</sup> Laar, M. van, en M. van Ooyen-Houben. *Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid*. Utrecht: Trimbos-instituut, en Den Haag: WODC (2009), paragraaf 6.4.1.

<sup>6</sup> P.H.P.H.M.C. van Kempen en M.I. Federova, *Internationaal recht en cannabis II. Regulering van cannabisteelt en -handel voor recreatief gebruik: positieve mensenrechtenverplichtingen versus VN-drugsverdragen*, Deventer: Kluwer 2016, p. 173: onder meer voor artikel 12 IVESCR en 11 ESH (waarin het recht op gezondheid is opgenomen) is de scheiding van de softdrugs- en harddrugsmarkten een relevant argument.

<sup>7</sup> Adviescommissie Drugsbeleid o.l.v. W.B.H.J. van de Donk, *Geen deuren maar daden. Nieuwe accenten in het Nederlands drugsbeleid*, Den Haag: 2009, p. 5.

coffeeshops in het belang van de volksgezondheid, openbare orde en veiligheid noodzakelijk is. Onlangs werd door 89% van de leden van de Vereniging Nederlandse Gemeenten de oproep gesteund om experimenten met geregelde hennep- en hasjesjketen toe te staan.<sup>8</sup> Ten slotte tekent zich een significante meerderheid van de Nederlandse bevolking af die vóór de regulering van wietteelt is. In 2012 peilde Maurice de Hond dat 45% van de Nederlandse bevolking van mening was dat softdrugs in Nederland gereguleerd zou moeten worden.<sup>9</sup> Uit een in 2015 door Marktonderzoeksbureau Motivaction gehouden enquête bleek dat 61% van de Nederlanders vond dat hennep teelt gereguleerd zou moeten worden.<sup>10</sup>

### *Lokale overheid*

Gemeenten streven naar een oplossing van de achterdeurproblematiek van de coffeeshops. Ondanks grote inzet komen politie en justitie niet verder in de strijd tegen illegale hennep teelt, terwijl de risico's voor de volksgezondheid en de openbare orde toenemen. Mede hierdoor zijn in meerdere gemeenten plannen gepresenteerd om hennep te telen voor de bevoorrading van coffeeshops in die gemeenten. Inmiddels hebben 54 burgemeesters, die gezamenlijk 77,5% van de gemeenten besturen die gedoogde coffeeshops in Nederland huisvesten, het manifest «Joint Regulation» ondertekend, waaronder Amsterdam, Haarlem, Rotterdam, Utrecht, Arnhem, Nijmegen, Groningen, Leeuwarden, Eindhoven, Heerlen en Maastricht.<sup>11</sup> In dit manifest roepen de lokale bestuurders de regering en het parlement op om een landelijk stelsel van gecertificeerde en gereguleerde hennep teelt in te voeren.

### *Internationale ontwikkelingen*

Internationaal vinden verschillende initiatieven tot verdere regulering van hennep en hasjesj plaats. De Amerikaanse staten Colorado, Oregon en Alaska en Washington hebben recreatief hennep- en hasjesjgebruik en hennep teelt gereguleerd. Uruguay heeft de teelt, het bezit en het gebruik van hennep en hasjesj eveneens gereguleerd. Canada, Mexico, Ecuador en Chili overwegen verdere regulering. Ook in Europa kiezen onder andere Portugal en Spanje voor een flexibelere aanpak ten opzichte van softdrugs.

Deze ontwikkelingen geven aan dat ook buiten Nederland behoefte is aan verdere regulering van hennep- en hasjesjgebruik. Deze ontwikkeling valt binnen een bredere trend van staten en gezaghebbende instanties die niet langer vasthouden aan een zuiver repressief en prohibitief drugsbeleid, maar de nadruk op volksgezondheid, voorlichting en preventie leggen. Zo schrijft de huidige speciaal rapporteur Health van de VN, Dainius Pūras: «As a step towards the fulfilment of the right to health, drug use and possession should be decriminalized and de-penalized alongside increased investment in treatment, education, and other interventions discussed further below».<sup>12</sup>

<sup>8</sup> Vereniging Nederlandse Gemeenten, 8 juni 2016, «Gemeenten roepen op tot modernisering cannabisbeleid» (<https://vng.nl/onderwerpenindex/veiligheid/veiligheidsbeleid/nieuws/gemeenten-roepen-op-tot-modernisering-cannabisbeleid>)

<sup>9</sup> Peil.nl, «Ordeel over de wietpas», 16-05-2012, <https://www.noties.nl/v/get.php?r=pp121703&f=Wietpas.pdf>

<sup>10</sup> <http://www.motivaction.nl/kennisplatform/in-de-media/nederlander-voor-gecontroleerde-hennep-teelt>

<sup>11</sup> Peildatum: 30 mei 2016.

<sup>12</sup> Open Letter by the Special Rapporteur on the right of everyone to the highest attainable standard of mental and physical health, Dainius Pūras, in the context of the preparations for the UN General Assembly Special Session on the Drug Problem (UNGASS), which will take place in New York in April 2016, 7 December 2015.



## *Rechterlijke macht*

Ook de rechterlijke macht geeft aan moeite te hebben met het huidige paradoxale coffeeshopbeleid. Een wijziging in het beleid dient daarentegen gemaakt te worden door de wetgever; de rechter is daartoe niet bevoegd. Jarenlang heeft de rechter het paradoxale beleid toegepast en feiten aan de achterdeur bestraft, ondanks dat die handelingen aan de achterdeur noodzakelijk zijn om aan de voordeur te kunnen verkopen. Recent is in die rechtspraak echter een kentering opgetreden.

Na lang en vergeefs wachten op adequate wetgeving en een realistisch beleid, proberen rechters die zich met de gevolgen van het huidige beleid geconfronteerd zien de impasse te doorbreken, ook al zijn de middelen die hen daarvoor ter beschikking staan zeer beperkt.

Inmiddels is in de rechtspraak een bestendige lijn ontstaan. Rechters bestraffen feiten die een noodzakelijk gevolg zijn van het gedoogbeleid (zoals het aanhouden van een externe voorraad) niet langer. Zij spreken met regelmaat een zogeheten rechterlijk pardon uit, waarmee zij aangeven dat de feiten wettelijk gezien weliswaar strafbaar zijn, maar dat zij de daders niet strafwaardig achten.<sup>13</sup> In deze uitspraken wordt de spagaat waarin de rechter zich bevindt ook uitdrukkelijk benoemd.<sup>14</sup> De toenemende toepassing van artikel 9a Sr. en de motivering daarvan wijst erop, dat de rechterlijke macht onvoldoende uit de voeten kan met de bestaande wetgeving.

In sommige gevallen gaan rechters verder en verklaren zij het openbaar ministerie niet-ontvankelijk.<sup>15</sup> In dat verband is bijvoorbeeld het plots vervolgen van een coffeeshop voor het aanhouden van een externe voorraad niet gepast gevonden, omdat het gedoogbeleid impliceert dat coffeeshops bevoorrad worden.

Niet alleen de bevoorrading van coffeeshops kan op rechterlijk pragmatisme rekenen, ook de teelt van hennep wordt niet langer in alle gevallen bestraft. De rechter meent dat er gezien het gedoogbeleid ruimte moet zijn voor veilige en verantwoorde teelt. In deze uitspraken wordt door de rechter expliciet benoemd dat de wetgever in gebreke blijft om de achterdeurproblematiek te regelen.<sup>16</sup> In zaken met betrekking tot de teelt van hennep waarin de rechter heeft veroordeeld zonder oplegging van straf, gaat het om gevallen waarin de verdachten zoveel mogelijk de

<sup>13</sup> De veroordeling zonder oplegging van straf is geregeld in artikel 9a van het Wetboek van Strafrecht en is ook bekend als het rechterlijk pardon. Dit artikel is toegepast in een groeiend aantal zaken: Rechtbank Den Haag, 21 december 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY7120; Gerechtshof Den Haag, 2 juli 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:2211; Rechtbank Oost-Brabant, 29 oktober 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:5907; Rechtbank Amsterdam, 18 april 2013, LJN BZ8064, *NJFS* 2013/166; Rechtbank Midden-Nederland, 24 december 2013, ECLI:NL:RBMNE:2013:7442, *NJFS* 2014/38; Rechtbank Overijssel, 25 februari 2014, ECLI:NL:RBOVE:2014:908; Rechtbank Amsterdam, 16-10-2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:7080; Rechtbank Noord Nederland, 16 oktober 2014, ECLI:NL:RBNNE:2014:5043. In de beruchte Checkpoint-zaak heeft de rechter het openbaar ministerie niet-ontvankelijk verklaard na terug verwijzing door de Hoge Raad. Deze zaak heeft een voorlopig einde gekregen bij het Hof Amsterdam: Gerechtshof Amsterdam, 16 juli 2014, ECLI:NL:GHAM:2014:2840. Dit is de bekendste maar zeker niet de enige zaak waar het openbaar ministerie niet-ontvankelijk is verklaard.

<sup>14</sup> Rechtbank Den Haag, 21 december 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY7120; Rechtbank Oost-Brabant, 29 oktober 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:5970; Rechtbank Overijssel, locatie Zwolle, 25 februari 2014, ECLI:NL:RBOVE:2014:908.

<sup>15</sup> Zie onder andere: Gerechtshof Den Haag, 2 juli 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:2209 (de zogenaamde Happy Days-zaak), de arresten in de Checkpoint-zaak (zoals Gerechtshof Amsterdam, 16 juli 2014, ECLI:NL:GHAMS:2014:2840) en de recente uitspraak van het Gerechtshof Den Haag, 3 juni 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:1565.

<sup>16</sup> Rechtbank Den Haag, 21 december 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY7120; Rechtbank Oost-Brabant, 29 oktober 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:5970; Rechtbank Overijssel, locatie Zwolle, 25 februari 2014, ECLI:NL:RBOVE:2014:908.

voorwaarden en regels hebben nageleefd die passen bij een gereguleerde teelt, zoals blijkt uit de omstandigheden dat:

- een behoorlijke boekhouding werd gevoerd en verantwoording werd afgelegd aan de fiscus;
- er geen overlast in de nabije omgeving werd geconstateerd;
- er open contact was met instanties als de politie, en/of het openbaar ministerie, en/of de belastingdienst en/of de gemeente;
- de benodigde elektriciteit op een verantwoorde en veilige manier werd afgenomen en ook werd betaald;
- er bij de hennep teelt geen chemische bestrijdingsmiddelen werden gebruikt;
- er geen sprake was van een brandgevaarlijke situatie.<sup>17</sup>

Hieruit blijkt dat de rechter als het gaat om de teelt voor gedoogde coffeeshops, gegeven het feit dat die coffeeshops worden toegestaan en bestaan, de belangen van de volksgezondheid, de algemene veiligheid van personen en goederen en de openbare orde vooropstelt.

Naar aanleiding van een arrest van het Hof in Den Bosch, waar bepaald werd dat geen straf werd opgelegd voor de bevoorrading van twee coffeeshops,<sup>18</sup> gaf ten slotte het OM zelf aan te worstelen met de ontstane rechtspraak: «Het OM signaleert een trend dat de rechter in concrete strafzaken vaker reageert met het rechterlijk pardon waar het gaat om de niet gedoogde aanvoer van grotere voorraden softdrugs aan gedoogde coffeeshops die verder aan alle regels voldoen. Er is sprake van wisselend beleid in het land hetgeen leidt tot onduidelijkheid in de praktijk».<sup>19</sup>

#### **4. Problemen met de volksgezondheid, de openbare orde en de veiligheid**

##### *Volksgezondheid*

Het Nederlandse drugsbeleid is, zoals uiteengezet in paragraaf 2, gericht op het voorkomen van drugsgebruik en op het beperken van de schade, zowel voor de individuele gebruiker als de samenleving als geheel. Met het gedoogbeleid wilde men een strikte scheiding aanbrengen tussen de markt voor harddrugs (drugs met een onaanvaardbaar risico, zoals heroïne en cocaïne) en softdrugs (drugs waarvan het risico als aanvaardbaar wordt gezien, zoals hennep en hasjiesj).

Volgens een peiling van het Trimbos-instituut in 2014 gebruikte 5% van de bevolking de afgelopen maand hennep en/of hasjiesj. Omgerekend komt dat neer op 510.000 Nederlanders. Zij mogen van de overheid hennep en hasjiesj in coffeeshops aanschaffen. Zowel de overheid als de consument hebben echter geen inzicht in de kwaliteit of de samenstelling van het product. Doordat de hennep teelt buiten het gedoogbeleid valt, ontbreekt ieder toezicht op het productieproces en kan de kwaliteit van het eindproduct niet worden gegarandeerd. De overheid, die wel de consumptie van hennep en hasjiesj toestaat, biedt dus geen waarborgen voor de bescherming van de volksgezondheid van meer dan een half miljoen gebruikers.

Uit het rapport «THC, CBD en gezondheidseffecten van wiet en hasj» van het Trimbos-instituut blijkt dat wiet en hasjiesj, zeker in vergelijking met veel andere psychoactieve middelen, kunnen worden beschouwd als

<sup>17</sup> Zie hiervoor de zaken genoemd in voetnoot 13.

<sup>18</sup> Gerechtshof Den Bosch, 12 november 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:4514

<sup>19</sup> Persbericht openbaar ministerie: «OM in cassatie in zaak bevoorrading coffeeshops Den Bosch», 18 november 2015, <https://www.om.nl/actueel/nieuwsberichten/@91776/cassatie-zaak/>



relatief veilige drugs.<sup>20</sup> Het RIVM deed onderzoek naar de schadelijkheid van 19 genotmiddelen. Er werd gekeken naar hoe giftig het middel is op de korte en lange termijn (de toxiciteit), hoe verslavend het middel is en de sociale schade. Voorbeelden van sociale schade zijn agressie, verkeersonveiligheid en arbeidsverzuim, zowel op individueel niveau gemeten, als op het niveau van de samenleving in zijn geheel. Uit dit onderzoek bleek dat cannabis op alle drie de factoren, (toxiciteit, verslaving en sociale schade) voor zowel het individu als de gehele bevolking, minder schadelijk is dan bijvoorbeeld alcohol en tabak.<sup>21</sup>

Hoewel veel gebruikers niet geconfronteerd zullen worden met ernstige of blijvende gezondheidsschade als gevolg van hennep- en/of hasjiesjgebruik zijn er aanwijzingen dat het gebruik voor sommige gebruikers kan leiden tot ongewenste psychische bijwerkingen. Niet uit te sluiten valt echter dat persoonlijke aanleg hierbij ook een rol speelt. Vooral jongeren lijken extra risico te lopen. Uit meerdere onderzoeken blijkt dat de leeftijd waarop wordt begonnen met gebruik van hennep en hasjiesj belangrijk is. Deze studies suggereren dat hoe jonger men begint, des te hoger het risico op (blijvende) nadelige effecten.<sup>22</sup> Eén van de criteria voor een coffeeshop is dan ook dat verkoop aan jongeren onder de 18 jaar niet is toegestaan. Ook het onderhavige voorstel wil op dit punt voor extra waarborgen zorgen. In de volgende paragraaf wordt hier uitgebreider op ingegaan.

Het WODC-rapport «Coffeeshops, toeristen en lokale markt» uit 2014,<sup>23</sup> dat de invoering van de besloten club- en het ingezetenen criterium evalueert, concludeert dat restrictieve maatregelen negatieve gevolgen kunnen hebben. Sinds de invoering van het restrictieve beleid zijn er meer 06-dealers, straatdealers en thuisdealers aanwezig dan daarvoor. Gebruikers, met name jongeren, kopen sindsdien vaker hennep en hasjiesj via drugsdealers in plaats van in coffeeshops. Omdat dealers in het illegale circuit ook harddrugs aanbieden, is deze verschuiving mede in het licht van de volksgezondheid een zwaarwegend negatief neveneffect. Dit is voor de initiatiefneemster een belangrijke reden om teelt en verkoop

<sup>20</sup> Niesink, R. en Laar, M. van. *THC, CBD en gezondheidseffecten van wiet en hasj: recente inzichten*. Utrecht: Trimbos Instituut, 2012. P. 6.

<sup>21</sup> Vgl. RIVM, Ranking van drugs «Een vergelijking van de schadelijkheid van drugs», 2009.

<b>Alcohol</b>	<b>Toxiciteit</b>	<b>Verslaving</b>	<b>Sociale schade</b>	<b>Totale schade</b>
Voor het individu (gebruiker)	2,2	2,1	2,2	2,16
Voor de gehele bevolking	2,2	2,1	2,8	2,36
<b>Tabak</b>	<b>Toxiciteit</b>	<b>Verslaving</b>	<b>Sociale schade</b>	<b>Totale schade</b>
Voor het individu (gebruiker)	1,7	2,8	2,1	2,2
Voor de gehele bevolking	1,7	2,8	2,3	2,27
<b>Cannabis</b>	<b>Toxiciteit</b>	<b>Verslaving</b>	<b>Sociale schade</b>	<b>Totale schade</b>
Voor het individu (gebruiker)	1,2	1,1	1,3	1,19
Voor de gehele bevolking	1,2	1,1	1,5	1,26

<sup>22</sup> Niesink, R. en Laar, M. van. *THC, CBD en gezondheidseffecten van wiet en hasj: recente inzichten*. Utrecht: Trimbos Instituut, 2012.

<sup>23</sup> Wetenschappelijk Onderzoek- en documentatiecentrum, «Coffeeshops, toeristen en lokale markt», 2014.

van hennep en hasjiesj beter te controleren via gedoogde teelt- en verkooppunten, die zich strikt houden aan de scheiding van de markt van hard- en softdrugs.

### *Openbare orde en algemene veiligheid van personen en goederen*

Bij openbare ordeproblematiek kan een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds problemen met betrekking tot de teelt van hennep en aflevering daarvan aan coffeeshops en anderzijds problemen met betrekking tot de verkoop van hennep en hasjiesj. De problemen rondom de verkoop van hennep en hasjiesj in coffeeshops variëren van normale horecaproblemen tot serieuze overlastproblemen. Coffeeshopondernemers kunnen worden aangesproken op overlast in en rondom de zaak. De teelt is echter vaak in handen van criminele organisaties. De huidige wet- en regelgeving biedt geen mogelijkheid onderscheid te maken tussen enerzijds voor coffeeshops noodzakelijke veilige en verantwoorde teelt en anderzijds illegale teelt in handen van criminele organisaties die zich niet of nauwelijks bekommeren om de volksgezondheid.

Door inzet van de politie zijn veel illegale kwekerijen opgerold, maar criminelen zijn ook inventiever geworden. Illegale hennep-teelt vindt vaak plaats in woningen, zolderkamertjes en garages. Dit brengt niet alleen de volksgezondheid maar ook de algemene veiligheid van personen en goederen (omwonenden en hun bezittingen) in gevaar. De gevaren van brand, wateroverlast, legionellabesmetting en verloedering van woningen zijn bij illegale hennep-teelt significant aanwezig, omdat geen eisen gesteld kunnen worden aan de omstandigheden waarin de hennep geteeld wordt. Volgens het Verbond van Verzekeraars heeft circa één op de vijftig grote branden hennep-teelt als oorzaak.<sup>24</sup> De schade van aan hennep-teelt gerelateerde brand is doorgaans omvangrijker dan bij een «gewone» brand: één brand treft vaak meerdere panden. Bovendien wordt verlies geleden door het illegaal aftappen van stroom, waar verder op ingegaan wordt in paragraaf 7, betreffende de financiële aspecten van het voorstel.

### *Georganiseerde criminaliteit*

Naar schatting zijn er 25.000 hennepkwekerijen in Nederland.<sup>25</sup> Deze zijn overal verspreid in Nederlandse steden en dorpen. Veel burgemeesters trekken al jaren aan de bel naar aanleiding van problemen rondom de hennep-teelt in hun regio. Het beleid van ontmantelingen van hennepplantages heeft als neveneffect dat de illegale hennep-teelt in andere gebieden wordt voortgezet: het zogenoemde waterbedeffect.

Mede dankzij het ongeregeld laten van de hennep-teelt hebben criminele organisaties zich in de hennep-teelt kunnen nestelen. Voor hen is hennep-teelt een aantrekkelijke markt met hoge inkomsten. Een louter repressieve aanpak en beperking van het aanbod zorgen voor hoge prijzen en daarmee gepaard gaande hoge winsten. De verwevenheid van de hennep-teelt met criminele organisaties leidt niet alleen tot problemen zoals afpersing, omkoping en witwassen, onderling geweld en zelfs liquidaties, maar ook tot negatieve effecten op de volksgezondheid als gevolg van het gebruik van gevaarlijke bestrijdings- of groeiversnellende middelen.

<sup>24</sup> Verbond van Verzekeraars, «Hennep-teelt oorzaak één op de vijftig grote branden», 26 juni 2015, <https://www.verzekeraars.nl/actueel/nieuwsberichten/Paginas/Hennep-teelt-oorzaak-%C3%A9%C3%A9n-op-vijftig-grote-branden.aspx>

<sup>25</sup> Nationaal Dreigingsbeeld Georganiseerde Criminaliteit 2012, Dienst IPOL, p. 56.

Ook de door de overheid gedoogde coffeeshops worden als gevolg van het huidige beleid gedwongen zich in te laten met de criminaliteit. Er bestaan immers geen legale telers om in de aanvoer van hennep aan coffeeshop te kunnen voorzien. Daardoor ontstaat een ongewenste, maar door de overheid zelf geschapen vermenging van onder- en bovenwereld. Om hennep teelt uit de illegaliteit te weren, is een nieuwe wettelijke oplossing noodzakelijk. Dit wetsvoorstel voorziet in een gesloten keten voor coffeeshops, die enkel zaken kunnen doen met telers die aan gestelde eisen voldoen, waarmee een gesloten en gecontroleerde keten ontstaat. De georganiseerde criminaliteit wordt hiermee uit de keten geweerd.

## **5. Doel en reikwijdte van het initiatiefwetsvoorstel**

Dit voorstel van wet beoogt de bij het Nederlandse softdrugsbeleid betrokken belangen van de volksgezondheid, de openbare orde, de algemene veiligheid van personen en goederen en de rechtszekerheid, beter te waarborgen.

### *Volksgezondheid*

In de huidige situatie kunnen producenten ongehinderd hennep en hasjiesj aan coffeeshops leveren die schadelijke stoffen bevat, zoals schimmels of de resten van pesticiden. Er zijn voorbeelden bekend van geknoei met de teelt, het gebruik van groeibevorderaars, pesticiden en haarlak om een mislukte oogst te maskeren.<sup>26</sup> Omdat de teelt zich onttrekt aan het zicht van de overheid kan de kwaliteit en de samenstelling van de hennep en hasjiesj niet worden gecontroleerd. Daarom doet de initiatiefneemster voorstellen om de producenten aan regels te binden met betrekking tot de teelt en de kwaliteit van de geproduceerde hennep, die de gezondheid van de gebruikers ten goede kunnen komen. Coffeeshops mogen alleen nog maar inkopen bij telers die aan de gestelde eisen voldoen, waardoor een gesloten en gecontroleerde keten ontstaat.

De initiatiefneemster acht het van belang dat in of op de hennep en hasjiesj die in de coffeeshops wordt verkocht geen schadelijke stoffen of bestrijdingsmiddelen zitten. Met ongeveer 500.000 gebruikers in 2014 gaat het om een aanzienlijke groep mensen die een product consumeert zonder dat de productie hiervan aan regels gebonden is.<sup>27</sup> Aangezien het gebruik van hennep en hasjiesj is toegestaan en de verkoop is gereguleerd, zou ook de kwaliteit van het product gecontroleerd moeten zijn. Dit is immers voor alle andere levensmiddelen (waaronder de genotsmiddelen alcohol en tabak) ook het geval. Bovendien zijn er ook mensen die om medische redenen hennep en hasjiesj uit de coffeeshop gebruiken. Hoewel in Nederland medicinale cannabis via de apotheek wordt verkocht, waarvan de kwaliteit strikt wordt gecontroleerd, geeft een deel van deze gebruikers de voorkeur aan de (ruimere keuze in) hennep en hasjiesj die via de coffeeshop te verkrijgen is. Voor deze – vaak kwetsbare – gebruikers is het van extra belang dat de kwaliteit van het product gewaarborgd is.

Er zijn verschillende onderzoeken gedaan naar de aanwezigheid van schadelijke schimmels en pesticiden op hennep en hasjiesj. Zo tonen twee Nederlandse onderzoeken uit 2001 en 2006 de aanwezigheid van een

<sup>26</sup> M. Meesters, *Het failliet van het gedogen; Op weg naar de cannabiswet*, p 10. (Publicatie is een uitgave van de bestuurlijke werkgroep modernisering Cannabis beleid, in opdracht van het VNG bestuur.)

<sup>27</sup> Trimbos Instituut, *Nationale Drug Monitor 2013–2014*, <https://assets.trimbos.nl/docs/24dd30ba-464f-4dcd-a740-20ac058d310b.pdf>

aflatoxine producerende schimmel op hennep aan.<sup>28</sup> Aflatoxine is een schimmeligifstof die kan voorkomen in verschillende voedingsmiddelen, waaronder noten, granen, rijst en peulvruchten. Aflatoxine is giftig en in bepaalde vorm ook kankerverwekkend. Daarom zijn er normen gesteld aan de hoeveelheid van deze stof die een persoon mag binnenkrijgen en aan hoeveel hiervan maximaal in voedingsmiddelen mag voorkomen. Strengere controle door Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) moet voorkomen dat mensen teveel van deze giftige stof binnenkrijgen.

Ook het RIVM deed in 2015 onderzoek naar de aanwezigheid van schimmels en pesticiden op hennep en hasjiesj, gezien de mogelijke schadelijke effecten voor de gezondheid. In het onderzoek hanteerde het RIVM voor pesticiden het «Maximale Residu Limiet (MRL)», die tevens geldt voor kruidengeneesmiddelen en de MRL voor aflatoxines zoals die voor voeding wordt gehanteerd. Door het RIVM werden 25 monsters uit 25 verschillende coffeeshops genomen en getest op de aanwezigheid van pesticiden en aflatoxines. In dit onderzoek werd op de monsters geen aflatoxine gevonden. Wel werden in 23 van de 25 onderzochte nederwiet-monsters (92%) sporen van één of meerdere pesticiden aangetroffen. In 11 monsters (44%) werd de Maximale Residu Limiet (MRL) voor kruidengeneesmiddelen overschreden. In 5 monsters (20%) werd de MRL van meerdere pesticiden overschreden.<sup>29</sup>

Hoewel uit dit onderzoek naar voren kwam dat de aangetroffen pesticiden geen gevaar vormen voor de gezondheid bij orale inname of het roken/vaporiseren, is niet te garanderen dat de pesticiden altijd in relatief lage hoeveelheden in de hennep en hasjiesj aanwezig zijn. Hiertoe zijn immers geen regels gesteld. Daarom wil de initiatiefneemster dat in het kader van de volksgezondheid per AMvB nadere regels worden gesteld voor de productie van hennep en hasjiesj, die in lijn liggen met bestaande regels voor andere voedingsmiddelen. Hiermee zijn de meer dan een half miljoen mensen die hennep en hasjiesj gebruiken beter beschermd tegen gezondheidsrisico's.

Een gedoogstelsel kan er daarnaast aan bijdragen dat telers de kans krijgen meer tijd en zorg te besteden aan de kwaliteit van het product. In de huidige situatie voelen zij zich door de constante druk van een mogelijke politie-inval soms genoodzaakt over te gaan tot een snelle oogst, met mogelijk een kwalitatief slechter product tot gevolg.

Voorts vindt de initiatiefneemster het van groot belang dat gebruikers van hennep en hasjiesj inzicht hebben in wat ze binnenkrijgen. Het vermelden van het percentage alcohol op de verpakking van drank dient hierbij als voorbeeld. Wanneer iemand alcohol consumeert is deze persoon op de hoogte van het percentage alcohol in de drank. Vervolgens kan de gebruiker zijn of haar gebruik hierop op aanpassen.

Voor gebruikers is met name het percentage THC en CBD relevant. Uit het rapport van het Trimbos Instituut, «THC-concentraties in wiet, nederwiet en hasj in Nederlandse coffeeshops»,<sup>30</sup> blijkt dat het gemiddelde THC-percentage in nederwiet de afgelopen jaren nagenoeg gelijk gebleven is. Tot 2004 was een stijging zichtbaar in het THC-gehalte, de daarop volgende jaren was sprake van een geleidelijke daling om vervolgens te stabiliseren. In 2015 lag het THC-gehalte op 15,3%. In 2014 lag de mediaan van het CBD-gehalte in de nederwiet op 0,3%, zo bleek uit

<sup>28</sup> RIVM, Ranking van drugs «Een vergelijking van de schadelijkheid van drugs», 2009.

<sup>29</sup> B.J. Venhuis, S. van de Nobelen, *Cannabis Contaminanten*, RIVM Briefrapport 2015-02015 (215), 15.

<sup>30</sup> Trimbos Instituut, S. Rigter, R. Niesink, *THC-concentraties in wiet, nederwiet en hasj in Nederlandse coffeeshops (2014-2015)*.

het «Nationaal Drug Monitor Jaarbericht 2013/2014» van het Trimbos Instituut.<sup>31</sup>

CBD kan sommige effecten van THC tegengaan, zoals acute psychotische symptomen, angst, verslechtering van het geheugen en belonende effecten. De bestaande nederwiet bevat op dit moment relatief veel THC en weinig CBD.<sup>32</sup> Bij vaststelling van de AMvB dient in ieder geval gekeken te worden naar de THC/CDB-ratio.<sup>33</sup> De THC/CBD-ratio moet tevens op de verpakking worden vermeld. Als de verkopende coffeeshop inzicht heeft in de verhoudingen van de hennep en hasjiesj, kan betere en betrouwbaardere voorlichting worden gegeven aan de gebruiker. Van deze voorlichting kan zo een preventieve werking uitgaan.

Daarbij kunnen in een gesloten keten ook eisen worden gesteld aan de informatie op de verpakking met betrekking tot de gezondheidsrisico's die het gebruik van hennep en hasjiesj met zich mee kan brengen. Hierbij kan gedacht worden aan waarschuwingen zoals die ook op sigarettenpakjes gebruikelijk zijn en deel van het ontmoedigingsbeleid uitmaken. Ook hierover kunnen regels worden vastgesteld bij AMvB. Bij het verschaffen van dergelijke informatie over het gebruik van hennep en hasjiesj wordt dit onderdeel van het ontmoedigingsbeleid en sluit het goed aan bij de doelstelling van het gedoogbeleid om drugsgebruik te voorkomen en schade te beperken.

De gemeenteraad zal bij het vaststellen van het beleid inzake het gedogen van coffeeshops tevens een rol op zich nemen met betrekking tot het ontmoedigingsbeleid, daar voorlichting over de gezondheidsrisico's van het gebruik van hennep en hasjiesj onderdeel van dit vast te stellen beleid moet zijn.

De initiatiefneemster verwacht dan ook niet dat de in het wetsvoorstel voorgestelde maatregelen ertoe zullen leiden dat grotere groepen mensen het gebruik van hennep en hasjiesj niet meer als iets slechts en afkeurenswaardigs gaan zien, en dat hierdoor het aantal gebruikers toeneemt. Het reguleren van de achterdeur en het toezien op de kwaliteit verandert immers niets aan de – nu ook al – gedoogde verkrijgbaarheid ervan via de voordeur.

De initiatiefneemster verwacht ook niet dat de verkoopprijs van hennep en hasjiesj omlaag zal gaan door de voorwaarden die in het wetsvoorstel aan de gedoogde teelt en verkoop worden gesteld. Dat geldt ook voor de energiekosten. Uiteraard zal het bij de teelt gebruik maken van gestolen elektriciteit niet worden getolereerd. Zo nodig kan de verkoopprijs van hennep en hasjiesj worden gereguleerd door een verbruiksbelasting. In paragraaf 7 wordt daarop nader ingegaan.

Andere belangrijke waarborgen voor de volksgezondheid zijn onder andere gelegen in de regels die de gemeenteraad als gevolg van het wetsvoorstel moet opstellen inzake de minimale afstand tussen coffeeshops en scholen, net als de openingstijden van coffeeshops. Deze kunnen zodanig worden vastgesteld dat zoveel mogelijk wordt voorkomen dat personen jonger dan 18 jaar met de coffeeshop worden geconfronteerd. Voorts is in de voor iedere exploitant van een gedoogde coffeeshop geldende voorschriften vastgelegd, dat de coffeeshop de toegang weigert

<sup>31</sup> Trimbos Instituut, *Nationale Drug Monitor 2013–2014*, <https://assets.trimbos.nl/docs/24dd30ba-464f-4dcd-a740-20ac058d310b.pdf>

<sup>32</sup> Trimbos Instituut, S. Rigter, R. Niesink, *THC-concentraties in wiet, nederwiet en hasj in Nederlandse coffeeshops (2014–2015)*

<sup>33</sup> Dit naar aanleiding van de conclusies gepresenteerd in het rapport-Garretsen, waarin gesteld is dat het bestaande onderscheid tussen hennep op de twee lijsten van de Opiumwet dient te worden aangescherpt (Rapport Expertcommissie Lijstensystematiek Opiumwet, *Drugs in Lijsten*, juni 2011).

en niet verkoopt aan personen jonger dan 18 jaar. Met het handhaven van coffeeshops als gecontroleerde verkooppunten wordt de scheiding van de markt van hard- en softdrugs bevorderd en wordt de toegang van minderjarigen tot het product voorkomen. Dit, gecombineerd met voorlichting aan jeugdige gebruikers en aanpak van straatdealers, kan het gebruik van hennep en hasjiesj onder minderjarigen tegengaan. Hiermee heeft ook coffeeshophouder een rol in het ontmoedigingsbeleid, namelijk in het voorlichten over de gevaren van het gebruik van hennep en hasjiesj aan gebruikers en het voorkomen van de toegang van minderjarigen tot het product.

De initiatiefneemster concludeert dat door het in het gedoogbeleid betrekken van de teelt de kwaliteit van het product verbetert, omdat deze aan regels wordt gebonden en kan worden gecontroleerd. Door de informatieverplichting over het THC/CBD-gehalte en andere werkzame bestanddelen kunnen gebruikers hier hun gebruik op afstemmen. Ook biedt meer inzicht in het product de coffeeshophouder meer mogelijkheden voor het geven van voorlichting, afgestemd op de individuele gebruiker. Hier kan een preventieve werking van uitgaan. De informatie op de verpakking over gezondheidsrisico's draagt bij aan de ontmoediging van het drugsgebruik. Tot slot wordt in het voorstel specifiek aandacht besteed aan de bescherming van jongeren. Er worden regels gesteld die ervoor zorgen dat jongeren zo min mogelijk geconfronteerd worden met coffeeshops en de producten die hier verkocht worden.

#### *Openbare orde en algemene veiligheid van personen en goederen*

Het wetsvoorstel realiseert een gesloten keten van teelt van hennep en hasjiesj en de toevoer en verkoop hiervan aan en in coffeeshops. Doordat de toevoer in een gesloten keten plaatsvindt worden criminele organisaties uit de handel geweerd. Momenteel zijn coffeeshops gedwongen zaken te doen met criminele organisaties om aan hun producten te komen. Door criminele organisaties aan de achterdeur van coffeeshops de pas af te snijden wordt met dit voorstel de openbare orde beter gewaarborgd.

Van gemeenteraden die coffeeshops toestaan wordt verwacht dat zij, met inachtneming van onder andere de belangen in het kader van de volksgezondheid en de openbare orde en te verwachten grensoverlast, beleid inzake coffeeshops vaststellen. Beide zijn vervolgens richtinggevend voor de beslissingen van de burgemeester over coffeeshops.

Onder het vast te stellen beleid door gemeenteraden inzake coffeeshops valt tevens het wel of niet instellen van een ingezetencriterium, oftewel een verbod van de verkoop aan niet-ingezetenen van een Nederlandse gemeente. De initiatiefneemster heeft ervan afgezien daarover in het wetsvoorstel regels op te nemen, omdat zij van mening is dat dit het beste aan de gemeenteraad van de betreffende gemeente overgelaten kan worden. Gemeenten behouden dus met dit wetsvoorstel de mogelijkheid om het ingezetencriterium te hanteren.

De algemene veiligheid van personen en goederen wordt voorts met dit wetsvoorstel beter gewaarborgd, omdat telers bij de teelt van hennep en hasjiesj voor coffeeshops verplicht worden voldoende maatregelen te treffen ter waarborging van die algemene veiligheid, bijvoorbeeld door de benodigde elektriciteit op een verantwoorde en veilige manier af te nemen. Op dit moment komt het belang van deze maatregelen al tot uitdrukking in de eerder in deze toelichting opgesomde omstandigheden die door rechters worden meegewogen bij het achterwege laten van een straf, zoals het geen overlast veroorzaken en het voorkomen van een



brandgevaarlijke situatie. Wanneer de telers deze geëiste maatregelen niet (meer) treffen, kan het gedoogbesluit worden ingetrokken. Voorts is in het voorstel voorzien in een verzwaring van straffen voor illegale teelt, indien daarvan levensgevaar of gevaar voor zwaar lichamelijk letsel is te verwachten. Het gevaarzettende karakter van illegale teelt is de motivering voor de voorziene strafverzwaring.

Met het afnemen van de illegale teelt zal een deel van de capaciteit van politie en justitie vrijkomen en effectiever ingezet kunnen worden voor de bestrijding van de illegale teelt en export van hennep en voor andere prioriteiten. De besparing op criminaliteitsbestrijding bij politie, OM, ZM en SJI die dit zal opleveren is door het Ministerie van Veiligheid en Justitie berekend op 24,8 miljoen euro.<sup>34</sup>

Dat de illegale teelt zal afnemen is aannemelijk voor zover een deel van de teelt van illegaal naar gedoogd gaat, terwijl het deel van de illegale teelt dat overblijft geen zaken meer kan doen met coffeeshops, die verplicht zijn om hun voorraad af te nemen van telers die in het bezit zijn van een gedoogbesluit. Niettemin zal de georganiseerde misdaad waarschijnlijk blijven proberen te produceren voor de internationale markt. Politie en openbaar ministerie zullen dus aandacht moeten blijven besteden aan de illegale hennepeteelt en aan illegale softdrugshandel die bestemd is voor over de grens en voor illegale straathandel in Nederland. De strijd tegen georganiseerde criminaliteit blijft daarom ook na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een prioriteit. Maar de omvang van deze inspanningen zal wel geringer en gericht kunnen zijn dan thans het geval is, omdat de teelt voor de binnenlandse markt onder het gedoogregime gaat vallen.

#### *Rechtszekerheid*

De rechtszekerheid wordt door de voorgestelde wetswijziging beter gewaarborgd. Zowel de consument als zij die betrokken zijn bij de gesloten keten van teelt en aanbod van hennep en hasjiesj kunnen deze wet, het gemeentelijk beleid, de gemeentelijke verordening en de gedoogbesluiten van de burgemeester en de Minister van VWS raadplegen om te weten waar zij aan toe zijn. Dergelijke helderheid ontbreekt nu.

Daarnaast wordt een einde gemaakt aan het paradoxale gedoogbeleid voor coffeeshops dat de achterdeur ongeregeld laat. Ook dit draagt bij aan de rechtszekerheid: de hele coffeeshopketen wordt transparant geregeld en de rechter hoeft niet langer achteraf, geforceerd, met een rechterlijk pardon uitkomst te bieden als gevolg van een strafrechtelijk onderzoek.

Ten slotte wordt de huidige maximaal toegestane handelsvoorraad losgelaten en de bevoegdheid om de maximaal toegestane handelsvoorraad per coffeeshop te bepalen bij de burgemeester gelegd. De burgemeester houdt hiermee rekening met het belang van een goede bedrijfsvoering van de coffeeshop en met de redelijkerwijs te verwachten omvang van de verkoop. De Minister van VWS bepaalt van hoeveel hennep en hasjiesj de teelt gedoogd gaat worden en zorgt ervoor dat dit voldoende en voldoende divers is voor de exploitatie van gedoogde coffeeshops.

---

<sup>34</sup> Fiche «Softdrugsteelt reguleren» van de Taskforce beleidsalternatieven, bijlage bij Besluit op WOB-verzoek over regulering van wietteelt en belastingheffing bij coffeeshop d.d. 30 mei 2016

Het wetsvoorstel verankert in de eerste plaats het Nederlandse gedoogbeleid inzake de verkoop van hennep en hasjiesj in coffeeshops steviger dan tot dusver is geschied. Daartoe wordt voor dat beleid een uitdrukkelijke basis in de Opiumwet gecreëerd. Deze ontbrak tot nu toe. Inhoudelijk gezien blijft het beleid op hoofdlijnen hetzelfde. Zo behoudt een gemeente de vrijheid om geen coffeeshops toe te staan (de nuloptie) en blijft ook het driehoeksoverleg (burgemeester, politie en justitie) een belangrijke rol vervullen bij de afstemming en uitvoering van dit beleid.

Het voorstel verandert de regeling van de toegestane handelsvoorraad. Thans wordt die handelsvoorraad in het lokale driehoeksoverleg vastgesteld en bepaalt de Aanwijzing Opiumwet dat die maximaal 500 gram mag bedragen. In dit voorstel stelt de burgemeester de maximaal toegestane handelsvoorraad vast. Daarbij kan hij maatwerk per coffeeshop leveren, rekening houdend met het belang van een goede bedrijfsvoering door de coffeeshop en met de redelijkerwijs te verwachten omvang van de verkoop van hennep en hasjiesj in die coffeeshop. Bij het vaststellen van de toegestane omvang van de handelsvoorraad houdt hij ook rekening met de gewenste diversiteit in het aanbod van de coffeeshop.

De burgemeester wijst tevens de bewaarplaats of bewaarplaatsen aan, die zich ook buiten de coffeeshop kunnen bevinden. Ook hierbij geldt, dat de burgemeester als plaatselijke bestuurder en uitvoerder van het beleid van de gemeenteraad het beste in staat is van geval tot geval adequate besluiten te nemen. Daarbij dient hij wel steeds over ieder besluit vooraf te overleggen met plaatselijke vertegenwoordigers van de politie en het openbaar ministerie. Ook kan hij om een BIBOB-advies vragen.

De tweede aanpassing die het wetsvoorstel brengt bestaat uit een uitbreiding van het gedoogbeleid voor coffeeshops tot de teelt van hennep en hasjiesj en de aflevering daarvan aan die coffeeshops. Hiertoe is tevens artikel 11a Opiumwet aangepast, zodat activiteiten van ondersteunende aard rondom de teelt van coffeeshops, zoals het vervoeren van de hennep of hasjiesj bestemd voor coffeeshops en telers in het bezit van een gedoogbesluit, toegestaan worden binnen de gesloten coffeeshopketen.

Met de aanpassing inzake de teelt van hennep en hasjiesj in dit wetsvoorstel wordt helderheid en rechtszekerheid geboden aan personen die binnen de grenzen van het Nederlandse softdrugsbeleid bij de teelt voor coffeeshops zijn betrokken. Hierbij is een belangrijke beperking aangebracht. Uitsluitend de beroeps- of bedrijfsmatige teelt van hennep en hasjiesj voor coffeeshops kan door middel van een besluit van de Minister van VWS worden gedoogd. Die beperking biedt zowel uit het oogpunt van volksgezondheid (bijvoorbeeld het realiseren van adequate kwaliteitscontrole), als uit het oogpunt van de algemene veiligheid van personen en goederen (bijvoorbeeld het treffen van voldoende veiligheidsmaatregelen) voordelen.

Met het gedogen van de hennep-teelt voor coffeeshops wordt een belangrijke stap gezet bij het indammen van de gevaren die deze teelt met zich mee kan brengen. Zo wordt de teler verplicht om met betrekking tot de teelt van hennep voldoende maatregelen te treffen ter waarborging van de volksgezondheid en de algemene veiligheid personen en goederen.

In aansluiting hierop past het om nadrukkelijk het signaal af te geven dat hennep-teelt buiten het gedoogregime om volstrekt onaanvaardbaar is, niet alleen in verband met de volksgezondheid en de openbare orde, maar tevens vanwege de daaraan verbonden gevaren voor personen en

goederen. Het wetsvoorstel voorziet daarom in strafverzwaring voor gedragingen waarvan levensgevaar of zwaar lichamelijk letsel te duchten valt of die iemands dood ten gevolge hebben. De reden voor strafverzwaring is mede gelegen in het feit dat thans voorziene mogelijkheid tot gedoogde teelt gedragingen met betrekking tot niet-gedoogde, illegale teelt meer verwijtbaar maakt.

## **6. Internationaal kader**

### *Internationale verdragen*

Het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen (1961), het Verdrag inzake psychotrope stoffen (1971) en het Verdrag van de Verenigde Naties tegen sluikehandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen (1988) verplichten de lidstaten tot het strafbaar stellen van de teelt, het bezit en de verkoop van softdrugs. Mede om die reden blijven ook in dit initiatief-wetsvoorstel de verboden in artikel 3 en de strafbaarstellingen in artikel 11 van de Opiumwet gehandhaafd.

Van belang is dat het Enkelvoudig Verdrag (EV) in artikel 36 weliswaar een plicht tot strafbaarstelling kent, maar geen uitdrukkelijke vervolgingsplicht.<sup>35</sup> Zoals gezegd blijven de diverse verboden in artikel 3 van de Opiumwet bestaan. Slechts voor specifiek omschreven gedragingen die zijn gerelateerd aan de verkoop van hennep en hasjesj in coffeeshops in gemeenten die deze verkoop in coffeeshops toestaan, worden gedoogmogelijkheden gecreëerd voor de teelt, het vervoer, het aanwezig hebben en het vervaardigen en de verkoop van hennep en hasjesj in coffeeshops, met het oogmerk de daarbij betrokken belangen van de volksgezondheid, de openbare orde, de algemene veiligheid van personen en goederen en de rechtszekerheid, beter te kunnen waarborgen dan tot dusverre geschiedt. Dat de voorziene besluiten met dat oogmerk worden gecreëerd, blijkt uit de inhoud van de voorgestelde, strikte voorwaarden waaraan deze besluiten zijn gebonden.

Bij de ondertekening van het Sluikhandelsverdrag heeft Nederland voorbehouden gemaakt ter waarborging van zijn beleidsvrijheid (het opportunitiebeginsel) om tegen de handel in softdrugs niet handhavend op te treden. Juist op die basis is ons huidige nationale gedoogbeleid, dat anders immers strijdig zou zijn met dat verdrag, behouden. Hetzelfde geldt voor de tot dusver in ons land ontwikkelde en gehanteerde regels van dat gedoogbeleid. Vanwege de nadelen die aan het huidige gedoogbeleid zijn verbonden, zoals het ontbreken van enige kwaliteitscontrole ten aanzien van de hennep en hasjesj waarvan de verkoop in coffeeshops wél wordt toegestaan, wordt thans voorgesteld het Nederlandse softdrugsbeleid uit te breiden tot de teelt en het bereiden van hennep en hasjesj. Daardoor kunnen in Nederland de doelstellingen van deze beide verdragen, namelijk volksgezondheid en veiligheid, beter worden gewaarborgd dan momenteel het geval is. Met het wetsvoorstel wordt beter recht gedaan aan de belangen in het kader van volksgezondheid en veiligheid die de verdragen beogen te beschermen, dan met het bestaande gedoogbeleid.

Sinds de Nederlandse regering haar voorbehouden bij het genoemde Sluikhandelsverdrag heeft gemaakt, zijn tevens de opvattingen in de internationale gemeenschap over het verbod op de teelt en de verkoop

<sup>35</sup> Zie ook T. Blom, *Opiumwetgeving en drugsbeleid*. Deventer: Kluwer, 2015, p. 112, waarin wordt geconcludeerd dat artikel 36 lid 4 nadrukkelijk de ruimte geeft om van vervolging af te zien op basis van het opportunitiebeginsel en om op basis daarvan een zelfstandig beleid te voeren.

van softdrugs aantoonbaar gewijzigd. In Spanje, Roemenië, Uruguay, Colombia en diverse staten van de Verenigde Staten bestaan inmiddels vormen van regulering van de teelt en de verkoop van hennep- en hasjiesj. Desondanks wordt tegen deze landen door de andere verdragspartijen niet opgetreden. De grootste voorvechter van de internationale verdragen tegen drugs was altijd de Verenigde Staten, terwijl juist in dat land de situatie drastisch is gewijzigd.

Deze gewijzigde internationale context past goed bij het kerndoel van dit wetsvoorstel, namelijk het beter waarborgen van de volksgezondheid, de algemene veiligheid van personen en goederen, de openbare orde en de rechtszekerheid. Gesteld kan worden dat het wetsvoorstel in zoverre de doelen van deze verdragen voor de huidige Nederlandse situatie actualiseert.

In het onderzoeksrapport «Internationaal recht en cannabis» zetten wetenschappers van de Radboud Universiteit op verzoek van het Ministerie van Veiligheid en Justitie uiteen of, en zo ja, waarom het reguleren van hennep- en hasjiesj in strijd zou zijn met internationaalrechtelijke drugsverdragen. Vooropgesteld moet worden dat het rapport, hoewel het benadrukt dat geregleerde legalisering in strijd zou zijn met de verdragen, erkent «dat geregleerde legalisering materieel nog het meest aan de doelen van de verdragen tegemoet komt».<sup>36</sup> Deze opvatting sluit aan bij dit wetsvoorstel, waarbij nu door middel van een gedoogregime deze doelen worden nagestreefd. Het opportuniteitsbeginsel wordt aldus zó benut, dat de doelen van de verdragen beter worden nagestreefd. Ten opzichte van de huidige situatie behouden de strafbaarstellingen overigens wel hun wezenlijke betekenis. Zij blijven onverkort gelden voor handelingen in strijd met de wet waarbij géén maatregelen zijn getroffen die dienstbaar zijn aan de doelstellingen van de verdragen en daarmee niet in aanmerking komen voor gedogen en de toepassing van het opportuniteitsbeginsel, bijvoorbeeld als het gaat om de markt van harddrugs.

In 2016 presenteerden dezelfde onderzoekers een vervolgonderzoek, «Internationaal recht en cannabis II». Waar het onderzoeksrapport «Internationaalrecht en cannabis» is beperkt tot een bespreking van de VN-drugsverdragen en de Europese drugswetgeving, is «Internationaal recht en cannabis II» een onderzoek naar de volledige internationaalrechtelijke situatie. Hiermee zijn tevens de verplichtingen die voortvloeien uit internationale mensenrechtenverdragen afgezet tegen eventuele geregleerde teelt. Het vervolgonderzoek geeft aldus een completer antwoord op de vraag of regulering in strijd is met het internationaal recht. Uit dit vervolgonderzoek blijkt dat op grond van het IVESCR<sup>37</sup>, het IVBPR<sup>38</sup>, het EVRM<sup>39</sup> en het ESH<sup>40</sup> wel degelijk voldoende ruimte is voor het reguleren van teelt en -handel van hennep en hasjiesj.<sup>41</sup> De onderzoekers concluderen: «Het geregleerd toestaan van cannabis-teelt en -handel voor recreatief gebruik omwille van belangen van individuele en volksgezondheid, veiligheid en criminaliteitsbestrijding, kan

<sup>36</sup> P.H.P.H.M.C. van Kempen en M.I. Federova, *Internationaal recht en cannabis. Een beoordeling op basis van VN-drugsverdragen en EU-drugsregelgeving van gemeentelijke en buitenlandse opvattingen pro regulering van cannabis-teelt voor recreatief gebruik*, Deventer: Kluwer 2014, p. 230.

<sup>37</sup> Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten.

<sup>38</sup> Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

<sup>39</sup> Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

<sup>40</sup> Europees sociaal Handvest

<sup>41</sup> P.H.P.H.M.C. van Kempen en M.I. Federova, *Internationaal recht en cannabis II. Regulering van cannabis-teelt en -handel voor recreatief gebruik: positieve mensenrechtenverplichtingen versus VN-drugsverdragen*, Deventer: Kluwer 2016, p. 303.

steunen op positieve verplichtingen die uit internationale mensenrechtenverdragen voortvloeien. Aan die positieve verplichtingen komt ingevolge het internationaal recht prioriteit toe boven de verplichtingen uit de VN-drugsverdragen ingeval deze met elkaar interfereren. Voor zover voornoemde ondersteuning er is, hebben staten dan ook volkenrechtelijk voldoende ruimte om tot dat toestaan over te gaan, in weerwil van de verplichtingen onder de drugsverdragen».<sup>42</sup>

Het internationaal recht biedt aldus geen goede grondslag om nationale belangen als de volksgezondheid en de algemene veiligheid van personen en goederen nog langer te veronachtzamen in de huidige coffeeshop-praktijk. De initiatiefneemster is dan ook van oordeel dat mede gezien de huidige internationale situatie voldoende ruimte aanwezig moet worden geacht voor de voorgestelde wetswijziging, waarin een gedoogbeleid inzake coffeeshops, waarin de verkoop van hennep en hasjiesj al decennialang wordt aanvaard, wordt uitgebreid tot het telen van hennep en hasjiesj. De volksgezondheid, de openbare orde, de algemene veiligheid van personen en goederen en de rechtszekerheid zullen beter worden gewaarborgd.

### *EU-recht*

Op EU-rechtelijk niveau zijn het Schengen-acquis, het Kaderbesluit harmonisering drugswetgeving<sup>43</sup> en het Gemeenschappelijk Optreden illegale drugshandel<sup>44</sup> van belang. In het navolgende zal het onderhavige voorstel aan deze regelingen worden getoetst.

Op grond van artikel 71 van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst<sup>45</sup> is Nederland onder meer verplicht om de sluikhandel en de illegale uitvoer van drugs bestuurlijk en strafrechtelijk tegen te gaan en, uitgaande van de eigen verantwoordelijkheid van Nederland als verdragspartij, al het mogelijke doen om de nadelige effecten van de illegale vraag naar drugs te voorkomen. Het wetsvoorstel is daarmee in overeenstemming. Het doet niets af aan de thans reeds in Nederland geldende wetgeving en het bij de uitvoering daarvan gevoerde beleid die nodig zijn om aan de verplichtingen van de Uitvoeringsovereenkomst te kunnen voldoen. De mogelijkheid om het ingezetenen criterium te hanteren komt daarbij tegemoet aan de uit de Uitvoeringsovereenkomst voortvloeiende plicht om maatregelen te nemen met het oog op bestrijding van illegale import en export van hennep en hasjiesj. Gemeenten zullen daarom in dit voorstel de mogelijkheid behouden het ingezetenen criterium te blijven hanteren. Het ingezetenen criterium is niet in strijd met de Europeesrechtelijke bepalingen omtrent vrij verkeer, omdat de handel in hennep en hasjiesj niet als economische activiteit moet worden aangemerkt.<sup>46</sup> Integendeel, het draagt eraan bij dat de grensoverschrijdende handel in drugs wordt tegengegaan. Bovendien kan de in het voorstel opgenomen strafver-

<sup>42</sup> P.H.P.H.M.C. van Kempen en M.I. Federova, *Internationaal recht en cannabis II. Regulering van cannabis teelt en -handel voor recreatief gebruik: positieve mensenrechtenverplichtingen versus VN-drugsverdragen*, Deventer: Kluwer 2016, p. 311.

<sup>43</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*.

<sup>44</sup> Gemeenschappelijk Optreden 96/750/JBZ van 17 december 1996 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen en praktijken van de lidstaten van de Europese Unie ter bestrijding van drugsverslaving en ter voorkoming en bestrijding van de illegale drugshandel.

<sup>45</sup> Overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord van 14 juni 1985, 19 juni 1990, *PbEU 2000 L239/19*.

<sup>46</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 16 december 2010, Marc Michel Josemans tegen burgemeester van Maastricht, C-137/09, ECLI:EU:C:2010:774.

zwaarig voor telers die illegaal blijven telen bijdragen aan het terugdringen van de illegale internationale handel.

Uit het verbod om narcotica als hennep en hasjiesj in de economische en commerciële kanalen van de Europese Unie vrij te geven, vloeit volgens het Europees Hof voort dat de beginselen van vrij verkeer en non-discriminatie niet van toepassing zijn op door de coffeeshops aangeboden hennep en hasjiesj. Aangenomen mag worden dat dit algemene verbod voorlopig niet zal verdwijnen. Zolang dit verbod geldt zal het plaatselijk hanteren van het ingezetenen criterium niet in strijd zijn met het vrije verkeer, noch met het discriminatieverbod.

Het Kaderbesluit harmonisering drugswetgeving<sup>47</sup> bevat geen verdergaande verplichtingen met betrekking tot strafbaarstellingen dan uit de hiervoor besproken verdragen voortvloeien. Het Kaderbesluit bevat geen vervolgingsplicht. Uit overweging 9 van dit Kaderbesluit volgt dat de verplichtingen die uit het Kaderbesluit voortvloeien gericht zijn op wetgevende maatregelen en niet op het vervolgingsbeleid van een lidstaat.<sup>48</sup>

Het wetsvoorstel bevat geen wijziging of verwijderingen van strafbaarstellingen. Aan de verplichtingen tot strafbaarstelling die uit het kaderbesluit voortvloeien zal ook na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel worden voldaan. De initiatiefneemster ziet daarom geen strijdigheid tussen het Kaderbesluit en het wetsvoorstel.

Het Gemeenschappelijk Optreden bevat geen expliciete bepalingen over vervolgingsplichten die eventueel op staten rusten.<sup>49</sup> Het bevestigt vooral de verplichtingen die uit de VN-verdragen voortvloeien. Die verdragen zijn hiervoor in deze paragraaf, onder «Internationale verdragen» reeds besproken.

## 7. Financiële aspecten

Dit wetsvoorstel heeft zowel aan de uitgavenkant als aan de ontvangstenkant van de Rijksbegroting budgettaire gevolgen. Uit berekeningen van het Ministerie van Veiligheid en Justitie blijkt dat bij het reguleren van de teelt van hennep aan de uitgavenkant besparingen optreden bij politie, OM, ZM en DJI. Deze lopen op tot 24,8 miljoen euro.<sup>50</sup> Deze besparing kan deels worden ingezet voor extra middelen voor de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit ten behoeve van de controles van de gedoogde teelt van hennep. Het resterende deel van de besparing blijft beschikbaar voor de strafrechtketen en kan worden ingezet om de handhaving ten aanzien van illegale teelt te versterken.

Daarnaast is sprake van een stijging van de belastingontvangsten. Allereerst stijgen deze door een toename van de ontvangsten uit de energiebelasting en btw over gebruikte energie. Doordat in de huidige situatie elektriciteit ten behoeve van de teelt van hennep veelal illegaal wordt afgetapt, wordt jaarlijks voor circa 200 mln. aan inkomsten misgelopen. Hiervan is 70 mln. het nettoverlies van netbeheerders. De

<sup>47</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*.

<sup>48</sup> T. Blom, *Opiumwetgeving en drugsbeleid*. Deventer: Kluwer, 2015, p. 112

<sup>49</sup> P.H.P.H.M.C. van Kempen en M.I. Federova, *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*, Deventer: Kluwer 2014, p. 117.

<sup>50</sup> Fiche «Softdrugsteelt reguleren» van de Taskforce beleidsalternatieven, bijlage bij Besluit op WOB-verzoek over regulering van wietteelt en belastingheffing bij coffeeshop d.d. 30 mei 2016



overheid loopt door het illegaal aftappen van stroom jaarlijks 130 miljoen euro mis door niet geïnde btw en energiebelasting. Bij gedogen van de hennepcultuur moet legaal elektriciteit worden gebruikt, waardoor de ontvangsten uit btw en energiebelasting toenemen. Naast deze toename, zullen ook de belastingontvangsten uit de inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting stijgen. Telers zullen over de winst uit de teelt van hennep deze belastingen afdragen. In totaal zullen de extra belastingontvangsten naar schatting 150 miljoen euro bedragen.<sup>51</sup>

Daarnaast kan zo nodig een nationale verbruiksbelasting worden ingevoerd. De verbruiksbelasting kan worden ingezet als instrument om de prijs van hennep en hasjesj te reguleren. Dit draagt zo nodig bij aan het voorkomen van een stijging van het aantal gebruikers, mocht door de voorgestelde maatregelen de prijs van hennep en hasjesj onverhoopt toch omlaag gaan. Een te hoge verbruiksbelasting kan er daarentegen toe leiden dat gereguleerde hennep en hasjesj in verhouding tot illegale hennep en hasjesj te duur wordt, waardoor illegale hennep en hasjesj een aantrekkelijk alternatief zou blijven. Bij de invoering van een nationale verbruiksbelasting dient dan ook bij de tariefstelling met deze factoren rekening te worden gehouden.

De opbrengst van een in te voeren verbruiksbelasting op hennep en hasjesj is afhankelijk van het te stellen tarief, de totale omvang van de markt en de handhavingskosten. Uit berekeningen van het CPB blijkt dat de ontvangsten uit een verbruiksbelasting op hennep en hasjesj, uitgaande van een vergelijkbare tariefstelling als accijnzen, kunnen oplopen tot 0,3 miljard euro per jaar.<sup>52</sup>

Het invoeren van een nationale verbruiksbelasting is een alternatief voor het heffen van btw en accijnzen. Uit hoofde van Europese regelgeving is het niet mogelijk om btw en accijnzen te heffen op hennep en hasjesj. Het heffen van btw is niet mogelijk, omdat hennep en hasjesj ondanks het gedoogbeleid formeel een verboden goed blijft. Enige jaren geleden heeft het Europees Hof van Justitie een negatief antwoord gegeven op prejudiciële vragen met betrekking tot de mogelijkheid van btw-heffing op de verkoop van hennep en hasjesj in coffeeshops.<sup>53</sup>

Het heffen van accijnzen is niet mogelijk, omdat accijnzen zijn geharmoniseerd via de Europese richtlijn 2008/118/EG van de Raad van 16 december 2008 houdende een algemene regeling inzake accijns en houdende intrekking van Richtlijn 92/12/EEG geharmoniseerde verbruiksgoederen als energie(producten), alcohol en tabak. Nederland kan niet zelfstandig een accijns invoeren. Nederland kan wel nationaal een verbruiksbelasting invoeren.<sup>54</sup>

<sup>51</sup> Ministerie van Financiën (2016), Concept Ombuigingslijst versie mei 2016

<sup>52</sup> Centraal Planbureau (2012), *Keuzes in kaart 2013–2017*

<sup>53</sup> Zie hiervoor de Happy Days-zaak (Gerechtshof Den Haag, 2 juli 2014, ECLI:N:L:GHDHA:2014:2209.

<sup>54</sup> Notitie «Belastingheffing over met een ontheffing geproduceerde en verhandelde cannabis voor consumptieve doeleinden», bijlage bij Besluit op WOB-verzoek over regulering van wietteelt en belastingheffing bij coffeeshop d.d. 30 mei 2016

## ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

### ARTIKEL I

#### *Onderdeel A (artikel 1, onder j)*

Het begrip coffeeshop is in het tot dusver ontwikkelde beleid van de afgelopen decennia voldoende afgebakend om thans in de Opiumwet te kunnen worden opgenomen als werkbare omschrijving van een verkooppunt voor hennep en hasjiesj. De definitie sluit aan bij die welke in de Aanwijzing Opiumwet wordt gehanteerd en verankert zo in de Opiumwet de coffeeshop als alcoholvrije horecagelegenheid waar hennep en hasjiesj worden verkocht dan wel worden verkocht en gebruikt.

#### *Onderdeel B*

##### *Artikel 6a*

In dit artikel wordt aan de gemeenteraad, die de gehele bevolking van de gemeente vertegenwoordigt, een centrale rol toebedeeld waar het gaat om het binnen de gemeente al dan niet gedogen van coffeeshops. Pas wanneer de gemeenteraad hierover beleid en een verordening heeft vastgesteld, kan de burgemeester gedoogbesluiten afgeven. Gekozen is voor de vorm van besluiten van de gemeenteraad (beleidsvaststelling en verordening), omdat het gaat om het vaststellen van kaders voor beleid dat een sterke democratische legitimatie nodig heeft.<sup>55</sup>

Het gaat in artikel 6a, eerste lid, om algemeen beleid en in het derde lid om bij verordening vast te stellen algemeen verbindende voorschriften; niet om besluiten ten aanzien van specifieke coffeeshops. De besluiten met betrekking tot specifieke coffeeshops worden genomen door de burgemeester (artikel 6b), die in dat kader ook per coffeeshop de maximale omvang van de handelsvoorraad vast en beslist over de vraag of een of meer bewaarplaatsen voor niet-verkochte handelsvoorraad aangewezen moeten worden.

Indien een gemeenteraad geen gebruik maakt van de bevoegdheid beleid en een verordening vast te stellen inzake het gedogen van coffeeshops, betekent dit dat het aanwezig hebben en het verkopen van hennep en hasjiesj in die gemeente voor iedereen verboden is (artikel 3) en strafbaar en vervolgbaar blijft (artikel 11, eerste lid). Als het gaat om een opzettelijke handeling ter zake van een hoeveelheid van ten hoogste 30 gram, is ingevolge de wet sprake van een overtreding in plaats van een misdrijf (artikelen 11, tweede en zesde lid, en 13, tweede lid). Zulks is ook het geval indien een gemeenteraad geen gebruik maakt van deze bevoegdheid en evenmin uitdrukkelijk een besluit tot de nuloptie neemt.

In het eerste lid is een aantal elementen opgenomen die het gemeentelijk coffeeshopbeleid ten minste dienen te worden meegenomen. Deze opsomming is niet uitputtend bedoeld.

Ingevolge het derde lid kan de gemeenteraad in een verordening algemeen verbindende voorschriften vaststellen. Ook de in dit lid opgenomen opsomming van onderwerpen is niet uitputtend bedoeld. Een voorbeeld van een onderwerp dat óók in het beleid en de verordening kan worden opgenomen is een verbod van de verkoop aan niet-ingezetenen van een Nederlandse gemeente. De initiatiefneemster heeft ervan afgezien daarover in het wetsvoorstel regels op te nemen, omdat zij van

<sup>55</sup> Vgl. Aanwijzing voor de regelgeving 130ab, eerste lid, onder a.

mening is dat dit het beste aan de gemeenteraden overgelaten kan worden.

Indien een gemeente kiest voor invoering van een ingezetenen criterium, zal de coffeeshop zich daaraan moeten houden. Anders kan met toepassing van artikel 8e, eerste lid, onder a, het gedoogbesluit worden ingetrokken.

Ook het voorkomen van overlast kan het beste op plaatselijk niveau, in een gemeentelijke verordening geregeld worden. Artikel 6a, derde lid, onder c, voorziet daarin. Daarbij kan gedacht worden aan parkeeroverlast rond de coffeeshops, geluidshinder, vervuiling en voor of nabij de coffeeshop rondhangende klanten.

Het derde lid vereist niet dat de gemeente planologisch beleid ontwikkelt en vaststelt, maar wel dat de gemeenteraad regels stelt over het aantal coffeeshops in de gemeente of in delen daarvan en over de afstand tot scholen en andere plaatsen waar jongeren onder de achttien regelmatig samen komen. De wet geeft hier richting, terwijl de gemeente zorgt voor lokaal maatwerk. De gemeenteraad wordt alle vrijheid gelaten zelf te bepalen welke minimumafstand tot scholen nodig is en in welke gevallen aangepaste openingstijden voorgeschreven moeten worden. In dit kader mag de gemeenteraad ook regelen dat regels met betrekking tot openingstijden tot een bepaalde afstand tot scholen gelden. Dat kan erin resulteren dat twee minimumafstanden komen te gelden: een waarbinnen in het geheel geen coffeeshops gevestigd mogen zijn en een waarbinnen coffeeshops hun openingstijden dienen aan te passen.

De gemeenteraad behoeft geen regels vast te stellen met betrekking tot het maken van reclame, omdat dit reeds in artikel 3b van de Opiumwet is verboden.

Op de bekendmaking van de verordening geschiedt is artikel 139 Gemeentewet van toepassing. Aan de gemeente kan worden overgelaten hoe zij het in het eerste lid bedoelde beleid bekend maakt.

#### *Artikel 6b*

In dit artikel wordt het door de burgemeester nemen van gedoogbesluiten geregeld. Voorwaarde daarvoor is dat de gemeenteraad beleid en een verordening inzake het gedogen van coffeeshops heeft vastgesteld. De besluiten van de burgemeester dienen daar binnen te blijven. Het artikel betreft het nemen, verlengen, wijzigen en aanvullen van de besluiten. Elders in de Opiumwet zijn regels gesteld met betrekking tot het intrekken – de artikelen 8d en 8e – en het vervallen – artikel 8g.

Gedoogbesluiten worden uitsluitend op aanvraag genomen. De aanvrager kan slechts degene zijn – een natuurlijke persoon of een rechtspersoon – voor wiens rekening de coffeeshop wordt gedreven.

In het tweede en het derde lid zijn bepalingen opgenomen met betrekking tot de inhoud van het besluit. Deze zijn niet uitputtend. Ook artikel 8a, tweede lid, bevat voorschriften over elementen die ten minste in het besluit moeten worden vermeld. De burgemeester is niet verplicht om een bewaarplaats aan te wijzen. Indien hij dat niet doet, kan er geen sprake zijn van vervoer en zal het gedoogbesluit geen betrekking kunnen hebben op het vervoeren van hennep en hasjiesj.

Ingevolge het derde lid vermeldt de burgemeester in het besluit de maximale handelsvoorraad van een coffeeshop. Daarbij houdt hij rekening met wat vereist is voor een goede bedrijfsvoering van de

coffeeshop en met de redelijkerwijs te verwachten omvang van de verkoop van hennep en hasjiesj in die coffeeshop. Dat betekent niet dat hij zonder meer uitgaat van de aanvraag. Indien het door de gemeenteraad vastgestelde beleid louter voorziet in kleinschalige coffeeshops, zal hij dat als uitgangspunt bij het nemen van gedoogbesluiten moeten nemen. De in het besluit vastgestelde maximale handelsvoorraad van de coffeeshop zal niet mogen worden overschreden. Dat betekent dat de in de coffeeshop aanwezige hennep en hasjiesj en de in de bewaarplaats aanwezige hennep en hasjiesj tezamen die maximale handelsvoorraad niet mogen overschrijden.

In het vierde lid zijn voorschriften opgenomen die ingevolge de wet aan alle gedoogbesluiten van de burgemeester zijn verbonden. Het vijfde lid geeft hem de bevoegdheid nadere voorschriften aan een besluit te verbinden. Die kunnen toegespitst zijn op de plaatselijke situatie en strekken tot uitvoering van het door de gemeenteraad vastgestelde beleid.

De in het vierde lid opgenomen voorschriften zijn ontleend aan de huidige AHOJG-criteria uit de Aanwijzing Opiumwet. Het gaat hier dus om reeds bestaande regels en er is in beginsel geen wijziging bedoeld ten opzichte van de wijze waarop deze regels thans in de praktijk worden uitgelegd. Wel bevatten de voorschriften enkele aanvullingen ter realisering van de doelstelling van het wetsvoorstel: een gesloten coffeeshopketen.

Het in het vierde lid onder *a* opgenomen voorschrift dat de verkoop van hennep en hasjiesj uitsluitend plaatsvindt in de in het besluit aangewezen coffeeshop, brengt met zich mee dat voor elke coffeeshop een afzonderlijke ontheffing moet worden verleend, ook indien een persoon meer dan één coffeeshop exploiteert.

De voorschriften onder *b*, *c*, *f* en *i* zijn noodzakelijk om de doelstelling van het wetsvoorstel, een gesloten coffeeshopketen, te realiseren. Het gedoogbesluit ziet alleen op de in het besluit aangewezen coffeeshop en de bewaarplaats(en) voor de nog niet verkochte handelsvoorraad en vervoer tussen een aangewezen bewaarplaats en de coffeeshop. De te verkopen hennep en hasjiesj moeten zijn ingekocht van een teler die beschikt over een gedoogbesluit van de Minister van VWS. In de leveringsovereenkomst tussen de teler en de coffeeshophouder zou uiteraard ook overeengekomen kunnen worden dat de coffeeshophouder in de gelegenheid zal worden gesteld om zich ter plaatste, bij de teler, ervan te vergewissen hoe het product tot stand komt.

De bij de exploitatie van de coffeeshop, met inbegrip van het vervoer vanaf de bewaarplaats, betrokken personen, moeten ingevolge het tweede lid in het besluit worden vermeld. Het is aan de burgemeester om ervoor te zorgen dat niet meer personen worden aangewezen dan redelijkerwijs voor de exploitatie van de coffeeshop vereist is.

Het onder *d* opgenomen voorschrift beoogt tegen te gaan dat personen jonger de achttien jaar hasjiesj en hennep gebruiken. Aan hen mag geen hennep of hasjiesj worden verkocht en aan hen moet de toegang tot de coffeeshop worden ontzegd.

Het onder *e* opgenomen voorschrift ziet zowel toe op dranken toebehorend aan de coffeeshop, al dan niet bestemd voor verkoop, als op dranken die toebehoren aan bezoekers van de coffeeshop. De exploitant van een coffeeshop moet alles doen wat redelijkerwijs van hem kan worden verlangd om ervoor te zorgen dat alcoholhoudende dranken niet in de coffeeshop aanwezig zijn.

Het voorschrift onder *g* moet gelezen worden in samenhang met artikel 6d, tweede lid, onder *c* en *e*. Het realiseren van een gesloten coffeeshopketen vergt dat de teler de hennep en hasjesj verpakt en afsluit in hoeveelheden van niet meer dan 5 gram, en dat deze verpakkingen ongeopend blijven totdat ze aan de klant van de coffeeshop zijn verkocht. Daarmee wordt aan de achterdeur van coffeeshops niet alleen de illegale teelt van en handel in hennep de pas afgesneden, maar zo wordt ook verzekerd dat alleen hennep en hasjesj wordt verkocht die is geteeld in overeenstemming met de voorschriften, genoemd in artikel 6d, vierde lid, welke aan de teelt worden gesteld in het belang van de volksgezondheid en de algemene veiligheid van personen en goederen. Dit sluit niet uit dat in een coffeeshop verpakkingen worden geopend teneinde zintuigelijke waarneming van het product door de consument en de coffeeshophouder mogelijk te maken.

Onder *h* is het voorschrift opgenomen dat de coffeeshop aan dezelfde persoon niet meer dan 5 gram hennep of hasjesj per dag verkoopt. Deze hoeveelheid is ontleend aan in de huidige AHOJG-criteria opgenomen hoeveelheid, geschikt voor eigen gebruik.

Geen voorschrift is opgenomen met betrekking tot het maken van reclame, omdat dit reeds in artikel 3b van de Opiumwet verboden is.

In het zesde lid wordt aangegeven wie zijn belast met het toezicht op de naleving van de verordening van de gemeenteraad en van de voorschriften die aan het gedoogbesluit van de burgemeester zijn verbonden. Dat zijn daartoe door de burgemeester aangewezen ambtenaren. Dat kunnen zowel ambtenaren van de gemeente zijn als ambtenaren van politie, die zijn aangesteld voor de uitvoering van de politietaak en die onder zijn gezag staan (ingevolge artikel 172 Gemeentewet). Hierbij wordt aangesloten bij het beleid zoals dat thans is opgenomen in de Aanwijzing Opiumwet, paragraaf 1. Aangezien de eerder bedoelde verordeningen en voorschriften ontleend zijn aan de huidige gedoogcriteria, ligt het voor de hand om de handhaving primair bij de burgemeester te leggen, zoals dat nu op grond van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet al het geval is. Deze bevoegdheid kan ook worden aangewend ten aanzien van coffeeshops die zich niet aan de ontheffingsvoorwaarden houden.

In verband met de regeling van dit plaatselijke toezicht in artikel 6b, zesde lid, wordt in artikel I, onderdeel L, van dit voorstel van wet voorgesteld om het algemene toezicht door het Staatstoezicht op de volksgezondheid, zoals dat is vastgelegd in artikel 8j, aan te passen.

#### *Artikel 6c*

In dit artikel worden enkele aspecten van procedurele aard met betrekking tot gedoogbesluiten van de burgemeester geregeld.

In het eerste lid wordt de duur van het gedoogbesluit bepaald op ten hoogste twee jaren. Dit maakt het mogelijk om eventuele wijzigingen in het beleid van de gemeenteraad binnen afzienbare termijn door te voeren. Ook wordt aldus gegarandeerd dat de maximale handelsvoorraad van de coffeeshop elke twee jaar opnieuw wordt vastgesteld. De burgemeester kan zo rekening houden met ontwikkelingen in de omvang van de verkoop.

In het tweede lid is geregeld dat binnen twaalf weken wordt beslist op een aanvraag. De tweede volzin van dit lid verplicht de burgemeester om de Minister van VWS in kennis te stellen van een gedoogbesluit. De burgemeester dient daarbij ook de maximale handelsvoorraad te

vermelden die overeenkomst artikel 6b, derde lid, is vastgesteld. Op die manier wordt verzekerd dat de Minister beschikt over de benodigde gegevens om te kunnen vaststellen hoeveel hennep moet worden geteeld voor de exploitatie van coffeeshops. De Minister is ingevolge het voorgestelde artikel 8h, onder c, immers verplicht ervoor zorg te dragen dat in Nederland voor de exploitatie van coffeeshops ten aanzien waarvan een gedoogbesluit is genomen in Nederland voldoende hennep wordt geteeld.

In het derde lid is opgenomen, dat het besluit wordt vastgesteld na overleg met lokale vertegenwoordigers van de politie en het openbaar ministerie. Dit impliceert een voorzetting van het thans gebruikelijke lokale driehoeksoverleg.

Ingevolge het vierde lid maakt de burgemeester het gedoogbesluit integraal en op eenvoudige en voor een ieder toegankelijke wijze bekend, met uitzondering van de persoonsgegevens van de exploitatie van de coffeeshop betrokken personen en de bewaarplaats(en) voor de nog niet verkochte handelsvoorraad. De burgemeester zal er ook op moeten toezien dat de aanvraagprocedure voor gedoogbesluiten voor coffeeshops zodanig wordt ingericht, dat informatie over deze personen en bewaarplaatsen wordt beveiligd en dat deze informatie niet verder wordt verwerkt dan noodzakelijk is voor het toezicht en de handhaving.

#### *Artikel 6d*

Dit artikel is de tegenhanger van artikel 6b voor wat betreft het telen van hennep en hasjiesj. Zoals het gedoogbesluit van de burgemeester gezien kan worden als betrekking hebbend op de «voor deur» van coffeeshops, zo wordt met dit artikel het gedogen van de teelt en de levering aan de «achterdeur» gerealiseerd. Daarbij is de Minister van VWS het bestuursorgaan dat de gedoogbesluiten neemt. Dat past bij de rol die de Minister reeds heeft met betrekking tot de teelt van hennep voor wetenschappelijk onderzoek en voor de productie van geneesmiddelen.

De doelstelling van het wetsvoorstel om een gesloten coffeeshopketen te realiseren komt tot uitdrukking in de samenhang van dit artikel en het voorgestelde artikel 6b, vierde lid, waarin onder f is bepaald dat coffeeshops hennep en hasjiesj uitsluitend mogen inkopen van telers die beschikken over een gedoogbesluit als bedoeld in het eerste lid van dit artikel. Daarom ook ziet het gedoogbesluit slechts op het telen, bereiden, bewerken, verwerken, verkopen, afleveren, vervoeren, aanwezig hebben en vervaardigen van hennep en hasjiesj, indien deze uitsluitend zijn bestemd voor coffeeshops die gedreven worden door degene die beschikt over een gedoogbesluit als bedoeld in artikel 6b, eerste lid.

De opsomming van de activiteiten die worden gedoogd is zodanig, dat de teler alle handelingen kan verrichten die nodig zijn om aan coffeeshops hennep en (van de hars van de hennepplant bereide) hasjiesj te kunnen verkopen, afleveren en verstrekken.

Het artikel betreft het nemen, verlengen, wijzigen en aanvullen van de besluiten. Elders in de Opiumwet zijn regels gesteld met betrekking tot het intrekken – de artikel 8d en 8e – en het vervallen – artikel 8g.

Gedoogbesluiten worden uitsluitend op aanvraag genomen. De aanvrager kan slechts een beroeps- of bedrijfsmatige teler zijn. Zo nodig kan de Minister beleidsregels vaststellen teneinde duidelijk te maken hoe hij dit begrip zal uitleggen en toepassen. Te denken valt aan inschrijving bij de Kamer van Koophandel, het opmaken van een jaarrekening, het beschikken over een geschikte bedrijfsruimte en het voldoen aan eisen van goed ondernemerschap.



In het tweede lid is een bepaling opgenomen met betrekking tot de inhoud van het besluit: de Minister vermeldt daarin de maximale jaarlijkse hoeveelheid hennep waarop het besluit betrekking heeft. Daarnaast bevat ook in artikel 8a, tweede lid, voorschriften over elementen die ten minste in het besluit moeten worden vermeld. Voorgesteld wordt daaraan een derde lid toe te voegen dat voorschriften bevat over elementen die ten minste in het besluit moeten worden vermeld: het perceel of de lokaliteit waarop of waarin het telen wordt gedoogd, de wijze van opslag, de wijze van beveiliging en de manier waarop de voorraadadministratie is ingericht.

In verband hiermee is in het derde lid bepaald dat de Minister een aanvraag afwijst voor zover hij teelt van hennep door de aanvrager niet nodig acht voor de exploitatie van coffeeshops ten aanzien waarvan een gedoogbesluit geldt. Over de daarvoor benodigde informatie beschikt de Minister doordat de burgemeesters hem ingevolge artikel 6c, tweede lid, in kennis stellen van de door hen genomen gedoogbesluiten, onder vermelding van de in die besluiten vastgestelde maximale handelsvoorraden.

In het vierde lid zijn voorschriften opgenomen die ingevolge de wet aan alle gedoogbesluiten van de Minister zijn verbonden.

Onder *a* wordt de teler verplicht in het belang van de volksgezondheid zorg te dragen voor een goede kwaliteit van de hennep en hasjesj en de verpakking daarvan. Daartoe is de teler verplicht de aanwijzingen op te volgen van de ambtenaren van het Staatstoezicht op de volksgezondheid.

Onder *b* is geregeld dat de teler voldoende maatregelen treft ter waarborging van de algemene veiligheid van personen en goederen. Daarbij moet met name gedacht worden aan de brandveiligheid. De teler is hier zelf verantwoordelijk voor. Bij de behandeling van de aanvraag kan hem gevraagd worden duidelijk te maken welke maatregelen hij hiervoor heeft getroffen of gaat treffen. Indien niet tot genoegen van de Minister wordt aangetoond dat de algemene veiligheid van personen of goederen hiermee voldoende wordt gewaarborgd, kan de Minister de aanvraag afwijzen.

Onder *c* en *d* is geregeld dat de teler de hennep en hasjesj verpakt in afgesloten verpakkingen waarin niet meer dan 5 gram hennep of hasjesj is opgenomen en op de verpakking de in de hennep, en hasjesj voorkomende werkzame stoffen vermeldt. Omdat de verpakking gesloten moet blijven vanaf het moment dat de hennep en hasjesj door de teler worden verpakt tot het moment waarop de hennep of hasjesj wordt verkocht, moet hier onder verpakking reeds de gebruiksverpakking van het product worden verstaan, zoals dat door de coffeeshop aan de consumenten zal worden verkocht. De coffeeshop en de teler kunnen over deze verpakkingen (bijvoorbeeld materiaal, vorm en omvang) onderling afspraken maken, mits de inhoud van de verpakking nooit zwaarder is dan 5 gram en met dien verstande dat op de teler de verplichting rust om met het oog op het belang van de volksgezondheid zorg te dragen voor een goede kwaliteit van deze verpakking en daartoe ook aanwijzingen van het Staatstoezicht voor de volksgezondheid dient op te volgen.

Onder *e* is geregeld dat de teler de geteelde en bewerkte hennep en hasjesj alleen in gesloten verpakking en uitsluitend aan coffeeshops met een gedoogbesluit als bedoeld in artikel 6b, eerste lid, mag leveren. Ook deze bepaling is essentieel om een gesloten coffeeshopketen te realiseren.

In het vijfde lid wordt de mogelijkheid geopend om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels vast te stellen over alle gedoogde activiteiten van de teler. Uitgangspunt daarbij is het belang van de volksgezondheid en van de algemene veiligheid van personen en goederen. Daarbij gaat het in het bijzonder om de kwaliteit van de hennep en de hasjiesj en de hoeveelheid werkzame bestanddelen, alsmede om de verpakking ervan. Regels over de kwaliteit van het product impliceren zeker niet dat slechts één soort hennep en hasjiesj kan worden toegeestaan. Het ligt voor de hand dat – binnen de grenzen van wat met het oog op de volksgezondheid vereist is – rekening wordt gehouden met de behoefte aan een divers aanbod en de wijze waarop dit aanbod zich nog kan ontwikkelen. In het zesde lid is een voorhangbepaling opgenomen waardoor beide kamers der Staten-Generaal zich over het ontwerp van een eventuele algemene maatregel van bestuur kunnen uitspreken.

#### *Artikel 6eg*

In het eerste lid is bepaald dat de gedoogbesluiten en verlengingen daarvan gelden voor een periode van vijf jaren. Gelet op de investeringen die telers moeten doen, en de daarvoor gebruikelijke afschrijvingstermijn, kan dit als een redelijke periode worden gezien. Langer moet die periode ook niet zijn. Voor het buiten de deur houden van (georganiseerde) criminaliteit is het van belang de betrokkenen regelmatig aan een BIBOB-onderzoek te onderwerpen (zie artikel 8e).

Het derde lid bepaalt dat de Minister van VWS, voordat hij een besluit vaststelt, naar analogie van artikel 6c met betrekking tot gedoogbesluiten voor coffeeshops, overleg pleegt met het openbaar ministerie. Het voorschrijven van overleg met de politie is in dit geval niet nodig geacht. Desgewenst kan het openbaar ministerie de politie bij het overleg betrekken.

#### *Onderdeel C (artikel 7)*

Onderdeel C bevat een aanpassing van artikel 7, waardoor wordt bewerkstelligd dat de burgemeester en de Minister van VWS ook voor de behandeling van aanvragen voor gedoogbesluiten een vergoeding in rekening kunnen brengen. Daarmee kunnen de aan de behandeling van aanvragen verbonden kosten worden bestreden.

#### *Onderdeel D (artikel 8a)*

Artikel 8a wordt aangepast ten einde het ook betrekking te laten hebben op gedoogbesluiten. Een nieuw derde lid bevat voorschriften over elementen die ten minste in het besluit moeten worden vermeld.

#### *Onderdeel E (artikel 8b)*

Artikel 8b wordt aangepast teneinde het ook betrekking te laten hebben op aanvragers van een gedoogbesluit die onder curatele of onder bewind zijn gesteld.

Dit is niet de enige grond waarop gedoogbesluiten kunnen worden geweigerd. Ook een BIBOB-advies kan tot weigering leiden (artikel 8c). Daarnaast is van belang dat burgemeesters en de Minister van VWS een discretionaire bevoegdheid hebben voor het al dan niet honoreren van aanvragen voor gedoogbesluiten. Zij kunnen daarover ook beleidsregels vaststellen, waarbij de burgemeester wel moet blijven binnen het door de gemeenteraad vastgestelde beleid.

#### *Onderdeel F (artikel 8c)*

Artikel 8c wordt aangepast teneinde te verzekeren dat door burgemeesters en de Minister van VWS met het oog op aanvragen voor een gedoogbesluit om een BIBOB-advies kunnen verzoeken.

#### *Onderdelen G en H (artikelen 8d en 8e)*

De artikel 8d en 8e, met betrekking tot de intrekking van ontheffingsbesluiten, worden aangepast teneinde ze ook betrekking te laten hebben op gedoogbesluiten.

#### *Onderdeel I (artikel 8f)*

Aan artikel 8f wordt een lid toegevoegd met betrekking tot de situatie die zich voordoet als een gedoogbesluit wordt ingetrokken. Bepaald wordt dat de voormalige houder van het besluit zich dan van de middelen waarop het besluit betrekking heeft moet ontdoen door ze onverwijld over te dragen aan de staat. Dit is in het belang van het in stand houden van een gesloten coffeeshopketen.

#### *Onderdeel J (artikel 8g)*

Onderdeel J bevat een technische aanpassing van artikel 8g in verband met de introductie van gedoogbesluiten. Daardoor heeft het niet meer alleen betrekking op het vervallen van ontheffingen, maar ook op gedoogbesluiten, zowel van een burgemeester als van de Minister van VWS.

#### *Onderdeel K (artikel 8h)*

Voorgesteld wordt artikel 8h zodanig aan te vullen, dat de Minister van VWS er niet alleen voor moet zorgen dat er in Nederland voldoende hennep wordt geteeld voor wetenschappelijk onderzoek en voor de productie van medicijnen, maar ook voor voldoende hennep en hasjiesj voor de exploitatie van coffeeshops waarvoor een gedoogbeschikking geldt. Daarmee hangt samen, dat de Minister ingevolge artikel 6d, derde lid, ook niet de teelt van méér hennep mag gedogen dan nodig is voor de exploitatie van deze coffeeshops. De burgemeester die een gedoogbesluit vaststelt met betrekking tot een coffeeshop, is ingevolge het voorgestelde artikel 6c, tweede lid, verplicht de Minister daarvan in kennis te stellen onder vermelding van de vastgestelde maximale handelsvoorraad. Op basis van deze kennisgevingen kan de Minister bepalen hoeveel hennep moet worden geteeld voor de exploitatie van coffeeshops.

#### *Onderdeel L (artikel 8i)*

Het huidige artikel 8i heeft betrekking op ontheffingen die de Minister van VWS verleent en de overeenkomsten die hij sluit met betrekking tot hennep voor wetenschappelijk onderzoek en de productie van geneesmiddelen. Dit artikel moet worden aangepast als ook van anderen het telen, bewerken, verwerken, verkopen, afleveren, verstrekken, vervoeren en vervaardigen van hennep en hasjiesj wordt gedoogd.

#### *Onderdeel M (artikel 8j)*

Dit artikel wordt aangepast, omdat door de burgemeester daartoe aangewezen ambtenaren worden belast met het toezicht op de naleving van de voorwaarden van een ontheffing als bedoeld in artikel 6b, eerste lid. Zie het voorgestelde zesde lid van dat artikel.

### *Onderdeel N (artikel 9b)*

Het voorgestelde artikel 9b regelt de rechtsgevolgen die verbonden zijn aan het beschikken over een gedoogbesluit. Ten aanzien van hen is strafvolgung wegens handelen in strijd met artikel 3 van de wet uitgesloten, mits zij zich houden aan alle voorschriften van de wet en, indien het gaat om een coffeeshop, ook van de betrokken gemeentelijke verordening.

### *Onderdelen O en P (artikelen 10 en 11)*

Met de strafbaarstelling in het bestaande artikel 11, derde lid, van het in de uitoefening van een beroep of bedrijf opzettelijk handelen in strijd met een in artikel 3, onder B, gegeven verbod, heeft de wetgever destijds met name beoogd de grootschalige hennepcultuur tegen te gaan, gelet op het professionele en lucratieve karakter daarvan en om te voorkomen dat de zogeheten nederwiet een exportproduct zou worden.<sup>56</sup> De gevaarzetting die van illegale hennepcultuur uitgaat is weliswaar mede ten grondslag gelegd aan de in 2006 in het vijfde lid ingevoerde strafverhoging bij een «grote hoeveelheid», maar werd toen slechts aangestipt.<sup>57</sup>

Met de regulering van de hennepcultuur voor coffeeshops die in dit initiatiefwetsvoorstel is voorzien, wordt een belangrijke stap gezet bij het indammen van de gevaren die deze teelt kan meebrengen voor personen en goederen. Zo wordt de teler in het voorgestelde artikel 6d, vierde lid, onder b, verplicht om met betrekking tot de teelt van hennep voldoende maatregelen te treffen ter waarborging van de algemene veiligheid personen en goederen.

In aansluiting hierop past het om nadrukkelijk het signaal af te geven dat hennepcultuur buiten de nieuwe wettelijke regels om volstrekt onaanvaardbaar is, niet alleen in verband met de volksgezondheid en de openbare orde, maar ook vanwege de daarvan uitgaande gevaren voor personen en goederen.

De reden voor strafverzwaring is in die zin mede gelegen in het feit dat thans voorziene mogelijkheid tot gedoogde teelt gedragingen met betrekking tot niet-gedoogde, illegale teelt verwijtbaarder maakt. In de voorgestelde verzwaring van de strafbedreigingen van artikel 11 wordt het belang van bescherming tegen gevaren die van illegale teelt uitgaan tot uitdrukking gebracht. Die aanpassing is beperkt tot een strafverzwaring bij gevaar voor personen, omdat de gevaarzetting voor zover deze goederen betreft reeds in voldoende mate is verdisconteerd in de strafbedreiging in het huidige vijfde lid.

Nu gevaarzetting ook te duchten is van de illegale teelt en bereiding van middelen als bedoeld op lijst I van de Opiumwet en omdat ook die gevaren ingedamd dienen te worden, is tevens voorzien in een vergelijkbare aanpassing van de strafbepaling in het vierde lid van artikel 10. Op die wijze wordt tevens de consistentie van de strafbepalingen in de artikelen 10 en 11 gewaarborgd.

### *Onderdeel Q (artikel 11a)*

Artikel 11a, de zogenaamde growshopwet, dient te worden aangepast teneinde het degenen die beschikken over een gedoogbesluit voor het telen van hennep of voor het exploiteren van een coffeeshop mogelijk te maken de daarvoor benodigde bedrijfsmiddelen aan te schaffen.

<sup>56</sup> Kamerstukken II 1996/97, 25 325, nr. 3, p. 2.

<sup>57</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 339, nr. 3, p. 7.

Dit in deze onderdelen opgenomen wijzingen zijn van wetstechnische aard en vloeien voort uit de voorgestelde aanpassing van artikel 11.

## **ARTIKEL II**

Met de in dit artikel opgenomen evaluatiebepaling wordt verzekerd dat de mate waarin de doelstellingen van het wetsvoorstel met betrekking tot de volksgezondheid, de openbare orde en de algemene veiligheid van personen en goederen en de rechtszekerheid daadwerkelijk worden bevorderd, periodiek wordt geëvalueerd. In deze evaluatie zullen tevens de duidelijkheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van deze wet kunnen worden getoetst. Gelet op het maatschappelijk belang van wettelijke normstellingen ten aanzien van drugs, is een diepgaand, sociaalwetenschappelijk/criminologisch onderzoek aangewezen, waarin onder meer de ervaringen van de betrokkenen bij de vorming en uitvoering van gemeentelijk coffeeshopbeleid meegewogen worden. De evaluatie bevat in ieder geval de resultaten van een representatieve nulmeting van de situatie op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet. Wanneer uit de evaluatie blijkt dat met deze wetswijziging de volksgezondheid, de openbare orde en de algemene veiligheid van personen en goederen daadwerkelijk worden bevorderd, kan toegewerkt worden naar gereguleerd legaliseren van de coffeeshopketen.

## **ARTIKEL III**

Dit artikel voorziet in de inwerkingtreding van de wet op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Dat schept de mogelijkheid om die inwerkingtreding zorgvuldig voor te bereiden. Daarbij kan het noodzakelijk zijn om bepaalde artikelen of onderdelen daarvan op een eerder tijdstip in werking te laten treden dan de overige bepalingen van de wet. Met name dient in eerste instantie aandacht uit te gaan naar het realiseren van een overeenkomstig artikel 6d van het wetsvoorstel vorm gegeven teelt en aanbod van hennep en hasjiesj, dat bestemd is voor verkoop in coffeshops met een gedoogbesluit.

Bergkamp