

Nota van toelichting

Algemeen deel

1. Inleiding

Het Experiment gesloten coffeeshopketen vloeit voort uit het regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst» (2017).¹ Daarin is afgesproken om te komen tot een experiment met de teelt en verkoop van hennep of hasjiesj voor recreatief gebruik in een gesloten coffeeshopketen. Het doel van dat experiment is te bezien of en hoe op kwaliteit gecontroleerde hennep of hasjiesj gedecriminaliseerd aan coffeeshops kan worden geleverd en na te gaan wat de effecten daarvan zijn op de criminaliteit, veiligheid, overlast en de volksgezondheid.

De Wet experiment gesloten coffeeshopketen (hierna: de Wet) en het daarop gebaseerde Besluit experiment gesloten coffeeshopketen (hierna: het Besluit) voorzien in hoofdzaak in de regulering van dat experiment. Dit besluit heeft tot doel het Besluit op een aantal punten te wijzigen. In de eerste plaats wordt de aanwijzing van de voormalige gemeente Hellevoetsluis aangepast. Deze wijziging wordt in paragraaf 2 nader toegelicht. Voorts worden in dit besluit enkele eisen die voor de aangewezen telers en coffeeshophouders in het Besluit zijn neergelegd, nader verduidelijkt. In paragraaf 3 wordt toegelicht dat de voor aangewezen telers toegestane handelingen uitsluitend hennep of hasjiesj betreffen. De overige wijzigingen worden toegelicht in de artikelsgewijze toelichting.

2. Gemeentelijke herindeling van Hellevoetsluis

In artikel 2 van het Besluit zijn tien gemeenten aangewezen die aan het experiment gesloten coffeeshopketen deelnemen. De in dat artikel genoemde gemeente Hellevoetsluis is met ingang van 15 september 2022 opgeheven en vormt tezamen met de voormalige gemeenten Brielle en Westvoorne de nieuwe gemeente Voorne aan Zee. Met het oog daarop komt in dit besluit de aanwijzing van de gemeente Hellevoetsluis in artikel 2, eerste lid, van het Besluit te vervallen en wordt in plaats daarvan de gemeente Voorne aan Zee aangewezen. In artikel 2, eerste lid, van het Besluit was hierop al vooruitgelopen door (in onderdeel f) Hellevoetsluis of ingeval van een gemeentelijke herindeling de nieuwe gemeente dat het gebied van de voormalige gemeente Hellevoetsluis omvat, als deelnemende gemeente aan te wijzen. Op dit moment bevinden zich geen coffeeshops op het grondgebied van de voormalige gemeenten Brielle en Westvoorne. De aanwijzing van de gemeente Voorne aan Zee heeft voor het experiment op dit moment dan ook geen feitelijke gevolgen. Het staat de burgemeester van de gemeente Voorne aan Zee evenwel vrij om ook buiten het grondgebied van de voormalige gemeente Hellevoetsluis coffeeshops toe te staan. Artikel 6a, eerste lid, van de Wet laat het toe dat in de deelnemende gemeenten tijdens het experiment coffeeshops worden gesloten of worden toegestaan.

3. Verduidelijking van de toegestane handelingen van aangewezen telers

Het experiment gesloten coffeeshopketen ziet op de teelt en verkoop van hennep of hasjiesj voor recreatief gebruik. Uit artikel 1 van de Wet volgt dat het hier om hennep en hasjiesj als bedoeld op lijst II bij de Opiumwet gaat. In lijn hiermee is in artikel 3 van de Wet uitsluitend het verbod van artikel 3, onderdelen B en C, van de Opiumwet (geclausuleerd) buiten toepassing verklaard. Het is de aangewezen telers niet toegestaan

¹ VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, «Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017–2021». Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34700, nr. 34.

om een concentraat van cannabisplanten, verkregen door extractie van hennep of hasjiesj (al dan niet vermengd met olie), zoals genoemd op lijst I bij de Opiumwet², te vervaardigen of bij de vervaardiging van 'edibles' gebruik te maken van zodanig concentraat. Het experiment biedt namelijk geen ruimte voor middelen die op lijst I bij de Opiumwet staan. Dit geldt zowel voor aangewezen telers als voor de coffeeshophouders in de deelnemende gemeenten. In algemene zin volgt dit uit de artikelen 2 en 3, gelezen in samenhang met artikel 1, van de Wet.

Voor de coffeeshophouders is dit nader geëxpliciteerd in het Besluit in de specifieke eisen waaraan zij in het kader van het experiment moeten voldoen. Zo is in artikel 4, eerste lid, van het Besluit bepaald dat een coffeeshouder uitsluitend hennep of hasjiesj die door hem is afgenomen van aangewezen telers mag verkopen en dat hij ook uitsluitend met deze hennep of hasjiesj enige andere daarmee in verband staande handeling als bedoeld in artikel 3, onderdeel B, van de Opiumwet mag verrichten. Voorts is in artikel 5, eerste lid, van het Besluit bepaald dat een coffeeshouder uitsluitend in de coffeeshop hennep of hasjiesj die is afgenomen van aangewezen telers aanwezig mag hebben. Een coffeeshouder die toch een middel dat op lijst I bij de Opiumwet staat in de coffeeshop aanwezig heeft, overtreedt daarmee niet alleen artikel 2 van de Opiumwet maar ook de eisen die aan hem in de Wet en het Besluit zijn gesteld. Dat betekent dat jegens deze coffeeshouder zowel bestuursrechtelijk (op grond van artikel 10 van de Wet) als strafrechtelijk (op grond van de Opiumwet) kan worden opgetreden.

Voor de aangewezen telers geldt dat zij uitsluitend de handelingen mogen verrichten waarvoor de aanwijzing is verleend. Dat impliceert dus uitsluitend handelingen met hennep of hasjiesj als bedoeld op lijst II bij de Opiumwet. Het wordt evenwel bij nader inzien wenselijk geacht om dit op vergelijkbare wijze als bij de coffeeshophouders te expliciteren in de specifieke eisen waaraan in het kader van het experiment moet worden voldaan. Daartoe wordt met het onderhavige besluit in artikel 25, eerste lid, van het Besluit verduidelijkt dat de voor aangewezen telers toegestane handelingen uitsluitend hennep of hasjiesj betreffen en dat op de teeltlocatie(s) uitsluitend hennep of hasjiesj aanwezig mag zijn. Tegen een teler die een middel dat op lijst I bij de Opiumwet staat op zijn teeltlocatie aanwezig heeft en/of daarmee handelingen verricht, kan zowel strafrechtelijk (wegens overtreding van artikel 2 van de Opiumwet) als bestuursrechtelijk (wegens overtreding van de eisen die in de regelgeving omtrent het experiment zijn gesteld) worden opgetreden.

4. Toezicht en handhaving

Binnen het experiment is sprake van bestuursrechtelijk toezicht. De Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: Inspectie JenV) houdt namens de betrokken ministers toezicht op de voorwaarden waaronder de aangewezen telers een aanwijzing hebben ontvangen. De Inspectie JenV zal bij haar toezicht op de aangewezen telers alert zijn op de aanwezigheid van concentraten van cannabisplanten. Binnen de gereguleerde keten van het experiment is in algemene zin het uitgangspunt dat bestuursrechtelijke handhaving het primaat heeft.³ De politie is aan zet zodra opsporing nodig is van overtredingen van strafrechtelijke bepalingen uit de Opiumwet die niet in het kader van het experiment buiten werking zijn gesteld. Het is aan de in het kader van het experiment aangewezen toezichthouders enerzijds en het openbaar ministerie en de politie anderzijds om een heldere afbakening tussen het strafrechtelijke en het bestuursrechtelijke traject te maken.⁴ In het geval van bestuursrechtelijke handhaving kan onder meer een bestuurlijke

² Zie lijst I bij 'hennepolie' in de kolom 'andere benamingen'.

³ Stb. 2020, 185 (blz. 52).

⁴ Stb. 2020, 185 (blz. 29).

boete worden opgelegd (artikel 9a van de Wet juncto artikel 45, eerste lid, van het Besluit). In deze mogelijkheid is voorzien omdat toepassing van het instrument van bestuursdwang (krachtens artikel 9 van de Wet) in de vorm van tijdelijke sluiting van een teeltlocatie op bezwaren kan stuiten als daarmee de continuïteit van de levering van hennep en hasjesj aan de coffeeshophouders in gevaar komt.⁵

De Inspectie JenV heeft aanleiding gezien om een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets uit te voeren. In relatie tot de verduidelijking van de toegestane handelingen van aangewezen telers wijst de Inspectie JenV erop dat het op grond van artikel 2 van de Opiumwet reeds verboden is om cannabisconcentraten aanwezig te hebben of daarmee handelingen te verrichten en dat de Wet hierin geen verandering heeft gebracht. Dat is juist en sluit aan op de hiervoor gegeven toelichting dat de wijziging van artikel 25 van het Besluit louter een verduidelijking betreft. De Inspectie JenV geeft aan niet te ageren tegen een toezichthoudende taak ten aanzien van verboden cannabisconcentraten, maar stelt dat zij bij de inrichting van haar toezichthoudende taak tot op heden hiermee geen rekening heeft gehouden. Hierover vindt nader bestuurlijk overleg tussen de inspectie en de betrokken ministeries plaats. Het staat niet ter discussie dat de Inspectie JenV geen toezichthoudende of handhavende taak heeft ten aanzien van andere lijst I-middelen (zoals heroïne of cocaïne). Tegen overtredingen met betrekking tot die middelen zal altijd strafrechtelijk worden opgetreden.

Het is niet noodzakelijk of wenselijk geacht om, in navolging van het verzoek daartoe van de Inspectie JenV, in de toelichting te verduidelijken wanneer sprake is van een verboden cannabisconcentraat en, in het verlengde hiervan, welke productiemethoden in ieder geval niet zijn toegestaan. Waar verduidelijking nodig is, zal die worden geboden in het overleg met de Inspectie JenV, zo nodig in afstemming met de politie en het openbaar ministerie, en/of in het overleg met de aangewezen telers. Voorts is een algemene richtlijn opgesteld over edibles door het ministerie van VWS.

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit heeft geen aanleiding gezien om een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets uit te voeren.

5. Regeldrukgevolgen

Regeldrukeffecten zijn de investeringen en inspanningen die bedrijven, burgers of professionals moeten verrichten om zich aan wet- en regelgeving te houden. Regeldrukeffecten vallen uiteen in regeldrukkosten en ervaren regeldruk. In hoofdstuk 5 van de nota van toelichting⁶ bij het Besluit is onderbouwd hoe de regeldrukkosten en regeldruk worden berekend en vastgesteld.

De wijzigingen die in het onderhavige besluit zijn neergelegd, brengen geen regeldrukgevolgen met zich, aangezien deze wijzigingen louter verduidelijkend en/of technisch van aard zijn. Voor zover sprake is van kennisnemingskosten worden deze als nihil ingeschat, gelet op de beperkte omvang van de voorgestelde wijzigingen.

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft over het ontwerp van dit besluit geen formeel advies uitgebracht, omdat de gevolgen voor de regeldruk in de toelichting toereikend in beeld zijn gebracht.

6. Consultatie

⁵ Kamerstukken II 2018/19, 34997, nr. 7 (blz. 6-7).

⁶ Stb. 2020, 185.

Via internetconsultatie is van 2 oktober 2023 tot 29 oktober 2023 aan eenieder de mogelijkheid geboden te reageren op een ontwerp van een wijziging van het Besluit en de bijbehorende nota van toelichting. Dat ontwerpbesluit bestond uit drie hoofdonderdelen. Ten eerste werd - ter uitwerking van het voorstel tot wijziging van de Wet experiment gesloten coffeeshopketen in verband met de toevoeging van een elfde gemeente aan het experiment⁷ - stadsdeel Oost van de gemeente Amsterdam als elfde deelnemende gemeente aangewezen en werd de aanwijzing van de voormalige gemeente Hellevoetsluis aangepast aan de gemeentelijke herindeling. Ten tweede werd voorgesteld om een gefaseerde start voor de elfde gemeente mogelijk te maken. Tot slot werden enkele eisen voor aangewezen telers en coffeeshophouders in de deelnemende gemeenten verduidelijkt. Respondenten konden op alle onderdelen van het ontwerpbesluit reageren.

De internetconsultatie heeft tot drie reacties geleid. Twee reacties zijn van coffeeshophouders in stadsdeel Oost van de gemeente Amsterdam en één reactie is van een burger. Vanwege het feit dat de Tweede Kamer het hiervoor aangehaalde wetsvoorstel op 5 maart 2024 heeft verworpen, is de aanwijzing van stadsdeel Oost van de gemeente Amsterdam en de daarmee samenhangende mogelijkheid van een gefaseerde start, geschrapt uit het ontwerpbesluit. Op de reacties van de twee coffeeshophouders, die betrekking hadden op de aanwijzing van stadsdeel Oost, zal daarom in deze paragraaf niet worden ingegaan.

De burger heeft geïnformeerd naar de reden waarom voor het maken van edibles geen maximum THC-gehalte wordt gehanteerd en waarom het gebruik van concentraten is verboden. Daarbij wijst de respondent erop dat de meeste coffeeshops edibles maken door middel van concentraten. Het enkel toestaan van edibles zonder het gebruik van concentraten is dus niet in lijn met het streven om een vergelijkbaar aanbod binnen het experiment te realiseren. Daarnaast leidt dit ertoe dat niet de hoogste kwaliteit edibles kunnen worden vervaardigd.

Binnen het experiment wordt ernaar gestreefd zo dicht mogelijk bij het huidige aanbod in de coffeeshops aan te sluiten. Om deze reden wordt geen maximum THC-gehalte gehanteerd. Het experiment toornt niet aan de indeling van middelen in de lijsten van de Opiumwet. Hennepolie, waartoe cannabisconcentraten behoren, staat op lijst I van de Opiumwet en is dus verboden. De verkoop door coffeeshops van edibles gemaakt met concentraten is dus ook nu niet toegestaan. In de Wet zijn alleen bepaalde handelingen ten aanzien van lijst II uitgezonderd van de verboden in artikel 3 van de Opiumwet.

7. Voorhang Staten-Generaal

In overeenstemming met artikel 13 van de Wet is een ontwerp van deze algemene maatregel van bestuur op *[datum]* aan beide Kamers van de Staten-Generaal gezonden.

8. Financiële gevolgen

De wijzigingen in het onderhavige besluit brengen geen financiële gevolgen met zich, aangezien deze wijzigingen louter verduidelijkend en/of technisch van aard zijn.

⁷ Kamerstukken II 36279.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdelen A en D

Dit betreffen technische wijzigingen. De begripsomschrijving van 'verpakkingseenheid' was opgenomen in artikel 1 van de Regeling gesloten coffeeshopketen (hierna: de Regeling). Het is bij nader inzien echter logischer om deze in het Besluit op te nemen. Daartoe strekt onderdeel A. Daarbij is aan de begripsomschrijving 'voor consumenten' toegevoegd om duidelijk te maken dat het hier om de verpakkingseenheid gaat zoals die door de coffeeshophouder aan consumenten wordt verkocht. Hiermee wordt verduidelijkt dat de verpakkingseisen in de regelgeving niet zien op bijvoorbeeld de verpakkingen die louter worden gebruikt bij het vervoer van de verpakkingseenheden.

Als gevolg van deze begripsomschrijving is bij onderdeel D de verwijzing in artikel 7, eerste lid, van het Besluit komen te vervallen.

Onderdeel B

Dit onderdeel wijzigt artikel 2, eerste lid, van het Besluit waarin de deelnemende gemeenten zijn aangewezen. De aanwijzing van de voormalige gemeente Hellevoetsluis wordt aangepast in verband met een gemeentelijke herindeling. Deze wijziging is in paragraaf 2 toegelicht.

Onderdeel C

Op grond van artikel 6, tweede lid, van het Besluit moet een coffeeshophouder in een deelnemende gemeente voor de klanten voorlichtingsmateriaal over gebruik en de risico's van (problematisch) gebruik zichtbaar aanwezig hebben in de coffeeshop. In dit onderdeel wordt een delegatiegrondslag toegevoegd om in de Regeling hieromtrent nadere regels te stellen. Dat biedt de mogelijkheid om een link te leggen tussen deze verplichting voor coffeeshophouders en de informatieverplichtingen die op de aangewezen telers rusten, bijvoorbeeld door te bepalen dat de coffeeshophouder kan voldoen aan zijn verplichting door in de coffeeshop de informatiefolder van de teler als bedoeld in artikel 9 van de Regeling aanwezig te hebben.

Onderdeel E

Met dit onderdeel wordt via een wijziging van artikel 25 van het Besluit verduidelijkt dat de aanwijzing aan de telers uitsluitend strekt tot het mogen verrichten van handelingen met hennep of hasjiesj als bedoeld op lijst II bij de Opiumwet. Deze wijziging is in paragraaf 3 toegelicht.

Artikel II

Het onderhavige besluit treedt in werking de dag na de publicatie ervan in het Staatsblad. Hiermee wordt afgeweken van de vaste verandermomenten en minimuminvoeringstermijn omdat het bij deze wijzigingen om reparatieregelgeving gaat (Aanwijzing 4.17, vijfde lid, onderdeel c, van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

De Minister voor Medische Zorg,

De Minister van Justitie en Veiligheid,