



HET WETSVOORSTEL GESLOTEN COFFEESHOPKETEN: EEN PAD NAAR DE ACHTERDEUR?

*HET WETSVOORSTEL IN HET LICHT VAN HET EUROPESE KADERBESLUIT
EN DE ALGEMENE BELANGEN VAN VOLKSGEZONDHEID, VEILIGHEID EN OPENBARE ORDE*

Masterthesis Rechtsgeleerdheid, Tilburg University

Eline de Jong, ANR: 395515
Begeleider: mw. mr. L.H.A.M. Kemperman-Boeren

Voorwoord

Voor u ligt mijn thesis ‘Het Wetsvoorstel gesloten coffeeshopketen: een pad naar de achterdeur?’ Deze thesis is geschreven ter afronding van de opleiding Master Rechtsgeleerdheid aan de Universiteit van Tilburg. Om in de sfeer van deze thesis te spreken: met het afronden van deze masterthesis hoop ik de *deur* van mijn studietijd nu definitief achter mij dicht te trekken. Het afgelopen studiejaar was voor mij leerzaam, soms stressvol maar bovenal een uitdaging die ik met volle inzet ben aangegaan. Het uitwerken van deze thesis heeft ongeveer acht maanden in beslag genomen en in die tijd ben ik bezig geweest om in één onderzoek toe te passen wat ik in mijn bachelor en master aan vaardigheden en kennis heb opgedaan. Ik kan met trots zeggen dat deze thesis het eindresultaat is geworden. Ik hoop dat ik met dit onderzoek een bescheiden maatschappelijke en wetenschappelijke bijdrage heb kunnen leveren aan het onderzoeksveld.

Daarnaast wil ik graag van de gelegenheid gebruik maken om een aantal mensen ‘in het zonnetje te zetten’. Graag richt ik mijn woord van dank in de eerste plaats aan mevrouw Kemperman. Zij heeft mij het hele thesistraject begeleid en mijn stukken van feedback voorzien, en mij vooral in de beginfase geholpen door mij de goede richting op te sturen en mij goed te laten nadenken over de opzet van mijn onderzoek. Een speciaal woord van dank wil ik uitspreken naar mijn ouders aangezien zij mij in de gelegenheid hebben gesteld mijn bachelor- en masterstudie te kunnen volgen en succesvol af te ronden. Tot slot wil ik een woord van dank uitspreken naar Dennis Paijmans voor alle keren dat ik met hem heb kunnen sparren, Rowie Florijn voor haar gezelschap gedurende de hele master, en mijn hockeyteam dat voor mij iedere week voor de benodigde ontspanning heeft gezorgd.

Ik wens u veel leesplezier toe!

Eline de Jong

‘s-Hertogenbosch, mei 2017

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	1
Afkortingenlijst.....	3
Inleiding.....	5
Hoofdstuk 1. De huidige situatie in Nederland.....	8
1.1 Het Nederlandse drugs- en gedoogbeleid.....	8
1.2 Het Wetsvoorstel gesloten coffeeshopketen.....	11
Hoofdstuk 2. Drie algemene belangen in het licht van het Wetsvoorstel gesloten coffeeshopketen...	14
2.1 Het algemeen belang van volksgezondheid.....	14
2.2 Het algemeen belang van veiligheid voor personen en goederen.....	17
2.3 Het algemeen belang van openbare orde.....	18
2.4 Deelconclusie.....	22
Hoofdstuk 3. Het Europese Kaderbesluit illegale drugshandel.....	24
3.1 Doorwerking Europese Kaderbesluit in de Nederlandse rechtsorde.....	24
3.2 Europese verplichting tot strafbaarstelling.....	27
3.3 Europese verplichting tot vervolging.....	28
3.4 Deelconclusie.....	32
Hoofdstuk 4. De verhouding tussen het Europese Kaderbesluit en de drie algemene belangen.....	34
Conclusie.....	39
Verantwoording.....	42

Afkortingenlijst

art.	artikel
etc.	et cetera
e.a.	en anderen
HvJ EU	Hof van Justitie van de Europese Unie
i.w.t.	inwerkingtreding
JBZ	Justitie en Binnenlandse Zaken
jo.	juncto
jrg.	jaargang
MvT	Memorie van Toelichting
nr.	nummer
Opw	Opiumwet
o.a.	onder andere
p.	pagina
par.	paragraaf
PbEU	Publicatieblad Europese Unie
Stcrt.	Staatscourant
THC	tetrahydrocannabinol
vgl.	vergelijk
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie

VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WvSr	Wetboek van Strafrecht
WvSv	Wetboek van Strafvordering
WWM	Wet Wapens en Munitie
XTC	ecstasy

Inleiding

De bakker een vergunning verlenen om brood te verkopen, maar niet toestaan dat de bakker het bakmeel inkoopt. Dit schetst een voorbeeld van het paradoxale beleid dat nu geldt ten aanzien van coffeeshops. Het aanwezig hebben van een gebruikershoeveelheid softdrugs¹ en de koop en verkoop van cannabis² aan de voordeur van coffeeshops worden al jaren in Nederland gedoogd.³ De teelt en aanvoer van cannabis naar de zogenaamde ‘achterdeur’ van coffeeshops worden niet gedoogd. Terwijl de voordeur van coffeeshops dus open staat, is de achterdeur gesloten; de achterdeur blijft ongeregeld en buiten het zicht van de overheid.⁴

Om deze situatie, die ook wel de achterdeurproblematiek wordt genoemd, te beëindigen, is op 26 februari 2015 het Wetsvoorstel gesloten coffeeshopketen ingediend (hierna: het Wetsvoorstel).⁵ Het Wetsvoorstel is thans in behandeling bij de Eerste Kamer en bevat twee wijzigingen van de Opiumwet. Dit betreft enerzijds het verstevigen van het Nederlandse beleid inzake de verkoop van hennep en hasjiesj en anderzijds het gedogen van de teelt, bereiding, bewerking, verwerking en vervaardiging van hennep en hasjiesj voor coffeeshops en de levering daarvan aan die coffeeshops.⁶ De laatstgenoemde wijziging van de Opiumwet staat in deze thesis centraal, de eerste wijziging wordt buiten beschouwing gelaten. Het Wetsvoorstel moet volgens de initiatiefneemsters Bergkamp en Berndsens-Jansen positief gaan bijdragen aan de bij het softdrugsbeleid betrokken belangen van volksgezondheid, veiligheid, openbare orde en rechtszekerheid.⁷ Gelet op de omvang van deze thesis worden de eerste drie belangen besproken en in het vervolg aangemerkt als algemene belangen.

In Nederland is echter ook een tegengeluid te horen ten aanzien van het verder reguleren van activiteiten omtrent softdrugs. Oud-minister Opstelten van Veiligheid en Justitie stelde

¹ Een gebruikershoeveelheid betreft een kleine hoeveelheid voor persoonlijk gebruik: minder dan 5 gram (bron: Aanwijzing Opiumwet 2015A003).

² Cannabis valt onder softdrugs en is de soortnaam van de gehele plant, ook wel hennep genoemd. Van onderdelen van de plant kunnen verschillende producten worden gemaakt. Wiet, marihuana, cannabis en hasj zijn hiervoor gebruikelijke namen. De woorden cannabis en hennep worden in deze thesis door elkaar gebruikt.

³ Aanwijzing Opiumwet 2015A003.

⁴ *Kamerstukken II*, 2016/17, 34 165, 7, p. 1 (MvT).

⁵ *Kamerstukken II*, 2014/15, 34 165, 2.

⁶ *Kamerstukken II*, 2016/17, 34 165, 7, p. 1 (MvT).

⁷ *Kamerstukken II*, 2016/17, 34 165, 7, p. 1 (MvT).

bijvoorbeeld dat het gedogen van de cannabisteelt in strijd is met verschillende internationale verdragen en Europese regelgeving.⁸ In 2014 is in het WODC-onderzoek ‘Internationaal recht en cannabis’ in opdracht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie bevestigd dat de plannen voor het reguleren van cannabisteelt in strijd zijn met de internationale verdragen en Europese regelgeving.⁹ De voornoemde initiatiefneemsters stellen in de memorie van toelichting bij het Wetsvoorstel dat daar waar het WODC-onderzoek zich voornamelijk richt op de internationale verdragen en Europese regelgeving, er onvoldoende aandacht is besteed aan voornoemde algemene belangen.¹⁰ In het vervolgonderzoek ‘Internationaal recht en cannabis II’ uit 2016 heeft het WODC verschillende internationale mensenrechtenverdragen betrokken bij het onderzoek en op basis daarvan geconcludeerd dat er wel degelijk ruimte is voor het reguleren van de cannabisteelt.¹¹

Deze thesis gaat verder dan het onderzoek van het WODC uit 2014 omdat wordt onderzocht of het Wetsvoorstel gesloten coffeeshopketen onder de Europese regelgeving kan worden ingevoerd, mede gelet op de drie voornoemde algemene belangen. Deze thesis laat tevens het niet-Europese recht en de mensenrechtenverdragen buiten beschouwing en slaat daardoor een andere weg in dan het WODC-onderzoek uit 2016. Daarnaast dient te worden opgemerkt dat daar waar in beide WODC-onderzoeken het Wetsvoorstel gesloten coffeeshopketen niet wordt besproken, het Wetsvoorstel in deze thesis het uitgangspunt vormt.

Het Schengenacquis,¹² het Gemeenschappelijk optreden illegale drugshandel¹³ en het Kaderbesluit illegale drugshandel¹⁴ (hierna: Kaderbesluit) zijn voorbeelden van relevante Europese drugsregelgeving. Gelet op de omvang van deze thesis is ervoor gekozen om het Kaderbesluit te bespreken omdat het voortbouwt op het Schengenacquis en het Gemeenschappelijk optreden illegale drugshandel aanvult.¹⁵

⁸ *Kamerbrief II*, Toezeggingen coffeeshopbeleid, Ministerie van Veiligheid en Justitie, 18 december 2013.

⁹ Van Kempen en Fedorova 2014, p. 2, 232.

¹⁰ *Kamerstukken II*, 2014/15, 34 165, 3, p. 11 (MvT).

¹¹ Van Kempen en Fedorova 2016, p. 311.

¹² Het Schengenacquis 1985.

¹³ Het Gemeenschappelijk Optreden 1996/750/JBZ.

¹⁴ Het Kaderbesluit 2004/757/JBZ.

¹⁵ Toelichting bij het Voorstel Kaderbesluit illegale drugshandel 2001/0114/CNS.

Met inachtneming van de voorgaande introductie en probleembeschrijving is de centrale onderzoeksvraag als volgt geformuleerd:

“Is het Wetsvoorstel gesloten coffeeshopketen verenigbaar met het Europese Kaderbesluit illegale drugshandel, mede gelet op de algemene belangen van volksgezondheid, veiligheid en openbare orde?”

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, vindt allereerst een analyse plaats van de huidige situatie in Nederland. Het Nederlandse drugs- en gedoogbeleid en het Wetsvoorstel gesloten coffeeshopketen worden in hoofdstuk één nader toegelicht. Deze analyse wordt aan de hand van wet- en regelgeving en de bijbehorende kamerstukken uitgevoerd. Hierbij wordt opgemerkt dat de bespreking van (activiteiten omtrent) harddrugs buiten de reikwijdte van dit onderzoek valt. Deelvraag twee geeft een antwoord op de vraag welke uitwerking het Wetsvoorstel heeft op de algemene belangen van volksgezondheid, veiligheid en openbare orde. Vervolgens wordt in hoofdstuk drie de vraag beantwoord welke rechten en plichten het Kaderbesluit bevat en hoe deze regels doorwerken in het Nederlandse drugsbeleid. Door middel van de derde deelvraag wordt bezien of het de Nederlandse wetgever binnen het Kaderbesluit is toegestaan om bepaalde activiteiten omtrent cannabis verder te reguleren, zoals neergelegd in het Wetsvoorstel. Tot slot wordt in hoofdstuk vier een antwoord gegeven op de vraag hoe de drie algemene belangen zich verhouden tot het Europese Kaderbesluit. Kunnen de drie voornoemde belangen het gedogen van de teelt en aanvoer van cannabis wellicht rechtvaardigen in geval dit in strijd lijkt met het Europese Kaderbesluit? Aan de hand van de bevindingen in de vier deelvragen kan uiteindelijk in de conclusie een antwoord worden gegeven op de centrale onderzoeksvraag.

Hoofdstuk 1. De huidige situatie in Nederland

In dit hoofdstuk wordt in de eerste paragraaf uiteengezet wat het Nederlandse drugsbeleid op dit moment precies inhoudt en hoe binnen dat beleid het Nederlandse gedoogbeleid werkt. Vervolgens wordt in de tweede paragraaf het Wetsvoorstel gesloten coffeeshopketen nader toegelicht. Hierbij ligt de focus op de beoogde wijziging van de Opiumwet welke leidt tot het gedogen van de teelt en aanvoer van cannabis ten behoeve van coffeeshops.

1.1 Het Nederlandse drugs- en gedoogbeleid

Het Nederlandse drugsbeleid is gericht op het bestrijden en terugdringen van drugsgebruik en de maatschappelijke schade die aan het gebruik, de productie en de handel van drugs verbonden is. De risicogedachte en de scheiding der markten liggen aan het drugsbeleid ten grondslag.¹⁶ Ingevolge de risicogedachte brengen verschillende middelen verschillende risico's met zich mee voor de gebruiker en voor de samenleving. Een verschillende behandeling van middelen wordt om deze reden als gerechtvaardigd beschouwd.¹⁷ Het uitgangspunt van de scheiding der markten en daarmee het onderscheid tussen harddrugs en softdrugs is daarvan een uitvloeisel. Harddrugs zijn verdovende middelen met een onaanvaardbaar risico voor de volksgezondheid en softdrugs betreffen de andere middelen met een lager risico.¹⁸ Voorbeelden van harddrugs zijn heroïne, cocaïne en XTC, welke zijn opgenomen in lijst I bij de Opiumwet. Voorbeelden van softdrugs betreffen cannabisproducten zoals hasj en wiet, maar ook paddo's en kalmerende middelen, opgenomen in lijst II bij de Opiumwet. In art. 2 Opiumwet jo. art. 10 Opiumwet en art. 3 Opiumwet jo. art. 11 Opiumwet zijn alle handelingen en activiteiten omtrent harddrugs en softdrugs strafbaar gesteld. Ten aanzien van softdrugs geldt in Nederland echter een (gedeeltelijk) gedoogbeleid.¹⁹ Het Nederlandse gedoogbeleid heeft grotendeels vorm gekregen door het oprichten en toestaan van de zogenaamde 'coffeeshops'.²⁰ Coffeeshops mogen

¹⁶ Aanwijzing Opiumwet 2015A003.

¹⁷ *Kamerstukken II*, 2016/17, 34 165, 7, p. 2 (MvT).

¹⁸ Aanwijzing Opiumwet 2015A003.

¹⁹ Aanwijzing Opiumwet 2015A003.

²⁰ Groenhuijsen 2013, p. 4.

namelijk onder strenge voorwaarden cannabisproducten verkopen. Het Nederlandse gedoogbeleid zorgt dat zij daar in beginsel niet strafrechtelijk voor kunnen worden vervolgd.²¹ Ingevolge het opportuniteitsbeginsel mag het Openbaar Ministerie besluiten dat een strafbaar feit niet wordt vervolgd op grond van het algemeen belang.²² Het algemeen belang in het geval van coffeeshops is het weg willen houden van cannabisgebruikers van de illegale criminele gebruikersmarkten, waar de kans groter is dat cannabisgebruikers in aanraking komen met harddrugs (de scheiding der markten).²³ Houden coffeeshops zich niet aan de voorwaarden, dan kan alsnog een strafrechtelijke vervolging plaatsvinden. Conform de zogenaamde AHOJGI-voorwaarden mogen coffeeshops geen reclame maken (A), geen harddrugs voorhanden hebben of verkopen (H), geen overlast veroorzaken (O), niet toegankelijk zijn voor en niet verkopen aan jongeren (J), slechts een beperkte hoeveelheid verkopen per transactie²⁴ en slechts een beperkte handelsvoorraad aanwezig hebben²⁵ (G) en tot slot mogen coffeeshops niet toegankelijk zijn voor en niet verkopen aan anderen dan ingezetenen van Nederland (I).²⁶ In een exploitatievergunning of een gedoogverklaring kan een gemeente aanvullende voorschriften opnemen.²⁷ Hierbij kan worden gedacht aan de voorwaarde dat een coffeeshop op een bepaalde afstand van scholen moet liggen.²⁸ Een gemeente kan echter ook bepalen in het geheel geen coffeeshops te gedogen, dit betreft de zogenaamde nuloptie.²⁹ Binnen het gedoogbeleid vervolgt het Openbaar Ministerie tevens geen volwassenen die een kleine gebruikershoeveelheid cannabis bezitten (het betreft dan maximaal 5 gram cannabis en maximaal 5 hennepplanten).³⁰ De teelt en aanvoer van cannabis vallen in beginsel buiten het Nederlandse gedoogbeleid. Ten aanzien van de teelt van cannabis wordt in Nederland desalniettemin een onderscheid gemaakt tussen wel of geen beroeps- of bedrijfsmatige teelt. Cannabisteelt van een geringe hoeveelheid voor eigen gebruik, zonder technische hulpmiddelen, wordt veelal niet vervolgd wanneer het

²¹ Aanwijzing Opiumwet 2015A003.

²² Zie art. 167 lid 2 WvSv.

²³ Fedorova 2016, p. 13.

²⁴ Een beperkte hoeveelheid betreft in dit geval maximaal 5 gram.

²⁵ De beperkte handelsvoorraad betreft 500 gram.

²⁶ Aanwijzing Opiumwet 2015A003.

²⁷ Bieleman e.a. 2014, p. 22-25.

²⁸ Maalsté e.a. 2010, p. 12.

²⁹ Aanwijzing Opiumwet 2015A003.

³⁰ Richtlijn voor strafvordering Opiumwet 2016R007 en zie ook: Aanwijzing Opiumwet 2015A003.

een volwassen verdachte betreft. Deze aanpak van de niet beroeps-of bedrijfsmatige ‘thuisstellers’ heeft bij politie en justitie een lage opsporingsprioriteit.³¹ Wanneer het een minderjarige betreft of wanneer het gaat om beroeps- of bedrijfsmatige teelt behoort er altijd een strafrechtelijke reactie te volgen.³² Justitie en politie knippen eveneens veelal een oogje dicht als het gaat om de aanvoer van grotere hoeveelheden cannabis dan toegestaan naar coffeeshops.³³ Dit laat de coffeeshopeigenaren in grote onzekerheid.³⁴ Zou echter op bevoorrading van coffeeshops strikt worden gehandhaafd, dan zou er van de exploitatie van de coffeeshops weinig terecht kunnen komen.³⁵ Daarmee zou de doelstelling van het gedoogbeleid, de bevordering van de volksgezondheid en de handhaving van de openbare orde, in gevaar komen. Het kan dus bijna niet anders dan dat de bevoorrading aan de achterdeur een dusdanig lage opsporingsprioriteit krijgt, dat in de praktijk weinig verschil is met het gedoogbeleid ten aanzien van activiteiten aan de voordeur van coffeeshops.³⁶

Alhoewel de verkoop van cannabis in coffeeshops wordt gedoogd, wordt de teelt van cannabis en de bevoorrading van coffeeshops niet gedoogd. Cannabis mag dus wel worden verkocht aan de consument, maar niet geproduceerd of verhandeld.³⁷ Anders gezegd, het Nederlandse gedoogbeleid richt zich uitsluitend op het einde van de cannabisketen en op de consumptie van cannabis.³⁸ Er wordt weinig aandacht besteed aan het feit dat aan de consumptie van cannabis de teelt en aanvoer naar coffeeshops voorafgaan. Omdat de aanvoer van cannabis naar een coffeeshop niet wordt gedoogd, staan de eigenaar en de medewerkers in beginsel onder dreiging van een strafrechtelijke vervolging als ze cannabis ophalen en naar de coffeeshop brengen.³⁹ Kort gezegd, het huidige gedoogbeleid voorziet niet in de wijze waarop een coffeeshopeigenaar aan zijn voorraad cannabis moet komen. Het Wetsvoorstel gesloten coffeeshopketen beoogt deze spagaat tussen de open voordeur en de gesloten achterdeur en de onwenselijke gevolgen daarvan te doen herstellen.

³¹ Aanwijzing Opiumwet 2015A003.

³² Aanwijzing Opiumwet 2015A003.

³³ Van Dijck 2003, p. 426 en zie ook: Hennekens 2013, p. 100 en Hoofdlijnenbrief drugsbeleid 2009, p. 10.

³⁴ Van Dijck 2003, p. 426.

³⁵ Hennekens 2013, p. 101 en zie ook: Geelhoed 2013, p. 363.

³⁶ Geelhoed 2013, p. 364.

³⁷ Van de Bunt 2006, p. 19-20.

³⁸ *Kamerstukken II*, 2016/17, 34 165, 8, p. 2.

³⁹ *Geen deuren maar daden* 2009, p. 45.

1.2 Het Wetsvoorstel gesloten coffeeshopketen

Ingevolge het Wetsvoorstel zullen naast de verkoop aan de voordeur van coffeeshops ook handelingen ten aanzien van de achterdeur van coffeeshops worden gedoogd. Het Wetsvoorstel beoogt een wettelijk gedoogbeleid voor de teelt, de bereiding, de bewerking, de verwerking en het vervaardigen van hennep en hasjiesj ten behoeve van coffeeshops en de levering daarvan aan die coffeeshops. Dit betekent een doorontwikkeling van het landelijk coffeeshopbeleid.⁴⁰ De verboden in art. 3 Opiumwet blijven weliswaar gelden. Slechts voor enkele specifieke gedragingen die zijn gerelateerd aan de teelt en aanvoer van hennep en hasjiesj voor coffeeshops in gemeenten die deze verkoop toestaan, worden onder strenge voorwaarden wettelijke gedoogmogelijkheden gecreëerd.⁴¹

Allereerst bepaalt de gemeenteraad - na overleg met de politie en het openbaar ministerie - het beleid inzake het gedogen van coffeeshops. Indien een gemeenteraad geen gebruik maakt van de bevoegdheid om het beleid omtrent het gedogen van coffeeshops vast te stellen, is het aanwezig hebben en het verkopen van hennep en hasjiesj in die gemeente voor iedereen verboden (art. 3 Opiumwet) en strafbaar en vervolgbaar (art. 11 lid 1 Opiumwet).⁴² Pas wanneer de gemeenteraad over het gedogen van coffeeshops beleid heeft vastgesteld, kan de burgemeester een gedoogbesluit afgeven voor de verkoop van cannabis. Het nemen van een gedoogbesluit geschiedt op aanvraag van de coffeeshopeigenaar. Voor goedkeuring moet de coffeeshopeigenaar aan de volgende voorwaarden voldoen.⁴³ Ten eerste dienen de te verkopen hennep en hasjiesj uitsluitend te worden ingekocht van een teler die beschikt over een gedoogbesluit van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: Minister van VWS). Tevens dienen de te verkopen hennep en hasjiesj in afgesloten verpakkingen van niet meer dan 5 gram te worden verkocht aan de klant. Daarnaast mogen de hennep en hasjiesj uitsluitend aanwezig zijn in de coffeeshop en bewaarplaats die in het besluit zijn aangewezen voor het bewaren van handelsvoorraad van die coffeeshop.⁴⁴

Zoals de burgemeester gedoogbesluiten kan nemen ten aanzien van de voordeur van

⁴⁰ *Kamerstukken II*, 2016/17, 34 165, 7, p. 1-2 (MvT).

⁴¹ *Kamerstukken II*, 2016/17, 34 165, 7, p. 1-2 (MvT).

⁴² *Kamerstukken II*, 2016/17, 34 165, 7, p. 22 (MvT).

⁴³ *Kamerstukken II*, 2016/17, 34 165, 6, p. 2, 23.

⁴⁴ *Kamerstukken II*, 2016/17, 34 165, 6, p. 2-3.

coffeeshops, zo is de Minister van VWS⁴⁵ op basis van het Wetsvoorstel bevoegd om gedoogbesluiten te nemen ten aanzien van de teelt en levering van cannabis aan de achterdeur.⁴⁶ De Minister van VWS kan besluiten handelingen van personen die samenhangen met het telen, bewerken, verkopen en afleveren van hennep en hasjiesj onder bepaalde voorwaarden te gedogen. Dit dient te gebeuren op aanvraag van een beroeps- of bedrijfsmatige teler.⁴⁷ Allereerst behoort de teler in het belang van de volksgezondheid zorg te dragen voor een goede kwaliteit van de hennep en hasjiesj en de verpakking daarvan. De teler dient de hennep en hasjiesj in afgesloten verpakkingen van maximaal 5 gram te verpakken en op de verpakkingen moet de in de hennep en hasjiesj voorkomende stoffen worden vermeld. Daarnaast moet de teler voldoende maatregelen treffen ter waarborging van de algemene veiligheid van personen en goederen. Van de teler kan bijvoorbeeld geëist worden maatregelen te nemen in verband met de brandveiligheid van de kwekerij. Tot slot mogen de verpakte hennep en hasjiesj uitsluitend worden vervoerd naar en verkocht aan de coffeeshops die beschikken over een gedoogbesluit van de burgemeester.⁴⁸ De laatstgenoemde voorwaarde is essentieel om een gesloten coffeeshopketen te realiseren.⁴⁹ Ingevolge het nieuwe art. 6c lid 2 wordt binnen twaalf weken beslist op een aanvraag van een coffeeshopeigenaar en/of teler. De besluiten en verlengingen gelden voor een periode van vijf jaar.⁵⁰ Op grond van het Wetsvoorstel wordt in de artikelen 8d en 8e Opiumwet opgenomen dat een gedoogbesluit kan worden ingetrokken o.a. op aanvraag van de houder van het besluit, indien het belang van de volksgezondheid dit vordert, indien naar het oordeel van de Minister van VWS de doeleinden waarvoor het gedoogbesluit is verleend niet meer worden gediend en indien de houder van het besluit handelt in strijd met een bij of krachtens de wet gesteld voorschrift.⁵¹

Daarnaast wordt ingevolge de memorie van toelichting bij het Wetsvoorstel de maximale handelsvoorraad van 500 gram losgelaten en wordt de bevoegdheid om de maximale toegestane handelsvoorraad per coffeeshop te bepalen bij de burgemeester neergelegd. Dat

⁴⁵ De bevoegdheid tot uitvoering van de Opiumwet, de coördinatie van het drugsbeleid en de verantwoording voor het wettelijk kader rusten bij de Minister van VWS (bron: art. 1 Opiumwet en zie ook: *Kamerstukken II*, 2015/16, 34 399 XVI, 2, p. 23-24 en Van Dijck 2003, p. 447).

⁴⁶ *Kamerstukken II*, 2016/17, 34 165, 7, p. 26 (MvT).

⁴⁷ *Kamerstukken II*, 2016/17, 34 165, 7, p. 26 (MvT).

⁴⁸ *Kamerstukken II*, 2016/17, 34 165, 7, p. 2, 24-27 (MvT).

⁴⁹ *Kamerstukken II*, 2016/17, 34 165, 7, p. 27 (MvT).

⁵⁰ *Kamerstukken II*, 2016/17, 34 165, 6, p. 3.

⁵¹ *Kamerstukken II*, 2016/17, 34 165, 6, p. 5.

betekent dat de in de coffeeshop en bewaarplaats aanwezige hennep en hasjesj tezamen die maximale handelsvoorraad niet mogen overschrijden.⁵² Deze maximale handelsvoorraad van de coffeeshop wordt elke twee jaar opnieuw vastgesteld.⁵³ Hierdoor kan de burgemeester maatwerk per coffeeshop leveren, rekening houdend met het belang van een goede bedrijfsvoering en met de redelijkerwijs te verwachten omvang van de verkoop van cannabis in die coffeeshop.⁵⁴ Daarbij dient de burgemeester over ieder besluit vooraf te overleggen met plaatselijke vertegenwoordigers van de politie en het openbaar ministerie.⁵⁵ Zo behoudt de 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.⁵⁶

Overeenkomstig het Wetsvoorstel is cannabisteelt buiten de nieuwe wettelijke regels om volstrekt onaanvaardbaar, mede gelet op de algemene belangen van volksgezondheid, veiligheid van personen en goederen en openbare orde. Het Wetsvoorstel beoogt dan ook een onderscheid te creëren tussen enerzijds de gedoogde teelt en aanvoer voor de gedoogde coffeeshops en anderzijds de niet-gedoogde teelt en aanvoer van cannabis die voor de binnen- en buitenlandse (illegale) markt is bestemd.⁵⁷ Met de aanpassingen van de Opiumwet zoals neergelegd in het Wetsvoorstel wordt helderheid en rechtszekerheid geboden aan de consumenten en aan de personen die betrokken zijn bij de teelt en aanvoer van cannabis naar de coffeeshops.⁵⁸

⁵² *Kamerstukken II*, 2016/17, 34 165, 7, p. 15, 23 (MvT).

⁵³ *Kamerstukken II*, 2016/17, 34 165, 7, p. 2 (MvT).

⁵⁴ *Kamerstukken II*, 2016/17, 34 165, 7, p. 23 (MvT).

⁵⁵ *Kamerstukken II*, 2016/17, 34 165, 7, p. 16 (MvT).

⁵⁶ *Kamerstukken II*, 2016/17, 34 165, 7, p. 16 (MvT).

⁵⁷ *Geen deuren maar daden* 2009, p. 45.

⁵⁸ *Kamerstukken II*, 2016/17, 34 165, 7, p. 16 (MvT).

Hoofdstuk 2. Drie algemene belangen in het licht van het Wetsvoorstel gesloten coffeeshopketen

Het Wetsvoorstel gesloten coffeeshopketen is hiervoor in hoofdstuk één kort uiteengezet. In dit hoofdstuk wordt vervolgens onderzocht welke uitwerking het gedogen van de teelt en aanvoer van cannabis heeft op de algemene belangen van volksgezondheid, veiligheid en openbare orde. De initiatiefnemsters Bergkamp en Berndsen-Jansen stellen dat de beoogde aanpassingen van de Opiumwet de bij het Nederlands softdrugsbeleid betrokken belangen van volksgezondheid, openbare orde en algemene veiligheid van personen en goederen beter zullen waarborgen. Voor- en tegenargumenten worden hierna op een rij gezet en gevolgd door een conclusie. Achtereenvolgens komt hierna het algemeen belang van volksgezondheid, veiligheid en openbare orde ter sprake.

2.1 Het algemeen belang van volksgezondheid

Volgens een onderzoek van het Trimbos-instituut⁵⁹ in 2015 gebruikte 4,2 % van de Nederlandse bevolking in de laatste maand cannabis.⁶⁰ Dat komt ongeveer neer op 560.000 Nederlanders. De overheid, die wel de consumptie van hennep en hasjiesj toelaat, biedt geen waarborgen voor de bescherming van de volksgezondheid van meer dan een half miljoen gebruikers. Zowel de overheid als de consument heeft namelijk geen inzicht in de kwaliteit of de samenstelling van de cannabisproducten.⁶¹ Onder het huidige Nederlandse drugsbeleid valt de teelt en aanvoer van cannabis immers buiten het gedoogbeleid en daarmee buiten het toezicht van de overheid. Door het ontbreken van enig toezicht op (de kwaliteit van) het productieproces kan de kwaliteit van het eindproduct niet worden gegarandeerd.⁶²

Voorstanders van het gedogen van de cannabisteelt stellen dat overheidsregulering van de teelt en aanvoer van cannabis leidt tot een transparanter proces van de in de coffeeshop te verkrijgen producten. De lijn van teelt tot verkoop aan de consument wordt zichtbaar en vatbaar voor controle. Middels toezicht kan worden gecontroleerd of de telers en coffeeshopeigenaren

⁵⁹ Het Trimbos-instituut doet onderzoek naar geestelijke gezondheid, mentale veerkracht en verslaving.

⁶⁰ Jaarbericht Trimbos-instituut 2016, p. 20.

⁶¹ *Kamerstukken II*, 2016/17, 34 165, 7, p. 8 (MvT).

⁶² *Kamerstukken II*, 2014/15, 34 165, 3, p. 7 (MvT).

zich aan de gestelde voorwaarden houden. Hierdoor kan meer grip worden gehouden op de productieachtergrond en expertise van de producent, de kweektechnieken- en omstandigheden en de toegestane verwerkings- of bewerkingsprocedures. Een kwaliteitscontrole van het te verkopen cannabisproduct is hierdoor mogelijk.

De directe effecten van cannabis zijn onder andere een toename van de hartslag, een daling van de bloeddruk en een afname van cognitieve functies en motoriek. Deze effecten zijn sterker naarmate de hoeveelheid THC in het product hoger is.⁶³ Cannabis is in dat geval nog sterker en daardoor schadelijker en meer verslavend.⁶⁴ THC is het belangrijkste psychoactieve bestanddeel van cannabis.⁶⁵ Een controle van het product kan de volksgezondheid ten goede komen door (te) hoge THC-waarden in de cannabisproducten te signaleren en te beperken.⁶⁶ Het THC-gehalte in hennep en hasjesj is tevens een belangrijke factor voor de prijs van de cannabisproducten. Hoe hoger het THC-gehalte in een cannabisproduct is, hoe hoger de prijs kan worden vastgesteld.⁶⁷ Vanuit financieel oogpunt is het voor telers en handelaren dus voordeliger wanneer een product een hoger THC-gehalte bevat. De cannabis die nu door coffeeshops aan consumenten wordt verkocht is illegaal geproduceerd en ingekocht en hoeft daardoor niet aan bepaalde standaard kwaliteitseisen te voldoen. Onder het huidige drugsbeleid is een controle van het THC-gehalte in de producten dan ook geen onderdeel van de cannabisketen. Zoals in par. 2.3 nader zal worden toegelicht, kopen coffeeshopeigenaren cannabis steeds vaker in bij telers die veelal verbonden zijn met de wereld van de georganiseerde misdaad. Deze telers hebben de kwaliteit van de cannabis niet altijd hoog in het vaandel staan en hun doelstelling is veelal niet om cannabisconsumenten te dienen maar om het grootste financiële gewin te behalen.⁶⁸ Telers gebruiken dan ook steeds vaker bestrijdings- of groeiversnellende middelen die worden toegevoegd om het THC-gehalte in een cannabisproduct te verhogen voor een hogere verkoopopbrengst.⁶⁹ Bovendien kunnen telers zich door de constante druk die zij ervaren als gevolg van de mogelijkheid dat een politie-inval zal plaatsvinden, gedwongen voelen over te gaan tot een snelle oogst. Dit kan resulteren in een

⁶³ Jaarbericht Trimbos-instituut 2016, p. 104 en zie ook: *Het groene goud* 2008, p. 84.

⁶⁴ Van Dijk 2003, p. 431-435.

⁶⁵ Jaarbericht Trimbos-instituut 2016, p. 10, 79.

⁶⁶ Groenhuijsen 2013, p. 5.

⁶⁷ Jaarbericht Trimbos-instituut 2016, p. 109.

⁶⁸ *Geen deuren maar daden* 2009, p. 40.

⁶⁹ Maalsté e.a. 2010, p. 38 en zie ook: *Het groene goud* 2008, p. 84.

slechtere kwaliteit van de cannabis.⁷⁰ Hierin ligt een behoorlijk risico voor de gezondheid van de consument. De coffeeshopeigenaren hebben echter niet veel mogelijkheden om de aan hen aangeboden producten te controleren op de kwaliteit.

Door toezicht vanuit de overheid zijn consumenten verzekerd van kwalitatief goede cannabisproducten die op een verantwoorde wijze zijn geproduceerd.⁷¹ Met een verdere regulering van cannabis kan de overheid, net als bij alcohol en tabak, bovendien voorzien in de volgende kwesties. De overheid kan regels vaststellen omtrent de kwantiteit en kwaliteit van de bestrijdingsmiddelen,⁷² voorzien in preventie door middel van voorlichting, vaststelling van de prijs door middel van taxen en rechtstreekse prijsbepalingen, en zoals nu ook al geldt ten aanzien van de voordeur van coffeeshops, een minimumleeftijd van 18 jaar vaststellen voor het telen van cannabis.⁷³

Bovendien stellen voorstanders dat de overheid de verantwoordelijkheid heeft om haar burgers te beschermen tegen onnodige gezondheidsrisico's. Hier kan tegenover worden gesteld dat de overheid de burger een eigen keuze moet laten maken ten aanzien van het gebruik van softdrugs en zich moet weerhouden van bemoeienis met de individuele vrijheid.⁷⁴ Daarnaast geeft het gedogen van de teelt en aanvoer van cannabis volgens tegenstanders een slecht signaal af aan de bevolking. Het gedogen zou 'meehelpen aan het gangbaar maken van drugsgebruik'. De overheid geeft dan volgens hen een soort goedkeuring aan het gebruik van cannabis. Met een verbod maakt de overheid duidelijk dat het gebruik van cannabis ongezond is en maatschappelijke schade oplevert.⁷⁵

Volgens initiatiefneemster Bergkamp (inmiddels zet Bergkamp de verdediging van het Wetsvoorstel alleen voort) zullen de wijzigingen van de Opiumwet zoals bedoeld in het Wetsvoorstel echter niet leiden tot meer gebruikers van cannabis. Het reguleren van de achterdeur en het toezien op de kwaliteit van de cannabis verandert immers niets aan de huidige verkrijgbaarheid van de cannabis via coffeeshops.⁷⁶ Bovendien blijft de verkrijgbaarheid van cannabis beperkt. De cannabisproducten kunnen immers alleen in coffeeshops worden gekocht

⁷⁰ Van Kempen en Fedorova 2014, p. 182.

⁷¹ Maalsté e.a. 2010, p. 38.

⁷² Van Kempen en Fedorova 2014, p. 182.

⁷³ Van den Brink 2008, p. 1.

⁷⁴ Van de Bunt 2006, p. 11.

⁷⁵ *Alternatieven voor de aanpak van drugs* 2014, p. 37.

⁷⁶ *Kamerstukken II*, 2016/17, 34 165, 7, p. 13 (MvT) en zie ook: Van Kempen en Fedorova 2014, p. 183.

waar de maximale verkrijgbare hoeveelheid 5 gram betreft.⁷⁷

Een ander argument tegen het gedogen van de teelt en aanvoer is dat de huidige cannabisgebruikers de cannabis van de gemeente ‘te soft’ zullen vinden. Gebruikers zullen in dat geval op straat op zoek gaan naar drugs met een hoger THC-gehalte waarvan de gezondheidsrisico’s, zoals hiervoor uiteengezet, groter zijn. Daarnaast komen cannabisgebruikers op straat makkelijker in aanraking met harddrugs. Tot slot is een belangrijk tegenargument dat het meest verantwoorde gebruik nog steeds geen gebruik is. Dit argument lijkt echter in de discussie omtrent het gedoogbeleid het ondergeschoven kindje te zijn.

2.2 Het algemeen belang van veiligheid voor personen en goederen

Criminelen zijn steeds inventiever geworden. Illegale cannabisteelt vindt veelal plaats in woningen, zolderkamertjes en garages. Dit brengt de algemene veiligheid van personen en goederen (omwonenden en hun bezittingen) in gevaar. Omdat onder het huidige drugsbeleid geen eisen gesteld kunnen worden aan de omstandigheden waaronder de cannabis wordt geteeld zijn de gevaren van brand en ontploffing, wateroverlast, legionellabesmetting⁷⁸ en verloedering van woningen bij illegale cannabisteelt significant aanwezig.⁷⁹ Veel woningbranden zijn het gevolg van illegale hennepkwekerijen waar elektriciteit illegaal wordt afgetapt. Voor een snelle groei van de hennepplanten zijn namelijk lampen nodig met een hoog wattage. Deze gloeilampen branden weken lang achter elkaar, circa 12 uur per dag. Omdat hoge energiekosten de winst drukken wordt de stroom vaak illegaal ‘afgetapt’.⁸⁰ De wirwar van kabels en elektrische apparaten die daardoor ontstaat, levert gevaarlijke situaties op en de kans op brand en ontploffing in de kwekerijen is daardoor behoorlijk groot.⁸¹ Daarnaast hebben de hennepplanten veel water nodig en worden irrigatiesystemen in de kwekerijen aangelegd. Vaak zijn deze niet vakkundig aangelegd waardoor ook de kans op waterschade groot is.⁸² De kwekerijen zijn bovendien schadelijk voor de woning. Door de hoge luchtvochtigheid en

⁷⁷ *Kamerstukken II*, 2016/17, 34 165, 9, p. 4.

⁷⁸ Een legionellabesmetting kun je oplopen als je in aanraking komt met de legionellabacterie. Eventuele besmettingsbronnen zijn vochtige en warme ruimtes.

⁷⁹ *Kamerstukken II*, 2016/17, 34 165, 7, p. 10 (MvT) en zie ook: *Het groene goud* 2008, p. 85.

⁸⁰ *Het groene goud* 2008, p. 32.

⁸¹ *Georganiseerde Hennepteelt* 2009, p. 26, 29, 102, 123.

⁸² *Georganiseerde Hennepteelt* 2009, p. 102, 122-123.

warmte die nodig zijn voor de teelt ontstaat schimmelvorming en houtschimmel. De verloedering van de woning die daarvan het gevolg is, leidt tot een forse waardedaling van de woning. Het kost veel geld om alles weer in een normale, bruikbare staat te krijgen en het kan tevens gevolgen hebben voor de waarde van de andere woningen in de straat.⁸³ Doordat coffeeshops nu op grote schaal gebruik maken van (illegale) thuishouderij kan ook de criminalisering van woonbuurten in de hand worden gewerkt. Vooral in sociaal-economisch zwakke wijken is dit het geval; bewoners worden tot cannabisteelt aangezet door de georganiseerde criminaliteit.⁸⁴

De regulering van cannabisteelt kan volgens initiatiefneemster Bergkamp helpen om o.a. het omvangrijke probleem van woningbranden als gevolg van illegale kwekerijen tegen te gaan. De teelt die in de kwekerijen plaatsvindt, kan ingevolge het Wetsvoorstel worden vervangen door teelt op geschikte locaties, waar de teelt brandveilig kan plaatsvinden onder toezicht van de overheid. Woningbranden die uitbreken bij kwekerijen die met hun teelt coffeeshops bevoorraden, zullen door het Wetsvoorstel worden voorkomen. Ook kunnen van de kwekerijen maatregelen worden geëist die betrekking hebben op de brandveiligheid, de technische installaties en de beveiliging van de kweeklocatie.⁸⁵ 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 valt te verwachten.⁸⁶

2.3 Het algemeen belang van openbare orde

Doordat de teelt en aanvoer van cannabis naar coffeeshops niet onder het gedoogbeleid vallen, hebben coffeeshopeigenaren geen mogelijkheden om via een legale manier hun voorraad cannabis te verkrijgen. Voor de inkoop van zijn producten is de coffeeshopeigenaar dan ook aangewezen op een illegale markt.⁸⁷ Dit heeft tot gevolg dat coffeeshopeigenaren in een lastige positie worden geplaatst. Aan de achterdeur van coffeeshops ontstaat een ongewenste

⁸³ Zie Factsheet Hennepteelt 2013 en zie ook de website <<http://stophennepteelt.nl/het-kweken-van-hennep-is-levensgevaarlijk/>>.

⁸⁴ Bieleman en Snippe 2006, p. 55 en zie ook: *Het groene goud* 2008, p. 85.

⁸⁵ Van Kempen en Fedorova 2014, p. 182.

⁸⁶ *Kamerstukken II*, 2016/17, 34 165, 7, p. 15 (MvT) en zie ook: *Kamerstukken II*, 2016/17, 34 165, 6, p. 7.

⁸⁷ Bieleman en Snippe 2006, p. 6.

vermenging van onder- en bovenwereld.⁸⁸ Een Nederlandse coffeeshopeigenaar heeft de volgende (illegale) opties voor de bevoorrading van zijn coffeeshop. Allereerst kunnen de cannabisproducten worden ingekocht bij zogenaamde ‘thuisstellers’. Dit zijn zelfstandige telers die voor eigen rekening en risico hennep telen. Deze thuisstellers installeren de kwekerij veelal in de eigen woning of in een schuurtje bij het huis.⁸⁹ Een coffeeshopeigenaar moet dan wel veel kleine thuisstellers kennen die hem de cannabis kunnen leveren om zijn klanten voldoende te kunnen bedienen. Vaak is deze manier niet toereikend voor een gemiddelde coffeeshop.⁹⁰ Een tweede optie is dat de coffeeshopeigenaar zijn cannabisproducten bij (grootschalige) commerciële telers inkoopt. Veelal produceren deze telers de cannabis enkel voor de verkoop aan coffeeshops en gebruiken daarvoor vaak een bedrijfspand als kwekerij.⁹¹

In het oorspronkelijke softdrugsbeleid ging men uit van kleinschalige en niet uit winst oogmerk handelende thuisstellers. Men was niet bedacht op een verregaande commercialisering van de markt die zich kenmerkt in schaalvergroting en professionalisering.⁹² De thuisstellers hebben inmiddels plaatsgemaakt voor een vertakt netwerk van criminele organisaties, die op basis van netwerken zorg dragen voor het gehele productieproces.⁹³ Mede dankzij het ongeregeld laten van de cannabisteelt heeft de georganiseerde misdaad⁹⁴ zich in de cannabisteelt kunnen nestelen. Voor criminele organisaties is cannabisteelt een aantrekkelijke markt met hoge inkomsten. Gelet op het consumptieniveau in Nederland en in omliggende landen kan immers veel geld worden verdiend met de teelt en aanvoer van cannabis. Een louter repressieve aanpak en beperking van het aanbod zorgen voor hoge prijzen en daarmee gepaard gaande hoge winsten.⁹⁵ Een andere aantrekkelijke omstandigheid voor criminelen is dat de straffen voor handel in softdrugs relatief laag zijn, lager dan voor wapenbezit, roofovervallen of handel in harddrugs.⁹⁶ De hoge verdiensten, een geringe pakkans en de relatief lage straffen maken de kans op de aanwezigheid van criminelen en de betrokkenheid van criminele

⁸⁸ *Kamerstukken II*, 2016/17, 34 165, 7, p. 11 (MvT).

⁸⁹ Spapens e.a. 2007, p. 59.

⁹⁰ Bieleman en Snippe 2006, p. 55.

⁹¹ Spapens e.a. 2007, p. 60.

⁹² Van Dijck 2003, p. 440.

⁹³ Van Dijck 2003, p. 440.

⁹⁴ Criteria voor georganiseerde misdaad: samenwerking van twee of meer personen, over een langere periode, waarbij ernstige misdaden worden gepleegd, met als doel macht en geldelijk gewin.

⁹⁵ *Kamerstukken II*, 2016/17, 34 165, 7, p. 10 (MvT).

⁹⁶ Vgl. art. 11 Opw, art. 55 WWM, art. 317 WvSr en art. 10 Opw.

organisaties in de cannabisteelt aanzienlijk.⁹⁷ Het risico op illegale contacten aan de achterdeur van coffeeshops met leveranciers en verwevenheid met de georganiseerde misdaad is dan ook behoorlijk. Vaak bezorgen de criminele organisaties nu aan de achterdeur van de coffeeshop wat de gebruiker aan de voordeur koopt.⁹⁸ Hierbij dient tevens te worden opgemerkt dat de door drugscriminelen gedomineerde handel sterk wordt aangewakkerd door de steeds professionelere kweekbenodigdheden die te verkrijgen zijn in growshops.⁹⁹ Criminelen beschikken daarnaast veelal over de financiële middelen en de organisatie om de cannabis op grootschalige wijze tegen relatief lage kosten te produceren.¹⁰⁰ Met hun financiële gewin kunnen criminele organisaties een machtspositie opbouwen waardoor zij zich ook op andere criminele terreinen kunnen begeven.¹⁰¹

De verwevenheid van de cannabisteelt met criminele organisaties leidt tot problemen zoals onderling geweld, afpersing en zelfs tot liquidaties.¹⁰² Deze criminele organisaties laten zich veelal ook in met criminele activiteiten die in het verlengde liggen van de georganiseerde cannabisteelt, zoals valsheid in geschrifte, hypotheekfraude, oplichting en witwassen.¹⁰³ In 2014 werden in de Europese Unie naar schatting 1,6 miljoen strafbare drugsdelicten gemeld. 57 % was cannabisgerelateerd.¹⁰⁴ De hoge risico's die zijn verbonden aan de cannabisteelt, mede voortvloeiend uit de criminalisering, resulteren in hoge winstmarges, waardoor grote financiële belangen op het spel staan. Deze grote belangen hebben weer tot gevolg dat men bereid is ver te gaan om deze veilig te stellen. Liquidaties en gewelddadige afpersingen zijn steeds meer aan de orde van de dag.¹⁰⁵ Het geweld in relatie tot de cannabisteelt kan in twee vormen worden verdeeld. Enerzijds is sprake van verticaal geweld waarbij het gaat om geweld in ongelijke relaties, bijvoorbeeld van exploitanten van coffeeshops tegen telers die in gebreke zijn gebleven, of andersom. Anderzijds is sprake van horizontaal geweld, dat wil zeggen onderling geweld tussen verschillende exploitanten van coffeeshops of leden van verschillende

⁹⁷ Bieleman en Snippe 2006, p. 2, 46-47.

⁹⁸ Fijnaut 2009, p. 19.

⁹⁹ Een growshop is een winkel die voorziet in kweekbenodigdheden.

¹⁰⁰ Bieleman en Snippe 2006, p. 56-57.

¹⁰¹ Bieleman en Snippe 2006, p. 57-58.

¹⁰² *Kamerstukken II*, 2016/17, 34 165, 7, p. 10 (MvT).

¹⁰³ *Georganiseerde Hennepteelt* 2009, p. 100.

¹⁰⁴ Europees Drugsrapport 2016, p. 33-34.

¹⁰⁵ Zie: Endedijk e.a. 2016.

criminele groepen.¹⁰⁶ De aanleiding lijkt vooral vaak onenigheid te betreffen die voortvloeit uit mislukte transacties of wanbetaling. Bovendien kan worden gedacht aan geweld dat voortvloeit uit diefstallen van cannabis uit kwekerijen. Deze praktijk van ‘rippen’ leidt enerzijds toe dat cannabistelers soms verregaande maatregelen treffen om hun kwekerijen te beschermen, waar eventuele dieven het slachtoffer van kunnen worden. Anderzijds kunnen diefstallen leiden tot wraakacties.¹⁰⁷

De huidige wet- en regelgeving biedt geen mogelijkheid om onderscheid te maken tussen enerzijds voor coffeeshops noodzakelijke veilige en verantwoorde teelt en anderzijds illegale teelt in handen van criminele organisaties.¹⁰⁸ Volgens de twee initiatiefneemsters van het Wetsvoorstel kan een gesloten en belastingplichtige coffeeshopketen, waaruit criminelen worden geweerd, bijdragen aan de bestrijding van de georganiseerde misdaad die nu opereert in de productie van en handel in cannabis.¹⁰⁹ Als onder toezicht van de overheid voldoende cannabis tegen een redelijke prijs wordt geproduceerd, is het niet langer rendabel voor de georganiseerde misdaad om zich op deze markt te begeven. Dit geldt ook voor de kleine thuistelers, zij hebben dan niets meer te winnen met enkele plantjes. Ook omdat de Belastingdienst ingevolge het Wetsvoorstel de gedoogde in- en verkoop kan controleren is de cannabisteelt minder aantrekkelijk voor illegale telers en criminele netwerken. Hierbij komt ook dat door voornoemde factoren tevens het justitieel apparaat wordt ontlast. De politie hoeft minder aandacht te besteden aan de telers die onder de gedoogvoorwaarden produceren en kan meer prioriteit toekennen aan onderzoeken naar de georganiseerde misdaad in de niet-gedoogde cannabisteelt.¹¹⁰ Middels dit onderscheid kan gerichtere handhaving plaatsvinden waardoor de risico’s voor niet-gedoogde producenten en handelaren groter worden. Het wordt dan minder aantrekkelijk om illegaal hennep te telen. Ook kan de regulering van de teelt en aanvoer van cannabis leiden tot het teruglopen van de indirecte criminaliteit zoals het illegaal aftappen van elektriciteit, afrekeningen tussen drugsbendes, witwassen en geweldsdelicten in het drugscircuit.¹¹¹ Daarentegen wordt het wellicht wel interessanter voor drugscriminelen om gedoogde hennepkwekerijen te rippen. Het is ook maar de vraag of de verhoogde risico’s niet

¹⁰⁶ Spapens e.a. 2007, p. 95-104 en zie ook: *Georganiseerde Hennepsteelt* 2009, p. 64-65.

¹⁰⁷ Spapens e.a. 2007, p. 95-104.

¹⁰⁸ *Kamerstukken II*, 2016/17, 35 165, 7, p. 10 (MvT).

¹⁰⁹ *Kamerstukken II*, 2016/17, 35 165, 7, p. 4 (MvT).

¹¹⁰ Groenhuijsen 2013, p. 6.

¹¹¹ Van Kempen en Fedorova 2014, p. 187-188.

de prijs omhoog duwen en daardoor meer geld valt te verdienen in de illegale teelt en handel van cannabis. Hoe hoger de prijs, des te groter de winstgevendheid van de productie en handel en dus een grotere aantrekkingskracht voor velen. De aantrekkingskracht is het grootst op diegenen die niet aarzelen geweld te gebruiken, dit kan weer leiden tot een toename van criminaliteit.¹¹² Daarnaast moet ook nog maar blijken of middels een gesloten en belastingplichtige coffeeshopketen een concurrerend product kan worden geleverd dat de illegale markt eruit drukt.¹¹³ Wellicht gaan illegale telers hun prijzen juist verlagen om hun cannabisproducten toch af te kunnen zetten. Hier staat echter weer tegenover dat coffeeshops de cannabisproducten niet van illegale telers zullen inkopen omdat ze bij ontdekking daarvan hun licentie kwijt kunnen raken. Op dit punt kan een vergelijking worden gemaakt met de legalisering van alcohol. De legale alcoholproducenten betalen belasting en er worden hoge accijnstarieven geheven. In Nederland wordt echter nauwelijks illegaal gestookt of verhandeld. Ten aanzien van alcohol wegen de legale verkrijgbaarheid en kwaliteitsgarantie dus blijkbaar zwaarder.¹¹⁴

2.4 Deelconclusie

Op basis van de voorgaande drie paragrafen kan een conclusie worden getrokken over de vraag welke uitwerking het Wetsvoorstel gesloten coffeeshopketen heeft op de algemene belangen van volksgezondheid, veiligheid en openbare orde.

Door de teelt en aanvoer van cannabis te gaan gedogen via een gesloten coffeeshopketen ontstaat een transparanter proces en kan meer toezicht en controle plaatsvinden op de kwaliteit van het productieproces. Consumenten zullen hierdoor verzekerd zijn van kwalitatief goede cannabisproducten die op een verantwoorde wijze zijn geproduceerd. Door de regulering kunnen tevens voorwaarden worden gesteld aan het product en aan het productieproces. Ondanks dat het beste gebruik nog steeds geen gebruik is kan worden geconcludeerd dat de regulering van de achterdeur van coffeeshops een positieve uitwerking heeft op de volksgezondheid.

¹¹² Van Dijck 2013, p. 428.

¹¹³ Maalsté e.a. 2010, p. 38.

¹¹⁴ Dufour 2006, p. 119-120.

De uitwerking van het Wetsvoorstel op het algemeen belang van veiligheid van personen en goederen is eveneens positief. De regulering van cannabisteelt kan helpen om o.a. het omvangrijke probleem van woningbranden als gevolg van illegale kwekerijen tegen te gaan. Tevens kunnen van de kwekerijen maatregelen worden geëist die betrekking hebben op de brandveiligheid, de technische installaties en de beveiliging van de kweeklocatie.

Voor wat betreft het algemeen belang van openbare orde is de uitwerking van het Wetsvoorstel lastiger te bepalen. Vaak bezorgen de criminele organisaties nu aan de achterdeur van de coffeeshop wat de gebruiker aan de voordeur koopt. Middels de regulering van de teelt en aanvoer wordt een duidelijk onderscheid gecreëerd tussen gedoogde en niet-gedoogde teelt. Hierdoor kan gerichtere handhaving plaatsvinden en wordt de hennepsteelt minder aantrekkelijk voor niet-gedoogde telers en handelaren. Daar staat tegenover dat het ook aantrekkelijker kan worden voor drugscriminelen om gedoogde hennepkwekerijen te rippen. Om een concurrerend product aan te bieden kunnen de telers de prijzen van de cannabisproducten ook gaan verlagen. Hier staat echter weer tegenover dat coffeeshops de cannabisproducten niet van illegale telers zullen inkopen omdat ze bij ontdekking daarvan hun licentie kwijt kunnen raken. Al het voorgaande samen genomen is de uitwerking op de openbare orde mijns inziens ook positief.

Hoofdstuk 3. Het Europese Kaderbesluit

In dit hoofdstuk wordt onderzocht of het Europese Kaderbesluit het gedogen van de teelt en aanvoer van cannabis, zoals opgenomen in het Wetsvoorstel, toestaat. De volgende vragen zijn hierbij van belang en worden in dit hoofdstuk beantwoord. Hoe werkt het Europese Kaderbesluit door in Nederland? Wat is het doel van het Europese Kaderbesluit? Wat is in het Kaderbesluit precies opgenomen over het strafbaar stellen en vervolgen van activiteiten omtrent softdrugs? En, is er voor Nederland ruimte om het nationale gedoogbeleid uit te breiden naar activiteiten aan de achterdeur van coffeeshops? Achtereenvolgens wordt hierna besproken hoe het Europese Kaderbesluit doorwerkt in de Nederlandse rechtsorde en welke bepalingen het Kaderbesluit bevat ten aanzien van het strafbaar stellen en vervolgen van handelingen omtrent softdrugs.

3.1 Doorwerking Europees Kaderbesluit in de Nederlandse rechtsorde

In de huidige samenleving en daarmee ook in de criminaliteit zijn de landsgrenzen van veel minder betekenis geworden.¹¹⁵ De invloed van de Europese Unie op het Nederlandse (materiële) strafrecht neemt dan ook steeds meer toe. Een behoorlijk deel van het ‘stelsel’ van strafbaarstellingen vindt tegenwoordig zijn grondslag in internationale en Europese regelgeving.¹¹⁶ Een belangrijk kenmerk van het EU-recht is dat het voorrang heeft op de nationale regelgeving van de lidstaten.¹¹⁷ De Europese Unie vormt een eigen communautaire orde waarbij de EU-lidstaten bevoegdheden hebben overgedragen aan de Europese Unie. Hierdoor is er sprake van een eigen, Europese rechtsorde die boven die van de lidstaten staat.¹¹⁸ Het EU-recht dient te worden geïmplementeerd in de nationale rechtsordes door omzetting in nationale wetgeving, toepassing in nationale gerechtelijke procedures en indien nodig actieve handhaving.¹¹⁹ De Europese Unie en de lidstaten hebben een gedeelde bevoegdheid tot

¹¹⁵ De Hullu 2015, p. 35.

¹¹⁶ De Hullu 2015, p. 40.

¹¹⁷ Zie HvJ EU 15 juli 1964, nr. 6-64 (Costa Enel).

¹¹⁸ Zie website <www.europa-nu.nl/communautair>.

¹¹⁹ Geelhoed 2013, p. 161.

beleidsvorming op onder andere het terrein van justitiële en politieke samenwerking. De EU-wetgever mag in een richtlijn (en voorheen in een kaderbesluit) voorschriften stellen voor de strafrechtelijke handhaving, inclusief toe te passen sancties, op die terreinen waarop de EU bevoegd is.¹²⁰ In dit geval kan het implementeren van het EU-recht beperkingen meebrengen voor de nationale beslissingsvrijheid omtrent de inzet van het strafrecht bij de handhaving van het Europese recht. Op onder andere het terrein van volksgezondheid en openbare orde heeft de Europese Unie geen bevoegdheden en zijn deze het exclusieve domein van de lidstaten.¹²¹

Een Europees kaderbesluit heeft geen rechtstreekse werking.¹²² In het arrest Pupino¹²³ heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie geoordeeld dat aan kaderbesluiten een dwingend karakter wordt toegekend, in die zin dat zij verbindend zijn voor de lidstaten ten aanzien van het te bereiken resultaat, doch aan de nationale instanties de bevoegdheid laat om vorm en middelen te kiezen om het resultaat te bereiken.¹²⁴ Zodra een kaderbesluit is omgezet in nationaal recht verplicht het dwingende karakter van kaderbesluiten de nationale instanties, en in het bijzonder de nationale rechterlijke instanties, tot conforme uitlegging van hun nationale recht.¹²⁵ De conforme interpretatie houdt in dat het nationale recht zoveel mogelijk in overeenstemming met de bewoordingen en de doelen van toepasselijke Europese bepalingen dient te worden uitgelegd.¹²⁶ Het doel van een kaderbesluit is om wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen binnen de nationale wetgeving van lidstaten op het terrein van justitiële en politieke zaken beter op elkaar af te stemmen. Het kaderbesluit is oorspronkelijk gebaseerd op hoofdstuk VI van het VEU, in het bijzonder op art. 31 en art. 34 VEU (oud). Bij de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon verdween het kaderbesluit als maatregel en werd de richtlijn geïntroduceerd.¹²⁷ Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon blijven de rechtsgevolgen van een kaderbesluit gehandhaafd op basis van art. 9 van het Protocol betreffende de overgangsbepalingen.¹²⁸

¹²⁰ Bleichrodt en Vegter 2016, p. 38.

¹²¹ Zie website <www.europa-nu.nl/bevoegdheden_europese_unie>.

¹²² Bleichrodt en Vegter 2016, p. 39.

¹²³ HvJ EU 16 juni 2005, C-105/03 (Pupino).

¹²⁴ Vgl. art. 34 lid 2 onder b EU-verdrag (oud).

¹²⁵ HvJ EU 16 juni 2005, C-105/03, r.o. 33 (Pupino).

¹²⁶ Borgers e.a. 2006, p. 51, 79 en zie ook: Bleichrodt en Vegter 2016, p. 40.

¹²⁷ Zie website <www.parlement.com/kaderbesluit>.

¹²⁸ Protocol betreffende de overgangsbepalingen C 326/1 (nr. 36).

Het hogere doel van het Kaderbesluit dat in deze thesis centraal staat, is de vraag naar en het aanbod van drugs terug te dringen en illegale drugshandel te bestrijden. Een van de ratio's achter dit doel is in overweging 1 van de preambule opgenomen en luidt als volgt: 'De illegale drugshandel vormt een bedreiging voor de gezondheid, veiligheid en levenskwaliteit van de burgers van de Europese Unie.' De Europese Unie wil het doel bereiken door internationale samenwerking en coördinatie op nationaal niveau én op het niveau van de Europese Unie te bevorderen.¹²⁹ Hiervoor worden in het Kaderbesluit gemeenschappelijke minimumvoorschriften gesteld betreffende de strafbaarstelling en sanctionering van illegale drugshandel.¹³⁰ Deze minimumvoorschriften beogen een nauwe samenwerking tussen de politieke en justitiële instanties van de verschillende lidstaten. Volgens de Europese Commissie zijn gemeenschappelijke minimumvoorschriften noodzakelijk gelet op het grensoverschrijdende karakter van illegale drugshandel.¹³¹ Hierbij dient te worden opgemerkt dat Nederland in het begin gedurende de onderhandelingen bezwaar heeft gemaakt tegen de reikwijdte van het Kaderbesluit, dat volgens Nederland ziet op vele vormen van drugscriminaliteit en niet slechts grensoverschrijdende drugshandel. Nederland was het daar uit het oogpunt van subsidiariteit¹³² en proportionaliteit¹³³ niet mee eens. De Nederlandse regering heeft zich bovendien ingezet voor het kunnen blijven voeren van het coffeeshopbeleid en de daarmee samenhangende scheiding der markten.¹³⁴ Over de tekst van het Kaderbesluit is meer dan twee jaar gesteggeld voordat het in 2003 werd goedgekeurd.¹³⁵ Aangezien een kaderbesluit per definitie binnen een bepaalde termijn dient te worden omgezet naar nationale wetgeving, is op 1 juli 2006 in Nederland het Wetsvoorstel Implementatie Kaderbesluit drugshandel¹³⁶ in werking getreden en is het Kaderbesluit daarmee geïmplementeerd in de Nederlandse Opiumwet.¹³⁷

¹²⁹ Van Kempen en Fedorova 2014, p. 118.

¹³⁰ Overweging 3 preambule van het Kaderbesluit illegale drugshandel 2004/757/JBZ.

¹³¹ Toelichting bij het Voorstel Kaderbesluit illegale drugshandel 2001/0114/CNS, p. 2.

¹³² De Europese Unie moet slechts optreden wanneer dat doeltreffender is dan een 'lagere' maatregel (bron: website <www.europa-nu.nl/subsidiariteitsbeginsel>).

¹³³ De Europese Unie moet voor het invoeren van nieuwe regelgeving kiezen voor de manier die de meeste vrijheid laat aan de lidstaten (bron: website <www.europa-nu.nl/proportionaliteitsbeginsel>).

¹³⁴ *Kamerstukken II*, 2001/02, 22 112, 213, p. 8-9.

¹³⁵ Blom 2006, p. 152.

¹³⁶ *Kamerstukken II*, 2005/06, 30 339, 2.

¹³⁷ Zie art. 2, art. 10, art. 11, art. 11a, art. 12 en art. 13 Opiumwet.

3.2 Europese verplichting tot strafbaarstelling

Art. 2 van het Kaderbesluit omschrijft de gedragingen en activiteiten omtrent softdrugs die als strafbare feiten hebben te gelden. De Nederlandse vertaling van art. 2 van het Europese Kaderbesluit luidt als volgt: ‘Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen opdat de volgende opzettelijke gedragingen *bestraft* worden wanneer daarvoor geen rechtvaardigingsgrond bestaat’. Volgens de letterlijke tekst zou dit het einde betekenen van het Nederlandse opportuniteitsbeginsel ten aanzien van het gedogen van bepaalde activiteiten omtrent cannabis. Ingevolge dit artikel moet er namelijk een bestraffing van de plegers volgen, welke indirect ook kan worden gezien als een plicht tot vervolging van de plegers.¹³⁸ De officiële Engelse tekst luidt echter anders. Daarin is slechts de verplichting tot strafbaarstelling opgenomen: ‘Each Member State shall take the necessary measures to ensure that the following conduct when committed without right is *punishable*.’ Op basis van de (originele) Engelse tekst zou men kunnen aannemen dat art. 2 van het Kaderbesluit in ieder geval een verplichting tot strafbaarstelling bevat, maar geen expliciete bestraffingsplicht en daarmee ook geen impliciete vervolgingsplicht. Daarnaast is in de toelichting bij het eerste voorstel voor het Kaderbesluit ten aanzien van art. 2 het volgende opgenomen: ‘Artikel 2 verplicht de lidstaten ertoe de illegale drugshandel zoals gedefinieerd in artikel 1, strafbaar te stellen.’¹³⁹ Hieruit valt af te leiden dat de oorspronkelijke bedoeling van art. 2 in ieder geval het opnemen van een plicht tot strafbaarstelling was; de illegale drugshandel moet als een strafbaar feit worden aangemerkt. In paragraaf 3.3 wordt verder ingegaan op een eventuele verplichting tot vervolging.

Daarnaast wordt in art. 4 lid 1 en 2 Kaderbesluit de term strafbaar stellen gebruikt. Art. 4 Kaderbesluit stelt namelijk dat de feiten genoemd in art. 2 en 3 strafbaar moeten worden gesteld met sancties. Krachtens art. 2 lid 1 sub a en b van het Kaderbesluit zijn het produceren, vervaardigen, extraheren, bereiden, aanbieden, te koop stellen, distribueren, verkopen, afleveren, ongeacht de voorwaarden, verhandelen, doorvoeren, vervoeren, in- of uitvoeren van drugs alsook het telen van cannabisplanten aan te merken als strafbare feiten op het gebied van de illegale handel in drugs. Hierbij dient te worden opgemerkt dat op grond van overweging 4 van de preambule van het Kaderbesluit de Europese Unie zich uit hoofde van het

¹³⁸ Van Kempen en Fedorova 2014, p. 120.

¹³⁹ Toelichting bij het Voorstel Kaderbesluit illegale drugshandel 2001/0114/CNS.

subsidiariteitsbeginsel moet concentreren op de ernstigste drugsmisdrijven. In art. 2 lid 2 Kaderbesluit wordt hiervoor een ondergrens aangebracht, namelijk dat de in lid 1 beschreven gedragingen, waaronder de teelt, niet onder de werkingssfeer van het Kaderbesluit vallen wanneer de betrokkenen uitsluitend beogen te voorzien in hun persoonlijk gebruik.¹⁴⁰ Als het dus de teelt van cannabis voor persoonlijk gebruik betreft geldt er ingevolge het Kaderbesluit geen verplichting tot strafbaarstelling voor de lidstaten. Uit het voorgaande kan men echter afleiden dat grootschalige teelt ten behoeve van de bevoorrading van een honderdtal coffeeshops¹⁴¹ geacht kan worden in strijd te zijn met de verplichtingen voortvloeiend uit art. 2 jo. art. 4 van het Kaderbesluit.¹⁴² Er kan immers moeilijk worden volgehouden dat een dergelijke grootschalige teelt en aanvoer ten behoeve van de bevoorrading van coffeeshops valt onder het begrip “persoonlijk gebruik” zoals genoemd in art. 2 lid 2 van het Kaderbesluit.

3.3 Europese verplichting tot vervolging

Vaststellen of het Europese Kaderbesluit ook een verplichting tot vervolging bevat is lastiger en is in de literatuur veelal een interessant punt van discussie. Hierna worden de verschillende benaderingen ten aanzien van een eventuele vervolgingsplicht kort uiteengezet en wordt vervolgens een eigen standpunt ingenomen.

Bij het opstellen van Europese harmonisatie-instrumenten inzake de strafrechtelijke handhaving van verdovende middelen speelt het nationale opportuniteitsbeginsel een grote rol.¹⁴³ De totstandkoming van het Kaderbesluit is daarvan een duidelijk voorbeeld. De Nederlandse regering heeft bij de totstandkoming van het Kaderbesluit ingezet op een resultaat dat het opportuniteitsbeginsel onverlet laat. Er bestonden zorgen over de gevolgen dat het Kaderbesluit zou kunnen hebben voor het in Nederland gevoerde beleid met betrekking tot coffeeshops en het bezit van kleine hoeveelheden softdrugs voor eigen gebruik. Volgens de Nederlandse regering moet er echter vanuit worden gegaan dat het regelen van de opsporing en vervolging van strafbare feiten op het gebied van softdrugs ingevolge het Kaderbesluit geheel

¹⁴⁰ T.M.C. Asser Instituut 2005, p. 23-24.

¹⁴¹ Volgens onderzoek van Intraval telde Nederland eind 2014 591 coffeeshops (bron: Bieleman e.a. 2015, p. 9).

¹⁴² T.M.C. Asser Instituut 2005, p. 23-24.

¹⁴³ Geelhoed 2013, p. 366.

aan de lidstaten wordt overgelaten.¹⁴⁴ Ten aanzien van het Kaderbesluit is de Nederlandse inzet geweest dat het slechts verplichtingen tot wetgevend optreden schept, en geen vervolgingsverplichtingen in het leven roept.¹⁴⁵ Derhalve kunnen lidstaten hun eigen strafrechtelijk vervolgingsbeleid voeren. Op deze grond is het dan ook mogelijk om het huidige Nederlandse gedoogbeleid ten aanzien van de verkoop in coffeeshops te voeren waardoor mensen zichzelf kunnen voorzien van kleine hoeveelheden cannabis voor eigen gebruik. De vraag rijst of via deze weg ook de teelt en aanvoer van cannabis in Nederland gereguleerd kan worden gedoogd, zoals neergelegd in het Wetsvoorstel. In het verslag van de Commissie Burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken bij het Europees Parlement¹⁴⁶ is ook te lezen dat Nederland erg volhardend was om het nationale gedoogbeleid te kunnen handhaven.¹⁴⁷ De Commissie stelt vervolgens dat met het Kaderbesluit geen enkele lidstaat wordt gevraagd zijn drugsbeleid te wijzigen en Nederland de coffeeshops kan blijven gedogen. De Raad en de Commissie hebben uitdrukkelijk verklaard dat op dit punt het subsidiariteitsbeginsel toepassing dient te vinden.¹⁴⁸ Ook hierbij komt weer de vraag naar voren of dit tevens kan gelden ten aanzien van het gedogen van de teelt en aanvoer van cannabis ter bevoorrading van bepaalde coffeeshops of dat dit slechts ziet op de consumptie van cannabis. Daarnaast moet worden opgemerkt dat in de toelichting bij het eerste voorstel van het Kaderbesluit ten aanzien van art. 4 Kaderbesluit het volgende is opgenomen: ‘Omdat dit een kaderbesluit is, dat de lidstaten een bepaald resultaat oplegt maar hun de keuze van de vorm en de middelen laat om dit resultaat te bereiken, beschikken de lidstaten, binnen de grenzen van dit kaderbesluit, over een zekere speelruimte bij het aanpassen van hun wetgeving aan deze regels en bij het vaststellen van de zwaarte van de op te leggen straffen.’¹⁴⁹ Hierbij komt mijns inziens de vraag naar voren of de lidstaten, gelet op deze toelichting bij het Kaderbesluit, over voldoende speelruimte beschikken om de teelt en aanvoer van cannabis gereguleerd te gaan gedogen. Meer in het bijzonder rijst de vraag of hieruit is af te leiden dat de Nederlandse

¹⁴⁴ *Kamerstukken II*, 2005/06, 30 339, 3, p. 1-2 (MvT) en zie ook: Geelhoed 2013, p. 377-379.

¹⁴⁵ *Kamerstukken II*, 2005/06, 30 339, 3, p. 1-2 (MvT) en zie ook: Geelhoed 2013, p. 366-368.

¹⁴⁶ Deze commissie van het Europees Parlement houdt zich bezig met de volgende zaken: rechten van de EU-burgers, bestrijding van discriminatie, asiel en migratie, vrij verkeer van personen en samenwerking bij de rechtsgang (bron: website <https://www.europa-nu.nl/id/vh7ykb8bjvyr/ep_commissie_burgerlijke_vrijheden>).

¹⁴⁷ Verslag d.d. 23 februari 2004 over het Voorstel Kaderbesluit illegale drugshandel, p. 7.

¹⁴⁸ Verslag d.d. 23 februari 2004 over het Voorstel Kaderbesluit illegale drugshandel, p. 7.

¹⁴⁹ Toelichting bij het Voorstel Kaderbesluit illegale drugshandel 2001/0114/CNS.

opsporingsinstanties af kunnen zien van vervolging of dat deze zinsnede slechts ziet op speelruimte ten aanzien van de wettelijke maatregelen.

Anderzijds wordt in overweging 9 van de preambule bij het Kaderbesluit het belang van de harmoniserende werking die met de implementatie van het Kaderbesluit wordt beoogd, onderstreept.¹⁵⁰ Overweging 9 luidt als volgt: ‘De doeltreffendheid van de geleverde inspanningen ter bestrijding van de illegale drugshandel, hangt voornamelijk af van het nader tot elkaar brengen van de nationale maatregelen ter uitvoering van dit kaderbesluit’. Op basis hiervan zou men mijns inziens kunnen stellen dat de lidstaten ten aanzien van de bestrijding van illegale drugshandel de nationale regelgeving op elkaar af moeten stemmen. Als wordt gekeken naar de term ‘maatregelen’ kan worden geoordeeld dat dit slechts ziet op de wetgevende maatregelen en niet op de vervolging van strafbare feiten. In dat opzicht lijkt het beoogde Nederlandse gedoogbeleid op het punt van de cannabisteelt ten aanzien van de andere lidstaten in de pas te lopen. Nederland blijft immers de teelt en aanvoer van cannabis strafbaar stellen in nationale wetgeving. Het Wetsvoorstel is daarmee in overeenstemming met de wetgeving van de andere lidstaten en de bepalingen in het Kaderbesluit.

In het kader van de vervolgingsplicht kan tevens worden gekeken naar de EU-drugsstrategie voor de periode 2005-2012 waarin het Europese Kaderbesluit een belangrijke rol speelt. In de strategie is onder andere het volgende opgenomen: ‘Terwijl de strategie het belang benadrukt van gepaste aandacht voor het subsidiariteitsbeginsel, erkent zij ook dat een gemeenschappelijk geloofwaardig drugsbestrijdingsbeleid van de EU alleen mogelijk is als het nationale vervolgingsbeleid in alle lidstaten met elkaar spoort. De lidstaten zullen daarom moeten streven naar samenhangende normen voor hun vervolgingspraktijken.’¹⁵¹ De EU-drugsstrategie 2013-2020 spreekt zich niet expliciet uit over een gemeenschappelijk vervolgingsbeleid voor alle lidstaten. In de recente EU-drugsstrategie is wel duidelijk opgenomen dat rekening wordt gehouden met de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit, gelet op het feit dat de EU-strategie de nationale strategieën een meerwaarde wilt geven.¹⁵² Aangezien de strategie ook het Kaderbesluit illegale drugshandel niet benoemt is

¹⁵⁰ Geelhoed 2013, p. 380 en zie ook: Blom 2006, p. 153.

¹⁵¹ EU-drugsstrategie 2005-2012, 15074/04, p. 14 en zie ook: Blom 2006, p. 151.

¹⁵² EU-drugsstrategie 2013-2020, C 402/1, p. 1.

het lastig om te bepalen welke betekenis de recente strategie aan (de bepalingen opgenomen in) het Kaderbesluit toekent.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft zich in het arrest Pupino¹⁵³ uitgelaten over de vervolgingspraktijken van de lidstaten. Het Hof van Justitie heeft namelijk het volgende opgemerkt: ‘Het zou voor de Unie moeilijk zijn haar taak doeltreffend te vervullen indien het beginsel van loyale samenwerking, dat onder meer inhoudt dat de lidstaten alle passende algemene en bijzondere maatregelen treffen om de nakoming van de voor hen uit het recht van de Europese Unie voortvloeiende verplichtingen te verzekeren, niet tevens gold in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken, die overigens volledig is gegrondvest op de samenwerking tussen de lidstaten en de instellingen’.¹⁵⁴

Daarnaast is in art. 4 lid 1 Kaderbesluit opgenomen dat iedere lidstaat de nodige maatregelen moet nemen om ervoor te zorgen dat de in artikel 2 en 3 bedoelde feiten worden bestraft met doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties. Volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie betekent dit dat Europese wetgeving door de lidstaten doeltreffend, evenredig en afschrikkend moet worden gehandhaafd, en dat overtredingen daarvan op gelijkwaardige wijze moeten worden behandeld als overeenkomstige overtredingen van nationaal recht.¹⁵⁵ Dit leidt volgens het Hof van Justitie tot verplichtingen die zien op strafrechtelijke vervolging.¹⁵⁶ Deze verplichtingen kunnen voortvloeien uit instrumenten ter harmonisatie van materieel strafrecht, waarbij de verplichting om strafrechtelijk op te treden tegen inbreuken niet absoluut is, maar afhankelijk van de mate waarin dit optreden kan bijdragen aan een doeltreffende, evenredige en afschrikkende handhaving.¹⁵⁷ In dat geval zou de eis van evenredige, doeltreffende en afschrikkende straffen, die volgens het Hof van Justitie in het arrest Vo een verplichting tot vervolging kan inhouden, in het verband van het coffeeshopbeleid kunnen leiden tot een verplichting voor de Nederlandse autoriteiten om over te gaan tot strafvervolging.¹⁵⁸ In het arrest Griekse Maïs¹⁵⁹ ging het Hof van Justitie verder, en oordeelde dat een lidstaat onder omstandigheden op grond van art. 4 lid 3 VEU verplicht is om

¹⁵³ HvJ EU 16 juni 2005, C-105/03 (Pupino).

¹⁵⁴ HvJ EU 16 juni 2005, C-105/03, r.o. 42 (Pupino).

¹⁵⁵ Zie HvJ EU, 10 april 2012, C-83/12 (Vo).

¹⁵⁶ Zie HvJ EU, 10 april 2012, C-83/12, r.o. 43 en 44 (Vo).

¹⁵⁷ Geelhoed 2013, p. 369.

¹⁵⁸ Geelhoed 2013, p. 370.

¹⁵⁹ HvJ EU 21 september 1989, 68/88 (Commissie/Griekenland).

een straf- of tuchtrechtelijke vervolging in te stellen als reactie op de schending van het Gemeenschapsrecht.¹⁶⁰ Ingevolge (beperkte) Europese jurisprudentie kan dus in art. 4 lid 1 Kaderbesluit de eis besloten liggen dat geharmoniseerde strafbaarstellingen doeltreffend, evenredig en afschrikkend gehandhaafd moeten worden middels een strafrechtelijke vervolging.¹⁶¹ Dit geldt vooral in geval het een schending van het Gemeenschapsrecht betreft.

3.4 Deelconclusie

Door de inwerkingtreding van het Wetsvoorstel implementatie kaderbesluit drugshandel in 2006 heeft Nederland voldaan aan haar implementatieverplichting. Het Kaderbesluit is daardoor verbindend voor de lidstaten ten aanzien van het te bereiken resultaat, doch wordt aan de nationale instanties de bevoegdheid gelaten om vorm en middelen te kiezen om het resultaat te bereiken.

Mijns inziens bevat het Kaderbesluit een expliciete plicht voor de lidstaten tot strafbaarstelling van activiteiten omtrent softdrugs die zijn neergelegd in art. 2 lid 1 van het Kaderbesluit. Deze verplichting ziet in ieder geval op de teelt en aanvoer van cannabis, waarbij activiteiten ten behoeve van persoonlijk gebruik ingevolge art. 2 lid 2 Kaderbesluit zijn uitgesloten. Omdat het Wetsvoorstel doelt op het gereguleerd gedogen van cannabisteelt, en niet op legaliseren of decriminaliseren,¹⁶² is het Wetsvoorstel mijn inziens op het punt van strafbaarstelling in overeenstemming met het Kaderbesluit.

Ten aanzien van een eventuele vervolgingsplicht is het standpunt van de Nederlandse regering helder. De Nederlandse regering heeft bij de onderhandelingen voor het Kaderbesluit duidelijk gemaakt dat zij in het Kaderbesluit een strafbaarstellingsplicht zien maar geen verplichting tot vervolging. De Europese Commissie heeft het Nederlandse standpunt ook opgemerkt en gesteld dat Nederland de coffeeshops onder het Kaderbesluit kan blijven gedogen. Mijns inziens ziet dit op het huidige gedoogbeleid en daarmee op het kopen of aanwezig hebben van cannabis voor persoonlijk gebruik. Het creëren van gedoogmogelijkheden voor de cannabisteelt, zoals neergelegd in het Wetsvoorstel, is van hele andere orde en is mijns inziens niet mogelijk onder

¹⁶⁰ Geelhoed 2013, p. 163.

¹⁶¹ Geelhoed 2013, p. 372.

¹⁶² Legaliseren betekent dat een gedraging niet langer in strijd is met de wet. Decriminaliseren betekent dat een bepaalde verboden gedraging uit het strafrecht wordt gehaald (bron: Van Dijk 2003, p. 429).

het Europese Kaderbesluit. Gelet op onder andere de jurisprudentie van het Hof van Justitie en de eis van bestraffing met doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties, neergelegd in art. 4 lid 1, bevat het Kaderbesluit ook een vervolgingsplicht voor de lidstaten. Deze plicht geldt niet ten aanzien van activiteiten aan de voordeur van coffeeshops omdat deze activiteiten kleine hoeveelheden voor eigen gebruik betreffen. De uitzondering van persoonlijk gebruik is duidelijk opgenomen in het Kaderbesluit. Daarnaast was er ten tijde van het opstellen van het Kaderbesluit heldere overeenstemming dat Nederland het gedoogbeleid ten aanzien van (de voordeur van) coffeeshops mocht blijven hanteren. De teelt en aanvoer van cannabis ten behoeve van coffeeshops was toen (nog) niet aan de orde en valt ook niet onder de uitzondering van persoonlijk gebruik.

Initiatiefneemster Bergkamp stelt in de memorie van toelichting dat uit overweging 9 van het Kaderbesluit alleen volgt dat de verplichtingen voortvloeiend uit het Kaderbesluit zien op wetgevende maatregelen en niet op het vervolgingsbeleid van een lidstaat.¹⁶³ Mijns inziens gaat initiatiefneemster Bergkamp daarmee te snel voorbij aan de hierboven genoemde invalshoeken waaruit een impliciete vervolgingsverplichting is af te leiden.

¹⁶³ *Kamerstukken II*, 2016/17, 34 165, 7, p. 20 (MvT).

Hoofdstuk 4. De verhouding tussen het Europese Kaderbesluit en de drie algemene belangen

In dit hoofdstuk wordt de verhouding tussen het Kaderbesluit en de drie algemene belangen onderzocht en bezien of de positieve uitwerking van het Wetsvoorstel op de belangen iets kan veranderen aan de verplichtingen voortvloeiend uit het Kaderbesluit. Vervolgens kan in de conclusie een antwoord worden geformuleerd op de vraag of het Wetsvoorstel verenigbaar is met het Kaderbesluit, mede bezien in het licht van de algemene belangen van volksgezondheid, veiligheid en openbare orde.

Op grond van art. 168 VWEU moet bij de bepaling en uitvoering van elk beleid en optreden van de Europese Unie een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid worden verzekerd. Het optreden van de Unie, dat een aanvulling vormt op het nationale beleid, is gericht op verbetering van o.a. de volksgezondheid.¹⁶⁴ Andere uitgangspunten van de Europese Unie komen later in dit hoofdstuk ter sprake. Ten aanzien van art. 168 VWEU rijst de vraag of er vanwege volksgezondheidsbelangen geen extra opportuniteitsruimte is voor Nederland ten aanzien van strafbare handelingen aan de achterdeur van coffeeshops. In art. 167 WvSv is immers opgenomen dat het Openbaar Ministerie op basis van het zogenaamde opportuniteitsbeginsel kan afzien van opsporing en vervolging indien het algemeen belang, zoals bijvoorbeeld de volksgezondheid, hiermee is gediend.¹⁶⁵ In de Aanwijzing Opiumwet is eveneens opgenomen dat het belang van handhaving kan wijken voor het algemeen belang van de volksgezondheid en de handhaving van de openbare orde. Het opportuniteitsbeginsel kan echter in Europese context als problematisch worden ervaren. De effectiviteit van het Europese recht kan immers worden ondermijnd doordat op nationaal niveau weinig of geen prioriteit wordt gegeven aan de handhaving daarvan. Wanneer de autoriteiten van de lidstaten een strafbaar feit constateren dat een Europeesrechtelijk element bezit, en strafrechtelijk optreden om de een of andere reden achterwege laten, wordt het effect dat uitgaat van die Europese regel verminderd. Tussen het recht van de Europese Unie en het Nederlandse opportuniteitsbeginsel bestaat dan ook een duidelijke spanning.¹⁶⁶ Een beperking van het nationale

¹⁶⁴ Blom 2006, p. 147.

¹⁶⁵ Van Kempen en Fedorova 2016, p. 167.

¹⁶⁶ Geelhoed 2013, p. 1-2.

opportuïteitsbeginsel kan voortvloeien uit de vereisten die het Hof van Justitie van de Europese Unie stelt aan de effectieve handhaving van het Europese recht door de lidstaten. De grondslag hiervoor wordt gevonden in het vereiste van loyale uitvoering van het Unierecht, opgenomen in art. 4 lid 3 VEU. Zoals eerder al genoemd moeten de lidstaten volgens het Hof van Justitie op grond van art. 4 lid 3 VEU zorgen dat op het begaan van een strafbaar feit doeltreffende, afschrikkende en proportionele sancties zijn gesteld. Ook moeten de lidstaten tegen inbreuken die op het Europese recht worden gemaakt even actief optreden als tegen vergelijkbare inbreuken op nationaal recht. Dat kan zo ver gaan, dat een lidstaat volgens het Hof op grond van dit vereiste verplicht is strafrechtelijke vervolging in te stellen.¹⁶⁷ Dit vereiste kan er echter ook op duiden dat toepassing van het opportuïteitsbeginsel op Europese strafbaarstellingen in beginsel niet in strijd komt met het Europese recht als die toepassing maar op gelijke wijze plaatsvindt als bij strikt nationale strafbaarstellingen.¹⁶⁸

Zoals reeds uiteengezet heeft het Hof van Justitie aan kaderbesluiten een dwingend karakter toegekend, in die zin dat zij verbindend zijn voor de lidstaten ten aanzien van het te bereiken resultaat. Aan de nationale lidstaten wordt echter de bevoegdheid gelaten om vorm en middelen te kiezen om het resultaat te bereiken. Op deze grond kan wellicht worden gesteld dat de lidstaten zelf hun (vervolgings-)beleid mogen bepalen als daarmee een en hetzelfde resultaat wordt bereikt. Aangezien het Wetsvoorstel beoogt via een gesloten en belastingplichtige coffeeshopketen criminelen te weren, wordt daarmee getracht hetzelfde resultaat te bereiken als het Kaderbesluit tot doel heeft. Met het Wetsvoorstel wordt immers beoogd door een gesloten en belastingplichtige coffeeshopketen meer te kunnen inzetten op de aanpak van de niet-gedoopte telers en handelaren en daardoor de illegale drugshandel beter te kunnen bestrijden. Daarnaast wordt ingevolge het Wetsvoorstel de illegale drugshandel op zo'n manier bestreden dat daarmee de algemene belangen van volksgezondheid, veiligheid en openbare orde beter worden gewaarborgd. Ook de ratio van het Kaderbesluit ziet op de bestrijding van illegale drugshandel ten behoeve van o.a. de volksgezondheid en veiligheid.¹⁶⁹ De ratio achter het Nederlandse drugsbeleid lijkt dan ook in het geheel niet op gespannen voet te staan met de doelstellingen van het Kaderbesluit.¹⁷⁰ Anderzijds kan tenslotte worden gesteld dat als de

¹⁶⁷ HvJ EU, 10 april 2012, C-83/12 (Vo).

¹⁶⁸ Van Kempen 2006, p. 93.

¹⁶⁹ Vgl. Preambule Kaderbesluit illegale drugshandel 2004/757/JBZ.

¹⁷⁰ Geelhoed 2013, p. 384.

Nederlandse wetgeving vergelijkbare uitgangspunten laat zien als het Europese Kaderbesluit, dit nog niet betekent dat de uitvoering daarvan conform Europese doelstellingen is. Volgens mij kan op dit punt echter worden beredeneerd dat Nederland via zijn eigen vorm en middelen hetzelfde resultaat wil en kan bereiken als waar het Kaderbesluit toe verplicht. In dat licht zou het op nationaal niveau afzien van vervolging en gereguleerd gedogen van de teelt en aanvoer van cannabis aldus kunnen onder het Kaderbesluit.

In het licht van de discussie over gedogen zou het gedoogbeleid inzake de cannabisteelt ook kunnen worden verdedigd op basis van het onderscheid tussen wet en recht. Hoewel enerzijds de wet (en ook de Europese regelgeving) strafrechtelijke vervolging lijkt voor te schrijven, zijn er anderzijds belangen die opwegen tegen handhaving en die aanzetten tot gedogen. De algemene belangen van volksgezondheid, veiligheid en openbare orde, die beter worden gewaarborgd middels een succesvol gedoogbeleid, prevaleren mijns inziens boven een strikte handhaving van de Opiumwet. Het gedoogbeleid geeft uitdrukking aan de principiële opvatting dat het niet aan de overheid is om door middel van strafrechtelijke vervolging in te grijpen in een gewoonte, een behoefte, een keus die toekomt aan het individu.¹⁷¹ Het gedoogbeleid geeft voorts uitdrukking aan het principiële bezwaar tegen een ongelijke benadering van enerzijds softdrugs, en anderzijds evenzeer verslavende en ongezonde genotmiddelen als tabak en alcoholhoudende dranken.¹⁷² Mijns inziens is het gedoogbeleid een middenweg tussen enerzijds de wens om te voldoen aan internationale verplichtingen, ook al is men het niet met alle aspecten van die afspraken eens, en anderzijds de wens om in eigen land dat beleid te voeren waarvan men meent dat het de belangen van de betrokkenen (o.a. de volksgezondheid, veiligheid en openbare orde) het beste dient.¹⁷³

In art. 67 VWEU is een ander uitgangspunt van de Europese Unie opgenomen, namelijk dat de Europese Unie een ruimte is waarin de grondrechten en verschillende rechtsstelsels en -tradities van de lidstaten worden geëerbiedigd. Art. 82 VWEU spreekt ook over de mogelijke onderlinge aanpassing van wettelijke bepalingen van de lidstaten, dat spoort met het algemene ten aanzien van harmonisatie terughoudende karakter uit art. 67 VWEU. Ingevolge art. 83 VWEU moet de uitbreiding van de lijst met voor harmonisatie vatbare strafbare feiten voldoen

¹⁷¹ Van Dijck 2003, p. 454-456.

¹⁷² Van Dijck 2003, p. 454-456.

¹⁷³ Van Dijck 2003, p. 454-456.

aan de eis dat het gaat om “bijzonder zware vormen van criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie die voortvloeit uit de aard of de gevolgen van de strafbare feiten of uit bijzondere noodzaak om deze op gemeenschappelijke basis te bestrijden.” Hieruit is af te leiden dat er geen Europees streven naar een algehele harmonisatie van het straf- en strafprocesrecht bestaat.¹⁷⁴ Dat komt overeen met het terughoudende standpunt van de Europese Unie ten aanzien van de beginselen van bevoegdheidstoedeling, subsidiariteit en proportionaliteit (art. 5 VEU) en met de wensen van de verschillende lidstaten (voorkeur voor wederzijdse erkenning, in beginsel gesloten lijst van voor harmonisatie vatbare delicten, minimumnormen etc).¹⁷⁵ Bovendien kan in dit verband ook worden gekeken naar art. 276 VWEU in combinatie met art. 72 VWEU, waaruit is af te leiden dat de EU de uitoefening van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid onverlet laat. Deze bepaling is een verlengstuk van de algemene verplichting van de Unie om de ‘essentiële staatsfuncties van de lidstaten, waaronder de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de nationale veiligheid, te eerbiedigen’ (art. 4 lid 2 VEU).¹⁷⁶ Het is belangrijk om op te merken dat we in Europa te maken hebben met individuele, onafhankelijke staten. Iedere lidstaat heeft zijn eigen onderscheidende cultuur, taal en rechtssysteem die zijn ontstaan over een lange periode van gebruiken en die een weerspiegeling vormen van de nationale cultuur. Unificatie¹⁷⁷ lijkt mij dan ook onwenselijk.¹⁷⁸

Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft hieromtrent in het arrest Josemans¹⁷⁹ een relevante uitspraak gedaan. Het arrest ging over het volgende. De coffeeshop van de heer Josemans werd tijdelijk gesloten omdat niet-Nederlanders cannabis hadden gekocht in zijn coffeeshop. Josemans voldeed daardoor niet aan de voorwaarde van het ingezetenen criterium (I). Josemans stapte naar de Europese rechter met de klacht dat het niet mogen verkopen van cannabis aan niet-Nederlanders een oneerlijke behandeling betrof. Het Hof van Justitie oordeelde als volgt: ‘Aan de lidstaten kan niet de mogelijkheid worden ontzegd om het doel van bestrijding van het drugstoerisme en de daarmee gepaard gaande overlast na te streven met de

¹⁷⁴ Reestman en Goudappel 2009, p. 170.

¹⁷⁵ Hullu, p. 43-45.

¹⁷⁶ Goudappel 2009, p. 175.

¹⁷⁷ Binnen alle nationale wetgevingen in de EU-lidstaten gelijke regels laten gelden.

¹⁷⁸ Schutte 2000.

¹⁷⁹ HvJ EU, 16 december 2010, C-137/09 (Josemans).

invoering van algemene regels die door de nationale autoriteiten zonder moeilijkheden kunnen worden gehandhaafd en gecontroleerd.’¹⁸⁰ En vervolgt: ‘In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat een regeling als die aan de orde in het hoofdgeding geschikt is om de verwezenlijking van het doel van bestrijding van het drugstoerisme en de daarmee gepaard gaande overlast te waarborgen, en niet verder gaat dan voor het bereiken daarvan noodzakelijk is.’¹⁸¹ Concluderend: ‘Een regeling als aan de orde in het hoofdgeding is aan te merken als een beperking van het in het EG-verdrag verankerde vrij verrichten van diensten. Deze beperking wordt evenwel gerechtvaardigd door het doel om het drugstoerisme en de daarmee gepaard gaande overlast tegen te gaan.’ Gelet op dit arrest kan wellicht worden gesteld dat met de gedoogbepalingen zoals neergelegd in het Wetsvoorstel art. 4 van het Europese Kaderbesluit weliswaar wordt beperkt, maar deze beperking wordt gerechtvaardigd door het doel om illegale drugshandel te bestrijden en de algemene belangen van volksgezondheid, veiligheid en openbare orde beter te waarborgen.

Concluderend dient te worden opgemerkt dat er mijns inziens voor de lidstaten een verplichting tot handhaving van het Europese recht bestaat. De doelstellingen van het Europese recht inzake drugsbestrijding zullen door de lidstaten op loyale wijze moeten worden omgezet in daadwerkelijke handhavingsinspanningen. Dit hoeft echter het nationale opportuniteitsbeginsel niet in de weg te staan; de coffeeshops vormen een duidelijk grensgeval. Het opportuniteitsbeginsel kan mijns inziens worden toegepast als daarmee het door de Europese Unie gestelde doel voorop blijft staan. Op grond van de algemene belangen van volksgezondheid, veiligheid en openbare orde kan Nederland dan ook afzien van vervolging van de in het Kaderbesluit strafbaar gestelde handelingen omtrent de teelt en aanvoer van cannabis.

¹⁸⁰ HvJ EU, 16 december 2010, C-137/09, r.o. 82 (Josemans), en vgl: HvJ EU, 10 februari 2009, C-110/05 r.o. 67 (Commissie/Italië) en HvJ EU, 4 juni 2009, C-142/05, r.o. 36 (Mickelsson en Roos).

¹⁸¹ HvJ EU, 16 december 2010, C-13709, r.o. 83 (Josemans).

Conclusie

Het Nederlandse drugsbeleid kenmerkt zich door een zogenaamde scheiding der markten. In beginsel zijn alle handelingen en activiteiten omtrent harddrugs en softdrugs in de Opiumwet strafbaar gesteld. Ten aanzien van softdrugs geldt in Nederland echter een (gedeeltelijk) gedoogbeleid dat grotendeels vorm heeft gekregen door het ontstaan van coffeeshops. Coffeeshops mogen namelijk onder de AHOJGI-voorwaarden cannabisproducten verkopen. Het Nederlandse gedoogbeleid zorgt dat zij daar in beginsel niet strafrechtelijk voor kunnen worden vervolgd. Alhoewel de verkoop van kleine hoeveelheden cannabis in coffeeshops wordt gedoogd, wordt de teelt van cannabis en de bevoorrading van coffeeshops niet gedoogd.

Het Wetsvoorstel gesloten coffeshopketen is erop gericht naast de verkoop aan de voordeur van coffeeshops ook handelingen ten aanzien van de achterdeur van coffeeshops gereguleerd te gedogen. Voor enkele specifieke gedragingen die zijn gerelateerd aan de teelt en aanvoer van hennep en hasjesj voor coffeeshops in gemeenten die deze verkoop toestaan, worden onder strenge voorwaarden wettelijke gedoogmogelijkheden gecreëerd. De Minister van VWS kan besluiten dat bepaalde handelingen die zijn gerelateerd aan de teelt en aanvoer van cannabis worden gedoogd. Hierdoor ontstaat een gesloten en gecontroleerde belastingplichtige coffeshopketen.

Mijns inziens heeft het Wetsvoorstel een positieve uitwerking op de algemene belangen van volksgezondheid, veiligheid en openbare orde. Een gecontroleerde coffeshopketen komt de kwaliteit van (het proces van) de cannabis ten goede. Er kan immers meer toezicht en controle plaatsvinden. Ten aanzien van het algemeen belang van veiligheid kan het gedogen van cannabisteelt o.a. bijdragen aan vermindering van woningbranden als gevolg van illegale kwekerijen en het stellen van brandveiligheidseisen aan de technische (kweek-)installaties. Middels de regulering van de teelt en aanvoer van cannabis wordt bovendien een duidelijk onderscheid gecreëerd tussen gedoogde en niet-gedoogde teelt. Hierdoor kan gerichtere handhaving plaatsvinden en wordt de hennepsteelt minder aantrekkelijk voor niet-gedoogde telers en handelaren. Dit komt tenslotte de openbare orde ten goede.

Om te beoordelen of het Wetsvoorstel verenigbaar is met het Kaderbesluit is eerst onderzocht of en zo ja, hoe het Kaderbesluit doorwerkt in de Nederlandse rechtsorde. Aangezien

het Kaderbesluit in Nederland in de nationale regelgeving is geïmplementeerd via de Wet Implementatie Kaderbesluit drugshandel wordt aan het Kaderbesluit een dwingend karakter toegekend. Ingevolge de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie is het daarmee verbindend voor de lidstaten ten aanzien van het te behalen resultaat. Vervolgens is onderzocht of het Kaderbesluit een verplichting tot strafbaarstelling en vervolging bevat. Mijns inziens is in het Kaderbesluit expliciet opgenomen dat de lidstaten verplicht zijn bepaalde gedragingen ten aanzien van softdrugs strafbaar te stellen in hun nationale wetgeving. Het Wetsvoorstel is op dit punt dan ook in overeenstemming met het Kaderbesluit aangezien de strafbaarstellingen in de Opiumwet van kracht blijven. Gelet op onder andere de jurisprudentie van het Hof van Justitie en de eis van bestraffing met doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties, neergelegd in art. 4 lid 1, bevat het Kaderbesluit naar mijn mening ook een vervolgingsverplichting voor de lidstaten.

Om tot een concluderend antwoord op de centrale onderzoeksvraag te komen is in hoofdstuk vier gezien hoe de drie algemene belangen zich verhouden tot het Kaderbesluit. Hiervoor was het noodzakelijk om te kijken of Nederland het opportuniteitsbeginsel ten aanzien van de vervolgingsverplichting kon toepassen, ondanks dat het op gespannen voet staat met het EU-recht. Aangezien het Wetsvoorstel én het Kaderbesluit allebei zien op de bestrijding van illegale drugshandel ten behoeve van o.a. de volksgezondheid, veiligheid en openbare orde wordt door beide hetzelfde resultaat beoogd. Bovendien kan op basis van verschillende artikelen in het VEU en VWEU worden gesteld dat aan de lidstaten een bepaalde mate van beleidsvrijheid behoort toe te komen. Op basis van het opportuniteitsbeginsel kan Nederland dus afzien van vervolging en de teelt en aanvoer van cannabis onder strenge voorwaarden gedogen.

Gelet op al het voorgaande moet het gedoogbeleid en de daarmee samenhangende drie algemene belangen prevaleren boven een strikte handhaving van de Opiumwet. Concluderend is het Wetsvoorstel gesloten coffeeshopketen dan ook verenigbaar met het Europese Kaderbesluit illegale drugshandel, mede gelet op de algemene belangen van volksgezondheid, veiligheid en openbare orde. Het Wetsvoorstel gesloten coffeeshopketen kan mijns inziens worden beschouwd als een geoorloofd pad naar de achterdeur.

Het (verder) gedogen, reguleren of legaliseren van softdrugs is naar mijn mening een onvermijdelijke trend. Blijven ontkennen dat er iets mis is met het systeem en de internationale

verdragen en Europese regelgeving leidt louter tot een hogedrukketel. Ter afsluiting wil ik hier dan ook graag de volgende opmerkingen maken.

- De betekenis van een kaderbesluit en dan meer specifiek het Kaderbesluit illegale drugshandel verdient verheldering. De Europese Unie dient te verduidelijken of kaderbesluiten ook verplichten tot handhaving als dat niet expliciet in de tekst is opgenomen.
- De volgende vragen behoeven mijns inziens dan ook nader onderzoek. Wat is de relatie tussen het nationale opportuniteitsbeginsel en Europese regelgeving zoals een kaderbesluit? En meer specifiek, kan het Kaderbesluit illegale drugshandel wijken voor algemene (inter-)nationale belangen van de lidstaten? Zo ja, onder welke voorwaarden?

Verantwoording

Geraadpleegde literatuur

Bieleman en Snippe 2006

B. Bieleman en J. Snippe, Coffeeshops en criminaliteit, in: Coffeeshops en cannabis, *Justitiële verkenningen*, jrg. 32, nr. 1 2006.

Bleichrodt en Vegter 2016

F.W. Bleichrodt en P.C. Vegter, *Sanctierecht*, Wolters Kluwer: Deventer 2016.

Blom 2006

T. Blom, 'Coffeeshops, gedoogbeleid en Europa', in: Coffeeshops en cannabis, *Justitiële verkenningen*, jrg. 32, nr. 1 2006.

Van den Brink 2008

W. van den Brink, Forum: decriminalization of cannabis. *Current Opinion in Psychiatry* 2008.

Brouwer en Schilder 2012

J.G. Brouwer en J. Schilder, 'Over de grenzen van gedogen. Het failliet van de B en de I in het coffeeshopbeleid', *NJB* 2012/2530.

Van de Bunt 2006

H.G. van de Bunt, Hoe stevig zijn de fundamenten van het cannabisbeleid? in: Coffeeshops en cannabis, *Justitiële verkenningen*, jrg. 32, nr. 1 2006.

Buruma 2010

Ybo Buruma, *Internationaal en Europese perspectief*, 2010, te raadplegen via:

<http://www.coffeeshopbond.nl/wp-content/uploads/internationaal-en-Europese-perspectief.pdf>

Van Dijck 2003

M. van Dijck, *Gedogen. Over vermogen en onvermogen tot handhaving van wet en recht*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2003.

Dufour 2006

R. Dufour, Van oorlog naar regulering, in: *Coffeeshops en cannabis, Justitiële verkenningen*, jrg. 32, nr. 1 2006.

Endedijk e.a. 2016

B. Endedijk, J. Meeus en E. Wittenberg, Zachte G, harde criminelen, *NRC* 16 april 2016.

Fedorova 2016

M. Fedorova, De ‘achterdeur-problematiek’ van de coffeeshops in de rechtspraak: wetgever helpt de strafrechter uit de spagaat, *DD* 2016.

Fijnaut 2009

C. Fijnaut, ‘Een nuchtere kijk op de Hollandse coffeeshop’, *Socialisme en Democratie* 2009.

Geelhoed 2008

W. Geelhoed, ‘Europeesrechtelijke eisen aan de beslissing omtrent de omvang van de vervolging’, in: J.H. Crijns, P.P.J. van der Meij & J.M. ten Voorde (red.), *De waarde van waarheid. Opstellen over waarheid en waarheidsvinding in het strafrecht*, Boom Juridische Uitgevers 2008.

Geelhoed 2013

W. Geelhoed, *Het opportuniteitsbeginsel en het recht van de Europese Unie: een onderzoek naar de betekenis van strafvorderlijke beleidsvrijheid in de geëuropeaniseerde rechtsorde*, Deventer: Kluwer 2013.

Groenhuijsen 2013

M. Groenhuijsen, Van coffeeshop naar drugscafé? Enkele voetnoten bij de slepende discussie over het huidige Nederlandse drugsbeleid, *DD* 2013.

Hennekens 2013

H. Hennekens, *Grenzen aan het opportuniteitsbeginsel. Een verkenning in relatie tot het drugsbeleid*, in: A.J. Machielse, *Ad hunc modum. Opstellen over materieel strafrecht*, Deventer: Kluwer 2013.

De Hullu 2015

J. de Hullu, *Materieel strafrecht, Over algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid naar Nederlands recht* Wolters Kluwer: Deventer 2015.

Van Kempen 2006

P.H.P.H.M.C. van Kempen, *Communautaire doorwerking en straf(proces)recht*, in: M.J. Borgers, F.G.H. Kristen en J.B.H.M. Simmelink, *Implementatie van kaderbesluiten*, Wolf Legal Publishers 2006.

Maalsté e.a. 2010

N.J.M. Maalsté, G.J.M. van den Brink, G.J. Brouwer en A.E. Schilder, *Juridische en praktische Haalbaarheid van 'Limburg trekt zijn grens'*, Universiteit van Tilburg 2010.

Reestman en Goudappel 2009

J.H. Reestman en F.A.N.J. Goudappel, *Het verdrag van Lissabon en de Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht*, in: R.H. van Ooik en R.A. Wessel, *De Europese Unie na het Verdrag van Lissabon*, Deventer: Kluwer 2009.

Schutte 2000

J.J.E. Schutte, *Unification and Harmonisation of Criminal Procedures in the European Union*, in: J.F. Nijboer en W.J.J.M. Sprangers, *Harmonisation in Forensic Expertise*, Amsterdam 2000.

Visch 2009

S. Visch, *Kaderbesluiten en het Nederlandse strafrecht; strategieën en beginselen*, Raad van State 2009.

Kamerstukken

Kamerstukken II, 2016/17, 34 165, 7 (MvT).

Kamerstukken II, 2016/17, 34 165, 6.

Kamerstukken II, 2015/16, 34 399 XVI, 2.

Kamerstukken II, 2014/15, 34 165, 8.

Kamerstukken II, 2014/15, 34 165, 2 (MvT).

Kamerstukken II, 2005/06, 30 339, 3 (MvT).

Kamerstukken II, 2005/06, 30 339, 2.

Kamerstukken II, 2001/02, 22 112, 213.

Kamerbrief II, Toezeggingen coffeeshopbeleid, Ministerie van Veiligheid en Justitie, 18 december 2013.

Hoofdpijnenbrief drugsbeleid, 11 september 2009, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Jurisprudentie

HvJ EU, 10 april 2012, C-83/12 (Vo).

HvJ EU, 4 juni 2009, C-142/05 (Mickelsson en Roos).

HvJ EU, 10 februari 2009, C-110/05 (Commissie/Italië).

HvJ EU, 16 juni 2005, C-105/03 (Pupino).

HvJ EU, 21 september 1989, 68/88 (Commissie/Griekenland).

HvJ EU, 15 juli 1964, nr. 6-64 (Costa Enel).

Wet- en regelgeving

Aanwijzing Opiumwet 2015A003

College van procureurs-generaal openbaar ministerie, ‘Aanwijzing Opiumwet (2015A003)’, Stcrt. 2015, i.w.t. 1 maart 2015.

Richtlijn voor strafvordering Opiumwet 2016R007

College van procureurs-generaal openbaar ministerie, ‘Richtlijn voor strafvordering Opiumwet, softdrugs’ (2016R007), Stcrt. 2016/23647, i.w.t. 1 juni 2016.

Gemeenschappelijk Optreden 1996/750/JBZ

Gemeenschappelijk Optreden 1996/750/JBZ van 17 december 1996 door de Raad aangenomen op basis van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, 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 (PbEU 1996, L 342).

Het Schengenacquis 1985

Het Schengenacquis - Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de

controles aan de gemeenschappelijke grenzen (PbEU 2000, L 239).

Kaderbesluit 2004/757/JBZ

Kaderbesluit 2004/757/JBZ van 25 oktober 2004 betreffende de vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van de illegale drugshandel (PbEU 2004, L 335/8).

Verslag d.d. 23 februari 2004 over het Voorstel Kaderbesluit illegale drugshandel

Verslag over het Voorstel Kaderbesluit illegale drugshandel, Brussel: Europese Parlement, Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken, Rapporteur A.M. Oostlander, A5- 0095/2004, 23 februari 2004.

Toelichting bij het Voorstel Kaderbesluit illegale drugshandel 2001/0114/CNS

Toelichting bij het Voorstel voor een Kaderbesluit 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 de illegale drugshandel (PbEU nr. 304 E van oktober 2001, CNS 2001/0114).

Protocol betreffende de overgangsbepalingen C 326/1 (nr. 36)

Protocol (nr. 36) betreffende de overgangsbepalingen bij het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PbEU 2012, C 326/1).

EU-drugsstrategie 2005-2012, 15074/04

EU-drugsstrategie 2005-2012, Council of the European Union, Brussel 22 november 2014, 15074/04.

EU-drugsstrategie 2013-2020, C 402/1

EU-drugsstrategie 2013-2020, Council of the European Union, Brussel 20 december 2012, PbEU C 402/1.

Overige bronnen

Alternatieven voor de aanpak van drugs 2014

Alternatieven voor de aanpak van drugs, Achtergrondstudie ten behoeve van een actieplan, Stichting Maatschappij en Veiligheid 2014.

Bieleman e.a. 2014

B. Bieleman, R. Mennes en M. Sijstra, *Coffeeshops in Nederland 2014: Aantal coffeeshops en gemeentelijk beleid 1999-2014*, Groningen-Rotterdam IntraVal 2015.

Europees Drugsrapport 2016

Europees Drugsrapport. Trends en ontwikkelingen, Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving 2016

Factsheet Hennepteelt 2013

Factsheet Hennepteelt - Politie Parteon 2013.

Geen deuren maar daden 2009

Geen deuren maar daden, nieuwe accenten in het Nederlands drugsbeleid, Adviescommissie Drugsbeleid 2009.

Georganiseerde Hennepteelt 2009

Georganiseerde Hennepteelt, Criminaliteitsbeeldanalyse 2009, KLPD - Dienst Nationale Recherche.

Het groene goud 2008

Het groene goud, Verslag van een onderzoek naar de cannabissector voor het Nationaal dreigingsbeeld 2008, KLPD – Dienst IPOL.

Jaarbericht Trimbos-instituut 2016

Trimbos-instituut, *Jaarbericht Nationale Drugs Monitor 2016*.

T.M.C. Asser Instituut 2005

T.M.C. Asser Instituut, *Experimenteren met het Gedogen van de Teelt van Cannabis ten Behoeve van de Bevoorrading van Coffeeshops – Internationaal rechtelijke en Europese rechtelijke aspecten*, Den Haag 2005.

Van Kempen en Fedorova 2014

P.H.P.H.M.C. van Kempen en M.I. Fedorova, *Rapport Internationaal recht en cannabis*, WODC 2014.

Van Kempen en Fedorova 2016

P.H.P.H.M.C. van Kempen en M.I. Fedorova, *Rapport Internationaal recht en cannabis II*, WODC 2016.

Spapens e.a. 2007

A.C.M. Spapens, H.G. van de Bunt en L. Rastovac, *De wereld achter de wietteelt*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.

Websites

Website Stop Hennepteelt, te raadplegen via: <www.stophennepteelt.nl/> (laatst geraadpleegd 27 maart 2017).

Website Europa-nu, te raadplegen via: <www.europa-nu.nl/communautair> (laatst geraadpleegd 30 maart 2017).

Website Parlement & Politiek, te raadplegen via: <www.parlement.com/> (laatst geraadpleegd 5 april 2017).