



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

De minister van Justitie en Veiligheid
Prof. mr. F.B.J. Grapperhaus
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Afdeling Strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (088) 361 00 00
f (088) 361 00 22
www.rechtspraak.nl

datum 28 maart 2018
doorkiesnummer
e-mail wetgeving.rvdv@rechtspraak.nl
ons kenmerk UIT 10876 STRA/RB
uw kenmerk 2197278
bijlage(n) 1
onderwerp Advies concept-wetsvoorstel uniform experiment gesloten
coffeeshopketen

Geachte heer Grapperhaus,

Bij brief van 6 februari 2018, kenmerk 2197278, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het concept-wetsvoorstel uniform experiment gesloten coffeeshopketen (het 'Wetsvoorstel').

HET WETSVOORSTEL

Met het Wetsvoorstel wordt beoogd een uniform experiment met de teelt en verkoop van hennep voor recreatief gebruik in een gesloten coffeeshopketen te realiseren. Het biedt de Minister voor Medische Zorg een grondslag om één of meer telers aan te wijzen die ten behoeve van dit experiment hennep zullen telen en een grondslag voor de Minister van Justitie en Veiligheid om zes tot tien (middel)grote gemeenten, die daartoe een verzoek doen, aan te wijzen als deelnemers aan het experiment, zodat via de in deze gemeentes gelegen coffeeshops de hennep legaal kan worden verkocht.

Voor de duur van het experiment wordt afgeweken van de bestaande wet- en regelgeving. Die afwijking betekent in dit geval dat het krachtens de Opiumwet verboden karakter van handelingen die noodzakelijk zijn voor de teelt en verkoop van hennep en die derhalve onder de huidige Opiumwet strafbaar zijn gesteld (art. 3, onder B en C) vervalt voor zover die handelingen worden verricht in het kader van het experiment. Indien de voorschriften van het experiment niet worden nageleefd, is de opheffing van het verboden karakter niet meer van toepassing. Dat heeft tot gevolg dat de strafbaarstellingen van de Opiumwet in volle omvang van toepassing zijn en het in de Opiumwet opgenomen handhavingsinstrumentarium kan worden ingezet om naleving af te dwingen of overtredingen te bestraffen.

Een adviescommissie wordt gevraagd advies uit te brengen over de meer specifieke invulling van het experiment, waaronder ten aanzien van de teelt, de selectie van de gemeenten, preventie en toezicht en handhaving. Het advies zal worden gebruikt bij het opstellen van een algemene maatregel van bestuur (hierna 'de amvb'), waarin het experiment nader wordt uitgewerkt (art. 5 van het Wetsvoorstel). In de

datum 28 maart 2018
kenmerk UIT 10876 STRA/RB
pagina 2 van 6

amvb zal onder meer worden voorzien in selectiecriteria en een selectieprocedure voor de aanwijzing van de deelnemende gemeenten door de minister van Justitie en Veiligheid.

Het Wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om een of meer telers aan te wijzen die uitsluitend ten behoeve van het uniforme experiment hennep telen en moeten zorgen voor een betrouwbaar product, waarvan de kwaliteit en samenstelling door hen op deskundige wijze wordt vastgesteld. Daarvoor zal een Europese aanbestedingsprocedure worden gevolgd.

In de amvb worden eisen opgenomen die moeten worden nageleefd door de deelnemende telers, gemeenten en coffeeshops. Artikel 6 van het Wetsvoorstel biedt de grondslag voor het aanwijzen van een toezichthouder.

Na een voorbereidingsfase start de experimenteerfase waarin het experiment wordt uitgevoerd. Deze fase beslaat vier jaar. Na die vier jaren experimenteren volgt de afbouwfase die binnen zes maanden moet zijn afgerond. Dan is de situatie hersteld zoals deze bestond vóór het experiment. Gedurende het experiment blijft het huidige coffeeshopbeleid onverkort van kracht in alle gemeenten met coffeeshops die niet deelnemen aan het experiment.

Het Wetsvoorstel voorziet in de instelling van een Evaluatiecommissie uniform experiment gesloten coffeeshopketen (artikel 7 van het Wetsvoorstel) met als taken het volgen en evalueren van het experiment en het daarover verslag uitbrengen.

Volgens de Memorie van Toelichting (hierna: 'de MvT') bij het Wetsvoorstel beseft de regering dat het experiment op gespannen voet staat met internationale regelgeving (p. 5-6). De regering acht een tijdelijke afwijking daarvan desondanks verantwoord nu de inhoud en de duur van het experiment, alsmede de wetenschappelijke evaluatie wettelijk wordt verankerd, waardoor verzekerd is dat het experiment niet kan leiden tot een onomkeerbare situatie.

De Tweede Kamer heeft op 22 februari 2017 het initiatiefwetsvoorstel 'Wet gesloten coffeeshopketen' aangenomen (Kamerstukken I 2017-2018, 34 165, nr. C). Dit initiatiefwetsvoorstel regelt het gedogen van de teelt en verkoop van hennep en hasjiesj via een gesloten coffeeshopketen. De initiatiefneemster heeft de Eerste Kamer medegedeeld dat zij de beantwoording van het voorlopig verslag aanhoudt, in afwachting van de uitwerking van het experiment als bedoeld in dit Wetsvoorstel.¹

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.²

¹ Kamerstukken I 2017-2018, 34 165, nr. C.

² De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechteren zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

datum 28 maart 2018
kenmerk UIT 10876 STRA/RB
pagina 3 van 6

ADVIES

Verhouding tot internationale regelgeving

In de MvT wordt erkend dat het Wetsvoorstel op gespannen voet staat met internationale regelgeving. De Raad is van oordeel dat de motivering in de MvT om hieraan voorbij te gaan niet op voorhand overtuigt. Tegen de diverse bestuursrechtelijke besluiten die kunnen voortvloeien uit dit wetsvoorstel staat bezwaar en beroep open, met name ook van derde-belanghebbenden. De kans is groot dat zij zich zullen beroepen op de internationale verdragen waarmee dit Wetsvoorstel, ook volgens de regering, in strijd is. Niet onaannemelijk is dat de verenigbaarheid van dit Wetsvoorstel met deze internationale verdragen via deze weg aan de rechter zal worden voorgelegd.

Afwijking van het materieel strafrecht

Met het Wetsvoorstel wordt ten aanzien van handelingen die worden verricht in het kader van het experiment een uitzondering gemaakt op het materiële strafrecht en dat is uitzonderlijk. Het is niet ondenkbaar dat in strafrechtelijke procedures tegen hennep telers die niet aan het experiment deelnemen een beroep zal worden gedaan op strijd met het gelijkheidsbeginsel en het verbod op willekeur. De Raad mist hierover in de MvT een beschouwing.

Bestuursrechtelijke rechtsbescherming

De Raad merkt op dat in de MvT aandacht aan de bestuursrechtelijke aspecten van het Wetsvoorstel ontbreekt. De in artikel 4 van het Wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid voor de ministers om een aanvraag tot deelname aan het experiment af te wijzen en/of een aanwijzing in te trekken voldoet volgens de Raad aan de vereisten van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en kan naar verwachting in de meeste gevallen worden aangemerkt als een appellabel besluit. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is de mogelijke samenloop tussen de bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen een intrekking en de strafrechtelijke handhaving van een overtreding van de voorschriften die tot de intrekking heeft geleid. De Raad adviseert u een nadere toelichting in de MvT te geven.

De Raad constateert dat een substantieel deel van de regelgeving rondom het experiment nadere uitwerking krijgt in de nog op te stellen amvb. Daardoor is op dit moment onduidelijk op welke wijze het rechtszekerheids- en het gelijkheidsbeginsel zullen worden gewaarborgd. De wijze van selectie van gemeenten, telers en coffeeshops kan een bron van (veel) bestuursrechtelijke geschillen vormen. Daarom verzoekt de Raad u te zijner tijd ook het ontwerp van de amvb aan hem ter advisering voor te leggen.

Handhaving

Gezien het bestuursrechtelijke karakter van de bevoegdheden zal ook het daarbij behorende sanctierecht van toepassing zijn. De wet zal daardoor bestuursrechtelijk kunnen worden gehandhaafd door onder meer het opleggen van een last onder dwangsom of bestuursdwang. Het kan daarbij niet alleen gaan om door toezichthouders op eigen waarneming geconstateerde overtredingen, maar ook om verzoeken om

datum 28 maart 2018
kenmerk UIT 10876 STRA/RB
pagina 4 van 6

handhavend op te treden van derde-belanghebbenden indien zij menen dat niet in overeenstemming met artikel 5, eerste en tweede lid, van het Wetsvoorstel wordt gehandeld.

De Raad werpt de vraag op hoe de toezichthouder zal omgaan met overtredingen van de voorwaarden van het experiment. Is het dan gelijk 'einde oefening' of wordt een glijdende schaal gehanteerd van mogelijke overtredingen met bijbehorende sancties? De Raad mist ook op dit punt een nadere toelichting in de MvT.

Aanbesteding

Het is de Raad uit de toelichting op het Wetsvoorstel niet duidelijk waarom voor de aanwijzing van telers wordt gekozen voor een Europese aanbestedingsprocedure. Wordt telers gevraagd een aanvraag voor een vergunning te doen of moet een offerte worden uitgebracht en volgt dan pas de aanvraagprocedure? En hoe verhoudt deze Europese aanbesteding zich tot artikel 3, onder A, van de Opiumwet dat niet wordt genoemd in artikel 3 van het Wetsvoorstel? Indien de invoer van hennep in Nederland strafbaar blijft, worden daarmee feitelijk alle niet-Nederlandse telers van deelname aan het experiment uitgesloten.

In de MvT zal aandacht kunnen worden besteed aan de toepasselijkheid van hoofdstuk 4b van de Mededingingswet en meer in het bijzonder de in artikel 25h, vijfde lid, van deze wet opgenomen 'algemeenbelanguitzondering'. Daarbij wijst de Raad ook op hetgeen hij daarover heeft opgemerkt in zijn advies van 1 november 2017 inzake het wetsvoorstel wijziging van de mededingingswet.³

WERKLAST

Door het uitvoeren van het experiment zal naar verwachting het aantal bestuursrechtelijke zaken toenemen. In de huidige situatie beperkt het gegeven dat het gedogen van de verkoop van verdovende middelen geen besluitkarakter heeft de mogelijkheid om daartegen op te komen. Nu het Wetsvoorstel wel de mogelijkheid biedt om tegen dergelijke besluiten op te komen, zal naar verwachting van deze mogelijkheid ook gebruik worden gemaakt. De Raad verwacht niet dat er sprake zal zijn van een substantiële verhoging van het aantal zaken en/of de complexiteit daarvan.

De Raad constateert dat een groot deel van de regelgeving rond het experiment waarop het Wetsvoorstel ziet, wordt uitgewerkt in een nog op te stellen amvb. De verwachting is dat een betere inschatting van de werklastervolgen kan worden gemaakt zodra de inhoud van de amvb bekend is. De Raad wordt daarom graag in de gelegenheid gesteld om te adviseren over de amvb.

³ Advies 2017/29 inzake het concept wetsvoorstel wijziging van de mededingingswet en wijziging van het BW in verband met de nationale toepassing van de mogelijkheid tot privaatrechtelijke handhaving van het mededingingsrecht (te raadplegen op www.rechtspraak.nl).

datum 28 maart 2018
kenmerk UIT 10876 STRA/RB
pagina 5 van 6

CONCLUSIE

Het Wetsvoorstel stuit in zijn huidige vorm op een aantal bezwaren. De Raad vraagt u daarom om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken en aan te passen.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

mr. F.C. Bakker
Voorzitter Raad voor de rechtspraak

datum 28 maart 2018
kenmerk UIT 10876 STRA/RB
pagina 6 van 6

BIJLAGE: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR

Artikel 1 Wetsvoorstel

Het is de Raad niet duidelijk of onder de definitie van hennep in dit experiment ook hasjiesj wordt begrepen. Op lijst II van de Opiumwet zijn dit immers twee te onderscheiden begrippen.

Artikel 3 Wetsvoorstel

Het verboden karakter van de handelingen die zijn strafbaar gesteld in artikel 3, onder B en C, Opiumwet wordt op grond van artikel 3 van het Wetsvoorstel gedurende het experiment opgeheven. Artikel 11a Opiumwet ziet op het in georganiseerd verband bedrijfsmatig telen van hennep. Ten behoeve van de duidelijkheid lijkt het juist wanneer dit artikel eveneens expliciet in artikel 3 van het Wetsvoorstel wordt genoemd en ook de strafbaarheid daarvan gedurende dit experiment wordt opgeheven.

Artikel 5 Wetsvoorstel

Het is de Raad niet duidelijk of de in dit artikel bedoelde amvb betrekking zal hebben op alle coffeeshops in een deelnemende gemeente. Indien dat niet het geval is, is het niet duidelijk wie de coffeeshops aanwijst die deelnemen aan het experiment en of coffeeshops ook mogen weigeren.

Ook is niet duidelijk wat de consequenties zijn, wanneer de houder van een deelnemende coffeeshop niet (meer) voldoet aan de eisen als bedoeld in artikel 5, eerste lid, onder b, sub 3, van het Wetsvoorstel.

Ten slotte is niet duidelijk of de coffeeshops gedurende het experiment uitsluitend hennep van de aangewezen teler(s) mogen verkopen, of ook “illegaal” geleverde hennep en/of hasjiesj?