

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen deel

De wet- en regelgeving omtrent het experiment met een gesloten coffeeshopketen is neergelegd in de Wet experiment gesloten coffeeshopketen (Stb. 2019, 433), het Besluit experiment gesloten coffeeshopketen (Stb. 2020, 185) en de Regeling experiment gesloten coffeeshopketen (Stcrt. 2020, 33138). In het Besluit experiment gesloten coffeeshopketen (hierna: het Besluit) zijn de in de wet neergelegde hoofdlijnen van het experiment nader uitgewerkt. Zo bevat dit besluit onder meer de eisen waaraan de houders van de in de deelnemende gemeenten toegestane coffeeshops en de aangewezen telers moeten voldoen.

Na inwerkingtreding van de wet- en regelgeving met ingang van 1 juli 2020 (Stb. 2020, 216) is de voorbereidingsfase van het experiment aangevangen. Deze fase is bedoeld voor de selectieprocedure van de telers en voor de deelnemers aan het experiment om zich voor te bereiden. In het kader van de voorbereiding is het wenselijk gebleken om enkele eisen voor coffeeshophouders en aangewezen telers aan te passen of te verduidelijken. Daartoe strekt het onderhavige besluit.

1. *Eisen aan de coffeeshophouders*

Het onderhavige besluit voorziet allereerst in een verduidelijking van artikel 5, tweede lid, van het Besluit op het punt van de handelsvoorraad. De handelsvoorraad omvat de hennep of hasjiesj die in de coffeeshop beschikbaar is voor de verkoop aan de klant (Stb. 2020, 185, blz. 57). Hieronder valt dus bijvoorbeeld niet de hennep of hasjiesj die de coffeeshophouder op grond van artikel 7, tweede lid, van het Besluit onverzegeld in de coffeeshop aanwezig mag hebben om te laten beoordelen (hierna aangeduid als 'proefverpakking'). Voorzien wordt in de mogelijkheid om in de Regeling experiment gesloten coffeeshopketen nader te kunnen verduidelijken wat tot de handelsvoorraad behoort.

Daarnaast wordt met het onderhavige besluit door aanpassing van artikel 7, tweede lid, van het Besluit een maximum gesteld aan het totaal aantal gram hennep of hasjiesj dat een coffeeshophouder aan proefverpakking mag aanhouden. Door de aangewezen toezichthouders, de politie en het Openbaar Ministerie is aangegeven dat indien een coffeeshophouder een breed assortiment aanbiedt, de regelgeving nu de ruimte biedt om een grote hoeveelheid hennep en hasjiesj als proefverpakking aanwezig te hebben die een hoge straatwaarde vertegenwoordigt. Op de geopende proefverpakkingen is minder goed toezicht te houden wat in het geval van grote hoeveelheden kan leiden tot misbruik. Met de voorgestelde aanpassing wordt voorzien in een maximum dat een coffeeshophouder per kalendermaand aan proefverpakkingen mag openen, namelijk een maximum van 150 gram hennep en hasjiesj. De coffeeshophouder dient het gebruik van een product als proefverpakking in het track-and-trace systeem te registreren. Het voorgestelde maximum per kalendermaand wordt als voldoende beoordeeld om coffeeshops de mogelijkheid te bieden de hennep of hasjiesj te laten beoordelen, zonder dat er een groot risico is op misbruik.

De aanpassing van artikel 7, tweede lid, van het Besluit hangt tevens samen met de toevoeging van artikel 10a. Dit nieuwe artikel bevat een regeling voor hennep of hasjiesj die de coffeeshophouder niet aanhoudt voor de verkoop aan klanten en voor verbruikte proefverpakkingen. Hierbij is gezocht naar een balans tussen het waarborgen van de geslotenheid van de keten, de uitvoerbaarheid voor de (grote en kleine) coffeeshops en de uitvoerbaarheid bij het houden van toezicht. Er is daarom gekozen voor een onderscheid tussen hennep of hasjiesj die de coffeeshophouder niet aanhoudt voor de verkoop en verbruikte proefverpakkingen. Voor de hennep of hasjiesj die de coffeeshophouder niet aanhoudt voor de verkoop, geldt dat hij verplicht is om deze met vergund waardetransport retour te zenden naar de aangewezen teler die de hennep of hasjiesj aan hem had geleverd. Het is onwenselijk dat er (in potentie) grote hoeveelheden hennep of hasjiesj vernietigd worden in de coffeeshop, omdat het anders aantrekkelijk kan zijn om misbruik te maken via deze vernietigingsweg. Daarnaast is het overzichtelijker toezicht houden als alleen bij de tien aangewezen telers grote hoeveelheden hennep of hasjiesj vernietigd kunnen worden. Uitzondering hierop zijn de geopende proefverpakkingen. Deze proefverpakkingen mogen door de coffeeshophouder worden geretourneerd aan de aangewezen teler, maar hij mag deze ook zelf vernietigen. Hier past een uitzondering omdat het kleine hoeveelheden betreft, aangezien er

na inwerkingtreding van het onderhavige besluit in de coffeeshop maximaal 20 gram per soort geopend mag zijn en de coffeeshophouder in totaal maximaal 150 gram per kalendermaand aan proefverpakkingen mag openen. Een proefverpakking dient te worden geadmistreerd in het track-and-trace systeem, waardoor dit controleerbaar is voor de toezichthouder. Een verplichting om ook proefverpakkingen te retourneren met vergund waarde-transport is arbeidsintensief en kostbaar voor de coffeeshophouders, omdat het om kleine hoeveelheden gaat die met een bepaalde frequentie zouden moeten worden teruggezonden. Daartegenover lijken de risico's voor het lekken uit de keten bij deze hoeveelheden klein en zouden zij daardoor niet in verhouding staan tot een verplichting op dit punt. Tevens lijkt het voor een coffeeshophouder niet aantrekkelijk om misbruik te maken via deze route, omdat het om kleine hoeveelheden gaat en de gevolgen bij misbruik groot kunnen zijn. Voor de duidelijkheid wordt vermeld dat zolang een proefverpakking nog niet is vernietigd of in afwachting van de retourzending naar de teler bij de coffeeshop aanwezig is, de betreffende hennep en hasjesj meetelt bij het totaalmaximum van 150 gram. De voorgestelde aanpassingen worden nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting.

2. Eisen aan de aangewezen telers

In het Besluit zijn geen concrete regels opgenomen met betrekking tot de wijze waarop door aangewezen telers afval van hennep of hasjesj vernietigd moet worden, behalve dat hierover voorschriften kunnen worden verbonden aan de aanwijzing (artikel 21, eerste lid, onderdeel b, van het Besluit). De aangewezen teler zal een gedetailleerd voorstel moeten doen over de vernietigingsmethode(s) van het afval van de hennep of hasjesj. Na goedkeuring van de voorgestelde methode(s) zal via een krachtens voormeld artikel aan de aanwijzing verbonden voorschrift worden bepaald dat de afvalvernietiging conform die methode(s) dient plaats te vinden. De Inspectie Justitie en Veiligheid zal hierop toezicht houden.

Met toevoeging van artikel 26a aan het Besluit wordt geregeld dat afval van hennep of hasjesj niet vernietigd mag worden door een derde partij of op een externe locatie, maar dat dit alleen door de aangewezen teler op de eigen locatie mag plaats vinden. Met het toestaan van een derde partij die geen deelnemer is van het experiment zou er geen toezicht kunnen worden gehouden of de afvalverwerker daadwerkelijk het afval vernietigt. Er zouden daardoor mogelijk grote hoeveelheden hennep en hasjesj uit de keten kunnen worden gehaald en op de illegale markt kunnen worden verhandeld.

3. Regeldrukeffecten

Het voorliggende besluit beoogt enkele eisen voor coffeeshophouders en aangewezen telers aan te passen en te verduidelijken. De wijzigingen zijn daarmee deels van inhoudelijke, deels van technische aard. Voor zover sprake is van kennismingskosten worden deze als verwaarloosbaar ingeschat, gelet op de beperkte omvang van de voorgestelde wijzigingen.

- Coffeeshophouders

Voor enkele wijzigingen van de eisen die worden opgelegd aan coffeeshophouders geldt dat zij geen (additionele) regeldrukeffecten opleveren. Dit betreft de wijziging van artikel 5 (verduidelijking van het begrip handelsvoorraad), de wijziging van artikel 7 (beperking aan de hoeveelheid hennep of hasjesj in open verpakking), en de wijziging van artikel 42 (eisen aan de coffeeshophouders gedurende de afbouwfase).

Het toegevoegde artikel 10a, eerste lid, bevat de verplichting voor coffeeshophouders om hennep of hasjesj die retour gaat naar de leverancier (teler), beveiligd te laten vervoeren door een geld- en waarde transportbedrijf, dat beschikt over een vergunning op basis van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. Ook moet de coffeeshophouder de toezichthouder inlichtingen kunnen verschaffen over de verblijfsstatus van de aan de vervoerder overgedragen hennep of hasjesj, indien gevraagd. De inschatting van de kosten voor de coffeeshophouders zijn niet goed te berekenen. Het gaat om maximaal 80 coffeeshops die producten retour kunnen sturen aan maximaal 10 aangewezen telers. Er is geen informatie beschikbaar over de kans dat een bestelling retour gezonden wordt, vanwege een foutieve levering, of om andere redenen. Voor te stellen is, dat in de beginperiode meer retourzendingen plaatsvinden, dan na een aantal jaar. Ook de vraag op welke wijze hierin logistiek zal worden voorzien is moeilijk voorspelbaar. Hierover kunnen ook afspraken gemaakt worden tussen leverancier en coffeeshophouder, bijvoorbeeld dat

de retourzending aan de vervoerder wordt meegegeven, wanneer een levering plaatsvindt. Dit kan de kosten voor retourzendingen beperken. Wanneer wordt uitgegaan van zes afzonderlijke retourzendingen per coffeeshop per jaar en van de geschatte kosten van €500,- tot €1.000,- per transport, dan worden de kosten die de coffeeshophouder moet maken vanwege de verplichting in artikel 10a op €3.000,- tot €6.000,- per jaar per coffeeshop geschat. Wat betreft de eisen aan de administratie kan worden gesteld dat deze als bedrijfseigen zijn te typeren. Afhankelijk van het aantal retourzendingen en eventuele afspraken met de leverancier, worden de totale te maken kosten jaarlijks op €237.000 tot €474.000,- (79 coffeeshops x 6 retourzendingen per jaar) geschat.

- Aangewezen telers

Ten aanzien van de telers geldt dat het onderhavige besluit geen (additionele) regeldrukeffecten oplevert. Voor telers gold reeds dat aan de aanwijzing voorschriften konden worden verbonden ter zake van de vernietiging van hennep of hasjesj. Het onderhavige besluit strekt enkel tot concretisering op het punt van de locatie waar het afval vernietigd moet worden.

4. Consultatie

Over het ontwerp van het onderhavige besluit is advies gevraagd aan [...]. Tevens heeft een internetconsultatie plaatsgevonden.

Hierna wordt op hoofdlijnen ingegaan op de ontvangen adviezen en reacties. [...]

5. Voorhang Staten-Generaal

In overeenstemming met artikel 13 van de Wet experiment gesloten coffeeshopketen is een ontwerp van deze algemene maatregel van bestuur op [...] aan beide Kamers van de Staten-Generaal gezonden (Kamerstukken).

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

A

In artikel 5, tweede lid, van het Besluit is bepaald dat de handelsvoorraad die door een coffeeshophouder wordt aangehouden, niet meer bedraagt dan de hoeveelheid hennep of hasjesj die hij op weekbasis nodig heeft voor de verkoop aan klanten. Zoals in paragraaf 1 van het algemene deel van de toelichting is aangegeven, omvat de handelsvoorraad de hennep of hasjesj die in de coffeeshop beschikbaar is voor de verkoop aan de klant en dus bijvoorbeeld niet de proefverpakkingen. Gebleken is dat dit echter onvoldoende duidelijk kan worden afgeleid uit artikel 5, tweede lid, van het Besluit. Met de in dit onderdeel voorgestelde aanpassing wordt voorzien in een grondslag om bij ministeriële regeling te verduidelijken welke in de coffeeshop aanwezige hennep of hasjesj niet tot de handelsvoorraad behoort.

B

In artikel 7, tweede lid, van het Besluit is bepaald dat van elke soort hennep of hasjesj die in de coffeeshop wordt verkocht, 20 gram onverzegeld aanwezig mag zijn ten behoeve van de beoordeling ('proefverpakking'). Om te voorkomen dat er een grote hoeveelheid aan hennep en/of hasjesj zonder verpakking aanwezig is in de coffeeshop, waar minder goed toezicht gehouden kan worden, wordt met de in dit onderdeel voorgestelde aanpassing voorzien in een maximum totaal aantal gram hennep en hasjesj dat een coffeeshophouder per kalendermaand aan proefverpakkingen mag openen. Het maximum van 150 gram wordt als voldoende beoordeeld om coffeeshops de mogelijkheid te bieden de hennep en/of hasjesj te laten keuren, zonder dat er een groot risico is op misbruik.

C

Dit onderdeel voegt een nieuw artikel 10a toe aan het Besluit, zoals toegelicht in paragraaf 1 van het algemene deel van deze toelichting. In het eerste lid wordt geregeld dat de coffeeshophouder verplicht is om de ongeopende hennep of hasjesj die hij niet aanhoudt voor de verkoop aan

klanten in de verzegelde verpakkingseenheid retour te zenden aan de aangewezen teler die de hennep of hasjiesj had geleverd. Hiermee wordt alsnog voorzien in regulering van een retourzending van hennep of hasjiesj van een coffeeshophouder naar een teler. Het gaat om situaties waarin coffeeshophouders producten willen retourneren aan de teler vanwege bijvoorbeeld verkeerde levering, schimmel, etc. Met voorgestelde wijziging wordt geregeld dat dit onder dezelfde voorwaarden dient plaats te vinden als het vervoer van de teler naar de coffeeshop, aangezien de risico's hetzelfde worden geacht. Wie het retourvervoer praktisch organiseert en betaalt is afhankelijk van de afspraak tussen de teler en de coffeeshophouder. Niettemin geldt in juridisch opzicht tijdens een retourprocedure in ieder geval het volgende:

- Product bij coffeeshop: verantwoordelijkheid coffeeshophouder;
- Product overgedragen aan vervoerder om te retourneren aan de teler: verantwoordelijkheid coffeeshophouder;
- Product ontvangen door teler: verantwoordelijkheid teler.

Het voorgaande komt tot uitdrukking in artikel 10a door op de retourzending artikel 24, tweede tot en met vijfde lid, van het Besluit van overeenkomstige toepassing te verklaren, met dien verstande dat de coffeeshophouder zorg draagt voor het vervoer naar de teler en hij desgevraagd inlichtingen moet kunnen verschaffen aan een toezichthouder over de verblijfsstatus van de aan de vervoerder overgedragen hennep of hasjiesj.

Met het reguleren van het retourproces en de verplichting dat de hennep en hasjiesj die de coffeeshophouder niet aanhoudt voor de verkoop retour dient te worden gezonden, wordt het risico op lekken uit de keten zoveel mogelijk beperkt. Het is namelijk onwenselijk dat er (in potentie) grote hoeveelheden hennep of hasjiesj vernietigd worden in de coffeeshop zelf, omdat het anders aantrekkelijk kan zijn om misbruik te maken via deze vernietigingsweg. Daarnaast is het overzichtelijker toezicht houden als alleen bij de tien aangewezen telers grote hoeveelheden hennep of hasjiesj vernietigd kunnen worden.

In het tweede lid van artikel 10a van het Besluit is geregeld wat de coffeeshophouder moet doen met de geopende proefverpakkingen en niet langer voor dit doel worden gebruikt. In dit artikellid is bepaald dat de coffeeshophouder de proefverpakking mag vernietigen of retour zenden aan de aangewezen teler. Deze handelingen dient de coffeeshophouder vast te leggen in het track-and-trace systeem. Ingeval van retourzending geldt hetzelfde als hiervoor is overwogen. Vernietiging houdt in dat de hennep of hasjiesj niet meer geschikt is voor consumptie. Indien gewenst kan een burgemeester op grond van artikel 12, onderdeel b, van het Besluit experiment gesloten coffeeshopketen nadere regels stellen ter voorkoming of beperking van overlast. Op deze grondslag kan de burgemeester bijvoorbeeld regelen dat de coffeeshophouder de vernietigde hennep of hasjiesj niet in de reguliere afvalcontainers mag deponeren als hij vreest dat hierdoor overlast kan ontstaan.

D

Op grond van artikel 11, eerste lid, van het Besluit dient een coffeeshophouder een sluitende en transparante administratie te voeren waarmee in ieder geval wordt aangetoond dat aan de in dat artikellid opgesomde bepalingen wordt voldaan. Dit onderdeel strekt ertoe om het nieuwe artikel 10a aan die opsomming toe te voegen en bevat daarnaast een redactionele aanpassing.

E

Dit onderdeel behelst een redactionele aanscherping van de tekst van artikel 21, eerste lid, onderdeel b, van het Besluit.

F

Dit onderdeel voegt een nieuw artikel 26a toe aan het Besluit, zoals toegelicht in paragraaf 2 van het algemene deel van deze toelichting. In het artikel is bepaald dat de aangewezen teler zich dient te ontdoen van het afval van de hennep of hasjiesj door vernietiging daarvan op de locatie of locaties, bedoeld in artikel 20, eerste lid, onderdeel d. Dit artikel strekt ertoe dat afval van hennep of hasjiesj niet vernietigd mag worden door een derde partij of op een externe locatie, maar dat dit alleen door de aangewezen teler op de eigen locatie mag plaats vinden. Met het toestaan van een derde partij die geen deelnemer is van het experiment zou er geen toezicht worden kunnen

gehouden of de afvalverwerker daadwerkelijk het afval vernietigt. Er zouden daardoor mogelijk grote hoeveelheden hennep en hasjiesj uit de keten kunnen worden gehaald en op de illegale markt kunnen worden verhandeld. Dit artikel wordt toegevoegd om het risico op het lekken uit de gesloten keten te beperken.

G

In artikel 28 van het Besluit is bepaald dat een aangewezen teler de door hem geproduceerde hennep of hasjiesj dient te laten testen om te controleren of de hennep of hasjiesj voldoet aan de kwaliteitseisen van het eerste lid van artikel 28. Uitsluitend indien dat het geval is, mag de hennep of hasjiesj aan coffeeshophouders worden geleverd. Niet geregeld was wat de aangewezen teler dient te doen met de hennep of hasjiesj die niet aan de kwaliteitseisen voldoet. Die omissie wordt met dit onderdeel hersteld door in artikel 28, tweede lid, te bepalen dat de aangewezen teler de hennep of hasjiesj die niet aan de kwaliteitseisen voldoet moet vernietigen. Artikel 26a is hierbij van overeenkomstige toepassing. De vernietiging moet dus plaatsvinden op de locatie van de aangewezen teler en conform het ter zake aan de aanwijzing verbonden voorschrift.

De wijziging van het vierde lid behelst een technische aanpassing.

H

Op grond van artikel 32, eerste lid, van het Besluit dient een aangewezen teler een sluitende en transparante administratie te voeren waarmee in ieder geval wordt aangetoond dat aan de in dat artikellid opgesomde bepalingen wordt voldaan. Dit onderdeel strekt ertoe om het nieuwe artikel 26a aan die opsomming toe te voegen.

I

Met dit onderdeel wordt in artikel 33, vierde lid, van het Besluit verduidelijkt dat de aangewezen telers en coffeeshophouders handelingen met hennep of hasjiesj in het track-and-trace systeem moeten vastleggen. Het track-and-trace systeem betreft een door de overheid ontwikkeld en aan de aangewezen telers en coffeeshophouders beschikbaar gesteld systeem ten behoeve van het toezicht op de geslotenheid van de keten. Dit systeem staat in beginsel dus los van de eigen bedrijfsadministratie van de telers en coffeeshophouders.

J

Dit onderdeel behelst een redactionele aanscherping van de tekst van artikel 35 van het Besluit.

K

Met dit onderdeel wordt artikel 38, tweede lid, opnieuw vastgesteld. In dit artikellid is geregeld aan welke eisen de coffeeshophouders gedurende de overgangsfase in algemene zin moeten voldoen of voor zover het hennep of hasjiesj betreft die door de coffeeshophouders van aangewezen telers is afgenomen. Bij nader inzien bleek dit artikellid enkele omissies te bevatten, deze worden hierbij hersteld. Tevens is het nieuwe artikel 10a toegevoegd.

L

Dit onderdeel behelst een redactionele aanscherping van de tekst van artikel 41, tweede lid, van het Besluit.

M

Met dit onderdeel wordt het eerste lid van artikel 42 opnieuw vastgesteld en komt het tweede lid te vervallen. Het derde lid wordt wetstechnisch hierop aangepast.

Het vervallen van het tweede lid heeft te maken met het feit dat ingeval van afbouw van het experiment voor coffeeshophouders geldt dat zij na het einde van het experiment in beginsel terugkeren naar hun gedoogde status. Daarmee strookt niet de verplichting om zich binnen die fase van de hennep of hasjiesj te moeten ontdoen. Mocht een coffeeshop na het einde van het experiment niet langer worden gedoogd door de burgemeester van de gemeente, dan zal hij zich wel moeten ontdoen van de aanwezige hennep of hasjiesj. Maar in dat geval vloeit dat voort uit de Opiumwet en niet uit de wet- en regelgeving omtrent het experiment.

In het licht van het voorgaande bestaat ook aanleiding om het eerste lid opnieuw vast te stellen. Voorgesteld wordt om te regelen dat de geslotenheid van de keten in de afbouwfase wordt geborgd tot en met de levering van hennep en/of hasjiesj van aangewezen telers aan coffeeshophouders. Op die manier kan er ook in de afbouwfase op worden toegezien dat de telers zich ontdoen van de bij hen aanwezige hennep of hasjiesj (door vernietiging of verkoop).

N

Dit onderdeel behelst een wetstechnische aanpassing van artikel 43 van het Besluit in verband met de aanpassingen van artikel 42 van het Besluit.

O

Met dit onderdeel wordt door wijziging van artikel 45 van het Besluit geregeld dat ingeval van overtreding door de aangewezen teler van het nieuwe artikel 26a onderscheidenlijk ingeval van overtreding door de coffeeshophouder van het nieuwe artikel 10a een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Voorts wordt de vermelding van artikel 28 in het eerste lid aangepast, zodat ingeval van overtreding van de met onderdeel G toegevoegde vernietigingsplicht ook een bestuurlijke boete kan worden opgelegd aan de aangewezen teler.

P

Artikel 46 biedt een grondslag voor de gegevensuitwisseling tussen de samenwerkende toezichthouders, de betrokken ministers en de burgemeesters van de deelnemende gemeenten. Hoewel in de nota van toelichting op het Besluit wel is vermeld dat het daarbij onder meer kan gaan om persoonsgegevens van coffeeshophouders (Stb. 2020, 185, blz. 79), ontbreekt de vermelding van de coffeeshophouder in de verschillende onderdelen van het eerste lid van artikel 46. Die omissie wordt hierbij hersteld, waarbij tevens enkele kleine redactionele aanpassingen worden doorgevoerd.

Artikel II

Het onderhavige besluit treedt in werking de dag na de publicatie ervan in het Staatsblad. In dit geval wordt afgeweken van de vaste verandermomenten en minimuminvoeringstermijn omdat het hier om spoed- en reparatieregelgeving gaat (Aanwijzing 4.17, vijfde lid, onderdelen b en c, van de Aanwijzingen voor de regelgeving). De spoed is gelegen in het feit dat de coffeeshophouders en de aangewezen telers zich reeds aan het voorbereiden zijn op de uitvoering van het experiment en het daarom noodzakelijk is dat de aangepaste eisen zo spoedig mogelijk in werking treden.

De Minister voor Medische Zorg,

De Minister van Justitie en Veiligheid,