

Inbreng ICC in het kader van de consultatie Ontwerp Regeling experiment gesloten coffeeshopketen

Over het ICC (Informatie Centrum Cannabis)

De Stichting Informatie Centrum Cannabis (ICC) is een initiatief dat is ontstaan uit zorg over de gevolgen van de ontwikkeling van het soft drugsbeleid. De initiatiefnemers zijn bezorgde individuen en organisaties, die vanuit expertise en ervaring tot de conclusie zijn gekomen dat het ontbreekt aan een plaats waar objectieve en wetenschappelijk en/of empirisch onderbouwde informatie over soft drugs, soft drugsgebruik en -beleid beschikbaar is. Een dergelijk informatiepunt is een voorwaarde om te komen tot een effectief drugsbeleid. Het ICC voorziet in deze leemte via een website die is te vinden onder: www.informatiecentrumcannabis.nl.

Het ICC heeft met grote belangstelling kennisgenomen van de Ontwerp Regeling van de Minister voor Medische Zorg en de Minister van Justitie en Veiligheid van (datum), houdende regels in verband met het experiment met een gesloten coffeeshopketen (Regeling experiment gesloten coffeeshopketen) en brengt in het kader van de consultatie, onder dank voor de geboden mogelijkheid, graag het volgende naar voren.

-1- Consumentenbehoefte

Het ICC wijst erop dat het welslagen van het experiment staat of valt met de mate waarin de coffeeshops in de deelnemende gemeenten met hun aanbod in staat zijn tegemoet te komen aan de wensen van de consument. Indien zij hier niet in slagen, zal de consument zijn toevlucht elders zoeken. De coffeeshops zijn op hun beurt volledig afhankelijk van het aanbod van de door de overheid aangewezen telers. Zij worden geacht in zes weken tijd hun huidige assortiment van illegaal geproduceerde cannabis te vervangen door hetgeen de maximaal tien aangewezen telers aanbieden.

Het ICC onderschrijft dat de vraag of het mogelijk is de cannabisketen te sluiten, niet kan worden beantwoord indien coffeeshops zowel illegaal geproduceerde cannabis als door het aanbod van aangewezen telers mogen voeren. Dit stelt echter hoge eisen aan de (maximaal tien) door de overheid aangewezen telers. Indien de binnen het experiment aangeboden wiet en hasj immers niet tegemoetkomt aan de wensen van de consument, bestaat een aanzienlijk risico dat het experiment juist de straathandel in de deelnemende gemeenten in de kaart speelt. Maar zelfs wanneer ontevreden consumenten de moeite nemen om hun inkopen te doen bij coffeeshops in niet-participerende gemeenten, zal het doel van het experiment niet worden gerealiseerd.

Daarom kan niet genoeg worden benadrukt dat de maximaal tien telers daadwerkelijk in staat zijn van begin af te kunnen voldoen aan de eisen van de consument. Als zij niet de door de consument (en coffeeshops) gewenste variëteiten op het vereiste kwaliteitsniveau en in voldoende hoeveelheden kunnen leveren, is het experiment gedoemd tot mislukken.

Het ICC constateert dat het kabinet dit onderschrijft. In artikel 19d van de AMvB is bepaald dat aan aanvraag om te worden aangewezen als teler wordt afgewezen indien *“de aanvrager naar het oordeel van Onze Ministers met zijn ondernemingsplan niet aannemelijk heeft gemaakt dat hij in staat is om met inachtneming van de paragrafen 5 en 6 onder gecontroleerde omstandigheden te voorzien in de productie van hennep of hasjiesj en een bestendige levering daarvan aan coffeeshophouders, in een representatief aanbod, en om bij aanvang van de uitvoering van het experiment te voorzien in de productie en levering van tenminste de bij besluit van Onze Ministers te bepalen hoeveelheid hennep of hasjiesj, met tenminste tien variaties.”*

In de Nadere Memorie van Antwoord (d.d. 2 september 2019) stellen de ministers van Medische zorg en Justitie en veiligheid bovendien: *“Van de aanvragers zal eerst worden beoordeeld of aannemelijk is dat zij in staat zijn om aan de gestelde kwaliteitseisen te voldoen. De aanvragen zullen op dat punt door deskundigen worden beoordeeld. Pas als er meer dan tien aanvragers zijn die erin geslaagd zijn om aannemelijk te maken dat zij aan de gestelde eisen voldoen, zal een loting plaatsvinden.”*

Het ICC heeft eerder (in zijn consultatie-inbreng in het kader van het Besluit experiment gesloten coffeeshopketen) reeds op gewezen op het belang van een adequate toetsing van de aanvragen van kandidaat-telers m.b.t. de mate waarin zij in staat zijn de vereiste kwaliteit, variëteiten en leveringszekerheid te bieden.

Het ICC constateert met zorg dat ook de ministeriële regeling hier onvoldoende handvatten voor bevat, zoals hieronder nader wordt toegelicht.

-2- Selectie telers

De ministeriële regeling bevat nadere regels m.b.t. een aantal relevante aspecten, met name op het gebied van de loting (paragraaf 2), verpakking (paragraaf 3) en administratie en unieke identificatie markering (paragraaf 5).

Het ICC constateert echter dat de nadere uitwerking van de kwaliteitseisen (paragraaf 4) beperkt is tot de wijze van het nemen van monsters en het uitvoeren van controles op schadelijke stoffen.

De nu voorliggende ministeriële regeling bevat echter geen enkel aanknopingspunt voor het beoordelen van de mate waarin kandidaat-telers daadwerkelijk in staat zijn de vereiste kwaliteit, variëteiten en leveringszekerheid te bieden. Volstrekt onduidelijk is daarom hoe en aan de hand van welke criteria het kabinet gaat bepalen *“of aannemelijk is dat zij in staat zijn om aan de gestelde kwaliteitseisen te voldoen,”* en hoe de aanvragen *“op dat punt door deskundigen worden beoordeeld”*.

Kort samengevat komt het erop neer dat op basis van de nu voorliggende wet- en regelgeving iedere kandidaat-teler die voldoet aan de eisen op het gebied van verpakking, administratie/identificatie markering en het nemen van monsters om de aanwezigheid van schadelijke stoffen en het gehalte aan THC/CBD te kunnen bepalen, kan kwalificeren voor deelname aan de loting. (Uiteraard mede afhankelijk van het voldoen aan een aantal puur formele eisen en het advies van de burgemeester van de beoogde teeltgemeente op het gebied van orde en veiligheid).

Het telen van cannabis vergt heel veel kennis en ervaring. Dit kan bijvoorbeeld worden vergeleken met de productie van wijn. Iedereen begrijpt dat er heel veel expertise nodig is om zelf druiven te kweken en daar excellente wijn van te produceren. Wanneer wijnhandels in tien gemeenten in Nederland zouden worden verplicht voortaan uitsluitend producten te verkopen die van door de overheid aangewezen wijnproducenten, zou dat de omzet van slijterijen in omliggende gemeenten waarschijnlijk zeer ten goede komen, om de simpele reden dat het maar zeer de vraag is of die die tien 'overheidsproducenten' het huidige aanbod aan Chardonnay, Sauvignon Blanc, Merlot, Sangiovese enz. kunnen evenaren.

De Nederlandse cannabisgebruiker is net als de wijnconsument gewend excellente wiet en hasj te kunnen kopen. Het is voor het slagen van het experiment gesloten coffeeshopketen daarom cruciaal dat de deelnemende coffeeshops ook wiet en hasj van dezelfde excellente kwaliteit in de gewenste variëteit en met de gevraagde werkzame stoffen aanbieden. Dit stelt hoge eisen aan telers en teeltproces. Alleen door telers te selecteren die aan deze hoge eisen voldoen, kan het experiment slagen.

De nu voorliggende regeling biedt echter geen mogelijkheid te waarborgen dat straks uitsluitend telers aan de loting deelnemen die beschikken over de vereiste kennis en ervaring. In de nu voorliggende opzet bestaat de mogelijkheid dat de deelnemende coffeeshops straks zullen worden bevoorradet door tien goedbedoelende, maar onervaren telers die weliswaar volledig voldoen aan de eisen op het gebied van verpakking, administratie en het nemen van monsters, maar niet in staat zijn cannabis te produceren die de consument verlangt. Terwijl tegelijkertijd tien zeer gekwalificeerde telers als gevolg van de uitslag van de loting worden uitgesloten van deelname. Een dergelijke uitkomst zou echter onvermijdelijk leiden tot het mislukken van het experiment.

Het ICC doet daarom in het belang van het welslagen van het experiment een beroep op het kabinet in de ministeriële regeling stringente eisen op te nemen op het gebied van met name kwaliteit, variëteiten en leveringszekerheid, alsmede m.b.t. de wijze waarop de beoordeling van kandidaat-telers op deze punten zal worden vormgegeven.

Het ICC kan zich voorstellen dat het kabinet vooralsnog heeft gekozen voor een zekere terughoudendheid als het gaat om kwaliteitsbeoordeling, maar wijst met nadruk op de risico's van de huidige lacunes in de regeling.

Daarbij acht het ICC het heel goed mogelijk om aan de hand van enkele goed toetsbare criteria te waarborgen dat uitsluitend gekwalificeerde telers straks in aanmerking komen voor deelname aan de loting en daarmee aan het experiment. Daarbij kan o.a. aan het volgende worden gedacht.

-3- Aanvullende eisen

Samengevat stelt het ICC vast dat de regeling m.b.t. kwaliteit, variëteiten en leveringszekerheid voornamelijk de minimumeisen bevat voor telers die aan het experiment willen deelnemen. Er zijn echter tal van objectief toetsbare factoren die niet in de regeling worden genoemd, maar die de kans op het welslagen van het experiment wel degelijk ten goede komen. Het ICC stelt daarom voor de volgende inhoudelijke eisen in de regeling op te nemen, zodat alleen kandidaat-telers aan een eventuele loting kunnen deelnemen die daadwerkelijk in staat zijn aan de eisen van consument en coffeeshops te voldoen.

-a- Aantoonbare kennis van en ervaring met legale cannabisteelt

Om tegemoet te komen aan de vraag van de consument is legaal verkregen kennis van en ervaring nodig met het teeltproces van cannabis en het aanbrengen van variatie in teeltproces en verwerking. Het kabinet lijkt af te willen zien van een dergelijke eis, omdat dergelijke kennis en ervaring niet op legale wijze zou kunnen zijn opgedaan. Dit is echter onjuist. De afgelopen jaren hebben zich diverse mogelijkheden voorgedaan om op legale wijze kennis en ervaring met cannabisteelt op te doen, bijvoorbeeld in het kader van wetenschappelijk onderzoek of het telen van medicinale cannabis. Ook in het buitenland opgedane ervaring kan waardevol zijn in het kader van het experiment.

Het ICC beveelt daarom aan in paragraaf 4 van de ministeriële regeling op te nemen dat allereerst telers aan de loting kunnen deelnemen die beschikken over:

- aantoonbare kennis/ervaring met (medicinale) cannabisteelt in binnen- of buitenland
- aantoonbare betrokkenheid bij wetenschappelijk cannabisonderzoek

-b- Moederplanten

Het kabinet gaat er blijkens de toelichting op het besluit vanuit dat *“het aan de aangewezen telers het uitgangsmateriaal te bepalen en dus ook of zij vervolgens een methode van optimale zaadveredeling toepassen of een andere methode hanteren”* in de verwachting dat *“na elke groei- en bloeiperiode de slechte van de goede zaden worden gescheiden en wordt doorgedaan met de goede.”*

Het ICC wijst erop dat de kans dat telers daadwerkelijk in staat zijn de beoogde kwaliteit en leveringszekerheid te bieden, wanneer zij reeds bij het begin van de productie de beschikking hebben over (legale) geregistreerde moederplanten van voldoende variëteiten. Telers die bij de start van de voorbereidingsfase slechts beschikken over zaden en deze nog moeten veredelen, lopen een aanzienlijk risico dat dit proces niet tijdig leidt tot volwaardig plantmateriaal.

Daarom adviseert het ICC in paragraaf 4 van de ministeriële regeling op te nemen dat telers dienen te beschikken over moederplanten van voldoende variëteiten.

-c- Ervaring met het werken in een streng gecontroleerde omgeving

Van telers wordt terecht gevraagd in het bedrijfsplan te beschrijven welke maatregelen worden genomen om de aan de bedrijfsvoering verbonden risico's worden beheerst, waaronder de te treffen maatregelen ter beveiliging van de hennep of hasjiesj en van het afval van het plantmateriaal en ter voorkoming van het risico op het weglekken van de geproduceerde cannabis. Telers zullen derhalve te werk moeten gaan op basis van strakke protocollen en documentatievoorschriften en adequate beveiligingsmaatregelen. Producenten die aantoonbaar ervaring hebben met het telen onder dergelijke stringente voorwaarden in een vergelijkbare beschermde omgeving dienen de voorkeur te krijgen. Hierbij kan ook worden gedacht aan het toevoegen van de eis dat telers beschikken over specifieke certificeringen, dan wel over ervaring met het werken binnen de kaders van protocollen en/of (wetenschappelijke) standaarden.

-d- Schaalbaarheid

Het experiment zal moeten uitwijzen of het sluiten van de coffeeshopketen mogelijk is zonder dat consumenten hun toevlucht zoeken tot de straathandel. De coffeeshops zullen daarvoor in de behoefte van de consument moeten kunnen voorzien. Dit stelt extra eisen aan de aangewezen telers.

De consumentenvoorkeur kan immers veranderen. Bovendien bestaat de mogelijkheid dat niet alle aangewezen telers doorlopend in staat zullen zijn aan de vraag van de coffeeshops te voldoen. Gelet op het gemaximeerd aantal telers zal het gevolg hiervan zijn dat (sommige) andere telers aanzienlijk meer volume zullen moeten produceren dan bij aanvang van het experiment was beoogd.

Daarom is het wenselijk dat de productiewijze van de aangewezen producenten kan worden opgeschaald. Het ICC stelt voor in de regeling op te nemen dat allereerst telers worden geselecteerd die kunnen aantonen dat zij hun productiewijze zo nodig kunnen opschalen.