

Het regelen van de 'achterdeur' van coffeeshops

Onderzoek naar juridische belemmeringen



Mark Teurlings is strafrecht-advocaat te Amsterdam en voorzitter van de Stichting Informatie Voorziening.



Peter Cohen is verbonden aan het Centrum voor Drugs-onderzoek Universiteit van Amsterdam en is secretaris van de Stichting Informatie Voorziening.*

Wanneer men cannabis legaal aan coffeeshops wil laten leveren, moet een aantal hindernissen worden genomen. Internationaal moet gestreefd worden naar het verwijderen van cannabis van lijst IV van het Enkelvoudig verdrag inzake verdovende middelen. In afwachting hiervan moet nationaal alvast een nieuw beleid worden uitgezet.

Dit artikel is opgesteld om de vraag te beantwoorden of het juridisch mogelijk is om de aanvoer van cannabis naar coffeeshops op legale wijze te regelen. Dit is van belang om controle mogelijk te maken op de kwaliteit van de cannabis die door coffeeshops wordt verkocht.

Analyse van de regelgeving

Om deze vraagstelling te beantwoorden moeten de volgende regelingen worden bestudeerd:

Internationaal (Verenigde Naties):

1. Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen (1961) met protocol (1972)
2. Verdrag inzake psychotrope stoffen (1971)
3. Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen (1988)

Internationaal (Europese Unie):

4. Kaderbesluit

Nationaal:

5. Opiumwet
6. Opiumwetbesluit
7. Uitvoeringsregeling Opiumwet
8. Beleidsregels opiumwethoeffingen

Achtereenvolgens zullen bovengenoemde regelingen hierna in het kader van de vraagstelling besproken worden. Dat impliceert dus dat de nadruk vooral ligt op die bepalingen die van invloed hierop zijn, en dat bespreking van andere bepalingen uit deze regelingen zoveel mogelijk achterwege gelaten wordt.

Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen (1961) met protocol (1972)

Nederland is partij bij het Enkelvoudig verdrag inzake verdovende middelen van 1961 en het protocol van 1972 waarbij het verdrag werd gewijzigd. Dit ver-

drag ziet toe op een groot aantal psychotrope stoffen, waaronder 'cannabis' en 'cannabishars' (hasjies). Beide middelen zijn onder het zwaarste regiem van dit verdrag gebracht, doordat zij zijn geplaatst op de lijsten I en IV.

Maatregelen te nemen ten aanzien van stoffen op Lijst I
Ten aanzien van middelen die op lijst I zijn geplaatst moet Nederland alle maatregelen van toezicht nemen die van toepassing zijn op de verdovende middelen in dit verdrag en in het bijzonder die maatregelen die in een aantal met name genoemde artikelen zijn vervat (artikel 2, eerste lid).

Wat zijn deze maatregelen die ten aanzien van cannabis en hasjies moeten worden getroffen?

Artikel 4, onder c, verplicht Nederland ertoe om de productie, vervaardiging, de in- en uitvoer, de afgifte van, de handel in, het gebruik en het bezit van verdovende middelen uitsluitend tot geneeskundige en wetenschappelijke doelen te beperken.

De productie en distributie van cannabis voor recreatieve doeleinden is derhalve niet toegestaan.

De artikelen 19 en 20 betreffen de verplichting vooraf een raming te verstrekken van de behoefte en de productie, en achteraf statistische gegevens. De invoer moet volgens artikel 21 in overeenstemming zijn met de raming. Artikel 29 en artikel 30 stellen de vervaardiging en de handel afhankelijk van een verlof en verplichten de partijen om toezicht te houden op de verlohouders. De inrichtingen en gebouwen waarin deze handel of afgifte plaatsvindt moet aan een vergunningstelsel zijn onderworpen (art. 30, eerste lid onder b, onder i.). Verdovende middelen mogen slechts op geneeskundig voorschrift worden afgeleverd (art. 30, tweede lid onder b, onder i.). Artikel 31 regelt de in- en uitvoerprocedures en artikel 32 de aan-

* Met dank aan Freek Polak, Jan van der Tas, Ad Jansen, Wim Scholten en Tim Boekhout van Solinge die een aantal van hun opmerkingen in de tekst verwerkt zullen zien.

wezigheid aan boord van schepen in verbandkisten. Artikel 33 bepaalt dat partijen het bezit niet toelaten zonder wettige toestemming. Artikel 34 geeft maatregelen van toezicht en inspectie aan, artikel 37 geeft de mogelijkheid tot inbeslagname en verbeurdverklaring.

Wanneer we deze lijst van te nemen maatregelen nader bestuderen zien we dat uitsluitend artikel 4 werkelijk beperkingen opwerpt aan de mogelijkheid om legaal cannabis aan coffeeshops te leveren.

De bepaling van artikel 30, tweede lid onder b, onder i. dat slechts op geneeskundig voorschrift mag worden afgeleverd is geen belemmering; het huidige coffeeshopbeleid heeft daarvoor juist een prima oplossing gevonden door strafbaar te stellen, maar tegelijkertijd te gedogen.

Artikel 33 lijkt een belemmering, maar is dat niet: artikel 3 van de wet verbiedt wel het verkopen, maar niet het kopen van de middelen op lijst II. Dit impliceert dat als de groothandel een vergunning heeft, de handel tussen groothandel en coffeeshop legaal is.

De bepalingen rond ramingen en statistiek zijn voor de legalisatie in Nederland niet schokkend, al was het maar dat binnenslands in de productie kan worden voorzien. Wel betekent het dat internationaal deze productie goed zichtbaar is!

Maatregelen te nemen ten aanzien van stoffen op Lijst IV
Een verdragspartij moet ten aanzien van deze middelen:

- a. alle bijzondere maatregelen van toezicht nemen die naar haar mening noodzakelijk zijn in verband met de bijzonder gevaarlijke eigenschappen van deze middelen (artikel 2, vijfde lid, onder b)
- b. indien dat naar de mening van Nederland, gelet op de hier heersende toestanden, de meest aangewezen wijze van bescherming van de volksgezondheid en het openbaar welzijn is, een aantal soorten handelingen verbieden (artikel 2, vijfde lid, onder b)

In beide formuleringen zijn de woorden 'naar haar mening' bepalend. Hieruit valt af te leiden dat geen bijzondere maatregelen noodzakelijk zijn indien een land de overtuiging heeft dat deze niet geëigend zijn. Deze extra plaatsing op Lijst IV heeft derhalve een louter symbolische waarde.

Maatregelen te nemen ten aanzien van cannabis in het bijzonder

De cannabisplant is bovendien onderworpen aan de maatregelen van toezicht van artikel 22 en 28, cannabisbladeren alleen aan die van artikel 28 (artikel 2, zevende lid).

Artikel 22 verplicht tot het verbieden van de verbouw van cannabis, maar uitsluitend indien dit naar de mening van de verdragsstaat de meest geëigende weg is om de volksgezondheid te beschermen en het weglekken naar de illegaliteit te voorkomen. Als het land zo'n verbod instelt moet het ook passende maatregelen nemen voor inbeslagname en vernietiging van clandestien verbouwde planten.

Net als bij de maatregelen die genomen moeten worden ten aanzien van de stoffen op Lijst IV is het artikel zeer vrijblijvend geformuleerd en is er in feite geen verplichting tot het instellen van deze maatregel.

Artikel 28 verplicht een land dat de teelt van cannabis toestaat tot het instellen van een regeringsbureau dat naast enkele andere verplichtingen het monopolie heeft op import, export en groothandel en dat de vergunningen voor teelt moet uitgeven (artikel 28, juncto artikel 23).

Nederland heeft als een van de weinige landen in de wereld hieraan voldaan. In Nederland treedt namelijk de minister van Volksgezondheid, Welzijn en

Sport op als een zodanig bureau. In de praktijk worden de werkzaamheden namens hem uitgevoerd door het Bureau voor Medicinale Cannabis (BMC). De bepalingen beperken de teelt niet tot medische of wetenschappelijke doelen. Nederland heeft derhalve aan deze verplichting reeds voldaan wanneer het zou toestaan om cannabis te telen ter bevoorrading van coffeeshops. Met andere woorden: Nederland kan dus meteen met telen beginnen, maar moet de distributie nog regelen.

Procedure voor het wijzigen van de lijsten van het verdrag

Naast de artikelen die de maatregelen vermelden die verdragsstaten moeten nemen ter regulering van cannabis zijn ook de bepalingen van belang die aangeven hoe de lijsten van het verdrag gewijzigd kunnen worden. Immers, als de VN besluit cannabis op een andere lijst te plaatsen wordt een andere regime van toepassing. Het is zelfs 'denkbaar' dat cannabis van iedere lijst wordt verwijderd, waardoor het verdrag er niet meer op van toepassing zou zijn.

Het verdrag kent een procedure voor het wijzigen van de lijsten. Als een partij of de Wereld Gezondheids Organisatie (WHO) over inlichtingen beschikt die naar haar mening een wijziging van één der lijsten noodzakelijk maken, doet zij daarvan mededeling aan de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties (dus niet van het toezichtorgaan International Narcotics Control Board, INCB) en verschafte hem alle inlichtingen ter ondersteuning van deze mededeling (art. 3, eerste lid). Deze geeft die mededeling door aan de andere verdragsstaten, de Commission on Narcotic Drugs (CND) van de Economische en Sociale Raad van de VN en aan de WHO (art. 3, tweede lid). Daarnaast zijn er procedures voor stoffen die nog niet voorkomen op Lijst I of II (art. 3, derde lid), het plaatsen van preparaten op Lijst III. (art. 3, vierde lid; deze lijst is uitsluitend bedoeld voor preparaten) en het plaatsen van stoffen van Lijst I op Lijst IV. Voor dat laatste moet een verdovend middel van Lijst I aan een drietal voorwaarden voldoen:

- het moet in bijzondere mate aanleiding kunnen geven tot misbruik;
- het moet in bijzondere mate kunnen leiden tot een soortgelijke nadelige uitwerking als de middelen die al op Lijst IV staan;
- en daartegenover staan geen aanzienlijke therapeutische voordelen die niet behoren tot de eigenschappen van niet op Lijst IV voorkomende middelen. (art 3, vijfde lid).

Middelen op de Lijsten I, II en III kunnen naar een ander regime worden verplaatst of geheel van de lijsten worden afgevoerd (art. 3, zesde lid). Een stof die van Lijst I naar Lijst II wordt verplaatst, of geheel van de lijsten wordt verwijderd, wordt tevens van Lijst IV verwijderd als hij daarop ook staat.

Dit laatste staat niet duidelijk in de tekst van het verdrag zelf. In het verdrag staat slechts dat een stof die op Lijst IV staat ook op Lijst I staat (art. 2, vijfde lid). Er is geen aparte bepaling die zegt hoe een stof van Lijst IV wordt verwijderd. Het officiële commentaar op het verdrag licht echter toe (Commentaar nr 2 bij art. 3, zesde lid): 'Bepaalde wijzigingen op grond van het zesde lid hebben andere belangrijke wijzigingen tot gevolg: bijvoorbeeld, als een verdovend middel dat op Lijst I en IV is geplaatst wordt verplaatst van Lijst I naar Lijst II moet het worden doorgehaald op Lijst IV. Hetzelfde geldt als het verdovend middel wordt doorgehaald van Lijst I zonder naar Lijst II te worden overgebracht.'

Nederland kan meteen met telen beginnen, maar moet de distributie nog regelen.

De minister kan onder de huidige wetgeving wel cannabis produceren, maar mag ze niet aan coffeeshops verkopen.

Naast het voorgaande geeft artikel 3 de procedure voor de besluitvorming en het van kracht worden van wijzigingen (art. 3, zevende tot en met negende lid).

Opzegging en voorbehouden

Artikel 46 bepaalt hoe een staat het verdrag kan opzeggen. De opzegtermijn is, afhankelijk van het moment waarop het gebeurt tenminste een half jaar en ten hoogste een jaar. De artikel 49 en 50 regelen de voorbehouden. Na toetreding mogen de partijen geen voorbehouden meer maken. Theoretisch is het echter denkbaar om op te zeggen en direct weer partij te worden onder het maken van een voorbehoud. Het is dan echter wel mogelijk dat andere partijen bezwaar maken tegen deze hernieuwde toetreding (art. 50, derde lid).

Resumé van de effecten van het Enkelvoudig verdrag op de toelevering aan coffeeshops

Nederland heeft door instelling van het Bureau voor Medicinale Cannabis voldaan aan de voorwaarden om de cannabis voor de coffeeshops conform het verdrag te telen. Artikel 4 verbiedt echter de verkoop door het Bureau aan coffeeshops, want dit artikel beperkt de doelen waarvoor dit mag tot medische en wetenschappelijke doelen. Andere artikelen werpen geen onoverkomelijke belemmeringen op.

Nederland kan ook een procedure in werking stellen om cannabis uit de lijsten van het verdrag te verwijderen. Indien dat slaagt is er geen internationale regulering meer voor cannabis. Uiteraard is de kans van slagen hierbij klein, maar Nederland zal aan de andere kant zeker niet alleen staan. Wetenschappelijk is er in elk geval voldoende onderbouwing bijeen te brengen voor een verzoek om het te verplaatsen naar Lijst II. Dit zou een eerste stap kunnen zijn. Jaarlijks worden dit soort wijzigingen (maar dan wel voornamelijk het toevoegen van stoffen aan de lijsten) besproken door de CND.

Ten slotte is opzegging van het verdrag een mogelijkheid. Dat zal internationaal veel opzien baren en Nederland veel kritiek opleveren.

Verdrag inzake psychotrope stoffen (1971)

Dit is een verdrag dat een aantal psychotrope stoffen regelt. Het verdrag heeft geen betrekking op cannabis. Om deze reden kan het verdrag geen belemmering vormen voor het regelen van de bevoorrading van coffeeshops. Wel is er een zekere verwevenheid doordat dronabinol, de voornaamste werkzame component van cannabis, door dit verdrag wordt geregeld.

Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen (1988)

Dit verdrag verplicht de verdragspartijen, waaronder Nederland, maatregelen te nemen tegen illegale drugshandel en -productie. Het verdrag noemt een groot aantal maatregelen die een partij moet nemen om de illegale drugshandel tegen te gaan. In artikel 3, eerste lid, van het verdrag wordt een aantal feiten genoemd die de verdragspartij strafbaar moet stellen. Andere bepalingen eisen dat de partij maatregelen neemt in een aantal situaties, waarbij telkenmale wordt gerefereerd aan artikel 3, eerste lid. Hierdoor

beperkt de reikwijdte van het verdrag zich tot die situaties waarin de handelingen illegaal en/of in strijd met het Enkelvoudig verdrag inzake verdovende middelen of in strijd met het Psychotrope stoffenverdrag zijn. Dit betekent dat zolang een gewijzigd Nederlands beleid om coffeeshops legaal te bevoorraden niet in strijd is met de twee hiervoor genoemde verdragen er van strijdigheid met het Verdrag tegen de Sluikhandel geen sprake kan zijn.

Daarenboven heeft Nederland bij ondertekening een voorbehoud gemaakt dat het de bepalingen van artikel 3, zesde tot en met achtste lid, namelijk dat het deze verplichtingen uitsluitend accepteert voorzover in overeenstemming met de Nederlandse strafwet en het Nederlandse beleid inzake criminaliteit.

Kaderbesluit

Het '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' is een besluit dat onder artikel 34, tweede lid, onder b van het Unieverdrag is totstandgekomen. Kaderbesluiten staan materieel gelijk met Europese richtlijnen, maar zij zijn gesloten in het kader van de justitiële samenwerking. Een kaderbesluit moet dus worden geïmplementeerd in de nationale wetgeving. Dit besluit heeft uitsluitend betrekking op de handel met winstoogmerk en zonder machtiging van drugs. Een belangrijk element erin is het tegengaan van de grensoverschrijdende handel (tussen de Lidstaten). Het besluit heeft dus geen betrekking op door de staat geautoriseerde toelevering aan coffeeshops.

Opiumwet

De Opiumwet verbiedt het telen, bewerken, verwerken, verkopen, afleveren, verstrekken en vervoeren van cannabis en cannabisshars (art. 3, eerste lid, onder B en C). In Nederland wordt echter het verkopen en afleveren van cannabis door coffeeshops gedoogd, indien de coffeeshops voldoen aan een aantal criteria, de zogenoemde AHOJG-criteria. De Nederlandse regering stelt zich op het standpunt dat dit gedogen geen strijd oplevert met de gesloten verdragen of het EU-recht.

Wat is er onder de huidige wetgeving mogelijk? Voor een legale teelt en (tussen-)handel kan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport ontheffingen verlenen (art. 6, eerste lid). Dit verlot mag onder meer worden verleend als dat in het belang van de volksgezondheid is (art. 8, eerste lid, onder a), of als dat is om cannabis te telen krachtens een overeenkomst met de minister (art. 8, tweede lid). Dit gebeurt reeds bij de productie van de medicinale cannabis. Het Bureau voor Medicinale Cannabis treedt dan op namens de minister.

De telers zijn verplicht om alle geteelde cannabis binnen vier maanden aan de minister te verkopen en om overtollige cannabis te vernietigen (art. 8i, vierde lid). De minister zelf heeft een monopolie op import, export, verkopen, afleveren en aanwezig hebben van de cannabis (art. 8i, vijfde lid). Hiermee is dus een staatsmonopolie op de groothandel in cannabis, zoals door het Enkelvoudig verdrag vereist, vastgelegd in de wet.

De minister is daarbij wel wettelijk beperkt: hij dient ervoor zorg te dragen dat de geteelde hennep uitsluitend wordt gebruikt voor wetenschappelijk onderzoek naar de geneeskundige toepassing van hennep, hasjiesj en hennepolie of voor de productie van geneesmiddelen (art. 8h) en het aantal ontheffingen dat hij verleent mag niet meer zijn dan nodig voor deze doelen en voor de veredeling van hennep (art. 8i, eerste lid).

Op grond van het voorgaande kan dus worden ge-

steld dat de minister onder de huidige wetgeving wel cannabis kan produceren, maar ze niet aan coffeeshops mag verkopen, omdat artikel 8h een beperking stelt in de doelen waarvoor mag worden geteeld. Hieraan gekoppeld is in artikel 8i, eerste lid, ook een beperking gesteld in het aantal ontheffingen voor de teelt.

Net zoals coffeeshops onder omstandigheden worden gedoogd is het theoretisch mogelijk ook overtreding van andere verboden van de Opiumwet, eventueel onder voorwaarden, te gedogen. Verondersteld dat ook dit geen strijd met de verdragen oplevert, dan zou hiermee reeds de bevoorrading van coffeeshops geregeld zijn. De bevoorrading behoudt dan echter zijn illegale status, waardoor niet kan worden voorzien in een wettelijk toezicht op de kwaliteit van de verkochte middelen.

Voor een dergelijke kwaliteitscontrole is het noodzakelijk dat de coffeeshops langs een werkelijk legale weg bevoorraad worden. Dit impliceert dat de teelt legaal moet zijn en dat de handel tussen telers en coffeeshops, inclusief tussenhandel, legaal moet zijn.

Er zijn diverse oplossingen denkbaar om de teelt en aanlevering aan coffeeshops legaal te kunnen laten plaatsvinden:

a. Het staatsmonopolie op de teelt van cannabis wordt opgeheven door intrekking van de artikelen 8, tweede lid en 8i, vierde tot en met zesde lid. Tegelijkertijd wordt de mogelijkheid om ontheffingen af te geven verruimd. Dit betekent dat aan artikel 8, eerste lid, een doel moet worden toegevoegd dat de ontheffingen ook kunnen worden afgegeven om de levering voor recreatieve doelen mogelijk te maken, en de beperking volgens artikel 8, tweede lid (alleen ontheffing voor teelt als dit is voor levering aan het Bureau voor Medicinale Cannabis) moet worden ingetrokken.

Deze oplossing komt neer op bijna volledige legalisatie van cannabis als genotmiddel. Iedereen die van de minister een ontheffing daarvoor krijgt kan in dit model de cannabis gaan telen of als groothandel naar de coffeeshops optreden.

Velen zouden een dergelijke legalisatie toejuichen, maar tegelijkertijd zal een dergelijke oplossing ook op de meeste weerstand stuiten. Bovendien is de intrekking van het staatsmonopolie op de teelt een schending van artikel 28 het Enkelvoudig Verdrag. De verdragspartij Nederland staat dan immers toe dat cannabis wordt geteeld, zonder dat zij een regeringsbureau met monopolietaken instelt, en, meer ingrijpend, met artikel 4 van het verdrag dat handel voor andere dan medische en wetenschappelijke doelen verbiedt.

b. Een tweede oplossing is de toevoeging aan artikel 8h, onder a, van de coffeeshops als doel waarvoor cannabis wordt geteeld. Dan zou de minister echter verplicht zou worden om voor coffeeshops te telen. Dit is vanuit juridisch oogpunt een ongewenste oplossing, omdat de minister dan een wettelijke opdracht krijgt om voldoende cannabis te telen voor een doel dat verboden is (want slechts gedoogd), namelijk de verkoop van cannabis door coffeeshops. Deze oplossing moet naar onze mening dan ook als irreëel worden beschouwd.

c. Een andere oplossing is de intrekking van artikel 8h, onder b. De minister mag dan ook cannabis telen voor andere doelen dan onder a in dat artikel worden genoemd, maar hij is daartoe niet verplicht. Parallel aan de intrekking van art. 8h onder b zou ook artikel 8i, eerste lid moeten worden ingetrokken, omdat het zonder voldoende ont-

heffingen niet mogelijk is om voldoende cannabis te telen. Intrekking van deze twee artikelen is een veel beperktere wijziging van de Opiumwet dan de toevoegingen die voor beide voorgaande oplossingen noodzakelijk zijn en daardoor is deze oplossing politiek gemakkelijker realiseerbaar. Bij deze oplossing zou het Bureau voor Medicinale Cannabis de productie en de distributie kunnen verzorgen als de minister daartoe besluit. Dit bureau is gespecialiseerd in de kwaliteitscontrole van cannabis. Door de grotere omvang van de markt (150 ton tegen 80 kg per jaar als geneesmiddel) zal het BMC een veel groter assortiment tegen een veel lagere prijs kunnen aanbieden dan het momenteel voor de geneesmiddelmarkt doet. De cannabis die aan de coffeeshops wordt aangeleverd zal dus aan alle eisen voldoen.

Ook hier echter blijft de strijdigheid met artikel 4 van het Enkelvoudig verdrag.

Conclusie: de eenvoudigste oplossing is de intrekking van artikel 8h, onder b, en artikel 8i, eerste lid. Door dit te doen kan de aanvoer naar de coffeeshops volledig legaal worden, en de toevoer (opgedragen aan het BMC) mag geacht worden van goede kwaliteit te zijn. Strijd met het verdrag blijft en moet op andere wijze opgelost worden.

Opiumwetbesluit

Dit besluit bevat bepalingen die betrekking hebben op het voorschrijven door artsen en het in ontvangst nemen en afleveren van opiumwetmiddelen door apothekers. In het besluit wordt de ontvangst door apothekhoudenden van opiumwetmiddelen beschreven. Daarnaast bevat het besluit een aantal bepalingen waarin een deel van de verboden van de Opiumwet niet van toepassing wordt verklaard op bepaalde stoffen.

De bepalingen van dit besluit zijn niet van toepassing op de levering aan of ontvangst van cannabis door coffeeshops. Er is derhalve geen wijziging nodig van deze regeling.

Uitvoeringsregeling Opiumwet

De bepalingen van deze regeling zijn niet van toepassing op de levering aan of ontvangst van cannabis door coffeeshops. Er is derhalve geen wijziging nodig van deze regeling.

Beleidsregels opiumwetontheffingen

Deze beleidsregels regelen in welke gevallen de minister van VWS gebruik zal maken van zijn bevoegdheid om opiumwetontheffingen af te geven. Zij bevatten een uitwerking van de in de wet genoemde criteria die worden gehanteerd bij de beslissing op een aanvraag voor een ontheffing. Tevens geven zij aan welke beperkingen en voorschriften aan een ontheffing (kunnen) worden verbonden.

De beleidsregels stellen dat een ontheffing voor de teelt van cannabis kan worden verleend indien de aanvrager die nodig heeft voor het telen van cannabis krachtens een overeenkomst met de minister van VWS, maar dat het opgegeven doel uiteraard nooit in strijd mag zijn met andere wet- en regelgeving of beleidsregels.

De beleidsregels maken nu melding van een zekere beperking tot de levering van cannabis aan apotheken. Dit zou een andere formulering vereisen.

Beschouwing en voorstel voor een strategie

Wanneer men cannabis legaal aan coffeeshops wil laten leveren moet er een aantal barrières worden ge-

nomen. Het is de kunst om een strategie te bedenken die de kans van slagen groot maakt en tegelijkertijd ook het resultaat binnen afzienbare tijd zichtbaar maakt.

In het voorgaande hebben we gezien dat de voornaamste belemmeringen zijn gelegen in artikel 4 van het Enkelvoudig Verdrag en het feit dat dit artikel ook van toepassing is op cannabis en hasjiesj, omdat deze twee stoffen voorkomen op de lijsten van het verdrag. Zij staan daarbij niet 'zomaar' op een lijst, maar zij zijn onder het zwaarste regiem geplaatst: een combinatie van Lijst I en Lijst IV. Dat heeft overigens vooral symbolische waarde, want als zij op Lijst II zouden staan zou artikel 4 net zo goed van toepassing zijn. (De verboden blijven namelijk hetzelfde, maar de toezichtmaatregelen zouden minder scherp worden.)

Deze symbolische waarde moet echter niet onderschat worden. Een verplaatsing naar Lijst II zou een erkenning door de internationale gemeenschap zijn dat het wel meevalt met de schadelijkheid van cannabis en cannabishars.¹ Discussie over de vraag of cannabis überhaupt wel onder de werking van het verdrag moet vallen zal dan ook minder emotioneel worden. En van de andere kant zal het verzet tegen verplaatsing naar Lijst II, hoewel nog steeds enorm, toch minder zijn dan het verzet tegen verwijdering. De andere belemmeringen zijn gelegen in de eigen wetgeving. Natuurlijk moet deze gewijzigd worden voordat met de legale bevoorrading van coffeeshops kan worden begonnen. Ook in de binnenlandse politiek zal dit echter aanleiding zijn voor veel discussie. Daarom is het ook hier van belang om de wijzigingen zo beperkt mogelijk te houden, zodat het aantal medestanders wordt gemaximaliseerd. Door intrekking van artikel 8h, onder b, en artikel 8i van de Opiumwet is binnenlands reeds het juridisch kader geschapen.

Hoe zou een strategie eruit kunnen zien?

Het zou een strategie moeten zijn met twee parallelsporen, een internationaal en een nationaal spoor. Het internationale spoor zou erop gericht moeten zijn dat artikel 4 niet langer van toepassing is op cannabis en cannabishars. Dat kan worden bereikt door deze stoffen van de lijsten van het verdrag te verwijderen. Een eerste stap zou zijn dat de Nederlandse regering de procedure in gang zet voor verplaatsing naar lijst II. Er moet dus een wetenschappelijk document komen waarin wordt aangetoond dat voor het gros van de gebruikers cannabis zonder belangrijke nadelen wordt geconsumeerd. Dit kan onderbouwd worden met behulp van de wetenschappelijke literatuur rond intensieve gebruikspatronen en toxiciteit. Er zal blijken dat cannabis en koffie erg op elkaar lijken in gezondheidseffecten. Er zijn geen gevallen bekend van aangetoonde letaliteit van cannabis en ook toxiciteit op het ongeboren kind ontbreekt. Ook de steeds verder gedocumenteerde medische toepassing is een argument voor tenminste verwijdering van Lijst IV. Van belang daarbij is wel, dat wordt aangetoond dat er geen andere stof is waarmee hetzelfde therapeutische effect kan worden bereikt. Ook kan worden aangevoerd dat regulering van de distributie dringend gewenst is om volksgezondheidsredenen, omdat juist het illegale karakter kan leiden tot microbiële verontreiniging, en tot verontreiniging met pesticiden. Men kan dan ook denken aan een limitering van de sterkte van cannabis, zoals die nu ook geldt voor alcohol. Het verzoek van Nederland zal in de CND een grote storm veroorzaken. Wetenschappelijk heeft Nederland het grootste gelijk van de wereld, maar er zal slechts een aantal landen bereid zijn om dat toe te geven. In eerste instantie zal Nederland deze discussie dus waarschijnlijk verliezen. Het is

Cannabis en koffie lijken erg op elkaar in gezondheidseffecten.

daarom zaak de discussie zolang mogelijk te laten voortduren, liefst op meerdere achtereenvolgende jaarvergaderingen van de CND.

Tegelijkertijd moet er binnenslands een nieuw beleid komen. Het verdient geen aanbeveling om te gaan zitten wachten tot de verdragen zijn gewijzigd of afgeschaft, aangezien dat een proces van vele jaren is. Als Nederland de discussie internationaal heeft aangezwengeld en ondertussen in eigen huis alvast veranderingen doorvoert zal er weliswaar veel kritiek komen, maar dit zal tot woorden beperkt blijven. Van sancties, hoewel onder het verdrag mogelijk, zal waarschijnlijk geen sprake zijn. Gewoon beginnen dus.

Dit nieuwe beleid bestaat uit een paar stappen. De eerste is de wettelijke ruimte te geven voor een vervolgsbesluit om het ook werkelijk te gaan doen. Dus intrekking van artikel 8h, onder b, en artikel 8i van de Opiumwet. Procedureel kost dit misschien twee jaar, maar de discussie zal hevig zijn en daardoor is de duur niet goed te voorspellen. Als de wetswijziging erdoor is is het principebesluit genomen. Daarna zal er niet veel meer nodig zijn op het gebied van besluitvorming. Er moet een kabinetsbesluit komen teneinde de productie in gang te zetten voor de coffeeshops. De levering kan dan door het Bureau voor Medicinale Cannabis op te dragen op te treden als producent en groothandel.² Ook is er nog een beperkte redactionele aanpassing nodig van de beleidsregels opiumwetontheffingen.

Intussen moet de organisatie opgebouwd worden om ook inderdaad te gaan produceren. Dat is omvangrijk, want het gaat om ongeveer 150 ton cannabis. Om dit te realiseren moet een gefaseerd plan worden opgesteld. Overigens moet bij de uitwerking daarvan rekening worden gehouden met de georganiseerde misdaad, die zijn positie niet zonder meer zal opgeven. De aanpak van die problematiek moet dus onderdeel van het plan zijn.

Er zal nog het nodige moeten gebeuren voordat de aanvoer van cannabis naar coffeeshops op legale wijze is geregeld, maar waar een wil is, is een weg. ■



1. De formulering van dit punt is opzettelijk conventioneel. Voor velen is de potentiële 'schadelijkheid' van een drug een vanzelfsprekend motief om die drug te verbieden dan wel het gebruik ervan sterk te beperken. De auteurs zijn echter van mening, dat de schadelijkheid van een uit vrije wil gebruikte stof geen aanleiding kan zijn voor een verbod, maar veeleer voor een goede regeling van de productie en de distributie. Bovendien net als de vaak aanzienlijke schadelijkheid van een sport of een religie is de beoordeling van 'schade' een kwestie van afwegen is tussen voor- en nadelen, die moet worden overgelaten aan het betreffende volwassen individu. De Staat kan niet het recht hebben die afweging te maken. Wel kan er een rol voor de Staat zijn bij het creëren van de condities om schadelijkheid te beperken (bijvoorbeeld via minimum kwaliteitseisen of leeftijdsbeperkingen), en de informatie erover toegankelijk te maken.

2. In hoeverre de bestaande toelevering aan coffeeshops moet worden gecriminaliseerd is een vraag waar wij in dit stuk niet op ingaan. Wij zijn er echter geen voorstander van de bestaande vormen van toelevering meteen te criminaliseren.