

Experimenteren met het Gedogen van de Teelt van Cannabis ten Behoeve van de Bevoorrading van Coffeeshops – Internationaal rechtelijke en Europees rechtelijke aspecten.

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

December 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 Europees rechtelijke Aspecten

Inleiding en vraagstelling

Dit is het eindrapport van een onderzoek dat door het TMC Asser Instituut is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In de brief van de Minister van Justitie, mede namens de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, van 27 oktober 2005, is de te onderzoeken vraag als volgt omschreven:

‘Bestaat er internationaal rechtelijk ruimte, en, zo ja, welke, voor het toestaan van een experiment met het gedogen van de teelt van cannabis ten behoeve van de bevoorrading van coffeeshops?’¹

Op grond van het huidige drugsbeleid wordt het in voorraad hebben en verkopen van kleine hoeveelheden softdrugs door coffeeshops gedoogd. Andere onderdelen van de ‘markt’ voor softdrugs, zoals de teelt, productie, vervaardiging en verhandeling van softdrugs, vallen buiten dat kader. In dit eindrapport wordt de vraag onderzocht of, op grond van internationaal recht, ruimte bestaat voor het toestaan van een experiment met het gedogen van de teelt van cannabis ten behoeve van de bevoorrading van coffeeshops. Daarbij moet worden opgemerkt dat het begrip ‘internationaal recht’ is opgevat als betrekking hebbend op zowel internationaal publiekrecht als het recht van de Europese Unie. De te onderzoeken vraag zal in dit rapport afzonderlijk naar beide rechtsgebieden worden behandeld. Onderdeel A behandelt de te onderzoeken vraag naar internationaal publiekrecht; onderdeel B behandelt de te onderzoeken vraag naar het recht van de Europese Unie. In dit verband dient te worden opgemerkt dat aan het recht van de Europese Unie gestalte behoort te worden gegeven binnen de kaders van het internationaal publiekrecht. Daar waar het internationaal publiekrecht ruimte laat zou het recht van de Europese Unie die ruimte kunnen invullen of inperken.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 24 077, nr. 170, 4.

A Internationaal Verdragsrecht

Voor het beantwoorden van de te onderzoeken vraag naar internationaal publiekrecht zijn de volgende twee verdragen het meest relevant:

- Het Enkelvoudig Verdrag inzake Verdovende Middelen (1961), zoals gewijzigd bij Protocol van 1972 (hierna “het Enkelvoudig Verdrag”); en
- Het Verdrag tegen Sluikhandel in Verdovende Middelen en Psychotrope Stoffen (1988) (hierna “het Verdrag tegen Sluikhandel”).

Het doel van het Enkelvoudig Verdrag is het verzekeren van de beschikbaarheid van verdovende middelen voor geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden. Tevens beoogt het Enkelvoudig Verdrag misbruik van en verslaving aan verdovende middelen te voorkomen en te bestrijden. Het doel van het Verdrag tegen Sluikhandel is het aanvullen en versterken van het Enkelvoudig Verdrag.

In Subonderdeel A1 worden doel, structuur en toepasselijke bepalingen van het Enkelvoudig Verdrag uiteengezet; in Subonderdeel A2 worden doel en toepasselijke bepalingen van het Verdrag tegen Sluikhandel uiteengezet. Vervolgens wordt in Subonderdeel A3 de te onderzoeken vraag met betrekking tot zowel het Enkelvoudig Verdrag en als het Verdrag tegen Sluikhandel behandeld.

A1 Het Enkelvoudig Verdrag

Doel van het Enkelvoudig Verdrag

Het doel van het Enkelvoudig Verdrag is het verzekeren van de beschikbaarheid van verdovende middelen voor geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden. Tevens beoogt het Enkelvoudig Verdrag te verzekeren dat verdovende middelen uitsluitend voor deze

doeleinden worden gebruikt.² Enerzijds wordt erkend dat het geneeskundig gebruik van verdovende middelen onmisbaar is voor het verlichten van pijn en lijden en dat de beschikbaarheid van verdovende middelen voor deze doeleinden verzekerd moet worden.³ Anderzijds wordt erkend dat verslaving aan verdovende middelen een ernstig kwaad voor het individu betekent en sociaal-economisch gevaar voor de mensheid inhoudt.⁴ Door de Verdragspartijen wordt het voorkomen en bestrijden van dit kwaad als een plicht beschouwd.⁵

Systeem van het Enkelvoudig Verdrag en toepasselijke bepalingen

Het systeem van het Enkelvoudig Verdrag is georganiseerd rond het begrip ‘stoffen onder toezicht’. Deze worden in Artikel 2 van het Enkelvoudig Verdrag aangewezen door middel van vier Lijsten. Sommige stoffen worden daarnaast afzonderlijk genoemd. Alle verdovende middelen in de zin van het Enkelvoudig Verdrag staan op Lijst I of op Lijst II.⁶ De verdovende middelen opgenomen in Lijst I vallen onder het standaardregime van het Enkelvoudig Verdrag. De verdovende middelen opgenomen in Lijst II vallen onder een lichter regime. Lijst III heeft betrekking op preparaten. Lijst IV bevat verdovende middelen die in het bijzonder aanleiding kunnen geven tot misbruik en tot een nadelige uitwerking en waartegenover geen aanzienlijke therapeutische voordelen staan die niet behoren tot de eigenschappen van niet op Lijst IV voorkomende verdovende middelen.⁷ De verdovende middelen opgenomen in Lijst IV vallen onder het zwaarste regime van het Enkelvoudig Verdrag.

In Artikel 1, onder c, wordt ‘cannabisplant’ gedefinieerd als ‘iedere plant van het geslacht Cannabis’. In Artikel 1, onder b, wordt ‘cannabis’ gedefinieerd als ‘de bloeiende of vruchtdragende toppen van de cannabisplant (met uitzondering van de zaden en bladeren

² Preambule, achtste overweging.

³ Preambule, tweede overweging.

⁴ Preambule, derde overweging.

⁵ Preambule, vierde overweging.

⁶ Artikel 1, lid 1, letter j.

⁷ Artikel 3, lid 5.

indien deze niet vergezeld gaan van de toppen) waaruit de hars niet is geëxtraheerd'. In Artikel 1, onder d, wordt 'cannabishars' gedefinieerd als 'de afgescheiden hars, ruw of gezuiverd, verkregen uit de cannabisplant'.

Het regime waaronder cannabis en cannabishars vallen kan als volgt worden omschreven. Cannabis en cannabishars komen voor op zowel Lijst I als Lijst IV bij het Enkelvoudig Verdrag. Artikel 2, lid 1, bepaalt dat de Verdragspartijen met betrekking tot verdovende middelen opgenomen in Lijst I alle op verdovende middelen toepasselijke maatregelen van toezicht dienen te nemen, in het bijzonder de maatregelen van toezicht genoemd in de Artikelen 4 c), 19, 20, 21, 29, 30, 31, 32, 33, 34 en 37. Artikel 2, lid 5, bepaalt dat met betrekking tot verdovende middelen opgenomen in Lijst IV bepaalde aanvullende maatregelen van toezicht moeten worden genomen.

Met betrekking tot cannabis bepaalt Artikel 2, lid 6, dat de maatregelen van toezicht opgenomen in Artikel 28 moeten worden genomen. Tot slot bepaalt Artikel 2, lid 7, met betrekking tot de cannabisplant dat de maatregelen van toezicht opgenomen in de Artikelen 22 en 28 moeten worden genomen en met betrekking tot cannabisbladeren dat de maatregelen van toezicht opgenomen in Artikel 28 moeten worden genomen.

Aldus dienen de Verdragspartijen op vier gronden, de leden 1, 5, 6 en 7 van Artikel 2, maatregelen van toezicht met betrekking tot cannabis en cannabishars te treffen. In het hiernavolgende overzicht zijn deze maatregelen van toezicht dienovereenkomstig gegroepeerd.

Maatregelen van toezicht op grond van Artikel 2, lid 1 – Lijst I

Artikel 2, lid 1, verwijst naar alle toepasselijke maatregelen van toezicht en noemt in het bijzonder de controlemaatregelen genoemd in de artikelen 4 c), 19, 20, 21, 29, 30, 31, 32, 33, 34 en 37. De artikelen 4, 19, 20, 21, 29 en 33 zijn het meest van belang voor het onderhavige onderzoek.

Artikel 4 – Algemene verplichtingen

Artikel 4 bevat algemene verplichtingen van de Verdragsluitende Partijen. Artikel 4, aanhef en onder c, bepaalt dat de Verdragspartijen de wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen nemen die nodig zijn om, met inachtneming van de verdragsbepalingen, productie, vervaardiging, export, import, distributie, handel, gebruik en bezit van verdovende middelen uitsluitend tot geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden te beperken. Hieruit volgt dat de Verdragspartijen deze handelingen, anders dan voor geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden, niet zullen toestaan.

De zinsnede ‘geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden’ wordt in het Enkelvoudig Verdrag niet nader gedefinieerd. In het Commentaar op het Enkelvoudig Verdrag wordt opgemerkt dat de term ‘geneeskundige doeleinden’ niet noodzakelijkerwijs altijd en onder alle omstandigheden dezelfde betekenis hoeft te hebben. Volgens het Commentaar dient de interpretatie van dit begrip af te hangen van de stand van de geneeskunde op een bepaald tijdstip. Tevens gaat het hierbij niet alleen om de moderne, ‘Westerse’ geneeskunde, maar ook om ‘legitieme systemen van inheemse geneeskunde’.⁸ In het Commentaar wordt verder gepreciseerd dat de term ‘geneeskundige doeleinden’ diergeneeskunde en tandheelkunde omvat.⁹

In het Commentaar wordt ook aangegeven dat het begrip ‘geneeskundige doeleinden’ niet altijd op uniforme wijze door de Verdragsluitende Partijen is geïnterpreteerd. Het Commentaar noemt dat sommige regeringen het gebruik van verdovende middelen door verslaafden tijdens afkickbehandelingen verboden, dat andere regeringen een uitzondering hebben gemaakt voor afkickbehandelingen en dat weer andere regeringen het gebruik van verdovende middelen hebben toegestaan voor onbehandelbare verslaafden.¹⁰

In het Commentaar wordt niet nader ingegaan op het begrip ‘wetenschappelijke doeleinden’. De vraag kan worden gesteld of het begrip ‘wetenschappelijke doeleinden’ los staat van het begrip ‘geneeskundige doeleinden’, of dat wetenschappelijke doeleinden gericht moeten zijn

⁸ Commentary on the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961 (*Prepared by the Secretary-General in accordance with paragraph 1 of Economic and Social Council resolution 914 D (XXXIV) of 3 August 1962*), United Nations, New York, 1973, Commentaar bij Artikel 4, 12.

⁹ Commentary, Commentaar bij Artikel 4, 13.

¹⁰ Commentary, Commentaar bij Artikel 4, 11.

op geneeskundige doeleinden. Gezien de doelstellingen van het Enkelvoudig Verdrag ligt het voor de hand dat de voorkeur moet worden gegeven aan de tweede interpretatie.

In Nederland bestaat een programma op grond waarvan, indien aan strenge criteria wordt voldaan, op medisch voorschrift heroïne wordt verstrekt aan heroïneverslaafden die een methadonbehandeling ondergaan. Opgemerkt kan worden dat een dergelijk programma in overeenstemming is met de interpretatie zoals hierboven weergegeven.

De Artikelen 19-21, in onderlinge samenhang, bevatten een systeem waarmee wordt beoogd dat verdovende middelen in voldoende mate beschikbaar zijn voor geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden.

Artikel 19 – Ramingen van de behoeften aan verdovende middelen

Op grond van Artikel 19, lid 1, verstrekken de Verdragspartijen aan het Internationaal Comité van Toezicht op Verdovende Middelen, een Internationaal Orgaan van Toezicht, jaarlijks ramingen van (a) de hoeveelheden verdovende middelen te verbruiken voor geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden; (b) de hoeveelheden verdovende middelen te gebruiken voor de vervaardiging van, onder meer, andere verdovende middelen; (c) aan te houden voorraden per 31 december van het desbetreffende jaar; en (d) benodigde hoeveelheden verdovende middelen voor toevoeging aan speciale voorraden.

Artikel 20 – Statistieken

Op grond van Artikel 20, lid 1, verstrekken de Verdragspartijen aan het Internationaal Comité van Toezicht op Verdovende Middelen statistische gegevens betreffende (a) productie of vervaardiging van verdovende middelen; (b) gebruik van verdovende middelen voor het vervaardigen van, onder meer, andere verdovende middelen; (c) verbruik van verdovende middelen; (d) import en export van verdovende middelen; en (e) inbeslagname van verdovende middelen.

Artikel 21 – Beperking van vervaardiging en import

Op grond van Artikel 21, lid 1, mag de totale vervaardigde en geïmporteerde hoeveelheid van elk verdovend middel niet meer bedragen dan de som van (a) de binnen de grens van de desbetreffende raming voor geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden verbruikte hoeveelheid; (b) de hoeveelheid gebruikt binnen de grens van de desbetreffende raming voor

de vervaardiging van, onder meer, andere verdovende middelen; (c) de geëxporteerde hoeveelheid; (d) de hoeveelheid toegevoegd aan de voorraad om de voorraad op het in de desbetreffende raming aangegeven niveau te brengen; en (e) de binnen de grens van de desbetreffende raming voor speciale doeleinden verkregen hoeveelheid.

Op grond van de Artikelen 19 en 21, in onderlinge samenhang, dient de vervaardiging en import van elk verdovend middel te worden beperkt tot de door de desbetreffende Verdragspartij opgegeven raming. De statistische gegevens die, op grond van Artikel 20, door de Verdragspartijen aan het Internationaal Comité van Toezicht op Verdovende Middelen moeten worden verstrekt, dienen als controlemiddel, waardoor het Internationaal Comité van Toezicht op Verdovende Middelen inzicht krijgt in productie, vervaardiging, voorraad, export, import, verbruik en gebruik van verdovende middelen bestemd voor geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden.

Artikel 29 – Vervaardiging

Artikel 29 heeft betrekking op de vervaardiging van verdovende middelen. Lid 1 bepaalt dat de Verdragspartijen zullen vereisen dat voor de vervaardiging van verdovende middelen een vergunning vereist is, tenzij deze vervaardiging wordt verricht door een staatsonderneming. Daarbij moet worden aangetekend dat het hierbij uitsluitend gaat om de vervaardiging van verdovende middelen voor geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden.

Artikel 33 – Bezit

Artikel 33 heeft betrekking op het bezit van verdovende middelen en bepaalt dat de Verdragspartijen het bezit van verdovende middelen zonder wettelijke machtiging niet zullen toestaan.

Maatregelen van toezicht op grond van Artikel 2, lid 5 – Lijst IV

Op grond van Artikel 2, lid 5, dienen de Verdragspartijen met betrekking tot verdovende middelen opgenomen in Lijst IV, in aanvulling op de maatregelen van toezicht die met betrekking tot verdovende middelen opgenomen in Lijst I moeten worden genomen, de volgende maatregelen van toezicht te nemen:

- alle bijzondere maatregelen van toezicht die, naar het oordeel van die Partij, noodzakelijk zijn in verband met de bijzonder gevaarlijke eigenschappen van een verdovend middel opgenomen in Lijst IV;
- indien dit, naar het oordeel van die Partij, op grond van de heersende omstandigheden, de meest geschikte maatregel is om volksgezondheid en welzijn te beschermen, het verbieden van productie, vervaardiging, export, import, handel, bezit of gebruik van een verdovend middel opgenomen in Lijst IV, met uitzondering van hoeveelheden noodzakelijk voor geneeskundig en wetenschappelijk onderzoek.

Maatregelen van toezicht op grond van Artikel 2, leden 6 en 7

Op grond van Artikel 2, lid 6, is cannabis onderworpen aan de maatregelen van toezicht vervat in Artikel 28. Op grond van Artikel 2, lid 7, zijn de cannabisplant en cannabisbladeren eveneens onderworpen aan de maatregelen van toezicht vervat in Artikel 28.

Artikel 28 – Toezicht op de cannabisplant

Artikel 28, lid 1, bepaalt dat een Verdragspartij die de verbouw van de cannabisplant toestaat voor de productie van cannabis en cannabisbiers het systeem van toezicht zoals opgenomen in Artikel 23 daarop zal toepassen. Dat systeem voorziet in de instelling van een nationaal bureau. Op grond van Artikel 23, lid 2 geldt in een zodanige situatie het volgende regime:

- de gebieden waarin en de percelen waarop de verbouw van de cannabisplant voor de productie van cannabis is toegestaan, worden door het bureau aangewezen;
- het bureau verleent vergunningen aan verbouwers, op grond waarvan de verbouw is toegestaan;
- elke vergunning specificeert de grootte van het land waarop de verbouw is toegestaan;
- alle verbouwers dienen hun totale oogst aan het bureau te leveren;
- het bureau heeft het exclusieve recht van import, export, groothandel en op voorraad houden.

In overeenstemming met deze bepalingen is in Nederland het Bureau Medicinale Cannabis, dat valt onder het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, ingesteld. Het Bureau is verantwoordelijk voor de productie van cannabis en cannabisbiers voor geneeskundige en

wetenschappelijke doeleinden en heeft een monopolie op de handel, import en export van cannabis en cannabisbushs voor geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden. De teelt van de cannabisplant is door het Bureau uitbesteed aan twee bedrijven, waar de oogst elke maand door het Bureau wordt opgehaald.¹¹

Maatregelen van toezicht op grond van Artikel 2, lid 7

Op grond van Artikel 2, lid 7, is de cannabisplant eveneens onderworpen aan de maatregelen van toezicht vervat in Artikel 22.

Artikel 22 – Bijzondere bepaling toepasselijk op verbouw

Artikel 22 bevat speciale regels die van toepassing zijn op de verbouw. In lid 1 wordt bepaald dat, wanneer, op grond van de heersende omstandigheden, het verbod van de verbouw van de cannabisplant, naar het oordeel van een Partij, de meest geschikte maatregel vormt om volksgezondheid en welzijn te beschermen en om te verhinderen dat verdovende middelen terecht komen in de sluikhandel, de desbetreffende Partij de verbouw van de cannabisplant zal verbieden.

Strafbepalingen

Artikel 36 heeft betrekking op strafbepalingen die de Verdragspartijen zullen aannemen. Artikel 36, lid 1, onder a, bepaalt, onder meer, dat, onder voorbehoud van grondwettelijke beperkingen, elke Partij maatregelen zal treffen teneinde te verzekeren dat de volgende gedragingen, in strijd met de verdragsbepalingen en indien met opzet gepleegd, strafbaar worden gesteld: verbouw, productie, vervaardiging, extractie, bereiding, bezit, aanbidding, aanbidding ten behoeve van verkoop, distributie, koop, verkoop, aflevering, bemiddeling, verzending, doorvoer, vervoer, import en export van verdovende middelen. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat gebruik niet voorkomt in deze opsomming.

¹¹ Zie www.cannabisbureau.nl.

A2 Het Verdrag tegen Sluikhandel

Doel van het Verdrag tegen Sluikhandel

Het doel van het Verdrag tegen Sluikhandel is het aanvullen en versterken van het Enkelvoudig Verdrag.¹² In Artikel 2 ('Reikwijdte van het Verdrag'), lid 1, eerste zin, wordt bepaald dat het doel van het Verdrag is de samenwerking tussen de Verdragspartijen te bevorderen opdat zij ten aanzien van de verschillende aspecten van de sluikhandel in verdovende middelen, in het bijzonder de internationale aspecten, doeltreffender kunnen optreden. Daarmee kan het Verdrag tegen Sluikhandel, dat ingevolge Artikel 25 geen afbreuk doet aan de rechten en verplichtingen opgenomen in het Enkelvoudig Verdrag, worden gezien als een aanscherping van de Artikelen 35-37 daarvan.

Toepasselijke bepalingen

Artikel 3, lid 1, aanhef en onder a, sub (i), bepaalt dat elke Partij maatregelen zal treffen die nodig zijn om krachtens de nationale wetgeving de volgende gedragingen, indien met opzet gepleegd, strafbaar te stellen: productie, vervaardiging, extractie, bereiding, aanbidding, aanbidding ten behoeve van verkoop, distributie, verkoop, aflevering, bemiddeling, verzending, doorvoer, vervoer, import of export van verdovende middelen in strijd met de bepalingen van het Enkelvoudig Verdrag. Artikel 3, lid 1, onder a, sub (ii), vereist strafbaarstelling van de teelt van cannabisplanten ten behoeve van de productie van verdovende middelen, in strijd met de bepalingen van het Enkelvoudig Verdrag. Artikel 3, lid 1, onder a, sub (iii) vereist strafbaarstelling van bezit of koop van verdovende middelen, ten behoeve van een of meer van de onder (i) genoemde activiteiten.

Artikel 3, lid 6, bepaalt dat de Verdragspartijen ernaar streven te verzekeren dat wettelijke bevoegdheden, die door hun nationale recht worden toegekend bij de beoordeling van de opportuniteit van de vervolging van personen wegens de in overeenstemming met Artikel 3 strafbaar gestelde feiten, zodanig worden uitgeoefend dat de opsporing en rechtshandhaving ten aanzien van deze strafbare feiten zo doeltreffend mogelijk is, mede met het oog op de

¹² Preambule, dertiende overweging.

noodzaak personen te weerhouden van het begaan van deze strafbare feiten. Bij deze bepaling, waarmee het opportuniteitsbeginsel wordt ingeperkt, heeft Nederland een voorbehoud gemaakt dat als volgt luidt:

‘De Regering van het Koninkrijk der Nederlanden aanvaardt het bepaalde in het zesde (...) lid van artikel 3 slechts voorzover de daaruit voortvloeiende verplichtingen overeenstemmen met de nationale strafwetgeving en het nationale strafrechtelijke beleid.’¹³

A3 Beantwoording van de te onderzoeken vraag naar het Enkelvoudig Verdrag en het Verdrag tegen Sluikhandel

In het licht van de voorgaande uiteenzetting kan de vraag of er in het Enkelvoudig Verdrag en het Verdrag tegen Sluikhandel ruimte bestaat voor het toestaan van een experiment met het gedogen van de teelt van cannabis ten behoeve van de bevoorrading van coffeeshops als volgt worden beantwoord.

In het Enkelvoudig Verdrag wordt impliciet een fundamenteel onderscheid gemaakt tussen geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden en andere doeleinden. Op grond van dit onderscheid wordt beoogd de beschikbaarheid van cannabis en cannabisbiers voor geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden zeker te stellen en te voorkomen dat cannabis en cannabisbiers voor andere doeleinden worden verbouwd, geproduceerd, vervaardigd, verhandeld, etc.

Artikel 4, aanhef en onder c, bepaalt specifiek dat de Verdragspartijen, met inachtneming van de verdragsbepalingen, de productie, vervaardiging, export, import, distributie, handel, gebruik en bezit van verdovende middelen zullen beperken tot geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden. Hieruit volgt dat de Verdragspartijen handelingen ten aanzien van verdovende middelen die geen betrekking hebben op geneeskundige of wetenschappelijke doeleinden, niet zullen toestaan.

¹³ Trb. 1993, 140.

Daarmee lijkt het Enkelvoudig Verdrag geen ruimte te bieden voor het toestaan van een experiment met het gedogen van de teelt van cannabis ten behoeve van de bevoorrading van coffeeshops. Weliswaar liggen aan het gedogen van het in voorraad houden en verkopen door coffeeshops van kleine hoeveelheden cannabis en cannabishars overwegingen van volksgezondheid ten grondslag. Daarmee is een scheiding tussen de markt voor softdrugs en de markt voor harddrugs bewerkstelligd, die bestemd is om te voorkomen dat gebruikers van softdrugs in aanraking komen met harddrugs. Niettemin moet tevens worden geconstateerd dat coffeeshops, binnen het kader van het huidige gedoogbeleid, een commerciële sector vormen waarin economische activiteiten worden verricht. Vastgesteld moet worden dat bezwaarlijk kan worden volgehouden dat geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden worden gediend met de commerciële verbouw, productie, vervaardiging en verhandeling van cannabis en cannabishars ten behoeve van de bevoorrading van coffeeshops.

In samenhang daarmee moet erop worden gewezen dat het toestaan van een experiment met het gedogen van de teelt van cannabis ten behoeve van de bevoorrading van coffeeshops met zich mee zou brengen dat de op grond van Artikel 21, lid 1, gestelde grens aan vervaardiging en invoer van cannabis en cannabishars zou worden overschreden. Immers, op grond van die bepaling mag de vervaardiging en import van cannabis en cannabishars niet meer bedragen dan de som van: (a) de voor geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden gebruikte hoeveelheid; (b) de voor de vervaardiging van, onder andere, andere verdovende middelen verbruikte hoeveelheid; (c) de uitgevoerde hoeveelheid; (d) de aan de voorraad toegevoegde hoeveelheid; en (e) de voor bijzondere doeleinden verkregen hoeveelheid. De hoeveelheid cannabis en cannabishars die voor de bevoorrading van coffeeshops zou worden geteeld, zou niet in dit kader kunnen worden verantwoord.

Daarnaast lijkt een experiment met het gedogen van de teelt van cannabis ten behoeve van de bevoorrading van coffeeshops niet te verenigen met de strafbaarstellingen die door het Enkelvoudig Verdrag en het Verdrag tegen Sluikhandel worden vereist. Artikel 36, lid 1, aanhef en onder a, van het Enkelvoudig Verdrag vereist strafbaarstelling van: verbouw, productie, vervaardiging, extractie, bereiding, bezit, aanbidding, aanbidding ten behoeve van verkoop, distributie, koop, verkoop, aflevering, verzending en vervoer van cannabis en cannabis hars, in strijd met de verdragsbepalingen. Artikel 3, lid 1, aanhef en onder a, sub (i), van het Verdrag tegen Sluikhandel vereist strafbaarstelling van: productie, vervaardiging, extractie, bereiding, aanbidding, aanbidding ten behoeve van verkoop, distributie, verkoop,

aflevering, verzending en vervoer van cannabis en cannabis hars in strijd met de bepalingen van het Enkelvoudig Verdrag. Artikel 3, lid 1, onder a, sub (ii), van het Verdrag tegen Sluikhandel vereist strafbaarstelling van de verbouw van de cannabisplant, met als doel de productie van verdovende middelen in strijd met de bepalingen van het Enkelvoudig Verdrag. Artikel 3, lid 1, onder a, sub (iii), van het Verdrag tegen Sluikhandel vereist strafbaarstelling van bezit of koop van verdovende middelen, met als doel een van de onder (i) genoemde activiteiten.

Het toestaan van een experiment met het gedogen van de teelt van cannabis ten behoeve van de bevoorrading van coffeeshops is in strijd met de strafbaarstelling van de verbouw van cannabis en cannabis hars, vereist in Artikel 36, lid 1, onder a, van het Enkelvoudig Verdrag en in Artikel 3, lid 1, aanhef en onder a, sub (ii), van het Verdrag tegen Sluikhandel. Voorts impliceert de verbouw van de cannabisplant ten behoeve van de bevoorrading van coffeeshops verdere handelingen die strafbaar moeten worden gesteld op grond van Artikel 36, lid 1, onder a, van het Enkelvoudig Verdrag en Artikel 3, lid 1, onder a, sub (i) en (iii) van het Verdrag tegen Sluikhandel, te weten productie, vervaardiging, extractie, bereiding, aanbidding ten behoeve van verkoop, verkoop, koop, aflevering, verzending, vervoer en bezit.

Zou echter kunnen worden betoogd dat wanneer deze handelingen formeel strafbaar blijven, maar worden gedoogd, er toch wordt gehandeld binnen de ruimte die de bepalingen van het Enkelvoudig Verdrag en het Verdrag tegen Sluikhandel bieden? Tot ondersteuning van dit standpunt zou het door Nederland gemaakte voorbehoud bij Artikel 3, lid 6, van het Verdrag tegen Sluikhandel, dat voorrang geeft aan de nationale strafwetgeving en het nationale strafrechtelijke beleid, kunnen worden ingeroepen. Betoogd zou dan moeten worden dat, op grond van richtlijnen van het OM, het opportuniteitsbeginsel zodanig wordt gehanteerd dat beleidsmatig niet wordt opgetreden tegen de teelt van de cannabisplant ten behoeve van de bevoorrading van coffeeshops.

Geoordeeld moet worden dat het twijfelachtig is of aan dit standpunt kan worden vastgehouden. Allereerst moet worden geconstateerd dat een dergelijke hantering van het opportuniteitsbeginsel veel verder zou gaan dan de tot dusver daaraan gegeven invulling, op grond waarvan het telen van kleine hoeveelheden voor eigen gebruik (5 planten) en het verkopen (5 gram) en in voorraad houden (500 gram) van kleine hoeveelheden door coffeeshops worden gedoogd. Daarnaast moet worden geconstateerd dat een dergelijke

hantering van het opportuniteitsbeginsel in feite neerkomt op een uitholling van de strafbaarstellingen vereist door beide Verdragen. Het unilateraal in deze zin gebruiken van een voorbehoud dat eind jaren tachtig van de vorige eeuw werd gemaakt, om anno 2005 een veel verdergaand gedoogbeleid in te voeren kan redelijkerwijs niet worden aangemerkt als het te goeder trouw interpreteren en naleven van verdragen in overeenstemming met respectievelijk de Artikelen 31 en 26 van het Weens Verdragenverdrag.

Voorts moet worden opgemerkt dat het argument dat de teelt van cannabis ten behoeve van de bevoorrading van coffeeshops kan worden gedoogd, omdat daarmee formeel niet wordt getornd aan de vereiste strafbaarstellingen, het bezwaar ontleend aan Artikel 4, onder c, van het Enkelvoudig Verdrag onverlet laat. Immers, Nederland zou dan toestaan dat de cannabisplant wordt geteeld voor andere dan geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden en daarmee in strijd met het Enkelvoudig Verdrag handelen. Met andere woorden, ook al zou het gedogen van de teelt van cannabis ten behoeve van de bevoorrading van coffeeshops onder het voorbehoud kunnen worden gebracht, dan zou niettemin strijdigheid met het Enkelvoudig Verdrag blijven bestaan. Daarbij dient nog te worden aangetekend dat, op grond van Artikel 25, het Verdrag tegen Sluikhandel geen afbreuk doet aan de rechten en verplichtingen opgenomen in het Enkelvoudig Verdrag. Aldus moet worden geconcludeerd dat het Enkelvoudig Verdrag en het Verdrag tegen Sluikhandel geen ruimte laten voor het toestaan van een experiment met het gedogen van de teelt van cannabis ten behoeve van de bevoorrading van coffeeshops.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat Artikel 49, lid 1, aanhef en onder d, voorziet in de mogelijkheid dat een Verdragspartij, bij gelegenheid van ondertekening, bekrachtiging of toetreding, zich het recht voorbehoudt op zijn grondgebied het gebruik van cannabis, cannabisbark, extracten en tincturen van cannabis voor niet-geneeskundige doeleinden toe te staan. Op grond van lid 1, aanhef en onder e, mag dan tevens de productie, vervaardiging en handel worden toegestaan. Lid 2 van Artikel 49 stelt nadere voorwaarden aan deze mogelijkheid. Op grond van lid 2, aanhef en onder a, mogen deze activiteiten alleen worden toegestaan indien deze activiteiten beschouwd kunnen worden als traditionele activiteiten en waren toegestaan op 1 januari 1961. Verder schrijft lid 2, aanhef en onder f, voor dat het gebruik van cannabis voor andere dan geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden zo spoedig mogelijk en in ieder geval binnen 25 jaar na inwerkingtreding van het Verdrag dient te worden beëindigd. Volstaan kan worden met de vaststelling dat Nederland noch op grond

van Artikel 49, lid 1, aanhef en onder d, noch op grond van Artikel 50, lid 3, dat voorziet in overige voorbehouden, voorbehouden heeft gemaakt.¹⁴ Na ratificatie of toetreding staat de mogelijkheid van het maken van voorbehouden niet meer open.

Andere mogelijkheden

Het creëren van ruimte voor het toestaan van een experiment met het gedogen van de teelt van cannabis vereist het verwijderen van cannabis en cannabisfers van Lijsten I en IV bij het Enkelvoudig Verdrag. Daarnaast zou het ook noodzakelijk zijn de tekst van Artikel 28 te wijzigen. Het verwijderen van cannabis en cannabisfers van Lijsten I en IV vereist, op grond van Artikel 3, lid 6, onder b, een besluit, na dienovereenkomstige aanbeveling van de WHO, van de Commissie voor Verdovende Middelen van de Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties. Voor wijzigingen van de tekst van het Enkelvoudig Verdrag geldt de procedure opgenomen in Artikel 47, op grond waarvan elke Verdragspartij het recht heeft wijzigingsvoorstellen in te dienen. Naar aanleiding daarvan beslist de Economische en Sociale Raad a) om een conferentie bijeen te roepen of b) de Verdragspartijen te vragen of zij het wijzigingsvoorstel accepteren. In het laatste geval kent lid 2 elke Verdragspartij een vetorecht toe, waarna de Economische en Sociale Raad alsnog kan beslissen een conferentie bijeen te roepen.

B Europees recht

Zoals reeds werd opgemerkt in de Inleiding van dit rapport bestaat er een nauwe samenhang tussen het recht van de Verenigde Naties en dat van de Europese Unie. Lidmaatschap van de EU ontslaat lidstaten niet van de verplichtingen die zij met het sluiten van verdragen in VN-verband zijn aangegaan. Het recht van de Europese Unie dient binnen de kaders van de VN-verdragen gestalte te worden gegeven. In de Nederlandse rechtsorde zijn de bestaande VN-drugsverdragen bepalend. In het kader van dit onderzoek dient dus te worden bepaald of het recht van de Europese Unie iets toevoegt met betrekking tot de verplichtingen die reeds op

¹⁴ Trb. 1965, 136.

Nederland rusten uit hoofde van de bestaande VN-drugsverdragen. In dat verband kunnen de Schengen Akkoorden, alsook Gemeenschappelijk Optreden 96/750/JBZ en Kaderbesluit 2004/757/JBZ het meest relevant worden geacht.

B1 Schengen Akkoorden

Schengen Akkoord van 14 juni 1985 betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen¹⁵

Artikel 8

Met het oog op de versoepeling van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen en in verband met de belangrijke verschillen tussen de wetgevingen [van de deelnemende staten], verbinden de partijen zich ertoe op hun grondgebied de illegale handel in verdovende middelen met kracht te bestrijden en hun acties dienaangaande op efficiënte wijze te coördineren.

Artikel 9

De partijen versterken de samenwerking tussen hun douane- en politieautoriteiten, met name op het gebied van de misdaadbestrijding, in het bijzonder de illegale handel in verdovende middelen [...]. Daartoe streven de partijen, met inachtneming van hun nationale wetgevingen, ernaar de uitwisseling van informatie te verbeteren en het uitwisselen van gegevens, die voor de overige partijen bij de misdaadbestrijding van nut kunnen zijn, te versterken.

Artikel 19

De partijen zullen streven naar harmonisatie van de wetgevingen en wettelijke voorschriften, met name op het gebied van [o.a.] verdovende middelen [...].

¹⁵ Pb. 2000 L 239/13.

Schengenuitvoeringsovereenkomst van 19 juni 1990¹⁶

Artikel 71

1. De [...] partijen verbinden zich ertoe met betrekking tot de onmiddellijke en middellijke aflevering van verdovende middelen en psychotrope stoffen van enige aard, cannabis inbegrepen, alsmede met betrekking tot het bezit van deze middelen of stoffen ter fine van aflevering of uitvoer, met inachtneming van de bestaande verdragen van de Verenigde Naties, alle maatregelen te treffen welke met het oog op het tegengaan van de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen vereist zijn.
2. De overeenkomstsluitende partijen verbinden zich ertoe de illegale uitvoer van verdovende middelen en psychotrope stoffen van enige aard, cannabis inbegrepen, alsmede de verkoop, verstrekking en aflevering van die middelen en stoffen, bestuurlijk en strafrechtelijk tegen te gaan [...].
3. Ter bestrijding van de illegale invoer van verdovende middelen en psychotrope stoffen van enige aard, cannabis inbegrepen, verscherpen de overeenkomstsluitende partijen de buitengrenscontroles op het personen- en goederenverkeer en op vervoermiddelen. [...]
4. De overeenkomstsluitende partijen zullen ter naleving van het bepaalde in dit artikel toezicht houden op in het bijzonder die plaatsen, waarvan algemeen bekend is dat aldaar verdovende middelen worden verhandeld.
[...]

Artikel 72

Overeenkomstig hun Grondwet en hun nationale rechtsorde dragen de overeenkomstsluitende partijen ervoor zorg nationale wettelijke voorzieningen te treffen die inbeslagneming en ontneming van uit illegale handel in verdovende middelen en psychotrope stoffen verkregen vermogenswinsten mogelijk maken.

SLOTAKTE

3. Gemeenschappelijke verklaring inzake artikel 71, lid 2

Voorzover een overeenkomstsluitende partij in het kader van haar nationale beleid inzake de voorkoming en behandeling van verslaving aan verdovende middelen en psychotrope stoffen afwijkt van het in artikel 71, lid 2, neergelegde beginsel, nemen alle overeenkomstsluitende

¹⁶ Pb. 2000 L 239/19.

partijen de noodzakelijke strafrechtelijke en bestuurlijke maatregelen teneinde de illegale in- en uitvoer van die middelen en stoffen in het bijzonder naar het grondgebied van de overige overeenkomstsluitende partijen tegen te gaan.

Teelt van cannabisproducten wordt niet genoemd in de Schengen Akkoorden. Ingevolge Artikel 71 lid 2 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst (hierna: SUO) heeft Nederland zich verbonden de verkoop, verstrekking en aflevering van verdovende middelen (incl. cannabis) strafrechtelijk tegen te gaan. Maar uit de derde in de Slotakte van de SUO opgenomen verklaring blijkt dat verdragspartijen het in Artikel 71 lid 2 SUO genoemde strafrechtelijke optreden achterwege mogen laten. Wel schept afwijking van Artikel 71 lid 2 SUO een inspanningsverplichting van alle Schengenlanden om de export naar de partnerlanden tegen te gaan. In concreto is het verdedigbaar te stellen dat Nederland in strijd zou komen met de Schengenverplichtingen indien een experiment met de bevoorrading van coffeeshops zou leiden tot een escalatie in het drugstoerisme en alsdus een aanmerkelijke verschuiving ten laste van de partnerlanden zou betekenen, waarvan de gevolgen niet gezamenlijk zouden kunnen worden tegengegaan of verholpen.

De oprichting van de EU bij het Verdrag van Maastricht heeft geleid tot een verhoogde samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van de drugsbestrijding. Daarnaast werden rechtsgrondslagen voor zowel het interne als het externe optreden van de Unie verschaft.¹⁷ Met het Verdrag van Amsterdam werd het Schengen-acquis geïncorporeerd in het EU-Verdrag.¹⁸ Het bestrijden van de illegale handel in drugs, alsook preventie, maakt deel uit van de doelstellingen van Artikel 29 van Titel VI van het EU-Verdrag (“politiële en justitiële samenwerking in strafzaken”). Artikel 31 (oud Art. K.3) EU-Verdrag voorziet in de mogelijkheid van de goedkeuring van minimumvoorschriften met betrekking tot strafbare feiten en straffen, onder andere op het gebied van de drugshandel. In het kader van dit onderzoek is het van belang te melden dat Artikel 31 EU-Verdrag als rechtsgrondslag heeft gediend voor:

¹⁷ Zie in dit kader reeds de juridisch niet-bindende Resolutie van de Raad van 16 december 1996 betreffende maatregelen ter bestrijding en uitroeiing van de illegale teelt en produktie van drugs in de Europese Unie, Pb. 1996 C 389/1, aangenomen op grond van de algemene JBZ-doelstellingen geformuleerd in Artikel K.1 (nieuw: Art. 29) EU-Verdrag. Het belang van deze politieke verklaring is komen te vervallen met het aannemen van het hieronder genoemde Kaderbesluit 2004/757/JBZ.

¹⁸ Zie Protocol tot opneming van het Schengen-acquis in het kader van de Europese Unie, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

B2 Gemeenschappelijk Optreden 96/750/JBZ van de Raad van 17 december 1996 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 drugshandel¹⁹

Artikel 3

De Lid-Staten verbinden zich ertoe illegale intracommunautaire stromen van verdovende middelen en psychotrope stoffen, met inbegrip van het drugstoerisme, te bestrijden.

Artikel 7

De Lid-Staten zien erop toe dat aan hun verplichtingen uit hoofde van de verdragen van de Verenigde Naties inzake verdovende middelen en psychotrope stoffen van 1961, 1971 en 1988 nauwgezet en doeltreffend wordt voldaan.

Artikel 8

De Lid-Staten verbinden zich ertoe de meest passende maatregelen te nemen ter bestrijding van de illegale teelt van planten die actieve bestanddelen met verdovende eigenschappen bevatten.

Gemeenschappelijke optredens zijn internationaalrechtelijke instrumenten die in het kader van zowel de Tweede als de Derde pijler van de EU worden aangenomen indien bepaalde actie vereist is. Op grond van de inspanningsverplichtingen die krachtens Artikelen 3 en 8 van Gemeenschappelijk Optreden 96/750/JBZ rusten op de schouders van de lidstaten, is Nederland sinds 17 december 1996 gehouden om de grensoverschrijdende handel in en de illegale teelt van cannabis te bestrijden. Voorts herbevestigt artikel 7 van dit Gemeenschappelijk Optreden de verplichtingen die de lidstaten middels de bestaande VN-drugsverdragen zijn aangegaan.

¹⁹ Pb. 1996 L 342/6.

B3 Kaderbesluit 2004/757/JBZ van de Raad 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 drugshandel²⁰

Preamble

(4) De Europese Unie zou zich uit hoofde van het subsidiariteitsbeginsel moeten concentreren op de ernstigste drugs misdrijven. Het feit dat bepaalde gedragingen met betrekking tot persoonlijk gebruik niet onder de werkingssfeer van dit kaderbesluit vallen, vormt niet een richtsnoer van de Raad voor de wijze waarop de lidstaten die andere gevallen in hun nationale wetgeving zouden moeten regelen.

Artikel 2 - Strafbare feiten op het gebied van de illegale handel in drugs en precursoren

1. Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen opdat de volgende opzettelijke gedragingen bestraft worden wanneer daarvoor geen rechtvaardigingsgrond aanwezig is:

a) het produceren, vervaardigen, extraheren, bereiden, aanbieden, te koop stellen, distribueren, verkopen, afleveren, ongeacht de voorwaarden, verhandelen, doorvoeren, vervoeren, in- of uitvoeren van drugs;

b) het kweken van [...] cannabisplanten;

c) het in bezit hebben of aankopen van drugs met het oog op een van de onder a) genoemde activiteiten;

[...]

2. De in lid 1 beschreven gedragingen vallen niet onder dit kaderbesluit wanneer de betrokkenen uitsluitend beogen te voorzien in hun persoonlijk gebruik als omschreven in het nationale recht.

Artikel 3 - Uitlokking, medeplichtigheid en poging

1. Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen om uitlokking van, medeplichtigheid aan en poging tot het plegen van een in artikel 2 bedoeld feit strafbaar te stellen.

2. Een lidstaat kan strafrechtelijke verantwoordelijkheid uitsluiten voor de poging tot het aanbieden of het bereiden van drugs zoals bedoeld in artikel 2, lid 1, onder a), alsmede voor de poging tot het in bezit krijgen van drugs zoals bedoeld in artikel 2, lid 1, onder c).

²⁰ Pb. 2004 L 335/10.

Artikel 4 - Sancties

1. Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de in de artikelen 2 en 3 bedoelde feiten worden strafbaar gesteld met doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties. Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de in artikel 2 bedoelde feiten worden strafbaar gesteld met een maximumstraf van ten minste 1 tot 3 jaar gevangenis.

2. Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de in artikel 2, lid 1, onder a), b) en c), bedoelde feiten worden strafbaar gesteld met een maximumstraf van ten minste 5 tot 10 jaar gevangenisstraf, in elk van de volgende gevallen:

a) het strafbare feit betreft grote hoeveelheden drugs;

b) het strafbare feit betreft drugs die voor de gezondheid het schadelijkst zijn, of heeft aanzienlijke schade toegebracht aan de gezondheid van verscheidene personen.

3. Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de in het vorige lid bedoelde feiten worden bestraft met een maximumstraf van ten minste 10 jaar vrijheidsbeneming, wanneer het strafbare feit is gepleegd in het kader van een criminele organisatie in de zin van Gemeenschappelijk Optreden 98/733/JBZ van 21 december 1998.²¹

[...]

5. Onverminderd de rechten van de slachtoffers of van andere derden te goeder trouw neemt iedere lidstaat de nodige maatregelen om de confiscatie mogelijk te maken van stoffen die het voorwerp uitmaken van de in de artikelen 2 en 3 bedoelde strafbare feiten, van hulpmiddelen die voor die strafbare feiten zijn of zouden worden gebruikt en van opbrengsten van deze strafbare feiten, dan wel de confiscatie van voorwerpen waarvan de waarde overeenkomt met die van bedoelde stoffen, hulpmiddelen of opbrengsten. [...]

Krachtens Artikel 34 lid 2 sub b EU-Verdrag zijn kaderbesluiten verbindend voor de lidstaten ten aanzien van het te bereiken resultaat, doch laten zij aan de nationale instanties de bevoegdheid om vorm en middelen te kiezen. Afgezien van het feit dat kaderbesluiten geen rechtstreekse werking hebben en uitsluitend gericht zijn op de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken lijken ze verder in alles op klassieke EG-richtlijnen. Een kaderbesluit moet dus worden geïmplementeerd in de nationale wetgeving. De lidstaten dienen de nodige maatregelen te nemen om uiterlijk op 12 mei 2006 aan Kaderbesluit 2004/757/JBZ te voldoen.

²¹ Pb. 1998 L 351/1.

Ingevolge de definitie van artikel 1 heeft Kaderbesluit 2004/757/JBZ ook betrekking op cannabisproducten. Immers, voor de toepassing van dit kaderbesluit wordt verstaan onder “drugs”: alle stoffen die vallen onder het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen van 1961 (zoals gewijzigd bij het protocol van 1972) en het Verdrag van Wenen inzake psychotrope stoffen van 1971.

Met Kaderbesluit 2004/757/JBZ wordt voortgebouwd op Gemeenschappelijk Optreden 96/750/JBZ en wordt, wat de bestrijding van de illegale drugshandel betreft, een belangrijke stap gezet. Met dit rechtsinstrument zijn namelijk minimumvoorschriften betreffende de elementen van de strafbare feiten van illegale handel in drugs aangenomen, die als grondslag kunnen dienen voor een gemeenschappelijke aanpak op het niveau van de Unie van de bestrijding van die handel. Uit hoofde van het in de preambule genoemde subsidiariteitsbeginsel is het Kaderbesluit enkel gericht op de “ernstigste drugsmisdrijven”. Krachtens artikel 2, lid 1, onder a en b vallen het produceren, vervaardigen, extraheren, bereiden, aanbieden, te koop stellen, distribueren, verkopen, afleveren, ongeacht de voorwaarden, verhandelen, doorvoeren, vervoeren, in- of uitvoeren van drugs, alsook de teelt van cannabisplanten onder deze categorie van misdrijven. Afgezien van de opsomming van drugsmisdrijven in Artikel 2 lid 1 worden verder nergens in het Kaderbesluit criteria genoemd om de mate van ernst van dergelijke misdrijven te beoordelen. Een ondergrens wordt wel aangebracht: bepaalde gedragingen met betrekking tot persoonlijk gebruik worden in Artikel 2 lid 2 expliciet uitgesloten en vallen dus niet onder de werkingssfeer van dit kaderbesluit.²² Verder is het essentieel op te merken dat het Kaderbesluit geen bepalingen bevat inzake opsporing, vervolging en tenuitvoerlegging van straffen. Het wordt aan de lidstaten overgelaten om de opsporing en vervolging van de feiten te regelen. Lidstaten kunnen derhalve hun eigen strafrechtelijke beleid voeren. Hierdoor blijft het ook mogelijk op grond van het in Nederland gehanteerde opportuniteitsbeginsel het huidige beleid ten aanzien van coffeeshops en het bezit van kleine hoeveelheden voor persoonlijk gebruik voort te zetten. Met andere woorden, het Kaderbesluit 2004/757/JBZ tast het door Nederland gevoerde beleid met betrekking tot coffeeshops en het bezit van kleine hoeveelheden drugs voor eigen gebruik niet aan.²³

²² Overigens vormt het Kaderbesluit geen richtsnoer van de Raad voor de wijze waarop de lidstaten die andere gevallen in hun nationale wetgeving zouden moeten regelen. Zie punt 4 van de preambule van het Kaderbesluit.

²³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 339, nr. 3, 2.

Wel draagt het Kaderbesluit Nederland op een aantal strafmaxima naar boven toe bij te stellen.²⁴ Op grond van artikel 4 lid 2 worden lidstaten verplicht om de teelt van cannabisplanten, en de andere in artikel 2 lid 1, onder a, b en c genoemde drugsmisdrijven, strafbaar te stellen met een maximumstraf van tenminste 5 tot 10 jaar gevangenisstraf, indien dit strafbare feit grote hoeveelheden cannabis betreft. De grootschalige teelt van cannabis dient krachtens het Kaderbesluit extra zwaar te worden bestraft. Aldus betekent Kaderbesluit 2004/757/JBZ een aanscherping van de strafbaarstelling, zeker in vergelijking met de VN-verdragen. Met het wetsvoorstel strafbaarheid illegale drugshandel van 31 oktober 2005 voorziet het kabinet in de implementatie van het Kaderbesluit. Een experiment met de bevoorrading van een enkele coffeeshop, laat staan de bevoorrading van alle ca. 750 coffeeshops, kan geacht worden in strijd te zijn met de verplichtingen die op Nederland rusten krachtens het Kaderbesluit.

B4 Samenvattend

Op basis van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat het recht van de Europese Unie geen ruimte biedt voor het toestaan van een experiment met de teelt van cannabis ten behoeve van de bevoorrading van coffeeshops, omdat moeilijk kan worden volgehouden dat een dergelijke grootschalige bevoorrading valt onder het begrip "persoonlijk gebruik" in Artikel 2 lid 2 van Kaderbesluit 2004/757/JBZ. Het zou vreemd zijn te moeten constateren dat het recht van de Europese Unie plots afwijkt van de bestaande VN-drugsverdragen. De strafbaarstelling van de teelt van cannabisplanten is overgenomen in het recht van de Europese Unie en geconcretiseerd.

²⁴ Zie het advies van de Raad voor de rechtspraak aan de Minister van Justitie, in de brief van D.J. van Dijk van 9 juni 2005, <http://www.rechtspraak.nl/Gerechten/RvdR/Wetgevingsadvisering/Wetgevingsadvies+2005.htm>

Conclusie

Overeenkomstig de onderzoeksopdracht is nagegaan of en zo ja welke ruimte er internationaal rechtelijk bestaat voor het toestaan van een experiment met het gedogen van de teelt van cannabis ten behoeve van de bevoorrading van coffeeshops. De conclusie na onderzoek van de twee onderzochte VN-verdragen en het toepasselijke recht van de Europese Unie is dat een dergelijke ruimte niet aanwezig is. Deze conclusie wordt als volgt gemotiveerd.

Onder de VN-verdragen is de toegestane teelt van cannabis beperkt tot geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden. Het functioneren van het Bureau Medicinale Cannabis is in overeenstemming met deze doeleinden. Ook het programma op grond waarvan op medisch voorschrift heroïne wordt verstrekt aan heroïneverslaafden is in overeenstemming met deze doeleinden. Het gedogen van de teelt van cannabis ten behoeve van de bevoorrading van coffeeshops valt daarentegen buiten deze doelstellingen, omdat coffeeshops een commerciële sector vormen. Het gedogen van de teelt van cannabis ten behoeve van de bevoorrading van coffeeshops impliceert meerdere handelingen die niet zijn gericht op geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden.

Nederland heeft bij het Verdrag tegen Sluikhandel een door de mede-Verdragspartijen niet aangevochten voorbehoud gemaakt waaronder tot dusver het gevoerde beleid ten aanzien van coffeeshops en bezit van kleine hoeveelheden voor persoonlijk gebruik zijn gebracht. Bij een experiment inzake teelt ten behoeve van de bevoorrading van coffeeshops zou het gaan om een aanzienlijk ruimere vorm van gedogen. Het unilateraal brengen van een dergelijk gedoogbeleid onder dit voorbehoud kan redelijkerwijs niet worden aangemerkt als het te goeder trouw naleven en interpreteren van bestaande verdragen.

Het terzake geldende recht van de Europese Unie, met name het Kaderbesluit van 25 oktober 2004, is vastgesteld binnen het kader van de VN-verdragen. Hierin kan evenmin ruimte voor een experiment inzake teelt ten behoeve van de bevoorrading van coffeeshops worden gevonden.