



Advies Raad van State inzake ontwerp van een algemene maatregel van bestuur, houdende wijziging van het Besluit experiment gesloten coffeeshopketen in verband met de aanpassing van de aanwijzing van een deelnemende gemeente en verduidelijking van enkele eisen voor de aangewezen telers en coffeeshophouders en uitbreiding van de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen

Nader Rapport

20 maart 2025

4066497-1062214-WJZ

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur, houdende wijziging van het Besluit experiment gesloten coffeeshopketen in verband met de aanpassing van de aanwijzing van een deelnemende gemeente en verduidelijking van enkele eisen voor de aangewezen telers en coffeeshophouders en uitbreiding van de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 12 februari 2025, no. 2025000316, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan ons te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 februari 2025, no. W13.25.00028/III, bieden wij U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van onze reactie.

Bij Kabinetsmissive van 12 februari 2025, no. 2025000316 heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris Jeugd, Preventie en Sport en de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit experiment gesloten coffeeshopketen in verband met de aanpassing van de aanwijzing van een deelnemende gemeente en verduidelijking van enkele eisen voor de aangewezen telers en coffeeshophouders en uitbreiding van de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen, met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.

De vice-president van de Raad van State

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om de inwerkingtredingsbepaling die in het ontwerpbesluit is opgenomen, aan te passen. Die aanpassing heeft tot doel het ontwerpbesluit gefaseerd in werking te laten treden. Artikel I, onderdelen A, C, D, E, F, J en K, die wijzigingen bevatten ten aanzien van het verpakings- en voorlichtingsmateriaal en samenhangen met een wijziging van de Regeling experiment gesloten coffeeshopketen, en artikel II, waarin de overgangsbepaling is opgenomen, zullen op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking treden. De overige onderdelen van het besluit treden de dag na publicatie van het besluit in het Staatsblad in werking.

Voor een toelichting wordt verwezen naar de in de nota van toelichting opgenomen toelichting op de inwerkingtredingsbepaling (zie artikel III).



Wij mogen U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
V.P.G. Karremans.*

*De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel.*



Advies Raad van State

No. W13.25.00028/III
19 februari 2025

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 12 februari 2025, no.2025000316, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris Jeugd, Preventie en Sport en de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit experiment gesloten coffeeshopketen in verband met de aanpassing van de aanwijzing van een deelnemende gemeente en verduidelijking van enkele eisen voor de aangewezen telers en coffeeshophouders en uitbreiding van de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen, met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van houdende wijziging van het Besluit experiment gesloten coffeeshopketen in verband met de aanpassing van de aanwijzing van een deelnemende gemeente en verduidelijking van enkele eisen voor de aangewezen telers en coffeeshophouders en uitbreiding van de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen [KetenID W GK025400]

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Onze Minister van Justitie en Veiligheid van 10 februari 2025, kenmerk 3862454-1062214-WJZ;

Gelet op de artikelen 6, eerste lid, en 7, eerste lid, van de Wet experiment gesloten coffeeshopketen;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van , no.);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Onze Minister van Justitie en Veiligheid van (, kenmerk);

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit experiment gesloten coffeeshopketen wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1 worden in de alfabetische volgorde ingevoegd:

- binnenverpakking*: verpakking waarin hennep of hasjesj is opgenomen en die zich in de verkoopverpakking bevindt;
verkoopverpakking: buitenste verpakking waarin hennep of hasjesj is opgenomen en die bestemd is om als zodanig voor de verkoop te worden aangeboden aan de consument;

B

Artikel 2, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel f vervalt, onder verlettering van de onderdelen g tot en met i tot f tot en met h.
2. In onderdeel h (nieuw) vervalt 'en'.
3. Na onderdeel h (nieuw) wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:
 - i. Voorne aan Zee, en

C

Aan artikel 6, tweede lid, wordt toegevoegd ', waaronder in ieder geval het bij ministeriële regeling voorgeschreven voorlichtingsmateriaal'.

D

Artikel 7 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'verpakkingseenheid' telkens vervangen door 'verkoopverpakking'.
2. In het derde lid wordt 'is het niet toegestaan' vervangen door 'is het de coffeeshophouder niet toegestaan', wordt 'verpakkingseenheden' vervangen door 'verkoopverpakking' en wordt 'verpakking' vervangen door 'verkoopverpakking'.

E

In artikel 9, tweede lid, wordt 'de verpakking van de hennep of hasjesj, mits die voldoet aan de



krachtens artikel 29 bij ministeriële regeling gestelde regels' vervangen door 'de verkoopverpakking, bedoeld in artikel 7, derde lid'.

F

In artikel 10a, eerste lid, wordt 'verpakkingseenheid' vervangen door 'verkoopverpakking' en 'zorg draagt' vervangen door 'zorgdraagt'.

G

In artikel 12 wordt aan het slot van de onderdelen c en g de komma vervangen door een puntkomma, en wordt in onderdeel h 'het personeel, en' vervangen door 'het personeel en het voorlichtingsmateriaal, bedoeld in artikel 6, tweede lid; en'.

H

In artikel 25, eerste lid, wordt na 'toegestane handelingen' ingevoegd 'met hennep of hasjiesj' en wordt een zin toegevoegd, luidende: 'Op die locatie of locaties heeft de aangewezen teler uitsluitend hennep of hasjiesj aanwezig.'

I

Artikel 28 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. De aangewezen teler draagt er zorg voor dat in de door hem geproduceerde hennep of hasjiesj zware metalen, micro-organismen en aflatoxines in de bij ministeriële regeling te bepalen mate afwezig zijn.

2. In het tweede lid vervalt de tweede zin.

3. Onder vernummering van het vierde tot vijfde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

4. De hennep of hasjiesj die niet voldoet aan de krachtens het eerste lid gestelde eisen wordt door de aangewezen teler vernietigd. Artikel 26a is van overeenkomstige toepassing.

5. Het vijfde lid (nieuw) komt te luiden:

5. Bij ministeriële regeling worden ter uitvoering van dit artikel regels gesteld, waaronder regels over de wijze en frequentie van de in het tweede lid bedoelde controles en over de in het vierde lid bedoelde vernietiging van de hennep of hasjiesj.

J

Artikel 29 komt te luiden:

Artikel 29. (verkoopverpakking en binnenverpakking)

1. De aangewezen teler verpakt de door hem geproduceerde en aan coffeeshophouders te leveren hennep of hasjiesj in een verkoopverpakking. Een verkoopverpakking bevat ten hoogste vijf gram hennep of hasjiesj.
2. De aangewezen teler verzegelt elke verkoopverpakking met een onvervangbare verzegeling.
3. De aangewezen teler voorziet elke verkoopverpakking overeenkomstig de bij ministeriële regeling gestelde regels van de volgende informatie:
 - a. de aan de hennep of hasjiesj gekoppelde unieke identificatiemarkering, bedoeld in artikel 33,
 - b. de naam van de variëteit,
 - c. het universeel THC-symbool,
 - d. het gewicht van de hennep of hasjiesj,
 - e. het gehalte THC en CBD, en
 - f. de bij ministeriële regeling voorgeschreven informatie, waaronder het vermelden van data op de verkoopverpakking, gezondheidswaarschuwingen en preventieboodschappen.



4. Het derde lid, onderdelen c, e, en f, zijn, voor zover het de in onderdeel f bedoelde gezondheidswaarschuwingen betreft, op elke binnenverpakking van overeenkomstige toepassing, indien de aangewezen teler deze in de verkoopverpakking opneemt.
5. Andere dan de in het derde of vierde lid bedoelde informatie mag slechts op de verkoopverpakking of binnenverpakking worden aangebracht voor zover dat bij ministeriële regeling is bepaald.
6. Elke verkoopverpakking, elke binnenverpakking en de informatie waarvan die verkoopverpakking of binnenverpakking wordt voorzien, is overeenkomstig de bij ministeriële regeling gestelde eisen gestandaardiseerd.

K

In artikel 30, tweede lid, onderdeel b, wordt 'de verpakking van de hennep of hasjiesj of kenbaarheid' vervangen door 'de verkoopverpakking of binnenverpakking of de kenbaarheid'.

L

In artikel 45, eerste lid, wordt 'de artikelen 22, onderdeel b, 24, 25, eerste lid, 26a, 28, 29, 35 of 41, tweede lid,' vervangen door 'de voorschriften die bij of krachtens de artikelen 22, onderdeel b, 24, 25, eerste lid, 26a, 28, 29, 30, 35 of 41, tweede lid, zijn gegeven,'.

ARTIKEL II

Het is een teler toegestaan om door hem geproduceerde hennep of hasjiesj die verpakt is in een verpakking die voldoet aan de bij of krachtens artikel 29 van het Besluit experiment gesloten coffeeshopketen gestelde eisen, zoals deze luidden onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip van inwerking-treding van dit besluit, tot **[datum]** aan coffeeshophouders te leveren en te verkopen.

ARTIKEL III

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

De Minister van Justitie en Veiligheid,

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Het experiment gesloten coffeeshopketen vloeit voort uit het regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst» (2017) van het kabinet Rutte-III.¹ Daarin is afgesproken om te komen tot een experiment met de teelt en verkoop van hennep of hasjesj voor recreatief gebruik in een gesloten coffeeshopketen. Het doel van dat experiment is te bezien of en hoe op kwaliteit gecontroleerde hennep of hasjesj gedecriminaliseerd aan coffeeshops kan worden geleverd en na te gaan wat de effecten daarvan zijn op de criminaliteit, veiligheid, overlast en de volksgezondheid.

De Wet experiment gesloten coffeeshopketen (hierna: de Wet) en het daarop gebaseerde Besluit experiment gesloten coffeeshopketen (hierna: het Besluit) voorzien in hoofdzaak in de regulering van dat experiment. Dit besluit heeft tot doel het Besluit op een aantal punten te wijzigen. In de eerste plaats wordt de aanwijzing van de voormalige gemeente Hellevoetsluis aangepast. Deze wijziging wordt in paragraaf 2 nader toegelicht. Voorts worden in dit besluit enkele eisen die voor de aangewezen telers en coffeeshophouders in het Besluit zijn neergelegd, nader verduidelijkt. In paragraaf 3 wordt toegelicht dat de voor aangewezen telers toegestane handelingen uitsluitend hennep of hasjesj betreffen. In paragraaf 4 wordt ingegaan op de uitbreiding van de bevoegdheid voor de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA) om een bestuurlijke boete op te leggen. De overige wijzigingen worden toegelicht in de artikelsgewijze toelichting.

2. Gemeentelijke herindeling van Hellevoetsluis

In artikel 2, eerste lid, van het Besluit zijn tien gemeenten aangewezen die aan het experiment gesloten coffeeshopketen deelnemen. De in dat artikel genoemde gemeente Hellevoetsluis is met ingang van 15 september 2022 opgeheven en vormt tezamen met de voormalige gemeenten Brielle en Westvoorne de nieuwe gemeente Voorne aan Zee. Met het oog daarop komt in dit besluit de aanwijzing van de gemeente Hellevoetsluis in artikel 2, eerste lid, van het Besluit te vervallen en wordt in plaats daarvan de gemeente Voorne aan Zee aangewezen (zie artikel I, onderdeel B, van dit besluit). In artikel 2, eerste lid, van het Besluit was hierop al vooruitgelopen door (in onderdeel f) Hellevoetsluis of ingeval van een gemeentelijke herindeling de nieuwe gemeente dat het gebied van de voormalige gemeente Hellevoetsluis omvat, als deelnemende gemeente aan te wijzen. Het staat de burgemeester van de gemeente Voorne aan Zee vrij om buiten het grondgebied van de voormalige gemeente Hellevoetsluis coffeeshops toe te staan. Artikel 6a, eerste lid, van de Wet laat het toe dat in de deelnemende gemeenten tijdens het experiment coffeeshops worden gesloten of worden toegestaan.

3. Verduidelijking van de toegestane handelingen van aangewezen telers

Het experiment gesloten coffeeshopketen ziet op de teelt en verkoop van hennep of hasjesj voor recreatief gebruik. Uit artikel 1 van de Wet volgt dat het hier om hennep en hasjesj als bedoeld op lijst II bij de Opiumwet gaat. In lijn hiermee is in artikel 3 van de Wet uitsluitend het verbod van artikel 3, onderdelen B en C, van de Opiumwet (geclausuleerd) buiten toepassing verklaard. Het is de aangewezen telers niet toegestaan om een concentraat van cannabisplanten, verkregen door extractie van hennep of hasjesj (al dan niet vermengd met olie), zoals genoemd op lijst I bij de Opiumwet², te vervaardigen of bij de vervaardiging van 'edibles' gebruik te maken van zodanig concentraat. Het experiment biedt namelijk geen ruimte voor middelen die op lijst I bij de Opiumwet staan. Dit geldt zowel voor aangewezen telers als voor de coffeeshophouders in de deelnemende gemeenten. In algemene zin volgt dit uit de artikelen 2 en 3, gelezen in samenhang met artikel 1, van de Wet.

Voor de coffeeshophouders is dit nader geëxpliciteerd in het Besluit in de specifieke eisen waaraan zij in het kader van het experiment moeten voldoen. Zo is in artikel 4, eerste lid, van het Besluit bepaald dat een coffeeshophouder uitsluitend hennep of hasjesj die door hem is afgenomen van aangewezen telers mag verkopen en dat hij ook uitsluitend met deze hennep of hasjesj enige andere daarmee in verband staande handeling als bedoeld in artikel 3, onderdeel B, van de Opiumwet mag verrichten. Voorts is in artikel 5, eerste lid, van het Besluit bepaald dat een coffeeshophouder uitsluitend in de coffeeshop hennep of hasjesj die is afgenomen van aangewezen telers aanwezig mag hebben. Een coffeeshophouder die toch een middel dat op lijst I bij de Opiumwet staat in de coffeeshop aanwezig heeft, overtreedt daarmee niet alleen artikel 2 van de Opiumwet maar ook de eisen die aan hem in de

¹ VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, «Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017–2021». Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 34.

² Zie lijst I bij 'hennepolie' in de kolom 'andere benamingen'.



Wet en het Besluit zijn gesteld. Dat betekent dat jegens deze coffeeshophouder zowel bestuursrechtelijk (op grond van artikel 10 van de Wet) als strafrechtelijk (op grond van de Opiumwet) kan worden opgetreden.

Voor de aangewezen telers geldt dat zij uitsluitend de handelingen mogen verrichten waarvoor de aanwijzing is verleend. Dat impliceert dus uitsluitend handelingen met hennep of hasjesj als bedoeld op lijst II bij de Opiumwet. Het wordt evenwel bij nader inzien wenselijk geacht om dit op vergelijkbare wijze als bij de coffeeshophouders te expliciteren in de specifieke eisen waaraan in het kader van het experiment moet worden voldaan. Daartoe wordt met het onderhavige besluit in artikel 25, eerste lid, van het Besluit verduidelijkt dat de voor aangewezen telers toegestane handelingen uitsluitend voor hennep of hasjesj gelden en dat op de teeltlocatie(s) uitsluitend hennep of hasjesj aanwezig mag zijn (zie artikel I, onderdeel H, van dit besluit). Tegen een teler die een middel dat op lijst I bij de Opiumwet staat op zijn teeltlocatie aanwezig heeft en/of daarmee handelingen verricht, kan zowel strafrechtelijk (wegens overtreding van artikel 2 van de Opiumwet) als bestuursrechtelijk (wegens overtreding van artikel 25 van het Besluit) worden opgetreden.

4. Uitbreiding bevoegdheid opleggen bestuurlijke boete

In artikel 45 van het Besluit wordt ter uitwerking van artikel 9a van de Wet bepaald in welke gevallen een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Gelet op het punitieve karakter dient terughoudend te worden omgegaan met de toepassing van dit instrument. Er zijn in het Besluit drie categorieën van overtredingen die op grond van dit artikel beboetbaar kunnen zijn.

Zoals in de toelichting bij artikel 9a van de Wet is aangegeven, kan de oplegging van een bestuurlijke boete met name geïndiceerd zijn bij overtreding van eisen die er bij uitstek op gericht zijn om de coffeeshopketen gesloten te houden. Daarnaast is, zoals in de toelichting bij artikel 45 van het Besluit is omschreven, ook voorzien in de bevoegdheid tot oplegging van een boete ingeval van niet-naleving van de voorschriften die aan een aanwijzing zijn verbonden, indien deze voorschriften verband houden met de geslotenheid van de keten of de kwaliteit van de hennep. Tot slot heeft de NVWA, om adequaat toezicht te houden, de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen bij het toezicht op en bevordering van de naleving door telers van de verpakings- en kwaliteitseisen van de hennep. Er kunnen namelijk reeds producten, die niet voldoen aan die eisen, zijn verkocht aan consumenten, waardoor een herstelmaatregel voor die producten geen uitkomst meer biedt. Door in die gevallen een bestuurlijke boete op te kunnen leggen, kan de NVWA de inrichting en uitvoering van haar toezicht en handhaving laten aansluiten bij vergelijkbare bepalingen uit de Warenwet en Tabaks- en rookwarenwet.

Dit laatste geldt ook voor het afficheringsverbod voor telers in artikel 30 van het Besluit. Affichering kan voor telers wenselijk zijn om zodoende de vraag naar die producten te verhogen. Het kabinetsbeleid is echter het tegengaan van drugsgebruik, om welke reden in dit artikel een afficheringsverbod voor telers is opgenomen. Op grond van artikel 9 van de Wet is de NVWA bevoegd om bij overtreding hiervan een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom op te leggen. Dit zal in de praktijk niet altijd effectief genoeg zijn om de naleving van dit verbod te effectueren, bijvoorbeeld bij een eenmalige uitvoering van een advertentie. De consument zal de advertentie dan mogelijk al gezien hebben, waardoor ook hierbij een herstelmaatregel geen of slechts deels uitkomst biedt. Om deze reden is de mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete ook voor het afficheringsverbod geïndiceerd en om die reden in dit besluit opgenomen (zie artikel I, onderdeel L).

Voor wat betreft de boetebedragen is het voornemen om aan te sluiten bij de gefixeerde boetebedragen zoals die gelden in de Tabaks- en rookwarenwet voor een vergelijkbaar afficheringsverbod.

5. Toezicht en handhaving

Binnen het experiment is sprake van bestuursrechtelijk toezicht. De Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: Inspectie JenV) houdt namens de betrokken ministers toezicht op de naleving van de voorwaarden waaronder de aangewezen telers een aanwijzing hebben ontvangen. De Inspectie JenV zal bij haar toezicht op de aangewezen telers alert zijn op de aanwezigheid van concentraten van cannabisplanten. Binnen de gereguleerde keten van het experiment is in algemene zin het uitgangspunt dat bestuursrechtelijke handhaving het primaat heeft.³ De politie is aan zet zodra opsporing nodig is van overtredingen van strafrechtelijke bepalingen uit de Opiumwet die niet in het kader van het experiment buiten werking zijn gesteld. Het is aan de in het kader van het experiment aangewezen toezichthouders enerzijds en het openbaar ministerie en de politie anderzijds om een heldere

³ Stb. 2020, 185 (blz. 52).

afbakening tussen het strafrechtelijke en het bestuursrechtelijke traject te maken.⁴ In het geval van bestuursrechtelijke handhaving kan onder meer een bestuurlijke boete worden opgelegd (artikel 9a van de Wet juncto artikel 45, eerste lid, van het Besluit). In deze mogelijkheid is voorzien omdat toepassing van het instrument van bestuursdwang (krachtens artikel 9 van de Wet) in de vorm van tijdelijke sluiting van een teeltlocatie op bezwaren kan stuiten als daarmee de continuïteit van de levering van hennep en hasjiesj aan de coffeeshophouders in gevaar komt.⁵

De Inspectie JenV heeft aanleiding gezien om een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets uit te voeren. In relatie tot de verduidelijking van de toegestane handelingen van aangewezen telers wijst de Inspectie JenV erop dat het op grond van artikel 2 van de Opiumwet reeds verboden is om cannabisconcentraten aanwezig te hebben of daarmee handelingen te verrichten en dat de Wet hierin geen verandering heeft gebracht. Dat is juist en sluit aan op de hiervoor gegeven toelichting dat de wijziging van artikel 25 van het Besluit louter een verduidelijking betreft. De Inspectie JenV geeft aan niet te ageren tegen een toezichthoudende taak ten aanzien van verboden cannabisconcentraten, maar stelt dat zij bij de inrichting van haar toezichthoudende taak tot op heden hiermee geen rekening heeft gehouden. Hierover vindt nader bestuurlijk overleg tussen de inspectie en de betrokken ministeries plaats. Het staat niet ter discussie dat de Inspectie JenV geen toezichthoudende of handhavende taak heeft ten aanzien van andere lijst I-middelen (zoals heroïne of cocaïne). Tegen overtredingen met betrekking tot die middelen zal altijd strafrechtelijk worden opgetreden.

Het is niet noodzakelijk of wenselijk geacht om, in navolging van het verzoek daartoe van de Inspectie JenV, in de toelichting te verduidelijken wanneer sprake is van een verboden cannabisconcentraat en, in het verlengde hiervan, welke productiemethoden in ieder geval niet zijn toegestaan. Waar verduidelijking nodig is, zal die worden geboden in het overleg met de Inspectie JenV, zo nodig in afstemming met de politie en het openbaar ministerie, en/of in het overleg met de aangewezen telers. Voorts is een algemene richtlijn opgesteld over edibles door het ministerie van VWS.

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit heeft geen aanleiding gezien om een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets uit te voeren.

6. Regeldrukgevolgen

Regeldrukeffecten zijn de investeringen en inspanningen die bedrijven, burgers of professionals moeten verrichten om zich aan wet- en regelgeving te houden. Regeldrukeffecten vallen uiteen in regeldrukkosten en ervaren regeldruk. In hoofdstuk 5 van de nota van toelichting⁶ bij het Besluit is onderbouwd hoe de regeldrukkosten en regeldruk worden berekend en vastgesteld.

De wijzigingen die in het onderhavige besluit zijn neergelegd, brengen voor het overgrote deel geen regeldrukgevolgen met zich, aangezien deze wijzigingen louter verduidelijkend en/of technisch van aard zijn. Voor zover sprake is van kennismakingskosten worden deze als nihil ingeschat, gelet op de beperkte omvang van de voorgestelde wijzigingen.

Artikel 29 van het Besluit bevat eisen waaraan de verpakking van hennep en hasjiesj moet voldoen. Zoals in de artikelsgewijze toelichting is toegelicht (zie artikel I, onderdeel J), is aanleiding gezien om onderscheid te maken tussen een verkoopverpakking en een binnenverpakking. Een aantal verpakkingseisen gaan ook gelden voor een binnenverpakking als een teler dit in een verkoopverpakking opneemt. De daarmee gepaarde regeldrukeffecten worden hier toegelicht. Deze wijzigingsregeling heeft geen regeldrukgevolgen voor burgers, met uitzondering van telers, die eenmalig regeldrukkosten zullen ondervinden.

Kennisname kosten

Telers dienen ten eerste kennis te nemen van de wijzigingen in de regelgeving. De kosten die hiermee gepaard gaan worden kennismakingskosten genoemd. Ook het inwinnen van intern en extern advies wordt hieronder begrepen. Deze kosten zijn eenmalig. De tijd die telers nodig hebben om kennis te nemen van dit wijzigingsbesluit wordt geschat op 2 uur. De standaard is daarbij bepaald op € 54,- per uur. Het afgeronde bedrag van € 54,- is niet meer dan een pragmatische benadering van wat de benodigde tijd zou kunnen kosten.

⁴ Stb. 2020, 185 (blz. 29).

⁵ Kamerstukken II 2018/19, 34 997, nr. 7 (blz. 6–7).

⁶ Stb. 2020, 185.



Regeldrukkosten

Telers moeten, indien zij naast een verkoopverpakking een binnenverpakking gebruiken, voor deze laatste verpakking een ander etiket ontwerpen en printen. In dat geval moet het printproces van de etiketten worden aangepast. Echter worden de kosten hiervoor laag geschat, omdat telers op dit moment ook al beschikken over printapparatuur. Bij gebruik van een binnenverpakking vergt dit voor de teler slechts een kleine wijziging in het verpakking- en etiketteringsproces. Daarbij is van belang dat het gebruik van een binnenverpakking facultatief is. Een teler kan er dus ook voor kiezen geen wijzigingen in het verpakking- en etiketteringsproces aan te brengen. De kosten voor het omzetten van printapparatuur worden geschat op € 2.500 per teler. Voor 10 telers komt dit in het totaal neer op € 25.000.

In onderstaand schema zijn de regeldrukkosten opgenomen.

Handeling Éénmalig	Wie	Tijd in uren	Kosten per uur	Q	Totaal
Kennisnemen nieuwe regelgeving	telers	2	€ 54,-	10	€ 1.080,-
Omzetten drukapparatuur, aanpassen en testen software sigaren	telers	–	–	10	€ 25.000,

Deze regeldrukgevolgen zijn onvermijdelijk en noodzakelijk om te voorkomen dat de verpakking aantrekkelijk wordt gemaakt. Voorkomen moet worden dat de verpakking een aanzuigende werking heeft op mensen die niet van plan waren om hennep of hasjes te gebruiken. Daarnaast worden regels gesteld over op welke verpakking welke informatie moet worden aangebracht. Het doel hiervan is de consument te informeren over het eindproduct en te waarschuwen voor de risico's die gebruik daarvan kunnen inhouden. Om bovenstaande doelen te verwezenlijken worden regels gesteld om de verpakking te standaardiseren.

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft over het ontwerp van dit besluit geen formeel advies uitgebracht, omdat de gevolgen voor de regeldruk in de toelichting toereikend in beeld waren gebracht.

7. Consultatie

Via internetconsultatie is van 2 oktober 2023 tot 29 oktober 2023 aan eenieder de mogelijkheid geboden te reageren op het ontwerp van een wijziging van het Besluit en de bijbehorende nota van toelichting. Dat ontwerpbesluit bestond uit drie hoofdonderdelen. Ten eerste werd – ter uitwerking van het voorstel tot wijziging van de Wet experiment gesloten coffeeshopketen in verband met de toevoeging van een elfde gemeente aan het experiment⁷ – stadsdeel Oost van de gemeente Amsterdam als elfde deelnemende gemeente aangewezen en werd de aanwijzing van de voormalige gemeente Hellevoetsluis aangepast aan de gemeentelijke herindeling. Ten tweede werd voorgesteld om een gefaseerde start voor de elfde gemeente mogelijk te maken. Tot slot werden enkele eisen voor aangewezen telers en coffeeshophouders in de deelnemende gemeenten verduidelijkt. Respondenten konden op alle onderdelen van het ontwerpbesluit reageren.

De internetconsultatie heeft tot drie reacties geleid. Twee reacties zijn van coffeeshophouders in stadsdeel Oost van de gemeente Amsterdam en één reactie is van een burger. Vanwege het feit dat de Tweede Kamer het hiervoor aangehaalde wetsvoorstel op 5 maart 2024 heeft verworpen, is de aanwijzing van stadsdeel Oost van de gemeente Amsterdam en de daarmee samenhangende mogelijkheid van een gefaseerde start, geschrapt uit het ontwerpbesluit. Op de reacties van de twee coffeeshophouders, die betrekking hadden op de aanwijzing van stadsdeel Oost, zal daarom in deze paragraaf niet worden ingegaan.

De burger heeft geïnformeerd naar de reden waarom voor het maken van edibles geen maximum THC-gehalte wordt gehanteerd en waarom het gebruik van concentraten is verboden. Daarbij wijst de respondent erop dat de meeste coffeeshops edibles maken door middel van concentraten. Het enkel toestaan van edibles zonder het gebruik van concentraten is dus niet in lijn met het streven om een vergelijkbaar aanbod binnen het experiment te realiseren. Daarnaast leidt dit ertoe dat niet de hoogste kwaliteit edibles kunnen worden vervaardigd.

Binnen het experiment wordt ernaar gestreefd zo dicht mogelijk bij het huidige aanbod in de coffeeshops aan te sluiten. Om deze reden wordt geen maximum THC-gehalte gehanteerd. Het experiment toornt niet aan de indeling van middelen in de lijsten van de Opiumwet. Hennepolie,

⁷ Kamerstukken II 36 279.



waartoe cannabisconcentraten behoren, staat op lijst I van de Opiumwet en is dus verboden. Het bereiden en de verkoop door coffeeshops van edibles gemaakt met concentraten is dus ook nu niet toegestaan. In de Wet zijn alleen bepaalde handelingen ten aanzien van lijst II uitgezonderd van de verboden in artikel 3 van de Opiumwet.

8. Voorhang Staten-Generaal

In overeenstemming met artikel 13 van de Wet is een eerder ontwerp van deze algemene maatregel van bestuur op 17 mei 2024 aan beide Kamers van de Staten-Generaal gezonden (Kamerstukken II 2023/2024, 24 077, nr. 542). De voorhangprocedure heeft niet geleid tot vragen of opmerkingen vanuit beide Kamers.

Na de voorhangprocedure is aanleiding gezien het ontwerpbesluit op bepaalde punten aan te passen of aan te vullen op basis van voortschrijdend inzicht bij onder meer de NVWA in het kader van het door haar uitgevoerde toezicht. Het betreft in de eerste plaats het in artikel 29 van het Besluit gemaakte onderscheid tussen een verkoopverpakking en binnenverpakking (zie artikel I, onderdeel J, van dit besluit en de toelichting daarop). Daarnaast zijn de in artikel 28 opgenomen kwaliteitseisen waaraan de geproduceerde hennep of hasjiesj moeten voldoen en de eisen die worden gesteld aan het testen of aan deze eisen is voldaan verduidelijkt (zie artikel I, onderdeel I, van dit besluit en de toelichting daarop). Voorts is een aanvulling opgenomen ten aanzien van het voorlichtingsmateriaal in de coffeeshops (zie artikel I, onderdeel G, van dit besluit en de toelichting daarop). Tot slot is via een wijziging van artikel 45 van het Besluit mogelijk gemaakt dat in geval van overtreding van artikel 30 van het Besluit (afficheringsverbod voor telers) een bestuurlijke boete kan worden opgelegd (zie de toelichting in paragraaf 4).

Nu de voorhangprocedure van het eerste ontwerp niet heeft geleid tot vragen of opmerkingen uit beide Kamers is, mede met het oog op de voortgang, geen reden gezien om het aangepaste ontwerp opnieuw conform artikel 13 van de Wet voor te hangen. Wel zijn beide Kamers bij brief van **PM** geïnformeerd over de voorlegging van het aangepaste ontwerp aan de Afdeling advisering van de Raad van State.

9. Financiële gevolgen

De wijzigingen in het onderhavige besluit brengen geen financiële gevolgen met zich.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A

De begripsomschrijving van 'verpakkingseenheid' was opgenomen in artikel 1 van de Regeling gesloten coffeeshopketen (hierna: de Regeling). Het is bij nader inzien echter logischer om een begripsomschrijving in het Besluit op te nemen. Daartoe strekt onderdeel A. Van die gelegenheid is gebruikgemaakt om dat begrip te vervangen door verkoopverpakking en het begrip 'binnenverpakking' toe te voegen. Het is onwenselijk dat er tussen de hennep of hasjiesj en de verpakking een andere verpakking wordt opgenomen om de verpakkingseisen te omzeilen. Het begrip verkoopverpakking wordt gedefinieerd als buitenste verpakking waarin hennep of hasjiesj is opgenomen en die bestemd is om als zodanig voor de verkoop te worden aangeboden aan de consument. Het begrip binnenverpakking wordt gedefinieerd als verpakking waarin hennep of hasjiesj is opgenomen en die zich in de verkoopverpakking bevindt. In het geval dat een teler in een doorzichtig zakje een potje of doosje opneemt waarin de hennep of hasjiesj zich bevinden, is het doorzichtige zakje de verkoopverpakking en het potje of doosje de binnenverpakking. Door in artikel 1 van het Besluit deze twee begripsbepalingen op te nemen kunnen aan beide soorten verpakkingen in het Besluit en de Regeling inhoudelijke eisen worden gesteld.

Aan de definitie verkoopverpakking is 'die bestemd is om als zodanig voor de verkoop te worden aangeboden aan de consument' toegevoegd om duidelijk te maken dat het hier om de verkoopverpakking gaat zoals die door de coffeeshophouder aan consumenten wordt verkocht. Hiermee wordt verduidelijkt dat de verpakkingseisen in de regelgeving niet zien op bijvoorbeeld de verpakkingen die louter worden gebruikt bij het vervoer van de verkoopverpakkingen. Voorts maakt het woord 'verzegeld' geen onderdeel uit van de definitie van verkoopverpakking, omdat deze eis in artikel 29, tweede lid, van het Besluit is opgenomen.

Onderdeel B

Dit onderdeel wijzigt artikel 2, eerste lid, van het Besluit waarin de deelnemende gemeenten zijn aangewezen. De aanwijzing van de voormalige gemeente Hellevoetsluis wordt aangepast in verband met een gemeentelijke herindeling. Deze wijziging is in paragraaf 2 toegelicht.

Onderdeel C

Op grond van artikel 6, tweede lid, van het Besluit moet een coffeeshophouder in een deelnemende gemeente voor de klanten voorlichtingsmateriaal over gebruik en de risico's van (problematisch) gebruik zichtbaar aanwezig hebben in de coffeeshop. Hieraan is toegevoegd dat in ieder geval het bij ministeriële regeling voorgeschreven voorlichtingsmateriaal aanwezig dient te zijn. Dat biedt de mogelijkheid om een link te leggen tussen deze verplichting voor coffeeshophouders en de informatieverplichtingen die op de aangewezen telers rusten, door in de ministeriële regeling te bepalen dat de coffeeshophouder in ieder geval in de coffeeshop de informatiefolder van de teler als bedoeld in artikel 9 van de Regeling aanwezig moet hebben.

Onderdelen D, E, F en K

Deze onderdelen betreffen technische wijzigingen. Het begrip 'verpakking of 'verpakkingseenheid' is vervangen door 'verkoopverpakking' en, waar dat nodig is, is het begrip 'binnenverpakking' toegevoegd.

Onderdeel G

Op grond van artikel 12 van het Besluit kan de burgemeester van een deelnemende gemeente in het kader en voor de duur van de uitvoering en afbouw van het experiment nadere regels stellen ten aanzien van de in zijn gemeente toegestane coffeeshops. Het betreft hier op de lokale situatie toegespitste regels binnen de kaders die in het Besluit worden gesteld. In artikel 12 wordt bepaald over welke onderwerpen de burgemeester die nadere regels kan stellen. Dit betreft: de locatie van een coffeeshop, de handelsvoorraad, de wijze waarop het verbod op reclame wordt nageleefd, het voorkomen of beperken van overlast, de openingstijden van de coffeeshops, de inrichting van de coffeeshops, waaronder de beveiliging, en tot slot de opleiding van en de aanwezigheid van het personeel in de coffeeshops. Hieraan wordt 'het voorlichtingsmateriaal' toegevoegd. Dit geeft een burgemeester de mogelijkheid om lokaal aanvullende eisen te stellen over het verplicht aanwezig te hebben voorlichtingsmateriaal naast het voorlichtingsmateriaal dat bij ministeriële regeling wordt aangewezen. Hierbij kan worden gedacht aan voorlichtingsmateriaal in het kader van een lokale preventiecampagne of van een lokale instelling voor verslavingszorg.

Onderdeel H

Met dit onderdeel wordt via een wijziging van artikel 25 van het Besluit verduidelijkt dat de aanwijzing aan de telers uitsluitend strekt tot het mogen verrichten van handelingen met hennep of hasjesj als bedoeld op lijst II bij de Opiumwet. Deze wijziging is in paragraaf 3 toegelicht.

Onderdeel I

In artikel 28, eerste lid, van het Besluit zijn kwaliteitseisen opgenomen waaraan de geproduceerde hennep of hasjesj moeten voldoen. Dit betreft een resultaatsverplichting en geen inspanningsverplichting. Uit het tweede lid volgt dat de teler in eerste instantie verantwoordelijk is voor het testen of aan deze eisen is voldaan. Daarnaast volgt hieruit dat geproduceerde hennep of hasjesj moet worden vernietigd als niet wordt voldaan aan de krachtens het eerste lid gestelde eisen. Dat betekent niet dat deze vernietigingsplicht alleen zou gelden als het niet voldoen blijkt uit de eigen labresultaten van de teler. Ook de NVWA kan namelijk een monster laten testen in verband met de toezicht op de naleving van de kwaliteitseisen. De uitslag hiervan kan afwijken van het resultaat van het monster dat de teler heeft laten testen. Om geen onduidelijkheid te laten bestaan, wordt de tweede zin van het tweede lid in een apart lid opgenomen. Hiermee wordt verduidelijkt dat de hennep of hasjesj niet alleen door de aangewezen teler moet worden vernietigd indien uit het monster dat de teler heeft laten testen volgt dat niet aan de eisen wordt voldaan, maar ook als blijkt dat het monster dat de NVWA in een laboratorium heeft laten controleren niet aan de eisen voldoet. Het kan voorkomen dat de geproduceerde hennep of hasjesj in dat laatste geval al is geleverd aan een coffeeshop, omdat het mogelijk is dat de resultaten van door de NVWA onderzochte monsters pas daarna bekend zijn, waarbij ook nog een contra-expertise op het derde monster mogelijk is. Ook in dat geval is de teler verantwoordelijk voor de vernietiging hiervan. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat deze producten met gebruik van beveiligd vervoer terug naar de teler moeten worden vervoerd, waarna vernietiging zal moeten plaatsvinden. De overige wijzigingen in artikel 28 houden verband met deze aanpassing.



Onderdeel J

Artikel 29 van het Besluit bevat eisen waaraan de verpakking van hasjesj en hennep moet voldoen. Met de wijziging van het begrip 'verpakkingseenheid' naar het begrip 'verkoopverpakking', gelden deze eisen niet meer voor de verpakkingseenheden, maar voor de verkoopverpakkingen. Daarom wordt in het tweede lid 'verpakkingseenheid' vervangen door 'verkoopverpakking'. Een aantal verpakkingseisen zullen ook gelden voor de binnenvpakking als een teler dit in een verkoopverpakking opneemt, namelijk eisen die in de Regeling aan de vormgeving gesteld zijn. In het nieuwe vierde lid van artikel 29 is verder geregeld dat zowel op de verkoopverpakking als op de binnenvpakking het waarschuwingssymbool van THC, het gehalte THC en CBD en de gezondheidswaarschuwingen staan. De reden hiervan is dat deze informatie vanuit volksgezondheidsperspectief ook beschikbaar dient te zijn indien een consument de binnenvpakking uit een verkoopverpakking heeft gehaald en de verkoopverpakking heeft weggegooid.

Op grond van artikel 29, tweede lid, onder f, van het Besluit wordt elke verkoopverpakking voorzien van de datum van de oogst. Vanuit de aangewezen telers bestaat de wens om met restproducten uit verschillende batches hennep of hasjesj een product te maken. Daarvoor gelden echter verschillende oogstdata. Gelet op het doel van deze bepaling – de (potentiële) consument zo goed mogelijk te informeren over (de risico's van) het gebruik – en de wens van de telers wordt bij een mengbatch verplicht gesteld om de datum van de eerste en de laatste oogst op de verpakking te vermelden. Daarnaast wordt het nuttig geacht om bij hasj en edibles de productiedatum op te nemen. Vanwege deze variëteit aan data, wordt onderdeel f van het tweede lid van artikel 29 in het Besluit geschrapt en het vermelden van data op de verkoopverpakking expliciet toegevoegd aan de delegatiegrondslag in het daaropvolgende onderdeel van dit artikel (voorheen onderdeel g, na verlettering onderdeel f). De variëteit aan data zal daarmee op het niveau van ministeriële regeling worden geregeld.

Onderdeel L

Met dit onderdeel wordt via een wijziging van artikel 45 van het Besluit mogelijk gemaakt dat in geval van overtreding van artikel 30 van het Besluit een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Dat betekent niet dat bij overtreding van het afficheringsverbod door telers altijd zal worden overgegaan tot oplegging van een boete. Het gaat hier om een discretionaire bevoegdheid.

Onderdeel II

Het onderhavige besluit voorziet in een overgangsbepaling voor telers. Gedurende een periode van drie maanden na inwerkingtreding van dit besluit – dus tot **[PM datum]** – is het de teler toegestaan om hennep of hasjesj in de 'oude' verpakkingen aan de coffeeshophouders te leveren en te verkopen. Met 'oude' verpakkingen wordt bedoeld verpakkingen die voldoen aan de eisen, zoals deze luiden onmiddellijk voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit besluit. Hiermee wordt voorzien in een ordentelijke overgang voor de telers ten aanzien van de verpakkingen van de hennep en hasjesj. Er is geen overgangsbepaling opgenomen voor de verkoop van de 'oude' verpakkingen door de coffeeshophouders. De verpakkingseisen richten zich immers enkel tot de telers. In coffeeshops zal de verkoop van producten in oude verpakkingen uifaseren vanaf het moment dat telers uitsluitend producten leveren in verpakkingen die voldoen aan de eisen in dit besluit.

Artikel III

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

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

De Minister van Justitie en Veiligheid,