

88

Besluit van 25 maart 2025, 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 19 februari 2025, no. W13.25.00028/III;

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Onze Minister van Justitie en Veiligheid van 20 maart 2025, kenmerk 4066497-1062214-WJZ;

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 hasjiesj is opgenomen en die zich in de verkoopverpakking bevindt;

verkoopverpakking: buitenste verpakking waarin hennep of hasjiesj 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 coffeeshouder 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 hasjiesj, 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 hasjesj 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 hasjesj 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 hasjesj.

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 hasjesj in een verkoopverpakking. Een verkoopverpakking bevat ten hoogste vijf gram hennep of hasjesj.

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 hasjesj gekoppelde unieke identificatiemerkering, bedoeld in artikel 33,
- b. de naam van de variëteit,
- c. het universeel THC-symbool,
- d. het gewicht van de hennep of hasjesj,
- e. het gehalte THC en CBD, en
- f. de bij ministeriële regeling voorgeschreven informatie, waaronder data, 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 hasjesj 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 luiden onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip van de inwerkingtreding van artikel I, onderdeel J, van dit besluit, tot drie maanden na inwerkingtreding van dat onderdeel aan coffeeshophouders te verkopen en te leveren.

ARTIKEL III

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst, met uitzondering van artikel I, onderdelen A, C, D, E, F, J en K, en artikel II, die in werking treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

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

's-Gravenhage, 25 maart 2025

Willem-Alexander

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

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

Uitgegeven de *vierde* april 2025

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

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

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

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 hasjiesj (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 coffeeshouder uitsluitend hennep of hasjiesj die door hem is afgenomen van aangewezen telers mag verkopen en dat hij ook uitsluitend met deze hennep of hasjiesj 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 coffeeshouder uitsluitend in de coffeeshop hennep of hasjiesj die is afgenomen van aangewezen telers aanwezig mag hebben. Een coffeeshouder 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 Wet en het Besluit zijn gesteld. Dat betekent dat jegens deze coffeeshouder 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 hasjiesj 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 hasjiesj gelden en dat op de teeltlocatie(s) uitsluitend hennep of hasjiesj 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

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

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 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

³ Stb. 2020, 185 (blz. 52).

⁴ Stb. 2020, 185 (blz. 29).

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

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 toezichhoudende taak ten aanzien van verboden cannabisconcentraten, maar stelt dat zij bij de inrichting van haar toezichhoudende 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 toezichhoudende 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 hasjesj 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.

⁶ Stb. 2020, 185.

Kennisname kosten

Telers dienen ten eerste kennis te nemen van de wijzigingen in de regelgeving. De kosten die hiermee gepaard gaan worden kennisnemingskosten 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.

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 verpakkings- 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 verpakkings- 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 hasjiesj 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 toort niet aan de indeling van middelen in de lijsten van de Opiumwet. Hennepolie, 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 binnenvpakking (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

⁷ Kamerstukken II 36279.

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 15 januari 2025⁸ 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 de 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 hasjesj en de verpakking een andere verpakking wordt opgenomen om de verpakkingseisen te omzeilen. Het begrip verkoopverpakking wordt gedefinieerd als buitenste verpakking waarin hennep of hasjesj 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 hasjesj 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 hasjesj 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.

⁸ Kamerstuk 24 077, nr. 551.

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 coffeeshop-houder 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 hasjiesj 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 hasjiesj 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 hasjiesj 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 hasjiesj 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 hasjiesj 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 hasjiesj 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 binnenverpakking 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 binnenverpakking het waarschuwingssymbool van THC, het gehalte THC en CBD en de gezondheidswaarschuwingen staan. De reden hiervoor is dat deze informatie vanuit volksgezondheidsperspectief ook beschikbaar dient te zijn indien een consument de binnenverpakking 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 hasjiesj 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.

Artikel II

Het onderhavige besluit voorziet in een overgangsbepaling voor telers. Gedurende een periode van drie maanden na inwerkingtreding van artikel I, onderdeel J, van dit besluit, 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 artikel I, onderdeel J, 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 uitfasen vanaf het moment dat telers uitsluitend producten leveren in verpakkingen die voldoen aan de eisen van dit besluit.

Artikel III

Een aantal onderdelen van artikel I van 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 met name gelegen in het feit dat de coffeeshophouders en de aangewezen telers zich reeds aan het voorbereiden zijn op de uitvoering van het experiment. Het is daarom noodzakelijk dat de aangepaste eisen zo spoedig mogelijk op hen van toepassing zijn. Met het oog op de duidelijkheid is het verder wenselijk dat de aanwijzing van de gemeente Hellevoetsluis zo snel mogelijk in lijn wordt gebracht met de gemeentelijke herindeling, die heeft geleid tot de gemeente Voorne aan Zee.

Het is echter niet mogelijk gebleken om de aangepaste eisen aan de verpakkingen en het voorlichtingsmateriaal op eenzelfde korte termijn in werking te laten treden. Dat hangt samen met een wijziging van de Regeling experiment gesloten coffeeshopketen die gelijktijdig benodigd is en nog in voorbereiding is. De onderdelen van dit besluit die zien op de

verpakkings- en voorlichtingseisen, zullen dan ook op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking treden. Hetzelfde geldt voor de daarmee samenhangende overgangsbepaling in artikel II.

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

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