

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directie Wetgeving & Juridische Zaken
Postbus 20131
2500 EH Den Haag

Breda, 22 december 2018

Dossiernummer : RVB/22122018001
Uw kenmerk : AmvB Versienr. 12-11-2018

Betreft: **consultatie ontwerpbesluit experiment gesloten coffeeshopketen**

Geachte heer,

Bij brief van 13 november 2018 heeft u aan Project C Holding B.V. (toen nog hodn 'Project C') ter consultatie voorgelegd het ontwerpbesluit experiment gesloten coffeeshopketen, houdende regels over het experiment met een gesloten coffeeshopketen. Wij voldoen graag aan uw verzoek.

Bijgaand stuur ik u de consultatiereactie van Project C Holding B.V. De Raad van Bestuur van deze onderneming, bestaande uit drs. Ronald Roothans, Joep van Meel, ing. Pascal van Oers en ondergetekende, geeft u deze adviezen in overweging en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking van het ontwerpbesluit en het Experiment Gesloten Coffeeshopketen te betrekken.

De consultatiereactie wordt voorafgegaan met door de ingevulde vragenlijst van de internetconsultatie, gevolgd door een samenvatting van de consultatiereactie en de uitgewerkte consultatiereactie zelf.

Met de meeste hoogachting,

namens de Raad van Bestuur

mr. P.C. Schouten
Voorzitter

ADVIES

Van : Project C Holding B.V.
Datum : 22 december 2018
Betreft : Ontwerpbesluit experiment gesloten coffeeshopketen versienr. 12-11-2018
strekende tot de uitwerking van de Wet Experiment gesloten
coffeeshopketen

SAMENVATTING:

Omschrijving wetsvoorstel:

Het onderhavige ontwerpbesluit strekt tot uitwerking van de Wet experiment gesloten coffeeshopketen. Deze wet maakt het mogelijk dat geëxperimenteerd wordt met de vergunning van de productie van hennep of hasjiesj voor recreatief gebruik aan aangewezen telers, de levering daarvan aan coffeeshops die in de deelnemende gemeenten zijn toegestaan en de verkoop van die hennep en hasjiesj door die coffeeshops, zonder dat die telers en coffeeshops (en hun personeel) binnen het experiment strafbare handelingen verrichten indien zij zich aan de bij of krachtens de wet gestelde regels houden.

Meer in het bijzonder wordt voorgesteld om voor de duur van vier jaar tien gemeenten aan te wijzen waarin de coffeeshops exclusief zullen worden belevend door het Ministerie van Justitie en Veiligheid aangewezen telers.

Conclusie:

Naar de inzichten van Project C biedt het ontwerpbesluit voldoende mogelijkheden om het experiment op een veilige en maatschappelijk verantwoorde wijze uit te voeren en telers van cannabis in staat te stellen hun bedrijfsprocessen op beheersbare wijze in te richten en uit te voeren.

Op een aantal punten schiet het Besluit echter tekort en kunnen onderdelen beter worden gewijzigd of afgeraden.

Aanbevelingen:

Project C doet de volgende aanbevelingen ten aanzien van het Besluit:

- Ten behoeve van de validiteit van het onderzoek 5 grote gemeenten (> 10 coffeeshops), vijf middelgrote gemeenten (5-10 coffeeshops) en 5 kleine gemeenten (1-4 coffeeshops) aan te wijzen;
- Een totaal van minimaal 50 coffeeshops bij het experiment te betrekken;

- Bij de selectie van de gemeenten enige concentratie in de locatie van de aangewezen gemeenten aan te leggen;
- Handhaving van het ingezetenen criterium over te laten aan de gemeenten die worden aangewezen;
- Geen onduidelijkheid te laten bestaan dat de tien aangewezen telers aan alle aangewezen gemeenten mogen leveren;
- Coffeeshops de vrijheid te laten te kiezen bij welke telers zij hun handelswaar wensen te betrekken;
- Uniforme regels te stellen bij het bepalen van de handelsvoorraad die door coffeeshops mag worden aangehouden en geen bevoegdheid aan de burgemeester van aangewezen gemeenten te verlenen zelf regels te stellen over de handelsvoorraad;
- Banken in te lichten dat een voorgenomen deelname van telers aan het experiment niet wordt beschouwd als illegaal en onwenselijk, zodat zij niet langer weigeren een IBAN-nummer aan telers uit te geven;
- Een mogelijkheid te bieden om alternatieve teeltlocaties aan te wijzen na de vergunningverlening;
- Voldoende vrijheid in teeltmogelijkheden aan te bieden en daarbij enkel de normen van 'Good Agricultural Practice' te volgen;
- Toe te staan dat coffeeshops in gemeenten die niet worden ingesloten in het experiment eveneens cannabis mogen afnemen van een legale teeltfaciliteit;
- Personen die in het verleden een illegaal henneptuintje hebben opgezet en aldus in aanraking zijn geweest met politie en justitie na een gedegen opleiding toe te staan te werken bij aangewezen telers;
- Een verpakking toe te laten van 50 gram om coffeeshops in staat te stellen voorgedraaide joint en edibles te verkopen;
- Meer duidelijkheid te verschaffen aan de eisen van de unieke traceerbaarheidscode;
- In plaats van papieren bijsluiters een digitale bijsluiters in de verpakking aan te bieden.
- Het mogelijk te maken voor telers om zelf het transport ter hand te nemen;
- Telers vrij te laten de opbrengst van oogsten aan elkaar over te dragen;
- De duur van het experiment uit te breiden van vier naar zes jaar.

CONSULTATIEREACTIE

Bespreking van het ontwerpbesluit

AANWIJZING VAN DEELNEMENDE GEMEENTEN EN EISEN AAN COFFEESHOPS (§ 2 van het ontwerpbesluit)

Het voorgestelde artikel 2 (aanwijzing deelnemende gemeenten):

Het wetsvoorstel de teelt van cannabis te reguleren steunt in belangrijke mate op de welwillendheid van gemeenten om mee te werken aan het experiment.

Het aantal aangewezen gemeenten en de validiteit van het onderzoek

Een kernpunt dat wij in deze consultatie onder de aandacht willen brengen, is het effect van de schaalgrootte van het experiment. Bij een selectie van slechts 10 (te kleine) gemeenten met een beperkt aantal te belevende coffeeshops (in het voorgestelde artikel 2 wordt dit limitatief opgesomd als a. tot en met j), ontstaat het risico dat de steekproef niet voldoende onderbouwing zal vormen voor het wetenschappelijk onderzoek naar de effecten van een regulering van de cannabissteelt op de maatschappij. Er zal een kritieke massa moeten worden opgebouwd om vergelijkingen te kunnen maken tussen gemeenten met een diverse dichtheid aan coffeeshops: groot (> 10 coffeeshops), middelgroot (5-10 coffeeshops) en klein (1-4 coffeeshops). De vraag is of deze kritieke massa met tien gemeenten valt te realiseren? Project C meent dat het beter is de omvang en de diversiteit naar aantal te belevende coffeeshops als volgt uit te breiden.

Uitgaande van tien aangewezen gemeenten in het experiment is de voorgestelde omvang van het onderzoeksmodel met maximaal 10 gemeenten naar ons inzicht te beperkt. Om ook de effecten van regulering te kunnen meten naar grootte van een gemeente, voldoet een diversiteitsmodel naar grootte van bijvoorbeeld 3 + 3 + 4 coffeeshops niet. Gelet op de validiteit van het onderzoek, kan meer voorspellende waarde worden verwacht van een diversiteitsmodel naar aantal te belevende coffeeshops per gemeente van 5 + 5 + 5 coffeeshops.

Locatie van de deelnemende gemeenten

Een tweede punt betreft de locatie van de deelnemende gemeenten. In de huidige situatie zijn er reeds consumenten van cannabis die naar andere gemeenten afreizen om hun favoriete cannabis te kopen. Dit kan worden gezien als een bedreiging of als een kans. Gebruikers die vertrouwen hebben in de veilige en gecontroleerde cannabisproducten van aangewezen telers, kunnen vanuit hun eigen dorp of stad afreizen naar een coffeeshop in een van de aangewezen gemeenten. Het is ook niet uit te sluiten dat andere gebruikers (tijdelijk) uitwijken naar andere marktplaatsen zoals de straathandel omdat zij ontevreden zijn over het aanbod van de legale cannabis, dit dient wel zoveel mogelijk te worden voorkomen.

Onze verwachting is dat het experiment zal leiden tot flinke marktverschuivingen. Daarom pleiten wij voor een zeer zorgvuldige selectie van gemeenten met werkbare regels vanuit de AmvB. Daarbij past een overweging tot het aanleggen van enige concentratie in de locatie van de aangewezen gemeenten. Ook vanuit het perspectief van de teler is een dergelijke concentratie bevorderlijk voor het slagen van het experiment.

Ingezetenen criterium en wetenschappelijke validiteit

Het verdient aanbeveling om in het model van het onderzoek – in verband met de problematiek rond het ingezetenen criterium – tenminste twee grensgemeenten op te nemen, zodat het experiment informatie zal kunnen opleveren over de problematiek van het handhaven of invoeren van het ingezetenen criterium bij het reguleren van de hennep teelt en beleving aan coffeeshops in grensgemeenten. Door in het experiment enkel gemeenten op te nemen die moeten voldoen aan het ingezetenen criterium wordt de validiteit van het wetenschappelijk onderzoek geschaad.

Door hetgeen is bepaald in het voorgestelde artikel 4, vierde lid van het ontwerpbesluit is het verkrijgen van onderzoeksinformatie over de specifieke problemen van grensgemeenten uitgesloten. Door in het experiment enkel gemeenten aan te wijzen waarin coffeeshops moeten voldoen aan het ingezetenen criterium, is de verwachting dat grensgemeenten waar geen ingezetenen criterium wordt gehandhaafd niet aan het experiment zullen willen deelnemen, zodat er ook geen onderzoeksresultaten over deze grensgemeenten beschikbaar zullen komen.

Mede om deze reden (validiteit van het onderzoek) stellen wij voor te overwegen de handhaving van het ingezetenen criterium, als bepaald in artikel 4, vierde lid, over te laten aan de gemeenten die worden aangewezen aan het onderzoek deel te nemen. Daarmee sluit het beleid in experimenteergemeenten zoveel mogelijk aan bij de huidige praktijk. Vanuit een oogpunt van de validiteit en kwaliteit van het onderzoek is het aanbevelenswaardig een gebalanceerde verdeling van aangewezen gemeenten te kiezen waar eerder al een ingezetenen criterium werd gehandhaafd of niet. De overheid kan dit uitgangspunt meenemen bij de keuze welke gemeenten uiteindelijk worden aangewezen.

Het effect op financiële draagkracht en continuïteit van de telers van het aantal deelnemende coffeeshops.

Los van de vraag welke wetenschappelijke voor- en nadelen zijn verbonden aan het aantal gemeenten en de diversiteit van het aantal te belevende coffeeshops per gemeente, dient het experiment ook de voorwaarden te scheppen waaronder telers voldoende financiële draagkracht en continuïteit op kunnen bouwen om in staat te worden gesteld aan alle eisen te voldoen, die in het ontwerpbesluit worden gesteld. De nota van toelichting wijst immers op het belang dat aangewezen telers in staat zijn op kwaliteit gecontroleerde hennep te telen en te voorzien in een bestendige levering daarvan aan de coffeeshops. Bovendien worden aan telers strenge eisen gesteld aan een adequate opslag en beveiliging van de hennepvoorraad en het transport. Gelet op de hoge kosten van deze regeldruk, dient er voldoende afzetmarkt voor telers te zijn om de investeringen in veilige systemen en de daarmee gepaard gaande overheadkosten en directe kosten, terug te kunnen

verdienen. De schaalgrootte van de teler zal bepalend zijn voor haar vermogen om adequaat aan deze eisen te kunnen voldoen.

Het aantal deelnemende coffeeshops

Hierbij moet evenwel het volgende worden bedacht: het totale aantal coffeeshops dat aan het experiment deelneemt dient groot genoeg te zijn om de gewenste kwaliteit en bestendigheid van de aanlevering aan coffeeshops te kunnen garanderen.

Belangrijk is het besef, dat moeilijk valt in te zien hoe de tien telers die worden aangewezen deze kwaliteit, bestendigheid en de strenge eisen kunnen voldoen en de daarmee gepaard gaande kosten van de regeldruk kunnen opbrengen indien zij niet in staat zijn de daarvoor benodigde investeringen te doen en bedrijfsresultaten te realiseren.

Een simpele rekensom kan daarover helderheid geven. Zouden er, bij een diversiteitsmodel naar grootte van de gemeente, minder dan 25 coffeeshops aan het experiment deelnemen, kan ruwweg de volgende berekening worden gemaakt. Gemiddeld kan worden uitgegaan van een afzet per coffeeshop van gemiddeld 520-600 kilo hennep per jaar.¹ De totale afzet aan 25 coffeeshops bedraagt bij deze omvang, bij een groothandelsprijs van gemiddeld 3,75 euro per gram, voor de tien aangewezen telers samen 48,75 miljoen euro.

Evan uitgaande dat de concurrentiekracht van ieder van de tien telers gelijk is, kan elk van hen een omzet realiseren van iets minder dan 5 miljoen euro. Wij willen er op wijzen dat een dergelijke omzet onvoldoende zal zijn om aan alle gestelde eisen en de kosten van de regeldruk te voldoen. Ter ondersteuning van deze stellingname bieden wij u separaat reeds nu de conceptbegroting van het teeltbedrijf van Project C aan als vertrouwelijk document. Hieruit blijkt dat pas bij een omzet van ca. 10 miljoen euro een positief bedrijfsresultaat kan worden geboekt.

Het is dus van cruciaal belang voor het welslagen van het experiment, dat er minimaal 50 coffeeshops aan het experiment deelnemen, waardoor de groothandelswaarde 97,5 miljoen euro zal zijn en de tien telers bij een gelijke concurrentiekracht een omzet van ieder gemiddeld 9,75 miljoen kunnen realiseren. Dit is een kantelpunt in omzet waarna, op basis van het bij deze omzet te realiseren bedrijfsresultaat, kan worden voldaan aan de hoge eisen die in het experiment aan telers worden gesteld.

Het is in het voorgaande rekenmodel niet van belang te wijzen op de mogelijkheid dat sommige telers in staat zullen zijn deze schaalgrootte te realiseren en andere niet en dat op deze wijze de marktwerking vanzelf zal zorgen voor voldoende bestendigheid in de aanlevering van cannabis aan de deelnemende coffeeshops. Immers door een eventuele intrekking van de aanwijzing van telers die niet in staat zijn aan de gewenste eisen te voldoen door onvoldoende schaalgrootte en het uitbreiden van de capaciteit bij de overgebleven telers of eventueel nieuw aan te wijzen telers, zullen grote schommelingen in het aanbod van de hoeveelheid cannabis aan coffeeshops ontstaan. Deze

¹ Manifest Project C, pag. 8.

kunnen niet slechts in korte tijd worden verholpen, omdat het aanwijzen van nieuwe telers tot gevolg zal hebben dat er tijd nodig is voor het opbouwen van voldoende teeltcapaciteit. Zijn de te geteelde hoeveelheden door deze marktbevingen onvoldoende in staat aan de vraag bij de coffeeshops te bevredigen, dan zal (de bestendigheid) van de toeleverantie schade oplopen en ontstaat het gevaar van straathandel of aanlevering van illegale hennep doordat een gebrek aan cannabis ontstaat.

Wij adviseren u dan ook bij de aanwijzing van de gemeenten zorg te dragen voor een selectie waardoor 60 coffeeshops in Nederland aan het experiment zullen deelnemen.

Het slagen van het experiment

Het uiteindelijke doel is het slagen van het experiment. Een groot risico voor het slagen van het experiment is dat het experiment zelf marktverstrend zal gaan werken in de aangewezen gemeenten. Er is reeds gewezen op het gevaar van het opleggen van het ingezetenen criterium aan alle deelnemende gemeenten en de aldaar gevestigde coffeeshops of het wegvallen van de bestendigheid van de toelevering aan deze coffeeshops.

De definitie van het slagen van het experiment is naar onze mening niet enkel dat het experiment **voldoende wetenschappelijke kennis oplevert** over de verschillen tussen een beleid waarin de beleving van coffeeshops met hennep via de ‘achterdeur’ verloopt en in criminele sferen blijft en een beleid waarin een gereguleerde beleving van coffeeshops wettelijk is toegestaan en criminele inmenging, waaronder het bestaan van straathandel, wordt geminimaliseerd.

De definitie van het slagen van het experiment is, dat door de (tussentijdse) **toepassing van deze wetenschappelijke kennis** de verkoop van cannabis aan en in coffeeshops zo min mogelijk schade voor de consument, de volksgezondheid en de maatschappij oplevert en tevens de doelstelling wordt gerealiseerd om op kwaliteit gecontroleerde hennep of hasjiesj voor recreatief gebruik gedecriminaliseerd aan coffeeshops kan worden geleverd.

Wij spreken dan ook onze zorg uit dat in de nota van toelichting in de inleidende paragraaf het volgende is opgenomen zonder nadere verwijzing naar het belang van het experiment een omgeving te creëren waarin participerende telers daadwerkelijk in staat worden gesteld een gezonde en goed functionerende onderneming op te bouwen.

“Voor het kabinet is dit experiment vooral waardevol vanwege het inzicht dat wordt verkregen in het telen, distribueren en verkopen van hennep of hasjiesj binnen een gesloten coffeeshopketen. Dit inzicht moet bijdragen aan toekomstige beleidskeuzes op dit gebied. Ook is het kabinet geïnteresseerd in mogelijke effecten. Het uitgangspunt van het kabinet met betrekking tot de effectmeting is te zorgen voor een experiment dat (wetenschappelijk) relevant is en voldoende informatie oplevert om politieke besluitvorming op te baseren.”

Los van de wetenschappelijke relevantie van het experiment, is het slagen van het experiment afhankelijk van de deelname van telers die aan de eisen van de overheid, de vraag van de

coffeeshops en de kwaliteitseisen die de consumenten aan de geleverde cannabis zullen stellen. Dit experiment slaagt niet alleen indien het voldoende informatie oplevert om politieke besluitvorming op te baseren. Dit experiment slaagt vooral indien telers en coffeeshops in staat worden gesteld op veilige wijze, zonder invloed van criminaliserende elementen, op bestendige wijze een zo representatief mogelijk en op kwaliteit controleerbaar aanbod van hennep aan te bieden aan de consument. Het alternatief voor het niet slagen van het experiment is immers een terugkeer naar de situatie voor het inwerkingtreden van het experiment of een totaal verbod van de verkoop van hennep met als gevolg de criminalisering van de teelt en/of verkoop van hennep, die tot op de dag van vandaag ontwrichting van de samenleving heeft opgeleverd.

Het voorgestelde artikel 3 (deelname coffeeshops):

Dit behoeft geen commentaar vanuit het perspectief van de teler.

Het voorgestelde artikel 4 (eisen inzake de verkoop van hennep of hasjesj):

Lid 1: geen vermenging van legale en illegale hennep bij verkoop in coffeeshop

De tekst in artikel 4, eerste lid, zou iets duidelijker mogen worden geformuleerd om geen misverstand te laten bestaan over de vraag of de tien telers aan alle aangewezen gemeenten mogen leveren, ongeacht de locatie die zij zelf kiezen voor de productie en de verwerking van hennep.

Wij stellen de volgende simpele wijziging voor in de tekst van lid 1 in het voorgestelde artikel 4 van het ontwerpbesluit: *“Een coffeeshop verkoopt uitsluitend hennep of hasjesj van een der aangewezen telers” (...)*

Diverse coffeeshops geven nu al aan dat zij vooral keuzevrijheid wensen bij het inkopen van hun handelswaar. Wij achten een gezonde concurrentie tussen telers onderling ook een goede waarborg voor de productkwaliteit van de cannabis. Voor coffeeshops is het van groot belang dat telers zuivere cannabis kunnen leveren. Daarin schuilt een van de grootste voordelen voor coffeeshops, die door het aanwijzen van gemeenten gedwongen worden aan het experiment deel te nemen, zoals in artikel 3 van het ontwerpbesluit is geregeld

Lid 4: Het ingezetenen criterium

In artikel 4, vierde lid, komt het ingezetenen criterium aan bod. Bepaald wordt, dat het een coffeeshop in een aangewezen gemeente niet is toegestaan hennep of hasjesj te verkopen aan anderen dan ingezetenen. Vanuit onze rol als aspirant-teler binnen het experiment, voorzien wij de nodige problemen indien dit criterium vanuit landelijke overheid wordt opgelegd. Voor bepaalde gemeenten en coffeeshops, met name grensgemeenten, zal deze eis in het besluit resulteren in hun keuze om niet deel te nemen aan het experiment, waardoor het de vraag is of de benodigde schaalgrootte door telers kan worden gerealiseerd. Daardoor zal hoogstwaarschijnlijk minder legaal geteeld product nodig zijn voor het experiment, waardoor het risico gaat leven dat minder telers aan

het experiment kunnen gaan en blijven deelnemen. Gevolg hiervan kan zijn dat verschraving van het productaanbod ontstaat.

Marktverstoring ligt op de loer door deze beperking aan te brengen. In deze grensgemeenten is het grootste risico bovendien, dat het experiment marktverstrend zal gaan werken als de variatie van het en het voortbestaan coffeeshops door oplegging van het ingezetenen criterium wordt bedreigd. Dan loopt het experiment een groot risico in deze grensgemeenten te mislukken door het opnieuw ontstaan van straathandel of doorstroming naar nabij gelegen gemeenten (waterbedeffect). Maatwerk in het experiment – waarbij sommige grensgemeenten wel en andere juist weer niet het ingezetenen criterium willen opleggen aan aldaar gevestigde coffeeshops, is opportuun en kan het best door de aangewezen gemeente worden geleverd. Zonder dit maatwerk ontstaat het gevaar, dat het aanbod van cannabis zich gaat vermengen met het aanbod van andere drugs, waardoor consumenten alsnog worden geconfronteerd met producten die meer verslavend zijn en meer maatschappelijke schade toebrengen.

Derhalve ondersteunen wij voorstellen van gemeenten en andere ketenpartners tot het schrappen van artikel 4, vierde lid.

Het voorgestelde artikel 5 (handelsvoorraad):

Lid 1: geen vermenging legale en illegale hennep in voorraad

Evenals bij het voorgestelde artikel 4, eerste lid, stellen wij voor de tekst in artikel 5, eerste lid, te wijzigen in: *“In een coffeeshop is uitsluitend hennep of hasjiesj van een der aangewezen telers aanwezig.”*

Lid 2: aangehouden voorraad in coffeeshop

Handelsvoorraad en transportkosten zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Grotere transporten met lagere frequentie leidt tot efficiëntere transportkosten. Echter door de grotere waarde van het transport liggen criminele activiteiten als overvallen en ripdeals op de loer. Deze grotere transporten dienen relatief zwaarder bewaakt te worden.

Als er vaker bevoorraad moet worden drukken de transportkosten te hoog op de consumentenprijs van de hennep. Transport vormt ook een van de zwakke plekken, waar het gevaar het ontstaan van lekken in de keten groter is dan bij het beheren en beveiligen van een eenmaal afgeleverde voorraad.

Wij verwachten dat als gevolg van de beveiligingskosten, het kostenvoordeel door grootschaliger transport en grotere handelsvoorraden volledig teniet zal worden gedaan. Dit alles zal leiden tot hoge(re) prijs bij consument hetgeen de slaagkans van het experiment bedreigt, omdat consumenten bij een te hoge prijsstijging zullen uitwijken naar de straathandel.

Een gelimiteerde voorraad vormt niet alleen een belemmering van de coffeeshops om een goede bedrijfsvoering te voeren en voldoende voorraad te hebben om consumenten ook aan het einde van

de dag te kunnen bedienen. Limitering van de voorraad – en daardoor veroorzaakte hogere voorraadkosten – kan de consumentenprijs van de hennep ook sterk beïnvloeden. In ieder geval sluiten wij ons aan bij de overweging in de nota van toelichting dat het bij AmvB regelen van een dagelijkse bevoorrading van de coffeeshops door de vele vervoersbewegingen een te grote kostenpost en ook veiligheidsrisico's met zich meebrengt.

Daarbij moet worden bedacht, dat de hennep aan coffeeshops wordt aangeleverd in verpakkingen van maximaal 5 gram en dat op deze 'pakjes' onder meer de naam van de teler staat vermeld. Daardoor is het risico van de diefstal van de hennep uit de voorraad van coffeeshops lager dan in het geval dat er een grote hoeveelheid niet voorverpakte hennep bij de coffeeshop in voorraad wordt gehouden.

Project C onderschrijft het bepaalde in het voorgestelde artikel 5, tweede lid, dat de aangehouden voorraad bij de coffeeshops niet meer mag bedragen dan de gemiddelde hoeveelheid hennep of hasjes die de coffeeshop op weekbasis nodig heeft.

Behoudens door de burgemeester gestelde regels over de aan te houden handelsvoorraad

De burgemeester van een aangewezen gemeente kan op voet het voorgestelde artikel 11, eerste lid, sub f, nadere regels stellen over de handelsvoorraad bedoeld in artikel 5, tweede lid, van het ontwerpbesluit. Deze bevoegdheid van de burgemeester laat ruimte aan het lokale bestuur om de toegestane handelsvoorraad in de coffeeshop te vergroten of te verkleinen.

Wij vragen ons af of een burgemeester de bevoegdheid moet krijgen om een afwijkende eis op te leggen aan coffeeshophouders met betrekking tot de aan te houden maximale handelsvoorraad. Kleinere voorraden leiden tot meer vervoersbewegingen en hogere kosten van het vervoer. Mede gelet op de eis van het maximale gewicht van 5 gram per verpakking, valt de noodzaak om de toegestane handelsvoorraad verder te beperken dan een weekvoorraad niet goed uit te leggen.

Een beslissing van de burgemeester om de handelsvoorraad te limiteren kan ook gevolgen hebben voor de afname van de minimale hoeveelheid hennep die – zoals bepaald door de ministeriele regeling die wordt aangekondigd in de nota van toelichting – moet worden geproduceerd door de teler. Het gevolg van de beslissing van de burgemeester kan zijn dat de coffeeshop niet meer in staat is haar verkoopprognoses te halen doordat hij onvoldoende hennep over de toonbank kan aanbieden, maar de teler moet wel blijven vastgestelde hoeveelheden blijven produceren van de minister. Zo kunnen de beslissingen van de burgemeesters en de minister tegen elkaar inwerken en blijft de teler met onverkochte hennep zitten.

Het voorgestelde artikel 6 (preventie):

Dit behoeft geen commentaar.

Het voorgestelde artikel 7 (verpakking):

Reeds eerder hebben wij opgemerkt dat marktverstoring als grootste bedreiging van het experiment moet worden gezien. Consumenten moeten zo snel mogelijk en zo veel mogelijk vertrouwen krijgen en behouden in de nieuwe wijze van teelt en bevoorrading van hun vertrouwde coffeeshop.

Door bepaalde beperkende maatregelen op te leggen omtrent de wijze van verpakking achten we het aannemelijk dat consumenten overstappen naar andere marktpartijen die hen wel op hun vertrouwde wijze kunnen leveren.

Wij doelen hiermee op het effect van de voorgestelde bepaling in artikel 5, tweede lid in combinatie met artikel 7, eerste lid, van het ontwerpbesluit. Feitelijk is hiermee, met uitzondering van het bepaalde in het tweede lid van artikel 7, waarmee slechts ruimte wordt gelaten voor het tonen van de hennep aan de consument in de coffeeshop, geregeld dat de coffeeshop niet over een werkbare hoeveelheid hennep kan beschikken waarmee producten kunnen worden vervaardigd waarin de consument vertrouwen heeft gesteld (bij voorbeeld de ‘voorgedraaide joint’) of ter plaatse “edibles” kunnen worden gemaakt (bij voorbeeld het bakken van een cannabis-brownie in de coffeeshop).

Project C is een voorstander van het ontmoedigen van het roken van cannabis met of zonder tabaksproducten in lijn met het overheidsbeleid tot ontmoediging van het roken van tabaksproducten. Echter achten wij, met het oog op de negatieve gevolgen van marktverstoring, een transitieperiode noodzakelijk gedurende de looptijd van het experiment. Consumenten kunnen hierdoor eerst op de voor hun gebruikelijke wijze (bijv. met voorgedraaide joints) kennis nemen van de kwaliteit van het product van de aangewezen telers om daarna, middels intensieve voorlichting vanuit de coffeeshops, geattendeerd te worden op andere gebruiksvormen (vaporizers, ‘edibles’ en dergelijke). Een beleid dat de verkoop van ‘edibles’ bemoeilijkt of onmogelijk maakt is een beleid dat minder bijdraagt aan het ontmoedigen van het roken van cannabisproducten dan gewenst is.

Met het oog op het voorkomen van de negatieve gevolgen van marktverstoring, bepleiten wij een transitieperiode gedurende het experiment waarin het moet zijn toegestaan om als teler coffeeshops te kunnen beleveren met bijvoorbeeld verpakkingen van 50 gram waarmee zij ter plekke voorgedraaide cannabisproduct te kunnen blijven maken om deze in hun coffeeshop aan te bieden.

Deze mogelijkheid kan in artikel 7 worden ingebouwd door een tweede lid toe te voegen, waarin deze ruimte wordt gelaten aan de coffeeshops met de uitdrukkelijke restrictie dat de hennep in deze verpakking niet aan de consument mag worden geleverd anders dan in de vorm van een eetbaar of rookbaar product.

Het voorgestelde artikel 8 (alcohol):

Dit behoeft geen commentaar.

Het voorgestelde artikel 9 (administratie):

Dit heeft geen commentaar.

Het voorgestelde artikel 10 (affichering, overlast):

Dit heeft geen commentaar.

Het voorgestelde artikel 11 (lokale aanvullende eisen):

Zie de reactie onder voorgestelde artikel 5, tweede lid. Kleinere voorraden leiden tot meer vervoersbewegingen waardoor de transportkosten toenemen. Project C staat uniforme regels bij het bepalen van de handelsvoorraad die door coffeeshops mag worden aangehouden. Voorgesteld wordt om sub g onder artikel 11, eerste lid, niet toe te voegen aan het ontwerpbesluit.

**AANVRAAG EN SELECTIE VAN TELERS
(§ 3 van het ontwerpbesluit)**

Het voorgestelde artikel 12 (maximale aantal aan te wijzen telers):

Dit heeft geen commentaar.

Het voorgestelde artikel 13 (openstelling tijdvak voor indienen aanvraag):

Deze mededeling wordt gedaan met het oogmerk termijnen vast te stellen voor het doen van de aanvraag door telers. Uiteindelijk dient het voor telers mogelijk te zijn de teeltcapaciteit op te bouwen en de teelt van de cannabis voor te bereiden binnen de tijd die is gegeven tot de start van het experiment, al dan niet na toevoeging van een aantal transitieperiodes

Hierbij moet evenwel het volgende worden bedacht. Telers worden bij de voorbereiding van hun werkzaamheden gehinderd doordat onder de huidige wetgeving de teelt van cannabis nog illegaal is en wordt vereenzelvigd met criminaliteit.

Een concreet voorbeeld kan wellicht verduidelijken waar de schoen wringt. Voorafgaande aan het opstellen van deze consultatiereactie heeft het bestuur van Project C getracht een bankrekening te openen. Zowel de ABN-AMRO als de Rabobank weigerden een bankrekening aan de onderneming te verstrekken. De overheid zal vooraf de Nederlandse banken dienen in te lichten dat een voorgenomen deelname van telers aan het experiment niet wordt beschouwd als illegaal en onwenselijk. Als nu het C-woord valt, zelfs al gaat het om de voorbereiding van het aanvragen van een toewijzing voor de legale teelt, krijgen ondernemers niet eens een IBAN-nummer. Ook slagen telers er onder deze omstandigheden niet in tijdig voldoende financiering aan te trekken. Om te voldoen aan alle eisen die worden gesteld aan het opstellen van een bedrijfsplan dienen telers te kunnen beschikken over een IBAN-nummer.

Het voorgestelde artikel 14 (indienen van een aanvraag):

Dit behoeft geen commentaar.

Het voorgestelde artikel 15 (bedrijfsplan):

Dit behoeft geen commentaar.

Het voorgestelde artikel 16 (procedure voor de selectie van telers):

Dit behoeft geen commentaar.

Het voorgestelde artikel 17 (afwijzing van de aanvraag):

Dit behoeft geen commentaar.

Het voorgestelde artikel 18 (besluit tot aanwijzing):

Lid 1, sub b: welke locatie

Wij zijn van mening dat het besluit tot aanwijzing te beperkend wordt geformuleerd. Er moet een mogelijkheid zijn om alternatieve locaties aan te wijzen na de vergunningverlening. In het kader van spreiding van bedrijfsrisico's maar ook in het kader van ontwikkelingen in de bepaalde lokaliteit kan het wenselijk of zelfs noodzakelijk zijn om naar een alternatieve teeltlocatie uit te wijken. Deze procedure moet snel uitvoerbaar zijn om de continuïteit van levering te kunnen borgen. Daarom adviseren wij het woord "uitsluitend" te verwijderen.

Het voorgestelde artikel 19 (overdraagbaarheid en overgang van de aanwijzing):

Dit behoeft geen commentaar.

Het voorgestelde artikel 20 (aan de aanwijzing te verbinden voorschriften):

Sub b: Verwerking en Sub c: Handelingen

Wij zien hierin het risico dat er mogelijk eisen kunnen worden gesteld die het praktisch onwerkbaar maken om nog enige vrijheid in teeltmogelijkheden te hebben. De normen van 'Good Agricultural Practice' zouden hierin afdoende moeten zijn.

Sub d: Locaties en ruimten

In het kader van een goede voorbereiding dient de overheid zich in een vroegtijdig stadium uit te spreken over de specificaties van deze bepaling omdat deze een aanzienlijke kostenpost kunnen veroorzaken welke de mogelijkheid van slagen van het experiment ernstig bedreigd.

VERPLICHTINGEN AANGEWEZEN TELERS

§ 4 van het ontwerpbesluit

Het voorgestelde artikel 21 (ingebruikneming van de aanwijzing):

Dit behoeft geen commentaar.

Het voorgestelde artikel 22 (verkoop en aflevering van hennep of hasjiesj):

Het is een onwenselijke situatie dat coffeeshops in gemeenten die worden uitgesloten van het “experiment gesloten coffeeshopketen” geen cannabis zouden mogen afnemen van een legale teeltfaciliteit. Het zou juist aangemoedigd moeten worden dat coffeeshops uit de criminele sferen stappen en zich (ook) kunnen laten bevoorraden door legale telers. Ook de klant van de coffeeshop is erbij gebaat om een deugdelijk product (gecontroleerd op zware metalen en pesticiden) aan te kunnen kopen. Het moet de klant mogelijk gemaakt worden om in zijn vertrouwde coffeeshop volledig legale hennep aan te kopen waardoor hij geen bijdrage meer geeft aan het in stand houden van het criminele circuit. In het kader van de uitkomsten van het experiment is het ethisch niet te verantwoorden dat mensen genoodzaakt zijn om zich te wenden tot de onderwereld wanneer een legaal en veilig alternatief voor handen is.

Wij zijn derhalve van mening dat dit artikel geschrapt kan worden.

Het voorgestelde artikel 23 (eisen aan de teeltlocatie):

Zoals wij eerder stelden in artikel 18, eerste lid, sub b, vinden wij het onwenselijk dat de mogelijkheden om naar een andere teeltlocatie uit te wijken nihil zijn. Wij zijn van mening dat de veiligheidseisen goed vastgelegd moeten zijn opdat de veiligheid van de hele keten geborgd is. Maar door de specificaties die er nu liggen is het onmogelijk om delen van het productieproces op een andere locatie uit te voeren. Er moet ruimte zijn om op meerdere locaties te werken. Mits het transport veilig is georganiseerd zou verpakking op een andere locatie tot de mogelijkheden moeten kunnen behoren.

Derhalve zijn wij van mening dat artikel 23, lid 1 en 2 verwijderd zouden moeten worden

Het voorgestelde artikel 24 (opslag en beveiliging van de hennep of hasjesj):

Dit behoeft geen commentaar.

Het voorgestelde artikel 25 (personeel):

Met dit artikel beoogt de AmvB personen van werk in een teeltfaciliteit uit te sluiten die een strafblad hebben waarop opiumdelicten staan vermeld.

In ons Manifest hebben wij aangegeven dat dit echter wel een vraag oproep waar Project C zich zorgen over maakt. Wij zijn van mening dat burgers die nu verstrikt zijn geraakt in criminele activiteiten en ooit een illegaal hennepuintje hebben opgezet een kans moeten krijgen om te zijner tijd in het legale circuit te gaan opereren. Dat kan bewerkstelligd worden door een opleiding open te stellen in samenwerking met een onderwijsinstituut, zodat deze personen na een scholing kunnen gaan functioneren in het legale systeem.

Het voorgestelde artikel 26 (verpakking):

Lid 2: eenheden van ten hoogste 5 gram

In dit artikel wordt uitgebreid ingegaan op de verpakking. Er wordt in het ontwerpbesluit vanuit gegaan dat de teler het geteelde product in haar eindverpakking aanlevert bij de coffeeshops. Zoals reeds bij het voorgestelde artikel 7 genoemd, zijn wij voorstander van het toevoegen van een grotere handelsverpakking (bijvoorbeeld 50 gram) zodat coffeeshops zelf in staat blijven hun huidige producten (voorgedraaide joints en 'edibles') te maken en te verkopen aan consumenten, al dan niet tijdens een transitieperiode.

Lid 3, sub e: unieke code voor herleidbaarheid

De betreffende tekst is wat Project C betreft niet duidelijk genoeg geformuleerd. Wij onderschrijven uiteraard de doelstellingen met betrekking tot traceerbaarheid van de producten, maar er zijn hier echter diverse smaken in mogelijk die kostentechnisch en qua implementatieperiode een totaal verschillende impact hebben. Een traceerbaarheidscode op productsoortniveau is eenvoudig te implementeren (één code per cannabissoort). Een traceerbaarheid op batchniveau is technisch uitdagender maar nog steeds binnen een redelijke termijn en kostprijs realiseerbaar (één code per geogste teelt van een bepaalde soort cannabis).

Een traceerbaarheidscode op verpakkingsniveau heeft echter vergaande consequenties op technisch gebied, qua implementatietijd en kostprijs (één unieke code per eindverpakking). Er moet dan namelijk een zeer uitgebreid ERP-softwarepakket (Enterprise Resource Planning) worden aangeschaft en geïmplementeerd. Project C verwacht dat een dergelijke implementatie zeker 6 maanden in beslag zal nemen en enkele tonnen aan initiële implementatiekosten met zich mee brengt (in de toelichting van de AmvB wordt gesproken over 50.000 euro initiële automatiseringskosten en 1000

euro voor een machine die de verpakking kan bedrukken of bestickeren. Deze inschatting is wat Project C betreft absoluut niet realistisch.

Daarnaast moet er speciale module voor de website van de teler worden gerealiseerd die een koppeling heeft met het ERP-softwarepakket, zodat de consument zijn unieke code kan controleren. Ook hier geldt dat dit voor een code op productsoortniveau of batchniveau eenvoudiger te implementeren is. Project C adviseert dan ook te kiezen voor een code op productsoortniveau of batchniveau en dit duidelijk in de AmvB te omschrijven.

Lid 3: sub f en Lid 4 – Aanvullende eisen verpakking en bijsluiter

Project C is groot voorstander van een degelijke voorlichting aan de consument, maar we wensen ook duurzaam te produceren. Anno 2018 heeft bijna iedere Nederlander een smartphone met een camera. We pleiten er dan ook voor om de verpakking van de cannabisproducten niet onnodig groot te maken. Het is overbodig om een grote hoeveelheid papier te verspillen aan het bijvoegen van papieren bijsluiters en daarnaast laat de huidige grootte van een cannabisverpakking geen ruimte voor het plaatsen van de aanvullende teksten zoals vermeld in lid 3, sub f en lid 4, sub a, b, c en d.

Wij pleiten ervoor de bovengenoemde zaken te vatten in een QR-code op de verpakking die naar een webpagina verwijst met het betreffende voorlichtingsmateriaal.

Het voorgestelde artikel 27 (kwaliteit):

Als aspirant-teler zijn wij ervan overtuigd dat we het gewenste kwaliteitsniveau kunnen bereiken. De modernste teelttechnieken op het gebied van gewasbescherming, irrigatie en groeiklimaat zullen worden toegepast. Dit vergt wel de nodige investeringen, die uiteindelijk ook terugverdiend moeten worden. Het experiment zal voldoende waarborgen moeten bieden aan aspirant-telers waardoor zij het aandurven om deze investeringen te doen.

Het voorgestelde artikel 28 (vervoer):

Lid 2: vervoer

Wij zijn van mening dat huidige geld- en waardetransportbedrijven niet toegelegd zijn op vervoer van cannabis tussen teler en coffeeshop. Het zou mogelijk moeten zijn voor de telers het transport zelf ter hand te nemen.

Aan de telers kan worden voorgeschreven een veiligheidsprocedure in acht te nemen voor het vervoer die op voorhand wordt getoetst en goedgekeurd door het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Het huidige artikel 28, tweede lid, kan zodanig worden geformuleerd

Het voorgestelde artikel 29 (mededelingsplicht):

Dit behoeft geen commentaar.

Het voorgestelde artikel 30 (administratie):

Dit heeft geen commentaar.

**INTREKKING VAN DE AANWIJZING ALS TELER
§ 5 van het ontwerpbesluit**

Het voorgestelde artikel 31 (intrekkingsgronden):

Dit heeft geen commentaar.

Het voorgestelde artikel 32 (vernietiging of overdracht van de hennep of hasjiesj):

In de formulering van dit artikel missen wij de ruimte voor telers om de overdracht van overschotten van geteelde hennep aan de andere aangewezen telers te regelen. De vrijheid voor telers om de opbrengst van oogsten aan elkaar over te dragen is ook van belang voor de bestendigheid van de leveranties aan coffeeshops. Wanneer er mislukte oogsten zijn bij de ene teler, kunnen deze worden opgevangen door overschotten van een andere teler. Een voorschrift voor een dergelijke overdracht onder teelbedrijven van wie de aanwijzing niet wordt ingetrokken kan worden toegevoegd aan artikel 20 van het ontwerpbesluit.

**OVERIGE BEPALINGEN
§ 6 van het ontwerpbesluit**

Het voorgestelde artikel 33 (volgen en evalueren van het experiment):

Een goed experiment start met een goed onderzoeksplan. Hieromtrent willen wij onze zorgen kenbaar maken over een mogelijke opzet waarbij naar onze mening te veel aspecten tegelijk gereguleerd en onderzocht gaan worden.

Het voorgestelde artikel 34 (afbouw van het experiment):

Dit heeft geen commentaar.

Dit neemt niet weg dat telers door de in het wetsvoorstel voorgestelde periode van 4 jaar voor de evaluatie van het experiment en een beslissing over de voortzetting daarvan, als problematisch wordt ervaren voor het terugverdienen van de investeringen en aanloopverliezen.

Om die reden geven wij de overheid in overweging de duur van het experiment uit te breiden van vier naar zes jaar.

CONCLUSIE:

Bij voldoende deelname van coffeeshops (circa vijftig deelnemende coffeeshops) vormt het ontwerpbesluit op zichzelf een goed kader voor het experiment waarbinnen op zinnige wijze wetenschappelijk onderzoek kan worden gedaan. Voor ondernemers die moeten investeren in teelt- en distributiefaciliteiten en de beveiliging van (het transport van) hun cannabisvoorraad legt het ontwerpbesluit grote uitdagingen neer. Zonder een behoorlijke schaalgrootte (naar verwachting een omzet van meer dan 10 miljoen euro per jaar) bestaat het risico dat er geen juist evenwicht kan worden gevonden tussen de eisen die door de overheid worden gesteld en de eisen die aan een cannabissteler worden gesteld om winstgevendheid en continuïteit te kunnen waarborgen.

Op een aantal punten schiet het ontwerpbesluit tekort.

Project C doet de volgende aanbevelingen ten aanzien van het ontwerpbesluit:

- Ten behoeve van de validiteit van het onderzoek 5 grote gemeenten (> 10 coffeeshops), vijf middelgrote gemeenten (5-10 coffeeshops) en 5 kleine gemeenten (1-4 coffeeshops) aan te wijzen;
- Een totaal van minimaal 50 coffeeshops bij het experiment te betrekken;
- Bij de selectie van de gemeenten enige concentratie in de locatie van de aangewezen gemeenten aan te leggen;
- Handhaving van het ingezetenen criterium over te laten aan de gemeenten die worden aangewezen;
- Geen onduidelijkheid te laten bestaan dat de tien aangewezen telers aan alle aangewezen gemeenten mogen leveren;
- Coffeeshops de vrijheid te laten te kiezen bij welke telers zij hun handelswaar wensen te betrekken;
- Uniforme regels te stellen bij het bepalen van de handelsvoorraad die door coffeeshops mag worden aangehouden en geen bevoegdheid aan de burgemeester van aangewezen gemeenten te verlenen zelf regels te stellen over de handelsvoorraad;
- Banken in te lichten dat een voorgenomen deelname van telers aan het experiment niet wordt beschouwd als illegaal en onwenselijk, zodat zij niet langer weigeren een IBAN-nummer aan telers uit te geven;
- Een mogelijkheid te bieden om alternatieve teeltlocaties aan te wijzen na de vergunningverlening;
- Voldoende vrijheid in teeltmogelijkheden aan te bieden en daarbij enkel de normen van 'Good Agricultural Practice te volgen;
- Toe te staan dat coffeeshops in gemeenten die niet worden ingesloten in het experiment eveneens cannabis mogen afnemen van een legale teeltfaciliteit;

- Personen die in het verleden een illegaal henneptuintje hebben opgezet en aldus in aanraking zijn geweest met politie en justitie na een gedegen opleiding toe te staan te werken bij aangewezen telers;
- Een verpakking toe te laten van 50 gram om coffeeshops in staat te stellen voorgedraaide joint en edibles te verkopen;
- Meer duidelijkheid te verschaffen aan de eisen van de unieke traceerbaarheidscode;
- In plaats van papieren bijsluiters een digitale bijsluiter in de verpakking aan te bieden.
- Het mogelijk te maken voor telers om zelf het transport ter hand te nemen;
- Telers vrij te laten de opbrengst van oogsten aan elkaar over te dragen;
- De duur van het experiment uit te breiden van vier naar zes jaar.

EINDE CONSULTATIEREACTIE

Breda, 23 december 2018