



EUROPE

Multinationaal overzicht van cannabisteelt initiatieven

Belangrijkste bevindingen

Beau Kilmer, Kristy Kruithof, Mafalda Pardal,
Jonathan P. Caulkins, Jennifer Rubin

Multinationaal overzicht van cannabisteelt initiatieven

Belangrijkste bevindingen

Beau Kilmer, Kristy Kruithof, Mafalda Pardal,
Jonathan P. Caulkins, Jennifer Rubin

The research described in this document was commissioned by the Research and Documentation Centre (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, WODC) of the Dutch Ministry of Security and Justice (Ministerie van Veiligheid en Justitie).

RAND Europe is an independent, not-for-profit policy research organisation that aims to improve policy and decisionmaking for the public interest through research and analysis. RAND's publications do not necessarily reflect the opinions of its research clients and sponsors.

RAND® is a registered trademark

© 2013 WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.

RAND OFFICES

SANTA MONICA, CA • WASHINGTON, DC
PITTSBURGH, PA • NEW ORLEANS, LA • JACKSON, MS • BOSTON, MA
DOHA, QA • CAMBRIDGE, UK • BRUSSELS, BE
www.rand.org • www.rand.org/randeurope

Belangrijkste bevindingen

Aanleiding tot het onderzoek

De meeste landen hebben de internationale verdragen die de productie, distributie en bezit van cannabis voor andere dan medische en wetenschappelijke doeleinden verbieden ondertekend. Deze verdragen zijn de afgelopen 25 jaar nagenoeg onveranderd gebleven, maar wetten en beleid die betrekking hebben op cannabis zijn in sommige landen wel veranderd. Een aantal rechtssystemen heeft de straffen op het bezit van cannabis voor persoonlijk gebruik (en sommige rechtssystemen zelfs voor thuisteelt) verlaagd, waarbij de maximumstraf is vastgesteld op een boete en/of het deelnemen aan een speciaal programma of een taakstraf. Een aantal rechtssystemen heeft verregaande stappen genomen door de wetten en werkwijzen voor cannabisteelt en cannabisdistributie te veranderen.

In juli 2013 heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Nederlandse Ministerie van Veiligheid en Justitie RAND Europe opdracht gegeven een multinationalaal overzicht van initiatieven tot cannabisteelt op te stellen, met een specifieke focus op het identificeren en omschrijven van officiële standpunten en/of juridische uitspraken over deze initiatieven voor andere dan medische of wetenschappelijke doeleinden (d.w.z. recreatief gebruik voor volwassenen).¹ Dit onderzoeksrapport beschrijft hoe deze initiatieven zich hebben ontwikkeld in een aantal geselecteerde landen, daarbij met name lettend op het juridische en wetgevende kader en met inachtneming van democratische beslissingen (de zogeheten *voters' decisions* in de V.S.). Het rapport bekijkt tevens of er in deze landen officiële uitspraken zijn gedaan over of en hoe het nieuwe beleid past in het internationale juridische kader. Dit rapport beoordeelt echter niet of deze landen voldoen aan hun internationale verdragsverplichtingen. Dit rapport doet tevens geen uitspraken over de gevolgen van deze veranderingen in beleid betreffende cannabisteelt voor de maatschappij, in positieve noch negatieve zin.

¹ Cannabisteelt voor industriële doeleinden is niet meegenomen in dit rapport. Derhalve heeft cannabisteelt voor andere dan medische en wetenschappelijke doeleinden betrekking op 'recreatief gebruik', niet industriële hennep. Sommigen zijn van mening dat de term 'recreatief gebruik' niet passend is aangezien beweegredenen voor andere dan medische en wetenschappelijke doeleinden verder reiken dan recreatie alleen. Echter, aangezien alternatieven omslachtig zijn of geassocieerd worden met een bepaalde voorkeur in het cannabis debat, wordt in dit rapport 'recreatief gebruik' aangehouden.

Belangrijkste casestudies

Dit onderzoek heeft gebruik gemaakt van gedetailleerde case studies voor een klein aantal relevant geachte landen, gebaseerd op het aantal formele uitspraken dat beschikbaar was. Voor een aantal andere rechtssystemen worden kortere samenvattingen gepresenteerd.

Dit rapport geeft gedetailleerde beschrijvingen van Spanje, België, de Verenigde Staten en Uruguay.

1. **Spanje.** Het bezit en gebruik van cannabis wordt na verscheidene uitspraken van het hoogerechtshof niet langer beschouwd als een strafbaar feit.² Daarnaast heeft de jurisprudentie over het algemeen bestaande wetgeving als zodanig geïnterpreteerd dat het ‘gezamenlijk gebruik’ (*shared consumption*) en teelt voor persoonlijk gebruik in het privé-domein toestaat. Hoewel er geen aanvullende wet- of regelgeving is die de omvang of bijzonderheden vaststelt waaronder cannabisteelt kan worden toegestaan, heeft de zogenoemde Cannabis Social Club (CSC)-beweging getracht deze juridische ruimte te verkennen. Daarbij is geredeneerd dat als ‘gezamenlijk gebruik’ en cannabisteelt voor persoonlijk gebruik is toegestaan, dan moet cannabisteelt op collectieve wijze ook mogelijk zijn. Met deze gedachte zijn er de afgelopen vijftien jaar honderden CSC’s opgericht, ondanks dat de rechtsonzekerheid rondom deze kwestie voortduurt en heeft geleid tot de inbeslagname van cannabisoogsten en arrestatie van een aantal CSC leden.
2. **België.** De Belgische CSC ‘Trekt Uw Plant’ is een vereniging zonder winstoogmerk, opgericht in 2006, naar aanleiding van een gemeenschappelijke richtlijn die in 2005 werd uitgegeven door de minister van Justitie en het College van Procureurs-Generaal. Deze richtlijn kent de laagst mogelijke prioriteit toe aan vervolging voor bezit van maximaal drie gram cannabis of één geteelde cannabis plant. Trekt Uw Plant biedt haar leden³ de mogelijkheid om gezamenlijk cannabis te telen, één plant per persoon, in besloten ruimten in Antwerpen, Luik, Brussel en Hasselt. De CSC is betrokken geweest bij twee rechtszaken. In 2006 werden de leden van de vereniging vervolgd voor het bezit van cannabis, met als verzwarende omstandigheid deelname aan een criminele organisatie. De verdachten werden in eerste aanleg veroordeeld voor het bezit van cannabis en vrijgesproken voor deelname aan een criminele organisatie. Het Hof van Beroep verklaarde de strafvordering echter vervallen door verjaring. De tweede rechtszaak had betrekking op twee openbare protestdemonstraties van Trekt Uw Plant in 2008, waarvoor de organisatie beschuldigd werd van het aanzetten tot drugsgebruik. In 2010 sprak het Hof van Beroep de verdachten vrij aangezien de acties, hoewel provocatief, niet aanzetten tot drugsgebruik. In augustus 2013 bestond Trekt Uw Plant uit 304 leden. Recentelijk zijn er nog drie CSC’s opgericht in België: Mambo Social Club in Hasselt, Ma Weed Perso in Luik en

² Met name wanneer dit kleine hoeveelheden betreft en het gebruik plaatsvindt in het privé-domein. Consumptie in de openbare ruimte resulteert in administratieve straffen (Ley Organica 1/1992, 1992).

³ Hoewel het enigszins kan verschillen per CSC, lidmaatschap van een Belgische CSC houdt in het algemeen in het tekenen van een formulier, daarbij aangevend dat het een volwassene betreft (21 jaar of ouder, of 18 jaar indien men een medisch attest heeft); wonend in België; dat men een cannabisgebruiker is en dat men bekend is met de Belgische drugswet aangaande cannabis (Mambo Social Club, 2013; Trekt Uw Plant, n.d.; Weed’ Out, n.d.). Een jaarlijkse bijdrage is ook onderdeel van lidmaatschap van een CSC.

Weed 'Out in Andenne. We hebben geen materiaal gevonden dat duidt op enige juridische acties tegen een van deze vier CSC's sinds 2010.⁴

3. **De Verenigde Staten.** De legalisering van cannabis in Colorado en de staat Washington in november 2012 was het resultaat van een rechtstreekse stemming door de burgers van de betreffende staten, via een zogenaamd 'kiezers initiatief'. Zodra de stemming is aangenomen worden deze initiatieven een staatswet.⁵ De Verenigde Staten hebben een federaal systeem waarbij staatswetten federale wetten niet kunnen ontkrachten of vervangen. Hierdoor blijven alle cannabis-gerelateerde activiteiten in deze twee staten alsmede in de rest van de Verenigde Staten verboden onder de federale (nationale) *Controlled Substances Act*. Echter, het is gebruikelijk dat handhaving plaatsvindt door de staat zelf en niet door de federale overheid. Colorado en de staat Washington staan nu toe dat volwassenen van 21 jaar of ouder 28,35 gram cannabis mogen bezitten en grotere hoeveelheden drank en etenswaar die cannabisextract bevatten. Colorado staat thuisteelt (tot zes planten) toe. Echter, de meest ingrijpende verandering is het uitgeven van vergunningen aan grootschalige commerciële cannabisbedrijven. Overheidsinstellingen zijn belast met het ontwikkelen van regimes voor vergunningverlening en regulering van deze bedrijven.

In augustus 2013 heeft het Amerikaanse ministerie van Justitie een richtlijn (*guidance memorandum*) uitgegeven voor de federale aanklagers over cannabis-handhaving. Dit memorandum noemde acht handhavingsprioriteiten (zoals het niet verstrekken van cannabis aan jongeren) en gaf aan dat "In rechtssystemen waar wetten zijn uitgevaardigd ter legalisering van cannabis in welke vorm dan ook en die tevens sterke en doeltreffende regelgevings- en handhavingssystemen hebben geïmplementeerd voor de teelt, distributie, verkoop en bezit van cannabis, [en] die handelen in overeenstemming met deze wet- en regelgeving, is het minder waarschijnlijk dat het de federale prioriteiten bedreigt [...]".⁶ Beide staten accepteren momenteel meldingen voor zakelijke cannabisvergunningen en de opening van winkels in Colorado staat gepland voor januari 2014, waarna Washington een paar maanden later zal volgen.

⁴ Dit is ook bevestigd door een respondent in een van de interviews gedaan als onderdeel van deze studie, zoals beschreven in hoofdstuk 2.

⁵ Het cannabis initiatief dat aangenomen werd in Colorado werd een wijziging op de grondwet van deze staat.

⁶ De complete zin (en originele quote) luidt als volgt: "In jurisdictions that have enacted laws legalizing marijuana in some form and that have also implemented strong and effective regulatory and enforcement systems to control the cultivation, distribution, sale, and possession of marijuana, conduct in compliance with those laws and regulations is less likely to threaten the federal priorities set forth above. Indeed, a robust system may affirmatively address those priorities by, for example, implementing effective measures to prevent diversion of marijuana outside of the regulated system and to other states, prohibiting access to marijuana by minors, and replacing an illicit marijuana trade that funds criminal enterprises with a tightly regulated market in which revenues are tracked and accounted for. In those circumstances, consistent with the traditional allocation of federal-state efforts in this area, enforcement of state law by state and local law enforcement and regulatory bodies should remain the primary means of addressing marijuana-related activity. If state enforcement efforts are not sufficiently robust to protect against the harms set forth above, the federal government may seek to challenge the regulatory structure itself in addition to continuing to bring individual enforcement actions, including criminal prosecutions, focused on those harms." Verkregen op 18 november 2013 via <http://www.justice.gov/iso/opa/resources/3052013829132756857467.pdf>.

4. **Uruguay.** In juli 2013 heeft het Uruguayaanse Huis van Afgevaardigden een wetsvoorstel aangenomen dat het verbod op cannabisproductie, distributie en bezit opheft. De verwachting is dat de Uruguayaanse Senaat in november 2013 over dit voorstel zal stemmen. De wet zal, indien aangenomen door de Senaat, een nieuwe publieke overheidsinstelling creëren, het Instituto de Regulacion y Control del Cannabis, dat vergunningen uitdeelt voor cannabissteelt door bedrijven met een winstoogmerk en dat cannabisgebruikers en thuistelers registreert. Dat laatste wil zeggen, diegenen die: (1) cannabis planten thuis willen telen (tot zes planten), (2) willen deelnemen aan collectieve initiatieven (tussen de 15 en 45 leden die tot 99 planten hebben op elk willekeurig moment), en die (3) cannabis willen aanschaffen bij een apotheek (tot 40 gram per maand, geproduceerd door bedrijven met een vergunning).

Uit de analyse van de casestudies komen enkele verschillen naar voren tussen de initiatieven. Het eerste verschil heeft betrekking op de distributie van cannabis: of deze alleen plaatsvindt binnen cannabisclubs, zoals in België of Spanje, of dat het grotere en openlijke distributie met winstoogmerk betreft of zal worden toegestaan, zoals in Colorado, Washington en Uruguay. Het tweede verschil is het overheidsniveau waarop actie wordt ondernomen. Dit kan de nationale overheid zijn, of een lager niveau dat in de grondwet een bepaalde mate van soevereiniteit geniet. Uruguay is het enige voorbeeld waar de nationale overheid wetten opstelt die betrekking hebben op de activiteiten die door de internationale verdragen worden verboden. Het derde verschil bestaat in de rol die overheidsfunctionarissen wel of niet vervullen in productie en distributie. Er bestaat geen rol in België en Spanje. In Colorado en Washington is die rol indirect, door regulering en vergunningverlening, maar hebben overheidsfunctionarissen geen deelname aan de handel. Een laatste verschil bestaat in mate van openheid waarin de officieel verboden, maar niettemin getolereerde activiteiten worden ondernomen. Als in België cannabisclubs zo zichtbaar zijn als *Trekt Uw Plant*, dan kunnen er wettelijke handhavingsmaatregelen volgen, al zijn deze wellicht halfslachtig. In contrast hiermee staan de openlijke maatregelen die worden getroffen in Uruguay en de Verenigde Staten waar cannabisondernemingen worden geregistreerd bij, en vervolgens belasting betalen aan, de overheid.

Officiële verklaringen over initiatieven tot cannabissteelt en het internationaal juridisch kader

Uit de officiële discussies en stellingnames over hoe bovenstaande initiatieven passen binnen de internationale wettelijke kaders kan het volgende worden afgeleid:

- De *International Narcotics Control Board* (INCB), het VN orgaan dat belast is met de uitvoering van controles op de productie van en handel in drugs, heeft op de ontwikkelingen in Uruguay en de Verenigde Staten gereageerd door te stellen dat deze initiatieven in strijd zijn met internationale wetgeving. De INCB spoort de autoriteiten van beide landen daarom aan om maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn om hun beleid in lijn te brengen met de geldende internationale verdragen op drugs controle.
- Binnen de Verenigde Staten is weinig discussie over de vraag of de legalisering van de cannabisindustrie voor recreatief gebruik in de twee betreffende staten en de daaropvolgende federale reactie wel of niet in strijd zijn met de drugsconventies van de VN. Nadat de

stemgerechtigden de voorstellen hadden goedgekeurd, heeft *U.S. Attorney General* (minister van Justitie) Holder in eerste instantie verklaard dat hij de ‘internationale verplichtingen’ in overweging zou nemen in de formulering van zijn reactie. Echter, in de daaropvolgende memo van *U.S. Deputy Attorney General* (onderminister) Cole, waarin de positie van de federale overheid werd beschreven, zijn de internationale conventies niet genoemd. Dit was evenmin het geval in een officiële verklaring van Cole bij een hoorzitting van de Senate Judiciary Committee in september 2013 over het cannabisbeleid. Senator Grassley, lid van de oppositiepartij die zitting heeft in het Committee, merkte in zijn openingsrede echter wel het volgende op: “Het beleid lijkt niet in overeenstemming met de verantwoordelijkheid van het Departement van Justitie om getrouw zijn taken te vervullen, en het beleid overtreedt wellicht onze verdragsverantwoordelijkheden”. Dit onderwerp werd evenwel niet aangekaart in de vragen van de Senator aan de *U.S. Deputy Attorney General* (onderminister) en is daarom geen onderwerp van officiële discussie.

- In Uruguay hebben verschillende functionarissen openlijk hun twijfels geuit over de internationale drugsconventies. Een begeleidende overheidsverklaring bij een wetsvoorstel uit 2012 vermeldt dat “het Enkelvoudig Verdrag en de daaruit voortvloeiende beleidsmaatregelen, zoals ieder product van menselijke cultuur, een product van hun tijd waren, met de daarbij horende potenties en tekortkomingen en – heden ten dage – kritisch dienen te worden gereviseerd, aangepast, en verbeterd”. In september 2013 gaf een Uruguayaanse diplomaat op een publieke bijeenkomst in Washington DC verder aan dat zijn “land ‘een alternatief pad heeft gekozen binnen het raamwerk van een uitvoerige en gebalanceerde strategie, die bedoeld is om de markt voor cannabis te reguleren, dit door middel van een voorstel dat in overeenstemming is met nationale voorwaarden om het drugsprobleem aan te pakken’. In dit verband gaf hij [Uruguayaanse diplomaat] aan dat deze aanpak dezelfde doelstellingen nastreeft als de doelstellingen die zijn vastgelegd in geratificeerde internationale verdragen. Maar dat hun aanpak toch de mogelijkheid biedt om het aan de huidige tijd aan te passen ‘waarbij rekening wordt gehouden met de mensenrechten’” (Organization of American States, 2013b).
- Wij hebben geen officiële overheidsstandpunten kunnen vinden over hoe de CSC’s in Spanje en België passen binnen de bestaande internationale drugs conventies. Bovendien heeft de INCB zich niet uitgesproken over de CSC’s in deze landen.

Overige regimes voor cannabisteelt

Dit rapport belicht ook tien andere rechtssystemen waar de teelt voor medische of wetenschappelijke doeleinden is toegestaan, of waar recentelijk debatten zijn gevoerd over het aanpassen van de wetgeving voor de teelt van cannabis voor recreatief gebruik. In het tweede geval variëren de voorstellen van legalisering van thuisteelt van cannabis voor persoonlijk gebruik (zoals besproken in Chili, Portugal en Zwitserland) tot een voorstel voor de oprichting van Cannabis Social Clubs (in Portugal). Een voorstel voor door de overheid gereguleerde productie en distributie wordt besproken in de gemeenteraad van Kopenhagen. Enkele van deze voorstellen worden momenteel besproken, anderen zijn reeds verworpen door de bevoegde autoriteiten in deze rechtssystemen.