

# ECLI:NL:RBLIM:2014:11219

Instantie	Rechtbank Limburg
Datum uitspraak	24-12-2014
Datum publicatie	31-12-2014
Zaaknummer	AWB - 14 _ 139u
Formele relaties	Hoger beroep: ECLI:NL:RVS:2015:3733, Bekrchtiging/bevestiging
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Bodemzaak Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Last onder bestuursdwang. Coffeeshops Maastricht. De rechtbank ziet geen aanleiding thans tot een ander oordeel te komen dan de Afdeling in de recente uitspraak van 18 juni 2014. Ook in het WODC rapport en de (gestelde) toegenomen overlast ziet de rechtbank geen aanleiding te oordelen dat het i-criterium thans geen geschikt middel meer is om drugstoerisme te bestrijden. Geen sprake van feitelijke discriminatie. De beroepen zijn ongegrond.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

## Uitspraak

### RECHTBANK limburg

Zittingsplaats Maastricht

Bestuursrecht

zaaknummer: AWB/ROE 14/139

**uitspraak van de meervoudige kamer van 24 december 2014 in de zaak tussen**

**[eiser], eiser**

(gemachtigde: mr.drs. G.A.C. Beckers),

en

**De Burgemeester van de gemeente Maastricht, verweerder**

(gemachtigde: mr. S.A.R. Lely).

### Procesverloop

Bij besluit van 28 mei 2013 (het primaire besluit) heeft verweerder op grond van artikel 13b van de Opiumwet aan eiser een last onder bestuursdwang opgelegd die ertoe strekt dat hij met ingang van 29

mei 2013 de door hem geëxploiteerde coffeeshop [X], gelegen aan de [adres] te Maastricht, voor de duur van drie maanden dient te sluiten en gesloten dient te houden.

Bij besluit van 5 december 2013 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiser ongegrond verklaard.

Eiser heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Dit beroep is gevoegd met de zaken met nummers AWB 14 / 140 tot en met AWB 14 / 144 en AWB 14 / 146 tot en met AWB 14 / 149 behandeld ter zitting van de meervoudige kamer van deze rechtbank op 28 november 2014.

Eiser heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde en mr. J. de Jonge.

Na de zitting heeft de rechtbank de zaken gesplitst, zodat in elke zaak afzonderlijk uitspraak wordt gedaan.

## Overwegingen

1. De rechtbank gaat uit van de volgende, niet door partijen betwiste feiten.
2. Eiser exploiteert coffeeshop [X] aan de [adres] te Maastricht. Bij brief van 10 mei 2013 heeft verweerder eiser meegedeeld voornemens te zijn om gebruik te maken van de in artikel 13b van de Opiumwet neergelegde bevoegdheid om een last onder bestuursdwang op te leggen. Verweerder is voornemens eiser te gelasten coffeeshop [X] voor drie maanden te sluiten en gesloten te houden. Aanleiding voor dit voornemen is dat de Politie Regio Limburg op 9 mei 2013 verweerder heeft gerapporteerd dat is geconstateerd dat eiser het voor coffeeshops geldende ingezetenen criterium (I-criterium) heeft overtreden, als opgenomen in de Aanwijzing Opiumwet en het Damoclesbeleid Coffeeshops 2013.
3. De aangehouden beheerder/mede-eigenaar van de coffeeshop heeft tegenover de politie verklaard bekend te zijn met het I-criterium en op 6 mei 2013 niet-ingezetenen te hebben toegelaten tot de coffeeshop [X]. Hij heeft aangegeven op de hoogte te zijn dat hij een overtreding heeft begaan.
4. Tegen het voornemen bestuursdwang toe te passen heeft eiser een zienswijze ingediend.
5. Verweerder heeft in de zienswijze van eiser geen aanleiding gezien om af te wijken van het voornemen en heeft bij primair besluit eiser een last onder bestuursdwang opgelegd. Eiser wordt gelast coffeeshop [X] met ingang van 29 mei 2013 voor de duur van drie maanden te sluiten en gesloten te houden. Eiser heeft tegen dat besluit bezwaar gemaakt.
6. Bij het thans bestreden besluit heeft verweerder het bezwaar van eiser ongegrond verklaard. Verweerder heeft zich daarbij - kort samengevat - op het standpunt gesteld dat de door eiser geëxploiteerde coffeeshop [X] het voor de coffeeshops in Maastricht geldende I-criterium heeft overtreden. Verweerder heeft besloten om gebruik te maken van de aan hem op basis van artikel 13b van de Opiumwet toekomstige bevoegdheid om tot tijdelijke sluiting van coffeeshop [X] over te gaan.
7. In beroep tegen het bestreden besluit heeft eiser - kort samengevat - aangevoerd dat het I-criterium in strijd is met het recht omdat de rechtvaardiging voor de toepassing ervan ontbreekt. De huidige praktijk wijst uit dat lokaal maatwerk gemeenten de mogelijkheid biedt openlijk van handhaving af te zien. Eiser stelt dat volgens de Staatsraad Advocaat-Generaal mr. L.A.D. Keus de rechtvaardiging van het I-criterium problematisch kan zijn als zou zijn bedoeld dat lokaal maatwerk óók kan inhouden dat plaatselijk geheel van het I-criterium en van bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving daarvan wordt afgezien. Omdat het I-criterium geen landelijke gelding heeft, is sprake van willekeur. Bovendien heeft het toepassen van het criterium, zo is gebleken, niet geleid tot afname van het drugstoerisme, is de overlast verplaatst naar andere delen van de stad en is de handel in drugs minder controleerbaar geworden. Eiser betwist dat sprake is van een beginseplicht tot handhaving.
8. Verweerder stelt zich met een verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) van 18 juni 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:2181) - kort weergegeven - op het standpunt dat het verweerder is toegestaan om bij de bevoegdheid om een coffeeshop te sluiten in verband met overtreding van het I-criterium rekening te houden met de Opiumwet en de belangen op nationaal niveau van openbare orde en volksgezondheid. Het hanteren van het I-criterium om drugstoerisme te voorkomen is een legitiem doel en een geschikt en proportioneel middel. Toepassing van het I-criterium is geoorloofd, ongeacht de vraag ter zake van de overlast en ongeacht op welke wijze andere gemeenten hiermee omgaan.
9. De rechtbank dient de vraag te beantwoorden of verweerder bevoegd was onderhavige last onder bestuursdwang op te leggen in verband met overtreding van het

I-criterium.

10. Bij de beoordeling van het beroep zijn de volgende bepalingen van belang.

Ingevolge artikel 13b van de Opiumwet is verweerder bevoegd bestuursdwang toe te passen indien in een voor het publiek toegankelijk lokaal een middel als bedoeld in artikel 2 of 3 van de Opiumwet wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is.

In de Aanwijzing Opiumwet zijn voorwaarden opgenomen en slechts indien en voor zover aan deze strikte voorwaarden wordt voldaan, wordt de verkoop van softdrugs gedoogd. Deze voorwaarden worden ook wel de AHOJGI-criteria genoemd. Voor zover thans van belang luidt:

*I: ingezetenen criterium: geen toegang voor en verkoop aan anderen dan ingezetenen van Nederland.*

Op 13 mei 2013 heeft verweerder gewijzigde beleidsregels vastgesteld inzake de toepassing van artikel 13b Opiumwet bij coffeeshops, de zogenaamde 1e wijziging Damoclesbeleid Coffeeshops 2013. Dit beleid is op 17 mei 2013 bekendgemaakt en op 18 mei 2013 inwerking getreden. Dit beleid schrijft in het van toepassing zijnde onderdeel 10a betreffende het ingezetenen criterium voor: *indien sprake is van toelating c.q. verkoop aan een niet-ingezetene van Nederland (I) wordt de inrichting gesloten voor drie maanden.*

11. De rechtbank stelt voorop dat de Afdeling in de onder 8 aangegeven uitspraak van 18 juni 2014 reeds een oordeel heeft gegeven over de bevoegdheid van verweerder om een coffeeshop te sluiten in verband met de overtreding van het I-criterium.

12. In deze uitspraak heeft de Afdeling, in het verlengde van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 16 december 2010 in zaak nr. C-137/09 Josemans/Nederland, overwogen dat het verweerder is toegestaan om bij de bevoegdheid om een coffeeshop te sluiten in verband met overtreding van het I-criterium rekening te houden met de Opiumwet en de belangen op nationaal niveau van openbare orde en volksgezondheid.

Naar het oordeel van de Afdeling is het in beginsel niet onredelijk dat verweerder met het Damoclesbeleid heeft aangesloten bij het landelijk gedoogbeleid zoals neergelegd in de Aanwijzing Opiumwet. De bevoegdheid van verweerder tot oplegging van een last onder bestuursdwang is opgenomen in een wet waarmee beoogd is op nationaal niveau belangen van openbare orde en volksgezondheid te dienen. Verweerder mag bij de uitoefening van zijn bevoegdheid - en dus ook in de vaststelling van het Damoclesbeleid - belangen van openbare orde en volksgezondheid betrekken, die niet tot de gemeentelijke huishouding zijn beperkt.

Het in het Damoclesbeleid opgenomen I-criterium maakt een indirect onderscheid naar nationaliteit in die zin dat één van de gedoogvoorwaarden inhoudt dat niet-ingezetenen van Nederland geen toegang hebben tot de coffeeshops in Maastricht.

Omdat met het I-criterium een indirect onderscheid naar nationaliteit wordt gemaakt dient te worden beoordeeld of voor dat onderscheid een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat. Maatstaf voor de beoordeling of die rechtvaardiging bestaat, is de vraag of het maken van onderscheid een legitiem doel dient en proportioneel is in verhouding tot het te bereiken doel, dus een geschikt middel is om het doel te bereiken en dat doel niet met andere, minder ingrijpende middelen kan worden bereikt.

De Afdeling heeft overwogen dat verweerder het I-criterium hanteert ter voorkoming van drugstoerisme als onderdeel van drugsbestrijding - mede gezien in het licht van de, in het arrest Josemans erkende, internationale en Unierechtelijke verplichtingen - en het bewerkstelligen dat de coffeeshops weer terugkeren naar het niveau van lokale voorzieningen, waardoor minder invloed is te vrezen van georganiseerde criminaliteit. Hiermee dient verweerder, aldus de Afdeling, een legitiem doel. Voorts kan

niet worden gezegd dat het I-criterium geen geschikt middel is om het legitieme doel te bereiken.

Bij de invoering van het I-criterium behoefde verweerder niet aannemelijk te maken dat zonder die invoering de drugsgelateerde overlast niet valt te verminderen en dat dus minder vergaande maatregelen om die overlast te voorkomen niet mogelijk zijn. Daarbij is van belang dat verweerder de in artikel 13b van de Opiumwet neergelegde bevoegdheid heeft aangewend. Voor de toepassing van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet is niet vereist dat zich daadwerkelijk drugsgelateerde overlast in de omgeving voordoet, nu die bepaling louter strekt tot het tegengaan van drugshandel. Voor het oordeel of het I-criterium een proportionele maatregel is, komt, gelet op het belang dat is gediend met dat criterium, evenmin doorslaggevende betekenis toe aan de omstandigheid dat de gemeente de mogelijkheid onderzoekt de coffeeshops uit het centrum te verplaatsen. Verweerder heeft zich dan ook op het standpunt mogen stellen dat het verspreidingsbeleid geen afdoende alternatief is voor het tegengaan van drugstoerisme. Uitgaande van de feiten zoals die zich voordeden in de zaak die leidde tot het arrest Josemans, kan worden aangenomen dat het

I-criterium een proportionele maatregel is voor de bestrijding van drugstoerisme. Het legitieme doel waarmee het I-criterium in het Damoclesbeleid is opgenomen kan niet met andere, minder ingrijpende middelen worden bereikt. Gelet op een redelijke verdeling van de bewijslast ligt het vervolgens op de weg van eiser om feiten aannemelijk te maken die tot de conclusie leiden dat de situatie dusdanig is gewijzigd dat het I-criterium niet evenredig is om het daarmee beoogde doel te bereiken. Bij de vaststelling van het beleid dient verweerder een eigen belangenafweging te maken.

13. De rechtbank constateert dat eiser in de onderhavige beroepsprocedure deels dezelfde beroepsgronden heeft aangevoerd, als die welke in de procedure bij de Afdeling reeds zijn beoordeeld. Met verwijzing naar de Afdelingsuitspraak oordeelt de rechtbank dat eisers primaire standpunt, dat het I-criterium vanwege strijd met het Verdragsrecht onverbindend is, niet slaagt. Voorts ziet de rechtbank geen aanleiding om tot een andersluidend oordeel te komen dan de Afdeling ten aanzien van de geschiktheid van het middel en de proportionaliteit. De beroepsgronden die eiser hierover heeft aangevoerd, slagen dan ook niet. Dit geldt ook ten aanzien van eisers betoog over de toegenomen overlast. Daargelaten dat eiser zijn stellingen over toegenomen overlast niet heeft onderbouwd, heeft de Afdeling in de eerder genoemde uitspraak reeds geoordeeld dat geen betekenis toekomt aan de vraag of sprake is van overlast, omdat voor toepassing van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet niet is vereist dat zich daadwerkelijk drugsgelateerde overlast in de omgeving voordoet, nu die bepaling strekt tot het tegengaan van drugshandel.

14. In de procedure, die heeft geleid tot de Afdelingsuitspraak van 18 juni 2014, lag de situatie in 2012 ter beoordeling voor. Het thans bestreden besluit heeft betrekking op een last onder bestuursdwang, die op 28 mei 2013 is opgelegd. Eiser heeft (subsidiair) betoogd dat de situatie, zoals thans in geding, zodanig is gewijzigd ten opzichte van de situatie in 2012, dat om die reden opnieuw zou moeten worden beoordeeld of het I-criterium een geschikt middel is.

15. Eiser heeft in dat verband verwezen naar het WODC rapport Coffeeshops, toeristen en lokale markt (het rapport). De rechtbank is van oordeel dat, hoewel het rapport dateert van 2014, dit bij de beoordeling van het onderhavige beroep kan worden betrokken voor zover in het rapport is stilgestaan bij de situatie in 2012 en 2013. De rechtbank kan eiser echter niet volgen in zijn betoog dat uit het rapport zou blijken dat het I-criterium geen geschikt middel is. Uit het rapport volgt dat het drugstoerisme evident is afgenomen door invoering van het I-criterium. Wel is een stijging van de illegale cannabismarkt geconstateerd, maar niet alleen als gevolg van drugstoeristen, maar ook van lokale gebruikers. Deze stijging werd in 2012 waargenomen, maar is in 2013 weer getemperd. De rechtbank overweegt dat uit het rapport volgt dat van enige verschuiving naar de illegale markt sprake is. Het rapport biedt echter geen steun voor eisers stelling dat het drugstoerisme niet is afgenomen, maar gelijk gebleven of zelfs is toegenomen door invoering van het

I-criterium. Eiser heeft zijn stelling dat het drugstoerisme niet is verminderd op geen enkele andere wijze onderbouwd. Ter zitting heeft verweerder desgevraagd aangegeven dat de effecten van het beleid merkbaar zijn. Het drugstoerisme is enorm afgenomen. Verweerder heeft voorts aangegeven dat indien in

de toekomst sprake zou zijn van negatieve effecten als gevolg van het I-criterium daartegen met kracht zal worden opgetreden.

16. Het feit dat het I-criterium (nog) niet landelijk is ingevoerd brengt naar het oordeel van de rechtbank evenmin met zich dat dit criterium geen geschikt middel is, zoals eiser betoogt. Zoals verweerder ter zitting heeft benadrukt, is van begin af aan duidelijk geweest dat sprake is van gefaseerde invoering van het I-criterium. Van de 103 Nederlandse coffeeshopgemeenten heeft 90% het I-criterium in het gedoogbeleid opgenomen. Uitgangspunt is dat het I-criterium landelijk geldt en ook als zodanig wordt gehandhaafd. De rechtbank is met verweerder van oordeel dat voorop staat dat sprake is van een gedoogbeleid en verweerder niet de bevoegdheid kan worden ontzegd te bepalen onder welke stringente voorwaarden niet handhavend zal worden opgetreden tegen de verkoop van softdrugs in coffeeshops. Indien in strijd met het Damoclesbeleid wordt gehandeld, is verweerder in beginsel verplicht om handhavend op te treden en staat dit los van de vraag of het I-criterium al dan niet landelijk wordt gehandhaafd. Het betreft lokaal maatwerk en verweerder dient een eigen belangenafweging te maken, zodat van willekeur naar het oordeel van de rechtbank niet kan worden gesproken. Daarbij komt dat het hier niet gaat om één bestuursorgaan dat zich op verschillende niet te rechtvaardigen wijzen gedraagt, hetgeen voor het kunnen vaststellen van willekeur wel een voorwaarde is. Verweerder heeft juist voldoende aannemelijk gemaakt dat het Damoclesbeleid op consistente wijze wordt gehandhaafd en dat met dit beleid drugstoerisme effectief wordt bestreden. Eiser heeft weliswaar gesteld dat andere gemeenten een andere keuze maken door niet handhavend op te treden ten aanzien van het I-criterium of door enkel te handhaven in geval van overlast, maar dit betekent niet dat het I-criterium geen effectief middel (meer) is. Niet kan worden uitgesloten - en van de kant van verweerder is dat ter zitting ook bevestigd - dat in de toekomst in de praktijk zal kunnen blijken dat het I-criterium niet het effect heeft gehad dat daarmee werd beoogd. De rechtbank is van oordeel dat dit niet kan betekenen dat thans reeds een andersluidend oordeel over het I-criterium moet worden gegeven dan de Afdeling heeft gegeven in de uitspraak van 18 juni 2014. Het betoog dat het I-criterium geen effectief middel is, omdat uit onderzoek is gebleken dat Maastricht de crimineelste stad van Nederland zou zijn, snijdt evenmin hout. Eiser heeft dit onderzoek niet overgelegd, zodat de rechtbank de stellingen van eiser niet kan verifiëren. Voorts heeft eiser met deze verwijzing niet aangetoond dat het drugstoerisme is toegenomen.

17. Ten slotte heeft eiser aangevoerd dat bij het feitelijk overheidsoptreden, de wijze waarop verweerder het I-criterium feitelijk handhaaft, niet alleen getuigt van indirecte discriminatie, maar ook van directe discriminatie. Dit feitelijk optreden moet volgens eiser worden getoetst aan artikel 1, tweede lid, van het Twaalfde Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Eiser heeft daarbij onder meer verwezen naar het eerder besproken rapport.

18. Eiser heeft in dat verband gesteld dat niet-ingezetenen wel mee naar het politiebureau worden genomen als zij drugs gebruiken in een coffeeshop, terwijl dit voor ingezetenen niet geldt. Ter staving van het vorenstaande heeft eiser een proces-verbaal overgelegd waaruit blijkt dat niet-ingezetenen bij controle zijn meegenomen naar het bureau. Nadat zij afstand hebben gedaan van de verdovende middelen is hun strafzaak door de Officier van Justitie geseponneerd vanwege de geringe overtreding.

19. Ingevolge artikel 1, eerste lid, van het Twaalfde Protocol bij het EVRM moet het genot van elk in de wet neergelegd recht worden verzekerd zonder enige discriminatie op welke grond dan ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.

Ingevolge het tweede lid mag niemand worden gediscrimineerd door enig openbaar gezag op met name een van de in het eerste lid vermelde gronden.

20. Anders dan verweerder ter zitting heeft betoogd, acht de rechtbank het niet in strijd met de goede procesorde om deze beroepsgrond te beoordelen in de onderhavige beroepsprocedure. Hoewel eiser eerst ter zitting deze grond als zodanig naar voren heeft gebracht, ligt deze beroepsgrond in het verlengde van

hetgeen eiser al had aangevoerd. Voorts had eiser de onderliggende documenten reeds overgelegd. De rechtbank gaat dan ook over tot beoordeling van deze beroepsgrond en overweegt daartoe als volgt. In Nederland wordt het bezit van verdovende middelen slechts onder strenge voorwaarden gedoogd. Zoals de rechtbank hiervoor reeds heeft overwogen zijn dat de zogenoemde AHOJGI-criteria. Het I-criterium is er daar dus een van. De rechtbank is van oordeel dat het gegeven dat niet-ingezetenen niet onder het gedoogbeleid vallen en daardoor ook feitelijk anders worden behandeld, niet in strijd is met het EVRM. Indien vast zou komen te staan dat ingezetenen die in strijd met de andere criteria opgenomen in het geldende beleid handelen, niet worden meegenomen naar het politiebureau, zou sprake kunnen zijn van schending van het EVRM. Dit is overigens niet gesteld noch is de rechtbank gebleken dat dit het geval is. Deze beroepsgrond slaagt dan ook niet.

21. Gelet op het voorgaande is de rechtbank van oordeel dat verweerder in redelijkheid van zijn bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang gebruik heeft kunnen maken.

22. Het beroep is ongegrond.

23. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

## **Beslissing**

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. A.W.P. Letschert (voorzitter), en mr. J.M.E. Derks en mr. K.M.P. Jacobs, leden, in aanwezigheid van mr. M.A.C. Heyltjes, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 24 december 2014.

w.g. M. Heyltjes griffier	w.g. A.W.P. Letschert, voorzitter
------------------------------	--------------------------------------

Voor eensluidend afschrift:

de griffier,

Afschrift verzonden aan partijen op: 24 december 2014

## **Rechtsmiddel**

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als hoger beroep is ingesteld, kan bij de voorzieningenrechter van de hogerberoepsrechter worden verzocht om het treffen van een voorlopige voorziening of om het opheffen of wijzigen van een bij deze uitspraak getroffen voorlopige voorziening.