



# DRAAIBOEK VOOR DE REGLEMENTERING VAN CANNABIS IN BELGIË

SAMENVATTING

**WERK GROEP** Patricia Bernaert (Prospective Jeunesse asbl), Martin de Duve (Univers Santé asbl), Guilhem de Crombrughe (Prospective Jeunesse asbl), Sarah Fautré (Liaison Antiprohibitionniste asbl), Camille Hatte (CAP-ITI asbl), Michaël Hogge (Eurotox asbl), Alexis Jurdant (FEDITO BXL asbl), Stéphane Leclercq (FEDITO BXL asbl), Florence Marcin (Le Pélican asbl), Bégonia Montilla (CBPS asbl), Caroline Rasson (Fares asbl), Clémentine Stévenot (Eurotox asbl), Valentine Teller (Le Pélican asbl), Bruno Valkeneers (Transit asbl), Nicolas Vanderlinden (Modus Vivendi asbl), Bryce Vandystadt (RAT asbl), Rocco Vitali (Infor-Drogues asbl)

**COÖRDINATIE VAN DE WERK GROEP** Guilhem de Crombrughe

**REDACTIECOMITÉ** Guilhem de Crombrughe (Prospective Jeunesse asbl), Sarah Fautré (Liaison Antiprohibitionniste asbl), Michaël Hogge (Eurotox asbl), Alexis Jurdant (FEDITO BXL asbl), Bégonia Montilla (CBPS asbl), Caroline Rasson (Fares asbl), Clémentine Stévenot (Eurotox asbl), Bruno Valkeneers (Transit asbl), Nicolas Vanderlinden (Modus Vivendi asbl), Bryce Vandystadt (RAT asbl)

**OVER FEDITO BXL VZW** FEDITO BXL, voluit *Fédération bruxelloise des Institutions pour Toxicomanes asbl*, is een koepelorganisatie erkend door de Franse Gemeenschapscommissie (COCOF) van 29 instellingen die in Brussel actief zijn op het vlak van voorlichting, preventie, risicobeperking, zorg, begeleiding en epidemiologie inzake gebruik van psychoactieve middelen (alcohol, tabak en andere drugs) en verslavingen (met of zonder middelen).

**CONTACT** Stéphane Leclercq (directeur) – 02.514.12.60  
s.leclercq@feditobxl.be – www.feditobxl.be – www.stop1921.be

**VERANTWOORDELIJKE UITGEVER** Deze tekst is gepubliceerd door FEDITO BXL vzw, Fédération bruxelloise des Institutions pour Toxicomanes. Verantwoordelijke uitgever: S. Leclercq (directeur), rue du Président 55, 1050 Bruxelles

**AUTEURSRECHT** Deze tekst wordt ter beschikking gesteld zoals bepaald door de Creative Commons-licentie Naamsvermelding-GeenAfgeleideWerken 4.0 Internationaal.

**DESIGN** Doris à Colletterie – www.dac-collectif.be

Deze paper is een samenvatting van de collectieve werkzaamheden binnen een werkgroep over de regulering van cannabis in België, opgezet door FEDITO Brussel. De volledige versie (in het Frans) van dit document is online beschikbaar:  
<https://feditobxl.be/cannabis>

# DRAAIBOEK VOOR DE REGLEMENTERING VAN CANNABIS IN BELGIË

SAMENVATTING



Sinds de vorige stellingname van FEDITO BXL inzake cannabis in 2014 zijn er in België op dat vlak verschillende evoluties geweest: een (zeer beperkte) opkomst van therapeutische cannabis, een zware gerechtelijke veroordeling van de pogingen tot Cannabis Social Clubs, het verschijnen van CBD op de cannabismarkt, enz. Op internationaal vlak hebben verschillende landen hun wetgeving en hun beleid ter zake gewijzigd.

Fundamenteel is er echter niets veranderd. De wet die in ons land drugszaken regelt viert in 2021 haar honderdjarig bestaan (!), en nog steeds heeft ze amper impact op het gebruik van cannabis, verhindert ze elk toezicht op de kwaliteit van het product en elke vorm van risicovermindering voor de gebruikers, en geeft ze vrij spel aan de criminele netwerken die deze illegale doch alomtegenwoordige markt hebben ingepalmd.

FEDITO BXL is van mening dat het meer dan ooit hoog tijd is dat het cannabisbeleid eindelijk aangestuurd wordt door overwegingen gebaseerd op volksgezondheid en sociale gerechtigheid, en dat het eens en voor altijd de productie, de distributie en het gebruik van cannabis in België reguleert. België zou hierbij inspiratie kunnen putten uit de vele en diverse experimenten in de landen die inzake cannabis een andere koers zijn gaan varen.

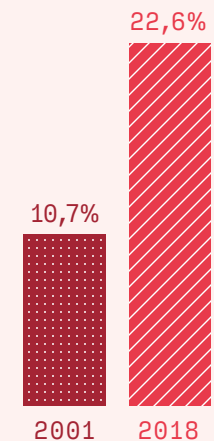
## HET GEBRUIK VAN CANNABIS IN BELGIË

Na alcohol en tabak is cannabis de **meest gebruikte drug** in België. Ondanks het verbod erop kent het gebruik van cannabis de laatste jaren duidelijk een **stijgende trend** bij de Belgische bevolking : tussen 2001 en 2018 is de levensprevalentie van het gebruik meer dan verdubbeld, van 10,7% naar 22,6%. Toch blijkt dat de meeste cannabisgebruikers slechts af en toe, en op **niet-problematische** wijze gebruiken.

Ondanks een relatieve tolerantie van de overheid jegens cannabisgebruikers zijn het verhoudingsgewijs toch de gebruikers die, meer dan dealers of producenten, de gevolgen dragen van de repressieve wetgeving.

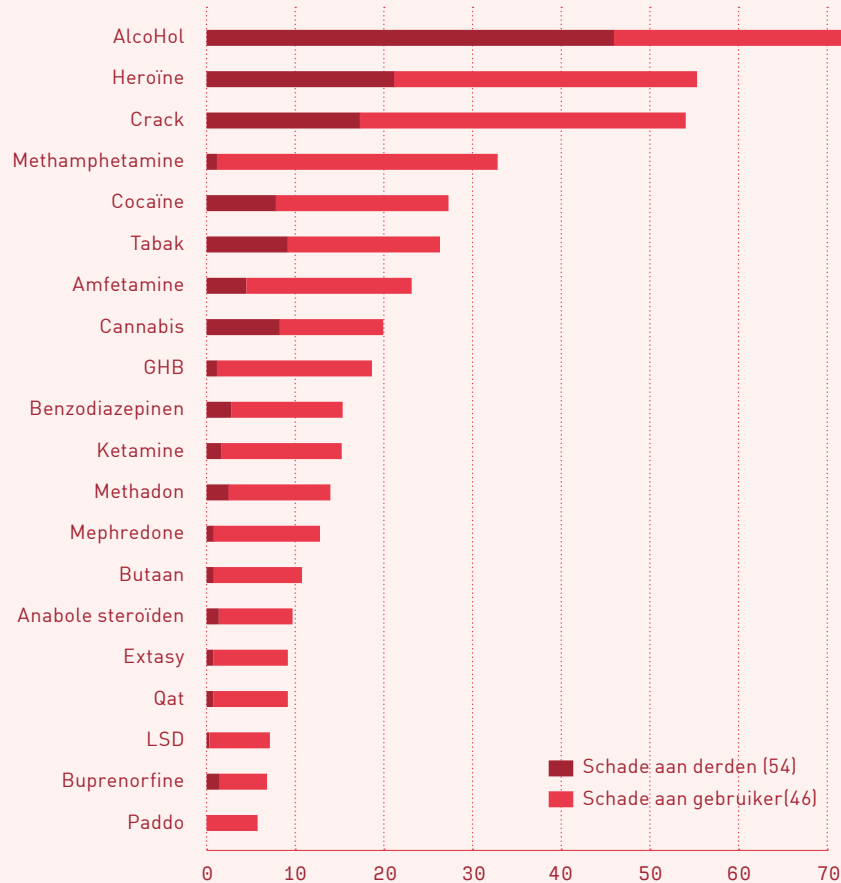
Ook blijkt de meerwaarde die het verbod op cannabis op het vlak van volksgezondheid te bieden heeft meer dan twijfelachtig. Enerzijds heeft het zo goed als **geen impact** op vraag en aanbod, en anderzijds verhoogt het de

**onveiligheid** en de **schadelijkheid** van de middelen die in omloop zijn, wegens het gebrek aan controle op en reglementering van hun samenstelling.



**LIFETIME PREVALENTIE  
CANNABISGEBRUIK**

**SCHADE VEROORZAAKT DOOR DRUGS**  
(100 = MAXIMUM)



BRON "Scoring drugs", The Economist, data from "Drug harms in the UK: a multi-criteria decision analysis", by David Nutt, Leslie King and Lawrence Phillips, on behalf of the Independent Scientific Committee on Drugs. The Lancet. 2010 Nov 6

**HET WETGEVEND KADER  
IN BELGIË**

De internationale verdragen en Belgische wetten die het gebruik, de aan- en verkoop en het vervoer van illegale drugs verbieden zijn talrijk, ingewikkeld en van repressieve aard, en stammen vaak uit een lang vervlogen tijdperk met andere gebruikspatronen dan vandaag.

De wet van 1921, de pijler van het Belgisch strafrecht inzake illegale drugs, definieert de verschillende soorten inbreuken m.b.t. verboden middelen en de straffen die daaraan verbonden zijn. Het koninklijk besluit van 2017 bepaalt een lijst van verboden middelen, inclusief cannabis. De omzendbrief van het College van Procureurs-generaal van 2015 (herzien in 2018) geeft richtsnoeren voor de interpretatie van deze wetgeving door het openbaar ministerie.

Daarnaast zijn in de huidige wetgevende context CBD-producten die minder dan 0,2% THC bevatten toegelaten, en

wordt de verstrekking van therapeutische cannabis geregeld.

De veelheid aan wetteksten, hun complexiteit, hun variabele draagwijdte en het gebruik van begrippen die voor interpretatie vatbaar zijn leiden tot een aanzienlijke juridische onzekerheid. De interpretatie en de toepassing van de juridische teksten kan inderdaad verschillen naargelang de betrokken vertegenwoordigers van politie en justitie, en de politieke strekking van een geografisch gebied.

**“HET HUIDIG WETTELIJK KADER SCHEPT JURIDISCHE ONZEKERHEID: DE WET MOET KLAAR EN DUIDELIJK ZIJN, ZODAT EENIEDER KAN WETEN OF HIJ/ZIJ ZE AL DAN NIET OVERTREEDT.”**

## MOGELIJKE ALTERNATIEVEN VOOR HET VERBOD

In het buitenland zien we al enkele jaren verschillende wijzigingen in het drugsbeleid. Verbod zonder meer is niet langer de enige pijler op internationaal vlak. Er worden alternatieven uitgewerkt en geïmplementeerd om antwoorden te bieden die gebaseerd zijn op **gezondheid en mensenrechten**, en niet enkel meer op de criminalisering van gebruikers.

Er bestaan verschillende soorten **gedoogbeleid**, zoals de coffee shops in Nederland, de Cannabis Social Clubs in Spanje, of het Portugese decriminaliseringsmodel, maar ook modellen van **legalisering/regulering** van cannabis voor recreatief gebruik, zoals in Uruguay, of in sommige staten van de VS en in Canada.

Het feit dat deze verschillende modellen naast elkaar bestaan toont aan dat drugsgebruik erg **cultureel getint** is, en dat een model dat in het ene land bruikbaar is niet noodzakelijk

elders werkt ; er moet dus rekening gehouden worden met de specifieke kenmerken van elk land. Bovendien is het noodzakelijk om de beleidsveranderingen in wetten om te zetten om een zekere continuïteit te waarborgen voor het gevoerde beleid. Tenslotte is geen enkel model volmaakt, en vergt de implementatie ervan regelmatige evaluaties en aanpassingen.

**“DE CANNABISMARKT  
REGULEREN KOMT  
NIET NEER OP  
BEVORDEREN VAN  
OF AANZETTEN TOT  
GEBRUIK.”**

## HET THERAPEUTISCH GEBRUIK VAN CANNABIS

Tot ze werd verboden door het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen van de Verenigde Naties van 1961 maakte de cannabisplant deel uit van de Westerse farmacopee. De ontdekking van het endocannabinoidensysteem bij de mens in de jaren 1990 wakkerde de interesse van de wetenschap opnieuw aan. Er volgde een groot aantal studies over therapeutisch gebruik van cannabis, waarvan vele vandaag nog lopende zijn. Vele recente studies hebben het **positief effect** van cannabis aangetoond voor diverse aandoeningen, onder andere inzake pijnbestrijding.

De internationale gemeenschap is opgedeeld in staten die ervoor kozen om op basis van deze wetenschappelijke kennis programma's te implementeren om **toegang** te verlenen tot medicinale cannabis, soms in strijd met internationale verdragen, en andere staten die nog menen dat de **risico's** bij therapeutisch gebruik van cannabis zwaarder wegen dan de voordelen. België maakt deel uit van deze tweede groep. Onze gespecialiseerde sector wordt vaak

aangesproken door ontgoochelde patiënten die zich **dubbel gestraft** voelen; daarom verzoeken wij de Belgische overheid om zonder uitstel de toegang tot medicinale cannabis open te trekken. De overheid zou inspiratie kunnen putten uit de ervaring in talrijke andere (buur)landen, zoals Nederland of Duitsland, en haar burgers toegang geven tot **gecontroleerde** cannabis om hun acute en/of chronische pijn te verlichten, of om de neveneffecten van medische behandelingen te verzachten, in plaats van het vervullen van deze behoefte aan de zwarte markt over te laten.

Er dient erop te worden gewezen dat deze patiënten soms wel degelijk over een medisch voorschrift beschikken, maar dat het hen **wettelijk onmogelijk** is om hun medicatie in België te verkrijgen of in te voeren, zelfs als ze overwegen om zich (legaal) te bevoorraden bij een apotheker in een buurland. Met andere woorden, België weigert de toegang tot haar grondgebied van medicatie waarvoor betrokken patiënten in Nederland of Duitsland in aanmerking zouden komen.

## VOORGESTELDE BASISPRINCIPES VOOR HET ONTSTAAN VAN EEN BELGISCH MODEL

De regulering van de cannabismarkt is een beleidsinstrument waarmee de **volksgezondheid** bevorderd kan worden en waarmee de losgeslagen drugstrafiek kan worden bestreden.

Het is echter een **evenwichtsoefening**, waarbij enerzijds een legaal aanbod moet kunnen ontstaan dat voldoende is om tegemoet te komen aan de bestaande vraag en vermeden moet worden dat gebruikers zich blijven wenden tot de zwarte markt, terwijl anderzijds wordt gefocust op volksgezondheid.

**“DE REGULERING VAN DE CANNABISMARKT IS EEN BELEIDSINSTRUMENT OM DE VOLKSGEZONDHEID TE BEVORDEREN EN DE SMOKKEL TE BESTRIJDEN.”**

Een overzicht van de verschillende modellen die op internationaal vlak reeds bestaan pleit voor een model dat niet in dezelfde vergissingen ver-

valt als met tabak en alcohol, en dat fors tegenwicht biedt aan de druk vanuit de industrie, onder andere door te voorzien in een **niet-commercieel** productie- en distributiekanaal.

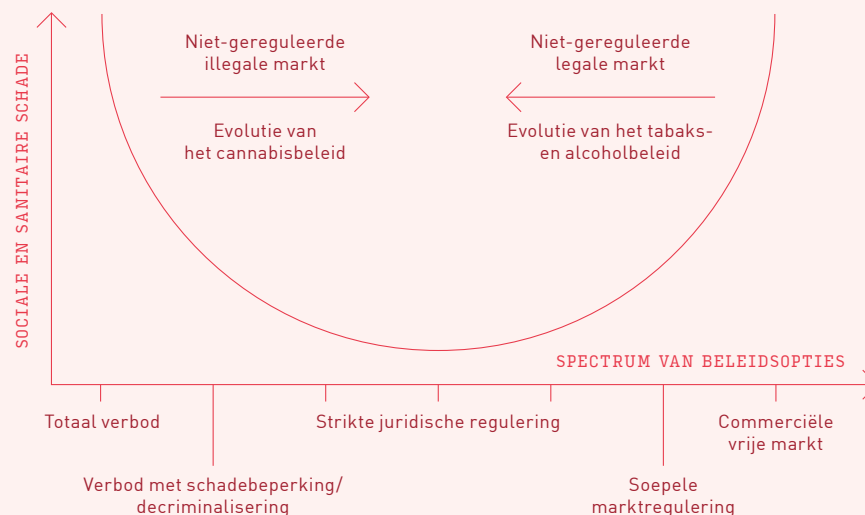
Het model dat we hier voorstellen combineert een niet-commercieel, een commercieel en een medicinaal circuit, waarbij de staat zich voorziet van de nodige instrumenten om productie, distributie en eindprijs van cannabis te sturen.

De **strikte omkadering** van het commerciële circuit en het bestaan van een niet-commerciële as waarborgen een focus op volksgezondheid doorheen het hele systeem. Onder 'niet-commerciële as' verstaan we een versterking van de strategieën voor gezondheidsbevordering et risicobeperking, het kweken voor persoonlijk gebruik en het omkaderen van de Cannabis Social Clubs. We suggereren eveneens een aantal bakens voor het implementeren van een model voor **Cannabis Social Clubs** in België.

## PREVENTIE, RISICOBEPERKING EN ZORG

We herinneren eraan hoe belangrijk het is om de regulering van de cannabismarkt gepaard te laten gaan met een algemene uitbreiding van de strategieën voor **gezondheidsbevordering** zoals verslavingspreventie en risicobeperking. De vermenigvuldiging van boodschappen en maatregelen ter bevordering van de gezondheid moet individuen en gemeenschappen beter in

staat stellen hun gezondheid in eigen hand te nemen, bakens uitzetten voor een **verantwoord** cannabisgebruik, en aldus problematisch gebruik beperken. Specifieke acties naar de meest kwetsbare groepen toe moet eveneens worden uitgebreid, gespecialiseerde zorg- en behandelingsvoorzieningen moeten worden ondersteund, en huisartsen moeten hierbij betrokken worden.



**BRON** A spectrum of policy options available, adapted from an original concept by John Marks, dans *Howto Regulate Cannabis A Practical Guide*, p. 28 Transform Drug Policy Foundation, 20

## AANBEVELINGEN

- Een diepgaande wijziging van de wetgeving, minstens **decriminalisering van alle gedragingen in verband met het persoonlijk gebruik van cannabis** (bezit, aankoop, transport, kweek,...), en een aanpassing van het organisatorisch kader om **cannabis te reguleren met een focus op volksgezondheid**.
  
- **Omkadering van het gebruik van cannabis**
  - Behoud van een wettelijk verbod voor minderjarigen;
  - Beperking van het gebruik in de openbare ruimte, onder andere op niet-overdekte publieke plekken of in de nabijheid van plaatsen waar minderjarigen komen;
  - Invoeren van gebruiksgelegenheden die beheerd worden door private actoren of middenveldorganisaties, en in het kader van Cannabis Social Clubs (voor de leden);
  - Beperking van de hoeveelheden die men mag aankopen en bezitten;
  - Controle op de THC-concentraties van de verschillende cannabisproducten (bloesem, olie, e-liquid, enz.) en navenante aanpassing van de prijs, packaging en risicobeperkingsboodschappen;
  - Beperking van het cannabistoerisme door het bepalen van een maximumhoeveelheid per persoon en per dag voor niet-inwoners.
  
- **Omkadering van het productie- en distributiesysteem**
  - Invoering van verschillende types

## AANBEVELINGEN

- productievergunningen: één voor de door de staat erkende industriële actoren, één voor de Cannabis Social Clubs en kleine producenten, en één voor de producenten van medicinale cannabis. Elk type vergunning gaat gepaard met een specifiek lastenboek dat een aantal al dan niet dwingende regels bepaalt. De staat zet de nodige controle-instrumenten op, onder andere inzake de kwaliteit van cannabis;
- Verwerkingsvergunningen voor het omkaderen van de productie van de verschillende nevenproducten van cannabis;
- Distributievergunningen: drie soorten vergunningen zijn beschikbaar, voor commerciële actoren, voor Cannabis Social Clubs en voor apothekers;
- Verbod op elke vorm van reclame, marketing of sponsoring;
- Opleggen van etiketteringsregels voor een optimale informatie voor gebruikers;
- Opleggen van traceerbaarheid doorheen de hele keten, van producent tot gebruiker, om verduistering van producten en planten richting zwarte markt te voorkomen;
- Toelating van online verkoop gerund door de staat;
- Toelating van thuishweek;
- Herintegratie in de legale markt van sommige actoren van de zwarte markt.

## AANBEVELINGEN

### — Bevordering van de toegang tot **medicinale cannabis**

- Inspraak voor de begunstigden: de uiteindelijke begunstigden van dit programma, alsook patiëntenorganisaties en de gespecialiseerde sector inzake drugs moeten doorheen het hele proces worden betrokken en geraadpleegd;
- Uitbreiding van de doelgroepen: medicinale cannabis moet worden opengesteld voor iedere persoon die lijdt aan een aandoening die met dit type behandeling behandeld of verlicht kan worden;
- Opleiding van zorgverleners: opleiding en sensibilisering van zorgprofessionals moet leiden tot een betere voorschrijving en verstrekking van de producten;
- Prijscontrole en terugbetaling door de ziekteverzekering om de toegankelijkheid van behandelingen en producten te garanderen;
- Financiering en ondersteuning van onderzoek: wetenschappelijk onderzoek verschaft beter inzicht in de effecten, toepassingen en voordelen van de verschillende cannabinoïden die cannabis bevat;
- Toelating van thuisweek om de autonomie van patiënten te bevorderen en hen de vrijheid te geven om zelf de beste behandeling te kiezen.

### — Bevordering van een **niet-commercieel aanbod**, met erkenning van en een wetgevend kader voor Cannabis Social Clubs

- Toekenning van productie- en verwerkingsvergunningen aan de clubs;

## AANBEVELINGEN

- Opleggen van een lastenboek inzake productie en verwerking: opzetten van controleprocedures, onder andere inzake kwaliteit van de cannabis;
- Beperking van het aantal leden per club;
- Toelating voor de clubs om gebruiksgelegenheden in te richten;
- Voorlichting en opleiding van de werknemers van de clubs inzake verslavingspreventie en risicobeperking.

### — Bevordering van een **globale persoonsgerichte aanpak van cannabisgebruik met aandacht voor lichamelijke, psychische en sociale gezondheid**.

- Uitbreiding van het beleid inzake gezondheidsbevordering, verslavingspreventie en risicobeperking naar gebruikers en publiek toe;
- Ondersteuning van specifieke preventieve acties gericht op minderjarigen, jongvolwassenen en risicogroepen (kwetsbare personen, zwangere vrouwen,...);
- Bevordering van intersectoriële samenwerking tussen de gespecialiseerde sector en de verschillende betrokken actoren;
- Uitbreiding van gespecialiseerde zorg- en behandelingsvoorzieningen inzake problematisch gebruik;
- Uitbreiding van bijscholing voor huisartsen;
- Uitbreiding van netwerken voor samenwerking tussen huisartsen en gespecialiseerde actoren;
- Uitbreiding van de toegankelijkheid van de zorg d.m.v. digitale tools.



## AANBEVELINGEN

- Opzetten van een **controleorgaan** belast met het coördineren van de gegevensverzameling inzake verbouwd areaal en hoeveelheden cannabis in omloop, het bepalen van regels inzake gebruik, productie verwerking en distributie, het toekennen van vergunningen aan de verschillende erkende actoren, en het opstellen van het prijs- en belastingbeleid.
- De **gegevensverzameling** organiseren voor het meten en evalueren van de effecten van een regulering van cannabis inzake volksgezondheid, economie, prevalentie van het gebruik, enz., met het oog op het aanpassen van de getroffen maatregelen en het verbeteren van de beleidshervorming.
- De hervorming op continue basis **evalueren**: de regulering van cannabis moet regelmatig geëvalueerd worden op basis van de verzamelde gegevens om indien nodig aanpassingen door te voeren, monopolies te voorkomen en toekijken op het bereiken van de doelstellingen inzake volksgezondheid.