

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

16 december 2010*

In zaak C-137/09,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door de Raad van State (Nederland) bij beslissing van 8 april 2009, ingekomen bij het Hof op 15 april 2009, in de procedure

Marc Michel Josemans

tegen

Burgemeester van Maastricht,

* Procestaal: Nederlands.

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: J.N. Cunha Rodrigues, kamerpresident, A. Arabadjiev, A. Rosas (rapporteur), A. Ó Caoimh en P. Lindh, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,
griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 29 april 2010,

gelet op de opmerkingen van:

- M. M. Josemans, vertegenwoordigd door A. Beckers, advocaat,
- de Burgemeester van Maastricht, vertegenwoordigd door S. A. R. Lely, advocaat,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door C. Wissels, M. Noort en J. Langer als gemachtigden,
- de Belgische regering, vertegenwoordigd door C. Pochet en L. Goossens als gemachtigden,

- de Duitse regering, vertegenwoordigd door M. Lumma en J. Möller als gemachtigden,

- de Franse regering, vertegenwoordigd door E. Belliard, G. de Bergues en A. Czubinski als gemachtigden,

- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door H. van Vliet en I. Rogalski als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 15 juli 2010,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 12 EG, 18 EG, 29 EG en 49 EG.

- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen M. M. Josemans, exploitant van de coffeeshop Easy Going, en de Burgemeester van Maastricht, op grond dat de Burgemeester de betrokken inrichting tijdelijk gesloten had verklaard nadat tweemaal was geconstateerd dat daarin niet in Nederland woonachtige personen waren toegelaten in strijd met de in die gemeente geldende bepalingen.

Toepasselijke bepalingen

Unieregeling

- 3 De noodzaak van drugsbestrijding, met name door de illegale handel daarin tegen te gaan en door het gebruik van verdovende middelen alsmede drugsverslaving te voorkomen, is in meerdere handelingen en instrumenten van de Unie erkend.

- 4 In punt 1 van de considerans van kaderbesluit 2004/757/JBZ van de Raad van 25 oktober 2004 betreffende de vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van de illegale drugshandel (PB L 335, blz. 8) staat dat de illegale drugshandel een bedreiging vormt voor de gezondheid, de veiligheid en de levenskwaliteit van de burgers van de Europese Unie, alsook voor de wettige economie, de stabiliteit en de veiligheid van de lidstaten.

- 5 Volgens artikel 2, lid 1, sub a, van kaderbesluit 2004/757 neemt iedere lidstaat de nodige maatregelen opdat de volgende opzettelijke gedragingen bestraft worden wanneer daarvoor geen rechtvaardigingsgrond aanwezig is: het produceren, vervaardigen, extraheren, bereiden, aanbieden, te koop stellen, distribueren, verkopen, afleveren, ongeacht de voorwaarden, verhandelen, doorvoeren, vervoeren, in- of uitvoeren van drugs. In lid 2 van dit artikel wordt nader bepaald dat de in lid 1 beschreven

gedragingen niet onder dit kaderbesluit vallen wanneer de betrokkenen uitsluitend beogen te voorzien in hun persoonlijk gebruik als omschreven in het nationale recht.

- 6 Volgens artikel 1 van het Protocol tot opneming van het Schengenacquis in het kader van de Europese Unie, dat bij het Verdrag van Amsterdam aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap is gehecht, worden dertien lidstaten van de Unie, waaronder het Koninkrijk der Nederlanden, gemachtigd om onderling, binnen het institutionele en juridische kader van de Unie alsmede het EU-Verdrag en het EG-Verdrag, een nauwere samenwerking aan te gaan binnen de werkingssfeer van het Schengenacquis, zoals omschreven in de bijlage bij dit protocol.
- 7 De Overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord van 14 juni 1985 tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek, betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (PB 2000, L 239, blz. 19), ondertekend te Schengen (Luxemburg) op 19 juni 1990, maakt deel uit van het aldus omschreven Schengenacquis.
- 8 Artikel 71, lid 1, van deze overeenkomst bepaalt dat de overeenkomstsluitende partijen zich ertoe verbinden met betrekking tot de onmiddellijke en middellijke aflevering van verdovende middelen en psychotrope stoffen van enige aard, cannabis inbegrepen, alsmede met betrekking tot het bezit van deze middelen of stoffen ter fine van aflevering of uitvoer, met inachtneming van de bestaande verdragen van de Verenigde Naties, alle maatregelen te treffen welke met het oog op het tegengaan van de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen vereist zijn.
- 9 In de leden 2 tot en met 4 van dit artikel wordt een nadere toelichting gegeven op de verschillende maatregelen die de partijen zich verplichten te nemen in het kader van de preventie en het tegengaan van met name de illegale in- en uitvoer van verdovende

middelen en psychotrope stoffen van enige aard, cannabis inbegrepen, alsmede de verkoop, verstrekking en aflevering van die middelen en stoffen. Volgens lid 5 van dit artikel zullen de partijen al het mogelijke doen om de nadelige effecten van de illegale vraag naar verdovende middelen en psychotrope stoffen te voorkomen en tegen te gaan.

- 10 Bepaalde instrumenten van de Unie, zoals de resolutie van de Raad van 29 november 1996 betreffende maatregelen voor de aanpak van het probleem van het drugstoerisme in de Europese Unie (PB C 375, blz. 3) alsmede het gemeenschappelijk optreden van 17 december 1996 door de Raad aangenomen op basis van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen en praktijken van de lidstaten van de Europese Unie ter bestrijding van drugsverslaving en ter voorkoming en bestrijding van de illegale drugshandel (PB L 342, blz. 6), zijn uitdrukkelijk gericht op de bestrijding van drugstoerisme.

- 11 De Unie is partij bij het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen, dat op 20 december 1988 te Wenen werd gesloten (*Recueil des traités des Nations unies*, deel 1582, nr. 1-27627). Volgens de verklaring in de bijlage bij besluit 90/611/EEG van de Raad van 22 oktober 1990 betreffende de sluiting namens de Europese Economische Gemeenschap van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen (PB L 326, blz. 56) is de Gemeenschap bevoegd voor het beleid ten aanzien van de handel in stoffen die veelvuldig worden gebruikt bij de clandestiene vervaardiging van verdovende middelen of psychotrope stoffen.

Nationale regeling

- 12 Overeenkomstig de Opiumwet 1976 zijn het bezit, de handel, de teelt, het vervoer, de vervaardiging, de invoer en de uitvoer van verdovende middelen, met inbegrip van

cannabis en derivaten hiervan, verboden. Deze handelingen worden bestraft, behalve indien de betrokken stof of het betrokken product wordt gebruikt voor medische, wetenschappelijke of educatieve doeleinden, en op voorwaarde dat hiervoor voorafgaand ontheffing is verleend.

- 13 Het Koninkrijk der Nederlanden voert een gedoogbeleid ten aanzien van de verkoop en het gebruik van cannabis. Dit beleid is gebaseerd op een onderscheid tussen zogenoemde harddrugs, die onaanvaardbare gezondheidsrisico's meebrengen, en zogenoemde softdrugs, die weliswaar als „risicovol” worden beschouwd maar niet even zorgwekkend zijn.
- 14 Aan het gedoogbeleid wordt uitvoering gegeven in het kader van de richtsnoeren van het College van procureurs-generaal. De bevoegde autoriteiten baseren zich bij vervolging op het opportuniteitsbeginsel om een selectief repressief beleid te voeren. Met het oog op een doeltreffende strafvervolging wordt de verkoop van cannabis, in zeer beperkte hoeveelheden en onder gecontroleerde omstandigheden, gedoogd, en wordt dus prioriteit gegeven aan de vervolging van andere als gevaarlijker beschouwde strafbare feiten.
- 15 Dit gedoogbeleid komt met name tot uiting in de vestiging van coffeeshops. In dergelijke inrichtingen, die onder de categorie horecabedrijven vallen, wordt cannabis verkocht en genuttigd evenals eetwaren en alcoholvrije dranken. De verkoop van alcoholhoudende dranken is daarentegen verboden.
- 16 De plaatselijke autoriteiten mogen coffeeshops toelaten met inachtneming van bepaalde criteria. Die inrichtingen moeten een exploitatievergunning hebben en voldoen aan dezelfde voorwaarden voor beheer en hygiëne als andere horecabedrijven.

- 17 De voorwaarden waaronder de verkoop van cannabis in coffeeshops kan worden gedoogd, zijn op nationaal niveau vastgesteld in de richtlijnen van het Openbaar Ministerie. Het gaat daarbij om de volgende, zogenoemde „AHOJG-criteria”:

„A (,affichering’): voor drugs mag geen reclame worden gemaakt; H (,harddrugs’): er mogen geen harddrugs worden verkocht; O (,overlast’): de coffeeshop mag geen overlast veroorzaken; J (,jeugdigen’): verkoop aan jeugdigen (jonger dan 18 jaar) en toegang tot de inrichting voor jeugdigen zijn verboden; G (,grote hoeveelheden’): het is verboden per transactie meer dan 5 gram per persoon te verkopen. Bovendien mag de ,handelsvoorraad’ van een gedoogde coffeeshop niet meer dan 500 gram bedragen.”

- 18 De gemeente Maastricht heeft een cannabisbeleid vastgesteld waarin onder meer wordt vastgelegd onder welke strikte voorwaarden een beperkt aantal coffeeshops wordt gedoogd. Ten tijde van de feiten van het hoofdgeding was dit aantal op veertien vastgesteld.
- 19 Met de bedoeling het drugstoerisme te beperken, en ook te verhinderen, heeft de gemeenteraad van Maastricht bij besluit van 20 december 2005 een ingezetenen-criterium opgenomen in de Algemene plaatselijke verordening Maastricht, in de versie van 2006 (hierna: „APV”). Deze wijziging is op 13 januari 2006 in werking getreden.
- 20 Artikel 2.3.1.3e, lid 1, APV verbiedt de houder van een inrichting als bedoeld in artikel 2.3.1.1, lid 1, onder a, sub 3, van deze verordening, andere personen dan ingezetenen toe te laten of aldaar te laten verblijven. Het begrip inrichting wordt in laatstbedoelde bepaling omschreven als een voor het publiek toegankelijke ruimte waar bedrijfsmatig, al dan niet door middel van een automaat, eetwaren en/of alcoholvrije

dranken voor gebruik ter plaatse worden verstrekt. Met het begrip ingezetene worden krachtens artikel 2.3.1.1, lid 1, onder d, APV personen bedoeld die hun werkelijke woonplaats in Nederland hebben.

- ²¹ Krachtens artikel 2.3.1.3e, lid 2, APV kan de Burgemeester van Maastricht bepalen dat het gestelde in het eerste lid niet geldt voor een of meer in de APV aangeduide inrichtingen in de hele gemeente dan wel in een of meer daarin aangewezen gedeelten van de gemeente. Bij besluit van 13 juli 2006 heeft de Burgemeester van Maastricht in de gehele gemeente bepaalde categorieën van inrichtingen vrijgesteld van de verplichting om niet-ingezetenen geen toegang te geven, namelijk alle in artikel 2.3.1.1, lid 1, onder a, sub 3, bedoelde inrichtingen, met uitzondering van coffeeshops, theehuizen en dergelijke, onder welke benaming dan ook.
- ²² Op grond van artikel 2.3.1.5a, onder f, APV kan de Burgemeester van Maastricht een inrichting als bedoeld in artikel 2.3.1.1, lid 1, onder a, sub 3, APV al dan niet voor een bepaalde termijn gesloten verklaren indien de houder van de inrichting handelt in strijd met het bepaalde in artikel 2.3.1.3e, lid 1, hiervan.

Feiten van het hoofdgeding en prejudiciële vragen

- ²³ Josemans exploiteert in Maastricht de coffeeshop Easy Going, een inrichting waar softdrugs, alcoholvrije dranken en eetwaren worden verkocht en gebruikt.

- 24 De coffeeshop Easy Going valt onder het gedoogbeleid dat door het Koninkrijk der Nederlanden wordt toegepast ten aanzien van de verkoop van cannabis. Hoewel de verkoop daarvan illegaal is, wordt hiertegen niet strafrechtelijk opgetreden, mits deze verkoop plaatsvindt in een erkende coffeeshop en daarbij aan een bepaald aantal voorwaarden, met name de AHOJG-criteria, wordt voldaan.
- 25 Nadat tweemaal was geconstateerd dat niet in Nederland woonachtige personen tot de betrokken coffeeshop waren toegelaten in strijd met artikel 2.3.1.3e, lid 1, APV, waarbij een ingezetenen criterium is vastgesteld, heeft de Burgemeester van Maastricht deze inrichting bij besluit van 7 september 2006 tijdelijk gesloten verklaard.
- 26 Josemans heeft tegen dit besluit bezwaar gemaakt. De Burgemeester van Maastricht heeft dit bezwaar bij besluit van 28 maart 2007 afgewezen, waarop Josemans beroep heeft ingesteld bij de Rechtbank Maastricht. Bij uitspraak van 1 april 2008 heeft de Rechtbank dit besluit vernietigd en het besluit van 7 september 2006 herroepen. Volgens de Rechtbank is het in de APV voorgeschreven verbod om niet in Nederland woonachtige personen in coffeeshops toe te laten een indirecte discriminatie op grond van nationaliteit en in strijd met artikel 1 van de Nederlandse grondwet. Het is echter niet in strijd met het Unierecht. Uit de arresten van 5 juli 1988, *Happy Family* (289/86, Jurispr. blz. 3655), en 29 juni 1999, *Coffeeshop „Siberië”* (C-158/98, Jurispr. blz. I-3971), volgt dat de handel in verdovende middelen niet binnen de werkingssfeer van het EG-Verdrag valt.
- 27 Josemans en de Burgemeester van Maastricht hebben op 5 respectievelijk 8 mei 2008 tegen deze uitspraak hoger beroep ingesteld bij de Raad van State. De Burgemeester van Maastricht betwist de uitlegging van de Nederlandse grondwet, terwijl Josemans stelt dat de regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, een ongerechtvaardigde ongelijke behandeling van de burgers van de Unie bevat en dat, meer in het bijzonder,

niet in Nederland woonachtige personen de mogelijkheid wordt ontzegd om in coffeeshops legale producten te kopen, hetgeen in strijd is met het Unierecht.

28 Daarop heeft de Raad van State de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

- „1) Valt een regeling, zoals in de hoofdzaak aan de orde, omtrent de toegang van niet-ingezetenen tot coffeeshops, geheel of gedeeltelijk binnen de werkingssfeer van het EG-Verdrag, in het bijzonder het vrij verkeer van goederen en/of diensten, dan wel het discriminatieverbod van artikel 12 [EG] in samenhang met artikel 18 [EG]?

- 2) Voor zover de bepalingen van het EG-Verdrag inzake het vrij verkeer van goederen en/of diensten van toepassing zijn, vormt een verbod tot toelating van niet-ingezetenen tot coffeeshops dan een geschikt en proportioneel middel om het drugstoerisme en de daarmee gepaard gaande overlast terug te dringen?

- 3) Is het in artikel 12 [EG] in samenhang met artikel 18 [EG] neergelegde verbod van discriminatie van burgers van de Unie op grond van nationaliteit van toepassing op de regeling omtrent de toegang van niet-ingezetenen tot coffeeshops, indien en voor zover de bepalingen van het EG-Verdrag inzake het vrij verkeer van goederen en diensten niet van toepassing zijn?

- 4) Zo ja, is het daarbij gemaakte indirecte onderscheid tussen ingezetenen en niet-ingezetenen gerechtvaardigd en is het verbod tot toelating van niet-ingezetenen tot coffeeshops een geschikt en proportioneel middel om het drugstoerisme en de daarmee gepaard gaande overlast terug te dringen?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Inleidende opmerkingen

- 29 Met zijn verzoek om een prejudiciële beslissing wenst de verwijzende rechter te vernemen of het Unierecht zich verzet tegen een gemeentelijke regeling als die aan de orde in het hoofdgeding, waarbij wordt verboden, niet in Nederland woonachtige personen tot de in de betrokken gemeente gelegen coffeeshops toe te laten. Hij verwijst meer in het bijzonder naar het vrij verkeer van goederen als geregeld in de artikelen 28 EG en volgende, het vrij verrichten van diensten als neergelegd in de artikelen 49 EG en volgende, alsmede naar het in artikel 12 EG geformuleerde verbod van discriminatie op grond van nationaliteit in samenhang met artikel 18 EG, dat betrekking heeft op het burgerschap van de Unie.
- 30 Meteen al zij eraan herinnerd dat, zoals blijkt uit de punten 15 tot en met 17 van het onderhavige arrest, coffeeshops inrichtingen zijn die vallen onder de categorie horecabedrijven en waar cannabis wordt verkocht aan gebruikers van ten minste 18 jaar. Een dergelijke inrichting moet een exploitatievergunning hebben en bovendien aan alle AHOJG-criteria voldoen.
- 31 Vaststaat dat de in coffeeshops verkochte cannabis geen deel uitmaakt van een door de bevoegde autoriteiten strikt gecontroleerd circuit ten behoeve van gebruik voor medische en wetenschappelijke doeleinden.

- 32 Hoewel er volgens de Nederlandse regering inrichtingen zijn die zich enkel bezighouden met de verkoop van cannabis, worden in meerdere coffeeshops echter ook alcoholvrije dranken en eetwaren verkocht en genuttigd. Volgens de verwijzingsbeslissing geldt dat met name voor de coffeshop Easy Going.
- 33 In dergelijke omstandigheden moet in het licht van de in het verzoek om een prejudiciële beslissing bedoelde bepalingen enerzijds de activiteit van verkoop van cannabis in coffeeshops worden beoordeeld, en anderzijds de vraag of de verkoop van alcoholvrije dranken en eetwaren in die inrichtingen invloed kan hebben op het aan de verwijzende rechter te geven antwoord.

Eerste vraag

- 34 Met deze vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of een houder van een coffeshop in het kader van zijn activiteit van verkoop van enerzijds verdovende middelen die geen deel uitmaken van het door de bevoegde autoriteiten strikt gecontroleerde circuit ten behoeve van gebruik voor medische en wetenschappelijke doeleinden, en anderzijds alcoholvrije dranken en eetwaren, zich met een beroep op de artikelen 29 EG, 49 EG en/of 12 EG, laatstgenoemd artikel in samenhang met artikel 18 EG, kan verzetten tegen een gemeentelijke regeling als aan de orde in het hoofdgeding.
- 35 Met betrekking tot de verkoop van cannabis is Josemans van mening dat deze activiteit binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt en dat de regeling aan de orde in het hoofdgeding in strijd is met het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit. De Burgemeester van Maastricht, alsmede de Nederlandse, de Belgische, de Duitse en de Franse regering stellen daarentegen dat de betrokken activiteit noch

onder de verkeersvrijheden noch onder het non-discriminatiebeginsel valt, gelet op het verbod op de verkoop van verdovende middelen. De Europese Commissie stelt zich op het standpunt dat voor een beslissing op het verzoek om een prejudiciële beslissing geen uitspraak over de verkoop van cannabis behoeft te worden gedaan.

³⁶ In die context zij eraan herinnerd dat de schadelijkheid van verdovende middelen, waaronder henneproducten, zoals cannabis, algemeen is erkend, zodat de verhandeling ervan in alle lidstaten verboden is, afgezien van een strikt gecontroleerd handelsverkeer ten behoeve van gebruik voor medische en wetenschappelijke doeleinden (zie in die zin arresten van 5 februari 1981, Horvath, 50/80, Jurispr. blz. 385, punt 10; 26 oktober 1982, Wolf, 221/81, Jurispr. blz. 3681, punt 8; 26 oktober 1982, Einberger, 240/81, Jurispr. blz. 3699, punt 8; 28 februari 1984, Einberger, 294/82, Jurispr. blz. 1177, punt 15, en 5 juli 1988, Mol, 269/86, Jurispr. blz. 3627, punt 15, en arrest Happy Family, reeds aangehaald, punt 17).

³⁷ Deze rechtstoestand is in overeenstemming met verschillende internationale instrumenten waaraan de lidstaten hebben meegewerkt of waarbij zij zich hebben aangesloten, zoals het Enkelvoudig Verdrag van de Verenigde Naties inzake verdovende middelen, gesloten te New York op 30 maart 1961, zoals gewijzigd bij het Protocol van 1972 tot wijziging van het Enkelvoudig Verdrag van 1961 (*Recueil des traités des Nations unies*, deel 520, nr. 7515; hierna: „enkelvoudig verdrag”), en het VN-Verdrag inzake psychotrope stoffen, gesloten te Wenen op 21 februari 1971 (*Recueil des traités des Nations unies*, deel 1019, nr. 14956). De daarin vastgestelde maatregelen zijn nadien verscherpt en aangevuld bij het op 20 december 1988 te Wenen gesloten verdrag, waarbij alle lidstaten alsook de Unie partij zijn. Cannabis is een van de bij die verdragen bedoelde stoffen en producten.

³⁸ De partijen verklaren zich in de preambule van het enkelvoudig verdrag bewust van hun plicht om drugsverslaving te voorkomen en te bestrijden, maar erkennen dat het

geneeskundig gebruik van verdovende middelen onmisbaar blijft voor het verzachten van pijn en lijden en dat voldoende maatregelen moeten worden genomen om te verzekeren dat verdovende middelen voor die doeleinden beschikbaar zijn. Krachtens artikel 4 van dit verdrag nemen partijen alle maatregelen die nodig zijn om de productie, de vervaardiging, de uit- en invoer, de afgifte van, de handel in, het gebruik en het bezit van verdovende middelen uitsluitend tot geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden te beperken (zie arrest Wolf, reeds aangehaald, punt 9, en arrest van 26 oktober 1982, Einberger, reeds aangehaald, punt 9).

- 39 Wat meer in het bijzonder het Unierecht betreft, bepaalt artikel 2, lid 1, sub a, van kaderbesluit 2004/757 dat iedere lidstaat de nodige maatregelen neemt opdat onder meer de volgende opzettelijke gedragingen bestraft worden wanneer daarvoor geen rechtvaardigingsgrond aanwezig is: het aanbieden, te koop stellen, distribueren, verkopen, afleveren, ongeacht de voorwaarden, en de verhandeling van drugs. Volgens artikel 2, lid 2, vallen de in lid 1 beschreven gedragingen niet onder dit kaderbesluit wanneer de betrokkenen uitsluitend beogen te voorzien in hun persoonlijk gebruik als omschreven in het nationale recht. In artikel 1, punt 1, ervan wordt nader bepaald dat het begrip „drugs” alle stoffen omvat die vallen onder het enkelvoudig verdrag en onder het VN-Verdrag inzake psychotrope stoffen, dat op 21 februari 1971 te Wenen is gesloten.
- 40 Bovendien hebben krachtens artikel 71, lid 1, van de Overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord van 14 juni 1985 de overeenkomstsluitende partijen zich ertoe verbonden met betrekking tot zowel de onmiddellijke en middellijke aflevering van verdovende middelen en psychotrope stoffen van enige aard, cannabis inbegrepen, als het bezit van deze middelen of stoffen ter fine van aflevering of uitvoer, met inachtneming van de bestaande verdragen van de Verenigde Naties, alle maatregelen te treffen welke met het oog op het tegengaan van de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen vereist zijn.

- 41 Hieruit volgt dat verdovende middelen die zich niet in een door de bevoegde autoriteiten strikt gecontroleerd circuit ten behoeve van gebruik voor medische en wetenschappelijke doeleinden bevinden, wegens hun aard onder een volstrekt invoer- en verhandelingsverbod in alle lidstaten vallen (zie in die zin arrest *Wolf*, reeds aangehaald, punt 10; reeds aangehaalde arresten van 26 oktober 1982, *Einberger*, punt 10, en 28 februari 1984, *Einberger*, punt 15; reeds aangehaalde arresten *Mol*, punten 15 en 18; *Happy Family*, punten 17 en 20, en *Coffeeshop „Siberië”*, punt 14). Dat bepaalde lidstaten een verdovend middel als een softdrug beschouwen, kan dit niet opnieuw ter discussie stellen (zie in die zin arrest *Happy Family*, reeds aangehaald, punt 25).
- 42 Daar het verboden is om verdovende middelen die geen deel uitmaken van een dergelijk strikt gecontroleerd circuit, in het economische en commerciële circuit van de Unie te brengen, kan de houder van een coffeeshop zich met betrekking tot de activiteit van verkoop van cannabis niet met een beroep op de verkeersvrijheden of op het beginsel van non-discriminatie verzetten tegen een gemeentelijke regeling als die van het hoofdgeding.
- 43 Deze conclusie kan niet worden ontkracht door de omstandigheid dat het Koninkrijk der Nederlanden, zoals blijkt uit de punten 12 tot en met 14 van het onderhavige arrest, een gedoogbeleid voert ten aanzien van de verkoop van cannabis, ook al is de handel in verdovende middelen in die lidstaat verboden. Uit de rechtspraak van het Hof volgt namelijk dat aan een dergelijk verbod niet wordt afgedaan door het enkele feit dat de autoriteiten die er de hand aan moeten houden, wegens met name de beperkte personele en materiële mogelijkheden een lagere prioriteit toekennen aan de vervolging van een bepaald soort handel in verdovende middelen, omdat zij andere soorten gevaarlijker achten. Die houding kan in geen geval leiden tot gelijkstelling van de illegale handel in verdovende middelen met het door de bevoegde autoriteiten strikt gecontroleerde handelsverkeer in de medische en wetenschappelijke sfeer. Dit laatste is immers daadwerkelijk gelegaliseerd, terwijl de illegale handel, ook al wordt hij gedoogd, verboden blijft (zie in die zin arrest *Happy Family*, reeds aangehaald, punt 29).

- 44 Met betrekking tot de verkoop van alcoholvrije dranken en eetwaren in coffeeshops zijn Josemans, de Duitse regering en de Commissie van mening dat het Hof de gevolgen van de regeling aan de orde in het hoofdgeding voor de uitoefening van deze activiteit moet beoordelen. De Duitse regering wijst er met nadruk op dat deze producten ter plaatse moeten worden genuttigd. De Commissie betwijfelt of niet-ingezetenen deze kopen met de bedoeling ze naar hun woonland uit te voeren. De toe te passen bepalingen zijn dus die inzake het vrij verrichten van diensten in de zin van artikel 49 EG en niet die welke betrekking hebben op het vrij verkeer van goederen in de zin van artikel 29 EG.
- 45 De Burgemeester van Maastricht, alsmede de Nederlandse, de Belgische en de Franse regering stellen dat de verkoop van alcoholvrije dranken en eetwaren in die inrichtingen volstrekt bijkomstig is ten opzichte van de verkoop van cannabis en geen invloed op de oplossing van het hoofdgeding kan hebben.
- 46 Deze stelling kan niet worden aanvaard. Ook al houden de coffeeshops zich hoofdzakelijk bezig met de verkoop en het gebruik van cannabis, de verkoop van alcoholvrije dranken en eetwaren in die inrichtingen is in de regel echter een niet te verwaarlozen economische activiteit. In antwoord op een vraag van het Hof heeft de Nederlandse regering tijdens de pleitzitting gepreciseerd dat deze activiteit in het algemeen tussen de 2,5% en 7,1% van de omzet van coffeeshops in de gemeente Maastricht uitmaakt. Wat meer in het bijzonder de economische situatie van coffeeshop Easy Going betreft, ligt het uit de verkoop van die producten afkomstige deel van de omzet van deze inrichting volgens de gegevens van Josemans binnen deze marge.
- 47 Derhalve moet worden onderzocht of en, in voorkomend geval, in hoeverre de regeling aan de orde in het hoofdgeding, wat de verkoop van alcoholvrije dranken en eetwaren betreft, invloed kan hebben op de uitoefening van de in de artikelen 29 EG

en 49 EG geregelde verkeersvrijheden dan wel inbreuk kan maken op het verbod van discriminatie „op grond van nationaliteit” in de zin van artikel 12 EG in samenhang met artikel 18 EG.

- 48 Teneinde te bepalen of die activiteit betrekking heeft op het vrij verkeer van goederen dan wel op het vrij verrichten van diensten, zij eraan herinnerd dat het begrip inrichting in artikel 2.3.1.1, lid 1, onder a, sub 3, APV wordt omschreven als een voor het publiek toegankelijke ruimte waar bedrijfsmatig, al dan niet door middel van een automaat, eetwaren en/of alcoholvrije dranken voor gebruik ter plaatse worden verstrekt.
- 49 Zoals de advocaat-generaal in punt 76 van zijn conclusie heeft opgemerkt, is in die omstandigheden de verkoop van alcoholvrije dranken en eetwaren in coffeeshops aan te merken als een horeca-activiteit die wordt gekenmerkt door een reeks van elementen en handelingen, waarin de diensten zwaarder wegen dan de levering van het goed zelf (zie naar analogie arrest van 10 maart 2005, Hermann, C-491/03, Jurispr. blz. I-2025, punt 27).
- 50 Daar het aspect van het vrij verkeer van goederen volledig bijkomstig is ten opzichte van dat van het vrij verrichten van diensten en ermee kan worden verbonden, onderzoekt het Hof de regeling aan de orde in het hoofdgeding slechts vanuit het oogpunt van laatstgenoemde fundamentele vrijheid (zie in die zin arresten van 24 maart 1994, Schindler, C-275/92, Jurispr. blz. I-1039, punt 22; 25 maart 2004, Karner, C-71/02, Jurispr. blz. I-3025, punt 46; 14 oktober 2004, Omega, C-36/02, Jurispr. blz. I-9609, punt 26; 3 oktober 2006, Fidium Finanz, C-452/04, Jurispr. blz. I-9521, punt 34, en 1 juli 2010, Dijkman en Dijkman-Laveleije, C-233/09, Jurispr. blz. I-6649, punt 33).
- 51 Met betrekking tot de toepasselijkheid van artikel 12 EG, waarin een algemeen verbod van elke discriminatie op grond van nationaliteit is geformuleerd, zij erop gewezen dat deze bepaling slechts autonoom toepassing kan vinden in gevallen waarin het Unierecht wel geldt, maar waarvoor het EG-Verdrag niet in bijzondere

discriminatieverboden voorziet (zie met name arresten van 30 mei 1989, Commissie/Griekenland, 305/87, Jurispr. blz. 1461, punten 12 en 13; 11 oktober 2007, Hollmann, C-443/06, Jurispr. blz. I-8491, punt 28, en 10 september 2009, Commissie/Duitsland, C-269/07, Jurispr. blz. I-7811, punt 98).

- 52 Daar het discriminatieverbod op het gebied van het vrij verrichten van diensten nader is uitgewerkt bij artikel 49 EG, is artikel 12 EG in omstandigheden als die van het hoofdgeding niet van toepassing.
- 53 Met betrekking tot de toepasselijkheid van artikel 18 EG, waarin het recht van elke burger van de Unie om op het grondgebied van de lidstaten vrij te reizen en te verblijven in algemene termen is geformuleerd, moet worden vastgesteld dat deze bepaling een bijzondere uitdrukking vindt in de bepalingen die het vrij verrichten van diensten verzekeren (zie met name arresten van 6 februari 2003, Stylianakis, C-92/01, Jurispr. blz. I-1291, punt 18; 11 september 2007, Schwarz en Gootjes-Schwarz, C-76/05, Jurispr. blz. I-6849, punt 34, en 20 mei 2010, Zanotti, C-56/09, Jurispr. blz. I-4517, punt 24). Daar de niet in Nederland woonachtige burgers van de Unie die zich naar coffeeshops in de gemeente Maastricht wensen te begeven om aldaar legale producten te gebruiken, als „ontvangers” van diensten in de zin van artikel 49 EG moeten worden beschouwd, behoeft het Hof geen uitspraak te doen over de uitlegging van artikel 18 EG.
- 54 Derhalve moet op de eerste vraag worden geantwoord dat een houder van een coffeshop in het kader van zijn activiteit van verkoop van verdovende middelen die geen deel uitmaken van het door de bevoegde autoriteiten strikt gecontroleerde circuit ten behoeve van gebruik voor medische en wetenschappelijke doeleinden, zich niet met een beroep op de artikelen 12 EG, 18 EG, 29 EG of 49 EG kan verzetten tegen een gemeentelijke regeling als aan de orde in het hoofdgeding, waarbij wordt verboden, niet in Nederland woonachtige personen tot die inrichtingen toe te laten. Met betrekking

tot de activiteit van verkoop van alcoholvrije dranken en eetwaren in dezelfde inrichtingen kan die houder de artikelen 49 EG en volgende wel met succes aanvoeren.

Tweede vraag

- 55 Deze vraag is gesteld voor het geval dat de bepalingen inzake het vrij verkeer van goederen of die inzake het vrij verrichten van diensten in de omstandigheden van het hoofdgeding van toepassing zijn. Hierbij gaat het in wezen om de vraag of een gemeentelijke regeling als die van het hoofdgeding een beperking vormt van de uitoefening van een van deze vrijheden en, in voorkomend geval, of voornoemde maatregel kan worden gerechtvaardigd door het doel van bestrijding van het drugstoerisme en de daarmee gepaard gaande overlast, en ten slotte, of deze regeling een maatregel is die in verhouding staat tot dit doel.
- 56 Gelet op het antwoord op de eerste vraag, moet deze vraag alleen vanuit het oogpunt van de artikelen 49 EG en volgende worden beoordeeld, waarbij enkel de gevolgen van voornoemde regeling voor de verkoop van alcoholvrije dranken en eetwaren in coffeeshops worden onderzocht.
- 57 Vaststaat dat volgens de regeling aan de orde in het hoofdgeding in coffeeshops slechts „ingezetenen” worden toegelaten. Met dit begrip worden volgens artikel 2.3.1.1, lid 1, sub d, APV personen bedoeld die hun werkelijke woonplaats in Nederland hebben. De houders van die inrichtingen mogen dus geen horecadiensten verstrekken aan in andere lidstaten woonachtige personen en laatstgenoemde komen dus daarvoor niet in aanmerking.

- 58 Blijkens de rechtspraak van het Hof verbiedt het beginsel van gelijke behandeling, waarvan artikel 49 EG een bijzondere uitdrukking is, niet alleen zichtbare discriminaties op grond van nationaliteit, maar ook alle verkapte vormen van discriminatie die, door toepassing van andere onderscheidingscriteria, in feite tot hetzelfde resultaat leiden (zie met name arresten van 5 december 1989, *Commissie/Italië*, C-3/88, Jurispr. blz. 4035, punt 8; 16 januari 2003, *Commissie/Italië*, C-388/01, Jurispr. blz. I-721, punt 13; 30 juni 2005, *Tod's en Tod's France*, C-28/04, Jurispr. blz. I-5781, punt 19, en 7 juli 2005, *Commissie/Oostenrijk*, C-147/03, Jurispr. blz. I-5969, punt 41).
- 59 Dit is met name het geval met een maatregel die als onderscheidend criterium de woon- of verblijfplaats hanteert, omdat dit hoofdzakelijk ten nadele van burgers van andere lidstaten kan werken, voor zover niet-ingezetenen meestal niet-staatsburgers zijn (zie met name arrest van 29 april 1999, *Ciola*, C-224/97, Jurispr. blz. I-2517, punt 14; arrest van 16 januari 2003, *Commissie/Italië*, reeds aangehaald, punt 14, en arresten van 1 oktober 2009, *Gottwald*, C-103/08, Jurispr. blz. I-9117, punt 28, en 13 april 2010, *Bressol e.a.*, C-73/08, Jurispr. blz. I-2735, punt 45).
- 60 Evenwel moet worden onderzocht of een dergelijke beperking objectief kan worden gerechtvaardigd door legitieme belangen die door het Unierecht zijn erkend.
- 61 De Duitse regering is van mening dat de regeling aan de orde in het hoofdgeding wordt gerechtvaardigd door de uitzonderingsbepalingen van artikel 46, lid 1, EG in samenhang met artikel 55 EG, namelijk uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid. De Burgemeester van Maastricht en de Belgische regering voeren subsidiair redenen van openbare orde en openbare veiligheid aan. Volgens de Nederlandse regering is de noodzaak om drugstoerisme tegen te gaan een doel van algemeen belang in de zin van de rechtspraak die in gang is gezet met het arrest van 20 februari 1979, *Rewe-Zentral*, „*Cassis de Dijon*” (120/78, Jurispr. blz. 649).

- 62 De Commissie erkent weliswaar het belang van de bestrijding van drugstoerisme, maar stelt dat voornoemde regeling, omdat zij discriminerend is, slechts verenigbaar kan zijn met het Unierecht indien zij onder een uitdrukkelijke afwijking valt, te weten artikel 46 EG in samenhang met artikel 55 EG. De in deze bepalingen bedoelde afwijkingen dienen restrictief te worden uitgelegd. Wat meer in het bijzonder de redenen van openbare orde betreft, hierop kan slechts een beroep worden gedaan in geval van een werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging die een fundamenteel belang van de samenleving aantast (zie met name arrest van 27 oktober 1977, Bouchereau, 30/77, Jurispr. blz. 1999, punt 35).
- 63 In casu staat vast dat de regeling aan de orde in het hoofdgeding beoogt een einde te maken aan de overlast die wordt veroorzaakt door het grote aantal toeristen dat in coffeeshops in de gemeente Maastricht cannabis wil kopen of gebruiken. Volgens de informatie die de Burgemeester van Maastricht ter terechtzitting heeft verstrekt, trekken de veertien coffeeshops in deze gemeente ongeveer 10000 bezoekers per dag en iets meer dan 3,9 miljoen bezoekers per jaar, waarvan 70% niet in Nederland woonachtig is.
- 64 De Burgemeester van Maastricht en de Nederlandse regering stellen vast dat de problemen in deze gemeente in verband met de verkoop van softdrugs, zoals verschillende vormen van overlast, criminaliteit en een toenemend aantal illegale verkooppunten van drugs, harddrugs inbegrepen, door het drugstoerisme zijn toegenomen. De Belgische, de Duitse en de Franse regering wijzen op de verstoringen van de openbare orde waarmee dit verschijnsel, waaronder de illegale uitvoer van cannabis, in de andere lidstaten dan het Koninkrijk der Nederlanden, in het bijzonder in de aangrenzende staten, gepaard gaat.
- 65 Opgemerkt zij dat het tegengaan van het drugstoerisme en de daarmee gepaard gaande overlast een onderdeel is van de drugsbestrijding. Zij houdt verband met de handhaving van de openbare orde alsook met de bescherming van de gezondheid van de burgers, zowel op het niveau van de lidstaten als op dat van de Unie.

- 66 Gezien de door de Unie en haar lidstaten aangegane verbintenissen, lijdt het geen twijfel dat bovenbedoelde doelstellingen een rechtmatig belang vormen dat in beginsel een beperking van de verplichtingen kan rechtvaardigen die door het Unierecht zelfs krachtens een fundamentele vrijheid zoals het vrij verrichten van diensten worden opgelegd.
- 67 In die context zij eraan herinnerd dat de noodzaak van drugsbestrijding, zoals blijkt uit de punten 11, 37 en 38 van het onderhavige arrest, is erkend in verschillende internationale verdragen waaraan de lidstaten, en ook de Unie hebben meegewerkt, of waarbij zij zich hebben aangesloten. In de preambules van deze instrumenten wordt herinnerd aan het gevaar dat de vraag naar en de illegale handel in verdovende middelen en psychotrope stoffen opleveren voor de gezondheid en het welzijn van de mensheid, alsmede aan de funeste gevolgen die deze verschijnselen hebben voor de economische, culturele en politieke grondslagen van de samenleving.
- 68 Bovendien is de noodzaak van drugsbestrijding, onder meer door drugsverslaving te voorkomen en de illegale handel in dergelijke producten of stoffen tegen te gaan, neergelegd in artikel 152, lid 1, EG, alsmede in de artikelen 29 EU en 31 EU. Wat de bepalingen van afgeleid recht betreft, staat in punt 1 van de considerans van kaderbesluit 2004/757 dat de illegale drugshandel een bedreiging vormt voor de gezondheid, de veiligheid en de levenskwaliteit van de burgers van de Unie, alsook voor de wettige economie, de stabiliteit en de veiligheid van de lidstaten. Zoals blijkt uit punt 10 van het onderhavige arrest, zijn een aantal instrumenten van de Unie uitdrukkelijk gericht op de bestrijding van drugstoerisme.
- 69 Maatregelen die het vrij verrichten van diensten beperken, kunnen echter slechts hun rechtvaardiging vinden in het doel van bestrijding van het drugstoerisme en de daarmee gepaard gaande overlast, indien zij geschikt zijn om de verwezenlijking van dit doel te verzekeren en niet verder gaan dan voor het bereiken daarvan noodzakelijk is (zie in die zin arrest Omega, reeds aangehaald, punt 36; arresten van

11 december 2007, International Transport Workers' Federation en Finnish Seamen's Union, C-438/05, Jurispr. blz. I-10779, punt 75, en 14 februari 2008, Dynamic Medien, C-244/06, Jurispr. blz. I-505, punt 42).

- 70 In dit verband zij eraan herinnerd dat een beperkende maatregel slechts geschikt kan worden geacht om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen, wanneer het bereiken daarvan daadwerkelijk op coherente en stelselmatige wijze wordt nagestreefd (zie in die zin arresten van 10 maart 2009, Hartlauer, C-169/07, Jurispr. blz. I-1721, punt 55; 19 mei 2009, Apothekerkammer des Saarlandes e.a., C-171/07 en C-172/07, Jurispr. blz. I-4171, punt 42, en 8 september 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International, C-42/07, Jurispr. blz. I-7633, punten 59-61).
- 71 Josemans vraag zich af of de regeling aan de orde in het hoofdgeding geschikt en evenredig van aard is. Deze ziet uitsluitend op coffeeshops. Ingevolge de AHOJG-criteria moeten deze inrichtingen anders dan de illegale verkooppunten van drugs in de gemeente Maastricht de door hun klanten veroorzaakte overlast tegengaan. Verder kan voornoemde regeling de drugstoeristen naar een illegaal circuit toedrijven.
- 72 De Commissie twijfelt aan de noodzaak en de coherentie van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling. Zij wijst erop dat de nationale maatregelen ter bestrijding van overlast door drugsgebruik gebaseerd dienen te zijn op objectieve en non-discriminatoire criteria. In die context herinnert zij aan het arrest van 18 mei 1982, Adoui en Cornuaille (115/81 en 116/81, Jurispr. blz. 1665), betreffende het verblijfs- en vestigingsrecht van prostituees, en de daaruit voortvloeiende rechtspraak.

- 73 De Burgemeester van Maastricht, alsmede de Nederlandse, de Belgische en de Duitse regering zijn daarentegen de mening toegedaan dat de regeling aan de orde in het hoofdgeding een geschikt en evenredig middel is om drugstoerisme en daarmee gepaard gaande overlast tegen te gaan. De Burgemeester van Maastricht en de Nederlandse regering merken op dat met de verschillende maatregelen die de gemeenten met een gedoogbeleid ten aanzien van coffeeshops hebben vastgesteld om dit verschijnsel tegen te gaan, het nagestreefde doel niet kon worden bereikt.
- 74 In casu kan niet worden ontkend dat het gedoogbeleid van het Koninkrijk der Nederlanden ten aanzien van de verkoop van cannabis in andere lidstaten woonachtige personen ertoe aanzet naar Nederland, meer in het bijzonder naar de gemeenten waar coffeeshops worden gedoogd, vooral in de grensstreken, te reizen om deze drug te kopen en te gebruiken. Verder blijkt uit de gegevens van het dossier dat een deel van deze personen in die inrichtingen cannabis koopt om dit illegaal naar andere lidstaten uit te voeren.
- 75 Het staat buiten kijf dat een verbod om niet-ingezetenen tot coffeeshops toe te laten, zoals dat waarop het hoofdgeding betrekking heeft, een maatregel is om het drugstoerisme aanzienlijk te beperken en bijgevolg de daardoor veroorzaakte problemen te verminderen.
- 76 In die context zij erop gewezen dat het discriminerende karakter van de regeling aan de orde in het hoofdgeding op zich niet kan betekenen dat de wijze waarop daarmee het beoogde doel wordt nagestreefd, incoherent is. Het Hof was in het reeds aangehaalde arrest Adoui en Cornuaille weliswaar van oordeel dat een lidstaat niet met vrucht redenen van openbare orde kan aanvoeren wegens een gedraging van een niet-ingezetene, indien hij geen repressieve maatregelen of andere daadwerkelijke en doelmatige maatregelen neemt wanneer deze gedraging bij zijn eigen onderdanen wordt vastgesteld, maar het hoofdgeding hoort in een andere juridische context thuis.

- 77 Zoals in punt 36 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, is de verkoop van verdovende middelen in alle lidstaten volgens het internationale recht en volgens het Unierecht verboden, met uitzondering van een strikt gecontroleerde handel in die producten of stoffen ten behoeve van gebruik voor medische en wetenschappelijke doeleinden. Daarentegen is het gedrag waarom het ging in het in het vorige punt aangehaalde arrest, namelijk prostitutie, door het internationale recht of door het Unierecht niet verboden, behalve wanneer het mensenhandel betreft. Het wordt namelijk in meerdere lidstaten geduld of gereguleerd (zie in die zin arrest van 20 november 2001, Jany e.a., C-268/99, Jurispr. blz. I-8615, punt 57).
- 78 Het kan echter niet incoherent worden geacht dat een lidstaat passende maatregelen neemt om het hoofd te bieden aan een massale stroom van inwoners uit andere lidstaten, die willen profiteren van de in deze staat gedoogde verkoop van producten die wegens hun aard in alle lidstaten onder een verkoopverbod vallen.
- 79 Wat de strekking van de regeling aan de orde in het hoofdgeding betreft, zij eraan herinnerd dat deze slechts geldt voor inrichtingen waarvan de hoofdactiviteit bestaat in de verkoop van cannabis. Zij staat geenszins eraan in de weg dat een niet in Nederland woonachtige persoon zich naar andere horecabedrijven in de gemeente Maastricht begeeft, om aldaar alcoholvrije dranken en eetwaren te nuttigen. Volgens de Nederlandse regering zijn er meer dan 500 van die inrichtingen.
- 80 Aangaande de mogelijkheid tot vaststelling van maatregelen die het vrij verrichten van diensten minder beperken, blijkt uit het dossier dat in de gemeenten met een gedoogbeleid ten aanzien van de coffeeshops verschillende maatregelen ter bestrijding van het drugstoerisme en de daarmee gepaard gaande overlast zijn ingevoerd, zoals de beperking van het aantal coffeeshops of van de openingstijden daarvan, de invoering van een pasjessysteem waarmee klanten toegang tot de coffeeshops kunnen

krijgen, of de beperking van de hoeveelheid cannabis die per persoon kan worden gekocht. Volgens de door de Burgemeester van Maastricht en de Nederlandse regering verstrekte informatie zijn deze maatregelen echter met betrekking tot het nagestreefde doel onvoldoende en inefficiënt gebleken.

- 81 Wat meer in het bijzonder de mogelijkheid betreft, aan niet-ingezetenen toegang tot coffeeshops te verlenen maar de verkoop van cannabis aan hen te verbieden, zij opgemerkt dat het niet eenvoudig valt te controleren en nauwkeurig erop toe te zien dat dit product niet aan niet-ingezetenen wordt verkocht en ook niet door hen wordt genuttigd. Bovendien valt te vrezen dat die aanpak de illegale handel in of de wederverkoop van cannabis door ingezetenen aan niet-ingezetenen in de coffeeshops zou aanmoedigen.
- 82 Aan de lidstaten kan echter niet de mogelijkheid worden ontzegd om het doel van bestrijding van het drugstoerisme en de daarmee gepaard gaande overlast na te streven met de invoering van algemene regels die door de nationale autoriteiten zonder moeilijkheden kunnen worden gehandhaafd en gecontroleerd (zie naar analogie arrest van 10 februari 2009, *Commissie/Italië*, C-110/05, Jurispr. blz. I-519, punt 67, en 4 juni 2009, *Mickelsson en Roos*, C-142/05, Jurispr. blz. I-4273, punt 36). In casu bevat het dossier niets waaruit kan worden opgemaakt dat door niet-ingezetenen toegang tot coffeeshops te verlenen maar de verkoop van cannabis aan hen te verbieden het nagestreefde doel op dezelfde wijze kan worden bereikt als met de regeling aan de orde in het hoofdgeding.
- 83 In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat een regeling als die aan de orde in het hoofdgeding geschikt is om de verwezenlijking van het doel van bestrijding van het drugstoerisme en de daarmee gepaard gaande overlast te waarborgen, en niet verder gaat dan voor het bereiken daarvan noodzakelijk is.

- ⁸⁴ Gelet op alle voorgaande overwegingen, moet op de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 49 EG aldus moet worden uitgelegd, dat een regeling als die aan de orde in het hoofdgeding is aan te merken als een beperking van het in het EG-Verdrag verankerde vrij verrichten van diensten. Deze beperking wordt evenwel gerechtvaardigd door het doel om het drugstoerisme en de daarmee gepaard gaande overlast tegen te gaan.

Derde en vierde vraag

- ⁸⁵ De derde en de vierde vraag zijn subsidiair gesteld en hebben betrekking op de toepassing van het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit als geformuleerd in artikel 12 EG in samenhang met artikel 18 EG, dat het vrije verkeer van burgers van de Unie betreft.

- ⁸⁶ Gelet op het antwoord op de eerste vraag, behoeven deze vragen geen antwoord.

Kosten

- ⁸⁷ Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Een houder van een coffeeshop kan zich in het kader van zijn activiteit van verkoop van verdovende middelen die geen deel uitmaken van het door de bevoegde autoriteiten strikt gecontroleerde circuit ten behoeve van gebruik voor medische en wetenschappelijke doeleinden, niet met een beroep op de artikelen 12 EG, 18 EG, 29 EG of 49 EG verzetten tegen een gemeentelijke regeling als die aan de orde in het hoofding, waarbij wordt verboden, niet in Nederland woonachtige personen tot die inrichtingen toe te laten. Met betrekking tot de activiteit van verkoop van alcoholvrije dranken en eetwaren in dezelfde inrichtingen kan die houder de artikelen 49 EG en volgende wel met succes aanvoeren.**

- 2) **Artikel 49 EG moet aldus worden uitgelegd dat een regeling als die aan de orde in het hoofding is aan te merken als een beperking van het in het EG-Verdrag verankerde vrij verrichten van diensten. Deze beperking wordt evenwel gerechtvaardigd door het doel om het drugstoerisme en de daarmee gepaard gaande overlast tegen te gaan.**

ondertekeningen