

Aan Zijne Excellentie de Gouverneur van Aruba,
t.a.v. de Minister van Justitie, Veiligheid en
Integratie
L.G. Smith Blvd. 76
Alhier

Uw brief: 17 juni 2020
Uw kenmerk: LV-20/0014
Datum: 16 september 2020
Kenmerk: RvA 79-20

Onderwerp: Ontwerp-landsverordening houdende wijziging van de Landsverordening verdoevende middelen (AB 1990 no. GT 7) tot regeling van de medicinale cannabis, de productie van hennep voor geneeskundige en wetenschappelijke doelen en tot het aanbrengen van andere wijzigingen (regeling medicinale cannabis en telen hennep)

Naar aanleiding van bijgaand aan de Raad ter advies toegezonden ontwerp-landsverordening houdende wijziging van de Landsverordening verdoevende middelen (AB 1990 no. GT 7) (LVM) tot regeling van de medicinale cannabis, de productie van hennep voor geneeskundige en wetenschappelijke doelen en tot het aanbrengen van andere wijzigingen (regeling medicinale cannabis en telen hennep), moge de Raad Uwe Excellentie het volgende berichten.

1. Algemeen

1.1 Het voorliggende ontwerp tot wijziging van de LVM strekt ten eerste tot het mogelijk maken van het medicinale gebruik van cannabis voor patiënten met een recept. In de LVM zijn echter reeds een aantal bepalingen opgenomen op grond waarvan onder bepaalde voorwaarden het eigen geneeskundig gebruik en het voorschrijven op recept wordt toegestaan.¹ De toelichting geeft daarnaast aan dat het instrumentarium uit de Landsverordening op de geneesmiddelenvoorziening (AB 1990 no. GT 9) reeds geschikt is om verschillende vormen van bereidingen van cannabis voor geneeskundig gebruik beschikbaar te stellen. Op grond van deze landsverordening kunnen bepaalde producten aangewezen worden als geneesmiddel en kan per geneesmiddel aangewezen worden hoe dit verkrijgbaar is voor het publiek.²

1.2 Zo is het middel Cannabidiol of bereidingen of preparaten hiervan, al dan niet gecombineerd met Tetrahydrocannabinol (THC) aangewezen als geneesmiddel, als

¹ Zie artikel 7, derde lid, en artikel 5 van de LVM.

² MvT, p. 9 en 20.

bedoeld in artikel 1, onderdeel d, ten 4° van de Landsverordening op de geneesmiddelenvoorziening en is bepaald dat dit middel niet als verdovend middel wordt beschouwd.³ De Raad acht het derhalve noodzakelijk dat duidelijker wordt toegelicht waarom de thans voorgestelde wijzigingen in de LVM noodzakelijk zijn. Gezien het feit, dat in een aantal artikelen verwezen wordt naar de Landsverordening op de geneesmiddelenvoorziening dient de samenhang tussen beide regelingen eveneens verduidelijkt te worden.

1.3 Ten tweede wordt met onderhavig ontwerp beoogd een regeling te treffen met betrekking tot de productie van cannabis voor geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden. Deze voor Aruba nieuwe activiteiten bieden volgens de regering kansen om een nieuwe economische pijler te ontwikkelen.

1.4 Aangezien Aruba is aangesloten bij het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen⁴, het Verdrag inzake psychotrope stoffen⁵ en het zgn. Verdrag van Wenen⁶, gelden de in deze verdragen opgenomen verplichtingen, die onder meer de teelt van cannabis betreffen, ook voor Aruba.

Een van die in het Enkelvoudig Verdrag opgenomen verplichtingen met betrekking tot de teelt van cannabis is dat een regeringsbureau (Bureau) moet worden opgericht en in stand wordt gehouden,⁷ dat onder meer het alleenrecht heeft van invoer, uitvoer, groothandel en het aanhouden van bepaalde voorraden. Daarnaast dienen alle telers hun gehele oogst aan het Bureau af te leveren, dat aan de andere kant verplicht is deze oogst zo spoedig mogelijk aan te kopen en in bezit te nemen.⁸ Bij Landsbesluit van 9 juni 2020 no. 2 is het Bureau Medicinale Cannabis Aruba ingesteld, dat, al dan niet door tussenkomst van een door de minister belast met Volksgezondheid op te richten staatsbedrijf, ervoor zorg zal dragen dat aan de verdragsverplichtingen wordt voldaan.

1.5 De toelichting stelt dat cannabis het gewas is met de hoogste waarde ter wereld en dat de cannabisindustrie veel geld oplevert.⁹ Een feitelijke onderbouwing van deze stellingen ontbreekt. Verder staat in de toelichting enkel dat de Landskas inkomsten zal verkrijgen uit belastingopbrengsten, de in rekening te brengen retributies en leges en de

³ Zie ministeriële regelingen AB 2019 no. 82 en AB 2019 no. 83 d.d. 23 december 2019.

⁴ Het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen, 1961, zoals gewijzigd door het Protocol van 25 maart 1972 tot wijziging van het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen, 1961, New York, 8 augustus 1975, Trb. 1987, 90.

⁵ Het Verdrag inzake psychotrope stoffen, Wenen, 21 februari 1971, Trb. 1989, 129.

⁶ Het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen, Wenen, 20 december 1988, Trb. 1990, 94.

⁷ Zie artikel 23, eerste lid, van het Enkelvoudig Verdrag.

⁸ Zie artikel 23, tweede lid, onderdeel d en e, van het Enkelvoudig Verdrag.

⁹ MvT, p. 13.



jaarlijkse vergoeding van de verschillende verloven.¹⁰ Er wordt niet ingegaan op de financiële consequenties en risico's van het aankopen van de oogst en het aanhouden van voorraden door het Bureau. Evenmin wordt ingegaan op de opbrengsten uit de import, export, de vervaardiging van en de handel in medicinale cannabis en medicinale cannabisproducten (daarbij rekening houdend met de beperkingen die in artikel 21 van het Enkelvoudig Verdrag gesteld worden aan de vervaardigde en ingevoerde hoeveelheden) en hoe deze zich zullen verhouden ten opzichte van de inkoop. De toelichting dient op deze punten aangevuld te worden. Het is daarnaast noodzakelijk dat ook wordt ingegaan op de kosten die met de instelling van het Bureau gemoeid gaan en of bijvoorbeeld de opslag van de aan het Bureau geleverde cannabis extra beveiligingskosten met zich brengt.

1.6 Tenslotte vermeldt de toelichting dat de productie van cannabis voor geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden primair wordt geconcentreerd op een product dat bestemd is voor de buitenlandse markt.¹¹ Op dit gebied hebben de ontwikkelingen in andere landen echter niet stil gestaan en de Raad vraagt zich af op grond waarvan geconcludeerd is dat de productie in Aruba op concurrerende wijze kan plaatsvinden en adviseert hier in de toelichting aandacht aan te schenken.

1.7 Het is noodzakelijk dat de toelichting zodanig wordt aangevuld, dat de economische haalbaarheid van cannabisproductie in Aruba wordt aangetoond, die het instellen en de bemensing van een Bureau rechtvaardigt. Er dient een compleet en evenwichtig beeld gegeven te worden van niet alleen de financiële voordelen, maar ook van de kosten en de eventuele nadelige risico's. Voor wat betreft dit laatste punt dient onderkend te worden dat Aruba, al dan niet terecht, te maken heeft met een fragiel imago voor wat betreft de bestrijding van drugshandel en witwassen¹² en dat tijdige naleving van rapportageverplichtingen onder de betreffende internationale verdragen problematisch is. Voorts dient onderkend te worden dat aan de opzet van het Bureau integriteitsrisico's verbonden zijn. Kortom, het is van belang dat de toelichting een duidelijke onderbouwing geeft van het te verwachten economisch rendement waarbij dit afgewogen wordt tegen de kosten die hiermee gemoeid zijn, financieel en anderszins.

2. Ontwerp-landsverordening

2.1 De Raad merkt ten eerste op, dat in het ontwerp en de toelichting de term 'verlof' wordt gehanteerd. Op grond van de aanwijzingen voor de regelgeving dient het gebruik van de term verlof echter te worden vermeden. Voor een beschikking waarbij in

¹⁰ MvT, p. 16.

¹¹ MvT, p. 3.

¹² Zie o.a. het International Narcotics Control Strategy Report 2019 van het Amerikaanse State Department.



een individueel geval een uitzondering op een wettelijk verbod wordt gemaakt wordt de term ontheffing gebruikt.¹³ Derhalve adviseert de Raad ten eerste in het ontwerp en de toelichting de term verlof te vervangen door ontheffing.

2.2 In artikel 3, eerste lid, onderdeel f, van de LVM wordt gesproken over extract en tinctuur van hennep. In artikel 4 wordt gesproken over de hars die uit de hennep wordt getrokken en de gebruikelijke bereidingen waaraan deze hars ten grondslag ligt, waaronder hashish.¹⁴ In de nieuwe artikelen 8g en 8h worden echter de termen (bereidingen van) hennep, hashiesj en hennepolie gehanteerd en wordt de term hashiesj anders gespeld dan in het hiervoor genoemde artikel 4. Teneinde onduidelijkheden te voorkomen adviseert de Raad een consequent gebruik van termen te hanteren, dan wel deze nader toe te lichten.

2.3 In het huidige artikel 4, tweede lid, van de LVM staat dat bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, gevallen kunnen worden aangewezen waarin het verbod, vervat in het eerste lid, onderdeel B, niet geldt. Dit betreft het verbod op het telen, bereiden, bewerken, verwerken, verkopen, afleveren, verstrekken of vervoeren van de in het eerste lid, onderdelen a t/m d genoemde middelen.¹⁵ In onderdeel E van het ontwerp wordt voorgesteld deze aanwijzing voortaan bij ministeriële regeling plaats te laten vinden. Een dergelijke aanwijzing kan echter niet langer ten aanzien van het eerste lid, onderdeel a, plaatsvinden doch enkel voor de onderdelen b t/m d. Een toelichting voor het niet langer opnemen van onderdeel a in deze bepaling ontbreekt. Deze wijziging dient alsnog te worden toegelicht.

2.4 In artikel 4a van het ontwerp wordt geregeld dat het verbod op het in-, uit en doorvoeren, het verkopen, afleveren, verstrekken en vervoeren en het bezitten, aanwezig hebben en aanwenden geheel of gedeeltelijk niet van toepassing is op extract en tinctuur van hennep, de hars die uit hennep wordt getrokken en de gebruikelijke bereiding waaraan deze hars ten grondslag ligt, die door de minister ingevolge de Landsverordening op de geneesmiddelenvoorziening (AB 1990 no. GT 9) als zelfstandigheden zijn aangewezen. In artikel 8h wordt echter gesproken over geneesmiddelen als bedoeld in artikel 4a, en in de in onderdeel J voorgestelde wijziging van artikel 7, eerste lid, onderdeel b, weer over zelfstandigheden. Ook hier adviseert de Raad consequente aanduidingen te hanteren en voor alle duidelijkheid in artikel 4a de

¹³ Zie aanwijzing 5.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, vindplaats <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005730/2018-01-01>.

¹⁴ Zie artikel 4, eerste lid, onderdeel c en d, LVM.

¹⁵ Het betreft hier a) cocabladeren, b) hennep, c) de hars die uit de hennep wordt getrokken en d) de gebruikelijke bereidingen waaraan deze hars ten grondslag ligt waaronder hashish, esrar, chiras en djambal.



verwijzing op te nemen naar het betreffende artikelnummer uit de Landsverordening op de geneesmiddelenvoorziening op grond waarvan de aanwijzing plaatsvindt.

2.5 De verhouding tussen het nieuwe artikel 4a en de voorgestelde wijzigingen in artikel 3, tweede lid, artikel 4, tweede lid en artikel 7, eerste lid, onderdeel b, dient in de toelichting verduidelijkt te worden.

Ook in artikel 7, eerste lid, onderdeel b, wordt namelijk geregeld dat bepaalde verboden, niet van toepassing zijn voor zover de minister dit heeft bepaald ten aanzien van een middel bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdelen a t/m g (waaronder extract en tinctuur van hennep), of artikel 4, eerste lid, onderdelen a t/m d (derhalve hennep, de hars die uit hennep wordt getrokken en de gebruikelijke bereiding waaraan deze hars ten grondslag ligt) en zelfstandigheden als bedoeld in artikel 4a.

Daarnaast kunnen op grond van de in het ontwerp voorgestelde wijzigingen bij regeling van de minister naast (bereidingen van) opium, bereid opium, ruwe cocaïne, morfine, bereidingen van extract en tinctuur van hennep, hennep, de hars die uit hennep wordt getrokken, en de gebruikelijke bereidingen waaraan deze hars ten grondslag ligt, aangewezen worden als substanties, waarop de in respectievelijk artikel 3 en 4 gestelde verboden geheel of gedeeltelijk niet van toepassing zijn.¹⁶

2.6 Op grond van artikel 6 van de LVM kan verlof verleend worden voor het verbod op de in-, uitvoer en doorvoer van verdovende middelen. Thans wordt voorgesteld om na artikel 5 een artikel 5a in te voegen, waarin wordt bepaald dat de minister verlof kan verlenen van een verbod als bedoeld in de artikelen 2, 3 of 4. Daar op grond van deze nieuwe bepaling reeds verlof verleend kan worden voor het verbod op de in-, uit- en doorvoer van verdovende middelen vraagt de Raad zich af of artikel 6 niet overbodig is geworden.

Verder mag de in-, uit- en doorvoer van bereid opium, van bereidingen van bereid opium en van bereidingen van hennep slechts plaats vinden met verlof van de minister en enkel voor wetenschappelijke of politionele doeleinden.¹⁷ In de toelichting wordt dit nog een keer nadrukkelijk bevestigd.¹⁸ De Raad adviseert tevens toe te lichten waarom in deze bepaling het medicinaal gebruik niet opgenomen is.

2.7 Voorgesteld wordt om artikel 7, derde lid, zodanig te wijzigen dat het eigen geneeskundig gebruik van de daar opgesomde middelen¹⁹ niet langer strafbaar is.

¹⁶ Zie onderdeel D en E van het ontwerp.

¹⁷ Zie onderdeel I, ten 2°, van het ontwerp.

¹⁸ MvT, p. 22.

¹⁹ Het gaat hier om de in het eerste lid van artikel 3, onderdelen a t/m g genoemde middelen (opium, bereid opium, ruwe cocaïne, morphine, enige bereiding van de onder a, b, c of d bedoelde stoffen,



Voorwaarde is wel dat deze middelen langs wettige weg verkregen zijn. Uit de toelichting maakt de Raad op, dat dit betekent dat de middelen op recept moeten zijn verstrekt. Of dit mogelijk is ten aanzien van de in artikel 4, eerste lid, onderdeel d, genoemde gebruikelijke bereidingen waaraan de hars die uit hennep wordt getrokken, ten grondslag ligt, wordt betwijfeld. Op grond van artikel 7, tweede lid, zijn bepaalde verboden, behoudens bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, te geven voorschriften, niet van toepassing op gevestigde apothekers en geneeskundigen tot het afleveren van geneesmiddelen bevoegd. Dit wordt echter niet bepaald voor de in artikel 4, eerste lid, onderdeel d, genoemde bereidingen waaraan de hars die uit hennep wordt getrokken, ten grondslag ligt. Het tweede lid van artikel 7 dient aangepast te worden, dan wel dient toegelicht te worden welke (andere) wettige wegen open staan om bepaalde middelen voor eigen geneeskundig gebruik te verkrijgen.

2.8 In artikel 8, eerste lid van de LVM, wordt geregeld op grond van welke criteria de minister een verlof bedoeld in artikel 6, artikel 7, eerste lid, of zoals bedoeld in artikel 7a, verleent, verlengt of wijzigt. De Raad vraagt zich af of in deze bepaling artikel 5a niet opgenomen dient te worden.

2.9 Een verlof of een verlenging daarvan wordt op grond van artikel 8a geweigerd indien de aanvrager is veroordeeld wegens een misdrijf krachtens een onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak. De reden waarom een weigering geschiedt op grond van ongeacht welk misdrijf wordt niet toegelicht. De toelichting dient aan te geven waarom dit niet wordt beperkt tot bepaalde ter zake doende misdrijven.

2.10 Tenslotte constateert de Raad dat het ontwerp reeds is ondertekend. Dat is niet conform de te volgen procedures voor de totstandkoming van wettelijke regelingen. Daarnaast ontbreekt het formatierapport van de uitvoeringsorganisatie.²⁰ De Raad gaat ervan uit dat dit rapport wel bij de stukken gevoegd zal worden die aan de Staten aangeboden zullen worden.

3. Memorie van Toelichting

In artikel 8h, staat onder meer dat een verlof van het verbod op het telen van hennep slechts wordt verleend aan degene met wie de Minister ter zake een overeenkomst aangaat. In deze overeenkomst wordt bepaald dat de wederpartij van de minister de geteelde hennep uitsluitend aan hem verkoopt en aflevert en de overtollige

extract en tinctuur van hennep, de door de minister aangewezen verdovende middelen en andere stoffen die naar zijn oordeel bij aanwending bij de mensen kunnen leiden tot schade voor zijn gezondheid of schade voor de samenleving) en de in het eerste lid van artikel 4, onderdelen a t/m d genoemde middelen (cocabladeren, hennep, de hars die uit hennep wordt getrokken en de gebruikelijke bereidingen waaraan deze hars ten grondslag ligt waaronder hashish, esrar, chiras en djamba).

²⁰ MvT, p. 16.



hennep vernietigt. De opmerking in de toelichting dat de verlofhouder die een overeenkomst met de minister heeft gesloten om cannabis te telen voor export, een afzetmarkt in het buitenland zal moeten hebben²¹, bevreedt de Raad dan ook en verdient nadere verduidelijking.

4. **Voorstellen voor redactionele verbeteringen**

Voorstellen voor redactionele verbeteringen zijn in de marge van zowel het ontwerp als de toelichting aangebracht.

5. **Conclusie en eindadvies**

Hoewel de Raad de noodzaak tot economische diversificatie onderschrijft en geen redenen ziet het medicinale gebruik van cannabis onder bepaalde voorwaarden niet toe te staan, is hij van mening dat het ontwerp en de toelichting op essentiële onderdelen, met name ten aanzien van de teelt en productie van cannabis, zodanig tekortschieten, dat een heroverweging ervan op zijn plaats is.

De Raad kan zich derhalve wel met de doelstelling, doch niet met de inhoud van het ontwerp kan verenigen en geeft u in overweging het niet aan de Staten aan te bieden, dan nadat met het vorenstaande rekening is gehouden.

De Secretaris,

De Voorzitter,

mr. A. Braamskamp

mr. F.M. d.l.S. Goedgefrag

²¹ MvT, p. 25.