



Brüssel, den 8.12.2020
COM(2020) 659 final/2

2020/0296 (NLE)

COM(2020) 659 final of 16.10.2020 downgraded on 8.12.2020.

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den im Namen der Europäischen Union auf der neu anberaumten 63. Tagung der Suchtstoffkommission über die Aufnahme von Stoffen in die Anhänge des Einheits-Übereinkommens von 1961 über Suchtstoffe in der durch das Protokoll von 1972 geänderten Fassung und des Übereinkommens von 1971 über psychotrope Stoffe zu vertretenden Standpunkt

BEGRÜNDUNG

1. GEGENSTAND DES VORSCHLAGS

Dieser Vorschlag betrifft den Beschluss über den Standpunkt, der im Namen der Union auf der neu anberaumten 63. Tagung der Suchtstoffkommission über die Aufnahme von Stoffen in die Anhänge des Einheits-Übereinkommens der Vereinten Nationen von 1961 über Suchtstoffe in der durch das Protokoll von 1972 geänderten Fassung und des Übereinkommens der Vereinten Nationen von 1971 über psychotrope Stoffe zu vertreten ist. Die neu anberaumte 63. Tagung der Suchtstoffkommission wird am 3. und 4. Dezember 2020 stattfinden.

2. KONTEXT DES VORSCHLAGS

2.1. Das Einheits-Übereinkommen der Vereinten Nationen von 1961 über Suchtstoffe in der durch das Protokoll von 1972 geänderten Fassung und das Übereinkommen der Vereinten Nationen von 1971 über psychotrope Stoffe

Das Einheits-Übereinkommen der Vereinten Nationen von 1961 über Suchtstoffe in der durch das Protokoll von 1972 geänderten Fassung (im Folgenden „Übereinkommen über Suchtstoffe“)¹ zielt darauf ab, den Drogenmissbrauch durch abgestimmte Maßnahmen auf internationaler Ebene zu bekämpfen. Dabei gehen zwei Arten der Intervention und Kontrolle Hand in Hand. Zum einen sollen der Besitz, die Verwendung, Verteilung, Einfuhr, Ausfuhr und Herstellung von Suchtstoffen sowie der Handel damit ausschließlich auf medizinische und wissenschaftliche Zwecke beschränkt werden. Zum anderen soll der Drogenhandel durch internationale Zusammenarbeit bekämpft werden, um so Drogenhändler abzuschrecken und vom Handel abzuhalten.

Im Übereinkommen der Vereinten Nationen von 1971 über psychotrope Stoffe (im Folgenden „Übereinkommen über psychotrope Stoffe“)² sind internationale Kontrollmaßnahmen für psychotrope Stoffe festgelegt. In Anbetracht der Diversifizierung und Ausweitung des Spektrums von Suchtstoffen wurden unter Berücksichtigung des Missbrauchspotenzials und des therapeutischen Nutzens Kontrollen für eine Reihe synthetischer Drogen eingeführt.

Alle EU-Mitgliedstaaten sind Vertragsparteien der Übereinkommen, die Union hingegen nicht.

2.2. Die Suchtstoffkommission

Die Suchtstoffkommission ist eine Kommission des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen (ECOSOC); ihre Aufgaben und Befugnisse sind u. a. in den beiden Übereinkommen geregelt. Ihr gehören 53 vom ECOSOC gewählte Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen an. 12 EU-Mitgliedstaaten werden im Dezember 2020 stimmberechtigte Mitglieder der Suchtstoffkommission sein³. Die Union hat in der Suchtstoffkommission Beobachterstatus.

¹ Vereinte Nationen, Verträge, Band 978, Nr. 14152.

² Vereinte Nationen, Verträge, Band 1019, Nr. 14956.

³ Seit dem 1. Januar 2020 sind folgende 12 Mitgliedstaaten stimmberechtigte Mitglieder der Suchtstoffkommission: Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Kroatien, die Niederlande, Österreich, Polen, Spanien, die Tschechische Republik, Ungarn und Schweden.

2.3. Vorgesehener Rechtsakt der Suchtstoffkommission

Ausgehend von Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO), die von ihrem Sachverständigenausschuss für Drogenabhängigkeit (ECDD) beraten wird, ändert die Suchtstoffkommission regelmäßig die Liste der Stoffe in den Anhängen der Übereinkommen.

Am 24. Januar 2019 übermittelte die WHO dem UN-Generalsekretär⁴ sechs Empfehlungen auf der Grundlage der kritischen Überprüfung, die auf der 41. Tagung des ECDD in Bezug auf Cannabis und Cannabis-verwandte Stoffe vorgenommen wurde.

Am 4. März 2020⁵ beschloss die Suchtstoffkommission, die Abstimmung über die Empfehlungen auf ihrer neu einberufenen 63. Tagung am 3. und 4. Dezember 2020 in Wien zu vertagen.

3. IM NAMEN DER UNION ZU VERTRETENDER STANDPUNKT

Änderungen in den Anhängen der Übereinkommen haben für alle Mitgliedstaaten unmittelbare Auswirkungen auf den Geltungsbereich des Unionsrechts im Bereich der Drogenkontrolle. Nach Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a des Rahmenbeschlusses 2004/757/JI des Rates vom 25. Oktober 2004 zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen im Bereich des illegalen Drogenhandels⁶ (im Folgenden „Rahmenbeschluss“) bezeichnet der Begriff „Drogen“ für die Zwecke des Rahmenbeschlusses sämtliche Stoffe, die im Übereinkommen über Suchtstoffe oder im Übereinkommen über psychotrope Stoffe erfasst sind, und sämtliche im Anhang des Rahmenbeschlusses aufgeführten Substanzen. Der Rahmenbeschluss gilt daher für die in den Anhängen des Übereinkommens über Suchtstoffe und des Übereinkommens über psychotrope Stoffe aufgeführten Stoffe. Jede Änderung der Anhänge dieser Übereinkommen wirkt sich somit nach Artikel 3 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) direkt auf gemeinsame Vorschriften der EU aus und ändert ihre Tragweite. Dies gilt unabhängig davon, ob für den betreffenden Stoff bereits Kontrollmaßnahmen in der Union eingeführt wurden.

Cannabis und Cannabis-verwandte Stoffe, die Gegenstand der kritischen Überprüfung der 41. Tagung des ECDD und der sechs Empfehlungen der WHO vom 24. Januar 2019 waren, werden derzeit auf internationaler Ebene entweder nach dem Übereinkommen über Suchtstoffe oder dem Übereinkommen über psychotrope Stoffe kontrolliert:

- „**Cannabis und Cannabisharz**“ sind in Anhang I des Übereinkommens über Suchtstoffe enthalten. Darüber hinaus werden „*Cannabis und Cannabisharz*“ auch in Anhang IV des Übereinkommens über Suchtstoffe, der die als besonders gefährlich geltenden Stoffe enthält, geführt.

⁴ https://www.who.int/medicines/access/controlled-substances/UNSG_letter_ECDD41_recommendations_cannabis_24Jan19.pdf?ua=1. Am 5. August 2020 richtete die WHO ein Schreiben an das Büro des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, in dem sie klarstellte, dass die Formulierung „enthält *Delta* – 9-Tetrahydrocannabinol (Dronabinol)“ als Teil der Empfehlung zu pharmazeutischen Zubereitungen aus Cannabis und Dronabinol anzusehen ist.

⁵ Beschluss 63/14 der Suchtstoffkommission. https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Drug_Resolutions/2020-2029/2020/Decision_63_14.pdf.

⁶ ABl. L 335 vom 11.11.2004, S. 8, geändert durch die Richtlinie (EU) 2017/2103 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. November 2017 zur Änderung des Rahmenbeschlusses 2004/757/JI des Rates zur Aufnahme neuer psychoaktiver Substanzen in die Drogendefinition und zur Aufhebung des Beschlusses 2005/387/JI des Rates (ABl. L 305 vom 21.11.2017, S. 12).

- **Dronabinol (Delta-9-Tetrahydrocannabinol)** ist in Anhang II des Übereinkommens über psychotrope Stoffe enthalten.
- **Tetrahydrocannabinol** (Isomere von *Delta-9-Tetrahydrocannabinol*) ist in Anhang I des Übereinkommens über psychotrope Stoffe enthalten.
- **„Cannabis-Extrakte und -Tinkturen“** sind in Anhang I des Übereinkommens über Suchtstoffe enthalten.
- **„Zubereitungen von Cannabidiol“** werden als „Cannabis-Extrakte und -Tinkturen“ nach Anhang I des Übereinkommens über Suchtstoffe kontrolliert.
- **„Pharmazeutische Zubereitungen aus Cannabis und Dronabinol“** werden als Zubereitungen auf der Grundlage von Cannabis nach Anhang I des Einheits-Übereinkommens über Suchtstoffe oder als Zubereitungen unter Verwendung von synthetischem *Delta-9-Tetrahydrocannabinol* nach Anhang II des Übereinkommens über psychotrope Stoffe kontrolliert.

Der Vorschlag der Kommission für einen Standpunkt der Union beruht auf Fakten. Er stützt sich auf die verfügbaren Dokumente für die Sitzungen des WHO-Sachverständigenausschusses für Drogenabhängigkeit und auf die Antworten, die auf der 4. und 5. Zwischentagung der Suchtstoffkommission vom 24. Juni 2019 und 23. September 2019 von der WHO, dem Internationalen Suchtstoff-Kontrollamt (INCB) und dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) im Rahmen ihres jeweiligen Mandats gegeben wurden⁷, sowie auf die Analyse der Auswirkungen der WHO-Empfehlungen durch das INCB⁸ und die themenbezogenen Diskussionen, die von der Suchtstoffkommission am 25. und 26. Juni sowie 24. und 25. August organisiert wurden⁹. Er berücksichtigt zudem den Austausch mit den Mitgliedstaaten in der Horizontalen Gruppe „Drogen“ und die einschlägige Arbeit der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD).

Gemäß dem Vorschlag der Kommission für einen Standpunkt der Union sollen nur einige der Empfehlungen der WHO unterstützt werden, die die Entwicklung der diesbezüglichen wissenschaftlichen Erkenntnisse widerspiegeln und nicht zu einer wesentlichen Änderung der Kontrolle dieser Stoffe führen würden.

Umgekehrt mangelt es einer Reihe von Empfehlungen an Klarheit in Bezug auf ihre rechtlichen und praktischen Auswirkungen und ihre Folgen, was neue Kontrollmaßnahmen oder deren Fehlen betrifft. Im Vorschlag der Kommission für einen Standpunkt der Union wird daher nahegelegt, gegen diese Empfehlungen zu stimmen.

Die Union muss ihren Standpunkt für die Tagung der Suchtstoffkommission festlegen, auf der über die Aufnahme von Stoffen in die Anhänge entschieden wird. Aufgrund der mit dem Beobachterstatus der Union einhergehenden Beschränkungen sollte ein solcher Standpunkt von den Mitgliedstaaten vorgetragen werden, die im Dezember 2020 Mitglieder der

⁷ Siehe die Zusammenstellung aller Fragen und Antworten (Stand vom 26. November 2019) unter https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_63/CRPs/ECN72020_CRP_4_V2000845.pdf.

⁸ Analysis of the impact of the WHO recommendations on cannabis and cannabis-related products on the control requirements of the international drug control system (Analyse der Auswirkungen der WHO-Empfehlungen zu Cannabis und Cannabis-verwandten Produkten auf die Kontrollanforderungen des internationalen Drogenkontrollsystems), 15. Juni 2020, Sekretariat des INCB.

⁹ Eine weitere themenbezogene Sitzung ist für den 6. und 7. Oktober 2020 anberaumt, um die WHO-Empfehlung zu Cannabis und Cannabisarznei zu erörtern. Eine Zwischentagung der Suchtstoffkommission ist für den 8. Oktober 2020 anberaumt, um die Beratungen über alle Empfehlungen abzuschließen.

Suchtstoffkommission sein werden und in dieser Kommission gemeinsam im Interesse der Union handeln. Die Union ist zwar nicht Vertragspartei dieser Übereinkommen, verfügt jedoch über eine ausschließliche Zuständigkeit in diesem Bereich.

Vor diesem Hintergrund schlägt die Kommission einen von den Mitgliedstaaten, die im Dezember 2020 Mitglieder der Suchtstoffkommission sind, im Namen der Europäischen Union auf der neu anberaumten 63. Tagung der Suchtstoffkommission zu vertretenden Gemeinsamen Standpunkt der Union bezüglich der Aufnahme von Stoffen in die Anhänge des Übereinkommens über Suchtstoffe und des Übereinkommens über psychotrope Stoffe vor. Dies ist das sechste Mal, dass die Kommission einen solchen Vorschlagsentwurf für einen Standpunkt der Union vorlegt¹⁰. Infolge der Annahme der Standpunkte der Union im Rat¹¹ konnte die EU auf den vorhergehenden Tagungen der Suchtkommission bezüglich der Aufnahme von Stoffen in die Anhänge der internationalen Übereinkommen mit einer Stimme sprechen, da die Mitgliedstaaten, die zu diesem Zeitpunkt Mitglieder der Suchtstoffkommission waren, im Einklang mit dem jeweils angenommenen Standpunkt der Union gestimmt haben.

4. RECHTSGRUNDLAGE

4.1. Verfahrensrechtliche Grundlage

Nach Artikel 218 Absatz 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) werden die *„Standpunkte, die im Namen der Union in einem durch eine Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertreten sind, sofern dieses Gremium rechtswirksame Akte, mit Ausnahme von Rechtsakten zur Ergänzung oder Änderung des institutionellen Rahmens der betreffenden Übereinkunft, zu erlassen hat“*, per Beschluss festgelegt.

Artikel 218 Absatz 9 AEUV gilt unabhängig davon, ob die Union ein Mitglied des betreffenden Gremiums oder Vertragspartei der betreffenden Übereinkunft ist¹². Der Begriff *„rechtswirksame Akte“* erfasst auch Akte, die kraft völkerrechtlicher Regelungen, denen das jeweilige Gremium unterliegt, Rechtswirkung entfalten. Darunter fallen auch Instrumente, die völkerrechtlich nicht bindend, aber geeignet sind, *„den Inhalt der vom Unionsgesetzgeber ... erlassenen Regelung maßgeblich zu beeinflussen“*¹³.

Die Suchtstoffkommission ist ein *„durch eine Übereinkunft eingesetztes Gremium“* im Sinne dieses Artikels, da es sich um ein Gremium handelt, das durch den ECOSOC der Vereinten Nationen eingerichtet wurde, und da ihr durch das Übereinkommen über Suchtstoffe und das Übereinkommen über psychotrope Stoffe bestimmte Aufgaben übertragen wurden.

Die Beschlüsse der Suchtstoffkommission über die Aufnahme von Stoffen in die Anhänge sind *„rechtswirksame Akte“* im Sinne des Artikels 218 Absatz 9 AEUV. Nach dem Übereinkommen über Suchtstoffe und dem Übereinkommen über psychotrope Stoffe sind Beschlüsse der Suchtstoffkommission automatisch bindend, sofern keine Vertragspartei den Beschluss innerhalb der geltenden Frist dem ECOSOC zur Nachprüfung vorlegt¹⁴. Die diesbezüglichen Beschlüsse des ECOSOC sind abschließende Beschlüsse. Die Beschlüsse der

¹⁰ COM(2017) 72 final; COM(2018) 31 final; COM(2019) 862 final; COM(2019) 624 und COM(2019) 631.

¹¹ Angenommen vom Rat am 7. März 2017, 27. Februar 2018, 5. März 2019 bzw. 17. Februar 2020.

¹² Urteil des Gerichtshofs vom 7. Oktober 2014, Deutschland/Rat, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, Rn. 64.

¹³ Urteil des Gerichtshofs vom 7. Oktober 2014, Deutschland/Rat, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, Rn. 61 bis 64.

¹⁴ Artikel 3 Absatz 7 des Übereinkommens über Suchtstoffe; Artikel 2 Absatz 7 des Übereinkommens über psychotrope Stoffe.

Suchtstoffkommission über die Aufnahme von Stoffen in die Anhänge haben nach dem Unionsrecht rechtliche Auswirkungen auf die Rechtsordnung der EU, da sie geeignet sind, den Inhalt des EU-Rechts – insbesondere des Rahmenbeschlusses 2004/757/JI des Rates – maßgeblich zu beeinflussen. Änderungen der Anhänge der Übereinkommen haben unmittelbare Auswirkungen auf die Tragweite dieses Rechtsinstruments der EU.

Mit dem vorgesehenen Akt wird der institutionelle Rahmen der Übereinkunft weder ergänzt noch geändert.

Somit ist Artikel 218 Absatz 9 AEUV die verfahrensrechtliche Grundlage für den vorgeschlagenen Beschluss.

4.2. Materielle Rechtsgrundlage

Die materielle Rechtsgrundlage für einen Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV hängt in erster Linie von Ziel und Inhalt des vorgesehenen Rechtsakts ab, zu dem ein im Namen der Union zu vertretender Standpunkt festgelegt wird.

Hauptzweck und Inhalt des vorgesehenen Rechtsakts betreffen den illegalem Drogenhandel.

Somit bildet Artikel 83 Absatz 1 AEUV die materielle Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss, mit dem festgestellt wird, dass der illegale Drogenhandel zu den Straftaten mit einer ausgeprägten grenzüberschreitenden Dimension gehört, und dem Europäischen Parlament und dem Rat die Befugnis übertragen wird, Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen im Bereich des illegalen Drogenhandels festzulegen.

4.3. Unterschiede im Geltungsbereich

Dänemark ist durch den Rahmenbeschluss 2004/757/JI des Rates gebunden, der bis zum 22. November 2018 anwendbar ist. Nach Artikel 1 des Rahmenbeschlusses bezeichnet der Begriff „Drogen“ sämtliche Stoffe, die entweder im Übereinkommen über Suchtstoffe oder im Übereinkommen über psychotrope Stoffe erfasst sind.

Da die Beschlüsse der Suchtstoffkommission über die Aufnahme von Stoffen in die Anhänge gemeinsame Vorschriften im Bereich des illegalen Drogenhandels berühren, durch die Dänemark gebunden ist, beteiligt sich Dänemark an der Annahme eines Beschlusses des Rates zur Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Union zu vertreten ist, wenn solche Beschlüsse erlassen werden.

4.4. Schlussfolgerung

Rechtsgrundlage für diesen Vorschlag ist Artikel 83 Absatz 1 AEUV in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9 AEUV.

5. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Keine Auswirkungen auf den Haushalt.

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den im Namen der Europäischen Union auf der neu anberaumten 63. Tagung der Suchtstoffkommission über die Aufnahme von Stoffen in die Anhänge des Einheits-Übereinkommens von 1961 über Suchtstoffe in der durch das Protokoll von 1972 geänderten Fassung und des Übereinkommens von 1971 über psychotrope Stoffe zu vertretenden Standpunkt

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 83 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Das Einheits-Übereinkommen der Vereinten Nationen von 1961 über Suchtstoffe in der durch das Protokoll von 1972 geänderten Fassung¹ (im Folgenden „Übereinkommen über Suchtstoffe“) trat am 8. August 1975 in Kraft.
- (2) Nach Artikel 3 des Übereinkommens über Suchtstoffe kann die Suchtstoffkommission beschließen, Stoffe in die Anhänge des Übereinkommens aufzunehmen. Sie kann Änderungen der Anhänge nur entsprechend den Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) vornehmen, kann aber auch beschließen, die von der WHO empfohlenen Änderungen nicht vorzunehmen.
- (3) Das Übereinkommen der Vereinten Nationen von 1971 über psychotrope Stoffe (im Folgenden „Übereinkommen über psychotrope Stoffe“)² trat am 16. August 1976 in Kraft.
- (4) Nach Artikel 2 des Übereinkommens über psychotrope Stoffe kann die Suchtstoffkommission auf der Grundlage der Empfehlungen der WHO beschließen, Stoffe in die Anhänge dieses Übereinkommens aufzunehmen oder aus den Anhängen dieses Übereinkommens zu streichen. Sie verfügt über weitreichende Ermessensbefugnisse, um wirtschaftlichen, sozialen, rechtlichen, administrativen und sonstigen Faktoren Rechnung zu tragen, darf jedoch nicht willkürlich handeln.
- (5) Änderungen der Anhänge beider Übereinkommen haben unmittelbare Auswirkungen auf die Tragweite des Unionsrechts im Bereich der Drogenkontrolle. Der Rahmenbeschluss 2004/757/JI des Rates³ gilt für die in den Anhängen dieser Übereinkommen aufgeführten Stoffe. Jede Änderung der Anhänge dieser Übereinkommen wirkt sich somit nach Artikel 3 Absatz 2 des Vertrags über die

¹ Vereinte Nationen, Verträge, Band 978, Nr. 14152.

² Vereinte Nationen, Verträge, Band 1019, Nr. 14956.

³ Rahmenbeschluss 2004/757/JI des Rates vom 25. Oktober 2004 zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen im Bereich des illegalen Drogenhandels (ABl. L 335 vom 11.11.2004, S. 8).

Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) direkt auf gemeinsame Vorschriften der Union aus und ändert ihre Tragweite.

- (6) Die Suchtstoffkommission soll auf ihrer neu anberaumten 63. Tagung vom 3. und 4. Dezember 2020 in Wien Beschlüsse über Cannabis und Cannabis-verwandte Stoffe annehmen, die bereits auf der Grundlage des Übereinkommens über Suchtstoffe oder des Übereinkommens über psychotrope Stoffe kontrolliert werden.
- (7) Die Union ist keine Vertragspartei der betreffenden UN-Übereinkommen. Sie hat Beobachterstatus in der Suchtstoffkommission, in der 12 EU-Mitgliedstaaten im Dezember 2020 stimmberechtigt sind⁴. Daher müssen die Mitgliedstaaten ermächtigt werden, den Standpunkt der Union bezüglich der Aufnahme von Stoffen in die Anhänge des Übereinkommens über Suchtstoffe und des Übereinkommens über psychotrope Stoffe zu vertreten, da die Beschlüsse auf internationaler Ebene über die Aufnahme neuer Stoffe in die Anhänge der Übereinkommen in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen.
- (8) Die WHO hat am 24. Januar 2019⁵ im Anschluss an die auf Cannabis und Cannabis-verwandten Stoffe bezogene kritische Überprüfung im Rahmen der 41. Tagung ihres Sachverständigenausschusses für Drogenabhängigkeit (ECDD) sechs Empfehlungen vorgelegt. Diese Empfehlungen zielen nicht darauf ab, den Freizeitkonsum von Cannabis oder Cannabis-verwandten Stoffen zu genehmigen.
- (9) Nach Einschätzung des WHO-Sachverständigenausschusses haben **Cannabis und Cannabisharz** nicht in besonderem Maße ähnlich schädliche Auswirkungen wie andere Stoffe in Anhang IV des Übereinkommens über Suchtstoffe. Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass Zubereitungen aus Cannabis therapeutisch zur Behandlung von Schmerzen und anderen Erkrankungen wie Epilepsie und Spastik in Verbindung mit multipler Sklerose eingesetzt werden können.
- (10) Die WHO vertrat die Auffassung, dass Cannabis- und Cannabisharz auf einer Kontrollebene verzeichnet sein sollten, die Schäden durch den Konsum von Cannabis vorbeugt und gleichzeitig kein Hindernis für den Zugang zu sowie die Erforschung und Entwicklung von Zubereitungen aus Cannabis-verwandten Stoffen für medizinische Zwecke darstellt. Daher kam die WHO zu dem Schluss, dass die Aufnahme von Cannabis und Cannabisharz in Anhang IV nicht mit den Kriterien für einen in Anhang IV aufzunehmenden Suchtstoff in Einklang steht.
- (11) Diese Empfehlung führt zu keiner Änderung des internationalen Kontrollniveaus für Cannabis und Cannabisharz. Sie trägt den wissenschaftlichen Entwicklungen in diesem Bereich seit der ersten Aufnahme von Cannabis und Cannabisharz in das Übereinkommen über Suchtstoffe gebührend Rechnung. Die Streichung von Cannabis und Cannabisharz aus Anhang IV des Übereinkommens über Suchtstoffe wäre für die Weiterentwicklung des kollektiven Wissensstands sowohl über den therapeutischen Nutzen als auch die mit Cannabis verbundenen Schäden von Vorteil.
- (12) Daher sollte die Union den Standpunkt vertreten, dass Cannabis und Cannabisharz aus Anhang IV des Übereinkommens über Suchtstoffe gestrichen werden sollten.

⁴ Seit dem 1. Januar 2020 sind folgende 12 Mitgliedstaaten stimmberechtigte Mitglieder der Suchtstoffkommission: Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Kroatien, die Niederlande, Österreich, Polen, Spanien, die Tschechische Republik, Ungarn und Schweden.

⁵ https://www.who.int/medicines/access/controlled-substances/UNSG_letter_ECDD41_recommendations_cannabis_24Jan19.pdf?ua=1

- (13) Der Bewertung des WHO-Sachverständigenausschusses zufolge können **Delta-9-Tetrahydrocannabinol und sein aktives Stereoisomer Dronabinol**, insbesondere in illegal hergestellten hochreinen Derivaten, zu schädlichen Auswirkungen, Abhängigkeit und einem Missbrauchspotenzial führen, das mindestens so groß ist wie bei Cannabis, das in Anhang I des Übereinkommens über Suchtstoffe aufgeführt ist. Ein Stoff mit ähnlicher Missbrauchsgefahr und ähnlichen schädlichen Auswirkungen wie ein Stoff, der bereits im Übereinkommen über Suchtstoffe aufgeführt ist, wird in der Regel in gleicher Weise wie letzterer Stoff verzeichnet. Da *Delta-9-Tetrahydrocannabinol* eine ähnliche Missbrauchsgefahr wie Cannabis und ähnliche schädliche Auswirkungen aufweist, erfüllt es die Kriterien für die Aufnahme in Anhang I des Übereinkommens über Suchtstoffe.
- (14) Darüber hinaus würde es nach Auffassung der WHO die Umsetzung der Kontrollmaßnahmen der Übereinkommen in den Mitgliedstaaten erheblich erleichtern, *Delta-9-Tetrahydrocannabinol* in denselben Anhang desselben Übereinkommens – d. h. in Anhang I des Übereinkommens über Suchtstoffe – wie Cannabis aufzunehmen. Daher hat die WHO empfohlen, *Delta-9-Tetrahydrocannabinol* und sein aktives Stereoisomer Dronabinol in Anhang I des Übereinkommens über Suchtstoffe aufzunehmen und, falls diese Empfehlung angenommen wird, aus Anhang II des Übereinkommens über psychotrope Stoffe zu streichen.
- (15) Diese Empfehlung führt zu keiner Änderung des internationalen Kontrollniveaus von *Delta-9-Tetrahydrocannabinol* und seines aktiven Stereoisomers Dronabinol. Sie könnte außerdem die Umsetzung der Kontrollmaßnahmen in den Mitgliedstaaten erleichtern.
- (16) Daher sollte die Union den Standpunkt vertreten, dass *Delta-9-Tetrahydrocannabinol* und sein aktives Stereoisomer Dronabinol in Anhang I des Übereinkommens über Suchtstoffe aufzunehmen und, falls diese Empfehlung angenommen wird, aus Anhang II des Übereinkommens über psychotrope Stoffe zu streichen sind.
- (17) Der Bewertung des WHO-Sachverständigenausschusses zufolge weist **Tetrahydrocannabinol (Isomere von *Delta-9-Tetrahydrocannabinol*)**, das in Anhang I des Übereinkommens über psychotrope Stoffe aufgeführt ist, keine ähnliche Missbrauchsgefahr und keine ähnlichen Auswirkungen wie *Delta-9-Tetrahydrocannabinol* auf, doch ist es aufgrund der chemischen Ähnlichkeit jedes der sechs Isomere mit *Delta-9-Tetrahydrocannabinol* sehr schwer, jedes dieser sechs Isomere mittels der Standardverfahren der chemischen Analyse von *Delta-9-Tetrahydrocannabinol* zu unterscheiden. Darüber hinaus würde es die Umsetzung der internationalen Kontrolle von *Delta-9-Tetrahydrocannabinol* erleichtern und die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Kontrollmaßnahmen auf Länderebene unterstützen, diese sechs Isomere in denselben Anhang desselben Übereinkommens – d. h. in Anhang I des Übereinkommens über Suchtstoffe – wie *Delta-9-Tetrahydrocannabinol* aufzunehmen. Daher hat die WHO empfohlen, Tetrahydrocannabinol (Isomere von *Delta-9-Tetrahydrocannabinol*) – vorbehaltlich der Annahme der Empfehlung der Suchtstoffkommission, Dronabinol und seine Stereoisomere (*Delta-9-Tetrahydrocannabinol*) in Anhang I des Übereinkommens über Suchtstoffe aufzunehmen – in Anhang I des Übereinkommens über Suchtstoffe aufzunehmen und, falls diese Empfehlung angenommen wird, aus Anhang I des Übereinkommens über psychotrope Stoffe zu streichen.
- (18) Diese Empfehlung führt zu keiner Änderung des internationalen Kontrollniveaus von Tetrahydrocannabinol (Isomere von *Delta-9-Tetrahydrocannabinol*). Sie steht im

Einklang mit den Grundsätzen der besseren Rechtsetzung und könnte die Durchführung der Kontrollmaßnahmen in den Mitgliedstaaten erleichtern.

- (19) Daher sollte die Union den Standpunkt vertreten, dass Tetrahydrocannabinol (Isomere von *Delta-9-Tetrahydrocannabinol*) – vorbehaltlich der Annahme der Empfehlung der Suchtstoffkommission, Dronabinol und seine Stereoisomere (*Delta-9-Tetrahydrocannabinol*) in Anhang I des Übereinkommens über Suchtstoffe aufzunehmen – in Anhang I des Übereinkommens über Suchtstoffe aufzunehmen und, falls diese Empfehlung angenommen wird, aus Anhang I des Übereinkommens über psychotrope Stoffe zu streichen ist.
- (20) Um die Kohärenz bei der Aufnahme von *Delta-9-Tetrahydrocannabinol* und seinem aktiven Stereoisomer Dronabinol sowie von Tetrahydrocannabinol (Isomere von *Delta-9-Tetrahydrocannabinol*) zu gewährleisten und zu vermeiden, dass diese Stoffe im Rahmen des Übereinkommens über Suchtstoffe sowie des Übereinkommens über psychotrope Stoffe in den Anhang aufgenommen werden könnten, sollte es den Mitgliedstaaten möglich sein, den Gemeinsamen Standpunkt der Union in Bezug auf diese Stoffe in einem gemeinsamen Votum auszudrücken.
- (21) Der Bewertung des WHO-Sachverständigenausschusses zufolge sind die im Übereinkommen über Suchtstoffe genannten unterschiedlichen psychoaktiven Eigenschaften von **Cannabis-Extrakten und -Tinkturen** in erster Linie auf die unterschiedlichen Konzentrationen von *Delta-9-Tetrahydrocannabinol* in diesen Extrakten und Tinkturen zurückzuführen. Einige Cannabis-Extrakte und -Tinkturen ohne psychoaktive Eigenschaften, die überwiegend Cannabidiol enthalten, sind im Hinblick auf therapeutische Anwendungszwecke vielversprechend. Dass unterschiedliche Zubereitungen mit einer variablen Konzentration von *Delta-9-Tetrahydrocannabinol* im Rahmen desselben Eintrags „Extrakte und Tinkturen“ und desselben Anhangs kontrolliert werden, stellt eine Herausforderung für die zuständigen Behörden dar, die Kontrollmaßnahmen in den Ländern durchführen. Darüber hinaus kann die Definition von Zubereitungen im Sinne des Übereinkommens über Suchtstoffe alle Erzeugnisse, die „Extrakte und Tinkturen“ von Cannabis sind, als „Zubereitungen“ von Cannabis und auch – sollte der Empfehlung des Sachverständigenausschusses nachgekommen werden, Dronabinol in Anhang I des Übereinkommens über Suchtstoffe zu verschieben – als „Zubereitungen“ von Dronabinol und seiner Stereoisomere umfassen. Daher hat die WHO empfohlen, Extrakte und Tinkturen aus Anhang I des Übereinkommens über Suchtstoffe zu streichen.
- (22) Aus den von der WHO nach Abgabe dieser Empfehlung⁶ vorgelegten Informationen sowie aus der Analyse der Auswirkungen dieser Empfehlung durch das Internationale Suchtstoff-Kontrollamt (INCB)⁷ geht klar hervor, dass diese Empfehlung keine Änderung der internationalen Kontrollniveaus für Extrakte und Tinkturen von Cannabis bedeutet und dass die Empfehlung voraussichtlich auch keine Auswirkungen auf die Kontroll- und/oder Berichterstattungspflichten der Mitgliedstaaten haben wird. Darüber hinaus wird die Änderung zu mehr Sicherheit bei

⁶ Siehe die Zusammenstellung aller Fragen und Antworten (Stand vom 26. November 2019) unter https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_63/CRPs/ECN72020_CRP4_V2000845.pdf.

⁷ Analysis of the impact of the WHO recommendations on cannabis and cannabis-related products on the control requirements of the international drug control system (Analyse der Auswirkungen der WHO-Empfehlungen zu Cannabis und Cannabis-verbundenen Produkten auf die Kontrollanforderungen des internationalen Drogenkontrollsystems), 15. Juni 2020, Sekretariat des INCB.

der Kontrolle von Produkten führen, die ohne Verwendung eines Lösungsmittels, sondern durch Anwendung von Wärme und Druck gewonnen werden.

- (23) Daher sollte die Union die Empfehlung unterstützen, der zufolge „Extrakte und Tinkturen“ aus Anhang I des Übereinkommens über Suchtstoffe gestrichen werden sollten.
- (24) Nach Einschätzung des WHO-Sachverständigenausschusses ist **Cannabidiol** zwar in Cannabis- und Cannabisharz enthalten, hat aber keine psychoaktiven Eigenschaften und besitzt kein Missbrauchs- und kein Suchtpotenzial. Auch hat es keine erheblichen schädlichen Auswirkungen. Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass Cannabidiol im Umgang mit bestimmten behandlungsresistenten, im Kindesalter einsetzenden epileptischen Störungen wirksam ist.
- (25) Die WHO hielt fest, dass Arzneimittel ohne psychoaktive Wirkungen, die als Zubereitungen aus der Cannabispflanze hergestellt werden, Spuren von *Delta-9-Tetrahydrocannabinol* enthalten und räumte ein, dass eine chemische Analyse von *Delta-9-Tetrahydrocannabinol* mit einer Genauigkeit von 0,15 % für einige Mitgliedstaaten schwierig sein kann. Daher hat die WHO die Aufnahme folgender Fußnote in Anhang I des Übereinkommens über Suchtstoffe empfohlen: „Zubereitungen, die überwiegend Cannabidiol und nicht mehr als 0,2 Prozent *Delta-9-Tetrahydrocannabinol* enthalten, unterliegen nicht der internationalen Kontrolle.“
- (26) Die Empfehlung würde jedoch zu einer Senkung des derzeitigen Kontrollniveaus für diese Zubereitungen führen; die Festlegung des Grenzwerts von 0,2 Prozent ist nicht ausreichend wissenschaftlich belegt; der Wortlaut der Empfehlung schließt mögliche unterschiedliche Auslegungen in Bezug auf die Art und Weise der Berechnung der 0,2 Prozent nicht aus, und die technische Durchführung der Maßnahme wird sich aus Gründen der technischen und administrativen Leistungsfähigkeit als schwierig erweisen. Die differenzierte Behandlung von Cannabidiol im Vergleich zu anderen Cannabinoiden steht nicht im Einklang mit der bestehenden Struktur der Anhänge der Übereinkommen. Die Empfehlung in ihrer ursprünglichen Fassung bietet nicht die erforderliche Rechtssicherheit und stellt keine geeignete Lösung für Cannabidiol dar.
- (27) Daher sollte die Union gegen die Empfehlung stimmen, in den Eintrag für Cannabis und Cannabisharz in Anhang I des Übereinkommens über Suchtstoffe eine Fußnote mit dem Wortlaut „Zubereitungen, die überwiegend Cannabidiol und nicht mehr als 0,2 % *Delta-9-Tetrahydrocannabinol* enthalten“ aufzunehmen.
- (28) Darüber hinaus wird die WHO angesichts der möglichen hochwertigen Anwendungen von Cannabidiol, beispielsweise im Gesundheits-, Kosmetik- und Lebensmittelsektor, sowie des wirtschaftlichen und ökologischen Potenzials des industriellen Hanfanbaus aufgefordert, dringend eine überarbeitete Empfehlung vorzulegen, damit über das angemessene Maß an internationaler Kontrolle für Cannabidiol entschieden werden kann, einschließlich der Möglichkeit, Cannabidiol von dieser Kontrolle auszunehmen.
- (29) Nach Einschätzung des WHO-Sachverständigenausschusses weisen Arzneimittel, die *Delta-9-Tetrahydrocannabinol* enthalten, keine Verbindung mit Problemen von Missbrauch und Abhängigkeit auf und werden nicht für den nichtmedizinischen Einsatz zweckentfremdet. Nach Ansicht der WHO sind überdies solche Zubereitungen so gestaltet, dass eine missbräuchliche Verwendung unwahrscheinlich ist, und es gibt keine Belege für einen tatsächlichen Missbrauch oder schädliche Auswirkungen, die das derzeitige Kontrollniveau nach Anhang I des Übereinkommens über Suchtstoffe oder das Kontrollniveau nach Anhang II des Übereinkommens über psychotrope

Stoffe rechtfertigen würden. Daher hat die WHO empfohlen, „**Zubereitungen, die entweder durch chemische Synthese oder als Cannabis-Zubereitung hergestellt werden**, die mit einer oder mehreren anderen Zutaten in einer Form als pharmazeutische Zubereitungen zusammengesetzt sind, dass *Delta-9-Tetrahydrocannabinol* nicht durch leicht zugängliche Mittel oder in einer Menge, die eine Gefahr für die öffentliche Gesundheit darstellen würde, wiedergewonnen werden kann“, in Anhang III des Übereinkommens über Suchtstoffe aufzunehmen.

- (30) Die in der Empfehlung verwendete Formulierung „pharmazeutische“ Zubereitungen beruht indes nicht auf einer Begriffsbestimmung im Übereinkommen über Suchtstoffe. Darüber hinaus könnte diese Empfehlung einen zusätzlichen Regelungsaufwand für die Mitgliedstaaten mit sich bringen, die die in dieser Empfehlung verwendeten Konzepte definieren müssten, um ihre einheitliche Anwendung zu gewährleisten, und prüfen müssten, ob die Bedingung, „mit leicht zugänglichen Mitteln“ nicht verwertbar zu sein, für jedes Produkt erfüllt ist oder nicht.
- (31) Daher sollte die Union gegen die Empfehlung stimmen, „Zubereitungen, die entweder durch chemische Synthese oder als Cannabis-Zubereitung hergestellt werden, die mit einer oder mehreren anderen Zutaten in einer Form als pharmazeutische Zubereitungen zusammengesetzt sind, dass *Delta-9-Tetrahydrocannabinol* (Dronabinol) nicht durch leicht zugängliche Mittel oder in einer Menge, die eine Gefahr für die öffentliche Gesundheit darstellen würde, wiedergewonnen werden kann“, in Anhang III des Übereinkommens über Suchtstoffe aufzunehmen.
- (32) Der im Namen der Union in der Suchtstoffkommission zu vertretende Standpunkt sollte festgelegt werden, da die unterschiedlichen Beschlüsse über die Aufnahme von Cannabis und Cannabis-verwandten Stoffen in die Anhänge der einschlägigen Übereinkommen der Vereinten Nationen geeignet sind, den Inhalt des Unionsrechts, insbesondere den Rahmenbeschluss 2004/757/JI, maßgeblich zu beeinflussen.
- (33) Der Standpunkt der Union wird einvernehmlich von den Mitgliedstaaten vorgetragen, die Mitglieder der Suchtstoffkommission sind.
- (34) Dänemark ist durch den Rahmenbeschluss 2004/757/JI gebunden und beteiligt sich daher an der Annahme und Anwendung des vorliegenden Beschlusses.
- (35) Irland ist durch den Rahmenbeschluss 2004/757/JI gebunden und beteiligt sich daher an der Annahme und Anwendung des vorliegenden Beschlusses.

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Der Standpunkt, den die Mitgliedstaaten in der Suchtstoffkommission auf deren neu anberaumten 63. Tagung vom 3. bis 4. Dezember 2020 im Namen der Union vertreten sollen, wenn dieses Gremium Beschlüsse über die Aufnahme oder Streichung von Stoffen in die Anhänge bzw. aus den Anhängen des Einheits-Übereinkommens der Vereinten Nationen von 1961 über Suchtstoffe in der durch das Protokoll von 1972 geänderten Fassung und des Übereinkommens der Vereinten Nationen von 1971 über psychotrope Stoffe zu erlassen hat, wird im Anhang dieses Beschlusses aufgeführt.

Artikel 2

Der Standpunkt nach Artikel 1 wird einvernehmlich von den Mitgliedstaaten vorgetragen, die Mitglieder der Suchtstoffkommission sind.

Artikel 3

Dieser Beschluss ist gemäß den Verträgen an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*

Brüssel, den 8.12.2020
COM(2020) 659 final/2

ANNEX

COM(2020) 659 final of 16.10.2020 downgraded on 8.12.2020.

ANHANG

des

Vorschlags für einen Beschluss des Rates

über den im Namen der Europäischen Union auf der neu anberaumten 63. Tagung der Suchtstoffkommission über die Aufnahme von Stoffen in die Anhänge des Einheits-Übereinkommens von 1961 über Suchtstoffe in der durch das Protokoll von 1972 geänderten Fassung und des Übereinkommens von 1971 über psychotrope Stoffe zu vertretenden Standpunk

ANHANG

Von den Mitgliedstaaten, die Mitglieder der Suchtstoffkommission sind und gemeinsam im Interesse der Union handeln, am 3. und 4. Dezember 2020 im Rahmen der erneut anberaumten 63. Tagung der Suchtstoffkommission über Änderungen des Anwendungsbereichs der Kontrollen von Stoffen zu vertretender Standpunkt:

- (1) Cannabis und Cannabisharz sollten aus Anhang IV des Übereinkommens über Suchtstoffe¹ gestrichen werden;
- (2) Dronabinol (*Delta-9-Tetrahydrocannabinol*) sollte in Anhang I des Übereinkommens über Suchtstoffe aufgenommen und, falls diese Empfehlung angenommen wird, aus Anhang II des Übereinkommens über psychotrope Stoffe gestrichen werden.
- (3) Vorbehaltlich der Annahme der Empfehlung durch die Suchtstoffkommission, Dronabinol und seine Stereoisomere (*Delta-9-Tetrahydrocannabinol*) in Anhang I des Übereinkommens über Suchtstoffe aufzunehmen, sollte Tetrahydrocannabinol (Isomere von *Delta-9-Tetrahydrocannabinol*) in Anhang I des Übereinkommens aufgenommen und, falls diese Empfehlung angenommen wird, aus Anhang I des Übereinkommens über psychotrope Stoffe gestrichen werden.
- (4) Der Begriff „Extrakte und Tinkturen“ sollte aus Anhang I des Übereinkommens über Suchtstoffe gestrichen werden.
- (5) Die Fußnote „*Zubereitungen, die überwiegend Cannabidiol und nicht mehr als 0,2 % Delta-9-Tetrahydrocannabinol enthalten, unterliegen nicht der internationalen Kontrolle*“, wird nicht in den Eintrag für Cannabis und Cannabisharz in Anhang I des Übereinkommens über Suchtstoffe aufgenommen; die WHO wird ersucht, dringend eine überarbeitete Empfehlung vorzuschlagen, um zu entscheiden, welches Maß an internationaler Kontrolle für Cannabidiol angemessen ist, einschließlich der Möglichkeit, Cannabidiol von dieser Kontrolle auszunehmen.
- (6) Zubereitungen, die entweder durch chemische Synthese oder als Cannabis-Zubereitung hergestellt werden und die aus einer oder mehreren anderen Zutaten in einer Form als pharmazeutische Zubereitungen zusammengesetzt sind, dass *Delta-9-Tetrahydrocannabinol* (Dronabinol) nicht durch leicht zugängliche Mittel oder in einer Menge, die eine Gefahr für die öffentliche Gesundheit darstellen würde, wiedergewonnen werden kann, sollten nicht in Anhang III des Übereinkommens über Suchtstoffe aufgenommen werden.

Um die Kohärenz der Erfassung zu gewährleisten und das Risiko zu vermeiden, dass ein Stoff im Rahmen des Übereinkommens über Suchtstoffe sowie des Übereinkommens über psychotrope Stoffe aufgenommen werden könnte, können die Mitgliedstaaten ein gemeinsames Votum über die Empfehlungen zu Dronabinol und Tetrahydrocannabinol akzeptieren.

¹ Sie sind weiterhin in Anhang I dieses Übereinkommens aufgeführt.