



Brüssel, den 12.12.2019
COM(2019) 624 final

2019/0274 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den im Namen der Europäischen Union auf der 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 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 63. Tagung der Suchtstoffkommission soll vom 2. bis 6. März 2020 stattfinden.

2. KONTEXT DES VORSCHLAGS

2.1. Einheits-Übereinkommen der Vereinten Nationen von 1961 über Suchtstoffe in der durch das Protokoll von 1972 geänderten Fassung und 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 von Interventionen und Kontrolle Hand in Hand. So gilt es zum einen, den Besitz, die Verwendung, die Verteilung, die Ausfuhr, die Einfuhr, den Handel mit und die Herstellung von Drogen ausschließlich auf medizinische und wissenschaftliche Zwecke zu beschränken. Zum anderen ist der Drogenhandel durch internationale Zusammenarbeit zu bekämpfen, um so Drogenhändler abzuschrecken und vom Handel abzuhalten.

Mit dem Übereinkommen der Vereinten Nationen von 1971 über psychotrope Stoffe (im Folgenden „Übereinkommen über psychotrope Stoffe“)² werden internationale Kontrollmaßnahmen für psychotrope Stoffe festgelegt. Mit dem Übereinkommen, das als Reaktion auf die Diversifizierung und Ausweitung des Spektrums von Suchtstoffen entstand, 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. Suchtstoffkommission

Die Suchtstoffkommission ist eine Kommission des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen (ECOSOC); ihre Aufgaben und Befugnisse sind unter anderem in den beiden Übereinkommen geregelt. Sie besteht aus 53 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, die vom ECOSOC gewählt werden. 13 EU-Mitgliedstaaten werden im März 2020 stimmberechtigte Mitglieder der Suchtstoffkommission sein³. Die Union hat Beobachterstatus in der Suchtstoffkommission.

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

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

³ Ab 1. Januar 2020 werden folgende 13 Mitgliedstaaten stimmberechtigte Mitglieder der Suchtstoffkommission sein: Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Kroatien, die Niederlande, Österreich, Polen, Schweden, Spanien, die Tschechische Republik, Ungarn und das Vereinigte Königreich.

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 durchgeführt wurde.

Die Tagesordnung der 63. Tagung der Suchtstoffkommission, die vom 2. bis 6. März 2020 in Wien stattfindet, könnte einen Punkt zur Annahme von Beschlüssen über die Aufnahme dieser Stoffe in die Anhänge enthalten.

3. IM NAMEN DER UNION ZU VERTRETENDER STANDPUNKT

Änderungen der Anhänge der Übereinkommen haben für alle Mitgliedstaaten unmittelbare Auswirkungen auf den Geltungsbereich des Unionsrechts im Bereich der Drogenkontrolle. Nach Artikel 1 Absatz 1 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 Drogenhandels⁵ (im Folgenden der „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 Stoffe. 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 als besonders gefährlich geltende Stoffe enthält, geführt.
- **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.

⁴ https://www.who.int/medicines/access/controlled-substances/UNSG_letter_ECDD41_recommendations_cannabis_24Jan19.pdf?ua=1

⁵ 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).

- **„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 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 wurden.⁶ 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. Alternativ schlägt die Kommission als Auswechoption vor, nicht über diese Empfehlungen abzustimmen und die WHO um eine weitere Bewertung zu ersuchen.

Der Rat muss den Standpunkt der Union 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 März 2020 Mitglieder der 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 März 2020 Mitglieder der Suchtstoffkommission sein werden, im Namen der Europäischen Union auf der 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 vierte Mal, dass die Kommission einen solchen Vorschlag für einen Standpunkt

⁶ Siehe die Zusammenstellung aller Fragen und Antworten (Stand vom 26. November 2019) unter https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Scheduling_Resource_Material/Cannabis/Consultations_with_WHO_Questions_and_Answers_26_November_2019.pdf.

der Union vorlegt⁷. Infolge der Annahme der Standpunkte der Union im Rat⁸ 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 für die Aufnahme der Stoffe gestimmt haben.

4. RECHTSGRUNDLAGE

4.1. Verfahrensrechtliche Grundlage

Artikel 218 Absatz 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sieht vor, dass zur Festlegung der „*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*“, Beschlüsse gefasst werden.

Artikel 218 Absatz 9 AEUV gilt unabhängig davon, ob die Union Mitglied des betreffenden Gremiums oder Vertragspartei der betreffenden Übereinkunft ist.⁹ 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*“.¹⁰

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 vorlegt.¹¹ Die diesbezüglichen Beschlüsse des ECOSOC sind abschließende Beschlüsse. Die Beschlüsse der 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 des Abkommens weder ergänzt noch geändert.

⁷ COM(2017) 72 final; COM(2018) 31 final; COM(2018) 862 final. Es sei darauf hingewiesen, dass die Kommission gleichzeitig einen separaten Vorschlag für die Aufnahme neuer psychoaktiver Substanzen vorlegt.

⁸ Angenommen vom Rat am 7. März 2017, 27. Februar 2018 und 5. März 2019.

⁹ Urteil des Gerichtshofs vom 7. Oktober 2014, Deutschland/Rat, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, Rn. 64.

¹⁰ Urteil des Gerichtshofs vom 7. Oktober 2014, Deutschland/Rat, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, Rn. 61 bis 64.

¹¹ Artikel 3 Absatz 7 des Übereinkommens über Suchtstoffe; Artikel 2 Absatz 7 des Übereinkommens über psychotrope Stoffe.

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 vom Ziel und vom Inhalt des vorgesehenen Beschlusses 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

Gemäß Artikel 10 Absatz 4 des den Verträgen beigefügten Protokolls Nr. 36 über die Übergangsbestimmungen hat das Vereinigte Königreich mitgeteilt, dass es hinsichtlich der Rechtsakte im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, die vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon angenommen wurden, die Befugnisse der Kommission und des Gerichtshofs nicht in vollem Umfang anerkennt. Folglich gilt der Rahmenbeschluss 2004/757/JI des Rates seit dem 1. Dezember 2014 nicht mehr für das Vereinigte Königreich.¹²

Da die Beschlüsse der Suchtstoffkommission über die Aufnahme von Stoffen in die Anhänge keine gemeinsamen Vorschriften im Bereich des illegalen Drogenhandels berühren, durch die das Vereinigte Königreich gebunden ist, beteiligt sich das Vereinigte Königreich nicht an der Annahme eines Beschlusses des Rates zur Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Union zu vertreten ist, wenn solche Beschlüsse erlassen werden.¹³

Dänemark ist durch den Rahmenbeschluss 2004/757/JI des Rates gebunden, der bis zum 21. November 2018 anwendbar war. 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

¹² Siehe Nummer 29 der Liste der vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon angenommenen Rechtsakte der Union im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, die gemäß Artikel 10 Absatz 4 Satz 2 des Protokolls Nr. 36 über die Übergangsbestimmungen ab dem 1. Dezember 2014 nicht mehr für das Vereinigte Königreich gelten (ABl. C 430 vom 1.12.2014, S. 17).

¹³ Dieser Vorschlag betrifft die Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Union in einer Sitzung zu vertreten ist, die nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Union stattfindet, sofern das Vereinigte Königreich nicht eine vierte Verlängerung der Frist gemäß Artikel 50 EUV beantragt, der der Europäische Rat (Artikel 50) einstimmig zustimmt. Zu dem Zeitpunkt, zu dem die Kommission ihren Vorschlag annimmt, ist das Vereinigte Königreich jedoch ein Mitgliedstaat. Daher umfassen beispielsweise Bezugnahmen auf eine Reihe von „Mitgliedstaaten“, die Mitglieder der Suchtstoffkommission sind, auch das Vereinigte Königreich.

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 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 dieses 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 Stoffe² (im Folgenden „Übereinkommen über psychotrope Stoffe“) 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 den Geltungsbereich 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 der 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 63. Tagung vom 2. bis 6. März 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 im März 2020 13 EU-Mitgliedstaaten stimmberechtigte Mitglieder sein werden.⁴ Daher muss der Rat die Mitgliedstaaten ermächtigen, 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-verwandte 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 sieht keine Änderung des internationalen Kontrollniveaus von Cannabis und Cannabisharz vor, da sie weiterhin in Anhang I des Übereinkommens über Suchtstoffe aufgeführt werden. 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.

⁴ Ab 1. Januar 2020 werden folgende 13 Mitgliedstaaten stimmberechtigte Mitglieder der Suchtstoffkommission sein: Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Kroatien, die Niederlande, Österreich, Polen, Schweden, Spanien, die Tschechische Republik, Ungarn und das Vereinigte Königreich.

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

- (12) Daher sollten die Mitgliedstaaten den Standpunkt vertreten, dass Cannabis und Cannabisharz aus Anhang IV des Übereinkommens über Suchtstoffe zu streichen sind.
- (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 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 sollten die Mitgliedstaaten 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. Alternativ sollte nicht über die Empfehlung abgestimmt und die WHO um eine weitere Bewertung ersucht werden.
- (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 könnte außerdem die Umsetzung der Kontrollmaßnahmen in den Mitgliedstaaten erleichtern.
- (19) Daher sollten die Mitgliedstaaten 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. Alternativ sollte nicht über die Empfehlung abgestimmt und die WHO um eine weitere Bewertung ersucht werden.
- (20) 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 einzelnen 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.
- (21) Ungeachtet dieser Klarstellungen seitens der WHO nach Abgabe dieser Empfehlung gibt es jedoch aus Gründen der öffentlichen Gesundheit keine Rechtfertigung hierfür, und es ist schwierig, ihre Auswirkungen in vollem Umfang zu bewerten, auch in Bezug auf die Vollständigkeit des internationalen Kontrollsystems.
- (22) Daher sollten die Mitgliedstaaten den Standpunkt vertreten, dass nicht über die Empfehlung abgestimmt und die WHO um eine weitere Bewertung ersucht werden sollte.
- (23) 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.

- (24) 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 % Delta-9-Tetrahydrocannabinol enthalten, unterliegen nicht der internationalen Kontrolle.“
- (25) Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass diese Empfehlung das derzeitige Kontrollniveau für diese Zubereitungen senken würde, dass die Festlegung eines etwaigen THC-Grenzwerts für Zubereitungen, die überwiegend Cannabidiol enthalten, nicht wissenschaftlich untermauert ist und dass der Wortlaut der Empfehlung eine etwaige unterschiedliche Auslegung der Art und Weise der Berechnung dieses Grenzwerts nicht ausschließt. Die differenzierte Behandlung von Cannabidiol im Vergleich zu anderen Cannabinoiden ist nicht gerechtfertigt und steht nicht im Einklang mit der bestehenden Struktur der Anhänge der Übereinkommen.
- (26) Daher sollten die Mitgliedstaaten den Standpunkt vertreten, dass die Empfehlung nicht zur Abstimmung gestellt und die WHO um eine weitere Bewertung ersucht werden sollte.
- (27) 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.
- (28) Diese Empfehlung könnte jedoch einen zusätzlichen Regelungsaufwand für die Mitgliedstaaten bedeuten. Darüber hinaus beruht die in der Empfehlung gebrauchte Formulierung „pharmazeutische“ Zubereitungen nicht auf einer Begriffsbestimmung im Rahmen des Übereinkommens über Suchtstoffe und ist möglicherweise nicht mit der Terminologie der EU vereinbar, wie sie in der Richtlinie 2001/83 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. November 2001 zur Schaffung eines Gemeinschaftskodexes für Humanarzneimittel⁶ enthalten ist.
- (29) Daher sollten die Mitgliedstaaten den Standpunkt vertreten, gegen die Empfehlung zu 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,

⁶ ABl. L 311 vom 28.11.2001, S. 67.

wiedergewonnen werden kann“, in Anhang III des Übereinkommens über Suchtstoffe aufzunehmen. Alternativ sollte nicht über diese Empfehlung abgestimmt und die WHO um eine weitere Bewertung ersucht werden.

- (30) Es ist angezeigt, den Standpunkt festzulegen, der im Namen der Union in der Suchtstoffkommission zu vertreten ist, 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.
- (31) Der Standpunkt der Union wird einvernehmlich von den Mitgliedstaaten vorgetragen, die Mitglieder der Suchtstoffkommission sind.
- (32) Dänemark ist durch den bis zum 21. November 2018 anwendbaren Rahmenbeschluss 2004/757/JI gebunden und beteiligt sich daher an der Annahme und Anwendung des vorliegenden Beschlusses.
- (33) Irland ist durch den Rahmenbeschluss 2004/757/JI gebunden und beteiligt sich daher an der Annahme und Anwendung des vorliegenden Beschlusses.
- (34) Das Vereinigte Königreich ist nicht durch den Rahmenbeschluss 2004/757/JI gebunden und beteiligt sich daher nicht an der Annahme des vorliegenden Beschlusses und ist weder durch diesen gebunden noch zu seiner Anwendung verpflichtet —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Der Standpunkt, den die Mitgliedstaaten in der Suchtstoffkommission auf deren 63. Tagung vom 2. bis 6. März 2020 im Namen der Union vertreten sollen, wenn dieses Gremium Beschlüsse über die Aufnahme von Stoffen in die Anhänge des Einheits-Übereinkommen 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 12.12.2019
COM(2019) 624 final

ANNEX

ANHANG

des

Vorschlags für einen Beschluss des Rates

über den im Namen der Europäischen Union auf der 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

ANHANG

Von den Mitgliedstaaten, die Mitglieder der Suchtstoffkommission sind und gemeinsam im Interesse der Union handeln, vom 2. bis 6. März 2020 auf der 63. Tagung der Suchtstoffkommission über Änderungen des Anwendungsbereichs der Kontrollen von Stoffen zu vertretender Standpunkt:

- 1) Cannabis und Cannabisharz sollte aus Anhang IV des Einheits-Übereinkommens von 1961 über Suchtstoffe gestrichen werden.
- 2) Dronabinol (Delta-9-Tetrahydrocannabinol) sollte in Anhang I des Einheits-Übereinkommens von 1961 über Suchtstoffe aufgenommen und, falls diese Empfehlung angenommen wird, aus Anhang II des Übereinkommens von 1971 über psychotrope Stoffe gestrichen werden. Alternativ sollte nicht über die Empfehlung abgestimmt und die WHO um eine weitere Bewertung ersucht werden.
- 3) Vorbehaltlich der Annahme der Empfehlung, Dronabinol und seine Stereoisomere (Delta-9-Tetrahydrocannabinol) in Anhang I des Einheits-Übereinkommens von 1961 über Suchtstoffe aufzunehmen, sollte Tetrahydrocannabinol (Isomere von Delta-9-Tetrahydrocannabinol) in Anhang I des Einheits-Übereinkommens von 1961 aufgenommen und, falls diese Empfehlung angenommen wird, aus Anhang I des Übereinkommens von 1971 über psychotrope Stoffe gestrichen werden. Alternativ sollte nicht über die Empfehlung abgestimmt und die WHO um eine weitere Bewertung ersucht werden.
- 4) Über die Empfehlung zu Extrakten und Tinkturen sollte nicht abgestimmt und die WHO um eine weitere Bewertung ersucht werden.
- 5) Über die Empfehlung zur Fußnote mit dem Wortlaut „Zubereitungen, die überwiegend Cannabidiol und nicht mehr als 0,2 % Delta-9-Tetrahydrocannabinol enthalten, unterliegen nicht der internationalen Kontrolle“ sollte nicht abgestimmt und die WHO um eine weitere Bewertung ersucht werden.
- 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 in Anhang III des Übereinkommens von 1961 über Suchtstoffe aufgenommen werden. Alternativ sollte nicht über die Empfehlung abgestimmt und die WHO um eine weitere Bewertung ersucht werden.