



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 8 december 2020
(OR. en)

12016/1/20
REV 1

Interinstitutioneel dossier:
2020/0296(NLE)

CORDROGUE 54

VOORSTEL

nr. Comdoc.:	COM(2020) 659 final/2
Betreft:	Voorstel voor een BESLUIT VAN DE RAAD betreffende het namens de Europese Unie op de hervatte drieënzestigste zitting van de Commissie Verdovende Middelen in te nemen standpunt over het toevoegen van stoffen aan de lijsten die gehecht zijn aan het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen van 1961, zoals gewijzigd bij het Protocol van 1972, en aan het Verdrag inzake psychotrope stoffen van 1971

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2020) 659 final/2.

Bijlage: COM(2020) 659 final/2

Brussel, 8.12.2020
COM(2020) 659 final/2

2020/0296 (NLE)

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

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het namens de Europese Unie op de hervatte drieënzestigste zitting van de Commissie Verdovende Middelen in te nemen standpunt over het toevoegen van stoffen aan de lijsten die gehecht zijn aan het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen van 1961, zoals gewijzigd bij het Protocol van 1972, en aan het Verdrag inzake psychotrope stoffen van 1971

TOELICHTING

1. ONDERWERP VAN HET VOORSTEL

Dit voorstel betreft het besluit betreffende het namens de Unie op de hervatte drieënzestigste zitting van de Commissie Verdovende Middelen in te nemen standpunt over het opnemen van stoffen op de lijsten die gehecht zijn aan het Enkelvoudig Verdrag van de Verenigde Naties inzake verdovende middelen van 1961, zoals gewijzigd bij het Protocol van 1972, en aan het Verdrag van de Verenigde Naties inzake psychotrope stoffen van 1971. De hervatte drieënzestigste zitting van de Commissie Verdovende Middelen zal volgens plan plaatsvinden op 3 en 4 december 2020.

2. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

2.1. Het Enkelvoudig Verdrag van de Verenigde Naties inzake verdovende middelen van 1961, zoals gewijzigd bij het Protocol van 1972, en het Verdrag van de Verenigde Naties inzake psychotrope stoffen van 1971

Het Enkelvoudig Verdrag van de Verenigde Naties (VN) inzake verdovende middelen van 1961, zoals gewijzigd bij het Protocol van 1972 (hierna het “Verdrag inzake verdovende middelen” genoemd)¹, is erop gericht drugsmisbruik te bestrijden met gecoördineerde internationale maatregelen. Er zijn twee vormen van interventie en controle, die in combinatie worden toegepast. In de eerste plaats wordt ernaar gestreefd het bezit en het gebruik van, de handel in, en de distributie, de invoer, de uitvoer, de vervaardiging en de productie van verdovende middelen te beperken tot uitsluitend medische en wetenschappelijke doeleinden. In de tweede plaats wordt de drugshandel bestreden door middel van internationale samenwerking om drugshandelaars af te schrikken en te ontmoedigen.

Bij het Verdrag van de Verenigde Naties inzake psychotrope stoffen van 1971 (hierna het “Verdrag inzake psychotrope stoffen” genoemd)² is een internationaal controlesysteem voor psychotrope stoffen ingesteld. Het Verdrag is tot stand gekomen naar aanleiding van de toegenomen omvang en diversiteit van het drugsmisbruik. Het voert controles in op een aantal synthetische drugs op basis van enerzijds hun misbruikpotentieel en anderzijds hun therapeutische waarde.

Alle EU-lidstaten zijn partij bij de verdragen, de Unie daarentegen niet.

2.2. De Commissie Verdovende Middelen

De Commissie Verdovende Middelen (CND) is een commissie van de Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties (Ecosoc), waarvan de taken en bevoegdheden onder meer in de beide verdragen zijn vastgelegd. Zij bestaat uit 53 VN-lidstaten die door de Ecosoc zijn gekozen. 12 EU-lidstaten zullen in december 2020 stemrechtgerechtigd lid zijn van de CND³. De Unie heeft de status van waarnemer in de CND.

¹ United Nations Treaty Series, vol. 978, nr. 14152.

² United Nations Treaty Series, vol. 1019, nr. 14956.

³ Vanaf 1 januari 2020 zijn de volgende 12 lidstaten stemgerechtigd lid van de CND: België, Duitsland, Frankrijk, Hongarije, Italië, Kroatië, Nederland, Oostenrijk, Polen, Spanje, Tsjechië en Zweden.

2.3. Voorgenomen besluit van de Commissie Verdovende Middelen

De CND wijzigt regelmatig de lijst van stoffen die aan deze VN-verdragen zijn gehecht, op basis van aanbevelingen van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO), die wordt geadviseerd door haar deskundigencomité inzake drugsafhankelijkheid.

De WHO heeft op 24 januari 2019 bij de secretaris-generaal van de VN zes aanbevelingen ingediend⁴ op basis van de kritische evaluatie van cannabis en cannabisgerelateerde stoffen die is uitgevoerd tijdens de 41e vergadering van het deskundigencomité inzake drugsafhankelijkheid.

Op 4 maart 2020⁵ heeft de CND besloten de stemming over de aanbevelingen uit te stellen tot de hervatte 63e zitting, die plaatsvindt op 3 en 4 december 2020 in Wenen.

3. NAMENS DE UNIE IN TE NEMEN STANDPUNT

Wijzigingen van de aan de verdragen gehechte lijsten hebben voor alle lidstaten directe gevolgen wat betreft het toepassingsgebied van het Unierecht op het gebied van drugscontrole. Artikel 1, punt 1), onder a), van Kaderbesluit 2004/757/JBZ van de Raad van 25 oktober 2004 betreffende de vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van de illegale drugshandel⁶ (hierna “het Kaderbesluit” genoemd) bepaalt dat voor de toepassing van het kaderbesluit onder “drug” een stof wordt verstaan die onder het Verdrag inzake verdovende middelen of het Verdrag inzake psychotrope stoffen valt, alsook elke in de bijlage bij het kaderbesluit opgenomen stof. Het Kaderbesluit is bijgevolg van toepassing op de stoffen die zijn opgenomen in de lijsten bij het Verdrag inzake verdovende middelen en het Verdrag inzake psychotrope stoffen. Iedere wijziging van de aan deze verdragen gehechte lijsten heeft dus rechtstreeks gevolgen voor de gemeenschappelijke regels van de EU en wijzigt de strekking daarvan, in de zin van artikel 3, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Dit geldt ongeacht of de betrokken stof reeds in de hele Unie aan controle was onderworpen.

Cannabis en cannabisgerelateerde stoffen, die tijdens de 41e vergadering van de deskundigengroep inzake drugsafhankelijkheid kritisch werden geëvalueerd en onderwerp waren van de zes aanbevelingen van de WHO van 24 januari 2019, zijn momenteel internationaal aan controle onderworpen op grond van het Verdrag inzake verdovende middelen of het Verdrag inzake psychotrope stoffen:

- “**cannabis en cannabishars**” zijn opgenomen in lijst I bij het Verdrag inzake verdovende middelen. “*Cannabis en cannabishars*” zijn bovendien ook opgenomen

⁴ https://www.who.int/medicines/access/controlled-substances/UNSG_letter_ECDD41_recommendations_cannabis_24Jan19.pdf?ua=1. Op 5 augustus 2020 heeft de WHO een brief gestuurd naar het kantoor van de secretaris-generaal van de VN om te verduidelijken dat de formulering “containing *delta-9-tetrahydrocannabinol* (dronabinol)” moet worden beschouwd als deel van de tekst van de aanbeveling met betrekking tot farmaceutische preparaten van cannabis en dronabinol.

⁵ Besluit 63/14 van de CND. https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Drug_Resolutions/2020-2029/2020/Decision_63_14.pdf.

⁶ PB L 335 van 11.11.2004, blz. 8, zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2017/2103 van het Europees Parlement en de Raad van 15 november 2017 tot wijziging van Kaderbesluit 2004/757/JBZ van de Raad teneinde nieuwe psychoactieve stoffen in de definitie van “drug” op te nemen en tot intrekking van Besluit 2005/387/JBZ van de Raad (PB L 305 van 21.11.2017, blz. 12).

in lijst IV bij het Verdrag inzake verdovende middelen, die stoffen bevat die bijzonder gevaarlijk worden geacht.

- **dronabinol (delta-9-tetrahydrocannabinol)** is opgenomen in lijst II bij het Verdrag inzake psychotrope stoffen.
- **tetrahydrocannabinol** (isomeren van delta-9-tetrahydrocannabinol) is opgenomen in lijst I bij het Verdrag inzake psychotrope stoffen.
- “**extracten en tincturen van cannabis**” zijn opgenomen in lijst I bij het Verdrag inzake verdovende middelen.
- “**preparaten van cannabidiol**” zijn aan controle onderworpen uit hoofde van de vermelding “extracten en tincturen van cannabis” in lijst I bij het Verdrag inzake verdovende middelen.
- “**farmaceutische preparaten van cannabis en dronabinol**” zijn aan controle onderworpen als cannabispreparaten als bedoeld in lijst I bij het Verdrag inzake verdovende middelen of als preparaten met synthetisch delta-9-tetrahydrocannabinol als bedoeld in lijst II bij het Verdrag inzake psychotrope stoffen.

Het voorstel van de Commissie voor een standpunt van de Unie is op feiten gebaseerd. Daarbij werd rekening gehouden met de documenten die beschikbaar waren voor de vergaderingen van het deskundigencomité inzake drugsafhankelijkheid van de WHO en op de antwoorden die tijdens de vierde en de vijfde tussentijdse vergadering van de CND op 24 juni 2019 en 23 september 2019 werden verstrekt door de WHO, het Internationaal Comité van Toezicht op verdovende middelen (INCB) en het Bureau van de Verenigde Naties voor drugs- en misdaadbestrijding (UNODC), binnen hun respectieve mandaat⁷, de analyse van de impact van de WHO-aanbevelingen door het INCB⁸ en de thematische besprekingen die de CND op 25 en 26 juni en op 24 en 25 augustus heeft georganiseerd⁹. Het voorstel houdt ook rekening met het overleg met de lidstaten in de Horizontale Groep drugs en met de werkzaamheden van het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EWDD) op dit gebied.

In het voorstel van de Commissie voor een standpunt van de Unie wordt voorgesteld steun te verlenen aan slechts enkele van de aanbevelingen van de WHO, namelijk die welke in overeenstemming zijn met de ontwikkeling van de wetenschappelijke inzichten op het betrokken gebied en niet leiden tot een significante wijziging van de controlemaatregelen ten aanzien van deze stoffen.

Een aantal van de aanbevelingen wordt daarentegen gekenmerkt door een gebrek aan duidelijkheid over de juridische en praktische implicaties ervan en de gevolgen in termen van nieuwe controlemaatregelen of de afwezigheid daarvan. In het voorstel van de Commissie voor een standpunt van de Unie wordt derhalve voorgesteld bezwaar te maken tegen laatstgenoemde categorie aanbevelingen.

De Unie dient haar standpunt voor te bereiden voor de zitting van de CND waarin over de toevoeging van stoffen aan de lijsten moet worden beslist. Een dergelijk standpunt zou, gezien de beperkingen die inherent zijn aan de waarnemersstatus van de Unie, moeten worden

⁷ Zie de gecompileerde vragen en antwoorden per 26 november 2019 op 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, 15 juni 2020, Secretariaat van het INCB.

⁹ Een volgende thematische vergadering is gepland voor 6 en 7 oktober 2020 om de WHO-aanbevelingen inzake cannabis en cannabisbiers te bespreken. Een tussentijdse vergadering van de CND is gepland voor 8 oktober om de besprekingen over alle aanbevelingen af te ronden.

ingenomen door de lidstaten die in december 2020 lid van de CND zullen zijn, door daar gezamenlijk op te treden in het belang van de Unie. De Unie is geen partij bij deze Verdragen, maar heeft op dit vlak een exclusieve bevoegdheid.

Met het oog hierop dient de Commissie een voorstel in voor een standpunt van de Unie dat namens de Europese Unie moet worden uitgedrukt door de lidstaten die in december 2020 zitting hebben in de CND op de hervatte drieënzestigste zitting van de CND over het toevoegen van stoffen aan de lijsten bij het Verdrag inzake verdovende middelen en het Verdrag inzake psychotrope stoffen. Dit is de zesde keer dat de Commissie een dergelijk voorstel voor een standpunt van de Unie indient¹⁰. De Raad stelde de desbetreffende standpunten van de Unie vast¹¹, waardoor de EU op de vorige CND-vergaderingen met één stem kon spreken over het toevoegen van stoffen aan de internationale lijsten. De lidstaten die in de CND zitting hebben, stemden namelijk overeenkomstig het vastgestelde standpunt van de Unie.

4. RECHTSGRONDSLAG

4.1. Procedurele rechtsgrondslag

Artikel 218, lid 9, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) voorziet in de vaststelling van besluiten tot bepaling van “de standpunten die namens de Unie worden ingenomen in een krachtens een overeenkomst opgericht lichaam, wanneer dit lichaam handelingen met rechtsgevolgen vaststelt, met uitzondering van handelingen tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de overeenkomst”.

Artikel 218, lid 9, VWEU is van toepassing ongeacht of de Unie lid is van het betrokken lichaam dan wel partij is bij de betrokken overeenkomst¹². Het begrip “handelingen met rechtsgevolgen” omvat tevens handelingen die rechtsgevolgen hebben uit hoofde van de op het betrokken lichaam toepasselijke volkenrechtelijke bepalingen. Onder dit begrip vallen tevens instrumenten die volkenrechtelijk niet bindend zijn, maar die “beslissende invloed [kunnen hebben] op de inhoud van de regelgeving die de wetgever van de Unie vaststelt”¹³.

De CND is “een krachtens een overeenkomst opgericht lichaam” in de zin van dit artikel aangezien het gaat om een lichaam dat is opgericht door de Ecosoc, een orgaan van de Verenigde Naties, en specifieke taken heeft gekregen op grond van het Verdrag inzake verdovende middelen en het Verdrag inzake psychotrope stoffen.

De besluiten van de CND over het toevoegen van stoffen aan de lijsten zijn “handelingen met rechtsgevolgen” in de zin van artikel 218, lid 9, VWEU. Volgens het Verdrag inzake verdovende middelen en het Verdrag inzake psychotrope stoffen worden de besluiten van de CND automatisch van kracht, tenzij een partij het besluit binnen de voorgeschreven termijn ter beoordeling aan de Ecosoc heeft voorgelegd¹⁴. De besluiten van de Ecosoc daarover zijn definitief. De besluiten van de CND over het toevoegen van stoffen aan de lijsten hebben uit hoofde van het Unierecht ook rechtsgevolgen voor de rechtsorde van de EU aangezien zij

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

¹¹ Op respectievelijk 7 maart 2017, 27 februari 2018, 5 maart 2019 en 17 februari 2020 vastgesteld door de Raad.

¹² Arrest van het Hof van Justitie van 7 oktober 2014, Duitsland/Raad, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punt 64.

¹³ Arrest van het Hof van Justitie van 7 oktober 2014, Duitsland/Raad, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punten 61 tot en met 64.

¹⁴ Artikel 3, lid 7, van het Verdrag inzake verdovende middelen respectievelijk artikel 2, lid 7, van het Verdrag inzake psychotrope stoffen.

beslissende invloed kunnen hebben op de inhoud van de wetgeving van de EU, te weten Kaderbesluit 2004/757/JBZ van de Raad. Wijzigingen van de lijsten bij de verdragen hebben rechtstreekse gevolgen voor het toepassingsgebied van dit rechtsinstrument van de Unie.

De beoogde handeling strekt niet tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de overeenkomst.

De procedurele rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is derhalve artikel 218, lid 9, VWEU.

4.2. Materiële rechtsgrondslag

De materiële rechtsgrondslag voor een overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU vast te stellen besluit wordt in de eerste plaats bepaald door de doelstelling en de inhoud van de beoogde handeling ten aanzien waarvan namens de Unie een standpunt wordt ingenomen.

De doelstelling en de inhoud van de beoogde handeling hebben in de eerste plaats betrekking op illegale drugshandel.

De materiële rechtsgrondslag van het voorgestelde besluit is derhalve artikel 83, lid 1, VWEU, waarin illegale drugshandel vermeld wordt als een van de strafbare feiten met een grensoverschrijdende dimensie waarvoor het Europees Parlement en de Raad minimumvoorschriften kunnen vaststellen betreffende de bepaling van strafbare feiten en sancties.

4.3. Variabele geometrie

Denemarken is gebonden door Kaderbesluit 2004/757/JBZ van de Raad zoals van toepassing tot 22 november 2018, waarvan artikel 1 bepaalt dat onder “drugs” alle stoffen worden verstaan die onder het Verdrag inzake verdovende middelen of het Verdrag inzake psychotrope stoffen vallen.

Aangezien besluiten van de CND over het toevoegen van stoffen aan de lijsten gevolgen hebben voor de gemeenschappelijke regels op het gebied van illegale drugshandel waardoor Denemarken is gebonden, neemt Denemarken deel aan de aanneming van een besluit van de Raad tot bepaling van het namens de Unie bij het aannemen van die besluiten in te nemen standpunt.

4.4. Conclusie

De rechtsgrondslag voor dit voorstel is artikel 83, lid 1, VWEU, in samenhang met artikel 218, lid 9, VWEU.

5. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Geen gevolgen voor de begroting.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het namens de Europese Unie op de hervatte drieënzestigste zitting van de Commissie Verdovende Middelen in te nemen standpunt over het toevoegen van stoffen aan de lijsten die gehecht zijn aan het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen van 1961, zoals gewijzigd bij het Protocol van 1972, en aan het Verdrag inzake psychotrope stoffen van 1971

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 83, lid 1, in samenhang met artikel 218, lid 9,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Het Enkelvoudig Verdrag van de Verenigde Naties (VN) inzake verdovende middelen van 1961, zoals gewijzigd bij het Protocol van 1972¹, hierna het “Verdrag inzake verdovende middelen” genoemd, is op 8 augustus 1975 in werking getreden.
- (2) Overeenkomstig artikel 3 van het Verdrag inzake verdovende middelen kan de Commissie Verdovende Middelen besluiten bepaalde stoffen toe te voegen aan de aan dat Verdrag gehechte lijsten. Zij kan de lijsten alleen wijzigen in overeenstemming met de aanbevelingen van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO), maar zij kan ook besluiten de door de WHO aanbevolen wijzigingen niet aan te brengen.
- (3) Het VN-Verdrag inzake psychotrope stoffen van 1971, hierna het “Verdrag inzake psychotrope stoffen” genoemd², is op 16 augustus 1976 in werking getreden.
- (4) Overeenkomstig artikel 2 van het Verdrag inzake psychotrope stoffen kan de Commissie Verdovende Middelen op grond van aanbevelingen van de WHO besluiten bepaalde stoffen aan de aan dat Verdrag gehechte lijsten toe te voegen of daarvan af te voeren. Zij beschikt over een ruime discretionaire bevoegdheid om rekening te houden met economische, sociale, juridische, administratieve en andere factoren, maar mag niet willekeurig handelen.
- (5) Wijzigingen van de aan beide verdragen gehechte lijsten hebben directe gevolgen voor het toepassingsgebied van het Unierecht op het gebied van drugscontrole. Kaderbesluit 2004/757/JBZ van de Raad³ is van toepassing op de stoffen die zijn opgenomen in de lijsten bij die verdragen. Iedere wijziging van de lijsten bij die verdragen heeft dus rechtstreeks gevolgen voor de gemeenschappelijke regels van de Unie en wijzigt de strekking ervan, zoals bedoeld in artikel 3, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

¹ United Nations Treaty Series, vol. 978, nr. 14152.

² United Nations Treaty Series, vol. 1019, nr. 14956.

³ Kaderbesluit 2004/757/JBZ van de Raad van 25 oktober 2004 betreffende de vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van de illegale drugshandel (PB L 335 van 11.11.2004, blz. 8).

- (6) De Commissie Verdoovende Middelen zal op haar hervatte drieënzestigste zitting, op 3 en 4 december 2020 in Wenen, besluiten vaststellen betreffende cannabis en cannabisgerelateerde stoffen die reeds aan controle zijn onderworpen op grond van het Verdrag inzake verdoovende middelen of het Verdrag inzake psychotrope stoffen.
- (7) De Unie is geen partij bij de betrokken VN-Verdragen. Zij heeft de status van waarnemer in de Commissie Verdoovende Middelen, waarin in december 2020 twaalf lidstaten stemgerechtigd zijn⁴. Daarom is het noodzakelijk de lidstaten te machtigen om het standpunt van de Unie over het toevoegen van stoffen aan de lijsten bij het Verdrag inzake verdoovende middelen en aan het Verdrag inzake psychotrope stoffen uit te dragen, aangezien de besluiten betreffende het toevoegen van nieuwe stoffen aan de lijsten die aan die verdragen zijn gehecht, onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen.
- (8) De WHO heeft op 24 januari 2019⁵ zes aanbevelingen ingediend naar aanleiding van de kritische evaluatie van cannabis en cannabisgerelateerde stoffen die is uitgevoerd tijdens de 41e vergadering van het deskundigencomité inzake drugsafhankelijkheid (hierna “het WHO-deskundigencomité” genoemd). Deze aanbevelingen zijn niet gericht op het toestaan van recreatief gebruik van cannabis of cannabisgerelateerde stoffen.
- (9) Volgens de beoordeling van het WHO-deskundigencomité is het niet bijzonder waarschijnlijk dat **cannabis en cannabishars** negatieve effecten hebben die vergelijkbaar zijn met die van de andere stoffen op lijst IV van het Verdrag inzake verdoovende middelen. Bovendien hebben cannabispreparaten het therapeutisch potentieel aangetoond voor de behandeling van pijn en andere aandoeningen, zoals epilepsie en spasticiteit bij multiple sclerose.
- (10) De WHO was van mening dat cannabis en cannabishars zouden moeten worden geplaatst op een lijst met een controleniveau dat schade door het gebruik van cannabis voorkomt en tegelijkertijd geen belemmering vormt voor de toegang tot en het onderzoek naar en de ontwikkeling van cannabisgerelateerde preparaten voor medisch gebruik. De WHO heeft dan ook geconcludeerd dat de opname van cannabis en cannabishars in lijst IV niet in overeenstemming is met de criteria voor de opname van een geneesmiddel in lijst IV.
- (11) Die aanbeveling houdt geen wijziging in van het internationale controleniveau voor cannabis en cannabishars. De aanbeveling houdt naar behoren rekening met de wetenschappelijke ontwikkelingen op het gebied sinds cannabis en cannabishars voor het eerst in het Verdrag inzake verdoovende middelen werden opgenomen. De schrapping van cannabis en cannabishars uit lijst IV bij het Verdrag inzake verdoovende middelen zou gunstig zijn voor de bevordering van de collectieve kennis van zowel het therapeutische nut als mogelijk daarmee samenhangende schadelijke gevolgen van cannabis.
- (12) Daarom zou de Unie het standpunt moeten innemen dat cannabis en cannabishars uit lijst IV bij het Verdrag inzake verdoovende middelen moeten worden geschrapt.
- (13) Volgens de beoordeling van het WHO-deskundigencomité hebben **delta-9-tetrahydrocannabinol en zijn actieve stereo-isomeer dronabinol**, met name in

⁴ Vanaf 1 januari 2020 zijn de volgende 12 lidstaten stemgerechtigd lid van de CND: België, Duitsland, Frankrijk, Hongarije, Italië, Kroatië, Nederland, Oostenrijk, Polen, Spanje, Tsjechië en Zweden.

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

illegaal verkregen vormen met een hoge zuiverheid, een potentieel voor negatieve effecten, afhankelijkheid en misbruik dat ten minste even groot is als dat van cannabis, een stof die in lijst I bij het Verdrag inzake verdovende middelen is opgenomen. Een stof die kan leiden tot misbruik en negatieve effecten die vergelijkbaar zijn met die van een stof die reeds in een lijst bij het Verdrag inzake verdovende middelen is opgenomen, zou normaliter op dezelfde lijst als die stof worden geplaatst. Aangezien delta-9-tetrahydrocannabinol kan leiden tot misbruik dat vergelijkbaar is met dat van cannabis en daarmee vergelijkbare negatieve effecten heeft, voldoet het aan de criteria voor opname in lijst I bij het Verdrag inzake verdovende middelen.

- (14) Voorts heeft de WHO begrepen dat het opnemen van delta-9-tetrahydrocannabinol in hetzelfde verdrag en in dezelfde lijst als cannabis, d.w.z. lijst I bij het Verdrag inzake verdovende middelen, de uitvoering van de controlemaatregelen op grond van de verdragen in de lidstaten aanzienlijk zou vergemakkelijken. De WHO heeft derhalve aanbevolen om delta-9-tetrahydrocannabinol en zijn actieve stereo-isomeer dronabinol op te nemen in lijst I bij het Verdrag inzake verdovende middelen, en indien deze aanbeveling wordt aangenomen, te schrappen uit lijst II bij het Verdrag inzake psychotrope stoffen.
- (15) Die aanbeveling houdt geen wijziging in van het internationale controleniveau van delta-9-tetrahydrocannabinol en zijn actieve stereo-isomeer dronabinol. De aanbeveling kan de uitvoering van de controlemaatregelen in de lidstaten vergemakkelijken.
- (16) De Unie zou daarom het standpunt moeten innemen dat delta-9-tetrahydrocannabinol en zijn actieve stereo-isomeer dronabinol moeten worden opgenomen in lijst I bij het Verdrag inzake verdovende middelen en, indien deze aanbeveling wordt aangenomen, moeten worden geschrapt uit lijst II bij het Verdrag inzake psychotrope stoffen.
- (17) Volgens de beoordeling van het WHO-deskundigencomité heeft **tetrahydrocannabinol (isomeren van delta-9-tetrahydrocannabinol)**, dat in lijst I bij het Verdrag inzake psychotrope stoffen is opgenomen, geen misbruikpotentieel en geen negatieve effecten die vergelijkbaar zijn met die van delta-9-tetrahydrocannabinol, maar is het door de chemische gelijkenis van elk van de zes isomeren van delta-9-tetrahydrocannabinol zeer moeilijk om deze zes isomeren met behulp van standaardmethoden voor chemische analyse te onderscheiden van delta-9-tetrahydrocannabinol. Bovendien zou het opnemen van deze zes isomeren in hetzelfde verdrag en dezelfde lijst als delta-9-tetrahydrocannabinol, d.w.z. lijst I bij het Verdrag inzake verdovende middelen, de uitvoering van de internationale controle van delta-9-tetrahydrocannabinol vergemakkelijken en de lidstaten helpen bij de uitvoering van de controlemaatregelen op nationaal niveau. Daarom heeft de WHO aanbevolen dat tetrahydrocannabinol (isomeren van delta-9-tetrahydrocannabinol) aan lijst I bij het Verdrag inzake verdovende middelen wordt toegevoegd, mits de aanbeveling om dronabinol en zijn stereo-isomeren (delta-9-tetrahydrocannabinol) toe te voegen aan lijst I bij het Verdrag inzake verdovende middelen door de Commissie Verdovende Middelen (CND) wordt aangenomen, en, indien deze aanbeveling wordt aangenomen, uit lijst I bij het Verdrag inzake psychotrope stoffen wordt geschrapt.
- (18) Die aanbeveling houdt geen wijziging in van het internationale controleniveau van tetrahydrocannabinol (isomeren van delta-9-tetrahydrocannabinol). De aanbeveling is in overeenstemming met de beginselen van betere regelgeving en kan de uitvoering van de controlemaatregelen in de lidstaten vergemakkelijken.

- (19) De Unie zou daarom het standpunt moeten innemen dat tetrahydrocannabinol (isomeren van delta-9-tetrahydrocannabinol) moet worden toegevoegd aan lijst I bij het Verdrag inzake verdovende middelen, mits de aanbeveling om dronabinol en zijn stereo-isomeren (delta-9-tetrahydrocannabinol) toe te voegen aan lijst I bij het Verdrag inzake verdovende middelen door de CND wordt aangenomen, en, indien deze aanbeveling wordt aangenomen, moet worden geschrapt uit lijst I bij het Verdrag inzake psychotrope stoffen.
- (20) Om te waarborgen dat delta-9-tetrahydrocannabinol, zijn actieve stereo-isomeer dronabinol en tetrahydrocannabinol (isomeren van delta-9-tetrahydrocannabinol) op samenhangende wijze in de lijsten worden opgenomen en om het risico te vermijden dat een van die stoffen zowel in de lijsten bij het Verdrag inzake verdovende middelen als in de lijsten bij het Verdrag inzake psychotrope stoffen wordt opgenomen, moeten de lidstaten in een gezamenlijke stemming het standpunt van de Unie met betrekking tot deze stoffen kunnen uitdrukken.
- (21) Volgens de beoordeling van het WHO-deskundigencomité is de variabiliteit van de psychoactieve eigenschappen van **extracten en tincturen van cannabis**, zoals vermeld in het Verdrag inzake verdovende middelen, hoofdzakelijk te wijten aan het uiteenlopende gehalte aan delta-9-tetrahydrocannabinol in deze extracten en tincturen. Sommige extracten en tincturen van cannabis die geen psychoactieve eigenschappen hebben en overwegend cannabidiol bevatten, hebben veelbelovende therapeutische toepassingen. Het feit dat verschillende preparaten met een variabel gehalte aan delta-9-tetrahydrocannabinol aan controle zijn onderworpen in het kader van dezelfde rubriek “extracten en tincturen” binnen dezelfde lijst, is lastig voor de bevoegde autoriteiten die in de landen de controlemaatregelen uitvoeren. Gezien de definitie van preparaten die in het kader van het Verdrag inzake verdovende middelen wordt gegeven, kunnen alle producten die “extracten en tincturen” van cannabis zijn, ook gelden als “preparaten” van cannabis; indien gevolg wordt gegeven aan de aanbeveling van het deskundigencomité om dronabinol in lijst I bij het Verdrag inzake verdovende middelen op te nemen, kunnen de “extracten en tincturen” bovendien ook gelden als “preparaten” van dronabinol en zijn stereo-isomeren. Daarom beveelt de WHO aan dat extracten en tincturen uit lijst I bij het Verdrag inzake verdovende middelen worden geschrapt.
- (22) De informatie die de WHO na de uitvaardiging van die aanbeveling heeft gegeven⁶ en de analyse van de impact van de WHO-aanbevelingen door het Internationaal Comité van Toezicht op verdovende middelen (INCB)⁷ verduidelijken dat deze aanbeveling geen wijziging inhoudt van het internationale controleniveau van extracten en tincturen van cannabis en dat de aanbeveling naar verwachting evenmin gevolgen zal hebben voor de controle- en/of rapportageverplichtingen van de lidstaten. Door de wijziging zal er meer zekerheid zijn over de controle van producten die zijn afgeleid zonder het gebruik van een oplosmiddel, maar door toepassing van warmte en druk.
- (23) De Unie zou daarom haar stem moeten uitbrengen voor de aanbeveling “extracten en tincturen” te schrappen uit lijst I bij het Verdrag inzake verdovende middelen.

⁶ Zie de gecompileerde vragen en antwoorden per 26 november 2019 op 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, 15 juni 2020, Secretariaat van het INCB.

- (24) Volgens de beoordeling van het WHO-deskundigencomité komt **cannabidiol** voor in cannabis en cannabisbark, maar heeft het geen psychoactieve eigenschappen en geen potentieel voor misbruik en kan het niet tot afhankelijkheid leiden. Het heeft geen significante negatieve effecten. Bovendien is cannabidiol doeltreffend gebleken bij de beheersing van bepaalde behandelingsresistente epileptische stoornissen bij kinderen.
- (25) De WHO heeft opgemerkt dat geneesmiddelen zonder psychoactieve werking die vervaardigd worden als preparaten van de cannabisplant, sporenhoeveelheden delta-9-tetrahydrocannabinol zullen bevatten, en erkend dat het voor sommige lidstaten moeilijk kan zijn om chemische analyses van delta-9-tetrahydrocannabinol met een nauwkeurigheid van 0,15% uit te voeren. Derhalve heeft de WHO aanbevolen om aan lijst I bij het Verdrag inzake verdovende middelen de volgende voetnoot toe te voegen: “Preparaten die overwegend cannabidiol en ten hoogste 0,2% delta-9-tetrahydrocannabinol bevatten, worden niet aan internationale controle onderworpen.”
- (26) Die aanbeveling zou echter leiden tot een verlaging van het huidige controleniveau voor deze preparaten; de vaststelling van een grenswaarde van 0,2 % is niet voldoende door wetenschappelijk bewijs gestaafd; de formulering van de aanbeveling sluit niet uit dat de berekeningswijze van die 0,2 % niet op uiteenlopende wijze kan worden geïnterpreteerd; en de technische uitvoering van de maatregel zal moeilijk zijn om redenen van technische en administratieve capaciteit. De gedifferentieerde behandeling van cannabidiol ten opzichte van andere cannabinoïden is niet in overeenstemming met de bestaande structuur van de lijsten bij de overeenkomsten. De aanbeveling biedt in de huidige formulering niet de noodzakelijke rechtszekerheid en vormt voor cannabidiol geen deugdelijke oplossing.
- (27) De Unie zou daarom haar stem moeten uitbrengen tegen de aanbeveling dat een voetnoot betreffende “Preparaten die overwegend cannabidiol en niet meer dan 0,2 % delta-9-tetrahydrocannabinol bevatten” aan de vermelding voor cannabis en cannabisbark in lijst I bij het Verdrag inzake verdovende middelen wordt toegevoegd.
- (28) Aangezien cannabidiol toepassingen met grote toegevoegde waarde kan hebben, bv. in de gezondheidszorg, de cosmetische sector en de voedingsindustrie, en de industriële teelt van hennep over economisch en milieupotentieel beschikt, wordt de WHO uitgenodigd met spoed een herziene aanbeveling voor te stellen om het passende niveau van internationale controle voor cannabidiol voor te stellen, met inbegrip van de mogelijkheid om vrijstelling van die controle te verlenen.
- (29) Volgens de beoordeling door het WHO-deskundigencomité worden geneesmiddelen die delta-9-tetrahydrocannabinol bevatten, niet geassocieerd met misbruik- en afhankelijkheidsproblemen en worden zij niet voor niet-medische doeleinden gebruikt. Bovendien heeft de WHO erkend dat dergelijke preparaten zodanig zijn geformuleerd dat het niet waarschijnlijk is dat zij worden misbruikt en dat er geen aanwijzingen zijn dat er daadwerkelijk sprake is van misbruik of negatieve gevolgen die van zodanige aard zijn dat zij het huidige controleniveau dat bij lijst I bij het Verdrag inzake verdovende middelen hoort of het controleniveau dat bij lijst II bij het Verdrag inzake psychotrope stoffen hoort, rechtvaardigen. De WHO heeft derhalve aanbevolen dat **“preparaten verkregen hetzij door chemische synthese, hetzij als cannabispreparaat, samengesteld in de vorm van farmaceutische preparaten met één of meer andere bestanddelen, op zodanige wijze dat de delta-9-tetrahydrocannabinol er niet uit kan worden teruggewonnen op eenvoudige wijze of met een zodanige opbrengst dat er een gevaar voor de volksgezondheid ontstaat”**, aan lijst III bij het Verdrag inzake verdovende middelen worden toegevoegd.

- (30) De Engelstalige formulering van die aanbeveling betreffende “pharmaceutical preparations” is echter niet gebaseerd op een in het Verdrag inzake verdovende middelen gedefinieerde term. Deze aanbeveling kan bovendien extra regelgevingslasten inhouden voor de lidstaten, die de in deze aanbeveling gebruikte concepten moeten definiëren om de uniforme toepassing ervan te waarborgen en voor elk product moeten nagaan of al dan niet is voldaan aan de voorwaarde dat het niet “op eenvoudige wijze” kan worden teruggewonnen.
- (31) De Unie zou daarom haar stem moeten uitbrengen tegen de aanbeveling dat “preparaten verkregen hetzij door chemische synthese, hetzij als cannabispreparaat, samengesteld in de vorm van farmaceutische preparaten met één of meer andere bestanddelen, op zodanige wijze dat de delta-9-tetrahydrocannabinol (dronabinol) er niet uit kan worden teruggewonnen op eenvoudige wijze of met een zodanige opbrengst dat er een gevaar voor de volksgezondheid ontstaat” aan lijst III bij het Verdrag inzake verdovende middelen worden toegevoegd.
- (32) Het is wenselijk het standpunt te bepalen dat namens de Unie moet worden ingenomen in de Commissie Verdovende Middelen, aangezien de besluiten over de opname van cannabis en cannabisgerelateerde stoffen in de lijsten bij de desbetreffende VN-verdragen een beslissende invloed zullen kunnen hebben op de inhoud van het recht van de Unie, te weten Kaderbesluit 2004/757/JBZ.
- (33) Het standpunt van de Unie zal tot uiting worden gebracht door de gezamenlijk optredende lidstaten die lid zijn van de Commissie Verdovende Middelen.
- (34) Denemarken is gebonden door Kaderbesluit 2004/757/JBZ en neemt derhalve deel aan de vaststelling en toepassing van dit besluit.
- (35) Ierland is gebonden door Kaderbesluit 2004/757/JBZ en neemt derhalve deel aan de vaststelling en toepassing van dit besluit,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Het namens de Unie in te nemen standpunt in de hervatte drieënzestigste zitting van de Commissie Verdovende Middelen op 3 en 4 december 2020, waarop dat orgaan besluiten dient te nemen over de toevoeging of schrapping van stoffen aan of uit de lijsten bij het Enkelvoudig Verdrag van de Verenigde Naties inzake verdovende middelen van 1961, zoals gewijzigd bij het Protocol van 1972, en bij het Verdrag van de Verenigde Naties inzake psychotrope stoffen van 1971, wordt uiteengezet in de bijlage bij dit besluit.

Artikel 2

Het in artikel 1 bedoeld standpunt wordt tot uiting gebracht door de gezamenlijk optredende lidstaten die lid zijn van de Commissie Verdovende Middelen.

Artikel 3

Dit besluit is gericht tot de lidstaten, overeenkomstig de Verdragen.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*