

Brussel, 12.12.2019
COM(2019) 624 final

2019/0274 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het namens de Europese Unie op de drieënzestigste zitting van de Commissie Verdovende Middelen in te nemen standpunt over het opnemen van stoffen in 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 63e zitting van de Commissie Verdovende Middelen in te nemen standpunt over het opnemen van stoffen in 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 63e zitting van de Commissie Verdovende Middelen zal plaatsvinden van 2 tot en met 6 maart 2020.

2. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

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

Het Enkelvoudig Verdrag van de Verenigde Naties (VN) inzake verdovende middelen van 1961¹, zoals gewijzigd bij het Protocol van 1972, hierna het “Verdrag inzake verdovende middelen” genoemd, 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 1971², hierna het “Verdrag inzake psychotrope stoffen” genoemd, is een internationaal controlesysteem voor psychotrope stoffen ingesteld. Het Verdrag inzake psychotrope stoffen is tot stand gekomen naar aanleiding van de vergroting van de omvang en de diversiteit van het drugsgebruik. 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, maar de Unie is dat niet.

2.2. Commissie Verdovende Middelen

De Commissie Verdovende Middelen (Commission on Narcotic Drugs – CND) is een commissie van de Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties (Ecosoc), waarvan de taken en bevoegdheden onder meer in het Verdrag inzake verdovende middelen en het Verdrag inzake psychotrope stoffen zijn vastgelegd. Zij bestaat uit 53 lidstaten van de VN die door de Ecosoc zijn gekozen. In maart 2020 zullen 13 EU-lidstaten stemgerechtigd lid van de CND zijn³. 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 Met ingang van 1 januari 2020 zullen de volgende 13 lidstaten stemgerechtigd lid van de CND zijn: België, Duitsland, Frankrijk, Hongarije, Italië, Kroatië, Nederland, Oostenrijk, Polen, Spanje, Tsjechië, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

2.3. Voorgenomen handeling 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 aanbevelingen⁴ ingediend op basis van de kritische evaluatie van cannabis en cannabisgerelateerde stoffen die is uitgevoerd tijdens de 41e vergadering van het deskundigencomité inzake drugsafhankelijkheid.

Het is mogelijk dat op de agenda van de 63e zitting van de CND, die van 2 tot en met 6 maart 2020 in Wenen plaatsvindt, een punt zal staan over de aanneming van besluiten betreffende het opnemen van deze stoffen in de lijsten bij de twee VN-verdragen.

3. NAMENS DE UNIE IN TE NEMEN STANDPUNT

Wijzigingen van de aan beide VN-verdragen gehechte lijsten hebben ten aanzien van alle lidstaten rechtstreekse gevolgen voor het toepassingsgebied van het Unierecht op het gebied van drugscontrole. In 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 drugshandel⁵, hierna “het kaderbesluit” genoemd, wordt bepaald dat voor de toepassing van het kaderbesluit onder “drug” de stoffen worden verstaan die onder het Verdrag inzake verdovende middelen of het Verdrag inzake psychotrope stoffen vallen, alsmede alle in de bijlage bij het kaderbesluit opgenomen stoffen. Het kaderbesluit is derhalve van toepassing op de stoffen die zijn opgenomen in de lijsten bij het Verdrag inzake verdovende middelen en het Verdrag inzake psychotrope stoffen. Dat wil zeggen dat elke wijziging van de aan die verdragen gehechte lijsten rechtstreeks gevolgen heeft voor de gemeenschappelijke regels van de Unie en de strekking ervan wijzigt, zoals bedoeld in artikel 3, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Dit geldt ongeacht of de betrokken stof al 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 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;

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

⁵ 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).

- **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 gebaseerd op 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 mandaat⁶. 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. Als alternatief pleit het voorstel van de Commissie ervoor dat de EU-lidstaten zich onthouden van stemming over deze aanbevelingen en de WHO om een nadere beoordeling verzoeken.

Het is noodzakelijk dat de Raad het standpunt van de Unie vaststelt met het oog op de CND-zitting waarop een besluit zal moeten worden genomen over het opnemen van stoffen in de lijsten. Dat standpunt zou, gezien de beperkingen die inherent zijn aan de waarnemersstatus van de Unie, moeten worden uitgedragen door de lidstaten die in maart 2020 lid zullen zijn van de CND en daar gezamenlijk zullen optreden in het belang van de Unie. De Unie is geen partij bij deze verdragen, maar heeft op dit gebied exclusieve bevoegdheid.

Met het oog hierop dient de Commissie een voorstel in voor een standpunt van de Unie dat op de 63e zitting van de CND namens de Europese Unie moet worden ingenomen door de lidstaten die in maart 2020 lid zullen zijn van de CND, betreffende het opnemen van stoffen aan de lijsten bij het Verdrag inzake verdovende middelen en het Verdrag inzake psychotrope stoffen. Dit is de vierde keer dat de Commissie een dergelijk voorstel voor een standpunt van

⁶ Zie de gecompileerde vragen en antwoorden per 26 november op https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Scheduling_Resource_Material/Cannabis/Consultations_with_WHO_Questions_and_Answers_26_November_2019.pdf

de Unie indient⁷. De Raad heeft die standpunten van de Unie⁸ vastgesteld, waardoor de EU op de vorige CND-vergaderingen met één stem kon spreken over het opnemen van stoffen op de internationale lijsten. De lidstaten die in de CND zitting hebben, stemden namelijk overeenkomstig het vastgestelde standpunt van de Unie in met het opnemen van de betrokken stoffen in de lijsten.

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 of partij is bij de betrokken overeenkomst⁹. Het begrip *“handelingen met rechtsgevolgen”* omvat handelingen die rechtsgevolgen hebben uit hoofde van de op het betrokken lichaam toepasselijke internationaalrechtelijke bepalingen. Het omvat tevens instrumenten die internationaalrechtelijk niet bindend zijn, maar die een *“beslissende invloed [kunnen hebben] op de inhoud van de regelgeving die de wetgever van de Unie vaststelt”*¹⁰.

De CND is “een krachtens een overeenkomst opgericht lichaam” in de zin van dit artikel, aangezien het om een lichaam gaat dat is ingesteld door de Ecosoc, een orgaan van de Verenigde Naties, en dat 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 opnemen van stoffen in 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 voor een hernieuwd onderzoek aan de Ecosoc heeft voorgelegd¹¹. De besluiten van de Ecosoc daarover zijn definitief. De besluiten van de CND over het opnemen van stoffen in de lijsten hebben uit hoofde van het Unierecht ook rechtsgevolgen voor de rechtsorde van de EU, aangezien zij een beslissende invloed kunnen hebben op de inhoud van de EU-wetgeving, te weten Kaderbesluit 2004/757/JBZ van de Raad. Wijzigingen van de lijsten bij de verdragen hebben directe gevolgen voor het toepassingsgebied van dit rechtsinstrument van de EU.

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.

⁷ COM(2017) 72 final, COM(2018) 31 final en COM(2018) 862 final. Er zij op gewezen dat de Commissie tegelijkertijd een afzonderlijk voorstel indient over het opnemen van nieuwe psychoactieve stoffen in de lijsten.

⁸ Door de Raad vastgesteld op respectievelijk 7 maart 2017, 27 februari 2018 en 5 maart 2019.

⁹ Arrest van het Hof van Justitie van 7 oktober 2014, Duitsland/Raad, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punt 64.

¹⁰ 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.

¹¹ Artikel 3, lid 7, van het Verdrag inzake verdovende middelen en artikel 2, lid 7, van het Verdrag inzake psychotrope stoffen.

4.2. Materiële rechtsgrondslag

De materiële rechtsgrondslag voor een overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU te nemen 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 betreffende de bepaling van strafbare feiten en sancties kunnen vaststellen.

4.3. Variabele geometrie

Overeenkomstig artikel 10, lid 4, van het aan de Verdragen gehechte Protocol (nr. 36) betreffende de overgangsbepalingen heeft het Verenigd Koninkrijk te kennen gegeven dat het de bevoegdheden van de Commissie en van het Hof van Justitie met betrekking tot de handelingen van de Unie op het gebied van de politieke samenwerking en de justitiële samenwerking in strafzaken die voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zijn vastgesteld, niet alle aanvaardt. Als gevolg daarvan is Kaderbesluit 2004/757/JBZ van de Raad met ingang van 1 december 2014 niet langer van toepassing op het Verenigd Koninkrijk¹².

Aangezien besluiten van de CND over het opnemen van stoffen in de lijsten geen gevolgen hebben voor de gemeenschappelijke regels op het gebied van illegale drugshandel waardoor het Verenigd Koninkrijk is gebonden, neemt deze lidstaat niet deel aan de vaststelling van het besluit van de Raad tot bepaling van het namens de Unie bij het vaststellen van die besluiten in te nemen standpunt¹³.

Denemarken is gebonden door Kaderbesluit 2004/757/JBZ van de Raad zoals van toepassing tot en met 21 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 opnemen van stoffen in de lijsten gevolgen hebben voor de gemeenschappelijke regels op het gebied van illegale drugshandel waardoor Denemarken is gebonden, neemt deze lidstaat deel aan de vaststelling van het besluit van de Raad tot bepaling van het namens de Unie bij het vaststellen van die besluiten in te nemen standpunt.

¹² Zie punt 29 van de Lijst van handelingen van de Unie op het gebied van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken die zijn vastgesteld voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon en die vanaf 1 december 2014 niet langer van toepassing zijn op het Verenigd Koninkrijk, uit hoofde van artikel 10, lid 4, tweede zin, van Protocol nr. 36 betreffende de overgangsbepalingen (PB C 430 van 1.12.2014, blz. 17).

¹³ Dit voorstel betreft het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen tijdens een bijeenkomst die zal plaatsvinden na de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Unie, tenzij het Verenigd Koninkrijk verzoekt om een vierde verlenging van de termijn bedoeld in artikel 50 van het Verdrag en de Europese Raad (artikel 50) daarmee met eenparigheid van stemmen instemt. Op het tijdstip dat de Commissie haar voorstel vaststelt, is het Verenigd Koninkrijk echter nog een lidstaat. Daarom hebben bijvoorbeeld verwijzingen naar “lidstaten” die lid zijn van de Commissie Verdovende Middelen e.d. ook betrekking op het Verenigd Koninkrijk.

4.4. Conclusie

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

5. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Er zijn geen gevolgen voor de begroting.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het namens de Europese Unie op de drieënzestigste zitting van de Commissie Verdovende Middelen in te nemen standpunt over het opnemen van stoffen in 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 lijsten die aan dat Verdrag zijn gehecht. 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”² genoemd, 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 toe te voegen aan de lijsten die aan dat Verdrag zijn gehecht of, stoffen 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 naar willekeur handelen.
- (5) Wijzigingen van de aan beide verdragen gehechte lijsten hebben directe gevolgen voor het toepassingsgebied van het Unierecht inzake drugscontrole. Kaderbesluit 2004/757/JBZ van de Raad³ is van toepassing op de stoffen die in de lijsten bij deze overeenkomsten zijn opgenomen. Iedere wijziging van de aan die verdragen gehechte lijsten heeft dus rechtstreeks gevolgen voor de gemeenschappelijke regels van de Unie

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).

en wijzigt de strekking ervan, zoals bedoeld in artikel 3, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

- (6) De Commissie Verdovende Middelen zal op haar drieënzestigste zitting, die van 2 tot en met 6 maart 2020 in Wenen zal plaatsvinden, besluiten vaststellen betreffende cannabis en cannabisgerelateerde stoffen die reeds aan controle zijn onderworpen op grond van het Verdrag inzake verdovende 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 Verdovende Middelen, waarvan in maart 2020 dertien lidstaten stemgerechtigd lid zullen zijn⁴. Daarom is het noodzakelijk dat de Raad de lidstaten machtigt om het standpunt van de Unie over het toevoegen van stoffen aan de lijsten die zijn gehecht aan het Verdrag inzake verdovende 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 betreffende cannabis en cannabisgerelateerde stoffen op 24 januari 2019 zes aanbevelingen ingediend⁵ naar aanleiding van de kritische evaluatie die is uitgevoerd tijdens de 41e vergadering van het WHO-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 verdovende 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) Deze aanbeveling houdt geen wijziging in van het internationale controleniveau voor cannabis en cannabishars, aangezien deze stoffen ook in lijst I bij het Verdrag inzake verdovende middelen zullen worden gehandhaafd. De aanbeveling houdt naar behoren rekening met de wetenschappelijke ontwikkelingen op het gebied sinds cannabis en cannabishars voor het eerst in het Verdrag inzake verdovende middelen werden opgenomen. Het schrappen van cannabis en van cannabishars uit lijst IV van het Verdrag inzake verdovende middelen zou gunstig zijn voor de bevordering van de collectieve kennis van zowel het therapeutische nut als mogelijk daarmee samenhangende schadelijke gevolgen van cannabis.

⁴ Met ingang van 1 januari 2020 zullen de volgende 13 lidstaten stemgerechtigd lid van de CND zijn: België, Duitsland, Frankrijk, Hongarije, Italië, Kroatië, Nederland, Oostenrijk, Polen, Spanje, Tsjechië, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

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

- (12) Daarom zouden de lidstaten het standpunt moeten innemen dat cannabis en cannabischors moeten worden geschrapt van lijst IV bij het Verdrag inzake verdovende middelen.
- (13) Volgens de beoordeling van het WHO-deskundigencomité hebben **delta-9-tetrahydrocannabinol en zijn actieve stereo-isomeer dronabinol**, met name in 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 leidt niet tot een wijziging van het internationale controleniveau van delta-9-tetrahydrocannabinol en zijn actieve stereo-isomeer dronabinol. Zij kan eveneens de uitvoering van de controlemaatregelen in de lidstaten vergemakkelijken.
- (16) De lidstaten zouden 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. Als alternatief zou de aanbeveling niet in stemming moeten worden gebracht en zou de WHO om een nadere beoordeling moeten worden verzocht.
- (17) Volgens de beoordeling van het comité van deskundigen van de WHO heeft **tetrahydrocannabinol (isomeren van delta-9-tetrahydrocannabinol)**, dat is opgenomen in lijst I bij het Verdrag inzake psychotrope stoffen, 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. De WHO heeft derhalve aanbevolen dat tetrahydrocannabinol (isomeren van delta-9-tetrahydrocannabinol) wordt toegevoegd aan lijst I bij het Verdrag inzake verdovende middelen, onder voorbehoud van de goedkeuring door de Commissie Verdovende Middelen (CND) van de aanbeveling om dronabinol en zijn stereo-isomeren (delta-9-tetrahydrocannabinol) aan lijst I bij het

Verdrag inzake verdoovende middelen toe te voegen, en, indien die aanbeveling wordt aangenomen, te schrappen uit lijst I bij het Verdrag inzake psychotrope stoffen.

- (18) Die aanbeveling leidt niet tot een wijziging van het internationale controleniveau van tetrahydrocannabinol (isomeren van delta-9-tetrahydrocannabinol). Zij kan eveneens de uitvoering van de controlemaatregelen in de lidstaten vergemakkelijken.
- (19) De lidstaten zouden derhalve het standpunt moeten innemen dat tetrahydrocannabinol (isomeren van delta-9-tetrahydrocannabinol) moet worden toegevoegd aan lijst I bij het Verdrag inzake verdoovende middelen, onder voorbehoud van de goedkeuring door de CND van de aanbeveling om dronabinol en zijn stereo-isomeren (delta-9-tetrahydrocannabinol) aan lijst I bij het Verdrag inzake verdoovende middelen toe te voegen, en, indien die aanbeveling wordt aangenomen, moet worden geschrapt uit lijst I bij het Verdrag inzake psychotrope stoffen. Als alternatief zou de aanbeveling niet in stemming moeten worden gebracht en zou de WHO om een nadere beoordeling moeten worden verzocht.
- (20) 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 verdoovende 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 de controlemaatregelen in de afzonderlijke landen uitvoeren. Gezien de definitie van preparaten die in het kader van het Verdrag inzake verdoovende 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 verdoovende 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 de vermelding “extracten en tincturen” te schrappen uit lijst I bij het Verdrag inzake verdoovende middelen.
- (21) Niettegenstaande de uitleg die de WHO na de uitvaardiging van die aanbeveling heeft gegeven, is er uit het oogpunt van de volksgezondheid geen duidelijke reden voor, en is het moeilijk om de gevolgen ervan ten volle te beoordelen, onder meer wat de volledigheid van het internationale controlesysteem betreft.
- (22) De lidstaten zouden daarom het standpunt moeten innemen dat deze aanbeveling niet in stemming moet worden gebracht en dat de WHO om een nadere beoordeling moet worden verzocht.
- (23) Volgens de beoordeling van het WHO-deskundigencomité komt **cannabidiol** voor in cannabis en cannabisblosses, 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.
- (24) 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.”

- (25) Deze aanbeveling zou echter leiden tot een verlaging van het huidige controleniveau voor deze preparaten; bovendien wordt de vaststelling van een THC-grenswaarde voor preparaten die overwegend cannabidiol bevatten, niet door wetenschappelijk bewijs gestaafd, en sluit de formulering van de aanbeveling mogelijke uiteenlopende interpretaties van de berekeningswijze van zo'n grenswaarde niet uit. De gedifferentieerde behandeling van cannabidiol ten opzichte van andere cannabinoïden is niet gerechtvaardigd en is niet in overeenstemming met de bestaande structuur van de lijsten bij de overeenkomsten.
- (26) De lidstaten zouden daarom het standpunt moeten innemen dat deze aanbeveling niet in stemming moet worden gebracht en dat de WHO om een nadere beoordeling moet worden verzocht.
- (27) 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, 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.
- (28) Deze aanbeveling kan echter extra regelgevingslasten voor de lidstaten met zich meebrengen. Bovendien is het gebruik in de aanbeveling van de Engelstalige formulering “pharmaceutical preparations” niet gebaseerd op een in het Verdrag inzake verdovende middelen gedefinieerde term en is deze formulering mogelijk niet verenigbaar met de EU-terminologie zoals die voorkomt in de Engelstalige versie van Richtlijn 2001/83 van het Europees Parlement en de Raad van 6 november 2001 tot vaststelling van een communautair wetboek betreffende geneesmiddelen voor menselijk gebruik⁶.
- (29) De lidstaten zouden daarom hun 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. Als alternatief zou die

⁶

PB 311 van 28.11.2001, blz. 67.

aanbeveling niet in stemming moeten worden gebracht en zou de WHO om een nadere beoordeling moeten worden verzocht.

- (30) Het is wenselijk het standpunt te bepalen dat namens de Unie moet worden ingenomen in de Commissie voor 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.
- (31) Het standpunt van de Unie zal tot uiting worden gebracht door de gezamenlijk optredende lidstaten die lid zijn van de Commissie Verdovende Middelen.
- (32) Denemarken is gebonden door Kaderbesluit 2004/757/JBZ, zoals die van toepassing is tot en met 21 november 2018, en neemt derhalve deel aan de vaststelling en toepassing van dit besluit.
- (33) Ierland is gebonden door Kaderbesluit 2004/757/JBZ en neemt derhalve deel aan de vaststelling en toepassing van dit besluit.
- (34) Het Verenigd Koninkrijk is niet gebonden door Kaderbesluit 2004/757/JBZ en neemt derhalve niet deel aan de vaststelling van dit besluit, is erdoor niet gebonden en is niet onderworpen aan de toepassing ervan,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Het namens de Unie in te nemen standpunt in de van 2 tot en met 6 maart 2020 te houden drieënzestigste zitting van de Commissie Verdovende Middelen, waarop dat orgaan besluiten dient te nemen over de toevoeging van stoffen aan 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, wordt uiteengezet in de bijlage bij dit besluit.

Artikel 2

Het in artikel 1 bedoelde 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*