



Bruxelas, 16.12.2021
COM(2021) 807 final

2021/0417 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

relativa à posição a tomar, em nome da União Europeia, na sexagésima quinta sessão da Comissão dos Estupefacientes, sobre as substâncias a incluir nas listas da Convenção Única sobre os Estupefacientes de 1961, alterada pelo Protocolo de 1972, e da Convenção sobre as Substâncias Psicotrópicas de 1971

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. OBJETO DA PROPOSTA

A presente proposta diz respeito à decisão que estabelece a posição a tomar, em nome da União, na 65.^a sessão da Comissão dos Estupefacientes, sobre as substâncias a incluir nas listas da Convenção Única sobre os Estupefacientes das Nações Unidas de 1961, alterada pelo Protocolo de 1972, e da Convenção sobre as Substâncias Psicotrópicas das Nações Unidas de 1971. A 65.^a sessão da Comissão dos Estupefacientes deverá realizar-se de 14 a 18 de março de 2022.

2. CONTEXTO DA PROPOSTA

2.1. Convenção Única sobre os Estupefacientes das Nações Unidas de 1961, alterada pelo Protocolo de 1972, e Convenção sobre as Substâncias Psicotrópicas das Nações Unidas de 1971

A Convenção Única sobre os Estupefacientes das Nações Unidas de 1961, alterada pelo Protocolo de 1972 (a seguir designada «Convenção sobre os Estupefacientes»)¹, visa lutar contra a toxicodependência através de uma ação coordenada a nível internacional. Existem duas formas de intervenção e controlo que funcionam em conjunto. A primeira visa limitar a detenção, utilização, comércio, distribuição, importação, exportação, fabrico e produção de estupefacientes exclusivamente a fins médicos e científicos. A segunda visa combater o tráfico de estupefacientes através da cooperação internacional, impedindo e dissuadindo as atividades dos traficantes de droga.

A Convenção sobre as Substâncias Psicotrópicas das Nações Unidas de 1971 (a seguir designada por «Convenção sobre as Substâncias Psicotrópicas»)² estabelece um sistema de controlo internacional das substâncias psicotrópicas. Esta convenção representou uma reação à diversificação e ao alargamento do espectro de drogas ilícitas, tendo introduzido controlos sobre uma série de drogas sintéticas em função da sua potencial utilização abusiva, por um lado, e do seu valor terapêutico, por outro.

Todos os Estados-Membros da UE são partes nestas convenções, contrariamente à União.

2.2. Comissão dos Estupefacientes

A Comissão dos Estupefacientes (CND) é uma comissão do Conselho Económico e Social das Nações Unidas (ECOSOC). As suas funções e competências estão definidas, nomeadamente, nas duas convenções. É constituída por 53 Estados membros das Nações Unidas eleitos pelo ECOSOC. Em março de 2022, onze Estados-Membros da UE serão membros da CND com direito de voto³. A União tem o estatuto de observador na CND.

2.3. Ato previsto da Comissão dos Estupefacientes

A CND altera regularmente as listas das substâncias anexas às convenções com base nas recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS), que é aconselhada pelo seu Comité de Peritos em Toxicodependência.

¹ Nações Unidas, Tratados, vol. 978, p. 14152.

² Nações Unidas, Tratados, vol. 1019, p. 14956.

³ Alemanha, Áustria, Bélgica, Eslovénia, Espanha, França, Hungria, Itália, Países Baixos, Polónia e Suécia.

Em 18 de novembro de 2021, a OMS recomendou ao secretário-geral das Nações Unidas⁴ que acrescentasse às listas das convenções acima referidas três das substâncias que foram objeto de uma análise crítica pelo seu Comité de Peritos em Toxicodependência.

A CND, na sua 65.^a sessão, que se realizará em Viena de 12 a 18 de março de 2022, será chamada a adotar decisões relativas à inclusão destas substâncias nas listas das convenções.

3. POSIÇÃO A ADOTAR EM NOME DA UNIÃO

As alterações nas listas das convenções têm uma incidência direta sobre o âmbito de aplicação do direito da União no domínio do controlo das drogas para todos os Estados-Membros. O artigo 1.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2004/757/JAI do Conselho, de 25 de outubro de 2004, que adota regras mínimas quanto aos elementos constitutivos das infrações penais e às sanções aplicáveis no domínio do tráfico ilícito de droga⁵ (a seguir designada «Decisão-Quadro») estabelece que, para efeitos da Decisão-Quadro, se entende por «droga» qualquer substância abrangida pela Convenção sobre os Estupefacientes ou pela Convenção sobre as Substâncias Psicotrópicas e qualquer substância enumerada no anexo da Decisão-Quadro. Por conseguinte, a Decisão-Quadro é aplicável às substâncias incluídas nas listas da Convenção sobre os Estupefacientes e nas listas da Convenção sobre as Substâncias Psicotrópicas. Deste modo, qualquer alteração das listas anexas às referidas convenções afeta diretamente as regras comuns da UE e altera o âmbito das mesmas, em conformidade com o artigo 3.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), independentemente de a substância em causa ser objeto de controlo na União⁶.

As três substâncias (brorfina, metonitazeno, eutilona) recomendadas pela OMS para controlo internacional são objeto de um controlo aprofundado⁷ por parte do Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência.

A Comissão preconiza, na sua proposta de posição da União, apoiar as recomendações da OMS, uma vez que estas são conformes com o estado atual dos conhecimentos científicos. No que diz respeito a estas novas substâncias psicoativas, a sua inclusão nas listas das convenções é igualmente apoiada pelas informações disponíveis na base de dados europeia sobre as novas drogas do Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência.

É necessário que o Conselho estabeleça a posição que a União deve tomar na reunião da CND quando esta for chamada a decidir sobre a inclusão de substâncias nas listas das convenções. Devido às limitações intrínsecas ao estatuto de observador da União, tal posição deve ser expressa pelos Estados-Membros que serão membros da CND em março de 2022, agindo conjuntamente no interesse da União na referida comissão. A União não é parte nestas convenções, mas tem competência exclusiva neste domínio.

⁴ https://cdn.who.int/media/docs/default-source/controlled-substances/unsg-expert-committee-on-drug-dependence.pdf?sfvrsn=d608e00c_5

⁵ JO L 335 de 11.11.2004, p. 8, com a redação que lhe foi dada pela Diretiva (UE) 2017/2103 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de novembro de 2017, que altera a Decisão-Quadro 2004/757/JAI do Conselho a fim de incluir novas substâncias psicoativas na definição de droga e revoga a Decisão 2005/387/JAI do Conselho, JO L 305 de 21.11.2017, p. 12.

⁶ Ver o anexo da Decisão-Quadro.

⁷ Para mais informações sobre as implicações do controlo intensivo, ver <https://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/12213/downloads/Guidance%20Note%206-%20Intensive%20monitoring.pdf>.

Para esse efeito, a Comissão propõe uma posição da União, que deve ser expressa pelos Estados-Membros que serão membros da CND em março de 2022, em nome da União Europeia, na 65.ª sessão da CND sobre a inclusão de substâncias nas listas da Convenção sobre os Estupefacientes e da Convenção sobre as Substâncias Psicotrópicas. Esta é a sétima vez que a Comissão apresenta uma proposta de posição da União⁸. O Conselho adotou as posições da União⁹, tendo assim permitido à UE exprimir-se a uma só voz nas sessões anteriores da CND relativas à inclusão de substâncias nas listas a nível internacional, dado que os Estados-Membros que participam na CND votaram a favor dessa inclusão, em consonância com as posições da União adotadas¹⁰.

4. BASE JURÍDICA

4.1. Base jurídica processual

O artigo 218.º, n.º 9, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) prevê a adoção de decisões que definam «*as posições a tomar em nome da União numa instância criada por um acordo, quando essa instância for chamada a adotar atos que produzam efeitos jurídicos, com exceção dos atos que completem ou alterem o quadro institucional do acordo*».

O artigo 218.º, n.º 9, do TFUE é aplicável, independentemente de a União ser ou não membro da instância ou parte no acordo em questão¹¹. A noção de «*atos que produzam efeitos jurídicos*» inclui os atos que produzem efeitos jurídicos por força das normas do direito internacional que regulam a instância em questão. Inclui também os instrumentos que não têm efeito vinculativo por força do direito internacional, mas que «*tendem a influenciar de forma determinante o conteúdo da regulamentação adotada pelo legislador da União*»¹².

A CND é uma «instância criada por um acordo», na aceção deste artigo, dado que se trata de um organismo estabelecido pelo ECOSOC, um órgão das Nações Unidas, e que lhe foram atribuídas tarefas específicas no âmbito da Convenção sobre os Estupefacientes e da Convenção sobre as Substâncias Psicotrópicas.

As decisões da CND sobre as substâncias a incluir nas listas são «atos que produzem efeitos jurídicos», na aceção do artigo 218.º, n.º 9, do TFUE. De acordo com a Convenção sobre os Estupefacientes e a Convenção sobre as Substâncias Psicotrópicas, as decisões da CND tornam-se automaticamente vinculativas, exceto se uma parte tiver solicitado o seu reexame ao ECOSOC no prazo previsto¹³. As decisões do ECOSOC sobre a matéria são definitivas. As decisões da CND em matéria de substâncias a incluir nas listas produzem igualmente efeitos jurídicos na ordem jurídica da UE por força do direito da União, dado que podem influenciar de forma determinante o conteúdo da legislação da UE, nomeadamente a Decisão-Quadro 2004/757/JAI do Conselho. As alterações nas listas das convenções têm repercussões diretas sobre o âmbito de aplicação deste instrumento jurídico da UE.

⁸ COM(2017) 72 final; COM(2018) 31 final; COM(2018) 862 final; COM(2019) 631 final; COM(2019) 624 final; COM(2020) 659 final e COM(2020) 814 final.

⁹ Adotadas pelo Conselho em 7 de março de 2017, em 27 de fevereiro de 2018, em 5 de março de 2019, em 11 de fevereiro de 2020, em 17 de novembro de 2020 e em 8 de março de 2021, respetivamente.

¹⁰ Com uma única exceção, que é objeto de um procedimento de infração em curso.

¹¹ Acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de outubro de 2014 no processo C-399/12, Alemanha/Conselho, ECLI:EU:C:2014:2258, n.º 64.

¹² Acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de outubro de 2014 no processo C-399/12, Alemanha/Conselho, ECLI:EU:C:2014:2258, n.ºs 61 a 64.

¹³ Artigo 3.º, n.º 7, da Convenção sobre os Estupefacientes; artigo 2.º, n.º 7, da Convenção sobre as Substâncias Psicotrópicas.

O ato previsto não completa nem altera o quadro institucional do Acordo.

Por conseguinte, a base jurídica processual da decisão proposta é o artigo 218.º, n.º 9, do TFUE.

4.2. Base jurídica material

A base jurídica material para a adoção de uma decisão ao abrigo do artigo 218.º, n.º 9, do TFUE depende essencialmente do objetivo e do conteúdo do ato previsto em relação ao qual é tomada uma posição em nome da União.

O principal objetivo e o conteúdo do ato previsto estão relacionados com o tráfico ilícito de droga.

Consequentemente, a base jurídica material da proposta de decisão é o artigo 83.º, n.º 1, do TFUE, que identifica o tráfico ilícito de droga como um dos crimes com particular dimensão transnacional e habilita o Parlamento Europeu e o Conselho a estabelecerem regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções no domínio do tráfico ilícito de droga.

4.3. Geometria variável

A Dinamarca está vinculada pela Decisão-Quadro 2004/757/JAI do Conselho, aplicável até 21 de novembro de 2018, que estabelece, no artigo 1.º, que se entende por «droga» qualquer substância abrangida pela Convenção sobre os Estupefacientes ou pela Convenção sobre as Substâncias Psicotrópicas.

Uma vez que as decisões da CND em matéria de substâncias a incluir nas listas afetam as normas comuns no domínio do tráfico de droga que vinculam a Dinamarca, este país participa na adoção de uma decisão do Conselho que estabelece a posição a adotar em nome da União quando tais decisões em matéria de substâncias a incluir nas listas são adotadas.

A Irlanda está vinculada pela Decisão-Quadro e, por conseguinte, participa na adoção de uma decisão do Conselho que estabelece a posição a adotar em nome da União quando tais decisões em matéria de substâncias a incluir nas listas são adotadas.

4.4. Conclusão

A base jurídica da presente proposta é o artigo 83.º, n.º 1, do TFUE, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 9, do TFUE.

5. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

A proposta não tem implicações orçamentais.

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

relativa à posição a tomar, em nome da União Europeia, na sexagésima quinta sessão da Comissão dos Estupefacientes, sobre as substâncias a incluir nas listas da Convenção Única sobre os Estupefacientes de 1961, alterada pelo Protocolo de 1972, e da Convenção sobre as Substâncias Psicotrópicas de 1971

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 83.º, n.º 1, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 9,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

- (1) A Convenção Única sobre os Estupefacientes das Nações Unidas de 1961, alterada pelo Protocolo de 1972¹⁴ (a seguir designada «Convenção sobre os Estupefacientes»), entrou em vigor em 8 de agosto de 1975.
- (2) Nos termos do artigo 3.º da Convenção sobre os Estupefacientes, a Comissão dos Estupefacientes pode decidir acrescentar substâncias às listas anexas a essa convenção. Pode introduzir alterações nas listas apenas em conformidade com as recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS), mas também pode decidir não proceder às alterações recomendadas pela OMS.
- (3) A Convenção sobre as Substâncias Psicotrópicas das Nações Unidas de 1971 (a seguir designada «Convenção sobre as Substâncias Psicotrópicas»)¹⁵ entrou em vigor em 16 de agosto de 1976.
- (4) Nos termos do artigo 2.º da Convenção sobre as Substâncias Psicotrópicas, a Comissão dos Estupefacientes pode decidir acrescentar substâncias às listas anexas a essa convenção ou retirá-las, com base nas recomendações da OMS. Dispõe de amplos poderes discricionários para ter em conta aspetos económicos, sociais, jurídicos, administrativos e outros fatores, mas não pode agir de forma arbitrária.
- (5) As alterações a introduzir nas listas de ambas as convenções têm uma incidência direta sobre o âmbito de aplicação do direito da União no domínio do controlo das drogas. A Decisão-Quadro 2004/757/JAI do Conselho¹⁶ aplica-se às substâncias enumeradas nas listas dessas convenções. Deste modo, qualquer alteração das listas anexas às convenções afeta diretamente as regras comuns da União e altera o âmbito das mesmas, em conformidade com o artigo 3.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

¹⁴ Nações Unidas, Tratados, vol. 978, p. 14152.

¹⁵ Nações Unidas, Tratados, vol. 1019, p. 14956.

¹⁶ Decisão-Quadro 2004/757/JAI do Conselho, de 25 de outubro de 2004, que adota regras mínimas quanto aos elementos constitutivos das infrações penais e às sanções aplicáveis no domínio do tráfico ilícito de droga (JO L 335 de 11.11.2004, p. 8).

- (6) Na sua sexagésima quinta sessão, que se deverá realizar em Viena entre 14 e 18 de março de 2022, a Comissão dos Estupefacientes deverá adotar decisões sobre a inclusão de três novas substâncias nas listas das convenções das Nações Unidas.
- (7) A União Europeia não é parte na Convenção sobre os Estupefacientes nem na Convenção sobre as Substâncias Psicotrópicas. Tem o estatuto de observador sem direito de voto na Comissão dos Estupefacientes, da qual serão membros com direito de voto onze Estados-Membros da UE em março de 2022¹⁷. Por conseguinte, é necessário, que o Conselho autorize esses Estados-Membros a exprimirem a posição da União sobre a inclusão de substâncias nas listas da Convenção sobre os Estupefacientes e da Convenção sobre as Substâncias Psicotrópicas, uma vez que as decisões sobre a inclusão de novas substâncias nas listas das convenções são da competência exclusiva da União.
- (8) A OMS recomendou a inclusão de duas novas substâncias na lista I da Convenção sobre os Estupefacientes, bem como de uma nova substância na lista II da Convenção sobre as Substâncias Psicotrópicas¹⁸.
- (9) Todas as substâncias analisadas pelo Comité de Peritos em Toxicodependência da OMS (a seguir designado «Comité de Peritos») e recomendadas para inclusão nas listas pela OMS são controladas pelo Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência como novas substâncias psicoativas, nos termos do Regulamento (CE) n.º 1920/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho¹⁹.
- (10) De acordo com a avaliação do Comité de Peritos, a brorfina (nome químico: 1-{1-[1-(4-bromofenil)etil]piperidina-4-il}-1,3-di-hidro-2H-benzimidazole-2-ona) é um opioide sintético semelhante a outros opioides sintéticos como a morfina e o fentanilo. A brorfina pode ser convertível em bezitramida, que é um opioide incluído na lista I da Convenção Única sobre os Estupefacientes. A brorfina não tem utilizações terapêuticas nem recebeu uma autorização de introdução no mercado como produto medicinal. Existem provas suficientes de que a brorfina está a ser ou é suscetível de ser utilizada de forma abusiva e que se pode tornar um problema social e de saúde pública, o que justifica a sua colocação sob controlo internacional. Assim, a OMS recomenda que a brorfina seja incluída na lista I da Convenção sobre os Estupefacientes.
- (11) A brorfina foi detetada em quatro Estados-Membros e é controlada em, pelo menos, três Estados-Membros. Foi associada a uma intoxicação não mortal e é atualmente objeto de controlo intensivo por parte do Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência.
- (12) Por conseguinte, os Estados-Membros devem adotar uma posição favorável à inclusão da brorfina na lista I da Convenção sobre os Estupefacientes.
- (13) De acordo com a avaliação do Comité de Peritos, o metonitazeno (nome químico: *N,N*-dietilo-2-[(4-metoxifenilo)metilo]-5-nitro-1*H*-benzimidazole-1-etanamina) é um opioide sintético estruturalmente semelhante ao isotonitazeno e ao etonitazeno, ambos incluídos na lista I da Convenção Única sobre os Estupefacientes. O metonitazeno foi

¹⁷ Alemanha, Áustria, Bélgica, Eslovénia, Espanha, França, Hungria, Itália, Países Baixos, Polónia e Suécia.

¹⁸ https://cdn.who.int/media/docs/default-source/controlled-substances/unsg-expert-committee-on-drug-dependence.pdf?sfvrsn=d608e00c_5

¹⁹ Regulamento (CE) n.º 1920/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativo ao Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência (JO L 376 de 27.12.2006, p. 1).

estudado em modelos pré-clínicos quanto aos seus efeitos analgésicos, mas não se lhe conhece qualquer utilização terapêutica. Existem provas suficientes de que o metonitazeno está a ser ou é suscetível de ser utilizado de forma abusiva e que se pode tornar um problema social e de saúde pública, o que justifica a sua colocação sob controlo internacional. Assim, a OMS recomenda que o metonitazeno seja incluído na lista I da Convenção sobre os Estupefacientes.

- (14) O metonitazeno foi detetado em três Estados-Membros e é controlado em, pelo menos, três Estados-Membros. Foi associado a uma morte e é atualmente objeto de controlo intensivo por parte do Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência.
- (15) Por conseguinte, os Estados-Membros devem adotar uma posição favorável à inclusão do metonitazeno na lista I da Convenção sobre os Estupefacientes.
- (16) De acordo com a avaliação do Comité de Peritos, a eutilona (nome químico: 1-(1,3-benzodioxole-5-il)-2-(etilamino)butan-1-ona) é uma catinona sintética, apresentando uma estrutura química e semelhanças farmacológicas com anfetaminas e catinonas já sob controlo internacional. A lista II da Convenção sobre as Substâncias Psicotrópicas de 1971 inclui catinonas afins, como a metilona e a N-etilnorpentilona. A eutilona não tem utilizações terapêuticas conhecidas nem recebeu uma autorização de introdução no mercado como produto medicinal. Existem provas suficientes de que a eutilona está a ser ou é suscetível de ser utilizada de forma abusiva e que se pode tornar um problema social e de saúde pública, o que justifica a sua colocação sob controlo internacional. A OMS recomenda, por conseguinte, que a eutilona seja incluída na lista II da Convenção sobre as Substâncias Psicotrópicas.
- (17) A eutilona foi detetada em vinte Estados-Membros e é controlada em, pelo menos, dois Estados-Membros. Está associada a, pelo menos, uma intoxicação não mortal e foi detetada em três amostras biológicas associadas a acontecimentos adversos graves. A eutilona é atualmente objeto de um controlo aprofundado por parte do Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência.
- (18) Por conseguinte, os Estados-Membros devem adotar uma posição favorável à inclusão da eutilona na lista II da Convenção sobre as Substâncias Psicotrópicas.
- (19) É oportuno estabelecer a posição a adotar em nome da União na Comissão dos Estupefacientes, uma vez que as decisões sobre as várias decisões de inclusão das três substâncias nas listas serão suscetíveis de influenciar de forma determinante o conteúdo do direito da União, nomeadamente a Decisão-Quadro 2004/757/JAI.
- (20) A posição da União deve ser expressa pelos Estados-Membros que são membros da Comissão dos Estupefacientes, agindo conjuntamente.
- (21) A Dinamarca está vinculada pela Decisão 2004/757/JAI, pelo que participa na adoção e aplicação da presente decisão.
- (22) A Irlanda está vinculada pela Decisão 2004/757/JAI, pelo que participa na adoção e aplicação da presente decisão,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

A posição a adotar, em nome da União, na sexagésima quinta sessão da Comissão dos Estupefacientes, que se realizará de 14 a 18 de março de 2022, quando esta instância for chamada a adotar decisões sobre a inclusão de substâncias nas listas da Convenção Única

sobre os Estupefacientes das Nações Unidas de 1961, alterada pelo Protocolo de 1972, e nas listas da Convenção sobre as Substâncias Psicotrópicas das Nações Unidas de 1971, figura no anexo da presente decisão.

Artigo 2.º

A posição referida no artigo 1.º deve ser expressa pelos Estados-Membros que são membros da Comissão dos Estupefacientes, agindo conjuntamente.

Artigo 3.º

Os destinatários da presente decisão são os Estados-Membros, em conformidade com os Tratados.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*