



Bruxelas, 24.8.2016
COM(2016) 521 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 428/2009 que cria um regime comunitário de controlo das exportações, transferências, corretagem e trânsito de produtos de dupla utilização

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 428/2009 que cria um regime comunitário de controlo das exportações, transferências, corretagem e trânsito de produtos de dupla utilização

1. INTRODUÇÃO

O artigo 23.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 428/2009 exorta a Comissão a apresentar um relatório anual ao Parlamento Europeu sobre as atividades, análises e consultas do Grupo de Coordenação da Dupla Utilização (GCDU). Além disso, a Comunicação da Comissão [COM(2014) 244] reconhece que a publicação de relatórios e de informações de controlo não sensíveis poderão ser importantes para aumentar a transparência e melhorar a conformidade dos operadores e a sua capacidade de aplicar os controlos. O presente relatório, elaborado pela Comissão e pelo GCDU, com contributos dos Estados-Membros¹, dá informações sobre a aplicação do regulamento em 2015 e contém dados agregados de controlo das exportações relativos a 2014.

2. EVOLUÇÃO DO QUADRO ESTRATÉGICO E REGULAMENTAR

2.1. Análise da política de controlo das exportações

Na sequência da adoção da Comunicação [COM(2014)244] de 24 de abril de 2014, a Comissão deu início a uma avaliação de impacto a fim de avaliar os custos e benefícios associados às várias opções de análise e identificar as ações legislativas e não legislativas mais adequadas (http://ec.europa.eu/smartregulation/impact/planned_ia/docs/2013_trade_015_duxc_en.pdf). A Comissão contratou um consultor externo² para realizar, entre dezembro de 2014 e outubro de 2015, um projeto de recolha de dados, com vista a apoiar a avaliação de impacto, através do desenvolvimento de uma metodologia de recolha e análise de dados e de informação sobre o setor dos produtos de dupla utilização e o impacto económico e social dos controlos, os problemas conexos e as correspondentes ações de análise. Paralelamente, entre 15 de julho e 15 de outubro de 2015, a Comissão procedeu a uma consulta pública em linha para recolher contributos das partes interessadas e do público no que diz respeito à análise dos objetivos e opções e ao seu impacto provável sobre a política de controlo das exportações da UE. Os resultados desta consulta estão resumidos e disponíveis no seguinte endereço: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/november/tradoc_154003.pdf.

¹ Algumas autoridades competentes também publicam relatórios sobre o comércio de produtos de dupla utilização.

² O Instituto Internacional de Estocolmo para a Investigação sobre a Paz (SIPRI) realizou o projeto em colaboração com a Ecorys.

Além disso, a Comissão efetuou consultas específicas e ações de sensibilização junto dos principais intervenientes. A Comissão consultou o Grupo de Trabalho «Produtos de Dupla Utilização» do Conselho, fornecendo informações atualizadas sobre o projeto de recolha de dados, bem como sobre a avaliação de impacto em curso. A análise da política de controlo das exportações também esteve na ordem do dia do Parlamento Europeu, por diversas vezes, como por exemplo num Comité Misto DROI-INTA em 23 de abril de 2015, que se centrou no impacto da intrusão e dos sistemas de vigilância nos direitos humanos em países terceiros, e num seminário sobre os controlos das exportações de produtos de dupla utilização organizado pelas comissões INTA e SEDE, em 15 de junho de 2015. Os controlos das exportações foram igualmente objeto de várias perguntas parlamentares na comissão INTA e na reunião plenária de 5 de outubro de 2015. Por último, em 7 de dezembro de 2015, foi organizado, em conjunto com a Presidência luxemburguesa da UE, um fórum de controlo das exportações, para uma troca de pontos de vista com as partes interessadas do setor e da sociedade civil. O relatório do Fórum está disponível no seguinte endereço: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/december/tradoc_154041.pdf.

2.2. Alteração do Regulamento (CE) n.º 428/2009

O Regulamento (CE) n.º 428/2009 do Conselho foi alterado uma vez durante o período abrangido pelo relatório. O Regulamento Delegado (UE) 2015/2420 da Comissão³, de 12 de outubro de 2015, atualizou a Lista de Controlo da UE que figura no anexo I do Regulamento e introduziu as alterações acordadas no âmbito dos regimes multilaterais de controlo das exportações em 2014. A lista de controlo da UE de 2015 incorpora, assim, mais de 100 alterações, a maioria das quais resultantes do Acordo de Wassenaar e do Regime de Controlo da Tecnologia dos Mísseis. Essas alterações dizem respeito, em particular, ao controlo de máquinas-ferramentas, tecnologia aviónica e sistemas de asa dobrável para aeronaves, equipamento para veículos espaciais e veículos aéreos civis não tripulados, assim como à supressão da lista de controlo de certos produtos relativos à segurança das informações codificadas. Os anexos II e IV do regulamento também foram atualizados em conformidade com as alterações ao anexo I. A nova Lista de Controlo da UE, atualizada e consolidada, entrou em aplicação em 25 de dezembro de 2015, permitindo à UE cumprir os seus compromissos internacionais em matéria de controlo das exportações e ajudar os exportadores da UE em caso de facilitação dos parâmetros de controlo⁴.

2.3. Medidas nacionais de execução

O Regulamento é obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável na totalidade dos Estados-Membros, mas permite que os Estados-Membros adotem medidas para aplicar determinadas disposições, devendo a informação relativa a essas medidas ser publicada no *Jornal Oficial da União Europeia*. Em 13 de fevereiro de 2015, foi publicado no Jornal Oficial um aviso⁵ que dava uma visão geral das medidas adotadas pelo Estados-Membros incluindo, nomeadamente, a extensão dos controlos das operações de

³ JO L 340 de 24.12.2015, p. 1.

⁴ No JO L 60 de 5.3.2016, p. 93,

http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:JOL_2016_060_R_0012&from=EN), foi publicada uma retificação do Regulamento (UE) 2015/2420.

⁵ JO C 51 de 13.2.2015, p. 8.

corretagem e de trânsito, a extensão dos controlos a produtos não incluídos na lista por razões de segurança pública e relativas aos direitos do Homem, a instauração de autorizações gerais de exportação nacionais, a aplicação dos controlos das transferências intra-UE a produtos não incluídos na lista, a execução de controlos e as informações relativas às autoridades nacionais de controlo das exportações.

3. ATIVIDADES DO GRUPO DE COORDENAÇÃO DA DUPLA UTILIZAÇÃO

O artigo 23.º do Regulamento institui um GCDU, que reúne peritos da Comissão e dos Estados-Membros para examinar as questões relativas à aplicação dos controlos das exportações, a fim de melhorar a sua coerência e eficácia em toda a UE.

3.1. Consultas sobre questões de aplicação

Durante o período abrangido pelo relatório, o GCDU constituiu um fórum para consultas sobre várias questões atuais respeitantes à aplicação do Regulamento. O GCDU realizou sete reuniões e debateu questões específicas sobre os controlos como, por exemplo, a interpretação da cláusula de «componente especialmente concebido», a exigência de certificados T5 na estância aduaneira de saída dos produtos exportados, o controlo de inversores, a aplicação da definição de «exportador» aos «revendedores», a aplicação dos controlos de trânsito ao abrigo do regulamento relativo aos produtos de dupla utilização e o controlo da investigação em matéria de dupla utilização.

O GCDU realizou um intercâmbio técnico de informações relativas à execução das medidas nacionais e elaborou uma nota de informação atualizada sobre as medidas nacionais para publicação no Jornal Oficial (ver *supra*).

O GCDU analisou a metodologia e a abordagem do intercâmbio de dados e procedeu a uma recolha abrangente de dados relativos ao licenciamento (nos dados de 2014), a fim de aumentar o intercâmbio de informações entre os Estados-Membros e a transparência dos controlos a nível da UE das exportações de produtos de dupla utilização. O GCDU também colaborou no «projeto de recolha de dados», realizado pelo Instituto Internacional de Estocolmo para a Investigação sobre a Paz (SIPRI) e pela Ecorys a fim de apoiar a avaliação de impacto para a análise da política de controlo das exportações.

O GCDU examinou a atividade de um subgrupo técnico conjunto (com as administrações aduaneiras) para examinar a potencial convergência dos programas aduaneiros de «Operadores Económicos Autorizados-OEA» com os «Programas Internos de Conformidade» de controlo das exportações. O GCDU subscreveu as conclusões do subgrupo técnico, especialmente no que se refere ao desenvolvimento de orientações comuns em matéria de normas a nível da UE para o Programa Interno de Conformidade (PIC) e para reforçar a cooperação entre as autoridades aduaneiras e as autoridades responsáveis pelo controlo das exportações.

O GCDU acompanhou de perto as atividades do «grupo de peritos em tecnologia de vigilância» («STEG»), que reúne peritos dos Estados-Membros e da Comissão para debater questões relacionadas com o controlo da tecnologia de cibervigilância e proceder ao intercâmbio de informações sobre a evolução pertinente. O STEG analisou desenvolvimentos relativos à aplicação e aos parâmetros técnicos dos controlos e procedeu a uma troca de opiniões sobre as abordagens nacional, europeia e multilateral dos controlos, bem como sobre

o seu impacto potencial nos direitos humanos e na segurança da UE e dos seus cidadãos. Também organizou reuniões com as partes interessadas da indústria, do meio académico e de outras organizações da sociedade civil.

3.2. Apoio técnico à preparação de atualizações da lista de controlo da UE

O GCDU realizou consultas técnicas para apoiar a preparação de um Regulamento Delegado da Comissão que atualiza a Lista de Controlo da UE. Aquando de uma sessão extraordinária do GCDU, peritos nacionais partilharam conhecimentos técnicos e formação com as entidades competentes, destacando as mudanças mais importantes na lista de controlo.

3.3. Orientações da UE em matéria de controlo das exportações de dupla utilização

O GCDU encetou preparativos para orientações da UE que facilitem o intercâmbio estruturado de informações e consultas entre Estados-Membros no que se refere à aplicação da nota 3 à categoria 5, parte 2, do anexo I do Regulamento (CE) n.º 428/2009, a «Nota sobre criptografia» — e sobre a definição de «exportador» em situações que envolvem um revendedor.

3.4. Troca de informações entre autoridades competentes

O GCDU continuou a apoiar o desenvolvimento do Sistema Eletrónico dos Produtos de Dupla Utilização (DUeS), um sistema eletrónico seguro que é gerido pela Comissão para permitir um intercâmbio de informações eficaz entre as autoridades responsáveis pelo controlo das exportações e a Comissão. O GCDU introduziu novas funções e melhorias no sistema de controlo das exportações de produtos de dupla utilização, em especial para apoiar o reforço do intercâmbio de informações, designadamente as recusas emitidas com base nos artigos 2.º e 2.º-A do Regulamento (UE) n.º 833/2014⁶ (sanções da UE aplicáveis à Federação da Rússia) e as transferências de tecnologias intangíveis. Além disso, em dezembro de 2015, foi introduzida uma nova função mais segura para o acesso e a gestão dos utilizadores. Mais importante ainda, em outubro de 2015 foi criada uma nova secção no sistema de controlo das exportações de produtos de dupla utilização para apoiar o intercâmbio de informações sobre as recusas de licenças emitidas ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1236/2005⁷, relativo ao comércio de determinadas mercadorias suscetíveis de serem utilizadas para aplicar a pena de morte ou infligir tortura ou outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes (Regulamento «Luta contra a Tortura») e, em conformidade com a abordagem da Comissão, para aumentar as sinergias entre os diferentes instrumentos de controlo das exportações de produtos de segurança.

3.5. Transparência e diálogo com a indústria e o meio académico

Em 7 de dezembro de 2015, o GCDU realizou em Bruxelas um «fórum GCDU-indústria» com as associações do setor, as empresas de produtos de dupla utilização e as organizações da sociedade civil, a fim de discutir as opções de análise e os resultados da consulta pública em linha, no contexto da análise da política de controlo das exportações

⁶ JO L 229 de 31.7.2014, p. 1. Regulamento (UE) n.º 833/2014 do Conselho, de 31 de julho de 2014, que impõe medidas restritivas tendo em conta as ações da Rússia que desestabilizam a situação na Ucrânia.

⁷ JO L 200 de 30.7.2005, p. 1. Regulamento (CE) n.º 1236/2005 do Conselho, de 27 de junho de 2005, relativo ao comércio de determinadas mercadorias suscetíveis de serem utilizadas para aplicar a pena de morte ou infligir tortura ou outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes.

http://ec.europa.eu/trade/import-and-export-rules/export-from-eu/dual-use-controls/index_en.htm).

O GCDU também preparou documentação para apoiar a aplicação da legislação pelos exportadores. Em particular, uma «nota de alteração global» resume, a título informativo, as alterações ao texto da lista de controlo da UE introduzidas pelo Regulamento Delegado (UE) 2015/2420 da Comissão (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153892.pdf).

3.6. Acompanhamento e execução do controlo das exportações

A Comissão promove a monitorização e a execução efetivas do controlo das exportações, na UE, através de várias ações de apoio. Em 2015, a Comissão publicou uma versão atualizada do «quadro de correspondência» entre os códigos aduaneiros e a classificação dos produtos de dupla utilização e continuou a inclusão de medidas de controlo das exportações na base de dados eletrónica aduaneira da UE (TARIC) (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/february/tradoc_154240.pdf).

3.7. Bolsa de Peritos

Em 2015, a Bolsa de Peritos gerida pelo Centro Comum de Investigação (JRC) da Comissão e os peritos disponibilizados pelos Estados-Membros continuaram a prestar assistência às autoridades responsáveis pelo controlo das exportações na UE, solicitando conselhos em casos concretos de licenciamento. No total, foram dados sete pareceres a autoridades competentes de seis Estados-Membros durante o período abrangido pelo relatório.

3.8. Reforço das capacidades

O GCDU apoiou a preparação de um exercício-piloto de simulação de controlo das exportações (SimEX 2015) para as alfândegas e os responsáveis pelo licenciamento, organizado conjuntamente pela DG TAXUD e pelo JRC, o qual teve lugar entre 17 e 19 de março de 2015. Pelo seu lado, o JRC prosseguiu a série de seminários técnicos para as autoridades responsáveis pelo licenciamento, em colaboração com o Departamento da Energia dos EUA. O 8.º seminário teve lugar em 22 e 23 de abril de 2015, em Ispra, Itália, e contou com a participação de mais de 100 funcionários responsáveis pelo licenciamento e peritos técnicos das autoridades de controlo das exportações da UE.

No que diz respeito aos países terceiros, o «programa de sensibilização P2P» da UE sobre os produtos de dupla utilização em países parceiros prosseguiu em 2015, disponibilizando conhecimentos especializados em 34 países para reforçar os controlos das exportações em todo o mundo, de acordo com as necessidades e prioridades dos países em causa.

4. PRINCIPAIS DADOS SOBRE O CONTROLO DAS EXPORTAÇÕES DA UE

É difícil obter informações fiáveis sobre as exportações de produtos de dupla utilização, uma vez que estas não correspondem a nenhum setor económico definido. No entanto, a Comissão e os Estados-Membros procedem à recolha de dados que permitem estimar aproximadamente as exportações destes produtos, baseando-se para isso, por um lado, nos códigos aduaneiros

dos produtos identificados através do quadro de correspondência (que inclui os produtos de dupla utilização) e, por outro, em dados específicos relativos ao licenciamento recolhidos pelas autoridades competentes. Os dados relativos às estimativas de exportação de 2014 são apresentados em seguida. Importa realçar que as estimativas apresentadas de seguida não incluem serviços nem transferências de tecnologias intangíveis relacionados com o comércio de produtos de dupla utilização.

4.1. Comércio de produtos de dupla utilização na UE: produtos e destinos

O Regulamento aplica-se essencialmente à exportação dos cerca de 1 869 produtos de dupla utilização enumerados no anexo I («Lista de Controlo da UE») e classificados em dez categorias (figura 1). Estes produtos de dupla utilização dizem respeito a cerca de 1 000 produtos repertoriados pelas alfândegas⁸, incluindo produtos químicos, metais e produtos minerais não metálicos, computadores, produtos eletrónicos e óticos, equipamento elétrico, máquinas, veículos e equipamento de transportes, etc., e normalmente correspondem ao segmento de produtos de alta tecnologia deste vasto e heterogéneo conjunto de mercadorias.

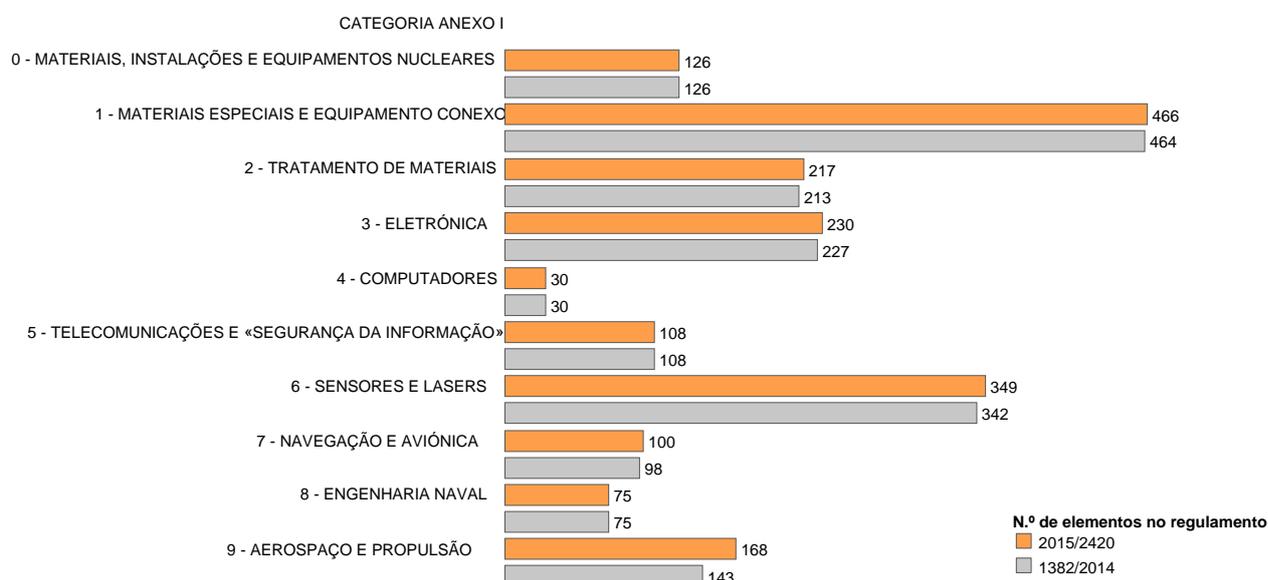


Figura 1: Número de produtos de dupla utilização listados nas categorias do anexo I na sequência da adoção do Regulamento (UE) 2015/2420 em comparação com o Regulamento (UE) n.º 1382/2014.

⁸ A noção de *domínio das exportações de produtos de dupla utilização* refere-se ao vasto e heterogéneo conjunto de mercadorias que inclui os produtos de dupla utilização. O comércio de produtos de dupla utilização ocorre dentro deste conjunto de mercadorias, mas não lhe corresponde totalmente, uma vez que, largamente, nem todas as mercadorias do *domínio das exportações de produtos de dupla utilização* são controladas na sua exportação. O cálculo realizado pelo Centro Comum de Investigação da Comissão, a partir da base de dados COMEXT do Eurostat, resulta numa estimativa estável do «domínio das exportações de produtos de dupla utilização» representando cerca de 20 % do total de exportações da UE (incluindo o comércio intra-UE).

Utilizando a correspondência entre os códigos aduaneiros e as classificações dos produtos de dupla utilização, estima-se que os controlos se aplicam aos artigos incluídos num «domínio das exportações» que representa cerca de 20 % do total de exportações da UE (figura 2).

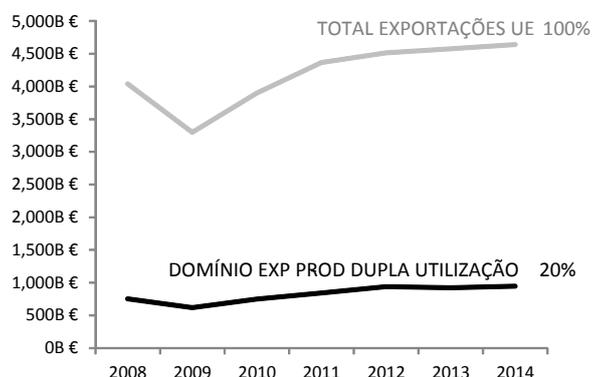
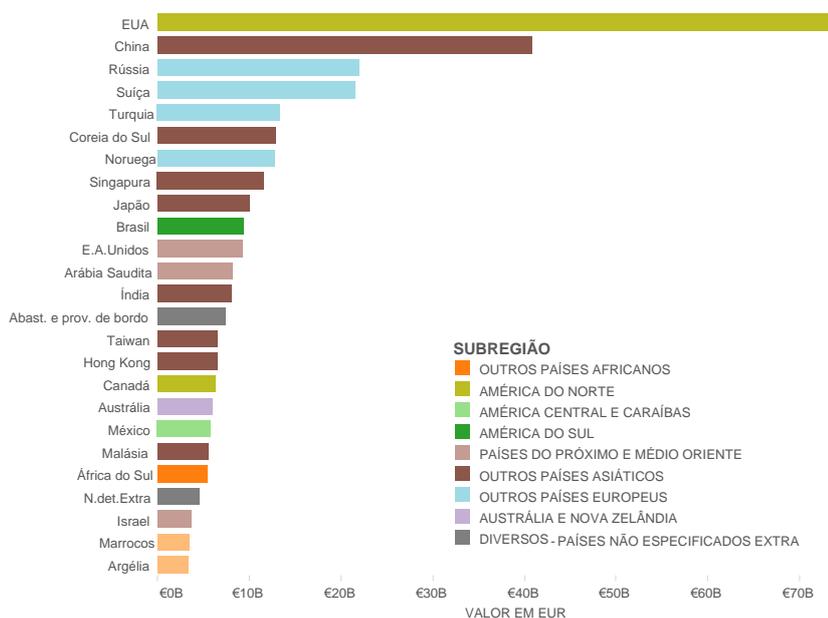


Figura 2: Valor estimado do «domínio das exportações de produtos de dupla utilização» e total das exportações.

Grande parte do domínio das exportações de produtos de dupla utilização respeita a exportações para os «países EU001» que beneficiam de autorizações gerais de exportação. Este facto reflete a estrutura do mercado de exportação da UE quanto aos produtos considerados, bem como a facilitação do comércio no âmbito das EUGEA (figura 3)⁹.



⁹ Por «abastecimento e provisões de bordo» entende-se a entrega de provisões de bordo e de paiol. «N.det.Extra» inclui os países e territórios não especificados no contexto do comércio com países terceiros (estes códigos são habitualmente usados para as mercadorias entregues em instalações *offshore*).

Figura 3: Países e sub-regiões de destino do domínio das exportações de produtos de dupla utilização da UE em 2014.



Figura 4: Países de destino por regiões e sub-regiões, 2014.

50 principais destinos extra-UE, por valor, no DOMÍNIO DA EXPORTAÇÃO DE PRODUTOS DE DUPLA UTILIZAÇÃO

1.	11. Brasil	21. África do	31. Ucrâni	41.
2.	12. Hong Kon	22. N.det.Extr	32.	42.
3. Suíç	13. Arábia	23.	33.	43.
4.	14. Índia	24.	34.	44.
5. E.A.Unido	15.	25.	35. Cazaquistã	45.
6.	16.	26.	36.	46.
7. Coreia do	17.	27.	37. Chile	47. Nova
8.	18. Abast. e prov.	28.	38.	48.
9.	19.	29.	39.	49.
10.	20. Méxic	30. Egit	40.	50.

Figura 5: Principais 50 destinos fora da UE, por valor, no domínio das exportações de produtos de dupla utilização, 2014¹⁰.

4.2. Pedidos, licenças e recusas

O GCDU trocou informações e recolheu dados relativos ao licenciamento, tendo em vista uma melhor compreensão do controlo das exportações e o seu efeito económico. Alguns dados recolhidos para o período abrangido pelo relatório são referidos mais abaixo; é de notar,

¹⁰ Por «abastecimento e provisões de bordo» entende-se a entrega de provisões de bordo e de paiol. «N.det.Extra» inclui os países e territórios não especificados no contexto do comércio com países terceiros. (Estes códigos são habitualmente usados para as mercadorias entregues em instalações *offshore*).

contudo, que nem todos os Estados-Membros recolhem todos os dados. As informações fornecidas abaixo constituem assim estimativas aproximadas das quantidades e dos valores agregados, dentro dos limites dos dados disponibilizados pelos Estados-Membros.

Volume das Exportações Controladas

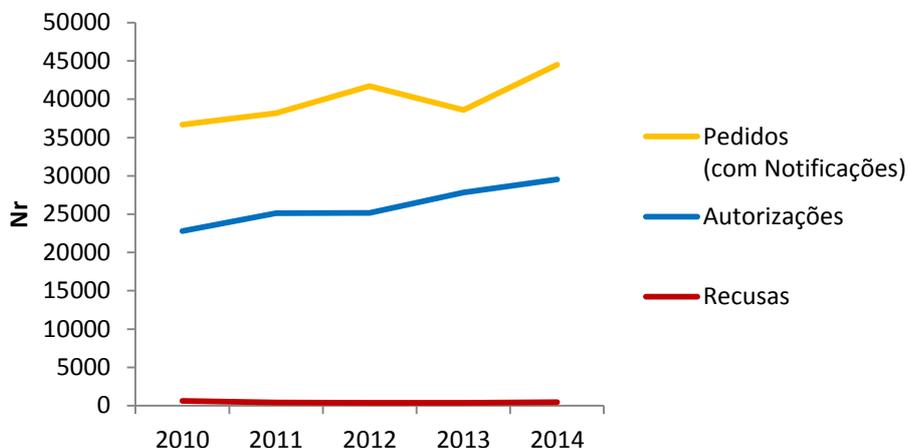


Figura 6: Volume (número) de autorizações e recusas, 2010-2014¹¹.

Valor das Exportações Controladas

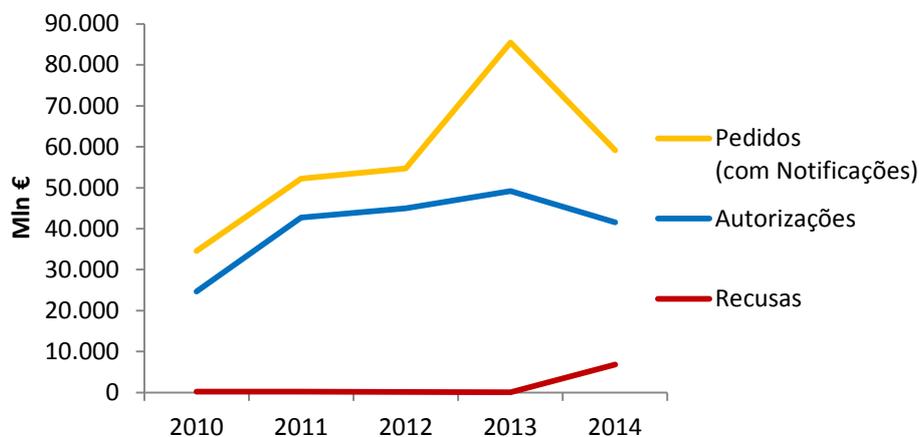


Figura 7: Valor (milhões de EUR) de autorizações e recusas, 2010-2014.

¹¹ Nas figuras 6 e 7, os dados relativos a «Pedidos» incluem todos os pedidos de licenças, incluindo as notificações ao abrigo de autorizações gerais, dando, assim, uma indicação das «exportações controladas». Nos casos em que não estão disponíveis dados relativos a pedidos, são utilizados nos gráficos os dados relativos às autorizações como estimativas para os dados relativos a pedidos. Os dados relativos às «Autorizações» dizem respeito às exportações de produtos de dupla utilização autorizadas ao abrigo de licenças individuais e globais. É de salientar que os pedidos não correspondem necessariamente à soma das autorizações e recusas, uma vez que um certo número de pedidos pode ser anulado e o tratamento de alguns pedidos pode não terminar no mesmo ano. «Recusas» diz respeito ao volume e ao valor das exportações recusadas.

Volume de Exportação Autorizado por Tipo de Licença, em 2014

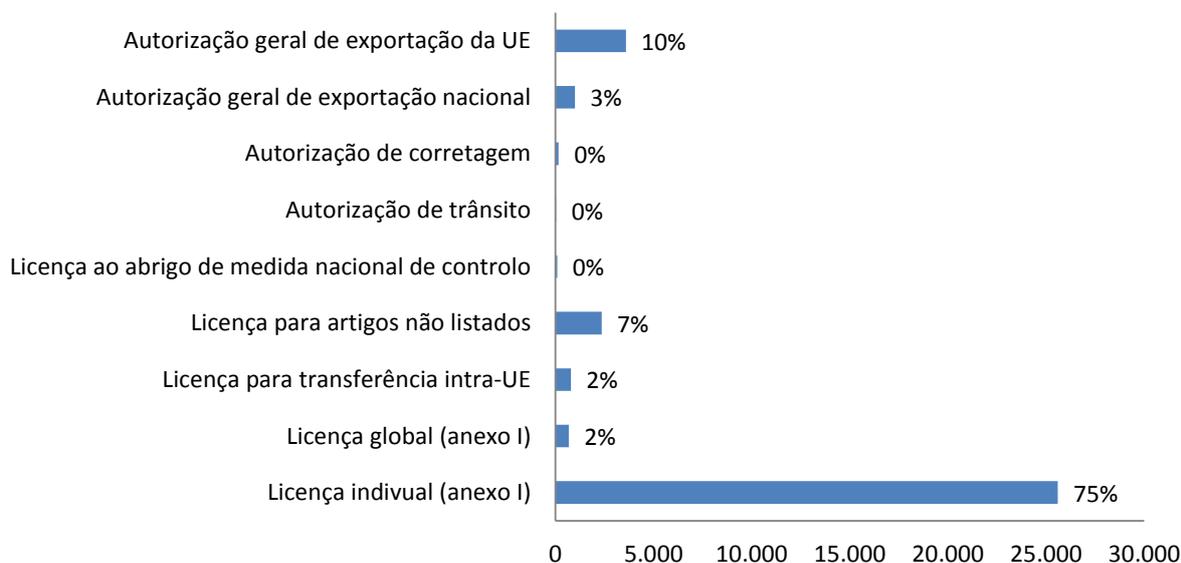


Figura 8: Volume (número) de autorizações por categoria, dados de 2014.

Valor de Exportação Autorizado por Tipo de Licença, em 2014

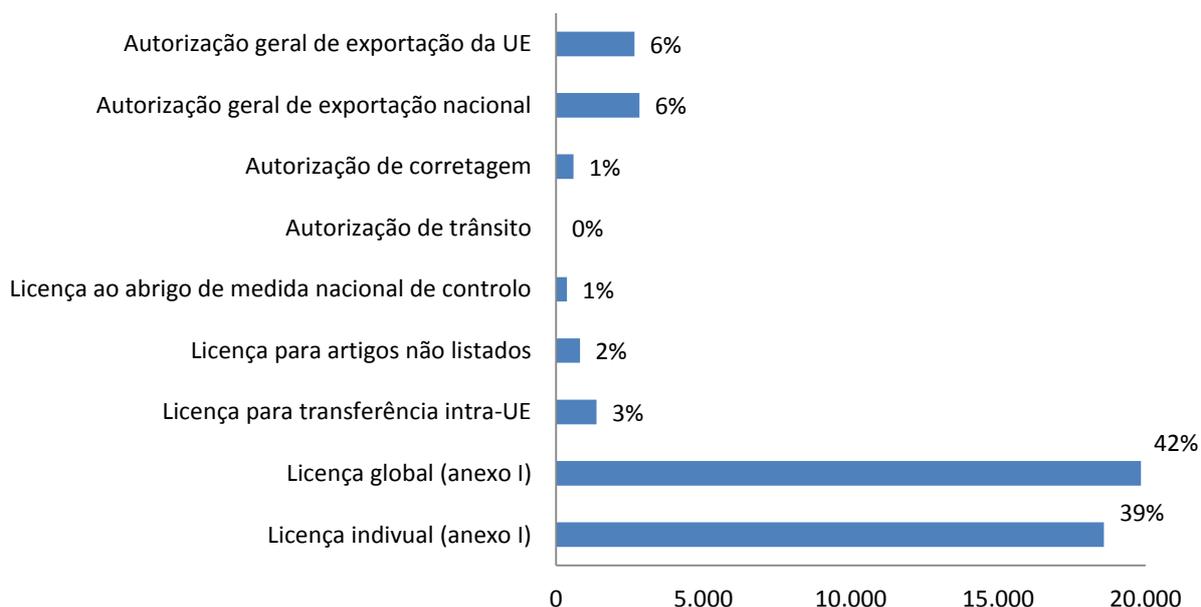


Figura 9: Valor (milhões de EUR) de autorizações por tipo, 2014.

O valor total¹² dos pedidos atingiu 59 mil milhões de EUR e as exportações de produtos de dupla utilização controlados representaram, conseqüentemente, mais de 3,4 % do total das exportações para fora da UE. O comércio autorizado de produtos de dupla utilização atingiu um valor de 41,5 mil milhões de EUR, representando 2,4 % do total de exportações para fora da UE, tendo a maioria das operações sido autorizada ao abrigo de licenças individuais (cerca

¹² Este número inclui o valor dos pedidos e notificações ao abrigo de autorizações gerais de exportação.

de 25 000 licenças emitidas em 2014). Apenas uma pequena parcela das exportações foi efetivamente recusada: em 2014, foram emitidas cerca de 472 recusas, que representaram 11,5 % do valor das exportações controladas de produtos de dupla utilização nesse ano e 0,4 % do total de exportações para fora da UE¹³.

¹³ O valor de recusas em 2014 (6,8 mil milhões de EUR) reflete circunstâncias excepcionais, uma vez que as recusas são geralmente muito inferiores, como se mostra na figura 7.