COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 21.11.2017
COM(2017) 679 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 poderá ser importante para aumentar a transparência e melhorar a conformidade dos operadores e a sua capacidade de aplicar os controlos. O presente relatório, elaborado pela Comissão com contributos dos Estados-Membros presentes no GCDU[1], dá informações sobre a aplicação do regulamento em 2016 e contém dados agregados de controlo das exportações relativos a 2015.

2. EVOLUÇÃO DO QUADRO ESTRATÉGICO E REGULAMENTAR

2.1. Análise da política de controlo das exportações da UE

Na sequência da adoção da Comunicação [COM(2014) 244] de 24 de abril de 2014, a Comissão levou a cabo uma avaliação de impacto, em 2015, a fim de avaliar os custos e benefícios associados às várias opções de análise e identificar as ações legislativas e não legislativas mais adequadas. O relatório da avaliação de impacto[2] foi apresentado ao Comité de Controlo da Regulamentação em março de 2016, tendo recebido um parecer favorável, com observações[3]. Foi preparada uma proposta legislativa tendo em conta as conclusões da avaliação de impacto e a Comissão adotou, em 28 de setembro de 2016, uma proposta de regulamento [COM(2016) 616] que prevê uma modernização do controlo das exportações da UE[4]. A proposta visa reforçar a *eficácia* dos controlos e adaptá-los à evolução das ameaças à segurança e à rápida evolução tecnológica e económica e, ao mesmo tempo, reforçar a sua *eficiência* através da simplificação da gestão dos controlos e da redução dos encargos administrativos para os exportadores e para as autoridades competentes dos Estados-

[1] Algumas autoridades competentes a nível dos Estados-Membros também divulgam publicamente relatórios sobre o comércio de produtos de dupla utilização.

[2] O relatório de avaliação de impacto está disponível em: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/october/tradoc_155008.pdf.

[3] O parecer do Comité de Controlo da Regulamentação está disponível em: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/iab/iab_en.htm.

[4] A proposta de regulamento está disponível em: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1476175365847&uri=CELEX%3A52016PC0616.

Membros. Os objetivos gerais consistem em aumentar a segurança, incluindo a proteção dos direitos humanos, e assegurar a competitividade dos exportadores da UE.

A proposta prevê adaptações que permitam aos controlos funcionar de forma eficaz e eficiente numa economia globalizada, sendo que consiste essencialmente:

- numa «melhoria do sistema» que visa melhorar a regulamentação de controlo atual e torná-la mais eficiente e eficaz;

- na introdução de uma nova dimensão da «segurança humana», com vista a dar resposta ao desafio colocado pela emergência de novas tecnologias de cibervigilância, bem como ao seu impacto nos direitos humanos e na segurança da UE.

A Comissão consultou regularmente o Grupo dos Bens de Dupla Utilização do Conselho, fornecendo, nomeadamente, informações atualizadas sobre a avaliação de impacto e a preparação da proposta. A análise da política de controlo das exportações também esteve, por diversas vezes, na ordem do dia do Parlamento Europeu, sendo que a proposta foi apresentada ao Parlamento Europeu numa sessão de informação técnica em 20 de outubro de 2016.

A Comissão efetuou consultas específicas e ações de sensibilização junto dos principais intervenientes, tendo apresentado a proposta à indústria e às organizações da sociedade civil por ocasião de um diálogo com a sociedade civil em 3 de outubro de 2016. Além disso, em 12 de dezembro de 2016, foi organizado, em conjunto com a Presidência eslovaca 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[5].

2.2. Alterações ao 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) n.º 2016/1969 da Comissão[6], de 12 de setembro de 2016, 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 2015. A Lista de Controlo da UE de 2016 incorpora, assim, cerca de 200 alterações, a maioria das quais resultantes do Acordo de Wassenaar e do Regime de Controlo da Tecnologia dos Mísseis. Essas alterações dizem respeito, nomeadamente, a atualizações do controlo do sistema de medição a laser, a novos controlos dos equipamentos eletrónicos para conversões analógico-digitais de alta velocidade, a *software* para o funcionamento e a manutenção dos conjuntos de orientação, a propulsores de foguete de propelente gel, bem como a mudanças estruturais da parte 2 da categoria 5 («Segurança da informação»). Foram acrescentados à lista de controlo o produto químico dietilamina e dois novos vírus, o coronavírus relacionado com a SRAG e o vírus da gripe de 1918 reconstituído. A atualização prevê também a supressão dos vários controlos, nomeadamente os relativos aos vedantes aeroespaciais e de mísseis, alguns fluidos hidráulicos e câmaras subaquáticas. A título informativo, foi publicada uma «nota de alteração global» que fornece uma panorâmica

[5] O relatório do fórum está disponível no seguinte endereço: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/december/tradoc_155125.pdf.
[6] JO L 307 de 15.11.2016.

de todas as alterações técnicas à Lista de controlo da UE relativa aos produtos de dupla utilização de 2016[7].

Os anexos II e IV do regulamento relativo aos produtos de dupla utilização 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 16 de novembro de 2016, 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 controlo.

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 20 de agosto de 2016, foi publicado no Jornal Oficial um aviso que dava uma visão geral das medidas adotadas pelo Estados-Membros incluindo, nomeadamente, a extensão dos controlos das operações de 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 Grupo de Coordenação da Dupla Utilização (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. Durante o período abrangido pelo presente relatório, o GCDU reuniu-se seis vezes, tendo havido um fórum para consultas sobre várias questões atuais respeitantes à aplicação do Regulamento.

3.1. Consultas sobre questões de aplicação

O GCDU realizou intercâmbios técnicos de informação sobre questões relacionadas com controlos específicos, como a aplicação da nota sobre criptografia (categoria 5, parte 2, da lista de controlo da UE) e a interpretação dos controlos das transferências de tecnologia encriptadas, a aplicação dos controlos dos modificadores de frequência (inversores), a definição do termo «exportador» constante do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento (CE) 428/2009 e a sua aplicação em casos específicos em que as exportações envolvem um revendedor, bem como a aplicação de controlos aos produtos de dupla utilização que podem ser indevidamente usados para fins terroristas. O GCDU debateu igualmente a utilização de equivalentes digitais dos certificados de utilizador final no âmbito dos pedidos de licença de exportação, assim como a utilização de assinaturas eletrónicas e a exigência de que os pedidos sejam em papel.

[7] A nota de síntese está disponível em: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/october/tradoc_155058.pdf.

O GCDU procedeu a um intercâmbio geral de informações relativas à execução das medidas nacionais e elaborou uma nota de informação atualizada sobre as medidas nacionais, para publicação no Jornal Oficial em 20 de agosto de 2016.

O GCDU analisou a metodologia e a abordagem do intercâmbio de dados e procedeu a uma recolha abrangente de dados relativos ao licenciamento (dados de 2015), a fim de reforçar o intercâmbio de informações entre os Estados-Membros e aumentar a transparência dos controlos a nível da UE das exportações de produtos de dupla utilização. O GCDU também contribuiu para a preparação, pela Comissão, de uma avaliação de impacto no contexto da análise da política de controlo das exportações.

Tendo em conta as recomendações elaboradas pelo grupo de peritos técnicos OEA/PIC - um subgrupo técnico conjunto (com as administrações aduaneiras) encarregado de examinar a potencial convergência dos programas aduaneiros «Operadores Económicos Autorizados - OEA» com os «Programas Internos de Conformidade - PIC» em matéria de controlo das exportações - o GCDU apoiou o intercâmbio de informações no âmbito do acompanhamento das recomendações a nível dos Estados-Membros e elaborou os termos de referência para o grupo de peritos técnicos responsáveis pelo desenvolvimento das orientações para os PIC.

O GCDU supervisionou 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. O STEG acompanhou os desenvolvimentos relevantes nos domínios tecnológico e político, analisou as tendências em matéria de licenciamentos e recusas, e forneceu conhecimentos especializados em apoio à avaliação de impacto e à elaboração de uma proposta legislativa da Comissão para a modernização do controlo das exportações da UE.

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 autoridades 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 elaborou orientações da UE que facilitam 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. Em consequência, as Notas de Orientação 1/2016 e 2/2016 foram publicadas em 25 de outubro de 2016[8].

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 e encriptado que é gerido pela Comissão

[8] http://trade.ec.europa.eu/doclib/cfm/doclib_section.cfm?sec=192

para apoiar o reforço do intercâmbio de informações entre as autoridades responsáveis pelo controlo das exportações e a Comissão.

Durante o ano de 2016, o GCDU acordou em realizar melhorias específicas no DUeS, em especial no que respeita à eficiência e à segurança da *gestão dos utilizadores*. O GCDU também apoiou e orientou o desenvolvimento de novas funcionalidades do DUeS, em especial:

- uma nova funcionalidade destinada a apoiar o *intercâmbio de informações sobre as sanções relativas a produtos de dupla utilização contra o Irão*, designadamente em matéria de autorizações de exportação, corretagem e assistência técnica relativa a determinados produtos de dupla utilização enumerados no anexo II do Regulamento (UE) n.º 267/2012;

- uma nova funcionalidade destinada a prestar «serviços em linha» que permite a *interligação dos sistemas eletrónicos nacionais de licenciamentos com o DUeS*, a fim de facilitar o acesso às informações do DUeS através de uma interface eletrónica.

O GCDU também prosseguiu as discussões relativas à criação de uma «plataforma eletrónica de licenciamento» destinada a ser utilizada pelas autoridades competentes a título voluntário, e defendeu uma abordagem coerente e eficiente para o desenvolvimento das plataformas eletrónicas de informação sobre os controlos em matéria de segurança comercial em toda a UE.

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

O GCDU apoiou a organização de um fórum de controlo das exportações que se realizou em 12 de dezembro de 2016, em Bruxelas, com as associações do setor, as empresas especializadas em produtos de dupla utilização e as organizações da sociedade civil, a fim de debater as opções de análise e os resultados da consulta pública em linha no contexto da análise da política de controlo das exportações[9].

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) 1969/2016 da Comissão[10]. Além disso, tal como mencionado supra, as Notas de Orientação 1/2016 e 2/2016 foram publicadas a fim de apoiar a indústria na aplicação dos controlos.

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 2016, a Comissão publicou uma nova versão do «quadro de correspondência»[11] entre os códigos aduaneiros e a classificação dos produtos de dupla utilização e continuou a inclusão de parâmetros de controlo das exportações na base de dados eletrónica aduaneira da UE (TARIC).

[9] http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/december/tradoc_155193.pdf
[10] http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/october/tradoc_155058.pdf
[11] http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/february/tradoc_154240.pdf

3.7. Bolsa de Peritos da Dupla Utilização da UE

Em 2016, a bolsa de peritos dos produtos de dupla utilização 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 nos Estados-Membros, solicitando conselhos em casos concretos de licenciamento. No total, foram fornecidos cinco conselhos técnicos sobre a classificação de mercadorias a seis autoridades competentes ao longo do período de referência.

3.8. Reforço das capacidades

Em 2016, o JRC prosseguiu a série de seminários técnicos em colaboração com o Departamento da Energia dos EUA, tendo organizado o 9.º seminário de 16 a 17 de junho de 2016, em Ispra, Itália. O evento contou com a participação de funcionários responsáveis pelo licenciamento e peritos técnicos das autoridades de controlo das exportações, assim como exportadores e organizações académicas e de investigação.

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 obter estimativas aproximadas das exportações de bens de dupla utilização, baseadas, por um lado, em dados específicos relativos ao licenciamento recolhidos pelas autoridades competentes e, por outro lado, nas estatísticas relativas aos produtos repertoriados pelas alfândegas que incluem produtos de dupla utilização. Os dados relativos às estimativas de exportação de 2015 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

Em 2016, o Regulamento aplicou-se essencialmente à exportação dos cerca de 1 892 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 alfândegas, 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.

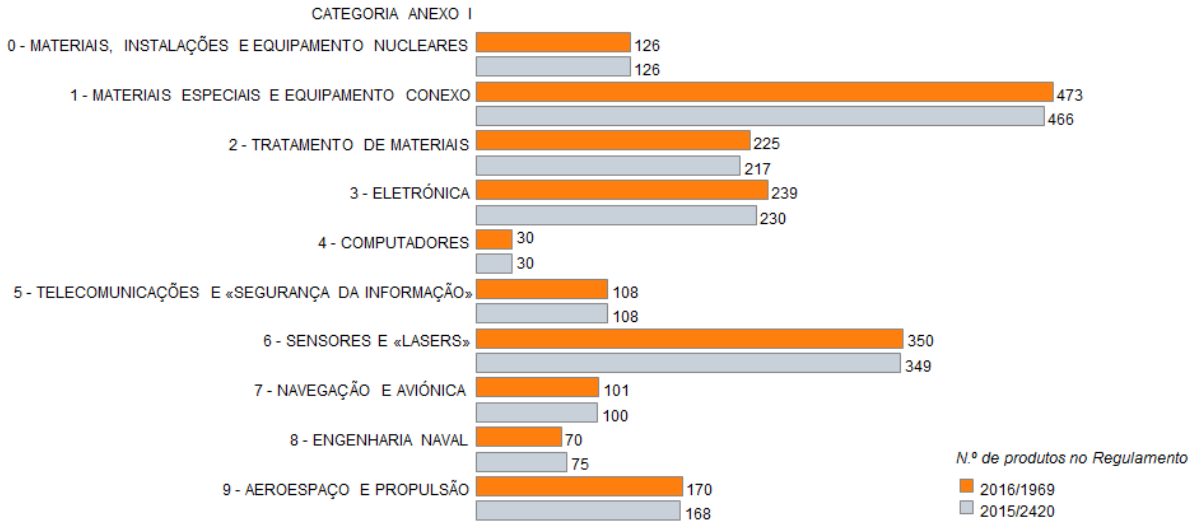


Figura 1: Número de produtos de dupla utilização listados nas categorias do anexo I na sequência da adoção do Regulamento (UE) 2016/1969 em comparação com o Regulamento (UE) n.º 2015/2420.

As estimativas estatísticas da importância relativa do comércio de produtos de dupla utilização indicam que as exportações de produtos de dupla utilização representam cerca de 2,6 % do total de exportações da UE (dentro e fora da UE), no âmbito de um vasto «domínio das exportações de produtos de dupla utilização»[12] dos produtos repertoriados pelas alfândegas (figura 2).

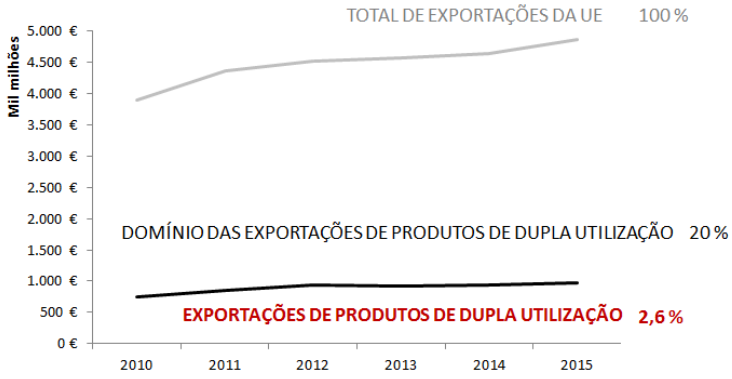


Figura 2: Estimativas estatísticas relativas às exportações de produtos de dupla utilização dentro e fora da UE.

As estimativas estatísticas indicam igualmente quais os principais destinos das exportações de produtos de dupla utilização e indicam que uma grande parte destas exportações se destinam

[12] A metodologia estatística desenvolvida pelo Centro Comum de Investigação da Comissão utiliza uma tabela de correspondência, elaborada pela DG TAXUD, que estabelece a correlação entre a classificação dos produtos de dupla utilização e os códigos aduaneiros, os dados COMEXT do Eurostat e os dados relativos ao licenciamento. A noção de *domínio das exportações de produtos de dupla utilização* refere-se a um vasto conjunto de mercadorias heterogéneas 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 de produtos de dupla utilização* são verdadeiramente de dupla utilização.

aos «países EU001» que beneficiam de autorizações gerais de exportação da União (EUGEA). Os países de destino refletem a estrutura do mercado de exportação da UE quanto aos produtos considerados, bem como a facilitação do comércio no âmbito das EUGEA (figuras 2, 3 e 4)[13].

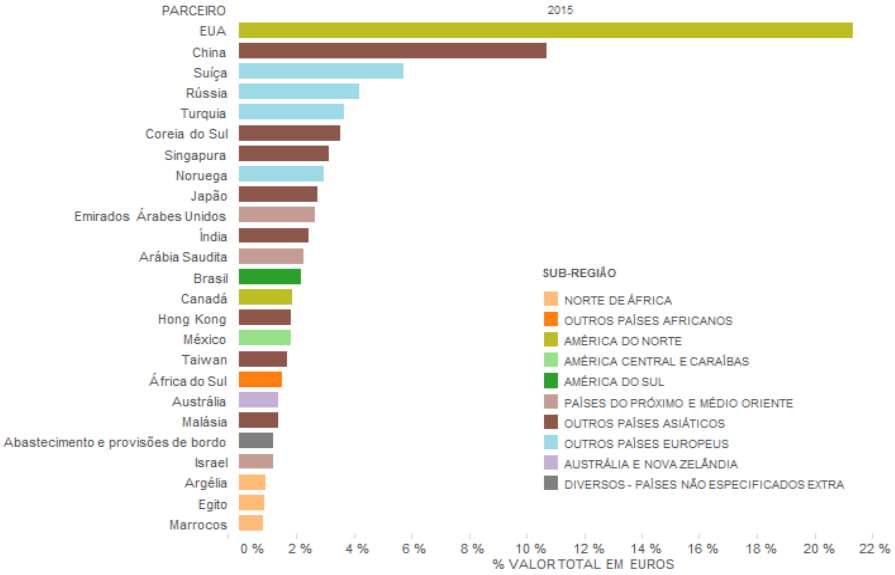
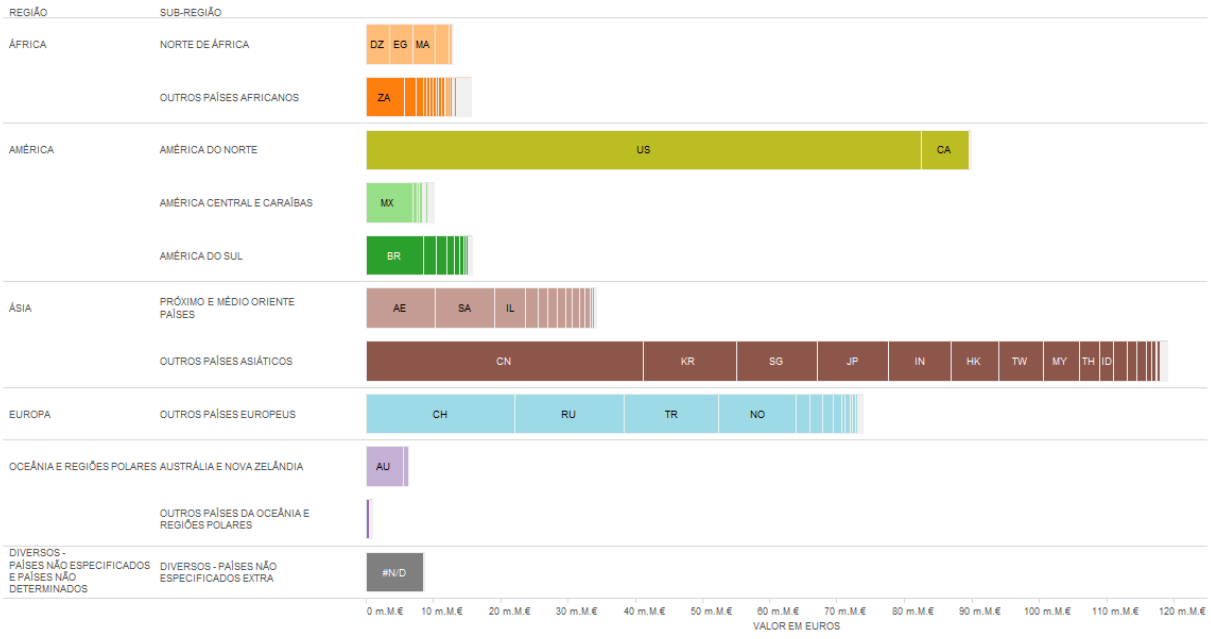


Figura 3: Estimativas de exportação de produtos de dupla utilização na UE: 25 principais países de destino de exportação e as respetivas sub-regiões, em 2015.



[13] Por «abastecimento e provisões de bordo» entende-se a entrega de provisões de bordo e de paiol. «Diversos - países não especificados extra» inclui os países e territórios não especificados no contexto do comércio com países terceiros (ou seja, estes códigos são habitualmente usados para as mercadorias entregues em instalações *offshore*).

Figura 4: Estimativas de exportação de produtos de dupla utilização na UE: países de destino por regiões e sub-regiões do mundo, em 2015.

4.2. Pedidos, licenças e recusas

O GCDU recolheu e trocou informações e 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, 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.

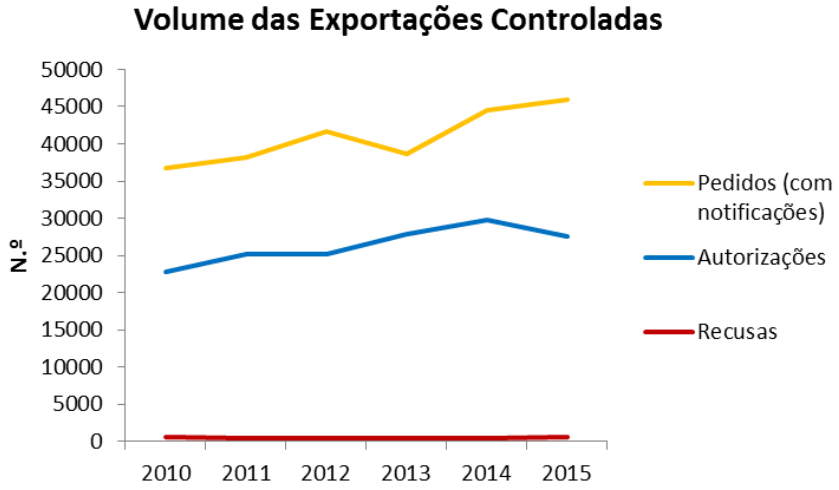


Figura 5: Volume (número) de autorizações e recusas, em 2010-2015[14].

[14] 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», ou seja, o valor das exportações para fora da UE sujeitas a um processo de autorização. 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.

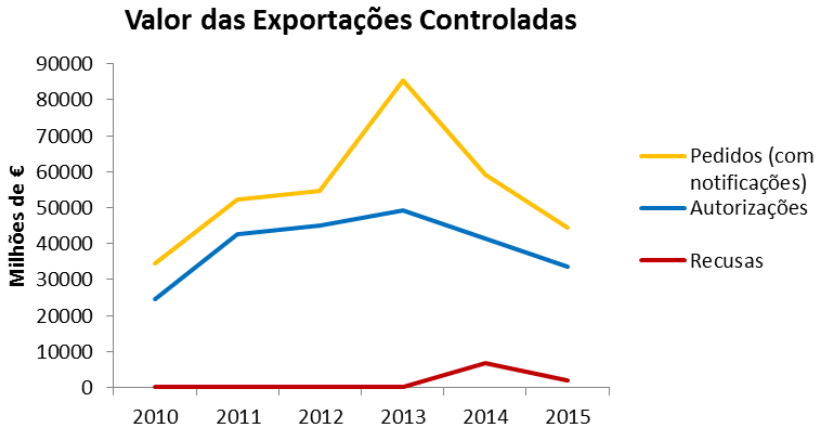


Figura 6: Valor (milhões de EUR) de autorizações e recusas, em 2010-2015.

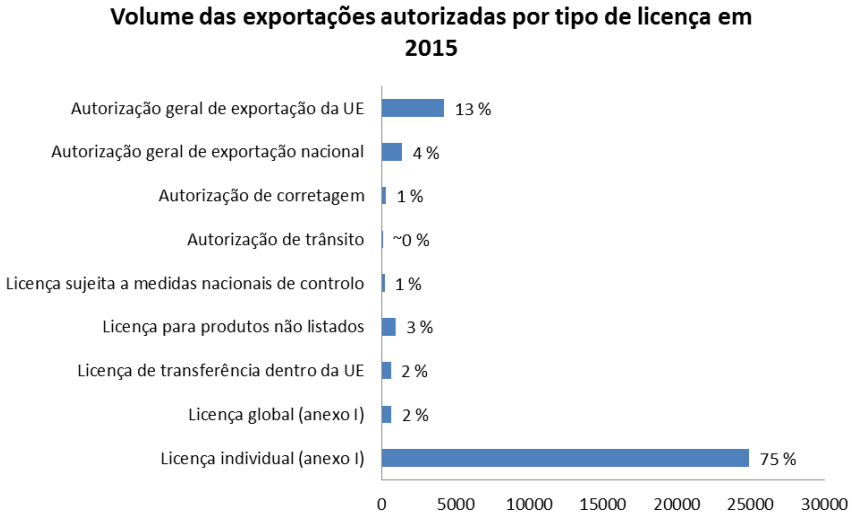


Figura 7: Volume (número) de autorizações por categoria, em 2015.

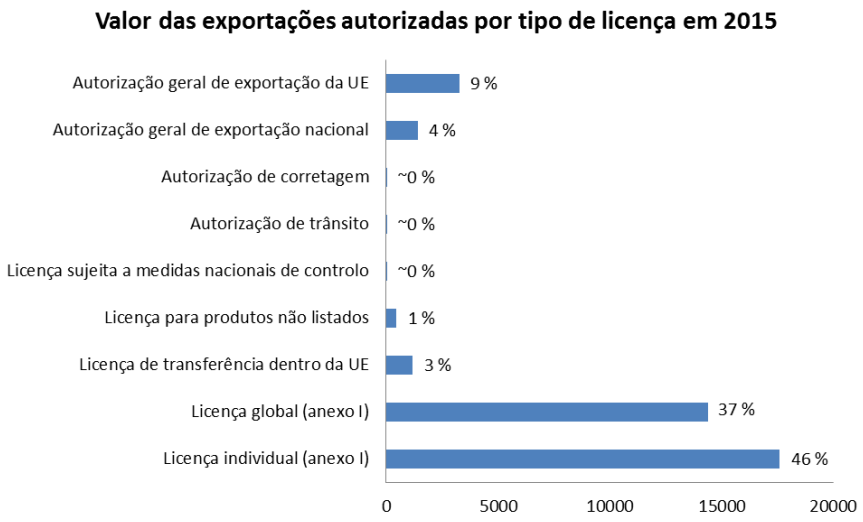


Figura 8: Valor (milhões de EUR) de autorizações por tipo, em 2015.

O valor total[15] dos pedidos atingiu 44 mil milhões de EUR e as exportações de produtos de dupla utilização controladas representaram, consequentemente, 2,5 % do total das exportações para fora da UE. O comércio autorizado de produtos de dupla utilização atingiu um valor de 33,7 mil milhões de EUR, representando 1,9 % do total de exportações para fora da UE, tendo a maioria das operações sido autorizada ao abrigo de licenças individuais (cerca de 25 000 licenças emitidas em 2015) e licenças globais (pelo seu valor). Apenas uma pequena parcela das exportações foi efetivamente recusada: em 2015, foram emitidas cerca de 640 recusas, que representaram 4,5 % do valor das exportações controladas de produtos de dupla utilização nesse ano e 0,1 % do total de exportações para fora da UE.

[15] Este número inclui o valor dos pedidos de certificados e notificações ao abrigo de autorizações gerais de exportação.