

Assembleia da República

Sua Excelência
Senhor Dr. José Durão Barroso
Presidente da Comissão Europeia
Bruxelas

**Assunto: Processo de escrutínio parlamentar das iniciativas europeias ao abrigo do Protocolo n.º 2
Parecer – COM (2010) 473**

Senhor Presidente,

Junto envio a Vossa Excelência o Parecer elaborado pela Comissão de Assuntos Europeus da Assembleia da República de Portugal, bem como o Relatório produzido pela Comissão Parlamentar competente em razão da matéria (Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Energia), no âmbito do processo de escrutínio parlamentar das iniciativas europeias ao abrigo do Protocolo n.º 2 anexo ao Tratado de Lisboa, sobre:

- **COM (2010) 473 Final – “Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a comercialização e utilização de precursores de explosivos.”**

Mais se informa que fica assim concluído, pela Assembleia da República, o processo de escrutínio da iniciativa mencionada.

Nesta data foi, igualmente, dado conhecimento dos referidos documentos ao Presidente do Parlamento Europeu e ao Presidente do Conselho da União Europeia.

Queira Vossa Excelência aceitar, Senhor Presidente, a expressão do meu respeito e muito apreço. *a. g.*

O PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA,


JAIME GAMA

Lisboa, 15 de Novembro de 2010
Ofício 461/PAR/10/hr

Assembleia da República

(courtesy translation)

Mr. José Durão Barroso
President of the European Commission
Brussels

**Subject: Process of parliamentary scrutiny of the European initiatives under Protocol no. 2
Opinion – COM (2010) 473**

Please find enclosed the Opinion issued by the European Affairs Committee of the Assembly of the Republic of Portugal, as well as the Report issued by the Parliamentary Committee with responsibility for the matter in question (Committee on Economic Affairs, Innovation and Energy), within the framework of the process of parliamentary scrutiny of the European initiatives under Protocol no.2 of the Treaty of Lisbon, on the following text:

- **COM (2010) 473 Final – “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the marketing and use of explosives precursors”.**

Furthermore, we should like to inform you that the Assembly of the Republic has, therefore, concluded the process of scrutiny of the aforementioned initiative.

On this date, the above-mentioned documents were also forwarded to the President of the European Parliament and the President of the Council of the European Union.

Please accept, Mr. President, the assurances of my highest consideration and esteem.

THE PRESIDENT OF THE ASSEMBLY OF THE REPUBLIC

JAIME GAMA

Lisbon, 15 November 2010
Official letter no. 461/PAR/10/hr



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

COM (2010) 473 final
Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre
a comercialização e utilização de precursores de explosivos

I – Nota introdutória

Nos termos do artigo 6º da Lei nº 4312006, de 25 de Agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a Comissão de Assuntos Europeus é a comissão parlamentar especializada permanente competente para o acompanhamento e apreciação global dos assuntos europeus.

No uso daquela competência, e nos termos do artigo 7º da referida Lei, a Comissão de Assuntos Europeus distribuiu à Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Energia para seu conhecimento e eventual emissão de parecer (o que se verificou) a seguinte iniciativa legislativa:

COM (2010) 473 final
Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre
a comercialização e utilização de precursores de explosivos

II – Análise

1 - A presente proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a *“comercialização e utilização de precursores de explosivos”*, enquadra-se nos objectivos da União Europeia fixados na sua estratégia antiterrorista, no plano de acção para melhorar a segurança dos explosivos e no Programa de Estocolmo que versa sobre: *“Uma Europa aberta e segura que sirva a proteja os cidadãos”*.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

2 - A motivação da proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a “*comercialização e utilização de precursores de explosivos*”, deve-se à crescente preocupação com o facto de, segundo a Europol, a utilização de determinados precursores químicos serem a fonte de fabricação de explosivos caseiros que são utilizados frequentemente em ataques terroristas.

3 - O acesso em geral desses mesmos precursores é relativamente fácil e a utilização dos mesmos em concentrações elevadas dão origem a engenhos explosivos de elevada capacidade destruidora.

4 - Na União Europeia o consumidor final tem acesso a uma diversidade de produtos químicos e o mais preocupante é o facto de agentes de distribuição final de químicos terem já vendido químicos em quantidades que deveriam ter levantado suspeitas.

5 - A presente problemática surge no seio da EU, sendo que em cada Estado-Membro é tratada de forma díspar, pelo que é possível que alguns EM possa haver precursores cuja venda seja limitada ou controlada, mas que podem ser acessíveis noutros. Este é não só um problema de segurança interno da UE, mas também um problema que limita o bom funcionamento do mercado interno.

6 - A Proposta baseia-se nos seguintes pontos fundamentais:

- Reduzir o acesso das pessoas em geral a produtos químicos de alto risco com altos níveis de concentração que os tornam susceptíveis de utilização indevida para o fabrico de explosivos caseiros;
- Proibição de venda de determinados produtos químicos acima de determinadas concentrações, excluindo compradores que tenham em sua posse uma licença que por si só justifique a necessidade legítima para a sua utilização;
- Venda de produtos que contenham produtos químicos que causam preocupação, relativamente aos quais não é possível fixar limites de concentração, será objecto de comunicação em caso de transacções suspeitas; e
- Promoção de medidas a serem tomadas voluntariamente pelos industriais e retalhistas de forma a reforçar a segurança e aumentar a



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

sensibilização para eventuais riscos em toda a cadeia de abastecimento.

7 – Quanto ao princípio da subsidiariedade:

a) O princípio da subsidiariedade aplica-se nos termos do artigo 5º do Tratado da União Europeia, que explicita que a Comunidade intervém *“nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objectivos da acção encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros, e possam, pois, devido à dimensão ou aos efeitos da acção prevista, ser melhor alcançados a nível comunitário.”*

b) Deste modo, os objectivos da Proposta não podem ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros devido à disparidade existente entre as várias medidas legislativas e não legislativas existentes a nível internacional, da UE e nacional.

c) Por vezes, as medidas implementadas ou não incidem especificamente sobre os riscos associados a determinados produtos químicos ou não abrangem toda a UE.

d) Assim, uma acção coordenada da UE contribuirá para uma harmonização legislativa no que toca à comercialização dos precursores químicos de explosivos, levando a que a situação actual de divergência entre os Estados-Membros termine, beneficiando a segurança no seio da UE.

III – Conclusões

1 - O presente parecer foi elaborado nos termos e em conformidade com o disposto na Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, que determina os poderes da Assembleia da República no *acompanhamento, apreciação e pronúncia no âmbito do processo de construção da União Europeia.*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

2 – Quanto ao Princípio da Subsidiariedade a proposta de Regulamento em causa respeita e satisfaz o princípio da subsidiariedade.

3 – A matéria em causa não cabe no âmbito da competência legislativa reservada da Assembleia da República, não se aplicando, como tal, o artigo 2º da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto.

Parecer

Assim, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que em relação à iniciativa em análise está concluído o processo de escrutínio.

Palácio de S. Bento, 9 de Novembro de 2010

O Deputado Relator

Arménio Santos

O Presidente

Vitalino Canas

PARECER

(a remeter à Comissão Parlamentar de Assuntos Europeus)

Iniciativa Europeia: COM (2010) 473 final

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a comercialização e utilização de precursores de explosivos

Relator: Deputado Telmo Correia (CDS-PP)

Índice

1. Procedimento
2. Enquadramento
3. Objecto da Iniciativa
 - 3.1. Motivação
 - 3.2. Descrição do objecto
 - 3.3. Caso Português
4. Contexto normativo
5. Observância do princípio da subsidiariedade
6. Observância do princípio da proporcionalidade
7. Opinião do Relator
8. Conclusões
9. Parecer

1. Procedimento

Nos termos do nº1 do artigo 7º da Lei nº. 43/2006, de 25 de Agosto, a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a "*comercialização e utilização de precursores de explosivos*", foi enviada à Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Energia, distribuída a 23 de Setembro de 2010, para emissão de eventual parecer.

2. Enquadramento

1. A presente proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a "*comercialização e utilização de precursores de explosivos*", enquadra-se nos objectivos da União Europeia fixados na sua estratégia antiterrorista, no plano de acção para melhorar a segurança dos explosivos e no Programa de Estocolmo que versa sobre: "*Uma Europa aberta e segura que sirva a proteja os cidadãos*".

2. Da legislação conexas à presente proposta de Regulamento, destaca-se o Regulamento (CE) nº 1907/2006 (REACH)¹ que se aplica à segurança na utilização dos produtos químicos sem, no entanto, tratar das questões de segurança relacionadas com os precursores químicos de explosivos e a Directiva 91/414/CEE² que prevê a redução progressiva da venda de herbicidas que contêm cloratos e um dos grupos de precursores químicos de explosivos que são motivo de preocupação.

3. Objecto da Iniciativa

3.1. Motivação

1. A motivação da proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a "*comercialização e utilização de precursores de explosivos*", deve-se à crescente preocupação com o facto de, segundo a Europol, a utilização de determinados precursores químicos serem a fonte de fabricação de explosivos caseiros que são utilizados frequentemente em ataques terroristas.

2. O acesso em geral desses mesmos precursores é relativamente fácil e a utilização dos mesmos em concentrações elevadas dão origem a engenhos explosivos de elevada capacidade destruidora.

3. Na União Europeia o consumidor final tem acesso a uma diversidade de produtos químicos e o mais preocupante é o facto de agentes de distribuição final de químicos terem já vendido químicos em quantidades que deveriam ter levantado suspeitas.

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:396:0001:0854:PT:PDF>

² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31991L0414:PT:HTML>

4. A presente problemática surge no seio da UE e em cada Estado Membro tratada de forma díspar, pelo que é possível que em determinados Países possa haver precursores cuja venda seja limitada ou controlada, mas que podem ser acessíveis noutro País. Este é não só um problema de segurança interno da UE, mas também um problema que limita o bom funcionamento do mercado interno.

3.2. Descrição do objecto

- Consulta prévia das partes interessadas

1. As medidas propostas no presente Regulamento resultam de um trabalho efectuado por um comité consultivo *ad hoc* (SCP – *Standing Committee on Precursors*) constituído por especialistas nomeados pelos Estados Membros e representantes do sector privado, presidido pela Comissão. O SCP, através do seu relatório anual de 2008, elaborou um conjunto de recomendações no sentido de reforçar a segurança dos precursores.

2. Tendo por base essas recomendações, foi efectuado um estudo de avaliação de impacto participado activamente pelo SCP, onde foram ouvidos membros do sector público e privado. As Pequenas e Médias Empresas (PME's) foram tidas em conta, uma vez que a aplicação das medidas no mercado dos precursores químicos afectam directamente as PME's do sector. A preocupação com os temas da segurança, por um lado, e as preocupações relativas à indústria, bem-estar dos consumidores e satisfação dos retalhistas, por outro, conduziram a um equilíbrio e consenso face à proposta final desenvolvida na COM (2010) 473 sobre o qual incide o presente Parecer.

- Avaliação de impacto prévio

3. As opções analisadas incluíram quatro tipos de medidas: medidas a serem tomadas de forma voluntária pelo sector privado (industriais e retalhistas), medidas tomadas individualmente pelos Estados Membros, medidas tomadas ao nível da União Europeia e uma combinação dessas três possibilidades.

4. As medidas tomadas pelos industriais e retalhistas implicariam a comunicação de transacções suspeitas e a criação de campanhas de sensibilização entre os trabalhadores para os riscos do uso de certos produtos químicos. A consulta entretanto efectuada pela UE a associações especializadas concluíram que em matéria de segurança estas medidas não seriam suficientes, uma vez que não é possível garantir que a sua aplicação seja uniforme nem que alcancem todos os intervenientes no seio da UE.

5. Alguns Estados Membros já adoptaram medidas voluntárias ou legislativas para reduzir o acesso a precursores químicos de explosivos, no entanto há ainda muitos que aguardam por uma posição de liderança da União Europeia nesta matéria. Desta forma ressalta-se a importância que a UE passou a ter nesta questão de forma a evitar tomadas de posição díspares entre países que entre si albergam um mercado livre e integrado de circulação de mercadorias e pessoas.

6. A opção preferida que se consubstancia na presente COM (2010) 473, tem claros efeitos positivos ao nível da segurança, mas também tem efeitos negativos ao nível do sector de retalho e autoridades dos Estados Membros ao nível dos custos de aplicação das medidas. Apesar disso, como as medidas só vão ser aplicadas a compras provenientes do sector não - profissional (que representa um total de 1,5% do consumo total de produtos químicos da UE), os impactos serão diminutos e em alguns casos nulos uma vez que existem produtos de substituição de muitos químicos. A compra de produtos químicos acima dos limiares de concentração continuará a ser possível, mas passa a ser sujeita à apresentação de uma licença a ser emitida por uma entidade governamental.

- Resumo da acção proposta

A proposta baseia-se nos seguintes pontos fundamentais:

- Reduzir o acesso das pessoas em geral a produtos químicos de alto risco com altos níveis de concentração que os tornam susceptíveis de utilização indevida para o fabrico de explosivos caseiros;
- Proibição de venda de determinados produtos químicos acima de determinadas concentrações, excluindo compradores que tenham em sua posse uma licença que por si só justifique a necessidade legítima para a sua utilização;
- Venda de produtos que contenham produtos químicos que causam preocupação, relativamente aos quais não é possível fixar limites de concentração, será objecto de comunicação em caso de transacções suspeitas;
- Promoção de medidas a serem tomadas voluntariamente pelos industriais e retalhistas de forma a reforçar a segurança e aumentar a sensibilização para eventuais riscos em toda a cadeia de abastecimento;

3.3. Caso Português

1. Em Portugal, ao nível da posição já assumida pelo Governo, destaca-se o conteúdo do despacho 23 935/2007 dos Ministérios da Administração Interna e da Economia e da Inovação que anuncia a preocupação dos referidos Ministérios face ao tema da segurança dos explosivos, detonadores, precursores, equipamentos de fabrico de bombas e armas de fogo. Uma das conclusões a que o despacho chega é a de se constituir um Grupo de Trabalho que *"inclua representantes das entidades privadas do sector e entidades públicas, com vista a analisar, estudar e solucionar os problemas atinentes à garantia de uma indústria segura e competitiva no sector dos explosivos e actividades ou produtos conexos...e, concomitantemente, reforcem as exigências de segurança"*.³ Segundo informação da Associação Portuguesa dos Industriais de Pirotecnica (APIPE), o referido Grupo de Trabalho suspendeu funções pouco depois da sua constituição (em 2008), tendo sido reactivado no mês transacto (Setembro de 2010), havendo já uma reunião marcada para Novembro do presente ano.

³ http://www.apipe.org/dócs/legislacao/Despacho_23935_2007.pdf

2. Outro assunto de premente importância referido no documento anexo COM SEC (2010) 1040, onde é referido o caso recente da descoberta de uma elevada quantidade de precursores de explosivos descobertos em Portugal, designadamente: "*The clearest cases have related to ETA, which has hidden large quantities of precursors to explosives outside of Spain, in particular in France and Portugal.*"⁴ O referido na frase anterior destaca a importância e actualidade do controlo da venda e circulação de precursores de explosivos em Portugal.

4. Contexto normativo

1. Regulamento (CE) nº 1907/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Dezembro de 2006, relativo ao registo, avaliação, autorização e restrição de substâncias químicas (REACH)⁵ e respectivos anexos, e Directiva 91/414/CEE de 15 de Julho de 1991⁶ relativa à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado.

5. Observância do princípio da subsidiariedade

1. O princípio da subsidiariedade aplica-se nos termos do artigo 5º do Tratado da União Europeia, que explicita que a Comunidade intervém "*nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, ... de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objectivos da acção encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados Membros, e possam, pois, devido à dimensão ou aos efeitos da acção prevista, ser melhor alcançados a nível comunitário.*"

2. Os objectivos da proposta não podem ser suficientemente realizados pelos Estados Membros devido à disparidade existente entre as várias medidas legislativas e não legislativas existentes a nível Internacional, da UE e nacional. Em diversos locais, as medidas implementadas ou não incidem especificamente sobre os riscos associados a determinados produtos químicos ou não abrangem toda a UE. Em cada Estado Membro há diferenças de regimes que podem ser aproveitadas por grupos terroristas. O caso mais óbvio relaciona-se com a ETA que escondeu grandes quantidades de precursores químicos fora de Espanha, sobretudo em França e em Portugal.

3. Uma acção coordenada da UE contribuirá para uma harmonização legislativa no que toca à comercialização dos precursores químicos de explosivos, levando a que a situação actual de divergência entre os Estados Membros termine, beneficiando a segurança no seio da UE.

6. Observância do princípio da proporcionalidade

1. A presente proposta respeita o princípio da proporcionalidade uma vez que o âmbito do instrumento legislativo é claramente delimitado. Cada Estado Membro tem uma

⁴ http://eur-lex.europa.eu/Result.do?T1=V7&T2=2010&T3=1040&RechType=RECH_naturel&Submit=Pesquisar

⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:396:0001:0854:PT:PDF>

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31991L0414:PT:HTML>

ampla margem de manobra para desenvolver um regime de concessão de licenças e sanções que considere adequado à sua realidade. Todos os operadores económicos ao nível da UE estarão sujeitos às mesmas regras, no entanto o presente instrumento proposto pode ser ajustado por cada Estado Membro de acordo com o tipo de ameaça e conhecimento em matéria da utilização de precursores químicos.

2. A forma utilizada foi a de Regulamento dada a maior flexibilidade deste instrumento. Assim, não será necessária a aprovação de medidas de transposição a nível nacional cada vez que for alterada a lista de substâncias químicas dos anexos (de acordo com a evolução das ameaças).

7. Opinião do Relator

A matéria relacionada com a comercialização e utilização de precursores de explosivos é da maior importância e actualidade, dadas as questões relativas à segurança interna de variadíssimos Países, designadamente daqueles que foram alvo de ataques terroristas por via da utilização de explosivos de elevada potência.

No caso Português, o grupo de trabalho recentemente reactivado, "*com vista a analisar, estudar e solucionar os problemas atinentes à garantia de uma indústria segura e competitiva no sector dos explosivos e actividades ou produtos conexos...e, concomitantemente, reforcem as exigências de segurança*",⁷ é uma boa oportunidade para que as associações e especialistas em explosivos que nele estão a desenvolver um trabalho necessário no que toca à segurança no seio da indústria de explosivos, possam juntamente com especialistas a designar no ramos da Química e do Direito, estudar e apresentar soluções para a adequação do presente Regulamento à legislação e realidade nacionais.

Por último sublinhamos que se a ameaça terrorista ao nível da União Europeia é uma realidade interna preocupante, não poderemos esquecer a possibilidade de uma ameaça externa pelo que se nos afigura que também deve merecer e ser controlada a possibilidade de entrada de precursores químicos provenientes de fora da União Europeia.

8. Conclusões

Do presente relatório (COM(2010)473), retiram-se as seguintes conclusões:

- Segundo a Europol, a utilização de determinados precursores químicos são a fonte de fabricação de explosivos caseiros que são utilizados frequentemente em ataques terroristas;
- O acesso a esses precursores químicos é fácil e a sua utilização em concentrações elevadas pode levar à criação de engenhos explosivos de elevada capacidade de destruição;

⁷ http://www.apipe.org/docs/legislacao/Despacho_23935_2007.pdf

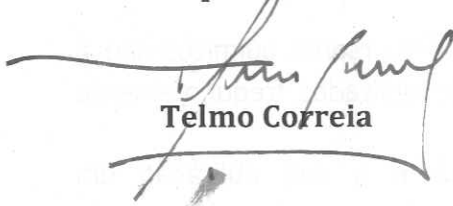
- No sentido de aumentar a segurança dentro da UE, a Comissão Europeia juntamente com um comité consultivo *ad hoc* (SCP – *Standing Committee on Precursors*), estudou e avaliou o impacto de um Regulamento concertado no seio da União Europeia no que toca aos precursores químicos de explosivos;
- O Regulamento aqui apresentado baseia-se nos seguintes pontos fundamentais:
 - Reduzir o acesso das pessoas em geral a produtos químicos de alto risco com altos níveis de concentração que os tornam susceptíveis de utilização indevida para o fabrico de explosivos caseiros;
 - Proibição de venda de determinados produtos químicos acima de determinadas concentrações, excluindo compradores que tenham em sua posse uma licença que por si só justifique a necessidade legítima para a sua utilização;
 - Venda de produtos que contenham produtos químicos que causam preocupação, relativamente aos quais não é possível fixar limites de concentração, será objecto de comunicação em caso de transacções suspeitas;
 - Promoção de medidas a serem tomadas voluntariamente pelos industriais e retalhistas de forma a reforçar a segurança e aumentar a sensibilização para eventuais riscos em toda a cadeia de abastecimento;

9. Parecer

Em face das conclusões, e nada havendo a opor, a Comissão Parlamentar de Assuntos Económicos, Inovação e Energia remete o presente relatório à Comissão Parlamentar de Assuntos Europeus, para apreciação, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto.

Palácio de São Bento, 9 de Novembro de 2010.

O Deputado Relator



Telmo Correia

O Presidente da Comissão



António José Seguro