COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 7.1.2010
COM(2009)709 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

sobre a implementação e o funcionamento da legislação comunitária na fiscalização e no controlo do comércio de precursores de drogas, nos termos do artigo 16.º do Regulamento (CE) n.° 273/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Fevereiro de 2004, e do artigo 32.º do Regulamento (CE) n.º 111/2005 do Conselho

(Texto relevante para efeitos do EEE)

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

sobre a implementação e o funcionamento da legislação comunitária na fiscalização e no controlo do comércio de precursores de drogas, nos termos do artigo 16.º do Regulamento (CE) n.° 273/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Fevereiro de 2004, e do artigo 32.º do Regulamento (CE) n.º 111/2005 do Conselho

(Texto relevante para efeitos do EEE)

1. INTRODUÇÃO

Os precursores de drogas são produtos químicos utilizados no fabrico de drogas ilícitas. Com efeito, não existe produção de drogas ilícitas sem precursores de drogas. No entanto, na maioria dos casos, os produtos químicos utilizados como precursores de drogas têm fundamentalmente múltiplas utilizações legítimas e importantes (por exemplo, na síntese de plásticos, produtos farmacêuticos, cosméticos, perfumes, detergentes ou aromas).

A Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas (a seguir designada por «Convenção da ONU de 1988») contém, no seu artigo 12.º, uma referência específica a medidas destinadas a impedir que os precursores de drogas químicos sejam desviados para o fabrico ilícito de narcóticos e substâncias psicotrópicas.

Neste contexto, desde os anos noventa que a UE tem vindo a pôr em vigor legislação destinada a impedir o desvio de precursores de drogas mediante o controlo e a fiscalização do seu comércio legítimo. Historicamente, a UE foi um exportador importante de precursores e um importador de drogas ilícitas, mas a UE tem vindo progressivamente a tornar-se um dos principais exportadores de drogas sintéticas fabricadas ilegalmente e um importador dos precursores necessários para o seu fabrico.

Por consequência, a legislação comunitária mais recente em matéria de fiscalização e controlo do comércio de precursores de drogas, nomeadamente o Regulamento (CE) n.º 273/2004[1] e o Regulamento (CE) n.º 111/2005[2], foram concebidos com o objectivo de reforçar os controlos das importações e de alargar os requisitos de controlo anteriormente existentes.

O artigo 16.º do Regulamento (CE) n.º 273/2004 e o artigo 32.º do Regulamento (CE) n. 111/2005 prevêem a realização de uma avaliação sobre a sua implementação e funcionamento três anos após a data da sua entrada em vigor para apresentação ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Por uma questão de eficiência, o presente relatório apresenta as conclusões da avaliação de ambos os regulamentos.

---

[1] JO L 47 de 18.2.2004, p. 1.
[2] JO L 22 de 26.1.2005, p. 1.

2. LEGISLAÇÃO COMUNITÁRIA EM MATÉRIA DE CONTROLO DO COMÉRCIO DE PRECURSORES DE DROGAS

O sistema comunitário de controlo de operadores e/ou transacções assenta na estreita cooperação entre as autoridades competentes e os operadores económicos interessados (principalmente os fabricantes e os comerciantes de produtos químicos). É particularmente importante a notificação das transacções suspeitas pelos operadores para impedir o desvio de precursores e simultaneamente permitir a recolha de informações susceptíveis de identificar os traficantes.

O rigor dos controlos aplicados a operadores e/ou transacções depende da sensibilidade dos precursores de drogas, abrangidos pela regulamentação (as chamadas substâncias inventariadas), que se classificam em três categorias, sujeitas a requisitos diferentes, e permitindo, deste modo, alcançar um equilíbrio adequado entre todos os meios possíveis para impedir que os precursores de drogas cheguem a laboratórios de drogas ilícitas e evitando a criação de ónus desnecessários para as necessidades legítimas de todos os operadores.

Com base nesta cooperação, está em funcionamento um sistema de controlo voluntário para outras substâncias as chamadas substâncias não-inventariadas frequentemente desviadas para o fabrico de drogas ilícitas. Proporciona flexibilidade para dar rapidamente resposta a tendências de desvio em permanente evolução, evitando o aumento dos encargos administrativos para os operadores legítimos.

O actual quadro regulamentar da Comunidade para os precursores de drogas é constituído pelo Regulamento (CE) n.º 273/2004, que estabelece medidas harmonizadas para o controlo e a fiscalização intracomunitários, e o Regulamento (CE) n.º 111/2005, que estabelece regras de controlo do comércio de precursores de drogas entre a Comunidade e países terceiros.

3. APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO COMUNITÁRIA

3.1. Regulamento (CE) n.º 1277/2005[3]

O Regulamento (CE) n.º 1277/2005 estabelece as normas de execução do Regulamento (CE) n.° 273/2004 e do Regulamento (CE) n.° 111/2005. Destinado a assegurar uma aplicação mais uniforme do quadro regulamentar comunitário por parte das autoridades competentes e dos operadores económicos, o regulamento estabelece disposições respeitantes ao licenciamento de operadores, à prestação de informações às autoridades competentes por parte dos operadores, ao sistema de notificação prévia de exportação, às autorizações de exportação e importação e ao controlo de trânsito e transbordos.

3.2. Orientação

Em complemento aos instrumentos jurídicos, a Comissão desenvolveu e acordou com os Estados-Membros e operadores um conjunto de documentos de orientação e actividades pormenorizados para ajudar as autoridades competentes e os operadores da indústria nas suas tarefas.

- Perguntas & Respostas

---

[3] JO L 202 de 3.8.2005, p. 7.

Foi elaborado um documento de orientação para proporcionar às autoridades competentes e aos operadores económicos dos Estados-Membros respostas consensuais a questões de interpretação suscitadas desde 2005, a fim de permitir uma aplicação harmoniosa e harmonizada de algumas disposições da legislação comunitária. É periodicamente actualizado e está disponível ao público[4].

- Orientações da UE sobre o controlo de precursores de drogas para uso dos operadores

Em 2006, adoptaram-se as «Orientações da UE sobre o Controlo de Precursores de Drogas para Uso dos Operadores», a fim de facilitar a parceria e a cooperação entre as autoridades competentes e os operadores. Estas orientações constituem um conjunto de recomendações práticas (p. ex.: indicadores de risco para a identificação de transacções suspeitas) e listas de substâncias inventariadas e não-inventariadas (ou seja, a «Lista de controlo voluntário da UE»), destinadas a ajudar os operadores económicos a cumprir as suas obrigações em estreita cooperação com as autoridades. Uma vez que estas Orientações contêm informações sensíveis, as autoridades competentes dos Estados-Membros transmitem-nas directamente apenas a operadores de confiança.

- Seminários

Os serviços da Comissão e os Estados-Membros organizaram uma série de seminários em estreita cooperação com os operadores económicos no intuito de aumentar o conhecimento da nova legislação comunitária sobre precursores de drogas e continuar a promover a importância das parcerias.

- Mesas-redondas de especialistas

Os serviços da Comissão e os Estados-Membros presidiram a mesas-redondas *ad hoc* em que participaram especialistas, a fim de abordar aspectos específicos respeitantes ao desvio e ao tráfico de precursores de heroína (anidrido acético) e de precursores de drogas sintéticas para fabricar anfetaminas ou *ecstasy* (BMK, PMK).

3.3. Assistência Administrativa Mútua

O Regulamento (CE) n.º 515/97 do Conselho constitui uma base jurídica para o intercâmbio de informação, incluindo regras de confidencialidade, entre Estados-Membros e entre estes e a Comissão.

Mediante o intercâmbio de informações respeitantes a remessas suspeitas, prevenção de desvios e apreensões de precursores de drogas entre todos os Estados-Membros e a Comissão, é assegurada uma abordagem coordenada dentro da UE, são apoiadas as investigações dos Estados-Membros e impedem-se os traficantes de andarem à procura de fragilidades potenciais no mercado intracomunitário. Pode ainda solicitar-se/fornecer-se ajuda a países terceiros com os quais a EU tenha celebrado acordos bilaterais sobre precursores de drogas em matéria de investigações de irregularidades suspeitas ou comprovadas que envolvam precursores de drogas.

---

[4] http://ec.europa.eu/enterprise/chemicals/legislation/precursors/index_en.htm

3.4. Plano de acção da UE de luta contra a droga[5]

As medidas de luta contra o desvio e o tráfico de precursores de drogas continua a ser um elemento essencial do novo Plano de Acção da UE de Luta Contra a Droga para o Período de 2009 a 2012[6], instituído no âmbito da estratégia global da EU de luta contra a droga estabelecida para o período de 2005 a 2012. A Acção 42 do Plano de Acção da UE de Luta Contra a Droga para o Período de 2009 a 2012 prevê a avaliação da legislação da UE em matéria de precursores de drogas e sua aplicação.

3.5. Acções a título do Programa «Alfândega 2013»

«Alfândega 2013» é um programa de cooperação da UE que dá às administrações nacionais a possibilidade de criar e trocar informações e conhecimentos especializados. Permite o desenvolvimento e o funcionamento, em parceria, de grandes sistemas informáticos transeuropeus e a criação de redes humanas, ao pôr em contacto funcionários das administrações nacionais de toda a Europa[7]. Realizaram-se várias actividades destinadas a melhorar a aplicação da legislação comunitária em matéria de precursores de drogas:

Publicação, em Junho de 2009, de um **Curso de Aprendizagem Electrónica sobre o Controlo de Precursores de Drogas para Operadores Económicos**, com base nas «Orientações da UE sobre o Controlo de Precursores de Drogas para Uso dos Operadores».

Preparação de um **Curso de Aprendizagem Electrónica para as Alfândegas**, que será fruto da estreita cooperação entre os serviços da Comissão e os especialistas das alfândegas, da polícia e de outras autoridades competentes dos Estados-Membros em matéria de legislação no domínio dos precursores de drogas.

Instituição de um **Grupo de Projecto de especialistas no controlo aduaneiro operacional** a fim de melhorar o desempenho operacional na detecção de remessas suspeitas de precursores de drogas à entrada e à saída do território aduaneiro da Comunidade. Foram organizados diversos seminários operacionais onde se procedeu ao intercâmbio de boas práticas.

Organização de um **exercício de exploração de ideias** com funcionários aduaneiros operacionais para estabelecer critérios de análise dos riscos para os precursores de drogas à entrada e à saída da Comunidade.

3.6. Acordos bilaterais

A Comunidade celebrou dez acordos bilaterais com países terceiros a fim de reforçar o controlo, abordando com os principais actores aspectos específicos de interesse mútuo no domínio do controlo dos precursores de drogas. Esses acordos foram celebrados com a Bolívia, a Colômbia, o Equador, o Peru e a Venezuela[8], o Chile[9], o México[10], os Estados Unidos da América[11], a Turquia[12] e a China[13]. Além disso, em Março de 2009, o Conselho autorizou a Comissão a negociar um acordo bilateral com a Federação da Rússia.

---

5 COM(2008) 567/4.
6 JO C 326 de 20.12.2008, p. 7.
7 JO L 154 de 14.6.2007, p. 25.
8 JO L 324 de 30.12.1995, p. 1.
9 JO L 336 de 11.12.1998, p. 46.
10 JO L 77 de 19.3.1997, p. 22.
11 JO L 164 de 21.6.1997, p. 22.

Estes acordos visam reforçar a cooperação regulamentar com os países terceiros, com base nos instrumentos descritos no Regulamento (CE) n.° 111/2005, activar os mecanismos de assistência mútua e criar «Grupos de Acompanhamento Conjuntos» entre as partes contratantes.

3.7. Acções a nível das Nações Unidas

A Comissão e os Estados-Membros participaram de perto na avaliação da realização dos objectivos fixados pela sessão extraordinária da Assembleia-Geral das Nações Unidas de 1998 (UNGASS), tendo participado regular e activamente na sessão anual da Comissão dos Estupefacientes (CND), organismo central das políticas das Nações Unidas em matéria de drogas.

Aquando da 50.ª sessão da Comissão dos Estupefacientes das Nações Unidas (CND), foi adoptada uma proposta da Comunidade, enquanto Resolução 50/10, intitulada «*Prevenção do desvio dos precursores de drogas e outras substâncias utilizadas no fabrico ilícito de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas*»[14]. Esta resolução promove os princípios fundamentais do controlo dos precursores de drogas na Comunidade.

Além disso, os serviços da Comissão e os Estados-Membros apoiam as iniciativas operacionais especiais levadas a cabo pela ONU para abordar desafios específicos relativos ao desvio e ao tráfico de precursores de drogas, nelas participando activamente. Em especial, a UE participa no projecto «PRISM», que trata do desvio de precursores de drogas sintéticas, e no projecto «COHESION», que trata do desvio e do tráfico de precursores da heroína e da cocaína, bem como das operações relacionadas com estes projectos.

4. AVALIAÇÃO

4.1. Acções empreendidas pela Comissão para avaliar a aplicação e o funcionamento da legislação comunitária

Em 2007, a Comissão solicitou aos Estados-Membros que a informassem das medidas nacionais que tivessem adoptado em conformidade com a legislação comunitária (ou seja, medidas que lhes permitam desempenhar as suas obrigações de fiscalização e controlo, bem como as regras em matéria de sanções aplicáveis às infracções ao disposto nos regulamentos comunitários). A maioria tinha adoptado medidas adequadas, com excepção de oito Estados-Membros, contra os quais a Comissão deu início a procedimentos por infracção. No decurso de 2008, a maior parte dos Estados-Membros em causa adoptou ou implementou disposições no sentido de adoptar as medidas necessárias e, por conseguinte, todas as medidas nacionais requeridas deverão ter sido adoptadas até finais de 2009.

A fim de avaliar o funcionamento da legislação comunitária, foi criado um grupo de trabalho de especialistas das autoridades nacionais competentes para ajudar os serviços da Comissão. Além disso, a Comissão mandatou um contratante externo para recolher informações junto de todas as partes interessadas (autoridades competentes e operadores da indústria) por

---

12 JO L 64 de 7.3.2003, p. 28.

13 JO L 56 de 28.2.2009, p. 6.

14 Resolução 50/10, p. 42, do relatório da 50.ª sessão da Comissão dos Estupefacientes (E/CN.7/2007/16/Corr.1) http://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/session/50.html.

intermédio de questionários, incluindo dados quantitativos, se existirem, bem como para analisar o impacto de atrasos causados por requisitos legislativos impostos ao comércio dos precursores de drogas e para recolher propostas de melhoria do sistema existente.

Todos os Estados-Membros responderam inteira ou parcialmente em relação aos anos de 2006 e 2007. Realizaram-se entrevistas pormenorizadas com as autoridades competentes de uma amostra de Estados-Membros. Ao inquérito à indústria responderam 72 empresas e 8 associações profissionais (de dez Estados-Membros diferentes). Cinco delas foram responsáveis por mais de 90% das respostas. O relatório sobre este estudo foi concluído no final de Janeiro de 2009 e contém uma apresentação detalhada dos resultados dos inquéritos. Resume as principais constatações e propõe recomendações relativamente aos pontos fracos identificados. Devido à sensibilidade das informações contidas no relatório, este não está acessível ao público. Apesar dos esforços consideráveis do contratante, os dados recolhidos foram reduzidos e não puderam ser considerados inteiramente representativos. Foi particularmente difícil recolher dados quantificados sobre as despesas das autoridades competentes ou dos operadores com a aplicação dos requisitos jurídicos.

Como o Regulamento (CE) n.° 111/2005 insiste muito nos controlos aduaneiros, efectuou-se em 2007 um novo estudo para examinar se o controlo dos precursores de drogas é uma prioridade para as alfândegas, se existem os meios necessários para efectuar os controlos e se estes são efectivamente levados a cabo.

4.2. Constatações da avaliação

4.2.1. Principais tendências em matéria de desvio e tentativa de desvio

Globalmente, o quadro jurídico comunitário relativo ao controlo do comércio dos precursores de drogas parece prever medidas proporcionadas destinadas a impedir que os precursores de drogas sejam desviados para o fabrico de drogas ilícitas. O facto de as apreensões e os carregamentos interceptados de substâncias inventariadas e não-inventariadas serem notificados permitiu concluir que, desde 2005, se assiste a um aumento global do número de apreensões e de carregamentos interceptados. Além disso, as investigações para identificar a origem dos produtos apreendidos permitem estimar *a posteriori* as quantidades de substâncias mais provavelmente desviadas. Estes dados mostram, por um lado, que o sistema funciona bem, mas, por outro lado, que os traficantes procuram continuamente desviar precursores de drogas do seu comércio legítimo. Parece ainda muito vantajoso para os traficantes o recurso ao desvio dos circuitos legítimos para aceder aos precursores de drogas. Ainda que faltem provas quantitativas de que, efectivamente, o controlo do comércio legal está globalmente a reduzir o desvio e o tráfico de precursores de drogas, é evidente que o sistema de controlo em vigor cria barreiras importantes aos traficantes, dificultando-lhes o acesso aos precursores de drogas, e reduz a disponibilidade geral desses precursores para o fabrico de drogas ilícitas. As actuais tentativas de desvio parecem concentrar-se num número limitado de substâncias tanto inventariadas como não-inventariadas.

O ***Anidrido acético***, que é um precursor essencial na produção de heroína, permanece o alvo dos traficantes em certos Estados-Membros, como testemunham os dados das apreensões e carregamentos interceptados. A ajuda bilateral e regional e a cooperação entre as autoridades competentes interessadas revelaram-se fundamentais para evitar o desvio e/ou para apreender, em 2008, cerca de 220 toneladas de anidrido acético, o que representa mais de 15 % das quantidades de anidrido acético consideradas necessárias para o fabrico ilícito de heroína no Afeganistão.

As autoridades aduaneiras da UE aumentaram a vigilância no controlo do comércio de ***efedrina*** e de ***pseudo-efedrina*** a granel ou contida em preparações farmacêuticas/medicamentos, sobretudo em trânsito pela UE, mas por vezes também exportados para países terceiros, nos quais se procede à produção ilícita de metanfetamina. Foi assim possível aumentar significativamente as apreensões, principalmente de preparações farmacêuticas contendo pseudo-efedrina. Desde 2005 foram detectadas, apreendidas ou interceptadas remessas suspeitas de, aproximadamente, 86 toneladas de efedrina ou pseudo-efedrina a granel ou em comprimidos, o que impediu a produção de uma quantidade de 65 toneladas de metanfetaminas (em função dos métodos de síntese utilizados), num valor aproximado de revenda na rua de 9,7 mil milhões de dólares.

A **gama-butirolactona (GBL)** é uma substância não-inventariada, incluída no programa de controlo voluntário da Comunidade. Os dados disponíveis revelam que a cooperação com a indústria através do controlo e da notificação voluntários está a funcionar bem, mas também que os traficantes continuam interessados em desviar GBL e outras substâncias químicas sujeitas a um controlo menos rigoroso. Em 2008, registaram-se tentativas de desvio ou apreensões de 2170 litros de GBL.

Desde 2005, não há provas de que a Comunidade seja alvo de desvio de outros precursores importantes. Por exemplo, não houve apreensões importantes nem carregamentos interceptados de permanganato de potássio, um precursor essencial da cocaína.

4.2.2. Pontos fortes e pontos fracos da legislação

Convém notar que o período previsto nos regulamentos para efectuar a avaliação do seu funcionamento era demasiado breve para poder revelar resultados nítidos. Esta situação foi reforçada pelo facto de muitos Estados-Membros terem demorado a adoptar todas as medidas necessárias para dar pleno cumprimento às obrigações decorrentes dos regulamentos.

Contudo, todas as acções desenvolvidas desde 2005 contribuíram indubitavelmente para a aplicação correcta e harmonizada e para o bom funcionamento da legislação comunitária. Além disso, a adopção progressiva pelos Estados-Membros das medidas e competências nacionais previstas na legislação comunitária reforçou consideravelmente a sua capacidade de acção em caso de infracções à legislação comunitária.

Globalmente, as disposições do Regulamento (CE) n.° 273/2004, do Regulamento (CE) n.° 111/2005 e das modalidades de execução contidas no Regulamento (CE) n.° 1277/2005 funcionam bem e atingem o objectivo prosseguido, ou seja, a prevenção do desvio sem criar obstáculos desnecessários às actividades comerciais legítimas relativas aos precursores de drogas inventariados. O controlo e a fiscalização centram-se mais nos operadores do que nas transacções. A divisão das substâncias inventariadas em três categorias revelou-se um meio eficaz de aplicar uma abordagem modulada, em função da sensibilidade das substâncias e das quantidades comercializadas legitimamente.

O princípio fundamental consagrado na legislação relativa ao comércio intracomunitário e ao comércio entre a Comunidade e os países terceiros - a cooperação entre operadores económicos e autoridades competentes - funciona bem. Esta cooperação, embora diferentemente implementada e utilizada pelos Estados-Membros, facilita as notificações obrigatórias ou voluntários de transacções ou encomendas suspeitas e impede, numa fase precoce, o desvio de substâncias inventariadas e não-inventariadas, permitindo ao mesmo tempo o funcionamento harmonioso do comércio legal. É um instrumento flexível, rápido e eficaz para responder às tendências do tráfico, em permanente evolução, e ao interesse

crescente dos traficantes em substâncias menos controladas. As «Orientações da UE sobre o controlo de precursores de drogas para uso dos operadores» e o novo Curso de Aprendizagem Electrónica sobre o Controlo de Precursores de Drogas para Operadores Económicos constituem um complemento útil à legislação.

A aplicação e o funcionamento do sistema comum de licenciamento, adoptado no comércio intracomunitário e no comércio entre a Comunidade e os países terceiros para os operadores que lidam com precursores da categoria 1 (as substâncias mais sensíveis), revelam-se eficazes, tanto do ponto de vista das autoridades competentes como do da indústria.

O requisito de registo para os operadores que lidam com precursores um pouco menos sensíveis da categoria 2, tanto no que diz respeito ao comércio intracomunitário como ao comércio entre a Comunidade e os países terceiros, parece insuficiente para permitir um controlo adequado por parte das autoridades competentes e evitar desvios a partir do importante volume de comércio intracomunitário dessas substâncias. Com efeito, não se exige aos utilizadores finais das substâncias da categoria 2, que não colocam as substâncias no mercado, que se registem nem que declarem as quantidades que compram para a sua própria utilização final. Assim, são praticamente desconhecidos das autoridades competentes. É igualmente muito difícil que os fabricantes ou intermediários de substâncias da categoria 2 exerçam a obrigação de verificar a legitimidade dos seus clientes e da utilização final declarada da substância e, por conseguinte, que notifiquem correctamente as autoridades competentes de todas as transacções suspeitas. O controlo pelas autoridades competentes da legitimidade dos operadores é ainda mais difícil quando os fabricantes/intermediários e os utilizadores finais de substâncias da categoria 2 estão estabelecidos em Estados-Membros diferentes e quando a cadeia comercial implica mais de duas entidades baseadas em mais de um Estado-Membro. Estes problemas foram destacados em especial no caso do anidrido acético, um precursor essencial no fabrico ilícito de heroína.

A avaliação permitiu detectar interpretações diferentes de certas disposições legislativas, o que é necessário resolver para facilitar a sua aplicação correcta e harmonizada na Comunidade. De referir, em especial, os campos a preencher obrigatoriamente nas declarações dos clientes, os critérios para considerar os produtos que contêm substâncias inventariadas como misturas, assim como a aplicação dos limiares existentes para a isenção de registo das misturas que contêm substâncias da categoria 2, em conformidade com o artigo 6.º do Regulamento (CE) n.° 273/2004, quando comparado com a formulação do artigo 14.º do Regulamento (CE) n.º 1277/2005.

As disposições relativas à frequência de transmissão de informações pelo operador às autoridades competentes não constituem uma base suficiente para levar a cabo os deveres de fiscalização e controlo. Uma visão de conjunto dos movimentos do comércio legal constitui um instrumento importante para detectar as remessas suspeitas.

Os instrumentos que regulam o controlo das exportações e importações permitem que as autoridades competentes efectuem verificações prévias das finalidades lícitas de uma transacção e, por conseguinte, permitem evitar o desvio numa fase precoce. A utilização do sistema de notificação prévia de exportação permite aos países terceiros que o solicitaram verificar a transacção pretendida e, assim, informar as autoridades competentes dos Estados-Membros se a transacção é lícita, ou não.

A insistência nos procedimentos e controlos aduaneiros revelou-se muito útil. A Comunidade vê-se cada vez mais confrontada com remessas desviadas dos canais de distribuição legais

antes de entrarem no território aduaneiro da Comunidade. Esta situação exige uma maior atenção por parte das alfândegas e do controlo fronteiriço. As disposições relativas ao controlo do trânsito ou dos transbordos parecem ter, até certo ponto, aumentado a possibilidade de verificar as finalidades lícitas de tais carregamentos, mas não parecem permitir que as autoridades competentes verifiquem, em cada caso, se as finalidades são lícitas.

O estudo sobre os controlos aduaneiros dos precursores de drogas em 2007 identificou fragilidades relativamente à detecção de remessas suspeitas para as quais são feitas falsas declarações aduaneiras. A avaliação revelou bolsas de excelência, mas mostrou igualmente que, em geral, é ainda necessário proceder a importantes melhorias. Em especial, o relatório revelou a falta de prioridade dada à legislação em matéria de precursores de drogas pelas administrações aduaneiras, a falta de sensibilização e de conhecimentos especializados, bem como a insuficiência de recursos (por exemplo, o equipamento de ensaio).

As preparações farmacêuticas/medicamentos para uso humano que contêm precursores de drogas estão actualmente excluídos do âmbito de aplicação da legislação em matéria de precursores de drogas. O fabrico, a importação e a venda grossista de medicamentos, incluindo os destinados à exportação, estão sujeitos a autorização, a obrigações específicas e a inspecções periódicas, em conformidade com a legislação comunitária relativa aos produtos farmacêuticos (Directiva 83/2001/CE). Considera-se, pois, que estas actividades deviam encontrar-se sob um controlo sistemático suficiente por parte das autoridades competentes dos Estados-Membros. Contudo, a legislação em matéria de precursores de drogas não obriga esses fabricantes, importadores e distribuidores grossistas a requisitos específicos de notificação, quando exportam medicamentos que contêm precursores de drogas. Deste modo, em alguns Estados-Membros, não foram interceptadas nem apreendidas as exportações e os trânsitos/transbordos de preparações farmacêuticas/medicamentos que continham precursores de drogas - nomeadamente a efedrina ou a pseudo-efedrina -, ainda que fosse muito provável que esses produtos viessem a ser desviados para o fabrico ilícito de drogas.

Parecem existir outros pontos fracos de menor importância ligados à legislação em matéria de precursores no que diz respeito ao comércio externo. Neles se incluem, em especial, a falta de flexibilidade das autoridades competentes no que diz respeito ao período requerido para aguardar resposta às notificações prévias de exportação, a ausência de procedimentos de autorização simplificados para expedições repetidas entre operadores conhecidos na Comunidade e nos países da EFTA, bem como a necessidade de simplificar mais os procedimentos de autorização com o ambiente aduaneiro electrónico.

5. RECOMENDAÇÕES DE MELHORIA

5.1. Melhorar a aplicação harmonizada da actual legislação

Como primeira medida de melhoria, devia ser mais promovida e facilitada a partilha de boas práticas entre as autoridades dos Estados-Membros, incluindo alfândegas, e a aplicação prática de uma parceria efectiva entre autoridades e operadores económicos. O intercâmbio de boas práticas em reuniões, seminários e mesas-redondas e os exercícios práticos sobre determinados tópicos e/ou precursores de drogas específicos podem ser facilitados a nível comunitário, a fim de se obter um benefício directo das boas práticas em vigor nalguns Estados-Membros, e, em última análise, reforçar os sistemas de controlo em geral.

Pode proceder-se a uma interpretação harmonizada de certas disposições legislativas actuais, por exemplo a aplicação dos limiares de registo das misturas que contêm substâncias inventariadas - em especial a interpretação do artigo 6.º do Regulamento (CE) n.° 273/2004, quando comparado com a formulação do artigo 14.º do Regulamento (CE) n.° 1277/2005, ou os critérios uniformes para misturas que contenham precursores de drogas, mediante a actualização e a revisão do guia «Perguntas & Respostas».

Reforçar-se-á, assim, a aplicação das regras comunitárias, evitando-se simultaneamente que os traficantes concentrem as suas tentativas de desvio nos Estados-Membros nos quais as regras comunitárias parecem ser aplicadas com menor rigor e/ou as sanções serem consideradas leves.

5.2. Melhorar a transmissão das informações

As obrigações de transmissão de informações, definidas no artigo 19.º do Regulamento (CE) n.º 1277/2005, deviam ser revistas a fim de se obter uma recolha de informações mais precisa e em tempo devido sobre as notificações dos operadores. Uma das soluções podia residir no aumento da frequência de transmissão de informações, passando de anual a semestral ou trimestral, facilitando-se simultaneamente esta transmissão com recurso a meios electrónicos seguros e modernos de intercâmbio de informações, incluindo, se necessário, a criação de uma base de dados europeia segura.

5.3. Modificar alguns requisitos aplicáveis às substâncias da categoria 2

Tendo em conta as lacunas identificadas, parece necessário reforçar os controlos de todas as substâncias da categoria 2 ou, especificamente, do anidrido acético (principal precursor na produção de heroína) de maneira a assegurar que os operadores que possuem ou vendem substâncias da categoria 2 - ou especificamente anidrido acético - sejam objecto de controlos adequados, a fim de desencorajar as tentativas de desvio. Pode proceder-se de diferentes modos:

- alterar o Regulamento (CE) n.° 273/2004 de forma a exigir o registo dos utilizadores finais que possuem substâncias da categoria 2 para uso próprio, por exemplo modificando a definição de «operador» ou a definição de «colocação no mercado» ou alterando o artigo 3.º, n.° 6, que estabelece o sistema de registo,

- alterar o Regulamento (CE) n.º 1277/2005, a fim de introduzir condições e procedimentos de registo comuns,

- alterar o anexo I do Regulamento (CE) n.º 273/2004 e, consequentemente, o anexo do Regulamento (CE) n.º 111/2005, a fim de alterar a classificação do anidrido acético, passando-o da categoria 2 para a categoria 1.

5.4. Garantir o controlo adequado das preparações farmacêuticas/medicamentos que contenham efedrina ou pseudo-efedrina

Sem duplicar as disposições administrativas aplicáveis aos fabricantes, importadores e distribuidores grossistas de medicamentos, convém ponderar o reforço das disposições em matéria de controlo das preparações farmacêuticas/medicamentos que contenham a efedrina ou a pseudo-efedrina objecto de transbordo ou em trânsito na UE. No que diz respeito às exportações de medicamentos, a legislação em matéria de produtos farmacêuticos inclui

disposições neste sentido. Convém reflectir se seria benéfico adoptar disposições práticas harmonizadas e específicas para a exportação de medicamentos que contenham efedrina ou pseudo-efedrina e sua supervisão pelas autoridades competentes em matéria de medicamentos, ou se a legislação em matéria de precursores deveria constituir uma possibilidade para interceptar as exportações de preparações farmacêuticas/medicamentos quando existirem motivos razoáveis para suspeitar que as substâncias se destinam ao fabrico ilícito de drogas.

5.5. Melhorar e aperfeiçoar os requisitos de procedimento em relação ao risco de desvio

A fim de atingir um nível de controlo proporcional ao risco de desvio, devia ser adaptado o procedimento relativo às notificações prévias de exportação, a fim de permitir que as autoridades competentes actuem numa base caso-a-caso, deviam ser adoptados os procedimentos de autorização simplificados para as expedições repetidas entre operadores conhecidos na Comunidade e nos países da EFTA e deviam ser mais simplificados os procedimentos de autorização no ambiente aduaneiro electrónico.

6. PRÓXIMAS ETAPAS

As lacunas identificadas podem ser abordadas por diferentes meios, alguns dos quais requerem a alteração da legislação comunitária. A opção escolhida devia ser cuidadosamente examinada, em especial no que diz respeito ao seu impacto nos agentes económicos que comercializam legalmente essas substâncias para fins legítimos e à sua eficácia na prevenção do desvio com o objectivo de fabricar drogas ilícitas.

Já que a legislação actual só há pouco tempo está plenamente operacional, a Comissão começará por apoiar, organizar e facilitar medidas que visem uma melhor aplicação, a fim de obter benefícios imediatos das boas práticas estabelecidas.

A Comissão continuará, contudo, a recolher as informações necessárias à identificação das melhores opções susceptíveis de solucionar as eventuais fragilidades identificadas na legislação e avaliar o impacto que as opções escolhidas poderá ter tanto nas autoridades competentes como nos agentes económicos.