

Bruxelas, 18.11.2015
COM(2015) 751 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

**Avaliação REFIT da Diretiva 91/477/CEE do Conselho, de 18 de junho de 1991, relativa
ao controlo da aquisição e da detenção de armas, com a redação que lhe foi dada pela
Diretiva 2008/51/CE, de 21 de maio de 2008**

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

Avaliação REFIT da Diretiva 91/477/CEE do Conselho, de 18 de junho de 1991, relativa ao controlo da aquisição e da detenção de armas, com a redação que lhe foi dada pela Diretiva 2008/51/CE, de 21 de maio de 2008

1. Introdução

(1) A Diretiva 91/477/CEE do Conselho, relativa ao controlo da aquisição e da detenção de armas, foi aprovada em 18 de junho de 1991¹ e alterada pela Diretiva 2008/51/CE, em 21 de maio de 2008² (diretiva relativa às armas de fogo).

(2) O artigo 17.º da diretiva relativa às armas de fogo prevê que «até 28 de julho de 2015, a Comissão deve apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre a situação resultante da aplicação da presente diretiva, eventualmente acompanhado de propostas». Tendo em vista a elaboração do relatório, a Comissão lançou um estudo de avaliação realizado por consultores externos. O estudo de avaliação, concluído em dezembro de 2014³, contém uma análise exaustiva da aplicação da diretiva, bem como uma análise da eficácia da legislação em conformidade com cinco critérios fundamentais de avaliação. O estudo formula também, com base nas conclusões, recomendações específicas de aperfeiçoamento dirigidas quer à Comissão, quer às autoridades dos Estados-Membros, ou a ambas. Esta avaliação está relacionada com o programa para a adequação e a eficácia da regulamentação (REFIT) da Comissão⁴.

(3) Na sequência do estudo de avaliação, a Comissão pediu aos membros do comité criado ao abrigo do disposto no artigo 13.º-A da Diretiva (comité das armas de fogo), que representam os 28 Estados-Membros da UE e os quatro países⁵ do EEE⁶ e da EFTA⁷, que apresentassem comentários e fornecessem uma avaliação das conclusões e das recomendações. Os membros do comité apresentaram oralmente as respetivas opiniões nas reuniões do comité (em 18 de dezembro de 2014 e em 25 de março de 2015), complementadas por escrito por alguns Estados-Membros (Bélgica, França, Suécia e Reino Unido).

(4) O relatório final do estudo de avaliação foi entregue imediatamente antes dos acontecimentos dramáticos ocorridos em Paris e Copenhaga em janeiro de 2015. Estes acontecimentos salientaram a existência de problemas prementes em matéria de segurança a nível da UE. Na reunião do comité das armas de fogo que teve lugar em março de 2015, a Comissão convidou os representantes dos Estados-Membros a comentarem as conclusões da avaliação e também a manifestarem quaisquer outras preocupações relacionadas com a aplicação da diretiva relativa às armas de fogo, decorrentes dos recentes acontecimentos dramáticos, que não tivessem sido identificadas pelo consultor.

(5) O objetivo do presente relatório é descrever as conclusões do estudo de avaliação, complementá-las com opiniões recebidas até à data e apresentar a avaliação crítica da Comissão. O relatório começa por recordar o contexto e as principais disposições constantes da diretiva relativa às armas de fogo.

¹ JO L 256 de 13.9.1991, p. 51.

² JO L 179 de 8.7.2008, p. 5.

³ <http://bookshop.europa.eu/en/evaluation-of-the-firearms-directive-pbNB0514159/>;
<http://bookshop.europa.eu/en/evaluation-of-the-firearms-directive-pbNB0114006/>

⁴ COM(2013) 685 final

⁵ Espaço Económico Europeu.

⁶ Associação Europeia de Comércio Livre.

⁷ Islândia, Lichtensteine, Noruega e Suíça.

Apresenta também a metodologia, os resultados do estudo de avaliação em relação aos cinco critérios de avaliação (ou seja, eficácia, eficiência, coerência, pertinência, valor acrescentado da UE), e as respetivas recomendações. Faculta ainda uma avaliação crítica dos resultados. Por último, indica quais as iniciativas que a Comissão poderá considerar tomar para combater os problemas destacados pela avaliação e confirmados pelas opiniões prestadas pelos Estados-Membros.

2. Contexto

(6) A diretiva relativa às armas de fogo regula a aquisição, a detenção e a troca comercial na UE de armas de fogo para utilização civil (por exemplo, armas de fogo utilizadas para tiro desportivo e para caça). Estabelece normas mínimas comuns que os Estados-Membros devem transpor para a respetiva legislação nacional em matéria de armas, e visa equilibrar os objetivos do mercado interno (ou seja, a circulação transfronteiriça de armas) e os objetivos da política de segurança (ou seja, um elevado nível de segurança e de proteção contra atos criminosos e tráfico ilícito) na UE.

(7) A Diretiva 91/477/CEE constituiu, originalmente, uma medida de acompanhamento com vista à realização do mercado interno. A supressão dos controlos da detenção de armas nas fronteiras intracomunitárias tornou necessária a aprovação de normas que permitam que sejam realizados controlos no interior dos Estados-Membros. Para esse efeito, a diretiva contém normas relativas à aquisição e detenção de armas de fogo, bem como em matéria de transferências de armas de fogo entre os Estados-Membros. Deixa ainda aos Estados-Membros a possibilidade de adotarem disposições mais restritivas do que as previstas na diretiva (artigo 3.º).

(8) A Comissão apresentou ao Parlamento Europeu e ao Conselho um primeiro relatório em 2000 em que avaliava a aplicação da Diretiva 91/477/CEE nos Estados-Membros⁸. Neste relatório, referia-se que os Estados-Membros e as partes interessadas consideravam que a estrutura jurídica criada pela Diretiva era suficiente no seu conjunto. Porém, identificava problemas fundamentais relacionados com a aplicação da Diretiva a nível nacional, tais como: dificuldades no intercâmbio de informações; disparidade e complexidade da legislação, das medidas administrativas e dos procedimentos de autorização nacionais; diferenças na classificação de armas de caça e de armas de tiro desportivo e encargos administrativos para as PME. Estes problemas demonstraram a necessidade de esclarecimento de determinadas disposições (por exemplo, a definição de certos tipos de armas, nomeadamente armas antigas e desativadas) de modo a assegurar uma aplicação mais uniforme da Diretiva.

(9) Este relatório foi apresentado quando a Comissão se encontrava a negociar, em nome dos Estados-Membros da UE, o Protocolo das Nações Unidas sobre as armas de fogo⁹ (UNFP), no contexto da Convenção das Nações Unidas contra a criminalidade organizada transnacional. O protocolo iria impor novas normas no que respeita, nomeadamente, à rastreabilidade (ou seja, a marcação e a conservação de registos) e à desativação de armas de fogo. Por conseguinte, o relatório concluiu que a Comissão, tendo em conta o estado das negociações do UNFP e a opinião manifestada por todas as partes interessadas em relação à diretiva, pretendia apresentar propostas de alteração adequadas.

⁸ Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre «A aplicação da Diretiva 91/477/CEE do Conselho, de 18 de junho de 1991, relativa ao controlo da aquisição e da detenção de armas», COM(2000) 837 final. Bruxelas, 15.12.2000.

⁹ Protocolo das Nações Unidas contra o fabrico e o tráfico ilícitos de armas de fogo, suas partes, componentes e munições, adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional.

(10) Após a entrada em vigor do UNFP em 2005¹⁰, a Diretiva 91/477/CE foi alterada pela Diretiva 2008/51/CE, a fim de reforçar os aspetos em matéria de segurança, o que possibilitou uma harmonização parcial com o próprio UNFP. A diretiva relativa às armas de fogo faz parte de um conjunto de iniciativas tomadas a nível internacional e a nível da UE para a aplicação do UNFP. Foram transpostas as disposições pertinentes para a legislação europeia através do Regulamento (UE) n.º 258/2012¹¹ que estabelece normas para as autorizações de exportação, bem como medidas relativas à importação e ao trânsito de armas de fogo não militares, provenientes de ou destinadas a países terceiros¹².

(11) Os princípios orientadores da ação da Comissão Europeia para gerir e reduzir os riscos decorrentes das armas de fogo para utilização civil foram integrados numa estratégia global enunciada na comunicação «Armas de fogo e segurança interna na UE: proteger os cidadãos e combater o tráfico»¹³, lançada em outubro de 2013. Esta comunicação propõe medidas para aumentar o nível de segurança dos cidadãos da UE em relação às armas de fogo e para proteger o seu mercado legítimo. Além disso, foram definidas as iniciativas futuras relacionadas com armas de fogo na Comunicação da Comissão, recentemente publicada, «Agenda europeia para a segurança»¹⁴, que destaca a necessidade de uma abordagem comum em matéria de desativação de armas de fogo para impedir a reativação e a utilização por criminosos, necessidade essa que deve ser tratada como prioritária. A comunicação preconiza ainda a realização, em 2016, de uma análise da legislação em vigor em matéria de armas de fogo, com vista a melhorar a partilha de informações (por exemplo, através da introdução, no sistema de informações da Europol, de dados sobre armas de fogo apreendidas), reforçar a rastreabilidade, normalizar a marcação e estabelecer normas comuns para a neutralização das armas de fogo. Na sequência dos acontecimentos trágicos de 13 de novembro de 2015 em Paris, a Comissão decidiu antecipar a revisão da diretiva relativa às armas de fogo, que seria aprovada em conjunto com o presente relatório, o qual fornece provas que sustentam estas medidas.

3. Principais disposições da diretiva relativa às armas de fogo

(12) Os dois principais objetivos da diretiva relativa às armas de fogo são garantir um funcionamento adequado do mercado interno e garantir um elevado nível de segurança na UE. Esta diretiva prevê, em

¹⁰ O UNFP foi ratificado pela Comissão em 2014. Decisão do Conselho, de 11 de fevereiro de 2014, relativa à celebração, em nome da União Europeia, do Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional relativo ao Fabrico e ao Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, suas Partes, Componentes e Munições (2014/164/UE). JO 89 de 23.3.2014, p. 7.

¹¹ Regulamento n.º 258/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de março de 2012, que aplica o artigo 10.º do Protocolo das Nações Unidas contra o fabrico e o tráfico ilícitos de armas de fogo, das suas partes e componentes e de munições, adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Protocolo das Nações Unidas sobre as armas de fogo), e estabelece autorizações de exportação e medidas de importação e de trânsito de armas de fogo, suas partes, componentes e munições.

¹² O principal contributo do regulamento é o princípio de que a transferência de armas de fogo para utilização civil entre os Estados-Membros depende do conhecimento e da autorização de todos os países envolvidos e que a respetiva origem deve ser conhecida.

¹³ COM(2013) 716 final, Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, Armas de fogo e segurança interna na UE: proteger os cidadãos e combater o tráfico.

¹⁴ COM(2015) 185 final, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Agenda Europeia para a Segurança.

especial, requisitos mínimos¹⁵ para a aquisição e detenção de armas de fogo para utilização civil na UE e medidas administrativas harmonizadas para a transferência de armas de fogo na UE.

(13) O âmbito de aplicação da diretiva é descrito no seu anexo I, em que as categorias de armas de fogo correspondentes aos diferentes regimes de aplicação são descritas como se segue:

- «Categoria A - armas de fogo proibidas: armas automáticas e armas militares»;
- «Categoria B: armas de fogo sujeitas a autorização - utilizadas em grande medida por atiradores desportivos e por caçadores»;
- «Categoria C: armas de fogo sujeitas a declaração - essencialmente as armas utilizadas pelos caçadores»;
- «Categoria D: outras armas de fogo - aplica-se essencialmente às armas de fogo longas de tiro a tiro de cano liso».

(14) As principais disposições da diretiva relativa às armas de fogo estão relacionadas com:

- **Marcação e localização (artigo 4.º):** Os Estados-Membros asseguram que qualquer arma de fogo ou parte de arma de fogo colocada no mercado está marcada e registada. Para este efeito, os Estados-Membros devem exigir uma marcação única ou manter uma marcação alternativa com um código numérico ou alfanumérico que permita a identificação do país de fabrico. A marcação é aposta num componente essencial da arma de fogo, cuja destruição tornaria a arma inutilizável. A Diretiva alterada inclui também disposições para a introdução de sistemas informáticos de registo de dados a nível nacional para reforçar a localização das armas de fogo. Estes sistemas registam elementos fundamentais sobre todas as armas de fogo em circulação nos Estados-Membros e deveriam ser instituídos em todos os Estados-Membros até 31 de dezembro de 2014.
- **Requisitos mínimos para a aquisição e detenção de armas de fogo (artigo 5.º):** Os Estados-Membros só autorizam a aquisição e a detenção de armas de fogo a pessoas que possuam um motivo válido para tal e que:
 - tenham 18 anos ou mais, exceto para a aquisição, por meios distintos da compra, e para a detenção de armas de fogo para a prática de caça e de tiro desportivo, na condição de, neste caso, os menores de 18 anos terem uma autorização parental, ou estarem sob a supervisão parental ou de um adulto com uma licença válida de uso e porte de arma ou de caça, ou estarem integrados num centro de formação autorizado ou licenciado;
 - não sejam suscetíveis de constituir perigo para si próprias, para a ordem pública ou para a segurança pública. A condenação por crime doloso violento é considerada indiciadora desse perigo.
- **Cartão europeu de arma de fogo (artigo 12.º):** a Diretiva introduziu regras mais flexíveis relativamente a armas utilizadas na caça ou no tiro desportivo, de modo a não impedir a respetiva circulação pelos Estados-Membros. Com a introdução do cartão europeu de arma de fogo, os caçadores detentores de armas de fogo das categorias C e D, e os atiradores

¹⁵ De acordo com o artigo 3.º da diretiva relativa às armas de fogo: «Os Estados-Membros podem adotar, nas suas legislações, disposições mais restritivas que as previstas na presente diretiva».

desportivos detentores de armas de fogo das categorias B, C e D podem viajar para outro Estado-Membro sem autorização prévia do Estado-Membro de destino. O cartão europeu de arma de fogo deve ser entendido como o principal documento que os caçadores e atiradores desportivos têm de possuir e os Estados-Membros não podem subordinar a aceitação do cartão europeu de arma de fogo ao pagamento de qualquer taxa ou encargo.

- **Desativação (anexo I, secção III):** a Diretiva das Armas de Fogo estabelece restrições mínimas e inclui a obrigação de os Estados-Membros tomarem providências para que as medidas de desativação sejam verificadas por uma autoridade competente. Esta autoridade deve garantir que os procedimentos nacionais para a desativação de armas de fogo as tornem irreversivelmente inutilizáveis. Tal como pedido pelos legisladores no momento da alteração, a alínea a) da parte III do anexo I estipula que «a Comissão publica orientações comuns sobre as normas e técnicas de desativação a fim de garantir que as armas de fogo desativadas fiquem irreversivelmente inutilizáveis». Até à adoção das orientações comuns sobre a desativação, os Estados-Membros podem adotar os procedimentos mais adequados a este respeito.

(15) Por último, o artigo 17.º da diretiva relativa às armas de fogo prevê que a Comissão apresente um relatório, até 28 de julho de 2015, sobre a situação resultante da aplicação da diretiva. Em consonância com a disposição da diretiva, em 2014 a Comissão deu início a um estudo de 12 meses para avaliar o modo como têm sido implementadas a diretiva relativa às armas de fogo e as alterações sucessivas e em que medida este quadro jurídico cumpriu os dois objetivos gerais de garantir o funcionamento correto do mercado interno e obter um elevado nível de segurança na UE.

4. Metodologia da avaliação

(16) O estudo de avaliação de um ano foi efetuado com o objetivo de analisar a realização dos objetivos da diretiva (bom funcionamento do mercado interno e elevado nível de segurança) de acordo com cinco critérios de avaliação:

- Eficácia: em que medida as disposições contribuíram para realizar esses objetivos;
- Eficiência: dos procedimentos e obrigações introduzidos pela diretiva, nomeadamente se os resultados (benefícios) foram alcançados a custos razoáveis;
- Coerência: da aplicação das disposições da diretiva, da interpretação dos termos fundamentais e a compatibilidade global da presente diretiva com outra legislação pertinente;
- Pertinência: das disposições da diretiva no que diz respeito às necessidades existentes para o funcionamento do mercado interno e a segurança dos cidadãos da UE;
- Valor acrescentado: da intervenção da UE em relação à legislação e ações nacionais.

(17) A avaliação abrangeu todas as disposições da diretiva em todos os 28 Estados-Membros da UE de 1991 até à data. Além disso, foi pedido aos avaliadores que tivessem em linha de conta estudos e iniciativas¹⁶ anteriores da Comissão, bem como dois estudos que estavam a ser realizados ao mesmo

¹⁶ Nomeadamente: COM(2012) 415 — Eventuais vantagens e desvantagens de uma limitação a duas categorias de armas de fogo (proibidas ou autorizadas), com vista a melhorar o funcionamento do mercado interno relativo

tempo, relativos a procedimentos de desativação, destruição e marcação¹⁷ e ao tráfico ilícito de armas na UE¹⁸.

(18) A análise foi efetuada através de uma investigação documental, um inquérito em linha, entrevistas e quatro estudos de caso¹⁹ (realizados em quatro Estados-Membros: Bélgica, França, Alemanha e Polónia). Os avaliadores contactaram: autoridades dos Estados-Membros; representantes de fabricantes, armeiros e corretores de armas de fogo; utilizadores de armas de fogo, incluindo caçadores e atiradores desportivos; organismos internacionais, associações, institutos de investigação e outros peritos. Participaram no inquérito em linha 83 partes interessadas (34 autoridades dos Estados-Membros, 28 representantes do setor, 16 utilizadores, 5 peritos), as entrevistas foram realizadas junto de 56 partes interessadas (23 autoridades dos Estados-Membros, 16 representantes do setor, 9 utilizadores, 8 peritos), e foram entrevistadas 30 partes interessadas para os estudos de caso (12 autoridades dos Estados-Membros, 8 representantes do setor, 8 utilizadores, 2 peritos).

(19) Desde os primeiros meses do estudo, os avaliadores assinalaram a ausência de dados essenciais relativos a aspetos relacionados tanto com o mercado como com a segurança. No que se refere ao mercado, as estatísticas disponíveis a nível nacional e da UE não distinguiam normalmente as armas de fogo de utilização civil das armas de fogo de utilização militar (o que dificultou a tarefa de isolar os dados relativos a armas de fogo de utilização civil). Mesmo quando tal era possível, os dados nem sempre estavam disponíveis a nível nacional para todos os Estados-Membros (por motivos de confidencialidade), o que, por conseguinte, não permitiu identificar tendências de produção ao longo do tempo. Por último, a principal empresa a operar neste setor não forneceu um acesso amplo a informações. Em matéria de segurança, o principal problema foi a ausência de dados repartidos por tipos/categorias de armas de fogo em circulação na UE, e/ou pelas que são ilegalmente utilizadas e traficadas, bem como a ausência de dados comparáveis e detalhados sobre as tendências em matéria de infrações penais e atividades que envolvem armas de fogo de utilização civil a nível da UE. Uma outra limitação estava relacionada com a disponibilidade limitada de dados que quantificassem os encargos e os custos administrativos da aplicação de disposições específicas.

aos produtos em causa, através de uma eventual simplificação; COM(2010) 4040 – A colocação no mercado de réplicas de armas de fogo.

¹⁷ Estudo de apoio a uma avaliação de impacto de uma eventual iniciativa relacionada com a melhoria de regras sobre procedimentos de desativação, destruição e marcação de armas de fogo na UE, bem como armas de alarme e réplicas (<http://www.sipri.org/research/security/europe/publications/study-on-firearms>).

¹⁸ Estudo de apoio a uma avaliação de impacto de opções para o combate do tráfico ilícito de armas na UE.

¹⁹ Os critérios de seleção dos Estados-Membros para os estudos de caso foram os seguintes: i) dimensão do mercado de armas de fogo; ii) problemas de segurança sentidos pelos Estados-Membros; iii) armas de fogo em percentagem da população; iv) número registado de armas de fogo roubadas ou extraviadas.

5. Conclusões

5.1 Critérios de avaliação

5.1.1 Eficácia

(20) A diretiva contribuiu de forma positiva para estabelecer um bom funcionamento do mercado interno de armas de fogo, que é um dos seus objetivos. No entanto, o consultor concluiu que o seu potencial contributo poderia ser melhorado. Em primeiro lugar, a introdução de categorias e de regimes regulamentares relacionados permitiu impedir eventuais distorções do mercado associadas à supressão de controlos internos, criando por conseguinte um mercado interno. Desde 2005²⁰, o comércio intra-UE manteve-se bastante estável. Contudo, as diferentes interpretações das disposições da diretiva têm restringido a amplitude dos benefícios esperados da intervenção da UE. As partes interessadas (setor e utilizadores) manifestaram algumas preocupações relacionadas com obstáculos e encargos específicos no que respeita aos procedimentos, nomeadamente na medida em que têm de suportar custos de informação para compreender as regras e os procedimentos implementados nos outros Estados-Membros (em especial no que respeita ao cartão europeu de arma de fogo). Ainda que a Comissão tenha estabelecido um grupo de contacto desde 2009²¹ para facilitar o intercâmbio de informações, as partes interessadas entrevistadas continuam a assinalar a necessidade de melhorar ainda mais a comunicação de informações úteis entre os Estados-Membros.

(21) Em relação ao objetivo de «segurança» (ou seja, a proteção dos cidadãos e do mercado legítimo de armas de fogo), o nível de segurança e de proteção contra o tráfico ilícito de armas e atos criminosos foi aumentado através da introdução de:

- Requisitos de localização para as autoridades dos Estados-Membros (ou seja, registo informatizado) e para os armeiros (registo de todas as transações de armas de fogo) — artigo 4.º
- Requisitos de marcação para fabricantes (ainda que tenham sido levantadas preocupações relativamente a casos de marcações apagadas) — artigo 4.º, n.º 4.
- Requisitos mínimos para a aquisição e detenção de armas de fogo — artigo 5.º

No entanto, existe margem para melhoria no que se refere aos casos relatados de transformação de armas de alarme, reativação de armas de fogo desativadas, comércio ilegal de partes de armas de fogo e à interpretação de «componentes essenciais».

(22) Devido à falta de dados abrangentes, foi difícil para o avaliador determinar a eficácia da diretiva em relação aos objetivos de segurança. Em especial, a análise foi dificultada pela ausência de uma base de informações que incluía dados específicos e detalhados sobre infrações penais cometidas nos Estados-Membros da UE com armas de fogo legalmente detidas, armas de alarme transformadas e armas de fogo reativadas.

²⁰ O período de 2005 a 2013 é utilizado como referência, uma vez que a UE já tinha 25 Estados-Membros.

²¹ A criação do grupo de contacto encontra-se prevista no artigo 13.º, n.º 3, da diretiva relativa às armas de fogo.

5.1.2 Eficiência

(23) A avaliação identificou os custos relacionados com as atividades necessárias para implementar cada uma das disposições da diretiva (custos diretos de conformidade - incluindo encargos administrativos - e custos de informação²²) e fez o levantamento das partes interessadas que os suportam. A avaliação não incluiu custos incorridos com a aplicação de requisitos adicionais, nem custos decorrentes de divergências nacionais em termos de aplicação.

(24) Para avaliar se os objetivos da diretiva foram alcançados a um custo razoável, na ausência de quaisquer dados quantitativos sobre os custos, o consultor avaliou qualitativamente se os custos relacionados com disposições específicas foram considerados razoáveis de acordo com a avaliação das partes interessadas. Esta avaliação qualitativa foi efetuada utilizando três critérios: objetivos prosseguidos, participação das partes interessadas e natureza do custo. Com base na análise, parece que os resultados globais foram alcançados a um custo razoável. A maior parte das vezes, os custos são partilhados de forma justa entre as diversas partes interessadas. A harmonização parcial da diretiva resulta em custos indiretos com efeitos negativos relativamente a disposições específicas (e a categorias específicas de partes interessadas), tais como: cartão europeu de arma de fogo, registo de armeiros e corretores, partilha de informações, requisitos relativos à posse de armas de fogo, desativação, localização, marcação.

(25) De acordo com diversos representantes do setor (fabricantes e associações nacionais), o encargo administrativo está maioritariamente associado a uma falta de eficácia nacional e burocrática, mais do que às disposições da diretiva. A título de exemplo: por vezes, longos períodos para a emissão de licenças de importação e de exportação para transferências na UE; requisitos de segurança introduzidos a nível nacional (por exemplo, inspeção obrigatória de sistemas de alarme cobrada aos armeiros). Os representantes do setor confirmaram que estes encargos administrativos podem abrandar a circulação no mercado.

(26) O consultor concluiu que os resultados globais da própria diretiva foram alcançados a custos razoáveis. Os encargos administrativos e custos constatados pelas partes interessadas estão sobretudo ligados aos procedimentos administrativos de aplicação da diretiva a nível nacional e uma redução destes custos seria considerada uma melhoria.

5.13 Coerência

(27) A adoção de uma diretiva que estabelece requisitos mínimos conduziu a algumas divergências na sua aplicação ao nível dos Estados-Membros, com impacto quer a nível dos objetivos relativos ao mercado interno quer a nível dos objetivos de segurança.

Relativamente às divergências com impacto no mercado interno, a avaliação destacou:

²² Entende-se por custos diretos de conformidade todos os procedimentos necessários para adotar a diretiva a nível nacional. Encargos administrativos são custos impostos às empresas e aos utilizadores, no âmbito do cumprimento da obrigação de informação decorrente da regulamentação, bem como custos em que as autoridades dos Estados-Membros incorrem para aplicar procedimentos adicionais. Os custos de informação devem-se a divergências na aplicação da diretiva que podem obrigar os Estados-Membros, fabricantes e utilizadores a obter informações relativamente ao requisito em vigor no estrangeiro.

- Discrepâncias na aplicação das categorias, em especial nas categorias C e D, o que cria confusão no documento exigido aquando da aquisição de uma arma de fogo nos diferentes países, dificultando a circulação em toda a Europa e originando custos.
- Divergências na aplicação das disposições relativas ao cartão europeu de arma de fogo, como, por exemplo, o número de documentos exigidos. Esta situação tem um impacto negativo na medida em que dificulta a adequada transferência de armas de fogo.

As incoerências de aplicação com impacto na segurança dos cidadãos UE são as seguintes:

- As diferenças nas normas de marcação, na medida em que limitam a capacidade de localizar as armas de fogo ou combater o tráfico ilegal.
- As diferenças nas normas e técnicas de desativação, bem como na designação da autoridade que as executa. Tais divergências suscitam preocupações uma vez que não só a autoridade ou o interveniente responsável pela operação de desativação pode não possuir as competências técnicas necessárias, como também porque as normas, em alguns Estados-Membros, não são consideradas suficientes.
- As diferenças de categorização das armas na legislação nacional causam problemas em termos de localização e de aplicação da lei. É este o caso, em especial, quando um objeto que é considerado uma arma de fogo num Estado-Membro é transferido para um Estado-Membro onde já não é considerado como tal e, conseqüentemente, as autoridades perdem o rasto do mesmo.
- Divergências na interpretação de termos essenciais incluídos na diretiva (componentes essenciais, corretores, armas de alarme e armas antigas).

Por outro lado, concluiu-se que não existem quaisquer questões relacionadas com os requisitos relativos à posse e a diretiva contribuiu para a harmonização dos mesmos.

(28) No que respeita à compatibilidade da diretiva relativa às armas de fogo com a legislação da UE, o estudo concluiu que os principais problemas estão relacionados com o UNFP. A alteração de 2008 apenas alinhou parcialmente a terminologia da diretiva com o UNFP. De facto, a diretiva introduziu uma distinção entre partes e componentes essenciais que não está refletida no texto das Nações Unidas, que se refere a «partes e componentes». Além disso, o UNFP²³ confere a um Estado que seja Parte a possibilidade de reconhecer uma arma de fogo desativada como uma arma de fogo de acordo com o seu direito nacional e de tomar as medidas necessárias nesta base.

5.1.4 Pertinência

(29) A avaliação concluiu que, em geral, a diretiva relativa às armas de fogo continua a ser totalmente pertinente para as necessidades de mercado atuais (ou seja, a circulação transfronteiriça das armas de fogo). As preocupações suscitadas pelos operadores económicos dizem essencialmente respeito às diferentes medidas e procedimentos de implementação adotados pelos Estados-Membros, que representam uma fonte de encargos e custos adicionais com impacto negativo na circulação transfronteiriça das armas de fogo.

²³ Artigo 19.º do UNFP

(30) No que respeita aos objetivos de segurança (por exemplo, infrações que envolvem a detenção ilegal de armas de fogo, o furto ou o extravio de armas de fogo originalmente detidas legalmente, a transformação de armas de alarme ou armas de fogo desativadas), os avaliadores concluíram que a diretiva é pertinente para a maioria dos riscos de segurança. Os avaliadores elencaram algumas atividades cuja inclusão no âmbito de aplicação da diretiva deve ser ponderada ou que têm de ser mais bem descritas. Estas atividades são: transformação de armas de alarme; transformação de armas de fogo semiautomáticas; reativação de armas de fogo desativadas; apagamento de marcação; utilização ilícita de armas herdadas. Todas as atividades referidas são motivo de preocupações em matéria de segurança a nível dos Estados-Membros. Por fim, os avaliadores sublinham que os desenvolvimentos tecnológicos futuros, tais como as novas tecnologias (incluindo a impressão em 3D) e os novos canais de venda (por exemplo, a Internet)²⁴, podem constituir desafios para o âmbito de aplicação da diretiva no futuro.

5.1.5 Valor acrescentado da UE

(31) As armas de fogo são objetos de natureza especial. A maior parte dos problemas de segurança que a diretiva relativa às armas de fogo tenta combater tem uma natureza transfronteiriça. As vulnerabilidades de um único Estado-Membro à atividade criminosa afetam a UE no seu todo (por exemplo, nos casos de transformação de armas de alarme). As diferenças a nível da legislação nacional são um obstáculo aos controlos e à cooperação policial entre Estados-Membros (por exemplo, diferentes requisitos de registo para o mesmo tipo de armas de fogo). O estudo concluiu que uma ação eficaz para alcançar os objetivos de garantir um elevado nível de segurança para os cidadãos da UE e permitir a circulação transfronteiriça das armas de fogo apenas pode ser tomada a nível da UE. O valor acrescentado inegável da diretiva relativa às armas de fogo reside na criação de um quadro regulamentar comum para a regulamentação das armas de fogo que não seria possível concretizar através de intervenções nacionais ou bilaterais.

(32) Graças à natureza flexível da própria diretiva foi possível manter um elevado nível de segurança e reforçar o mercado interno. A diretiva estabelece requisitos mínimos comuns ao mesmo tempo que respeita o princípio da subsidiariedade e deixa aos Estados-Membros a possibilidade de adotarem normas mais rigorosas de acordo com o respetivo contexto e necessidades nacionais. Além disso, foi dada aos cidadãos da UE e aos Estados-Membros a garantia de que as medidas de segurança comuns previstas na diretiva e relativas às armas de fogo produzidas e em circulação na Europa são válidas em todos os Estados-Membros.

(33) O limiar mínimo contribui também para o funcionamento do mercado interno e para o reforço do mercado lícito de armas de fogo. Em termos de mercado, o principal contributo esperado da intervenção da UE (criação de categorias comuns) tem sido dificultado por divergências na aplicação a nível dos Estados-Membros. Contudo, a eficácia do cartão europeu de arma de fogo é um exemplo do potencial valor acrescentado da intervenção da UE em termos de apoio à circulação transfronteiriça de caçadores e atiradores desportivos.

²⁴ No que diz respeito às vendas pela Internet e às novas tecnologias, o estudo, apesar de ter considerado o atual quadro jurídico adequado para combater esses problemas, chama a atenção para a utilização cada vez maior da Internet como canal de venda para armas de fogo e para as dificuldades de realizar controlos no futuro.

5.2 Recomendações

(34) Com base nas conclusões da avaliação, o consultor formulou um conjunto de recomendações, repartidas por ações que requerem, ou não, uma intervenção legislativa.

- **Critérios comuns em matéria de possibilidade de transformação de armas de alarme (legislativa)**

A avaliação destacou a importância de esclarecer a definição de possibilidade de transformação e os critérios para definir as armas de alarme, de modo a criar um entendimento comum sobre os tipos de armas de alarme que podem ser transformados e a restringir a circulação das que comprovadamente possam ser transformadas em armas de fogo funcionais. **Questões subjacentes:** a transformação de armas originalmente concebidas para cartuchos sem projétil (armas de alarme e de sinalização) em armas de fogo com munições reais revelou-se um problema grave num elevado número de Estados-Membros.

- **Harmonização de normas e regras em matéria de desativação (legislativa)**

A avaliação recomendou a continuação do processo em curso de definição de orientações comuns em matéria de técnicas e normas de desativação de armas de fogo, em conformidade também com as disposições da diretiva que preveem expressamente a elaboração de orientações comuns de desativação pela Comissão. O âmbito de aplicação das orientações deve ser alargado, a fim de abordar as regras relacionadas com os requisitos relativos à posse, venda ou transferência de armas de fogo desativadas. **Questões subjacentes:** a falta de normas e orientações comuns sobre técnicas e normas de desativação está na origem da circulação de armas de fogo desativadas com diferentes níveis de segurança que podem potencialmente ser reativadas. Para além de normas técnicas de desativação, um outro aspeto importante a ter em conta diz respeito aos requisitos relativos à posse, venda ou transferência. Na maior parte dos Estados-Membros, as armas de fogo desativadas deixam de ser consideradas armas de fogo. Por conseguinte, são eliminadas do registo oficial, tornando impossível traçar a sua localização até ao seu proprietário original. No entanto, esses objetos podem ser utilizados para intimidação e constituir um problema de segurança.

- **Harmonização das regras em matéria de marcação (legislativa)**

- A avaliação recomendou a harmonização da atual definição de peças e componentes constante da diretiva com a definição constante do UNFP, propondo a adoção de normas de marcação à escala da UE, e a inclusão, na diretiva, da obrigação de marcar todos os componentes essenciais no momento do fabrico ou da importação. **Questões subjacentes:** o facto de alguns Estados-Membros não tratarem os componentes essenciais como armas de fogo e a obrigação de apenas marcar «um componente essencial» dá origem a diferenças que criam dificuldades às autoridades responsáveis pela aplicação da lei aquando da localização de armas de fogo em infrações penais transfronteiriças. Implica igualmente potenciais obstáculos ao funcionamento do mercado interno, uma vez que as marcações podem não ser reconhecidas em todos os Estados-Membros. Deve ser efetuada uma análise preliminar aprofundada das partes de armas de fogo regulamentadas e marcadas em todos os Estados-Membros, devendo ser resolvidas, a nível da UE, as divergências existentes entre a definição de «componentes essenciais» prevista na diretiva relativa às armas de fogo e a definição de «peças e componentes», regulada pelo UNFP, com vista a avaliar a necessidade de alterar as definições da diretiva.

- **Transparência e acessibilidade das normas nacionais de transposição da diretiva (não legislativa)**

A avaliação recomendou melhorar, a nível da UE, o acesso de todas as partes interessadas às informações recolhidas a nível nacional, atendendo sobretudo aos custos das informações que podem ser suportados pelas PME (por exemplo, criando uma base de dados que reúna as informações sobre a legislação e os requisitos em vigor nos 28 Estados-Membros). **Questões subjacentes:** as diferenças na aplicação são fonte de: intercâmbios intracomunitários de armas de fogo mais morosos; custos das informações - especialmente para as PME; encargos resultantes da diversidade dos procedimentos administrativos adotados.

- **Definição de uma abordagem acordada para a classificação de armas de caça e de tiro desportivo e clarificação das regras do cartão europeu de arma de fogo (não legislativa)**

A avaliação recomendou que as regras relacionadas com o cartão europeu de arma de fogo sejam objeto de uma maior definição a nível da UE (tal como o número de documentos adicionais exigidos pelas autoridades nacionais e o número de armas de fogo que podem ser incluídas no cartão europeu de arma de fogo). **Questões subjacentes:** diferente classificação de armas de fogo normalmente utilizadas para estas atividades nos Estados-Membros (ou seja, as armas de fogo normalmente utilizadas para tiro desportivo podem ser proibidas nalguns Estados-Membros), bem como interpretações restritivas de algumas regras relacionadas com o cartão europeu de arma de fogo.

- **Análise aprofundada sobre questões-chave (não legislativa)**

A avaliação recomendou a realização de análises aprofundadas de aspetos específicos relacionados com a diretiva que se verificou serem problemáticos no estudo: 1) uma maior harmonização dos requisitos relativos à posse das armas de fogo; 2) interpretação do termo «corretor»; 3) avaliação das regras aplicáveis às armas de fogo semiautomáticas e avaliação do seu nível de perigo (em relação à sua possibilidade de transformação em armas automáticas). **Questões subjacentes:** 1) requisitos relativos à posse de armas de fogo: os avaliadores verificaram o alinhamento progressivo dos Estados-Membros no sentido de estabelecer requisitos comuns mais pormenorizados do que os indicados na diretiva; 2) o termo «corretor»: as incoerências na definição do termo podem criar riscos; 3) armas semiautomáticas: alguns Estados-Membros destacaram os riscos associados à transformação de armas de fogo semiautomáticas em armas automáticas.

- **Reforçar o conhecimento de novas tecnologias (não legislativa)**

A avaliação recomendou novas medidas destinadas a facilitar a partilha de conhecimentos entre os Estados-Membros relativamente à evolução do mercado e do tráfico de armas de fogo (tal como o mercado eletrónico de armas de fogo, de partes de armas de fogo e de outras armas) e ao impacto das novas tecnologias (impressão em 3D) no controlo e localização das armas. **Questões subjacentes:** as novas tecnologias constituem um desafio para a capacidade das autoridades responsáveis pela aplicação da lei de localizarem e detetarem armas de fogo ou os seus componentes nos Estados-Membros e provavelmente tornarão mais difícil a localização e o controlo das transferências de armas de fogo.

- **Reforçar a recolha de dados (não legislativa)**

A avaliação recomendou um reforço das atividades de recolha de dados de modo a criar uma base de informações sólida relativamente a armas de fogo para utilização civil e infrações penais relacionadas, com vista a apoiar futuros processos de tomada de decisão a nível da UE. **Questões subjacentes:** a falta de dados pormenorizados e abrangentes é um dos principais obstáculos que impedem os decisores políticos de conceberem políticas baseadas em dados concretos.

6. Avaliação crítica e opinião emitida pelo comité das armas de fogo

(35) O estudo de avaliação respondeu às questões de avaliação especificadas pela Comissão e a sua análise teve por base uma análise exaustiva dos dados recolhidos. No entanto, de um ponto de vista qualitativo, os dados disponibilizados através de estatísticas oficiais não foram suficientes. Existe uma clara falta de dados disponíveis sobre questões de segurança (por exemplo, dados sobre crimes não discriminados por categoria de armas de fogo, distinção limitada entre armas de fogo legais e ilegais utilizadas em crimes, dados limitados sobre o fabrico de armas de fogo para utilização civil por Estado-Membro, etc.) e, além disso, os dados disponíveis em relação à estrutura do mercado de armas de fogo para utilização civil (por exemplo, fabrico, importação e exportação de armas de fogo para utilização civil, os trabalhadores e o volume de negócios das empresas que operam no setor) são de fraca qualidade. Há falta de dados sobre a quantificação dos custos e encargos administrativos da aplicação de disposições específicas.

(36) Os avaliadores atenuaram a ausência de estatísticas e dados agregados sobre armas de fogo para utilização civil a nível da UE contactando para tal as organizações setoriais nacionais e recolhendo as informações úteis em falta através de entrevistas. As informações provenientes de diferentes fontes permitiram-lhes realizar um controlo cruzado da qualidade e da fiabilidade das informações.

(37) Com vista a formar melhor a sua opinião quanto à validade das conclusões e recomendações do estudo, a Comissão convidou os representantes do comité das armas de fogo (composto por representantes dos 28 Estados-Membros e de 4 países do EEE e da EFTA) a apresentarem observações em relação às mesmas. Os resultados do estudo foram apresentados aos membros do comité, na reunião de 18 de dezembro de 2014. Nessa ocasião, os representantes dos Estados-Membros concluíram que, em geral, as recomendações eram válidas. Na sequência dos acontecimentos dramáticos de janeiro de 2015, os Estados-Membros emitiram um parecer mais detalhado sobre as recomendações da avaliação numa reunião do comité realizada em 25 de março de 2015. Os Estados-Membros pronunciaram-se sobre a urgência e a validade de cada uma das recomendações. Além disso, alguns Estados-Membros (França, Reino Unido, Suécia e Bélgica) complementaram as opiniões fornecidas oralmente através de observações escritas.

(38) A partir das informações recolhidas pelos Estados-Membros, pode concluir-se que:

- Um grande número de Estados-Membros concordou que as recomendações de elevada prioridade são: i) os critérios comuns em matéria de **possibilidade de transformação de armas de alarme**, ii) a harmonização de normas e regras em matéria de **desativação**, iii) a harmonização de regras em matéria de **marcação**. De acordo com a maior parte dos Estados-Membros, estas questões impõem uma revisão da diretiva. Alguns Estados-Membros sublinharam a necessidade de impulsionar o trabalho em curso no que se refere às orientações de desativação previstas pela diretiva.

- Para a maioria dos Estados-Membros, as seguintes recomendações devem ser tidas em conta, mas devem ser consideradas de prioridade baixa/média: i) a transparência e acessibilidade das normas nacionais de transposição da diretiva; ii) reforçar o conhecimento de novas tecnologias; iii) reforçar a recolha de dados.
- No que respeita à recomendação relativa à **interoperabilidade** dos sistemas de informação criados a nível nacional, as opiniões dos Estados-Membros não foram consensuais. Alguns Estados-Membros consideram que uma das questões mais prementes é a localização das armas de fogo. Por conseguinte, a ligação dos sistemas nacionais de ficheiros de dados pode ajudar as forças policiais e as autoridades nacionais a melhorar o intercâmbio de informações. Por outro lado, alguns Estados-Membros sublinharam que a ligação dos sistemas pode revelar-se fastidiosa e não necessariamente eficaz, devido a problemas incompatibilidade técnica ou informática e, mais importante ainda, devido a problemas relacionados com a privacidade e o intercâmbio de dados pessoais. Os Estados-Membros sugeriram que se pondere cuidadosamente os custos e os encargos administrativos em relação ao potencial benefício da interoperabilidade. O primeiro passo deve ser analisar qual o tipo de informações que necessita de ser objeto de intercâmbio e, posteriormente, avaliar de que forma tal pode ser efetuado.
- No que respeita à recomendação para definir a abordagem acordada para a classificação das armas de caça e de tiro desportivo e clarificar as regras do cartão europeu de arma de fogo, não houve uma opinião comum entre os Estados-Membros. Alguns Estados-Membros declararam que não seria um problema aumentar o número de armas registadas no cartão europeu de arma de fogo, devendo, no entanto, preservar-se a discricionariedade de pedir documentos adicionais. Outros Estados-Membros consideram que a falta de informações disponíveis sobre o cartão europeu de arma de fogo é um problema. Em especial, um Estado-Membro salientou a necessidade de informar melhor os caçadores em visita a outros Estados-Membros sobre a utilização do cartão europeu de arma de fogo. Apenas alguns Estados-Membros sugeriram a revisão da diretiva a fim de harmonizar as categorias de armas de fogo.
- Relativamente à recomendação de analisar questões como os requisitos relativos à posse, as definições de corretores e a possibilidade de transformação, os Estados-Membros revelaram, mais uma vez, pontos de vista divergentes. Um grande número pareceu estar de acordo quanto à necessidade de definir melhor os termos «corretores», «componentes» e «partes» (e, se necessário, rever a diretiva nessa conformidade), e de analisar a questão da possibilidade de transformação de armas semiautomáticas em armas automáticas (e vice-versa). No entanto, poucos Estados-Membros sublinharam a necessidade de rever os atuais requisitos relativos à posse.
- Um grande número de Estados-Membros também considerou que determinadas definições (armeros, componentes essenciais de armas de fogo, réplicas) precisam de clarificações.

(39) Com base no trabalho do avaliador e nas opiniões fornecidas pelos Estados-Membros, a Comissão concorda com as conclusões desta avaliação. Considera também que as recomendações são justificadas e valiosas, apesar de algumas exigirem ações mais urgentes do que outras. Além disso, algumas recomendações (como a marcação de todas as partes de armas de fogo e a interligação do registo de informações) podem também ter um impacto significativo em termos de custos para os fabricantes e armadores (em especial para as PME) e, por conseguinte, poderão ser ponderadas outras

análises e eventuais estudos de viabilidade (para a interligação dos registos de informações, por exemplo).

7. Perspetivas futuras

(40) O estudo de avaliação mostrou que a diretiva relativa às armas de fogo contribuiu de forma positiva para o funcionamento do mercado interno, apoiando a circulação transfronteiriça de armas de fogo e mantendo elevados níveis de segurança, e ainda que a mesma tem valor acrescentado para a UE e é pertinente.

(41) No entanto, subsistem alguns obstáculos que podem comprometer o seu funcionamento. Os avaliadores e o debate com os Estados-Membros salientaram as seguintes questões críticas para uma ação suplementar: a) o problema da possibilidade de transformação de armas de fogo de cartuchos sem projétil (tais como armas de alarme) em armas de fogo com munições reais, b) a necessidade de clarificar os requisitos de marcação das armas de fogo (permitindo a sua localização), c) a necessidade de orientações comuns e rigorosas para a desativação das armas de fogo, d) a necessidade de esclarecer definições, e) a necessidade de considerar disposições para a venda pela Internet, f) a necessidade de simplificar e melhorar os sistemas nacionais de intercâmbio de dados e explorar as possibilidades de interoperabilidade e g) a necessidade de reforçar as atividades de recolha de dados relacionadas com armas de fogo para utilização civil e infrações penais conexas, de modo a apoiar de forma apropriada os futuros processos de tomada de decisão a nível da UE.

(42) Com o trabalho relativo às orientações e normas comuns de desativação já em curso, a Comissão decidiu antecipar a revisão da diretiva tendo em consideração o impacto dos ataques terroristas de 15 de novembro em Paris, bem como os anteriores atentados ocorridos em Paris e Copenhaga e o incidente no comboio Thalys. A Comissão decidiu, por conseguinte, acompanhar o presente relatório de uma revisão da diretiva com base nos dados recolhidos até agora, tendo em consideração os aspetos da agenda «legislar melhor».

(43) Em conformidade com a Comunicação da Comissão «Agenda Europeia para a Segurança»²⁵, em resposta à Declaração Conjunta de Riga²⁶ dos ministros da UE e à Declaração dos ministros dos assuntos internos de 29 de agosto de 2015, a proposta que acompanha o presente relatório visará reforçar o quadro legislativo existente em matéria de armas de fogo, melhorar a partilha de informações, abordar os problemas de tráfico e reativação de armas, melhorar as normas em matéria de marcação com vista a uma melhor localização e, por fim, considerará a melhor forma de abordar as questões relacionadas com a possibilidade de transformação de armas de fogo ou de armas de fogo de cartuchos sem projétil (ou seja, armas de alarme).

²⁵ COM(2015) 185 final.

²⁶ Declaração Conjunta de Riga na sequência da reunião informal dos ministros da justiça e dos assuntos internos, realizada em 29 e 30 de janeiro.