

Edição
em língua portuguesa

Comunicações e Informações

<u>Número de informação</u>	<u>Índice</u>	<u>Página</u>
	I <i>Comunicações</i>	
		
	II <i>Actos preparatórios</i>	
	Comité Económico e Social	
	404.ª reunião plenária de 10 e 11 de Dezembro de 2003	
2004/C 80/01	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Projecto de regulamento da Comissão que altera o Regulamento (CE) n.º 70/2001 no que respeita à extensão do seu âmbito de aplicação por forma a incluir os auxílios à investigação e desenvolvimento»	1
2004/C 80/02	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 74/408/CEE do Conselho relativa aos veículos a motor no que se refere aos bancos, à sua fixação e aos apoios de cabeça» (COM(2003) 361 final — 2003/0128 (COD))	6
2004/C 80/03	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 76/115/CEE relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes às fixações dos cintos de segurança dos veículos a motor» (COM(2003) 362 final — 2003/0136 (COD)) ...	8
2004/C 80/04	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que adapta ao progresso técnico a Directiva 77/541/CEE do Conselho, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos cintos de segurança e aos sistemas de retenção dos veículos a motor» (COM(2003) 363 final — 2003/0130 (COD))	10

Preço: 30,00 EUR

PT

(Continua no verso da capa)

Número de informação	Índice (<i>continuação</i>)	Página
2004/C 80/05	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: Modernizar o direito das sociedades e reforçar o governo das sociedades na União Europeia — Uma estratégia para o futuro» (COM(2003) 284 final)	12
2004/C 80/06	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — Reforçar a revisão oficial de contas na UE» (COM(2003) 286 final)	17
2004/C 80/07	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Projecto de regulamento da Comissão relativo à aplicação do n.º 3 do artigo 81.º do Tratado CE a categorias de acordos de transferência de tecnologia»	20
2004/C 80/08	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre: — a «Projecto de regulamento da Comissão relativo aos processos da Comissão de aplicação dos artigos 81.º e 82.º do Tratado CE e sobre os projectos de Comunicação da Comissão», e — a «Comunicação da Comissão sobre a cooperação da rede de autoridades de concorrência»	24
2004/C 80/09	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Rumo à produção sustentável — Progressos realizados na aplicação da Directiva 96/61/CE do Conselho relativa à prevenção e controlo integrados da poluição» (COM(2003) 354 final)	29
2004/C 80/10	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à gestão dos resíduos das indústrias extractivas» (COM(2003) 319 final — 2003/0107 COD)	35
2004/C 80/11	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre política integrada de produtos baseada no conceito de ciclo de vida do ambiente» (COM(2003) 302 final)	39
2004/C 80/12	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros sobre os solventes de extracção utilizados no fabrico de géneros alimentícios e dos respectivos ingredientes» (COM(2003) 467 final — 2003/0181 (COD))	45
2004/C 80/13	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.º 1696/71 que estabelece a organização comum de mercado no sector do lúpulo» (COM(2003) 562 final — 2003/0216 (CNS))	46
2004/C 80/14	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão para uma estratégia temática de prevenção e reciclagem de resíduos» (COM(2003) 301 final)	47
2004/C 80/15	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social Europeu: Uma Estratégia Europeia de Ambiente e Saúde» (COM(2003) 338 final)	51

Número de informação	Índice (<i>continuação</i>)	Página
2004/C 80/16	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de um regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1655/2000 relativo ao instrumento financeiro para o ambiente (LIFE)» (COM(2003) 667 final — 2003/0260 (COD))	57
2004/C 80/17	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que fixa os montantes da ajuda concedida no sector das sementes para a campanha de comercialização de 2004/2005» (COM(2003) 552 final — 2003/0212 (CNS))	59
2004/C 80/18	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a directiva relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade, no que diz respeito aos mecanismos baseados em projectos do Protocolo de Quioto» (COM(2003) 403 final — 2003/0173 (COD))	61
2004/C 80/19	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.º 2075/92 que estabelece a organização comum de mercado no sector do tabaco em rama» (COM(2003) 633 final — 2003/ /251 (CNS))	65
2004/C 80/20	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde sobre os serviços de interesse geral» (COM(2003) 270 final)	66
2004/C 80/21	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão — Programa de Acção Europeu — Reduzir para metade o número de vítimas da estrada na União Europeia até 2010: uma responsabilidade de todos» (COM(2003) 311 final)	77
2004/C 80/22	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 92/24/CEE do Conselho relativa aos dispositivos de limitação da velocidade ou a sistemas semelhantes de limitação de velocidade de determinadas categorias de veículos a motor» (COM(2003) 350 final — 2003/0122 (COD))	81
2004/C 80/23	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a prestação interoperável de serviços pan-europeus de administração em linha (eGovernment) a administrações públicas, empresas e cidadãos (IDABC)» (COM(2003) 406 final — 2003/0147 (COD))	83
2004/C 80/24	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à transferência de navios de carga e de passageiros entre registos na Comunidade» (COM(2003) 478 final — 2003/0180 (COD))	88
2004/C 80/25	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões relativa à imigração, à integração e ao emprego» (COM(2003) 336 final)	92
2004/C 80/26	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Revisão Intercalar da Agenda de Política Social» (COM(2003) 312 final)	103

2004/C 80/27	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre:	
	— a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre as actividades do Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia, acompanhado de propostas de reformulação do Regulamento (CE) n.º 1035/97 do Conselho»,	
	— a «Proposta de regulamento do Conselho relativo ao Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia (reformulação)»	
	(COM(2003) 483 final — 2003/0185 (CNS))	111
2004/C 80/28	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um programa de acção comunitária para a promoção das organizações de mulheres que operam ao nível europeu no domínio da igualdade entre homens e mulheres» (COM(2003) 279 final — 2003/0109 (COD))	115
2004/C 80/29	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade e o Regulamento (CEE) n.º 574/72 do Conselho que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 1408/71» (COM(2003) 468 final — 2003/0184 (COD))	118
2004/C 80/30	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «As orientações gerais de política económica para 2003-2005»	120
2004/C 80/31	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à harmonização dos requisitos de transparência no que se refere às informações respeitantes aos emitentes cujos valores mobiliários são admitidos à negociação num mercado regulamentado e que altera a Directiva 2001/34/CE» (COM(2003) 138 final — 2003/0045 (COD))	128
2004/C 80/32	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 77/388/CEE no que diz respeito ao imposto sobre o valor acrescentado aplicável aos serviços postais» (COM(2003) 234 final — 2003/0091 (CNS))	135
2004/C 80/33	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A fiscalidade na UE: princípios comuns, convergência das normas fiscais e possibilidade de votação por maioria qualificada»	139
2004/C 80/34	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão Europa alargada e os países vizinhos: Um novo enquadramento para as relações com os nossos vizinhos orientais e meridionais» (COM(2003) 104 final)	148
2004/C 80/35	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que prorroga, até 31 de Dezembro de 2005, a aplicação do Regulamento (CE) n.º 2501/2001, relativo à aplicação de um sistema de preferências pautais generalizadas durante o período compreendido entre 1 de Janeiro de 2002 e 31 de Dezembro de 2004, e altera o referido regulamento» (COM(2003) 634 final — 2003/0259 (ACC))	156
2004/C 80/36	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «O papel da sociedade civil no âmbito da nova estratégia para os Balcãs Ocidentais»	158

II

*(Actos preparatórios)***COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL****404.ª REUNIÃO PLENÁRIA DE 10 E 11 DE DEZEMBRO DE 2003****Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Projecto de regulamento da Comissão que altera o Regulamento (CE) n.º 70/2001 no que respeita à extensão do seu âmbito de aplicação por forma a incluir os auxílios à investigação e desenvolvimento»⁽¹⁾**

(2004/C 80/01)

Em 3 de Junho de 2003, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, a Comissão da União Europeia decidiu consultar o Comité Económico e Social sobre o projecto de regulamento supramencionado.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 12 de Novembro de 2003, tendo sido relator Gerd Wolf.

Na 404.ª reunião plenária de 10 e 11 de Dezembro de 2003 (sessão de 10 de Dezembro), o Comité Económico e Social adoptou, por 103 votos a favor e 1 voto contra o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. Os artigos 87.º e 88.º do Tratado CE regulamentam a proibição geral de auxílios estatais considerados incompatíveis com o mercado comum e prevêm os casos em que são admissíveis derrogações. Nos termos do n.º 3 do artigo 88.º, a Comissão deve ser previamente informada da instituição ou alteração de quaisquer auxílios (obrigação de notificação), para que possa apresentar as suas observações e tomar uma decisão.

1.2. O Regulamento (CE) n.º 70/2001 já prevê para determinados casos a isenção da obrigação de notificação de auxílios estatais a favor de pequenas e médias empresas (PME), fixando os limiares abaixo dos quais a Comissão pode conceder a isenção da obrigação de notificação («Regulamento de isenção»). O presente projecto de regulamento da Comissão visa uma alteração e uma extensão significativa do Regulamento (CE) n.º 70/2001 até aqui em vigor. Trata-se sobretudo de integrar a nova definição dada pela Comissão ao conceito de «PME» e de incluir os auxílios à investigação e desenvolvimento.

1.3. Até à data, os procedimentos utilizados pelas empresas em matéria de auxílios estatais à investigação e desenvolvimento — incluindo as PME — têm-se regido pelo «enquadramento comunitário»⁽²⁾ dos auxílios estatais à investigação e desenvolvimento, estando todos eles sujeitos à obrigação de notificação. Este enquadramento comunitário continua em vigor e é aplicável a todos os auxílios estatais à investigação e desenvolvimento não abrangidos pelas disposições do presente projecto de regulamento que prevêm uma isenção.

2. Síntese do projecto de regulamento da Comissão

2.1. As alterações propostas ao Regulamento (CE) n.º 70/2001 visam essencialmente isentar da obrigação de notificação os auxílios estatais à investigação e desenvolvimento a favor das PME, que sejam inferiores a um dado limiar, bem como regulamentar determinados aspectos que se revestem de importância para as PME, nomeadamente:

— actividades de investigação e desenvolvimento (I&D) realizadas conjuntamente por empresas e organismos públicos de investigação;

⁽¹⁾ JO C 190 de 12.8.2003.

⁽²⁾ JO C 45 de 17.2.1996, p. 5.

- a definição dos conceitos de «investigação fundamental», «investigação industrial» e «actividades de desenvolvimento pré-concorrencial»;
- os custos elegíveis;
- a intensidade de auxílio (percentagem máxima do auxílio em relação ao montante dos custos elegíveis);
- auxílios para cobrir os custos associados aos pedidos de patentes e estudos de viabilidade técnica;
- auxílios individuais de elevado montante (limite máximo de isenção);
- auxílios que continuam sujeitos a notificação prévia à Comissão.

2.2. Além disso, a definição das pequenas e médias empresas (PME) constante do Anexo I do Regulamento é alterada, em conformidade com a Recomendação 2003/361/CE da Comissão, de 6 de Maio de 2003⁽¹⁾. A nova definição é aplicável a partir de 1 de Janeiro de 2005.

2.3. Todos os auxílios concedidos antes da entrada em vigor deste regulamento, sem autorização prévia da Comissão, serão objecto de uma apreciação final.

2.4. Por fim, a obrigação de notificação particular, mencionada no Anexo III do Regulamento, deverá, de futuro, dar lugar à apresentação de relatórios anuais uniformes e simplificados, prevista no artigo 27.º do Regulamento (CE) n.º 659/1999.

3. Observações na generalidade

3.1. A concorrência, a igualdade de oportunidades e o aprofundamento dos conhecimentos têm um papel primário no quadro das condições essenciais à prosperidade e ao progresso económico e social, várias vezes referidos nos pareceres do Comité.

3.1.1. De um modo geral, não deveriam ser concedidos auxílios pelo facto de distorcerem a concorrência e a igualdade de oportunidades, de implicarem uma maior carga fiscal sobre a economia, de necessitarem de regulamentação considerável e de acarretarem, uma vez concedidos, elevados encargos administrativos para todas as partes envolvidas.

3.1.2. Apenas em alguns casos particulares, como por exemplo no domínio da política de investigação, da política a favor das pequenas e médias empresas e da política regional, podem ser concedidos auxílios como mola para impulsionar a capacidade de concorrência das empresas da UE em relação aos seus concorrentes (também de países terceiros), que sozinhas não estariam à altura de o conseguir.

3.2. No entanto, a concessão de auxílios deverá, de um modo geral, ser antecedida da maior harmonização possível das definições e das regras, a fim de diminuir os encargos administrativos que recaem sobre todas as partes envolvidas e, ao mesmo tempo, tornar a legislação mais compreensível. Para as PME, este é um aspecto importante, uma vez que o seu aparelho administrativo é limitado.

3.3. Infelizmente, dadas as restrições orçamentais impostas pela concorrência, as empresas, especialmente as PME, têm tendência a não investir o suficiente em actividades de I&D, o que se deve não só aos custos elevados e à necessidade de peritos e aparelhagem altamente especializados, como também à incerteza dos resultados. Isto é válido principalmente para a investigação fundamental, área em que, por princípio, é impossível prever se, num futuro próximo, serão alcançados resultados significativos em termos económicos.

3.4. A proposta de regulamento da Comissão define um quadro que permite às autoridades competentes dos Estados-Membros concederem auxílios específicos às actividades de I&D das PME, sem informação prévia à Comissão. Este ponto é particularmente importante, pois as PME encontram-se frequentemente numa posição concorrencial desvantajosa em relação às grandes empresas ou aos concorrentes de países terceiros, razão pela qual necessitam de um apoio rápido e o menos burocrático possível.

3.4.1. A proposta de regulamento da Comissão deve, portanto, ter devidamente em conta as especificidades das PME. O Comité aprova, sem reservas, este propósito.

3.4.2. O Comité já por várias vezes se referiu ao papel das PME na inovação, como resultado de actividades de I&D, sobretudo no seu parecer sobre um Espaço Europeu da Investigação⁽²⁾ (cf. pontos 7.5 e seguintes mais abaixo).

3.5. Segundo o Comité, a proposta de regulamento da Comissão é uma medida importante que se enquadra nos objectivos definidos na Cimeira de Lisboa (2000), tendo em vista dinamizar a investigação no seu conjunto, aumentar a quota-parte da investigação no produto social bruto e reforçar o importante papel das pequenas e médias empresas.

3.6. Contudo, relativamente a determinadas disposições individuais, subsistem dúvidas quanto à sua praticabilidade e exequibilidade técnica. Além disso, é necessário enviar esforços no sentido de harmonizar os diversos textos jurídicos sobre a matéria.

3.7. O Comité reconhece que é tarefa difícil harmonizar, por um lado, as várias definições e critérios contidos nos diferentes regulamentos de isenção, e, por outro lado, garantir a compatibilidade da proposta em apreço, que visa integrar os auxílios à investigação e desenvolvimento no regulamento de isenção em favor das PME, com o enquadramento comunitário relativo à investigação e desenvolvimento.

⁽¹⁾ JO L 124 de 20.5.2003, p. 36.

⁽²⁾ JO C 204 de 18.7.2000, p. 70.

3.7.1. Consequentemente, o Comité recomenda que, de futuro, se proceda à harmonização e à simplificação dos critérios de notificação prévia obrigatória, previstos nos diversos regulamentos de isenção. Eventuais diferenciações devem futuramente ser compreensíveis e objectivamente justificadas.

3.7.2. Para alcançar este objectivo, poder-se-ia, por exemplo, dispor que os critérios de notificação prévia obrigatória se orientassem de um modo geral ⁽¹⁾ (e exclusivamente) pelo volume global de auxílios (bruto), apresentando-se, se for caso disso, justificação explícita às derrogações necessárias.

3.7.3. Quando da próxima revisão do enquadramento comunitário relativo à investigação e desenvolvimento, revisão essa que o Comité considera urgente, dever-se-ia utilizar o volume de auxílios (bruto) como critério exclusivo da obrigação de notificação prévia. Se acaso os limiares aplicáveis à obrigação de notificação se revelarem demasiado baixos, então haverá que aumentá-los.

3.8. Uma vez que o enquadramento comunitário relativo à investigação e desenvolvimento se manteve praticamente inalterado desde 1996, tendo sofrido apenas algumas adaptações ⁽²⁾ com o objectivo de alargá-lo ⁽³⁾, embora as condições gerais das actividades de I&D tenham vindo a sofrer alterações desde 1996 (por exemplo, com a extinção do regime de apoio da OMC), impõe-se a sua revisão e adaptação às novas circunstâncias. Será então também necessário adaptar o regulamento de isenção.

3.8.1. Este ponto é tanto mais importante quanto se sabe que numerosos projectos de investigação envolvem PME e grandes empresas. Neste caso, as regras do enquadramento comunitário relativo à investigação e desenvolvimento continuam a aplicar-se às PME (cf. Considerando 11 do Regulamento). Assim, as PME deverão familiarizar-se com o enquadramento comunitário relativo à investigação e desenvolvimento, que geralmente é aplicável às grandes empresas, e com o regulamento de isenção relativo à investigação e desenvolvimento expressamente previsto para as PME, e saber utilizá-los. Obviamente que as PME ver-se-ão confrontadas com um aumento dos trâmites administrativos, se o regulamento de isenção e o enquadramento comunitário não forem suficientemente compatíveis.

3.9. Definição das PME

O Comité congratula-se vivamente por a Comissão inserir no presente projecto, que visa integrar os auxílios à investigação e desenvolvimento no regulamento de isenção aplicável às PME, a nova definição de pequenas e médias empresas por ela adoptada, que entrará em vigor em 1 de Janeiro de 2005.

3.9.1. Esta nova definição prevê pela primeira vez uma categoria especial para as microempresas (menos de 10 empregados e um volume de negócios anual ou balanço total anual inferior a 2 milhões EUR). Tendo em conta a grande importância económica das microempresas, o Comité reco-

menda à Comunidade e aos Estados-Membros que procurem, através das suas políticas futuras, facilitar a criação de microempresas (nomeadamente através da simplificação e diminuição dos trâmites administrativos), e que, de um modo geral, tenham mais em consideração as condições necessárias ao funcionamento de empresas deste tipo.

3.9.1.1. Uma vez que há poucas probabilidades de os auxílios à investigação e desenvolvimento a favor das microempresas induzirem uma distorção da concorrência, embora, por outro lado, lhes deva ser facilitado o acesso a actividades de I&D, poder-se-ia considerar a hipótese de criar uma regra «*de minimis*» que simplificasse os critérios fixados para a concessão de auxílios a esta categoria de empresas na área de I&D. Uma iniciativa deste tipo deverá ter como ponto de referência a «Carta Europeia das Pequenas Empresas» que prevê medidas para promover e apoiar estas empresas.

3.9.2. Por outro lado, o potencial de inovação das médias empresas que operam no sector da alta tecnologia, as quais deixaram de fazer parte da definição de PME dada pela Comissão, mas que também ainda não dispõem dos recursos das grandes empresas, deveria ser encorajado. Por este motivo, o Comité recomenda que a isenção de auxílios à investigação e desenvolvimento concedidos às PME passe a abranger também as empresas que empregam entre 251 e 500 pessoas.

4. Observações na especialidade

4.1. Segurança jurídica na aplicação

O artigo 10.º da proposta de regulamento (ver também ponto 2.3), que tem um campo de aplicação mais extenso do que o do Regulamento (CE) n.º 70/2001, fixa os critérios segundo os quais são tratados (i) à data da entrada em vigor do regulamento, as notificações pendentes e (ii) os auxílios concedidos antes da entrada em vigor do regulamento, em desrespeito da obrigação de notificação. O Comité defende, assim, que devem ser aplicados os critérios mais favoráveis do projecto de regulamento. Saliente-se que, enquanto não forem criadas as condições necessárias, os critérios a aplicar corresponderão aos critérios conhecidos ou aplicados no momento em que se procede ao exame dos casos.

4.1.1. Por razões de segurança jurídica, o Comité recomenda que as últimas três linhas do texto proposto sejam precisadas do seguinte modo ⁽⁴⁾: «os auxílios que não preencherem estas condições serão apreciados pela Comissão em conformidade com os enquadramentos, as orientações e as comunicações relevantes em vigor no momento da recepção da notificação ou, se não tiver havido notificação, da realização ou concessão dos mesmos».

⁽¹⁾ E, desse modo, também no caso dos auxílios com finalidade regional.

⁽²⁾ JO C 48 de 13.2.1998, p. 2.

⁽³⁾ JO C 111 de 8.5.2002, p. 3.

⁽⁴⁾ Ver também «Comunicação da Comissão relativa à determinação das regras aplicáveis à apreciação dos auxílios estatais concedidos ilegalmente», de 7.5.2002 (JO C 119 de 22.5.2002, p. 22).

4.2. Possibilidade de escolha e compatibilidade com o enquadramento comunitário relativo à investigação e desenvolvimento

Como todos os regulamentos de isenção, o Regulamento (CE) n.º 70/2001 permite expressamente aos Estados-Membros fazer uso da possibilidade de notificar as disposições em matéria de auxílios e os auxílios individuais em vez de recorrer à isenção. Estas disposições são, em princípio, avaliadas positivamente, mas há que clarificar a base na qual são examinadas as notificações.

4.2.1. O Considerando 11 afirma que «o enquadramento comunitário dos auxílios estatais à investigação e desenvolvimento continuará a ser aplicável para efeitos de avaliação dos restantes auxílios à investigação e ao desenvolvimento, incluindo as medidas de auxílio, tanto no que diz respeito às grandes como às pequenas e médias empresas», mas resta determinar se esta disposição é também aplicável a auxílios que tenham sido notificados.

4.2.2. O Comité recomenda, portanto, alterar o Considerando 11 da proposta de regulamento do seguinte modo e inseri-lo apropriadamente na proposta de regulamento: «O Regulamento (CE) n.º 70/2001, com as alterações introduzidas pelo presente regulamento, é apenas aplicável aos auxílios estatais à investigação e desenvolvimento concedidos a pequenas e médias empresas. Se se fizer uso da possibilidade de notificar estes auxílios, o enquadramento comunitário dos auxílios estatais à investigação e desenvolvimento continuará a ser aplicável para efeitos de avaliação dos restantes auxílios à investigação e ao desenvolvimento, incluindo as medidas de auxílio, tanto no que diz respeito às grandes como às pequenas e médias empresas.».

4.2.3. O Comité felicita-se pelo facto de o Considerando 11 trazer uma clarificação expressa da apreciação de auxílios «mistos», dado que os programas de investigação dos Estados-Membros (e também o 6.º Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento adoptado pela Comunidade) só em casos especiais visam directamente as PME. Normalmente, para além de organismos públicos de investigação, estabelecimentos do ensino superior e PME, as grandes empresas beneficiam também dos auxílios. Na opinião do Comité, seria extremamente contraproducente e complicado avaliar os programas de investigação com base em dois quadros jurídicos distintos. Como referido nos pontos 3.8 e 3.8.1, recomenda-se expressamente uma formulação das regras propostas no novo regulamento de isenção em matéria de I&D idêntica às regras correspondentes do enquadramento comunitário, ou uma revisão das regras do enquadramento comunitário no sentido de adaptá-las ao regulamento de isenção. Devem ser evitadas interrogações, salvo em circunstâncias excepcionais devidamente justificadas e fundamentadas.

4.2.4. Para garantir a longo prazo a maior harmonização possível das disposições materiais entre, por um lado, o enquadramento comunitário relativo à investigação e desenvolvimento e, por outro lado, o regulamento de isenção proposto para as PME, recomenda-se igualmente a uniformização dos períodos de vigência (e das datas de revisão) dos dois instrumentos (e o seu tratamento conjunto, se possível).

4.3. Estudos de viabilidade técnica

4.3.1. Uma vez que não é possível prever se um estudo de viabilidade técnica resultará num projecto de investigação e desenvolvimento susceptível de ser objecto de uma isenção, nos termos da proposta de regulamento, o Comité recomenda suprimir metade da segunda frase do n.º 2 do artigo 5.º B.

4.3.2. Embora no final do novo artigo 5.º A seja mencionada a subcontratação (num outro contexto), não está claro se os custos decorrentes da subcontratação de actividades de I&D fazem parte dos custos elegíveis, na acepção do artigo 2.º K a modificar. Na alínea iv) do artigo 2.º K são mencionados «os custos de serviços de investigação obtidos junto de fontes externas a preços de mercado». Ao mesmo tempo, esses custos não devem ultrapassar 50 % dos custos totais elegíveis do projecto. Como as PME, por falta de capacidades específicas ou de competências técnicas, nem sempre têm a possibilidade de realizar elas próprias uma parte importante dos trabalhos de investigação e desenvolvimento necessários, a subcontratação, nos termos do objectivo prosseguido pela proposta de regulamento, deveria ser expressamente autorizada e reconhecida, na medida do possível, sem limites. A proposta da Comissão de limitar a 50 % os custos totais elegíveis é particularmente desvantajosa, nomeadamente quando se trata de projectos de investigação fundamental, que tipicamente constituem objecto de subcontratos com universidades e organismos de investigação públicos, situação, aliás, desejável do ponto de vista político.

4.4. Custos associados aos pedidos de patentes

O Comité acolhe com agrado o disposto no artigo 5.º C que prevê, igualmente, a isenção da obrigação de notificação relativamente aos auxílios destinados a cobrir os custos associados aos pedidos de patentes.

4.5. Definição das categorias de actividades de investigação

4.5.1. O Comité, em princípio, considera correcta uma modelação da intensidade bruta de auxílio, em conformidade com o n.º 3 do artigo 5.º A, e em função do objectivo de investigação e desenvolvimento definido na alínea b) do n.º 2 do artigo 1.º Além disso, tem consciência de que diferentes intensidades brutas de auxílio, em função das diversas categorias de investigação, geram problemas de limitação difíceis de resolver. Para simplificar o funcionamento destes auxílios, conviria deixar aos Estados-Membros uma certa margem de manobra para o cálculo de uma «média ponderada» (artigo 5.º A, n.º 3).

4.5.2. Consciente de que se corre o risco de complicar ainda mais o problema da limitação, mas tendo em conta a potencial interação e influência recíproca — aliás bastante desejáveis — entre a investigação fundamental e os objectivos de aplicação, o Comité gostaria, neste contexto, de relembrar a posição que defendeu num anterior parecer⁽¹⁾ sobre o Espaço Europeu de Investigação. Nesta ordem de ideias, o Comité sugere novas definições.

4.5.3. «Investigação fundamental»: qualquer actividade empreendida com a finalidade de alargar e aprofundar os

conhecimentos científicos e técnicos fundamentais, não ligada primordialmente a aplicações industriais ou comerciais específicas».

4.5.4. Além disso, o Comité salienta que o termo «investigação industrial» não ingressou na linguagem corrente da generalidade dos Estados-Membros, sendo o termo mais utilizado «investigação aplicada». Na nova versão do «Manual Frascati» da OCDE (*«Proposed standard practice for surveys on research and experimental development»*) também se fala de «investigação aplicada».

4.5.5. Assim, o Comité recomenda que, quando da revisão do enquadramento comunitário, se proceda a uma nova definição e designação das categorias, após consulta aos peritos responsáveis pelos programas de investigação e à «comunidade científica».

(1) JO C 204 de 18.7.2000. Cf. Ponto 7.1 do referido parecer sobre um Espaço Europeu da Investigação: «Em princípio, a investigação e o desenvolvimento formam uma unidade que compreende várias categorias de investigação (e, consequentemente, diversos estádios de maturação do conhecimento no atinente a eventuais novas tecnologias), tais como a investigação fundamental, a investigação aplicada, a investigação “enciclopédica” (p. ex., para completar o nosso conhecimento sobre as propriedades de certas substâncias, os novos materiais, as substâncias activas, etc.), o desenvolvimento tecnológico e ainda o desenvolvimento de produtos e processos. A inovação surge da colaboração e da fecundação recíproca destas categorias de investigação, cuja separação é, em parte, artificial».

5. Recomendações

O Comité recomenda a aprovação de uma nova versão do projecto da Comissão que tenha em conta as observações *supra*.

Bruxelas, 10 de Dezembro de 2003.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 74/408/CEE do Conselho relativa aos veículos a motor no que se refere aos bancos, à sua fixação e aos apoios de cabeça»

(COM(2003) 361 final — 2003/0128 (COD))

(2004/C 80/02)

Em 3 de Julho de 2003, o Conselho decidiu, de harmonia com o disposto no artigo 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, decidiu consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 12 de Novembro de 2003, sendo relator S. Ranocchiari.

Na 404.^a reunião plenária de 10 e 11 de Dezembro de 2003 (sessão de 10 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 102 votos a favor, 1 contra e 1 abstenção, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. A proposta em apreço inscreve-se no quadro regulamentar geral sobre a homologação dos veículos e do seu equipamento.

1.2. A montagem dos bancos, a sua fixação e os apoios de cabeça são aspectos técnicos particularmente importantes que devem ser disciplinados a nível comunitário.

1.3. A apresentação simultânea de três propostas de directiva ⁽¹⁾ tem como fundamento o princípio da harmonização total através de um conjunto único de normas comunitárias e de um procedimento de homologação único, que entrarão em vigor ao mesmo tempo em toda a UE.

1.4. As normas de homologação agora propostas referem-se à extensão da montagem e da utilização dos cintos de segurança numa gama mais vasta de veículos automóveis.

1.5. Com efeito, a utilização obrigatória do cinto de segurança está prevista actualmente apenas para os automóveis de passageiros (categoria M1) e para os bancos da frente dos camiões ligeiros (categoria N1). Não estão abrangidos os camiões médios e pesados (categorias N2 e N3) nem os autocarros e miniautocarros (categorias M3 e M2).

1.6. Só recentemente o uso do cinto de segurança se tornou obrigatório em todas as categorias de veículos de transporte de mercadorias e de passageiros ⁽²⁾.

1.7. Quanto aos restantes veículos, e na ausência de uma autêntica homologação comunitária, cabia aos Estados-Membros decidir da aplicação ou não a nível nacional das três directivas em vigor e que as três propostas de directiva em apreço se propõem alterar.

1.8. A proposta de instalar os cintos de segurança em veículos pesados implica não só montar cintos com 2 ou 3 pontos de fixação mas também que a fixação seja feita aos bancos, e não à carroçaria, como é o caso dos automóveis de passageiros. É por esse motivo que as três propostas de directiva devem entrar em vigor ao mesmo tempo.

2. Observações do Comité

2.1. O CESE concorda com a proposta de harmonização total da regulamentação neste domínio, que vai ao encontro do disposto no artigo 95.º do Tratado.

2.2. As medidas previstas na proposta em apreço respondem à necessidade de garantir a segurança dos passageiros e inscrevem-se, assim, no Programa de Acção Europeu de segurança rodoviária ⁽³⁾.

2.3. A Directiva 74/408/CEE contém já todas as disposições técnicas e administrativas que permitem a homologação de veículos de outras categorias além da categoria M1.

2.4. A verdadeira inovação consiste na proibição de instalar bancos voltados para os lados nos novos tipos de veículos a partir de 1 de Julho de 2004 e nos novos veículos de todas as categorias (M1, M2, M3 pertencentes às classes II ou B), excepto nos autocarros urbanos, a partir de 1 de Janeiro de 2006.

⁽¹⁾ Com a proposta em apreço foram ainda apresentadas a proposta COM(2003) 362 final sobre as fixações dos cintos de segurança e a proposta COM(2003) 363 final sobre os cintos de segurança e os sistemas de retenção.

⁽²⁾ Directiva 2003/20/CE de 8 de Abril de 2003, JO L 115 de 9.5.2003.

⁽³⁾ Comunicação da Comissão COM(2003) 311 final de 2.6.2003, sobre o qual o CESE está a elaborar parecer.

2.5. Essa proibição foi, com efeito, decidida com base nos resultados de um estudo realizado por peritos externos, segundo o qual «os bancos longitudinais não devem ser permitidos nas classes de veículos em que não é possível viajar de pé»⁽¹⁾.

2.6. A proposta prevê algumas excepções a esta proibição, nomeadamente no que se refere aos bancos das ambulâncias ou aos bancos das autocaravanas que se utilizam unicamente quando o veículo está parado. Subsistem, porém, alguns aspectos a criticar, nomeadamente:

- o desaparecimento dos espaços em forma de salão e das zonas de maior conforto nos autocarros;
- os prazos demasiado curtos para a aplicação da directiva.

2.7. A segurança é um valor universal que deve ser promovido por todos os implicados. É necessário envidar todos os esforços, técnicos e económicos, para alcançar esse objectivo. No entanto, este princípio não parece poder quadrar-se com as disposições da proposta de directiva na medida em que esta impossibilita na prática as soluções de conforto e de classe necessárias, por exemplo, nos autocarros destinados aos grandes itinerários internacionais.

2.8. O Comité, convicto da necessidade do máximo respeito dos critérios de segurança, exprime reservas quanto às reais vantagens das soluções propostas e lastima que não haja estatísticas sobre os acidentes que envolveram autocarros assim equipados e sobre as respectivas consequências para os passageiros.

⁽¹⁾ Resultados do estudo realizado pelo Cranfield Impact Center (julho de 2001).

2.9. Por outro lado, afigura-se ao Comité que se optou pela proibição apenas com base em estudos realizados exclusivamente sobre o melhor tipo de cintos de segurança a instalar nos bancos voltados para os lados e na impossibilidade de introduzir imediatamente alterações nos domínios técnico e da construção dos autocarros. Estão, porém, a ser realizados estudos em alguns Estados-Membros sobre como assegurar para os bancos voltados para os lados um nível de segurança idêntico ao dos bancos voltados para a frente.

2.10. O Comité recomenda, pois, que a proibição seja adiada, deixando à indústria o prazo de introdução necessário caso sejam entretanto encontradas soluções técnicas satisfatórias.

2.11. Em particular, o CESE solicita que seja corrigido o penúltimo parágrafo do ponto 3 da exposição de motivos da proposta de directiva, dado que a Directiva 91/671/CEE foi já alterada pela Directiva 2003/20/CE, de 8 de Abril de 2003, referida na introdução do presente parecer.

3. Conclusões

3.1. Sem prejuízo das reservas expressas quanto aos bancos voltados para os lados e aos prazos de aplicação da proibição, o Comité dá todo o seu apoio ao objectivo da proposta em apreço, que é o de introduzir níveis de segurança cada vez mais elevados, mesmo que as medidas a adoptar possam comportar custos adicionais, como poderá ser o caso dos autocarros de turismo. Salvar vidas humanas é um imperativo que deve ser perseguido com recurso às soluções mais adequadas baseadas em estudos de ponta, sobretudo se se pretende alcançar o ambicioso objectivo do programa de acção europeu de segurança rodoviária de reduzir para metade o número de vítimas nas estradas da UE até 2010.

Bruxelas, 10 de Dezembro de 2003.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 76/115/CEE relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes às fixações dos cintos de segurança dos veículos a motor»

(COM(2003) 362 final — 2003/0136 (COD))

(2004/C 80/03)

Em 3 de Julho de 2003, o Conselho decidiu, de harmonia com o disposto no artigo 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, decidiu consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 12 de Novembro de 2003, sendo relator S. Ranocchiari.

Na 404.^a reunião plenária de 10 e 11 de Dezembro de 2003 (sessão de 10 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 115 votos a favor e 1 contra, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. A proposta em apreço inscreve-se no quadro regulamentar geral sobre a homologação dos veículos e do seu equipamento.

1.2. A montagem dos cintos de segurança e a sua fixação são aspectos técnicos particularmente importantes que devem ser disciplinados a nível comunitário.

1.3. A apresentação simultânea de três propostas de directiva⁽¹⁾ tem como fundamento o princípio da harmonização total através de um conjunto único de normas comunitárias e de um procedimento de homologação único, que entrarão em vigor ao mesmo tempo em toda a UE.

1.4. As normas de homologação agora propostas referem-se à extensão da montagem e da utilização dos cintos de segurança numa gama mais vasta de veículos automóveis.

1.5. Com efeito, a utilização obrigatória do cinto de segurança está prevista actualmente apenas para os automóveis de passageiros (categoria M1) e para os bancos da frente dos camiões ligeiros (categoria N1). Não estão abrangidos os camiões médios e pesados (categorias N2 e N3) nem os autocarros e miniautocarros (categorias M3 e M2).

1.6. Só recentemente o uso do cinto de segurança se tornou obrigatório em todas as categorias de veículos de transporte de mercadorias e de passageiros⁽²⁾.

1.7. Quanto aos restantes veículos, e na ausência de uma autêntica homologação comunitária, cabia aos Estados-Membros decidir da aplicação ou não a nível nacional das três directivas em vigor e que as três propostas de directiva em apreço se propõem alterar.

1.8. A proposta de instalar os cintos de segurança em veículos pesados implica não só montar cintos com dois ou três pontos de fixação mas também que a fixação seja feita aos bancos, e não à carroçaria, como é o caso dos automóveis de passageiros. É por esse motivo que as três propostas de directiva devem entrar em vigor ao mesmo tempo.

2. Observações do Comité

2.1. O CESE concorda com a proposta de harmonização total da regulamentação neste domínio, que vai ao encontro do disposto no artigo 95.º do Tratado.

2.2. As medidas previstas na proposta em apreço respondem à necessidade de garantir a segurança dos passageiros e inscrevem-se, assim, no Programa de Acção Europeu de segurança rodoviária⁽³⁾.

2.3. O CESE não tem reparos a fazer nem quanto à forma nem quanto ao conteúdo da proposta COM(2003) 362 final relativa às fixações dos cintos de segurança por considerar que as alterações sugeridas são adequadas e tecnicamente irrepreensíveis.

(1) Com a proposta em apreço foram ainda apresentadas a proposta COM(2003) 361 final sobre a fixação dos bancos e os apoios de cabeça e a proposta COM(2003) 363 final sobre os cintos de segurança e os sistemas de retenção.

(2) Directiva 2003/20/CE de 8 de Abril de 2003, JO L 115 de 9.5.2003.

(3) Comunicação da Comissão COM(2003) 311 final de 2.6.2003, sobre o qual o CESE está a elaborar parecer.

2.4. Também os três prazos obrigatórios para a homologação e a consequente matrícula dos veículos não suscitam reservas de salientar.

2.5. A Directiva 74/408/CEE contém já todas as disposições técnicas e administrativas que permitem a homologação de veículos de outras categorias além da categoria M1.

2.6. A segurança é um valor universal que deve ser promovido por todos os implicados. É necessário envidar todos os esforços, técnicos e económicos, para alcançar esse objectivo.

2.7. Em particular, o CESE solicita que seja corrigido o penúltimo parágrafo do ponto 3 da exposição de motivos da

proposta de directiva, dado que a Directiva 91/671/CEE foi já alterada pela Directiva 2003/20/CE, de 8 de Abril de 2003, referida na introdução do presente parecer.

3. Conclusão

3.1. O Comité dá todo o seu apoio ao objectivo da proposta de directiva, que é introduzir níveis de segurança cada vez mais elevados, mesmo que as medidas a adoptar possam comportar custos adicionais, como poderá ser o caso dos autocarros de turismo. Salvar vidas humanas é um imperativo que deve ser perseguido com recurso às soluções mais adequadas baseadas em estudos de ponta, sobretudo se se pretende alcançar o ambicioso objectivo do programa de acção europeu de segurança rodoviária de reduzir para metade o número de vítimas nas estradas da UE até 2010.

Bruxelas, 10 de Dezembro de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que adapta ao progresso técnico a Directiva 77/541/CEE do Conselho, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos cintos de segurança e aos sistemas de retenção dos veículos a motor»

(COM(2003) 363 final — 2003/0130 (COD))

(2004/C 80/04)

Em 3 de Julho de 2003, o Conselho decidiu, de harmonia com o disposto no artigo 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, decidiu consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 12 de Novembro de 2003, sendo relator S. Ranocchiari.

Na 404.^a reunião plenária de 10 e 11 de Dezembro de 2003 (sessão de 10 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 111 votos a favor e 1 voto contra, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. A proposta em apreço inscreve-se no quadro regulamentar geral sobre a homologação dos veículos e do seu equipamento.

1.2. A montagem dos cintos de segurança e a sua fixação são aspectos técnicos particularmente importantes que devem ser disciplinados a nível comunitário.

1.3. A apresentação simultânea de três propostas de directiva ⁽¹⁾ tem como fundamento o princípio da harmonização total através de um conjunto único de normas comunitárias e de um procedimento de homologação único, que entrarão em vigor ao mesmo tempo em toda a UE.

1.4. As normas de homologação agora propostas referem-se à extensão da montagem e da utilização dos cintos de segurança numa gama mais vasta de veículos automóveis.

1.5. Com efeito, a utilização obrigatória do cinto de segurança está prevista actualmente apenas para os automóveis de passageiros (categoria M1) e para os bancos da frente dos camiões ligeiros (categoria N1). Não estão abrangidos, no entanto, os camiões médios e pesados (categorias N2 e N3) nem os autocarros e miniautocarros (categorias M3 e M2).

1.6. Só recentemente o uso do cinto de segurança se tornou obrigatório em todas as categorias de veículos de transporte de mercadorias e de passageiros ⁽²⁾.

1.7. Quanto aos restantes veículos, e na ausência de uma autêntica homologação comunitária, cabia aos Estados-Membros decidir da aplicação ou não a nível nacional das três directivas em vigor e que as três propostas de directiva em apreço se propõem alterar.

1.8. A proposta de instalar os cintos de segurança em veículos pesados implica não só montar cintos com dois ou três pontos de fixação mas também que a fixação seja feita aos bancos, e não à carroçaria, como é o caso dos automóveis de passageiros. É por esse motivo que as três propostas de directiva devem entrar em vigor ao mesmo tempo.

2. Observações do Comité

2.1. O CESE concorda com a proposta de harmonização total da regulamentação neste domínio, que vai ao encontro do disposto no artigo 95.º do Tratado.

2.2. As medidas previstas na proposta em apreço respondem à necessidade de garantir a segurança dos passageiros e inscrevem-se, assim, no Programa de Acção Europeu de segurança rodoviária ⁽³⁾.

2.3. O CESE não tem reparos a fazer nem quanto à forma nem quanto ao conteúdo da proposta COM(2003) 363 final relativa aos cintos de segurança e aos sistemas de retenção dos veículos a motor, por considerar que as alterações sugeridas são adequadas e tecnicamente irrepreensíveis.

⁽¹⁾ Com a proposta em apreço foram ainda apresentadas a proposta COM(2003) 361 final sobre os bancos, a sua fixação e os apoios de cabeça e a proposta COM(2003) 362 final sobre as fixações dos cintos de segurança.

⁽²⁾ Directiva 2003/20/CE de 8 de Abril de 2003, JO L 115 de 9.5.2003.

⁽³⁾ Comunicação da Comissão COM(2003) 311 final de 2.6.2003, sobre o qual o CESE está a elaborar parecer.

2.4. Também os três prazos obrigatórios para a homologação e a consequente matrícula dos veículos não suscitam reservas de maior.

2.5. A Directiva 74/408/CEE contém já todas as disposições técnicas e administrativas que permitem a homologação de veículos de outras categorias além da categoria M1.

2.6. A segurança é um valor universal que deve ser promovido por todos os implicados. É necessário envidar todos os esforços, técnicos e económicos, para alcançar esse objectivo.

2.7. Em particular, o CESE solicita que seja corrigido o quarto parágrafo do ponto 3 da exposição de motivos da proposta de directiva, dado que a Directiva 91/671/CEE foi já alterada pela Directiva 2003/20/CE, de 8 de Abril de 2003, referida na introdução do presente parecer.

2.8. O Comité solicita ainda que seja oportunamente rectificado o que parece ter sido um simples erro de impressão na exposição de motivos. Na descrição do artigo 2.º «Aplicação» na página 8 são referidos apenas dois dos prazos obrigatórios de homologação e matrícula, e não os três previstos no articulado.

3. Conclusão

3.1. O Comité dá todo o seu apoio ao objectivo da proposta em apreço, que consiste em introduzir níveis de segurança cada vez mais elevados, mesmo que as medidas a adoptar possam comportar custos adicionais, como poderá ser o caso dos autocarros de turismo. Salvar vidas humanas é um imperativo que deve ser perseguido com recurso às soluções mais adequadas baseadas em estudos de ponta, sobretudo se se pretende alcançar o ambicioso objectivo do programa de acção europeu de segurança rodoviária de reduzir para metade o número de vítimas nas estradas da UE até 2010.

Bruxelas, 10 de Dezembro de 2003.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: Modernizar o direito das sociedades e reforçar o governo das sociedades na União Europeia — Uma estratégia para o futuro»

(COM(2003) 284 final)

(2004/C 80/05)

Em 22 de Maio de 2003, a Comissão Europeia decidiu, nos termos dos artigos 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a comunicação supramencionada.

A Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 12 de Novembro de 2003 (relator: Guido Ravoet).

Na 404.^a reunião plenária de 10 e 11 de Dezembro de 2003 (sessão de 10 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu aprovou por unanimidade, o presente parecer.

1. Introdução

1.1. A Comissão Europeia acaba de apresentar, com a referência COM(2003) 284 final, uma comunicação ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a modernização do direito das sociedades e o reforço do governo das sociedades na União Europeia — Uma estratégia para o futuro.

1.2. Essa comunicação constitui a resposta da Comissão ao relatório final de 4 de Novembro de 2002 do Grupo de Alto Nível de peritos em direito das sociedades, nomeado pelo Comissário Bolkestein e intitulado «Um quadro regulamentar moderno para o direito das sociedades na Europa».

1.3. A comunicação define os principais objectivos políticos que deverão orientar as iniciativas a adoptar a nível da UE em matéria de modernização do direito europeu das sociedades e de reforço do governo das sociedades. Neste âmbito, a Comissão propõe um Plano de Acção, sendo as respectivas prioridades definidas a curto, a médio e a longo prazo. Para cada uma delas, indica o tipo de instrumento regulamentar para o efeito e fixa o respectivo prazo.

1.4. O Plano de Acção visa a realização de dois objectivos: reforçar os direitos dos accionistas e a protecção de terceiros, por um lado, fomentar a eficiência e a competitividade das empresas, por outro.

1.4.1. No que diz respeito ao primeiro objectivo, a existência de um regime eficaz para a protecção dos accionistas e dos seus direitos, que proteja o aforro e as pensões de milhões de pessoas e reforce os alicerces dos mercados de capitais no contexto da diversificação das participações na UE, revela-se, segundo a Comissão, essencial para que as empresas possam mobilizar capitais ao mais baixo custo possível.

1.4.2. A protecção dos sócios e de terceiros tornar-se-á ainda mais importante no futuro, atendendo à crescente mobilidade das empresas na UE.

1.4.3. No que diz respeito ao segundo objectivo, a eficiência e a competitividade das empresas dependem de inúmeros factores, tais como a existência de um enquadramento sólido no domínio do direito das sociedades e do equilíbrio entre as acções comunitárias e as acções a nível nacional.

2. Síntese da comunicação

2.1. O Plano de Acção articula-se em torno de sete eixos: governo das sociedades, manutenção e modificação do capital, grupos e pirâmides, reestruturação e mobilidade das empresas, Sociedade Europeia Fechada, Sociedade Cooperativa Europeia e outras formas jurídicas de empresas da UE, e reforço da transparência das formas jurídicas nacionais de empresas.

Cabe sublinhar que a Comissão dá sobretudo ênfase ao «governo das sociedades».

2.2. No atinente ao governo das sociedades, a Comissão propõe que, em lugar do código europeu, se adopte uma abordagem comum a nível da UE no que diz respeito a algumas regras essenciais e se assegure a coordenação dos códigos sobre governo das sociedades.

Estas regras apontam para os seguintes objectivos:

— melhorar a informação no domínio do governo das sociedades

Neste ponto, a Comissão propõe que as sociedades cotadas sejam obrigadas a incluir no relatório e nas contas anuais uma declaração em matéria de governo das sociedades.

Além disso, a Comissão preconiza que sejam divulgadas informações sobre o papel desempenhado pelos investidores institucionais.

— reforçar os direitos dos accionistas

O plano de acção prevê, por exemplo, que os accionistas das sociedades cotadas devem dispor de meios electrónicos para aceder às informações relevantes antes da realização das assembleias gerais.

Além disso, na perspectiva da instituição de uma democracia dos accionistas baseada no princípio «uma acção/um voto», a Comissão propõe a realização de um estudo, a curto ou a médio prazo, sobre as consequências resultantes de uma abordagem deste tipo.

— modernizar a estrutura do conselho de administração das sociedades cotadas

O plano de acção propõe que nas áreas em que existe o perigo de conflito de interesses para os administradores das sociedades cotadas, devem as decisões ser tomadas exclusivamente por administradores não executivos na sua maioria independentes. Também deverão ser criados comités de nomeação, de remuneração e de auditoria.

Finalmente, quanto à remuneração dos administradores das sociedades cotadas, o objectivo da UE é promover um regime assente em quatro elementos essenciais: informação sobre a política de remuneração nas contas anuais, divulgação de informações pormenorizadas sobre as remunerações de cada administrador nas contas anuais, aprovação prévia pela assembleia geral de accionistas de regimes que prevêem a atribuição aos administradores de acções e de opções sobre acções, consideração nas contas anuais dos custos desses regimes.

— responsabilidades dos administradores

Um dos objectivos é prever a responsabilidade colectiva dos membros do conselho de administração no que diz respeito aos mapas financeiros e a outros documentos não financeiros importantes.

— coordenar os esforços dos Estados-Membros em matéria de governo das sociedades

O objectivo é criar um Fórum Europeu sobre o governo das sociedades para encorajar a convergência dos códigos nacionais.

2.3. O segundo eixo da comunicação refere-se à manutenção e modificação do capital.

Um dos objectivos é simplificar a segunda directiva no domínio do direito das sociedades, tendo em vista promover a competitividade das empresas sem reduzir contudo a protecção assegurada aos accionistas e aos credores.

2.4. O terceiro eixo trata dos grupos e pirâmides.

A Comissão não tenciona reactivar a proposta de directiva relativa aos grupos de sociedades, mas pretende adoptar disposições concretas sobre algumas áreas, em particular sobre a eventual proibição de cotação na bolsa das empresas pertencentes a pirâmides abusivas.

2.5. O quarto eixo diz respeito à reestruturação e mobilidade das empresas.

A curto prazo, a Comissão tenciona, entre outras medidas, adoptar as propostas de directiva sobre as fusões transfronteiras e sobre a transferência da sede social de um Estado-Membro para outro.

2.6. O quinto eixo é relativo à Sociedade Europeia Fechada.

Esta forma opcional de sociedade responderia às necessidades das PME que desenvolvem actividades em mais de um Estado-Membro.

2.7. O sexto eixo diz respeito à Sociedade Cooperativa Europeia e outras formas jurídicas de empresas da UE (por exemplo, fundações, sociedades mútuas).

A Comissão tenciona apoiar activamente o processo legislativo em curso nestes domínios e insistir no desenvolvimento de novas formas jurídicas de empresas a nível europeu.

2.8. O sétimo eixo tem por objecto reforçar a transparência das formas jurídicas nacionais de empresas.

Segundo a Comissão, devem ser reforçados, a médio prazo, os requisitos em matéria de publicidade aplicáveis a todas as entidades jurídicas com responsabilidade limitada.

3. Observações gerais

3.1. O Comité acolhe favoravelmente as linhas gerais da comunicação da Comissão que definem um Plano de Acção com vista a modernizar o direito das sociedades e reforçar o governo das sociedades.

3.2. O Comité aprova os dois objectivos perseguidos pela Comissão, ou seja reforçar os direitos dos accionistas e a protecção de terceiros, bem como aumentar a eficiência e a competitividade das empresas, que dão um contributo muito significativo ao crescimento económico e a criação de emprego. Esta iniciativa, tal como afirma a Comissão, insere-se, além do mais, num conjunto de iniciativas europeias destinadas à consecução destes dois objectivos, as quais têm em consideração os trabalhadores, como o prevê a comunicação sobre a responsabilidade social das empresas.

3.3. O Comité apoia a posição da Comissão quando esta propõe estabelecer uma «distinção apropriada» entre as diferentes categorias de empresas, prevendo um quadro mais estrito para as sociedades cotadas e para as empresas que procederam à mobilização de capitais junto do público (ponto 2.1 da comunicação). Efectivamente, esta distinção permite ter em conta as características e necessidades próprias de cada tipo de sociedades.

3.4. O Comité constata que a comunicação da Comissão Europeia contém um determinado número de princípios muito genéricos. Será necessário verificar de que forma serão concretizados. Assim sucede, por exemplo, no que diz respeito às medidas que a Comissão tenciona tomar no quadro do reforço dos direitos dos accionistas ou ainda da modernização da estrutura do conselho de administração das sociedades cotadas.

3.5. Além disso, o Comité salienta que alguns conceitos utilizados na comunicação são vagos e que devem ser posteriormente explicitados. Desta forma, no quadro da declaração anual em matéria de «governo das sociedades», que se entende por «quaisquer transacções significativas com outras partes conexas» (alínea e) do ponto 3.1.1 da comunicação)?

3.6. Finalmente, o Comité aprova de uma forma geral o calendário de prioridades definido pela Comissão. Insiste que considera indispensável resolver — em prazos curtos e tendo em conta a realidade das empresas — uma série de questões transfronteiras específicas como as fusões transfronteiras ou a transferência da sede social de um Estado-Membro para outro ou ainda os entraves transfronteiras ao exercício dos direitos dos accionistas.

4. Observações específicas

Governo das sociedades

4.1. O Comité aprova o facto de a UE não ter a intenção de criar um código europeu no domínio do governo das sociedades. Efectivamente, o estudo elaborado para a Comissão Europeia⁽¹⁾, em 2002, mostra que as principais diferenças entre os Estados-Membros se situam ao nível das legislações nacionais e não dos códigos de governo das sociedades que denotam um grau de convergência notável. A existência de vários códigos na UE não é geralmente encarada como uma dificuldade para os investidores.

4.1.1. Contudo, no âmbito da globalização e do alargamento da UE, o Comité considera ser do interesse das sociedades e dos investidores estarem certos de que as sociedades estrangeiras respeitam um número mínimo de princípios de boa gestão internacionalmente reconhecidos e essenciais, que venham completar ou explicitar disposições regulamentares já adoptadas pelos Estados-Membros. As restantes normas devem ser do domínio da auto-regulação, isto é códigos relativos ao governo das sociedades elaborados directamente ou com a colaboração dos emitentes. Esta abordagem, de um modo geral bem sucedida, permite — pela

sua flexibilidade — tomar na devida consideração a evolução dos mercados e as características específicas das sociedades. O Comité sublinha que os investidores sancionam o incumprimento das recomendações, deixando de investir nas sociedades que violam normas de governo das sociedades.

4.1.2. Embora o Comité aprove globalmente os princípios adoptados pela Comissão em matéria de governo das sociedades, é necessário verificar de que forma vai a instituição concretizá-los.

4.1.3. Segundo o Comité, a UE deveria enunciar princípios essenciais, internacionalmente aceites, sem contudo entrar numa abordagem demasiado pormenorizada que, caso fosse adoptada, não permitiria dar resposta às necessidades de flexibilidade inerentes ao funcionamento eficaz das sociedades.

4.2. No que diz respeito a melhorar a informação no domínio do governo das sociedades, o Comité aprova o princípio de uma declaração anual sobre esta matéria (o que já sucede nalguns países a pedido dos accionistas), pois considera que as sociedades cotadas devem ser transparentes e apresentar aos investidores informações relativas ao respectivo funcionamento.

4.2.1. Contudo, o Comité pensa que o facto de a declaração anual passar a figurar no relatório de gestão das sociedades cotadas não deveria implicar que o comissário tenha de proceder a um controlo do conteúdo dessa declaração. O seu papel deveria consistir em verificar se a declaração tinha sido feita.

4.2.2. Quanto à informação sobre o papel dos investidores institucionais, o Comité insiste na necessária distinção entre os investidores institucionais e os accionistas detentores de uma determinada percentagem de títulos. Nesta perspectiva, o Comité considera ser preciso definir a noção de «investidor institucional» em conformidade com a definição constante da regulamentação sobre os mercados financeiros e, especialmente, no que diz respeito a serviços de investimento.

4.3. No atinente ao reforço dos direitos dos accionistas, o Comité reputa conveniente abrir às sociedades a possibilidade de recorrerem às novas tecnologias da informação, adaptando para isso a regulamentação actual, mas tal deve ser facultativo.

4.3.1. De uma forma geral, o Comité aprova as medidas preconizadas pela Comissão para facilitar o exercício do direito de voto pelos accionistas, por exemplo, introduzindo mecanismos de votação que permitam aos accionistas votar sem estarem presentes na assembleia geral.

(1) Estudo comparativo dos códigos de governo das sociedades relevantes para a União Europeia e seus Estados-Membros: http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/company/company/news/corp-gov-codes-rpt_en.htm

4.3.2. Além disso, o Comité regista a intenção da Comissão de elaborar um estudo sobre a introdução do princípio uma acção/um voto e parte do pressuposto de que tal estudo se inserirá no âmbito geral do modo de financiamento das sociedades e da organização dos poderes.

4.4. No que toca à modernização da estrutura do conselho de administração das sociedades cotadas, o Comité é favorável à elaboração de uma recomendação que defina um determinado número de critérios mínimos aplicáveis à criação, composição e papel dos comités de nomeação, de remuneração e de auditoria. Contudo, considera que se trata de critérios mínimos, pelo que a Comissão deve renunciar a uma abordagem demasiado pormenorizada que corre o risco de pôr em causa a flexibilidade indispensável ao funcionamento eficaz da sociedade.

4.4.1. Por outro lado, o Comité salienta a necessidade de se definir o conceito de «conflito de interesses». Além do mais, chama a atenção para o facto de que se deve respeitar o princípio de colegialidade do conselho de administração. Ainda que sejam preparadas por comités, o que é desejável, as decisões cabem ao conselho de administração e não aos comités.

4.4.2. Quanto à remuneração dos administradores das sociedades cotadas, o Comité aprova o objectivo prosseguido pela Comissão: uma maior transparência das remunerações dos administradores das sociedades cotadas responde a um pedido dos investidores. Contudo, considera que a UE não deveria intervir neste domínio, e que, por ocasião do alargamento, esta questão deveria remeter para as normas ou recomendações nacionais elaboradas à luz das especificidades nacionais e do contexto cultural de cada Estado.

4.5. No que diz respeito à responsabilidade dos administradores, o Comité estima que esta questão deve ser regulamentada por cada Estado-Membro com o princípio de subsidiariedade. Se a Comissão tiver de intervir neste domínio, é indispensável que se elabore previamente um estudo aprofundado sobre os diversos aspectos da responsabilidade civil e penal dos administradores e se regule a questão da responsabilidade de uma forma global coerente e não parcelar.

4.6. Quanto à coordenação dos esforços dos Estados-Membros em matéria de governo das sociedades, o Comité regista a intenção de criar um Fórum Europeu neste domínio com o objectivo de promover a convergência dos códigos nacionais e não de definir novas normas obrigatórias em matéria de governo das sociedades. Este Fórum deve incluir representantes dos agentes envolvidos, designadamente os emitentes e os intermediários financeiros.

Manutenção e alteração do capital

4.7. O Comité aprova a política preconizada pela Comissão nesta matéria. É necessário dar continuidade à análise das recomendações neste domínio apresentadas pelo grupo SLIM no seu relatório «Direito das sociedades».

Grupos e pirâmides

4.8. Apaz ao Comité verificar que a Comissão não tenciona reactivar a proposta de directiva relativo aos grupos de sociedades.

4.8.1. A existência de grupos de sociedades corresponde a uma realidade económica legítima e útil. As iniciativas que a Comissão poderia ser levada a desenvolver no domínio dos grupos de sociedades ou pirâmides deveriam basear-se num estudo prévio sobre a utilidade e o impacto das medidas preconizadas. Não seria conveniente que, de forma indirecta, a Comissão criasse um direito dos grupos e paralisasse o respectivo funcionamento.

4.8.2. O alcance de certos termos deveria ser explicitado. Por exemplo, a Comissão preconizaria a proibição da cotação nas bolsas de valores de qualquer sociedade pertencente a pirâmides com fins abusivos, se tal se afigurasse adequado na sequência de uma análise aprofundada e do parecer de peritos independentes e não apenas do Comité Europeu de Valores Mobiliários. Mas o que se entende por «pirâmides abusivas»? Importa clarificar a distinção entre pirâmides «normais» e pirâmides «abusivas».

Reestruturação e mobilidade das empresas

4.9. No quadro da concretização de um verdadeiro mercado integrado, o Comité considera indispensável eliminar os obstáculos à mobilidade das sociedades. Nesta perspectiva, o Comité apoia a intenção manifestada pela Comissão de adoptar a curto prazo duas propostas de directiva, uma sobre fusões transfronteiras e outra relativa à transferência da sede social de um Estado-Membro para outro.

4.9.1. Contudo, o Comité considera necessário cuidar de como vai ser regulamentada a questão do envolvimento dos trabalhadores no âmbito destas operações transfronteiras. A legislação nesta matéria terá que salvaguardar os direitos dos trabalhadores, tais como o direito à informação e à consulta, de acordo com os preceitos do diálogo social e, de forma genérica, no âmbito geral da governação.

4.9.2. Finalmente, o Comité aprova o objectivo de simplificar as terceira e sexta directivas sobre fusões e cisões de sociedades, bem como o princípio da introdução de direitos de afastamento e resgate obrigatórios. É necessário verificar de que forma serão estes objectivos concretizados.

Sociedade Europeia Fechada

4.10. No passado, o Comité expressou já o seu largo apoio à elaboração de um estatuto opcional neste domínio ⁽¹⁾. Por conseguinte, o Comité aprova a iniciativa da Comissão de lançar a curto prazo um «estudo de viabilidade a fim de identificar claramente as vantagens práticas da introdução de um estatuto relativo à SEF, bem como os problemas conexos». O Comité defende a rápida aplicação deste estatuto que irá responder às necessidades das PME.

Sociedade Cooperativa Europeia e outras formas jurídicas de empresas da UE

4.11. O Comité sublinha que, em Julho de 2003, o Conselho adoptou o regulamento relativo ao estatuto da Sociedade Cooperativa Europeia e a directiva que completa o estatuto da Sociedade Cooperativa Europeia no que diz respeito ao envolvimento dos trabalhadores ⁽²⁾.

4.11.1. O Comité apoia, por outro lado, as iniciativas que têm em vista a adopção opcional de novas formas jurídicas de empresas a nível europeu, porquanto o sector das cooperativas e o das mútuas devem poder dispor de instrumentos que lhes

permitam beneficiar plenamente das vantagens do mercado europeu integrado.

Reforço da transparência das formas jurídicas nacionais de empresas

4.12. O Comité partilha a preocupação expressa pela Comissão neste domínio e a necessidade de analisar, a médio prazo, o âmbito e a natureza da recomendação a adoptar, caso necessário.

5. Conclusão

5.1. O Comité aprova a maneira como a Comissão aborda este tema. Tal se insere no contexto de uma nova fase de harmonização do direito das sociedades e do reforço do governo das mesmas. O plano de acção leva em conta a dimensão transfronteira das relações comerciais. Em especial no que diz respeito à governação da empresa, o Comité é a favor da determinação rápida dos princípios básicos reconhecidos internacionalmente no domínio da boa gestão.

5.2. Este plano trata essencialmente das relações entre os accionistas, os investidores e as sociedades com vista a uma gestão mais eficaz. O Comité recorda que a acção da Comissão se deve enquadrar numa política mais global a favor das empresas que tenha em conta a protecção dos trabalhadores.

⁽¹⁾ JO C 125 de 27.5.2002.

⁽²⁾ JO C 129 de 27.4.1998.

Bruxelas, 10 de Dezembro de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — Reforçar a revisão oficial de contas na UE»

(COM(2003) 286 final)

(2004/C 80/06)

Em 22 de Maio de 2003, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a comunicação supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, emitiu parecer em 12 de Novembro de 2003 (relator: Harry Byrne).

Na 404.^a reunião plenária de 10 e 11 de Dezembro de 2003 (sessão de 10 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou por unanimidade, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. A comunicação da Comissão *sub judice* deve ser encarada no contexto do Plano de Acção para os Serviços Financeiros da Comissão e da reacção da Comissão ao caso Enron e subsequentes escândalos financeiros.

1.2. A presente comunicação e uma outra publicada em paralelo, intitulada «Modernizar o direito das sociedades e reforçar o governo das sociedades na União Europeia — Uma estratégia para o futuro» (COM(2003) 284 final), são as iniciativas principais destinadas a restabelecer a confiança dos investidores nos mercados de capitais.

2. Propostas da Comissão

2.1. A concepção da Comissão de um enquadramento regulamentar moderno para a revisão oficial de contas na UE inclui:

- (a) Uma oitava directiva modernizada e centrada na definição de princípios;
- (b) A criação de um Comité Regulamentar de Auditoria constituído por representantes dos Estados-Membros.

2.2. A Comissão prevê que a UE passe a utilizar as Normas Internacionais de Auditoria (International Standards on Auditing — ISA) em todas as revisões oficiais de contas efectuadas na UE a partir de 2005.

2.3. Segundo a Comissão, a supervisão por parte dos poderes públicos constitui um elemento importante para a preservação da confiança na função dos revisores de contas.

Realça ainda outras condições essenciais, como sejam a importância de um código deontológico para os revisores de contas, de um grau adequado de independência do revisor de contas, de um processo de controlo de qualidade, de formação teórica e prática e de um sistema de sanções disciplinares.

2.4. A Comissão afirma ter atendido ao facto de o sector estar preocupado pela noção de responsabilidade solidária. Entende antes de mais a responsabilidade do revisor de contas como um indutor da qualidade da auditoria, reconhecendo, porém, que pode ser necessário analisar em termos globais o impacto económico dos actuais regimes de responsabilidade.

2.5. A Comissão descreve as negociações realizadas até à data com as autoridades de regulamentação dos Estados Unidos sobre as implicações da Lei Sarbanes-Oxley e confessa a sua decepção por não ter encontrado uma solução satisfatória.

2.6. A Comissão condensa as acções propostas para realizar o objectivo da comunicação de reforçar a revisão oficial de contas na UE num plano de acção em 10 pontos.

3. Observações na generalidade

3.1. O Comité aplaude a publicação da presente comunicação. Reconhece que é vital restabelecer a confiança dos investidores e continuar a encorajar o desenvolvimento do mercados de capitais da UE e que o reforço da revisão oficial de contas será um elemento importante para o concretizar.

3.2. O Comité reconhece igualmente que a presente comunicação se inscreve numa importante reflexão da Comissão sobre a revisão oficial de contas, encetada com a publicação, em 1996, do Livro Verde sobre «Papel, Estatuto e Responsabilidade do Revisor Oficial de Contas na UE». Outras iniciativas mais recentes incluem a recomendação relativa ao «controlo de qualidade da revisão oficial de contas na União Europeia», em Novembro de 2000, e a recomendação relativa à «independência dos revisores oficiais de contas na UE», em Maio de 2002. Ambas as recomendações estão a ser seguidas pelos Estados-Membros.

3.3. Acontecimentos recentes impeliram a Comissão a acelerar as diligências para reforçar a qualidade da revisão de contas na UE. Por isso, o Comité aplaude o plano de acção em 10 pontos proposto pela Comissão. Apoia, em particular, as propostas tendentes a proteger o interesse público mediante a introdução da supervisão externa do sector.

3.4. Uma vez estabelecida esta estrutura ao nível da UE, incluindo a oitava directiva modernizada, o Comité crê que a aplicação prática desta supervisão deverá continuar a ser da responsabilidade dos Estados-Membros. Além disso, convém não esquecer que o que está em causa é a qualidade — a qualidade da revisão oficial de contas e, logo, a sua credibilidade que, por seu turno, radica na adequação das operações subjacentes às contas.

4. Observações na especialidade

4.1. O Comité subscreve a proposta da Comissão de que a adopção das Normas Internacionais de Auditoria — NIA (International Standards on Auditing) constitua um requinte de todas as revisões oficiais de contas da UE. Esta proposta vem na linha da posição assumida com a adopção das Normas Internacionais de Contabilidade (NIC) (agora conhecidas por Normas Internacionais de Análise Financeira) para todas as sociedades cotadas a partir de 2005. No entanto, enquanto a introdução das NIA se cingiu inicialmente às cerca de 7 000 sociedades cotadas, a presente comunicação abrange mais de um milhão de revisões oficiais de contas efectuadas no território da UE.

4.2. O Comité concorda que a IFAC (International Federation of Accountants) deve ser animada a estudar formas de cooperação com outras instâncias no processo de elaboração das NIA, assegurando, nomeadamente, que seja tido plenamente em conta o interesse público — à semelhança do que ocorreu no caso das NIC fixadas pelo International Accounting Standards Board (IASB).

4.3. O Comité reconhece a necessidade de validar as NIA para a sua utilização na UE, mas não pode deixar de reiterar as observações tecidas quanto à faculdade da Comissão de não aprovar as NIC, estando, porém, ciente de que tal disposição, se aplicada, poderia prejudicar a comparabilidade internacional das normas e afectar os investidores.

4.4. O Comité crê, pois, que a Comissão deveria concentrar os seus esforços no reforço do processo de normalização e manter um diálogo contínuo com as autoridades competentes por intermédio do Comité Regulamentar de Auditoria para procurar resolver antecipadamente os eventuais problemas. Apraz ao Comité saber que o trabalho da Comissão até à data sugere a existência na UE de um alto grau de convergência com as NIA.

4.5. O Comité entende que, num campo especializado como o da auditoria, o Comité Regulamentar de Auditoria deve contar com a experiência dos profissionais. Aplauda, pois, a proposta no sentido de manter no Comité Consultivo de Auditoria a estreita cooperação com o sector existente no Comité Europeu de Auditoria.

4.6. O Comité opina que a profissão de revisor de contas deve ser enquadrada por exigências deontológicas e éticas muito rigorosas. Neste contexto, o Comité subscreve a proposta da Comissão para analisar o trabalho do Comité de Ética da IFAC, que formula orientações deontológicas, baseadas em princípios, destinadas aos revisores de contas, nomeadamente a independência.

4.6.1. No entanto, as regras reguladoras e os códigos deontológicos devem ser acompanhados de sanções adequadas para que sejam eficazes. Nos termos da actual oitava directiva, as ordens dos revisores oficiais de contas são competentes para aplicar sanções apropriadas sempre que violem os códigos. A melhor prática dita que este sistema de auto-regulação (consistindo a sanção máxima na suspensão da inscrição na Ordem e, logo, na proibição do exercício da actividade profissional) se torne mais transparente e seja submetido a supervisão pública externa. O Comité regista que a Comissão pretende reforçar estas condições na nova directiva.

4.7. O Comité anota que a Comissão considera a responsabilidade dos revisores de contas antes de mais como um indutor da qualidade da auditoria e não entende que seja necessário harmonizar ou completar os sistemas de responsabilidade profissional. Louva, pois, que a Comissão reconheça ser necessário analisar em termos globais o impacto económico dos actuais regimes de responsabilidade.

4.7.1. É vital atrair para a profissão pessoas qualificadas e é contrário ao interesse público que, na sequência da falência da Andersen, ocorram outras reduções no número de grandes empresas capazes de realizar a auditoria das maiores empresas internacionais e, portanto, uma diminuição da concorrência. Importa ter presentes estas considerações ao avaliar a urgência de reformar os regimes de responsabilidade do revisor de contas.

4.8. O Comité está ciente de que a IFAC exige dos revisores de contas que participem em acções de formação contínua para desenvolver as competências profissionais e sugere que a Comissão inclua na oitava directiva modernizada uma condição similar.

5. Aspectos internacionais

5.1. O Comité tomou conhecimento do relatório da Comissão sobre o diálogo com as autoridades dos EUA sobre a Lei Sarbanes-Oxley. Esta lei introduziu nos EUA uma abordagem mais restritiva e normativa que não é coerente nem com a abordagem europeia, baseada em princípios e na limitação de riscos, nem com a adoptada pela IFAC (e recomendada pela IOSCO — International Organisation for Securities Commission).

5.2. Apesar dos protestos da Comissão, a SEC tem-se recusado a considerar a sua proposta no sentido de uma

isenção geral dos efeitos extraterritoriais injustificados desta lei para as sociedades e revisores de contas europeus.

5.3. O Comité concorda que a situação actual é inaceitável e urge a Comissão a prosseguir o diálogo com outras autoridades competentes, incluindo a SEC e o PCAOB dos EUA, com vista a obter de todas as partes interessadas o reconhecimento da equivalência dos sistemas regulamentares de elevada qualidade e providenciar o cumprimento em ambas as jurisdições para o governo das sociedades, o controlo de gestão e a auditoria.

6. Conclusões

6.1. A Comissão estabeleceu um plano de acção em 10 pontos; como já se afirmou no presente parecer, o Comité subscreve o plano de acção, aduzindo observações específicas e sugestões sobre vários aspectos do mesmo. Em termos gerais, o Comité opina que as propostas da Comissão são abrangentes e que, se cabalmente executadas, induzirão um reforço significativo e maior harmonização da revisão oficial de contas na UE.

6.2. Nesta fase, o resultado exacto do programa de trabalho é obviamente desconhecido como também o é a extensão das alterações propostas à oitava directiva. O Comité emitirá parecer sobre a matéria em causa, quando lhe for possível formar uma opinião.

Bruxelas, 10 de Dezembro de 2003.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Projecto de regulamento da Comissão relativo à aplicação do n.º 3 do artigo 81.º do Tratado CE a categorias de acordos de transferência de tecnologia»⁽¹⁾

(2004/C 80/07)

Em 4 de Setembro de 2003, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, a Comissão decidiu consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o projecto de regulamento supramencionado.

O Comité Económico e Social Europeu decidiu encarregar a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo da preparação dos respectivos trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu nomeou na sua 404.ª reunião plenária de 10 e 11 de Dezembro de 2003 (sessão de 11 de Dezembro) Arno Metzler relator-geral e adoptou por 29 votos a favor, 3 votos contra e 1 abstenção, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. O projecto de um novo regulamento de isenção por categoria aplicável a acordos de transferência de tecnologia deve substituir o actual Regulamento (CE) n.º 240/96 de isenção por categoria. A aplicação deste regulamento com as suas listas «brancas», «cinzentas» e «negras» de cláusulas proibidas ou permitidas levou a fortes restrições nas práticas contratuais e suscitou o frequentemente denominado «efeito paralizante». Como consequência surgiram modalidades de acordos que não se baseavam na realidade económica, mas sim exclusivamente nas regras desse catálogo. A fim, sobretudo, de remediar esta situação, o sector industrial tem, desde há muito, reclamado uma revisão do regulamento de isenção.

1.2. Neste contexto, há também que considerar o novo quadro jurídico que passará a existir a partir de 1 de Maio de 2004, com a entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º 1/2003 relativo à execução das regras de concorrência estabelecidas nos artigos 81.º e 82.º do Tratado. A partir dessa data, deixa de existir a possibilidade de notificar à Comissão acordos de restrição da concorrência para fins de obtenção de isenção. Futuramente, deverão ser as próprias empresas a avaliar se os seus acordos vão contra a proibição de acordos, decisões e práticas concertadas fixada no n.º 1 do artigo 81.º do TCE e se preenchem as condições para constituir uma excepção a estas práticas na acepção do n.º 3 do artigo 81.º. Tal leva à alteração da situação também para os acordos de transferência de tecnologias, pelo que, sobretudo no interesse da segurança jurídica, as empresas necessitam de outras formas de apoio distintas das propostas até agora pelo Regulamento (CE) n.º 240/96.

1.3. Do ponto de vista económico há que considerar que o titular de um direito de propriedade intelectual exclusivo, por exemplo de uma patente, pode proibir a terceiros qualquer actividade que atente contra o seu direito. Porém, caso este permita a um licenciado a utilização das suas inovações, então está a contribuir, em princípio, para fomentar a concorrência. Os acordos de concessão de licenças de tecnologia colocam novos produtos nos mercados já existentes ou criam mesmo mercados de produtos totalmente novos. Contribuem também

para evitar um investimento elevado numa «investigação em duplicado», desde que duas ou mais empresas tenham o mesmo objectivo de investigação e sigam as mesmas linhas de investigação. O direito comunitário da concorrência só deve exercer a sua função controladora quando são concluídos acordos que ultrapassem o âmbito de protecção atribuído na lei para o direito em questão.

1.4. Para a UE conseguir alcançar o objectivo que se impôs de se tornar até 2010 na economia mais dinâmica do mundo, não só é importante desenvolver novas tecnologias, como também promover de forma duradoura a sua rápida difusão. Neste contexto, não se deve porém reduzir de forma desproporcional a forte posição do detentor dos direitos de propriedade intelectual, desejada pelo legislador, mas deve-se sim criar as condições adequadas que facilitem a transferência da sua tecnologia a terceiros. Há que conceder ao licenciante, na sua qualidade de detentor de um direito de propriedade intelectual, incentivos suficientes para que permita a outros utilizarem a sua tecnologia. Neste contexto, há que ter presente que mesmo uma concorrência reduzida faz economicamente mais sentido do que a ausência de concorrência, o que acontecerá caso o inovador decida não ceder nenhuma licença. A decisão de deixar os outros participarem na sua inovação compete exclusivamente ao licenciante.

1.5. Em comparação com outros acordos, a concessão de uma licença é também mais arriscada, pois, caso um acordo não tenha êxito, o conhecimento técnico, uma vez transmitido, já não pode ser recuperado. Por esta razão, o licenciante tem de poder contar com um elevado grau de segurança jurídica.

2. Síntese dos elementos fundamentais do projecto de regulamento de isenção por categoria aplicável a acordos de transferência de tecnologia e apreciação do Comité

2.1. O conceito fundamental do projecto de regulamento de isenção por categoria aplicável a acordos de transferência de tecnologia não responde em muitos pontos aos requisitos gerais. A seguir, enumeram-se as objecções ao projecto de regulamento, que serão analisadas mais em pormenor no ponto 3.

⁽¹⁾ JO C 235 de 1.10.2003, p. 11.

2.2. A disposição referente à quota de mercado vai causar, na prática, mais dificuldades do que até agora, pois passa a incluir no seu cálculo não só o mercado do produto como também o mercado da tecnologia e, eventualmente, o mercado da inovação. A exigência de que as empresas considerem na sua apreciação três mercados diferentes para determinar se o acordo de licença é ou não conforme à legislação anti-trust é excessiva.

2.3. Os limiares de quota de mercado fixados em 20 e 30 % são demasiado baixos para o comércio de licenças. Uma difusão de tecnologias abrangente requer o alargamento das «zonas de segurança» ou, na melhor das hipóteses, a supressão desses limiares. Na prática, a actual abordagem do Regulamento (CE) n.º 240/96 deu mostras da sua eficácia, pois apenas em casos isolados se actuou contra acordos restritivos da concorrência.

2.4. Os acordos de concessão de licenças entre concorrentes devem ser avaliados com maior rigor do que os acordos entre não concorrentes. Este princípio tem a sua origem nas Orientações Anti-trust para a Concessão de Licenças de Propriedade Intelectual dos USA (US-Antitrust Guidelines for the Licensing of Intellectual Property) de 1995. Contudo, não existem ainda, na Europa, experiências práticas com esta abordagem que justifiquem a sua adopção. Em muitos casos, a concessão de licenças entre empresas concorrentes acaba precisamente por promover a concorrência. Isto acontece, por exemplo, quando uma empresa adquire uma licença de patente de um concorrente com a intenção de utilizá-la para desenvolver o seu próprio produto, que colocará posteriormente no mercado. Neste caso, não parece justificar-se uma apreciação mais rigorosa das licenças entre concorrentes.

2.5. As orientações sobre o projecto de regulamento de isenção por categoria aplicável a acordos de transferência de tecnologia centram-se mais nos riscos que determinadas cláusulas dos acordos de concessão de licenças acarretam e em menor grau na sua utilidade económica. Porém, a experiência adquirida até agora com os acordos de concessão de licenças não justifica, de modo algum, uma posição tão crítica. Pelo contrário, dever-se-ia, em princípio, saudar os casos em que o licenciante permite a terceiros participar nos seus conhecimentos tecnológicos. Um licenciante que leia as orientações deve ficar com a impressão de que ao ceder uma licença está a praticar per se uma actividade juridicamente problemática.

3. As cláusulas mais importantes do projecto de regulamento de isenção por categoria aplicável a acordos de transferência de tecnologia

3.1. Definições

3.1.1. Nos termos do n.º 1, alínea b) do artigo 1.º, o âmbito de aplicação do projecto de regulamento estende-se aos acordos de concessão de licenças de patentes, aos acordos de concessão de licenças de saber-fazer e aos acordos de concessão de licenças mistas de patentes ou de saber-fazer. No âmbito dos direitos de autor, incluem-se também as licenças de direitos de autor sobre programas informáticos. Na opinião do Comité, a concessão de uma licença de outros direitos de propriedade intelectual deveria ser objecto de regulamentação específica,

pois, tendo em conta as diferenças consideráveis em particular entre os direitos de patentes e os direitos de autor, é extremamente difícil regulamentar esta questão no âmbito de um único regulamento. Acresce que, em relação às patentes e ao saber-fazer, aos quais o Regulamento (CE) n.º 240/96 se refere exclusivamente, já existe um regulamento que permitiu recolher experiências neste domínio, o que não acontece, porém, em relação aos outros direitos. A inclusão no regulamento de licenças de direitos de autor sobre programas informáticos é de saudar, pois, na prática, há muitos programas informáticos que são objecto de múltiplas licenças que só podem ser utilizados para fazer funcionar um produto patenteado, por exemplo uma máquina, e não constituem unicamente uma parte não substancial da distribuição total.

3.1.2. O n.º 1, alínea g) do artigo 1.º restringe consideravelmente a definição de «saber-fazer» em relação à constante do Regulamento (CE) n.º 240/96. Assim, só se entende por «substanciais», as informações «indispensáveis» ao fabrico ou fornecimento dos produtos contratuais. Até agora «substancial» aplicava-se ao saber-fazer que abrangia informações «úteis». Segundo o Comité, não existe qualquer razão que justifique esta alteração de definição.

3.2. Limiares de quota de mercado

3.2.1. Nos termos do artigo 3.º do novo projecto de regulamento, quando as empresas partes no acordo de transferência de tecnologia não forem empresas concorrentes entre si, a isenção é aplicável na condição de a quota de mercado de cada uma das partes não exceder 30 % dos mercados da tecnologia e do produto relevantes. No caso de empresas concorrentes, o limiar da quota de mercado agregada é de 20 %.

3.2.2. O cálculo da quota de mercado pode, portanto, ser necessário no caso dos mercados do produto e da tecnologia e, em conformidade com o ponto 22 das orientações relativas aos acordos de transferência de tecnologia, em determinados casos do mercado da inovação. Para muitas empresas é, no entanto, extremamente difícil determinar o mercado do produto, tanto mais que se devem também considerar os concorrentes potenciais. Quando se celebra um acordo de concessão de licença não é, normalmente, possível determinar em que medida os produtos poderão ser substituídos por outros, uma vez que se trata frequentemente de inovações para as quais não existem substitutos. É ainda mais difícil avaliar qual poderá ser futuramente o caso, tendo em conta potenciais concorrentes. Isto conduz a uma insegurança jurídica considerável. Além disso, a actual prática de decisão da Comissão atesta que as opiniões das empresas em matéria de determinação da sua quota de mercado divergem com frequência fortemente das opiniões das autoridades da concorrência.

3.2.3. O licenciamento de patentes e de saber-fazer já existente está, pelo contrário, coberto pelo mercado da tecnologia. Neste mercado, tal como para o mercado do produto, há que averiguar monopólios hipotéticos que aumentem gradualmente as royalties de 5 até 10 % (SSNIP-Test — «Small Significant Non-transitory Increase in Price»). Contudo, as orientações não explicam de forma suficiente o modo como esta disposição do mercado será aplicada concretamente na prática.

3.2.4. O mercado da inovação tem ainda menos em conta a prática de concessão de licenças que depende de critérios simples. Este conceito é estranho ao direito europeu e tem a sua origem no direito anti-trust americano. As orientações não contêm uma definição clara de mercado da inovação nem instruções precisas para a delimitação deste mercado. O mercado da inovação nos Estados Unidos refere-se ao desenvolvimento de produtos ou processos novos, que ainda não existam ou que sejam melhorados com o parâmetro da concorrência de I&D como produto do mercado da inovação. Na prática, com uma definição de mercado deste tipo dificilmente se pode prever *ex ante* quais os resultados do processo de investigação em questão e muito menos quando é que serão obtidos. Os resultados dos projectos de investigação estão subordinados a muitas casualidades cuja concretização é incerta. Acresce que as invenções podem surgir de forma espontânea e não intencional. Neste contexto, é também difícil determinar os concorrentes potenciais, pois as empresas mantêm normalmente um grande secretismo em relação às suas actividades de investigação e desenvolvimento.

3.2.5. Há também que considerar que quando se trata de produtos inovadores, que são normalmente objecto de um acordo de concessão de licença, se alcança muito rapidamente uma quota de mercado mais elevada e, por vezes, até mesmo um monopólio. As condições de mercado são habituais quando se conclui um acordo de concessão de licença e não levam necessariamente a um poder de mercado relevante em matéria de acordos, decisões e práticas concertadas. Isto aplica-se em particular nos casos em que através de novos produtos ou processos se criam nichos de mercado que não têm um efeito anti-trust. A introdução de limiares de quota de mercado mais rígidos é, portanto, na opinião do Comité, um erro.

3.2.6. No ponto 12 dos Considerandos do projecto de regulamento diz-se que acima dos limiares de quota de mercado estipulados, não pode haver qualquer presunção de que os acordos de transferência de tecnologia abrangidos pelo n.º 1 do artigo 81.º do TCE conduzam normalmente a benefícios objectivos. Não se encontra, porém, em nenhum lado uma prova que consubstancie esta afirmação extremamente geral e sem fundamento económico. Pelo contrário, os limiares de quota de mercado de 20 e 30 % parecem ter sido fixados de forma arbitrária. É evidente que a Comissão gostaria de adaptar as regras de transferência de tecnologia ao regulamento de isenção por categorias aplicável aos acordos verticais. Contudo, estes dois regulamentos inserem-se em contextos totalmente diferentes que não são comparáveis entre si. É possível que a utilização de limiares de quota de mercado rígidos seja um instrumento adequado no âmbito da avaliação de contratos de distribuição. Contudo, o mesmo não se pode dizer em relação aos acordos de transferência de tecnologia, nos quais, tal como já foi referido, é extremamente difícil determinar a quota de mercado.

3.2.7. O Comité considera que regras tão severas e esquemáticas como estas acarretam o risco de reduzir o caudal tecnológico dentro da UE e, consequentemente, a disseminação do progresso científico e tecnológico. Os licenciados poderiam optar por ceder as suas tecnologias a licenciados fora da UE, onde poderão beneficiar de regras mais flexíveis. Em alternativa, o licenciante poderia também optar por conservar

a tecnologia para si, o que afectaria consideravelmente o bem-estar económico. Uma orientação para os limiares de quota de mercado de outros regulamentos de isenção por categoria não considera a importância particular em termos de promoção dos acordos de concessão de licenças e constitui uma limitação em relação ao Regulamento (CE) n.º 240/96 que é mais avançado. Tendo em conta a entrada em vigor do novo Regulamento (CE) n.º 1/2003 sobre acordos, decisões e práticas concertadas, que passará para as empresas o ónus da decisão sobre a admissibilidade de um acordo restritivo da concorrência, seria preferível adoptar um regulamento sobre transferência de tecnologia fácil de aplicar e não um regulamento que complica consideravelmente a avaliação dos casos pertinentes.

3.2.8. Em consequência, o Comité considera que se deve prescindir por completo da introdução de limiares de quota de mercado. Caso tal não seja feito, estes devem ascender a uma percentagem entre, pelo menos, 40 e 50 %. Só deste modo se podem minimizar as inseguranças que surgirão com a determinação dos mercados relevantes.

3.3. Restrições graves

3.3.1. Nos termos da alínea b) desta disposição, não são, regra geral, admissíveis quaisquer limitações da produção ou das vendas. Neste contexto, dever-se-ia, porém, admitir uma possibilidade de isenção expressa das obrigações impostas ao licenciante de não explorar ele próprio a sua tecnologia. Na alínea c), a restrição referente aos «domínios técnicos de utilização» deveria ser isenta desde que daí não resulte qualquer restrição para o licenciante de explorar a sua própria tecnologia, tal como já o prevê o Regulamento (CE) n.º 240/96. Analogamente, dever-se-ia estipular uma possibilidade expressa de isenção para restrições de «segunda fonte», uma vez que este tipo de cláusulas são, na prática, de extrema importância. A redacção da alínea d) é demasiado estrita, pois não se deve limitar ao licenciado a possibilidade de explorar a sua própria tecnologia, a menos que uma tal restrição seja «indispensável» para impedir a divulgação a terceiros do saber-fazer licenciado. O termo «indispensável» deveria, portanto, ser substituído por «adequada».

3.3.2. Quanto às restrições do território nos termos do n.º 2, alínea b) do artigo 4.º, dever-se-ia também mencionar no regulamento que não se admite a venda passiva no território exclusivo de outro. Esta regra já demonstrou a sua eficácia com o Regulamento (CE) n.º 240/96, pois permite ao licenciado protegido entrar no mercado com o produto em questão. Por fim, o ponto 93 das orientações estipula que as restrições das vendas passivas não são abrangidas pelo âmbito de aplicação do n.º 1 do artigo 81.º do TCE durante um período de dois anos a contar da data em que o produto licenciado foi colocado no mercado pela primeira vez. Por razões de segurança jurídica, o Comité recomenda que se inclua uma cláusula correspondente directamente no projecto de regulamento de isenção por categoria aplicável a acordos de transferência de tecnologia. Neste contexto, considera-se que um período de dois anos é demasiado curto. O Comité preconiza que se mantenha a regra consagrada no Regulamento (CE) n.º 240/96 que prevê um período de cinco anos.

3.4. Protecção

3.4.1. Os acordos que estão isentos nos termos do actual quadro regulamentar em vigor serão, em conformidade com o n.º 2 do artigo 9.º do projecto de regulamento de isenção por categoria aplicável a acordos de transferência de tecnologia, inadmissíveis a partir de Maio de 2004 caso não satisfaçam as condições de isenção previstas no novo regulamento. É inoportuno retirar uma protecção jurídica aos acordos anteriores, uma vez que, devido às cláusulas contratuais secundárias já será necessário renegociar os acordos de concessão de licença, caso não sejam totalmente postos em causa. Tendo em conta que tal conduz a uma grande insegurança, o Comité considera recomendável conceder uma protecção aos acordos anteriores durante toda a vigência dos mesmos.

3.5. Orientações

3.5.1. Em princípio acolhe-se favoravelmente o facto de a Comissão, tendo em conta as suas atribuições de instituição com o monopólio de conceder isenções, apresentar orientações abrangentes para ajudar as empresas a decidir se um acordo de concessão de licença é conforme ou não ao direito anti-trust. Contudo, em muitos pontos destas orientações, em particular na perspectiva dos acordos de licença exclusiva, fica-se com a impressão que a Comissão encara esses acordos de forma muito crítica, isto quando não os considera mesmo *per se* como acordos restritivos da concorrência. A título de exemplo, no ponto 156 das orientações refere-se que as licenças exclusivas só são justificadas a título excepcional, donde se conclui que o risco que acarretam é consideravelmente maior do que os seus efeitos positivos. Porém, um risco bem maior é que não seja concedido qualquer tipo de licença, dada a dificuldade para conceder licenças exclusivas. Na prática, a abertura do mercado ou a iniciação de projectos de investigação e desenvolvimento só é possível quando o licenciado obtém uma licença exclusiva. As orientações deveriam, portanto, fazer referência aos benefícios económicos dos acordos de tecnologia que não recaem no âmbito de aplicação do presente projecto de regulamento de isenção, mas que fomentam, porém, a concorrência. Tal facilitaria aos potenciais licenciadores a decisão de ceder licenças. Em caso algum se deverá dar a impressão aos licenciadores de que ao optarem por ceder uma licença iniciam, na maior parte dos casos, uma acção problemática do ponto de vista jurídico.

3.5.2. Por outro lado, tal como já foi referido, a definição de mercado relevante (ponto 17 e seguintes) bem como a definição de concorrente potencial são demasiado vagas. Em conformidade com o ponto 24 das orientações, as partes são consideradas concorrentes potenciais no mercado do produto se, na ausência do acordo, tivessem provavelmente realizado os investimentos suplementares necessários para penetrar no

mercado relevante. Contudo, esta formulação não é suficientemente clara para permitir esclarecer quando é que uma empresa assumiria, em condições normais, os custos de um tal investimento.

3.5.3. No ponto 144 e seguintes das orientações enumeram-se os diferentes tipos de restrições que são comuns aos acordos de licença. O ponto 146 das orientações enumera apenas de forma sucinta as obrigações incluídas nos acordos de licença que, independentemente das circunstâncias do caso, não restringem a concorrência na acepção do n.º 1 do artigo 81.º Por razões de segurança jurídica, esta «lista branca» deveria ser completada com os aspectos que são contemplados actualmente no artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 240/96. Tal constituiria uma ajuda preciosa para a redacção concreta de um acordo de licença, pois, com cláusulas deste tipo, poder-se-iam dissipar quaisquer dúvidas quanto à sua admissibilidade.

4. Síntese

4.1. No que respeita ao projecto de regulamento de isenção por categoria aplicável a acordos de transferência de tecnologia, o Comité saúda a maior flexibilidade na organização dos acordos dado que o regulamento se limita a algumas cláusulas «negras» fundamentais. Além disso, os acordos de transferência de tecnologia poderão ser concluídos por um período de tempo mais longo do que actualmente, correspondendo ao período de vigência dos direitos de propriedade intelectual. Neste contexto, foi suprimido o prazo de dez anos que era relativamente arbitrário.

4.2. O Comité recomenda que, no âmbito de uma revisão do projecto devido a particularidades dos mercados dos produtos, da tecnologia e da inovação e a dificuldades conexas, se renuncie à fixação de um regime de limiares de quota de mercado e se foque principalmente o mercado dos produtos. Para oferecer às empresas uma maior segurança jurídica, será necessário aumentar os limiares de quota de mercado para pelo menos 40 e 50 %. Assim, evitar-se-ia também que a concessão de licenças de novas tecnologias, que têm efeitos positivos para a concorrência, fosse considerada automaticamente como restritiva da concorrência. Tal facilitaria aos potenciais licenciadores uma utilização flexível do novo regulamento de transferência de tecnologia na prática dos acordos e constituiria um incentivo para cederem este tipo de licenças. Na opinião do Comité, as orientações relativas aos acordos de transferência de tecnologia também deveriam contribuir para criar um sentimento de que a concessão de licenças de tecnologia é fundamentalmente uma actividade positiva. Tal corresponde à realidade económica e pode levar os licenciadores a não optarem por conservar as suas tecnologias para si só, nem a cedê-las a licenciados fora da UE, onde poderiam beneficiar de regras mais flexíveis.

Bruxelas, 11 de Dezembro de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre:

- a «**Projecto de regulamento da Comissão relativo aos processos da Comissão de aplicação dos artigos 81.º e 82.º do Tratado CE e sobre os projectos de Comunicação da Comissão**»⁽¹⁾, e
- a «**Comunicação da Comissão sobre a cooperação da rede de autoridades de concorrência**»⁽²⁾

(2004/C 80/08)

Em 26 de Setembro de 2003, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre o projecto de regulamento e a comunicação supramencionados.

O Comité Económico e Social Europeu decidiu encarregar a Secção de Mercado Único, Produção e Consumo da preparação dos correspondentes trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité nomeou, na 404.ª reunião plenária de 10 e 11 de Dezembro de 2003 (sessão de 11 de Dezembro) A. Metzler relator-geral e emitiu, por 45 votos a favor e 4 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. Conforme o estabelecido no artigo 33.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho, de 16 de Dezembro de 2002, relativo à execução das regras de concorrência estabelecidas nos artigos 81.º e 82.º do Tratado (a seguir designado «Regulamento (CE) n.º 1/2003»), a Comissão fica autorizada a tomar qualquer medida adequada tendo em vista a aplicação do regulamento. O projecto de regulamento (CE) da Comissão relativo aos processos da Comissão de aplicação dos artigos 81.º e 82.º do Tratado CE e os projectos de comunicação da Comissão reportam-se ao novo Regulamento (CE) n.º 1/2003, cuja aplicação visam clarificar.

1.2. O Comité pautará as suas observações aos projectos por duas premissas que se revestem de importância decisiva para a apreciação do pacote global. Por um lado, estas medidas de modernização deverão contribuir em larga medida para clarificar a actuação dos destinatários dos vários projectos, de modo a que o direito de concorrência possa evoluir uniformemente nos diversos Estados-Membros e surja, a prazo, uma cultura comum de concorrência sem disparidades regionais. Por outro, estes princípios deverão ser aplicados sem prejuízo para os direitos jurídicos das empresas afectadas pelos projectos. A simplificação da tramitação não deverá implicar para as empresas perdas substanciais dos direitos.

1.3. Segue-se uma panorâmica breve do conteúdo essencial do projecto de regulamento relativo aos processos da Comissão de aplicação dos artigos 81.º e 82.º do Tratado CE (a seguir designado «Regulamento Processual») e dos seis projectos de comunicação:

2. Regulamento Processual**2.1. Síntese**

2.1.1. O Regulamento Processual rege a tramitação processual na Comissão nos termos dos artigos 81.º e 82.º do Tratado CE, dá indicações mais precisas sobre os inquéritos realizados pela Comissão e disciplina o tratamento das denúncias, para as quais está previsto um novo formulário C. Estabelece ainda o exercício do direito das empresas interessadas a serem ouvidas, o acesso aos documentos e o tratamento de informações confidenciais.

2.2. Observações

2.2.1. O Comité considera positivo que a Comissão se imponha voluntariamente novos requisitos para protecção das pessoas ouvidas durante as audições efectuadas no âmbito de inquéritos, ao estabelecer a obrigatoriedade de as informar da finalidade da audição e de todos os registos efectuados e permitindo-lhes — ou, no caso de inspecções, às empresas — rectificar as declarações registadas.

2.2.2. A Comissão deveria, todavia, completar o artigo 3.º (Poderes para registar declarações) nele incluindo a obrigação por parte da Comissão de informar antecipadamente a pessoa ouvida do carácter voluntário das suas declarações, da possibilidade de se recusar a depor, se for caso disso, e do direito à assistência de um advogado. Deveria também indicar claramente as sanções que podem decorrer das declarações. O mesmo dever-se-ia aplicar também às perguntas orais durante as inspecções (artigo 4.º) de acordo com os princípios de um processo equitativo. Convém notar também que o artigo 4.º não contradiz o disposto no n.º 1, alínea d), segundo travessão,

⁽¹⁾ JO C 243 de 10.10.2003, p. 3.

⁽²⁾ JO C 243 de 10.10.2003, p. 10.

do artigo 23.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003, que permite a representantes das empresas rectificarem declarações feitas por qualquer membro do pessoal. Por isso, deveria ser deixado claro no n.º 2 do artigo 4.º que podem ser rectificadas não só as declarações do pessoal não autorizado a prestar declarações, mas também as do pessoal e de representantes da empresa devidamente autorizados. Os representantes da empresa e os membros do pessoal deverão também eles ter direito a verificar as suas próprias declarações.

2.2.3. De acordo com a proposta da Comissão, a possibilidade de as empresas invocarem direitos de defesa é limitada a um prazo determinado a contar da notificação das objecções; qualquer outra alegação apresentada após esse prazo será precluída (n.º 2 do artigo 10.º). O Comité é de opinião que esta nova disposição implica um profunda e desnecessário cerceamento das possibilidades de defesa das empresas, ao contrário do que é a prática corrente. Além disso, deste modo, não poderão ser tomados em consideração os factos que só sejam conhecidos após o prazo para apresentação das observações, o que não é justo. Também não deverá ser excluída a possibilidade de um posterior recurso a tribunal.

2.2.4. Nos termos do n.º 1 do artigo 15.º, o acesso ao processo só será facultado após notificação da comunicação de objecções. A prática tem demonstrado, no entanto, a conveniência em ser autorizado o acesso mesmo antes da notificação das objecções, contanto que as investigações não sejam entravadas. Deste modo, racionalizar-se-iam os procedimentos.

2.2.5. A Comissão deveria também considerar a hipótese de prever no artigo 18.º (Prazos) a possibilidade de prorrogar os prazos fixados mediante pedido justificado das empresas.

3. Comunicação sobre a cooperação no âmbito da rede de autoridades de concorrência

3.1. Síntese

3.1.1. O Regulamento (CE) n.º 1/2003 instituiu o princípio de competências paralelas. No caso de infracções relativas a cartéis, o processo pode ser instruído tanto pelas autoridades nacionais responsáveis em matéria de concorrência (ANC) como pela Comissão. Assim, agirá a «autoridade bem posicionada», isto é, aquela em cujo território se repercute a infracção, desde que seja capaz de pôr efectivamente termo à infracção e consiga reunir os elementos necessários. Várias ANC podem estar nesta situação. Se mais de três ANC intervierem (ou forem competentes) num processo, a Comissão é considerada a autoridade «particularmente bem posicionada». A Comissão pode ainda tomar conta de um processo se for importante para o desenvolvimento da política da concorrência, a fim de assegurar uma aplicação eficaz das regras de concorrência ou se ele estiver estreitamente associado a outras disposições do direito comunitário. Para efeitos de atribuição dos casos, as autoridades devem informar-se reciprocamente, antes ou pouco depois da primeira medida de investigação. Para além disso, o Regulamento (CE) n.º 1/2003 (artigo 13.º) confere a uma ANC a faculdade de suspender ou arquivar um processo se uma outra estiver já a tratar do caso. No entanto, nada obriga uma ANC a fazê-lo.

3.1.2. O valor da rede reside, sobretudo, na facilidade do intercâmbio de informações. Assim, cada ANC deve poder pôr à disposição das outras todos os elementos que sejam úteis à aplicação das disposições comunitárias em matéria de concorrência. Devem, todavia, ser respeitados os segredos comerciais, e a utilização da informação reservada ao fim em vista. Por último, devem respeitar-se os direitos de defesa das pessoas singulares no caso de as informações serem transmitidas a países onde as infracções à concorrência cometidas por particulares são passíveis de sanções penais. Além disso, uma ANC pode pedir a outra assistência na recolha das informações necessárias às diligências processuais. A Comissão também pode pedir ajuda às ANC.

3.1.3. O pedido de não aplicação ou redução da coima deve ser apresentado, se possível ao mesmo tempo, a todas as autoridades competentes para instruir o processo. Não existe efeito extensivo. Se outras ANC forem informadas de um tal pedido, não porão utilizar as informações recebidas para elas próprias darem início rapidamente a um processo. Além disso, a transmissão dos elementos de prova fornecidos pelo requerente carece do seu consentimento, a não ser que a empresa tenha também apresentado à autoridade receptora um pedido do mesmo género ou que esta tenha comunicado um compromisso escrito de não utilizar qualquer informação para aplicar sanções ao requerente (ou às pessoas incluídas no pedido).

3.2. Observações

3.2.1. O Comité preconiza uma cooperação estreita entre a Comissão e as ANC, que favoreceria a tomada de decisões coerentes nos diferentes Estados-Membros e facilitaria o surgimento de uma cultura comum europeia em matéria de concorrência. Defende, todavia, a consolidação do princípio de «balcão único», para evitar que as empresas sejam objecto de vários processos paralelos por infracções relativas a cartéis e, conseqüentemente, estarem sujeitas a sanções múltiplas em vários Estados-Membros. Duvida-se que um simples apelo da Comunicação no sentido de, tanto quanto possível, se estabelecer a competência de uma única autoridade constitua protecção suficiente para as empresas. O Comité recomenda, por conseguinte, que sejam adoptados critérios pormenorizados para uma clara e inequívoca atribuição dos casos.

3.2.2. A circunstância de o pedido de uma empresa para beneficiar de um regime nacional de não aplicação ou redução da coima não ser considerado simultaneamente como pedido para beneficiar de regimes idênticos no âmbito de outras legislações nacionais em matéria de concorrência não tem suficientemente em conta os interesses das empresas no que toca a segurança jurídica. Por razões de eficácia, um requerimento nesse sentido apresentado a uma das ANC da rede deveria bastar para satisfazer as exigências de todos os Estados-Membros nesta matéria. Na corrida das empresas para ser o primeiro «informador», um pedido apresentado mais tarde num outro Estado-Membro pode ter consequências injustas para a empresa. Seria também conveniente incluir na Comunicação, em nota de rodapé, referência aos regimes de não aplicação ou redução de coimas de outras ANC.

4. Comunicação sobre a cooperação entre a Comissão e os tribunais dos Estados-Membros da UE na aplicação dos artigos 81.º e 82.º do Tratado CE

4.1. Síntese

4.1.1. Estão habilitados e devem aplicar os artigos 81.º e 82.º do Tratado CE não só a Comissão e as ANC, mas também os tribunais nacionais — em especial, em acções relativas a contratos de direito civil ou acções de indemnização (frequentemente também na aplicação de medidas provisórias), bem como em processos de execução. De acordo com o Tratado CE, a interpretação dos artigos 81.º e 82.º do Tratado CE pela Comissão não prevalece, de um modo geral, sobre a interpretação que lhes é dada pelos tribunais nacionais. Uma e outros são, antes, competentes nesta matéria; acima deles está apenas o Tribunal Europeu de Justiça. O risco de decisões divergentes resultante das competências paralelas é contrariado pelo n.º 1 do artigo 16.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003, nos termos do qual os tribunais nacionais não podem tomar decisões em relação aos artigos 81.º e 82.º do Tratado CE que entrem em conflito com uma decisão que a Comissão já tenha tomado em relação ao mesmo caso ou que tencione adoptar num dos processos por si iniciados.

4.1.2. Para que os tribunais nacionais possam observar o disposto no n.º 1 do artigo 16.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003, a fim de evitar divergências entre eles e a Comissão mesmo nos casos em que esta não tenha (ainda) dado início ao processo e aproveitar a experiência da Comissão que é nestes casos frequentemente maior, o artigo 15.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003 prevê uma ampla cooperação entre os tribunais nacionais e a Comissão. Após uma introdução em que são apresentadas resumidamente as obrigações dos tribunais nacionais quanto à aplicação dos artigos 81.º e 82.º do Tratado CE decorrentes da jurisprudência do Tribunal Europeu de Justiça e do n.º 1 do artigo 16.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003, a Comunicação explica a cooperação entre os tribunais nacionais e a Comissão nos termos do artigo 15.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003. Tal como a Comissão afirma expressamente no ponto 42 da Comunicação, esta destina-se a assistir os tribunais nacionais, mas não tem carácter vinculativo. Além disso, o processo de cooperação está sujeito ao direito processual do Estado-Membro a que pertence o tribunal nacional, muito embora respeitando os princípios gerais do direito estabelecidos pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias.

4.2. Observações

4.2.1. O Comité subscreve o objectivo do Regulamento (CE) n.º 1/2003 de reforçar a capacidade dos particulares de fazerem aplicar o direito de concorrência pelos tribunais nacionais. A aplicação descentralizada e individual do direito de concorrência corresponde aos princípios da economia de mercado em vigor no mercado comum, sendo, por isso, essencial a par da sua aplicação administrativa pela Comissão e pelas ANC. O Comité congratula-se, pois, com o acréscimo de transparência que a Comunicação da Comissão em apreço traz aos tribunais nacionais. Espera que a cooperação que se

instaurará no futuro entre a Comissão e os tribunais nacionais sobre casos concretos nos termos do artigo 15.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003 contribua para uma maior eficácia da protecção jurídica facultada aos particulares (tanto empresas como consumidores) a nível nacional. A Comissão pode, nomeadamente, prestar ajuda valiosa aos tribunais dos países candidatos, ainda pouco familiarizados com a aplicação do direito comunitário.

5. Comunicação da Comissão sobre a orientação informal relacionada com questões novas relativas aos artigos 81.º e 82.º do Tratado CE que surjam em casos individuais (cartas de orientação)

5.1. Síntese

5.1.1. O Regulamento (CE) n.º 1/2003 suprimiu o sistema de notificação para que a Comissão se pudesse concentrar mais na repressão das infracções mais graves à legislação em matéria de acordos. As empresas devem, em princípio, avaliar elas próprias a legalidade do seu comportamento ou dos acordos celebrados. Mas, no caso de questões novas ou ainda não solucionadas, podem pedir à Comissão orientações informais, sem que, no entanto, possam reivindicar esse direito. Recebem então uma carta de orientação. A Comissão salienta que apenas pode prestar esta orientação se tal for compatível com as suas prioridades de aplicação. «Apreciará se é ou não adequado» emitir uma carta de orientação se estiverem preenchidas três condições — novidade da questão colocada, utilidade de uma carta de orientação e informações existentes. Não será considerado um pedido de carta de orientação no caso de questões hipotéticas ou de assuntos pendentes num tribunal nacional ou numa outra ANC.

5.1.2. As cartas de orientação não vinculam os tribunais dos Estados-Membros nem as ANC. A Comissão também não fica vinculada, mas «tomará em consideração» a carta de orientação se for consultada sobre uma denúncia relacionada com os mesmos factos.

5.2. Observações

5.2.1. O sistema de excepção legal liberta as empresas de burocracias desnecessárias. A insegurança jurídica para as empresas que, no entanto, está associada a esta mudança poderia ser atenuada na Comunicação se as empresas tivessem direito a reclamar um parecer fundamentado da Comissão em certos casos difíceis em vez de serem simplesmente remetidas para orientações informais, que a Comissão não é obrigada a fornecer. Seja como for, a Comissão deverá estar preparada para dar às empresas um parecer vinculativo sobre questões de facto e de direito novas, caso contrário, não se perceberia o interesse da carta de orientação. Informações puramente informais da Comissão não oferecem protecção jurídica suficiente face a sanções pesadas, que foram ainda mais agravadas.

6. Comunicação da Comissão relativa ao tratamento de denúncias pela Comissão nos termos dos artigos 81.º e 82.º do Tratado CE

6.1. Síntese

6.1.1. A Comunicação começa por explicar que uma empresa pode escolher entre apresentar uma denúncia a um tribunal nacional ou à Comissão. A Comissão e as ANC têm competências paralelas em relação às queixas. A Comissão poderá tratar as denúncias recebidas com mais ou menos brevidade, sendo a prioridade definida em função do interesse comunitário do processo. A denúncia deve ser apresentada através do formulário C. A Comissão examinará a este respeito se o autor da denúncia pode invocar um interesse legítimo.

6.1.2. A Comissão avalia o interesse comunitário exigido para a análise da questão com base nos seguintes critérios: possibilidade de o autor da denúncia intentar uma acção a fim de definir os seus direitos perante os tribunais nacionais; importância das infracções denunciadas; seus efeitos sobre a situação da concorrência na Comunidade; dificuldade de comprovar os factos e dimensão da investigação necessária. Verifica também se, entretanto, cessou o comportamento denunciado e se a empresa em causa está disposta a alterar o seu comportamento.

6.2. Observações

6.2.1. No sistema de excepção legal os acordos contrários à legislação *antitrust* são feitos em condições que os tornam difíceis de detectar pela Comissão ou pelas ANC. As denúncias desempenham, pois, um importante papel completar de detecção e esclarecimento, pelo que as condições de aceitação para serem examinadas não deveriam ser tão estritas. Atendendo à ampla margem de manobra da Comissão, é *a priori* difícil para o autor da denúncia saber se a Comissão se ocupará ou não efectivamente de uma denúncia. Isto poderá dissuadir potenciais queixosos de apresentarem uma denúncia, dadas as novas formalidades burocráticas que o formulário C comporta. Conviria, pois, estabelecer uma regulamentação mais clara e previsível para todos relativamente ao poder discricionário da Comissão, bem como uma definição inequívoca do interesse comunitário, que é condição prévia para o tratamento das denúncias pela Comissão.

7. Orientações sobre o conceito de efeitos no comércio previsto nos artigos 81.º e 82.º do Tratado

7.1. Síntese

7.1.1. As orientações apresentam uma síntese global dos princípios desenvolvidos pelos tribunais comunitários relativamente à interpretação do conceito de efeitos no comércio dos

artigos 81.º e 82.º. Contêm ainda uma nova regra desenvolvida pela Comissão (a regra da «não afectação sensível do comércio» ou regra NASC), que indica quais os acordos que, em geral, não são susceptíveis de afectar sensivelmente o comércio entre os Estados-Membros.

7.1.2. Após apresentação dos princípios gerais e explicação dos diferentes componentes da cláusula de efeitos sobre o comércio entre Estados-Membros, as orientações desenvolvem a regra NASC, sob o ponto de vista do carácter sensível, nos termos da qual os acordos não são, em princípio, abrangidos pela referida cláusula quando (a) a quota de mercado total das partes num mercado afectado pelo acordo não excede 5 % e (b) o volume de negócios anual global das empresas em causa realizado na Comunidade não excede 40 milhões EUR. As orientações descrevem, a seguir, a aplicação destes princípios e da regra NASC às formas mais comuns de acordos e práticas abusivas, nomeadamente, os acordos relativos a importações e exportações, os cartéis, os acordos de cooperação horizontal, os acordos verticais e os abusos de posição dominante que abrangem diversos Estados-Membros, estabelecendo para cada um deles uma distinção entre os acordos e práticas que dizem respeito a vários Estados-Membros e os que se limitam a um Estado-Membro ou a uma parte dele.

7.2. Observações

7.2.1. O Comité acolhe favoravelmente a apresentação exhaustiva pela Comissão da aplicação da cláusula de efeitos sobre o comércio entre Estados-Membros, em particular, o estudo das diferentes categorias, pois as questões suscitadas em cada um dos casos variam consideravelmente. O Comité interroga-se, porém, se a regra NASC desenvolvida pela Comissão no âmbito de uma simples comunicação pode trazer às empresas em causa a segurança jurídica pretendida. Atendendo à interpretação tradicionalmente ampla da cláusula de efeitos sobre o comércio entre Estados-Membros dada pelos tribunais comunitários, a segurança jurídica melhoraria se a Comissão tivesse, para tal, optado pela forma jurídica do regulamento.

7.2.2. O Comité suscita ainda a sensatez da cedência do direito comunitário perante a legislação nacional em matéria de concorrência, que manifestamente se pretende com a introdução da regra NASC. Como, entretanto, praticamente todos os Estados-Membros dispõem de regras nacionais da concorrência, cuja interpretação uniforme, em caso de negação da cláusula de efeitos sobre o comércio entre Estados-Membros, não pode ser assegurada nem pela Comissão nem pelos tribunais comunitários, os acordos transfronteiriços entre PME podem estar sujeitos a várias legislações diferentes, provavelmente interpretadas de forma mais estrita do que o direito comunitário.

8. Orientações relativas à aplicação do n.º 3 do artigo 81.º do Tratado

8.1. Síntese

8.1.1. A transição do sistema de isenção para o sistema de excepção legal operada pelo Regulamento (CE) n.º 1/2003 leva a que as empresas não só tenham de examinar se as condições constantes no n.º 1 do artigo 81.º do Tratado CE estão preenchidas, mas também se se aplica a derrogação prevista no n.º 3 daquele mesmo artigo 81.º Para facilitar às empresas esta apreciação, a Comissão apresenta agora orientações relativas à aplicação do n.º 3 do artigo 81.º do Tratado, que completam as orientações sobre a aplicação do artigo 81.º do Tratado CE aos acordos de cooperação horizontal (JO C 3 de 2001, p. 2) e as orientações relativas às restrições verticais (JO C 291 de 2000, p. 1).

8.1.2. As orientações começam por apresentar o quadro geral do artigo 81.º do Tratado CE e, nomeadamente, a aplicação do n.º 1 do artigo 81.º do Tratado CE, pois só nesta base é possível interpretar correctamente o n.º 3 desse mesmo artigo. São, em seguida, abordadas as quatro condições do n.º 3 do artigo 81.º do Tratado CE, que se resumem, no essencial, à prática de decisão adoptada pela Comissão e à jurisprudência dos tribunais, sendo, todavia, apresentadas em parte com bastante precisão no intuito manifesto de permitir um controlo econométrico concreto.

8.2. Observações

8.2.1. O Comité acolhe favoravelmente os esforços da Comissão para definir com precisão os critérios de aplicação do n.º 3 do artigo 81.º do TCE. Duvida-se, porém, que todas as decisões de isenção tomadas no passado satisfizessem o rol de exigências quantitativas pormenorizadas aqui enunciadas. Na opinião do Comité, isso não se deve a falta de qualidade das anteriores decisões da Comissão, mas sim ao problema metódico fundamental — também mencionado nas orientações — da dificuldade em quantificar os ganhos de eficiência. Mesmo nas grandes empresas com sistemas de contabilidade e de análise de custos extremamente detalhados, as decisões de investimentos são tomadas não apenas com base em previsões aprofundadas, mas também e sobretudo com base em «visões estratégicas», pois nem sempre a modelização permite reproduzir todos os factores relevantes do ponto de vista da economia da empresa na sua interacção com os parâmetros de mercado.

8.2.2. O Comité não põe em causa a abordagem económica fundamental da Comissão, mas convida-a a incluir também na sua apreciação com base no n.º 3 do artigo 81.º do TCE o «bom senso económico» do empresário (real ou hipotético) que opere no mercado em causa. O n.º 3 do artigo 81.º não deveria ser aplicado apenas quando é praticamente certo de que há benefícios líquidos para os consumidores, mas também quando a Comissão está suficientemente segura de que a intenção dos parceiros quando celebram os seus acordos não é eliminar a concorrência, mas sim aumentar a sua própria competitividade. Esta é a única forma de excluir que uma desejável concorrência inovadora pereça devido à interdição de acordos e práticas concertadas prevista pelo artigo 81.º do Tratado CE.

Bruxelas, 11 de Dezembro de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Rumo à produção sustentável — Progressos realizados na aplicação da Directiva 96/61/CE do Conselho relativa à prevenção e controlo integrados da poluição»

(COM(2003) 354 final)

(2004/C 80/09)

Em 19 de Junho de 2003, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a comunicação supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente emitiu parecer sobre esta matéria, com base no relatório introdutório do relator P. Braghin, em 13 de Novembro de 2003.

Na 404.^a reunião plenária de 10 e 11 de Dezembro de 2003 (sessão de 10 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 110 votos a favor, sem votos contra e 1 abstenção, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. A comunicação em apreço assinala os progressos realizados até hoje nos Estados-Membros e nos países candidatos em matéria de prevenção e controlo integrados da poluição. Com a presente proposta, a Comissão pretende transmitir uma mensagem clara: só é possível alcançar um elevado nível de protecção do ambiente (que constitui o objectivo fundamental da Directiva 69/61/CEE, também chamada «directiva IPPC») se as autoridades responsáveis envidarem os esforços necessários para garantirem uma aplicação correcta da legislação e se se empenharem numa interacção construtiva com os operadores das instalações e com as demais partes interessadas, em particular com as organizações sindicais.

1.2. A directiva já se aplica às novas instalações e a todas aquelas que são objecto de transformações substanciais. Por sua vez, as instalações existentes devem aplicar as melhores técnicas disponíveis (MTD) e cumprir todos os outros requisitos previstos na directiva até Outubro de 2007. Nos países candidatos à adesão, a aplicação apenas se encontra na fase inicial ou ainda não teve início, pelo que foram negociados períodos de transição para a aplicação da directiva às instalações novas e/ou às preexistentes: assim, apenas será obrigatório respeitar os valores-limite de emissão estabelecidos com base nas MTD entre 2008 e 2012.

1.3. A transposição e aplicação da directiva não foram efectuadas dentro dos prazos em todos os Estados-Membros e, de qualquer modo, a Comissão detectou indícios ou provas seguras de graves lacunas nas legislações nacionais de transposição da Directiva 96/61/CE, dos quais suscita particular preocupação a ausência, em alguns casos, de disposições destinadas a garantir a conformidade das instalações existentes até Outubro de 2007 e a subsequente revisão periódica das licenças.

1.4. É oportuno que as autoridades responsáveis e os operadores das instalações examinem a programação dos investimentos tendo em conta a duração do ciclo de investimentos e ponderando todas as desvantagens económicas e financeiras, na perspectiva do prazo já próximo de 2007, em que devem ser definidas as condições de licenciamento para todas as instalações em conformidade com as disposições da directiva.

1.5. A aplicação da directiva suscitou algumas dificuldades devido a várias ambiguidades presentes no documento, quer de definição (por exemplo, o estabelecimento dos critérios dos limiares para determinar se uma actividade entra no âmbito de aplicação da directiva, os limites de uma instalação, as circunstâncias em que uma transformação deve ser considerada «substancial» ou o significado de «repor o local da instalação em estado satisfatório»), quer de aplicação prática (como devem ser formuladas as condições de licenciamento sob determinados aspectos, a frequência das inspecções e quando devem ser interpostas acções judiciais contra as empresas que não cumprem as normas).

1.6. No âmbito de aplicação da directiva, desenvolve-se uma actividade sistemática de análise comparativa sector por sector, bem como um exame e uma avaliação exaustivos das técnicas aplicadas: o intercâmbio de informações é coordenado e facilitado pelo Gabinete Europeu de IPPC, sediado em Sevilha, e leva à elaboração dos chamados «documentos BREF», com a colaboração de redes informais de peritos da indústria, dos Estados-Membros e de organismos não governamentais. Actualmente, foram elaborados 15 documentos BREF, estão em projecto mais 11, foram iniciados 4 e falta iniciar 2.

1.7. Um estudo realizado sobre três sectores de destaque, tecnologicamente desenvolvidos, revela que a aplicação das MTD não obsta a que as empresas continuem a ser competitivas, pelo contrário, por vezes as empresas aproveitam os bons desempenhos ambientais para aumentar a sua própria competitividade, embora não se possa generalizar esta situação.

1.8. O conceito de MTD não é rígido, podendo variar inclusivamente no interior do mesmo sector na medida em que os custos e os benefícios podem ser diferentes em cada uma das instalações: para a Comissão, isto representa um dos aspectos mais significativos, na medida em que permite ponderar as diversas consequências ambientais e os respectivos custos. Por conseguinte, a Comissão considera que é importante manter esta abordagem, que implica o diálogo entre os operadores e as autoridades.

1.9. A orientação transversal que caracteriza a directiva determina uma interacção com numerosos regulamentos e directivas adoptados pela UE no domínio do ambiente, bem como com outras políticas e medidas, pelo que é importante garantir uma coerência óptima e ver se existem obstáculos à definição de um doseamento eficaz de instrumentos ao nível da UE ou ao nível nacional. Coloca-se todavia o dilema entre o estabelecimento, por via de uma directiva, dos valores-limite de emissão ao nível comunitário, caso se verifique a necessidade de uma acção a este nível, ou uma abordagem descentralizada que permita que as autoridades competentes tomem decisões pragmáticas que conciliem o ponto de vista ambiental com o económico, como é o caso da directiva em apreço.

1.10. A Comissão considera que devem ser introduzidas algumas alterações na directiva, que tenham em conta a evolução legislativa (em particular, na sequência da adopção das disposições relativas à participação do público no processo de licenciamento, necessárias para a ratificação da Convenção de Aarhus de 1998), ou para esclarecer aspectos importantes (como o já referido problema da definição dos critérios relativos aos limiares em sectores particulares, ou o do âmbito de aplicação, como no caso dos resíduos, em que se revela problemática a distinção entre operações de eliminação e de valorização).

1.11. A Comissão já deu por concluído um amplo processo de consulta à escala europeia sobre a situação actual e a evolução possível nas áreas da política do ambiente que tratam dos impactos sobre o ambiente das grandes fontes industriais de poluição. Mediante esta consulta, a Comissão pretende certificar-se de que existe uma plena coerência entre esses instrumentos e examinar a possibilidade de adoptar novas abordagens que ofereçam incentivos para que as empresas continuem a melhorar os seus desempenhos ambientais.

1.12. Na hipótese de este processo de consulta impor a oportunidade de eventuais alterações à directiva, além da avaliação dos relatórios sobre a situação da aplicação exigidos pelos Estados-Membros, será necessária uma nova fase de consulta alargada. Em todo o caso, propõe-se que a síntese apresentada pela Comissão e os referidos relatórios nacionais sejam colocados à disposição do público.

2. Observações na generalidade sobre a abordagem IPPC

2.1. A abordagem da directiva IPPC era certamente inovadora e precursora da opção de adoptar legislações-quadro ou estratégias temáticas globais. Com efeito, quando se fala de emissões há que ter em conta as três componentes ambientais (o ar, a água e o solo), na medida em que os impactos das emissões sobre cada uma destas componentes estão quase sempre relacionados entre si, sendo indissociáveis. Ao mesmo tempo, convém garantir margens de flexibilidade na aplicação, graças à identificação das MTD nos contextos locais específicos, considerando igualmente a relação custos/benefícios. A abordagem integrada da poluição, que deve estar relacionada com a qualidade do ambiente local, requeria igualmente um salto cultural e científico por parte das autoridades de controlo e dos operadores, que implicava a recolha, o intercâmbio de informações e o diálogo para culminar numa acção preventiva e correctora do impacto das actividades industriais e, em certos casos, agrícolas, no ambiente. Todos estes aspectos foram considerados positivos pelo CESE em muitos dos seus pareceres que, directa ou indirectamente, assumiram uma posição sobre estes temas.

2.2. Por conseguinte, a directiva surge como um instrumento de vanguarda na óptica da estratégia de desenvolvimento sustentável, no quadro das Agendas 21 locais, e constitui além disso uma referência regulamentar para uma série de instrumentos voluntários que entretanto foram aplicados e que vão do registo EMAS aos acordos sobre intercâmbios de direitos de emissão. Implica uma recolha exaustiva de informações que contribui para um conhecimento melhor do estado do ambiente, dos impactos dos vários poluentes e da interacção entre eles, o que oferece aos cidadãos um quadro cognitivo acessível na perspectiva de melhorar a participação do público na elaboração dos planos e dos programas relativos ao ambiente ⁽¹⁾.

2.3. Estes aspectos inovadores explicam, pelo menos em parte, as dificuldades que surgiram em termos de transposição e de aplicação, bem como o número limitado de instalações que a Comissão teve a possibilidade de avaliar. O quadro que transparece da comunicação da Comissão é motivo de preocupação, sobretudo se tivermos em conta o prazo de 2007, quando as instalações existentes deverão igualmente ser submetidas ao processo de licenciamento previsto na directiva.

2.4. A próxima adesão de 10 novos Estados-Membros, cujos recursos e saber-fazer neste campo são aparentemente ainda mais limitados, torna a situação ainda mais crítica, pelo que urge, em primeiro lugar, compreender o que não funcionou até hoje no processo previsto, identificar e aplicar as boas práticas existentes e, em segundo lugar, programar operações de verificação, informação e formação, inclusivamente técnica, do pessoal administrativo, para que este possa enfrentar esta situação de modo adequado, em particular na fase importante em que as instalações existentes serão submetidas ao processo de licenciamento previsto na directiva.

⁽¹⁾ JO C 221 de 7.8.2001 — COM(2000) 839 final — JO C 154 E de 29.5.2001.

2.5. As divergências surgidas ao nível da aplicação da directiva podem resultar de limitações intrínsecas (que devem ser corrigidas), de definições vagas (que precisam de ser clarificadas quanto antes) ou de tradições e de abordagens diferentes sobre o tema do ambiente. Por isso, o CESE partilha as preocupações expressas na comunicação sobre o estabelecimento de medidas com vista a garantir o pleno cumprimento do prazo de 2007, que não pode ser escamoteado remetendo a responsabilidade para cada uma das instalações.

2.6. É provável que as PME constituam uma parte significativa das instalações abrangidas pela directiva IPPC na Europa, embora nem sempre tenham consciência desse facto, pelo que o cumprimento da legislação ambiental representará para elas um desafio importante: consequentemente, as autoridades responsáveis e de controlo deverão fornecer um apoio específico aos operadores, dotando-se de pessoal e de recursos apropriados.

2.6.1. Por isso, o CESE deseja que a Comissão proceda a uma análise mais aprofundada das dificuldades de aplicação que surgiram, e que esclareça eventualmente através de um guia sintético ou de orientações apropriadas, realizados pelos organismos técnicos comunitários já instituídos, os pontos mais críticos que surgiram, por exemplo, os critérios de identificação das empresas abrangidas pela regulamentação, as modalidades de formulação da licença ambiental, os recursos técnicos e humanos apropriados ao nível das administrações responsáveis, as possibilidades de acordos voluntários e a interacção com outras directivas ou regulamentos. Este contributo seria particularmente útil para os novos Estados-Membros e para as PME.

2.7. Qualquer acção tendente a facilitar a aplicação da directiva IPPC, mesmo que se destine às grandes instalações industriais, tem efeitos intrínsecos para as pequenas indústrias; os problemas particulares que se colocam a estas últimas podem resumir-se à insuficiência de recursos económicos e humanos para proceder à interpretação e aplicação do processo de pedido de licenciamento, e seguidamente, aos investimentos necessários para concretizar os compromissos assumidos. As iniciativas particulares necessárias para apoiar as PME no processo de aplicação da directiva IPPC deveriam, aos olhos do CESE, ser incluídas no rol das acções a realizar ao nível nacional e regional e não ao nível comunitário.

2.8. A directiva inclui uma definição exaustiva das «melhores técnicas disponíveis» completada por 12 considerações específicas enumeradas em anexo próprio, de forma a permitir a sua aplicação a sectores específicos. É necessário ponderar a estimativa dos custos globais da utilização de uma determinada técnica em relação com os respectivos benefícios ambientais, ou proceder a uma análise exacta da relação custos/benefícios.

2.9. A directiva IPPC, ao introduzir o conceito flexível de «técnicas» em vez de «tecnologias» e ao prescrever a necessidade de ter em conta os «custos e os benefícios», bem como as condições locais, encarrega as autoridades de controlo nacionais ou locais e confere-lhes o direito de definir as MTD para cada instalação, tendo devidamente em conta a diversidade e a complexidade dos processos industriais, as múltiplas relações que existem em cada instalação entre os materiais industriais, os processos e os sistemas de purificação e, o que não é de somenos importância, as condições locais e os métodos de exercício.

2.10. O sistema pode ser eficaz, aliás, conduzindo a níveis equivalentes de protecção do ambiente e de controlo das instalações no âmbito da UE graças apenas a um processo permanente de «intercâmbio de informações» que facilite a identificação dos elos estatísticos entre as técnicas que são consideradas melhores e os valores-limite de emissão resultantes.

2.11. O desenvolvimento e o intercâmbio de informações à escala comunitária sobre as MTD, graças nomeadamente ao Fórum de Intercâmbio de Informações (IEF) e à rede informal IMPEL, que reúne as autoridades dos Estados-Membros responsáveis pela aplicação e controlo da aplicação do direito do ambiente da UE, deram certamente bons resultados, mas ainda há um longo caminho a percorrer para alargar este intercâmbio a todas as autoridades regionais e locais, especialmente nos países candidatos, bem como às partes interessadas, em particular às associações sectoriais que poderiam ser o instrumento principal da promoção e aplicação das MTD nos contextos sectoriais e locais específicos.

2.12. O CESE considera necessário adoptar uma abordagem articulada e pró-activa para promover a aplicação da directiva, que contemple acções de informação e formação das partes interessadas (nomeadamente ao nível das autoridades, inclusivamente locais, responsáveis pelo licenciamento, e dos operadores), o intercâmbio de boas práticas e a participação das associações de empresários e dos sindicatos locais, para se obter um consenso sobre a programação das actividades de investimento necessárias.

2.13. Uma das premissas necessárias à realização desta política pró-activa é o reforço das equipas de peritos e da própria estrutura organizacional do Centro Comum de Investigação (CCI) de Sevilha, que nem sequer tem capacidade suficiente elaborar os documentos BREF, o que constitui a sua principal função. Além da avaliação da aplicação e da utilização dos documentos BREF, o CESE faz votos por que este âmbito de competências também inclua a divulgação de informações e a participação activa em acções de formação, seminários, congressos, etc.

2.14. As experiências-piloto locais revelaram que a colaboração entre as autoridades responsáveis e as associações profissionais permite ultrapassar as resistências apriorísticas sobre determinados aspectos sensíveis, por exemplo, a segurança das informações e a perda de competitividade, e pode facilitar a divulgação das informações e os processos de informação para os operadores, que são aspectos fundamentais na perspectiva do prazo de 2007.

3. Observações na especialidade

3.1. A definição da capacidade de uma instalação como capacidade nominal de funcionar vinte e quatro horas por dia, desde que o equipamento o consinta, não é apropriada para alguns sectores nem para muitas pequenas unidades de produção que funcionam de maneira flexível consoante a procura do mercado e, por vezes, numa base sazonal. Neste caso, é impossível determinar exactamente o volume de produção real e o potencial de poluição da instalação. Sendo assim, o CESE considera que devem ser revistos os critérios para a aplicação da directiva, tendo em conta a produção efectiva durante um determinado período de tempo, pelo menos para alguns sectores ou tipos de instalações, e aprova igualmente a oportunidade de rever os critérios relativos aos limiares estabelecidos para alguns sectores, conforme se refere no ponto 7.3.1 da comunicação em apreço.

3.2. Além disso, o CESE entende que deve ser abordado o problema de encontrar uma definição exacta para a noção de «valores-limite de emissão» e o modo como as emissões devem ser exprimidas, medidas e controladas. A definição de poluição é clara e precisa: implica um impacto negativo no ambiente provocado, em particular, por substâncias poluentes. Trata-se de um valor que é expresso de modos diferentes nos Estados-Membros. A ausência de um modo único e coerente de exprimir este dado fundamental dificulta ou impede mesmo qualquer possibilidade de uma leitura clara da correlação entre as MTD em vigor e o grau de poluição que lhe está associado. O CESE está ciente da dificuldade de normalizar e de harmonizar, a curto prazo, as diferentes metodologias que têm sido utilizadas há anos nos Estados-Membros, mas faz votos por que se melhorem as técnicas de comparabilidade dos dados no âmbito do Fórum de Intercâmbio de Informações.

3.3. Partindo-se do princípio de que o CESE também apoia a necessidade de garantir um nível elevado de protecção do ambiente para as instalações de gestão dos resíduos, a complexidade das disposições regulamentares neste âmbito aconselha que se preveja a hipótese de incluir estas instalações na directiva IPPC no contexto da revisão futura da presente directiva.

3.4. O CESE considera que seria oportuno e realista reconsiderar e corrigir a lista das actividades abrangidas pela directiva, suprimindo todas as instalações, nomeadamente as de pequenas dimensões, que têm uma reduzida capacidade poluente ou cuja capacidade poluente, em todo o caso, afecta realmente apenas uma das três componentes do ambiente (o ar, a água ou o solo), na medida em que esta situação já pode ser controlada ao abrigo da legislação existente.

3.5. A aplicação das MTD e dos documentos BREF actuais deveria ser acelerada na perspectiva do prazo de 2007, mas deveria ser abordado em especial o problema da sua divulgação junto das autoridades competentes e dos operadores económicos (quer se trate das associações ou de cada um dos operadores). A decisão de não publicar os documentos BREF sob a forma de papel e de não os traduzir para todas as línguas comunitárias satisfaz um critério inatacável de pragmatismo e de custos, mas a sua disponibilidade unicamente em suporte electrónico pode criar dificuldades de leitura directa para os utilizadores ou de divulgação nos serviços descentralizados. Todavia, segundo os próprios responsáveis, os documentos BREF são descarregados em quantidade suficiente do sítio Internet do Gabinete Europeu de Prevenção e Controlo Integrados da Poluição (EIPPCB). A iniciativa de traduzir os resumos dos documentos BREF para todas as línguas é sem dúvida louvável, muito embora, pelas razões aduzidas anteriormente, seja oportuno que também estejam disponíveis em suportes não electrónicos.

3.6. Um passo importante seria saber como os documentos BREF são acolhidos e apreciados pelas indústrias que participaram na sua própria elaboração e pelas autoridades competentes de cada um dos Estados-Membros (que dariam o seu parecer em função do papel que lhes compete, ou seja, requerer e conceder uma licença). No caso de uma apreciação positiva, uma ou várias indústrias e/ou associações de indústrias de cada sector poderia ter interesse em favorecer, através de um contributo financeiro, a publicação dos documentos BREF sob a forma de papel, ou mesmo em valorizar os documentos BREF como «manuais de tecnologia aplicada», e não só apenas como instrumentos de consulta e de formação para o pessoal das instalações às quais se refere o documento BREF específico. O facto de alguns países altamente desenvolvidos e sectores industriais fora da União Europeia fazerem referência aos documentos BREF pressupõe que estas formas de divulgação favoreceriam a afirmação dos documentos BREF como um modelo ao nível internacional.

3.7. Considerando que estes documentos BREF foram elaborados num período ainda recente e que a sua aplicação ainda não está generalizada, o CESE considera que seria prematuro pensar numa revisão a curto ou médio prazo, na medida em que poderia gerar uma certa confusão, senão mesmo incerteza ao nível da sua aplicação.

4. As interrogações formuladas para a consulta

4.1. A Comissão torna explícitas na comunicação uma série de interrogações tendentes a encaminhar o processo de consulta para objectivos concretos e soluções desejáveis. Com as seguintes observações, que sintetizam os pontos desenvolvidos anteriormente e explicitamente mencionados, o CESE pretende contribuir construtivamente para este processo.

4.2. A primeira série de interrogações (perguntas 1a e 1b, e 2) aplica-se às intervenções propostas ou desejáveis ao nível comunitário ou dos Estados-Membros, com a finalidade de encontrar soluções para as dificuldades de aplicação que surgiram. No presente parecer, identificaram-se em particular as seguintes:

- A necessidade de intervir, quer sobre as divergências de interpretação, quer sobre as dificuldades de aplicação (ponto 2.5), especialmente quando estas estão associadas a definições ou a critérios que não foram expressos de maneira inequívoca (pontos 3.2 e 3.3). Para resolver estas dificuldades, propõe-se, em primeiro lugar, elaborar orientações (ponto 2.6.1), em vez de alterar a directiva;
- Em particular, considerando a relutância dos Estados-Membros em aceitar uma definição precisa e inequívoca da expressão «valor-limite de emissão», o CESE sugere que este problema seja examinado e resolvido pelas instalações técnicas apropriadas com a coordenação da Comissão (ponto 3.2);
- A necessidade de informação e formação das partes interessadas (ponto 2.12): este último tipo de actividade, que deve ser desenvolvido fundamentalmente ao nível nacional e local sob a responsabilidade directa dos Estados-Membros, deveria todavia ser facilitado por uma acção comunitária através do reforço da estrutura e do alargamento do âmbito das competências do CCI de Sevilha (ponto 2.13), inclusivamente através da promoção e coordenação de seminários e de conferências destinados à formação do pessoal incumbido da obtenção e concessão de licenças, bem como da gestão e dos respectivos controlos.

4.2.1. O CESE considera igualmente oportuno sugerir, ao nível comunitário, alguns instrumentos de simples aplicação, por exemplo:

- A aplicação do controlo dos dados das emissões e da aplicação das MTD, recorrendo ao Registo Europeu das Emissões Poluentes, e a sua divulgação junto das unidades descentralizadas, quer se trate de autoridades públicas, quer de operadores económicos;
- A elaboração de manuais flexíveis de orientação e aplicação da directiva destinados às partes interessadas;
- A utilização das disposições sobre a participação do público adoptadas para o cumprimento da Convenção de Aarhus, tendo em vista uma melhor implicação de todos os interesses em jogo.

4.2.2. Consciente da importância do prazo de 2007, que não deve ser um pretexto para pôr em questão a abordagem IPPC, o CESE considera razoável prever um lapso de tempo adequado para a aplicação das medidas acordadas entre os gestores das instalações e as autoridades públicas, se for justificado por motivos de força maior ou pela duração do ciclo de investimentos.

4.2.3. Apesar de estar consciente da lentidão do processo legislativo, para este género de perguntas particularmente delicadas, o CESE não exclui a hipótese de se recorrer a uma alteração da directiva, especialmente no que se refere à lista das actividades abrangidas pela directiva e aos critérios de limiar para se determinar a sua aplicabilidade (ponto 3.4), bem como à definição de «instalação» e de «alteração substancial».

4.2.4. As problemáticas inerentes à situação das PME foram abordadas em muitos pontos anteriores (em particular, nos pontos 2.7 e 2.14) e, como medida de apoio às PME, o CESE propõe:

- A identificação de instrumentos e de indicadores para verificar a aplicabilidade da directiva à situação específica deste tipo de empresas, que provavelmente apresenta diferenças significativas nos vários Estados-Membros;
- A constituição, numa base voluntária e local, de grupos de técnicos que facilitem a aplicação das MTD, os quais poderiam tirar proveito da coordenação comunitária supramencionada;
- A concessão de incentivos à formação de pessoal técnico, quer em termos financeiros, quer sob a forma de guias ou de manuais de formação elaborados ao nível comunitário;
- A concessão de incentivos aos investimentos inovadores nas instalações que permitam respeitar as exigências da directiva.

4.3. As perguntas 3 e 4 relativas às MTD e ao valor e importância dos documentos BREF, bem como à sua divulgação ao nível internacional, já foram abordadas de maneira exaustiva nos pontos anteriores (pontos 2.11, 3.5, 3.6 e 3.7). Apreciando o valor destes documentos, o CESE apoia iniciativas específicas de divulgação, inclusivamente ao nível internacional, tanto para promover a sua utilização como instrumento de incentivo a uma produção sustentável que ultrapasse os limites da UE, como para a sua utilização ao nível da formação das partes interessadas por parte do CCI, que seria oportunamente reforçado e financiado para poder cumprir esta nova obrigação (pontos 2.13 e 4.2).

4.3.1. O intercâmbio de informações que se realiza actualmente numa dimensão essencialmente de carácter vertical, deve ser alargado à dimensão horizontal, ou seja, à divulgação das informações propriamente ditas, igualmente porque isto pode constituir a base dos processos de formação cuja necessidade já foi sublinhada.

4.3.2. O CESE apoia a adopção de uma iniciativa, coordenada igualmente pelo CCI, que promova um processo de divulgação e de intercâmbio entre os Estados-Membros, as suas autoridades locais e os vários sectores industriais, que se destina à realização de estudos, de traduções para as línguas locais, à elaboração de sínteses simplificadas e à divulgação generalizada dos documentos BREF ou de partes destes documentos em cada Estado e em cada sector industrial.

4.4. A experiência adquirida e a aplicação prática ainda limitada indicam que não se deve alterar, por enquanto, o âmbito de aplicação da directiva (pergunta 5). Se fosse caso de proceder a uma alteração da directiva, com os prazos relativamente longos que este processo implica, o CESE refere em particular o disposto nos pontos 2.6.1, 3.1, 3.2 e 4.2.2-4.2.3.

4.5. A pergunta 6 é extremamente complexa e deveria ser dividida em várias partes. Na opinião do CESE, a fixação dos valores-limite comunitários de emissão (exigências mínimas) é um instrumento que demonstrou o seu valor, na condição de se limitar aos contextos em que é verdadeiramente necessário e de ser específico de determinados domínios. A fixação destes valores-limite não implica a negação da abordagem da directiva IPPC, que é certamente preferível, mas é possível ter em conta limiares específicos, que podem ser vistos como parâmetros dentro dos quais devem ser aplicadas as MTD e devem ser analisadas as condições locais de aplicação. As duas abordagens não são contraditórias se as autoridades responsáveis conseguirem compreender e gerir o processo revelando uma sensibilidade que se coaduna com os interesses económicos e sociais em jogo, e se os operadores das instalações compreenderem a necessidade de intervenções para cumprir as normas impostas na globalidade, com mecanismos pragmáticos que não afectem a rentabilidade económica da actividade. Em todo o caso, afigura-se necessário um diálogo com as empresas do sector, que deve ser acompanhado de medidas de incentivo que tornem mais imediata a aplicação prática.

4.6. A coerência entre as várias regulamentações em matéria de ambiente (pergunta 7) é a *conditio sine qua non* para

garantir a sua credibilidade e aplicação. A este propósito, exige-se um maior esforço ao legislador e às autoridades responsáveis pela sua aplicação, e pretende-se que seja elaborado um documento de síntese que esclareça todas as relações existentes entre a directiva IPPC e o resto da legislação em matéria de ambiente, por forma a que cada operador tenha uma visão de conjunto. Mesmo que, no processo de transposição para as legislações nacionais, as directivas europeias possam assumir estruturas e formas diferentes, é no entanto na legislação comunitária que cada operador ou autoridade procura os princípios e as relações, neste caso entre as legislações relativas às grandes instalações, às substâncias químicas, ao ar, à água, ao solo e aos resíduos e a directiva IPPC. Por conseguinte, o CESE propõe que seja realizado, quanto antes, um estudo aprofundado e articulado sobre as inter-relações entre a directiva IPPC e as demais directivas europeias relativas ao ambiente e ao impacto ambiental, com base na avaliação dos relatórios dos Estados-Membros sobre a aplicação da directiva IPPC, sem excluir exemplos próprios de cada um dos vários estados ou sectores.

4.6.1. O Comité anseia por poder dar o seu contributo pró-activo neste contexto, valorizando a sua experiência e as suas capacidades de contacto com a sociedade civil organizada aos vários níveis, inclusivamente nacionais, envolvendo neste estudo, se necessário, as suas estruturas e um grupo seleccionado de peritos, que incluirá outras personalidades para além dos seus membros.

4.7. Quanto à pergunta 7b, o CESE considera que a directiva IPPC e o processo de intercâmbio de informações que lhe é inerente já comportam, por um lado, os elementos para uma aplicação correcta dos princípios de lei introduzidos e, por outro lado, implicam um notável grau de complexidade ao qual não se afigura oportuno sobrepor outros instrumentos, ainda que de natureza voluntária. No que toca ao intercâmbio dos direitos de emissão, parece ser prematuro qualquer debate sobre este tema nesta fase de aplicação da directiva. Considera-se, todavia, indispensável garantir que o sistema de acompanhamento e controlo seja igualmente rigoroso e evitar os impactos prejudiciais no ambiente ao nível local.

Bruxelas, 10 de Dezembro de 2003.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à gestão dos resíduos das indústrias extractivas»

(COM(2003) 319 final — 2003/0107 COD)

(2004/C 80/10)

Em 20 de Junho de 2003, o Conselho decidiu, em conformidade com o n.º 1 do artigo 175.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

A Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 13 de Novembro de 2003. Foi relatora Le Nouail Marlière.

Na 404.^a reunião plenária, realizada em 10 e 11 de Dezembro de 2003 (sessão de 11 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou por 31 votos a favor, 1 voto contra e sem abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. A ocorrência, nos últimos anos, de diversos desastres ambientais e acidentes em minas, que assumiram grandes proporções, sublinha a necessidade de desenvolver uma política coerente, ao nível da UE, com o objectivo de evitar que tais acontecimentos se repitam.

1.2. O derrame de produtos tóxicos ocorrido em 1998 nas zonas pantanosas de Doñana, em Espanha, e o derrame de cianeto em Baía Mare, que poluiu todo o Rio Danúbio, são apenas dois dos exemplos mais recentes de desastres ambientais causados por acidentes que envolveram a libertação de resíduos provenientes de bacias instáveis que continham rejeitos de origem mineira.

1.3. Dada a sua composição, o seu volume e a forma como são armazenados, os resíduos das indústrias extractivas (minas e pedreiras) podem representar uma séria ameaça para o ambiente e para a saúde humana se não forem geridos de forma adequada.

1.4. Os resíduos da mineração constituem um dos maiores fluxos de resíduos na UE, representando aproximadamente 29 % do total de resíduos gerados e um volume anual de 400 milhões de toneladas.

1.5. Os resíduos da mineração estão sujeitos às disposições gerais da Directiva-Quadro Resíduos (75/442/CEE), estando as instalações para a deposição de resíduos das indústrias extractivas abrangidas pela Directiva Aterros (1999/31/CE). Existem outras directivas relativas, mais especificamente, aos resíduos das indústrias extractivas, nomeadamente:

- Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos (Directiva-Quadro Resíduos);
- Directiva 1999/31/CE do Conselho, de 26 de Abril de 1999, relativa à deposição de resíduos em aterros (Directiva Aterros);
- Directiva 96/61/CE do Conselho, de 24 de Setembro de 1996, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição (Directiva IPPC);

- Directiva 96/82/CE do Conselho, de 9 de Dezembro de 1996, relativa ao controlo dos perigos associados a acidentes graves que envolvem substâncias perigosas (Directiva Seveso II);
- Directiva 85/337/CEE do Conselho, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente, com as alterações introduzidas pela Directiva 97/11/CE do Conselho, de 3 de Março de 1997 (Directiva AIA).

Estas directivas são analisadas na exposição de motivos. A análise revela que as disposições legais nelas contidas não tratam os problemas da gestão dos resíduos das indústrias extractivas de forma adequada.

2. Síntese da proposta da Comissão

2.1. Para além da Directiva Seveso II revista, relativa ao controlo dos perigos associados a acidentes industriais graves, e de um documento sobre as melhores técnicas disponíveis (MTD) em matéria de tratamento de resíduos de rocha e de rejeitos, a proposta da Comissão procura assegurar a gestão adequada dos resíduos das indústrias extractivas em toda a UE.

2.2. A directiva visa, concretamente, melhorar a forma como os resíduos das indústrias extractivas são geridos, estabelecendo prescrições mínimas e levando em conta os riscos que podem advir do tratamento e eliminação dos referidos resíduos para o ambiente e para a saúde humana.

2.3. A proposta de directiva abrange os resíduos produzidos por todos os sectores da indústria extractiva e incide nas questões operacionais relacionadas com o tratamento de resíduos, a prevenção da poluição do solo e da água e a estabilidade das instalações de tratamento de resíduos (em particular, bacias de rejeitos).

2.4. A proposta enumera as condições a que deverá estar sujeita a concessão de licenças de exploração, por forma a assegurar a adopção de medidas ambientais e de segurança suficientes aquando da autorização do funcionamento de instalações de tratamento de resíduos, nomeadamente as seguintes:

- a. obrigação de classificar os resíduos antes de os eliminar;
- b. os operadores de instalações de gestão de resíduos devem elaborar planos de encerramento que façam parte integrante do plano geral de exploração;
- c. é essencial uma vigilância efectiva, tanto na fase operacional como na fase de tratamento posterior.

2.5. A proposta estabelece a obrigação de prever um nível adequado de segurança financeira com a finalidade de reforçar o princípio do «poluidor-pagador», o que inclui a garantia da existência de fundos suficientes para deixar as instalações de gestão de resíduos num estado satisfatório após o encerramento, por exemplo, no caso de uma empresa declarar falência.

2.6. Dado que muitas das questões atinentes aos resíduos das indústrias extractivas já estão regulamentadas na maior parte dos Estados-Membros, a proposta visa estabelecer prescrições mínimas ao nível da UE, de modo a criar condições equitativas na área do tratamento dos resíduos da indústria extractiva.

3. Observações na generalidade

3.1. O Comité acolhe favoravelmente os esforços da Comissão para estabelecer prescrições à escala da UE no que respeita à gestão segura e sustentável dos resíduos da mineração e concorda que o desmoronamento de escomboreiras e a rotura de barragens podem ter graves repercussões para o ambiente e para a saúde e segurança humanas.

3.2. O Comité chama a atenção para o facto de as indústrias extractivas estarem muitas vezes localizadas em áreas que carecem de reestruturação industrial, pelo que faz notar à Comissão que o estabelecimento de prescrições mais rigorosas pode enfraquecer ainda mais uma economia já de si débil. O Comité insta, pois, a Comissão a avaliar o impacto no emprego, não só em termos de constrangimentos adicionais, mas também em termos das necessidades decorrentes da operação e manutenção de instalações de gestão de resíduos. A Directiva Aterros dá particular ênfase à necessidade de proporcionar formação adequada ao pessoal dos operadores de aterros no que se refere aos procedimentos de encerramento e de tratamento posterior. O Comité solicita a inclusão de disposições neste sentido na proposta em apreço, que tenham em conta as características do local.

3.3. O Comité aplaude o facto de a proposta incidir nos perigos que os acidentes que envolvem os resíduos da mineração podem representar, tanto para o ambiente e a saúde humana como para o tecido económico e social. Neste sentido, o Comité considera que a proposta é coerente com os três pilares do desenvolvimento sustentável⁽¹⁾.

3.4. Embora saudando a presente proposta, o Comité considera que a Comissão deveria analisar as razões por que a actual legislação da UE sobre resíduos não logrou evitar a poluição proveniente de bacias de rejeitos e das actividades de extracção de minérios metálicos em geral. O Comité congratula-se com a proposta de criação de um novo instrumento específico, esperando que, deste modo, se evite a repetição dos mesmos erros numa UE alargada.

3.5. O Comité entende que o quadro legislativo em matéria de gestão dos resíduos das indústrias extractivas deveria ter igualmente em conta as medidas pertinentes da legislação ambiental comunitária sobre protecção das águas e responsabilidade ambiental, incluindo as regras vinculativas sobre responsabilidade pelos «danos à biodiversidade» em todas as actividades.

3.6. O Comité acolhe favoravelmente a presente proposta, que consolida juridicamente uma melhor protecção e define as responsabilidades dos operadores e das autoridades públicas.

3.7. O CESE entende que a análise da coerência da proposta de directiva com outros actos jurídicos da UE deveria constituir uma parte importante da directiva. A inclusão, no artigo 3.º, das mesmas definições utilizadas na Directiva 75/442/CEE do Conselho relativa aos resíduos, de 15 de Julho de 1975 (Directiva-Quadro Resíduos) e noutros actos jurídicos da UE permite supor que a Comissão assegurou essa coerência. Depreende-se que todos os resíduos e todas as situações de tratamento de resíduos que envolvam as indústrias extractivas serão cobertos por instrumentos comunitários após a adopção da proposta de directiva em apreço. Todavia, tem-se também a percepção de que, no que diz respeito aos resíduos das indústrias extractivas, as disposições aplicáveis e os respectivos âmbitos de aplicação estão dispersas por diversos instrumentos, por exemplo:

— Directiva-Quadro Resíduos 75/442/CEE;

— Directiva Seveso II 96/82/CE (foram alteradas as alíneas e) e f) do artigo 4.º, relativas às operações de tratamento químico e térmico);

⁽¹⁾ A Comissão encomendou ao Symonds Group um estudo sobre os custos da melhoria da gestão dos resíduos da mineração, que foi efectuado em Outubro de 2001, antes da entrada em vigor das disposições da Directiva Aterros.

- Directiva Aterros 1999/3/CE relativa aos resíduos inertes, âmbito de aplicação artigo 3.º, n.º 2, segundo e terceiro travessões.

O CESE entende, pois, que a análise da coerência da proposta de directiva com outros actos jurídicos da UE deveria ser mais completa e mais clara no que concerne ao transporte ⁽¹⁾ e aos períodos de armazenagem ⁽²⁾. Acresce que a proposta deveria abranger igualmente os resíduos armazenados por curtos períodos, mas que se acumulam, ao longo do tempo, no mesmo local.

4. Observações na especialidade

4.1. Embora concorde que os direitos nacionais são articulados de forma diversa de país para país, tendo alguns «códigos mineiros» evoluído historicamente em torno da noção de que a exploração mineira é de importância estratégica para o país (carvão, petróleo, etc.) e outros com base na legislação ambiental, o Comité verifica que, deliberadamente, não se fez a distinção entre pedreiras a céu aberto e locais de extracção subterrâneos. O Comité gostaria, contudo, que se elaborasse uma definição mais clara de solo sem cobertura vegetal e de solo superficial destinados a serem reutilizados e que os mesmos fossem considerados não resíduos. O Comité toma nota da explicação da Comissão de que não tenciona rever as definições contidas na Directiva-Quadro Resíduos e na Directiva Aterros e compreende que, uma vez que o solo sem cobertura vegetal e o solo superficial não se destinam a ser depositados em aterros, mas sim a serem reutilizados, não são definidos como resíduos na proposta de directiva em apreço, e que a definição de resíduos é uma definição «funcional» e não uma definição «física ou química» ⁽³⁾.

4.2. Em conformidade com o artigo 2.º da proposta (Âmbito de aplicação), «os resíduos produzidos num local de

extracção ou tratamento e transportados depois para outro local, para serem depositados à superfície ou enterrados» são excluídos do âmbito de aplicação da presente directiva. O CESE vê esta solução com apreensão. A questão que se coloca é a seguinte: em que se baseia a tese de que resíduos da mesma natureza não devem ser sujeitos às mesmas disposições legais apenas porque são transportados para outro local?

4.3. O Comité concorda com a disposição do artigo 5.º segundo a qual os operadores elaborarão um plano de gestão de resíduos para o tratamento, recuperação e eliminação dos resíduos da indústria extractiva, mas salienta a importância de assegurar que tanto a concepção como a implementação de tais planos são objecto de controlo regular por parte das autoridades competentes dos Estados-Membros. É essencial um controlo eficaz para que a directiva seja aplicada com êxito.

4.4. O Comité propõe que o n.º 2 do artigo 6.º inclua as fases de encerramento e pós-encerramento nos requisitos em matéria de prevenção de acidentes graves e informação sobre os mesmos, o que seria coerente com a abordagem geral da proposta de directiva.

4.5. O Comité, embora concorde com os objectivos do artigo 7.º, que diz respeito aos requisitos a satisfazer para que as instalações de resíduos sejam autorizadas a funcionar, insta a Comissão a chamar a atenção dos Estados-Membros para os perigos de uma aplicação demasiado arbitrária ou burocrática deste artigo. A Comissão deveria ter presentes as consequências económicas e em termos de emprego do encerramento das instalações de resíduos no caso de pequenas infracções aos requisitos de autorização.

4.6. O Comité insiste na necessidade do apoio de um maior número de cidadãos residentes nas imediações para a consecução dos objectivos da política ambiental comunitária. Ainda que o projecto de directiva vise a prevenção dos acidentes mais graves, importa salientar que a gestão dos resíduos das indústrias extractivas nos Estados-Membros actuais e futuros tem repercussões mais vastas. Trata-se, em particular, das preocupações sociais dos trabalhadores expostos aos resíduos, das pessoas que residem nas imediações, da população das regiões em questão e das pessoas que vivem em zonas mais afastadas, devido aos possíveis efeitos dos resíduos na atmosfera, no solo e na água. O Comité constata a intenção da Comissão de assegurar uma gestão integrada e considera que, para tal, a directiva deveria prever explicitamente a consulta formal das ONG «consideradas como tendo esse tipo de interesse» que se dedicam à protecção do ambiente na acepção do n.º 5 do artigo 2.º da Convenção de Århus, adoptada em 25 de Junho de 1998 e subscrita pela Comunidade Europeia e, em particular, dos parceiros sociais e das organizações de trabalhadores.

⁽¹⁾ JO C 149 de 21.6.2002 sobre a proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 96/82/CE do Conselho relativa ao controlo dos perigos associados a acidentes graves que envolvem substâncias perigosas.

⁽²⁾ Directiva 1999/31/CE, de 26 de Abril de 1999. São excluídas da definição de aterro:

- instalações onde são descarregados resíduos com o objectivo de os preparar para serem transportados para outro local de valorização, tratamento ou eliminação;
- armazenagem de resíduos previamente à sua valorização ou tratamento por um período geralmente inferior a três anos;
- a armazenagem de resíduos previamente à sua eliminação por um período inferior a um ano.

⁽³⁾ A definição tida em conta para efeitos da presente proposta é a que consta da directiva-quadro relativa aos resíduos 75/444, de 15 de Julho de 1975, baseada na noção de «desfazer-se dos resíduos», referida no acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (6.ª Secção), de 11 de Setembro de 2003. Avesta Polarit Chrome Oy. Pedido de decisão prejudicial: Korkein hallinto-oikeus — Finland — C-114/01.

4.7. O Comité verifica que a Comissão procura estabelecer, no artigo 10.º, determinadas medidas no que respeita a deposição de resíduos em vazios subterrâneos, mas considera que as medidas adequadas mencionadas neste artigo deveriam ser alargadas, de modo a assegurar que o operador forneça autoridade competente do Estado-Membro informação sobre:

- traçado dos vazios subterrâneos (superfície e/ou nível subterrâneo);
- quantidade e qualidade das águas encontradas nos vazios subterrâneos durante os trabalhos (pelo menos nos dois últimos anos);
- previsão da localização, quantidade e impacto de possíveis descargas poluentes dos vazios subterrâneos para as águas subterrâneas e para as águas superficiais; planos referentes às medidas de minimização/medidas correctivas de tais descargas;
- propostas relativas à vigilância do processo de inundação dos vazios, permitindo assim o alerta rápido para a necessidade de incentivar a adopção das referidas medidas de minimização.

4.8. O Comité verifica que, nos trabalhos preparatórios da Comissão para a elaboração e adopção da proposta, fora incluído o requisito de os Estados-Membros elaborarem um

inventário público exaustivo das minas abandonadas. Tal requisito não consta da actual proposta, dada a complexidade acrescida que resulta da adesão de 10 novos Estados-Membros à UE em 2004 e a necessidade de uma investigação aprofundada e de uma avaliação de impacto económico para que fosse possível aplicá-lo. Embora o artigo 19.º da proposta imponha um intercâmbio apropriado de informações técnicas e científicas entre os Estados-Membros, tendo em vista o desenvolvimento de metodologias respeitantes à elaboração de inventários de instalações de resíduos encerradas e à reabilitação das mesmas, o Comité não crê que esta abordagem seja suficiente.

4.9. Assim, o Comité insta a Comissão a elaborar urgentemente uma lista provisória das minas e dos locais de extracção abandonados que possam constituir um risco para a saúde ou para o ambiente. Esta lista deverá aplicar-se igualmente aos dez novos Estados-Membros, não devendo a análise das complexidades metodológicas atrasar a sua elaboração.

4.10. O Comité verifica que o requisito estabelecido no artigo 14.º de que a autoridade competente do Estado-Membro deverá exigir a constituição de uma garantia financeira não indica claramente a quem é exigida a garantia. Se bem que a exigência de tal garantia a uma instalação de resíduos específica facilitasse a aplicação do princípio poluidor-pagador, importa que a Comissão se debruce mais pormenorizadamente sobre a capacidade das empresas para prestarem uma garantia dessa natureza e o seu possível impacto nos prémios de seguro.

Bruxelas, 11 de Dezembro de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre política integrada de produtos baseada no conceito de ciclo de vida do ambiente»

(COM(2003) 302 final)

(2004/C 80/11)

Em 18 de Junho de 2003, a Comissão decidiu consultar o Comité Económico e Social Europeu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia sobre a comunicação supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, emitiu parecer em 13 de Novembro de 2003 (relator R. Adams).

Na sua 404.^a reunião plenária realizada em 10 e 11 de Dezembro de 2003 (sessão de 10 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou o seguinte parecer por 81 votos a favor, 1 voto contra e 3 abstenções.

1. Introdução

1.1. A comunicação sobre a política integrada de produtos (PIP) é uma das iniciativas coordenadas da Comissão que começa a ocupar-se da sustentabilidade da produção e do consumo — na ocorrência, no que diz, em particular, respeito ao planeamento do ciclo de vida do produto e à redução ao mínimo dos resíduos e do impacte negativo no ambiente. Faz parte de uma estratégia mais vasta em que a União Europeia reconhece que a produção e o consumo insustentáveis são factores que contribuem para a degradação ambiental e para a iniquidade global.

1.2. A União Europeia está fortemente empenhada no desenvolvimento sustentável. Este empenho tem transparecido cada vez mais das muitas declarações e estratégias que precederam e apoiaram a Declaração de Joanesburgo sobre o Desenvolvimento Sustentável aprovada na Cimeira Mundial de 2002. Na referida declaração, foi definida uma responsabilidade colectiva na consecução dos objectivos da erradicação da pobreza, da alteração dos padrões de consumo e produção e da protecção e gestão da base dos recursos naturais para o desenvolvimento económico e social. A Comissão adoptou igualmente um relatório, apresentado em Março de 2002, sobre «Tecnologias ambientais para o desenvolvimento sustentável» ⁽¹⁾ e uma comunicação sobre o «Desenvolvimento de um plano de acção para as tecnologias ambientais» ⁽²⁾, bem como, muito recentemente, a comunicação «Para uma Estratégia Temática sobre a Utilização Sustentável dos Recursos Naturais» ⁽³⁾.

1.3. A comunicação da Comissão sobre política integrada de produtos resulta do seu empenho no desenvolvimento sustentável e no reconhecimento de que a PIP é um elemento importante das futuras estratégias específicas no âmbito do

uso sustentável dos recursos naturais e da prevenção e reciclagem dos resíduos, e podendo, mais em geral, ter um papel a desempenhar com a sua contribuição para o desenvolvimento sustentável e, assim, tem que ver tanto com a consecução das metas de protecção do ambiente como com ajudar a erradicar a pobreza no mundo.

1.4. A comunicação constata a necessidade de incluir uma vertente ambiental na política dos produtos, porque um maior rendimento disponível na Europa significa que a quantidade geral de produtos na UE está a aumentar. Ao mesmo tempo, tem de se ter em mente a realidade global da pobreza, pois a PIP é um aspecto importante da ajuda à concretização do compromisso da UE com o desenvolvimento sustentável global. Os quarenta por cento de população mais pobre do mundo representam apenas 11 % do consumo mundial, enquanto os 15 % de mais ricos representam 56 %. As importações de recursos estão, também, a ajudar a transferir o ónus ambiental dos países consumidores para os países exportadores. As importações constituem, actualmente, quase 40 % das necessidades materiais totais da UE e cresceram de modo especialmente rápido na década de noventa ⁽⁴⁾.

1.4.1. A pobreza, a degradação do ambiente e o desespero que esta situação gera são não só moralmente inaceitáveis, mas também constituem os ingredientes para a desestabilização dos países e mesmo de regiões inteiras. Entre as diversas causas e efeitos da pobreza contam-se a produção e o consumo insustentáveis, que têm muito que ver com as questões e problemas que a estratégia de desenvolvimento sustentável da UE está a tentar enfrentar.

1.5. A UE insistiu em que a questão do consumo e da produção sustentáveis já fosse abordada no Plano de Aplicação de Joanesburgo, mas a decisão de adiar o exame desta questão para 2010/2011 denota um problema de fundo. Os países

⁽¹⁾ COM(2002) 122 final.

⁽²⁾ COM(2003) 131 final.

⁽³⁾ COM(2003) 572 final.

⁽⁴⁾ Ver *Third Environmental Assessment*, Agência Europeia do Ambiente, Maio de 2003.

com novas economias emergentes temem que a sustentabilidade possa ser sinónimo de restrições ao crescimento económico, enquanto muitas economias desenvolvidas têm padrões de produção e consumo que exigem ajustamentos significativos para se tornarem sustentáveis. A consecução do objectivo do crescimento sustentável de modo a satisfazer as diferentes necessidades do mundo em desenvolvimento e desenvolvido implica que as actividades económicas tenham de ter mais em conta os critérios e indicadores de desenvolvimento sustentável. Isto pode implicar que o incentivo ao desenvolvimento económico se oriente mais explicitamente para valores humanos positivos como o desenvolvimento pessoal e a qualidade de vida, a participação na sociedade, democracia e justiça, bem como o acompanhamento do comportamento económico de acordo com estes objectivos, evitando custos desnecessários que podem dificultar o desenvolvimento económico e a prosperidade.

1.6. Sempre que pertinente, o CESE procurou aplicar nos seus pareceres, de forma constante e enérgica, determinados princípios conducentes ao desenvolvimento sustentável. O CESE apoiou em particular os objectivos do desenvolvimento sustentável nos seguintes pareceres: sobre a proposta da Comissão relativa aos resíduos de embalagens⁽¹⁾; sobre a directiva relativa aos resíduos de equipamentos eléctricos e electrónicos⁽²⁾; sobre a comunicação da Comissão sobre a reestruturação da indústria das pescas da UE⁽³⁾; sobre a comunicação da Comissão sobre uma estratégia de desenvolvimento sustentável da aquicultura europeia⁽³⁾; bem como no seu parecer de iniciativa sobre a Estratégia de Lisboa e o desenvolvimento sustentável na UE⁽⁴⁾.

1.7. É urgente reduzir os impactos ambientais negativos dos produtos e dos serviços ao longo dos respectivos ciclos de vida — este é o ponto principal da Comunicação da Comissão sobre a política integrada de produtos (PIP) e o tema deste parecer, porque a terra não pode absorver a poluição e fornecer recursos naturais ilimitadamente. É necessário ter em conta todo o ciclo de vida dos produtos e dos serviços, prevenindo a mera transferência entre fases do ciclo de vida dos impactos ambientais negativos. Isto implica uma mudança das percepções empresariais e dos comportamentos dos consumidores na Europa e em todas as economias desenvolvidas.

1.7.1. O principal desafio é assegurar simultaneamente a protecção do ambiente e o desenvolvimento económico e social, significativamente influenciados pela produção dos produtos e pelo seu consumo. Acrescentando instrumentos baseados no mercado («market based») aos tradicionais comando e controlo («command and control»), a política integrada dos produtos (PIP) proporciona novas soluções e possibilidades para conseguir um desenvolvimento sustentável.

1.8. A experiência demonstrou que, nos países europeus, foram conseguidos alguns êxitos ao nível da utilização eficaz dos recursos naturais, o que contribuiu para uma estabilização da quantidade global das matérias-primas utilizadas em relação com o crescimento económico. Contudo, estes fluxos não estão a diminuir em termos absolutos⁽⁵⁾. Implica isto que o ónus ambiental relacionado com a utilização de recursos continue a ser elevado e, em determinados países, um declínio em termos absolutos indica que agir como de costume não leva a uma redução da utilização de recursos. Acresce que, com a adesão à UE de 10 novos Estados-Membros, a tendência provável será o aumento dos fluxos, pois estes países vão procurar igualar os actuais Estados-Membros em riqueza material e produtiva⁽⁶⁾.

1.9. Não obstante as melhorias na redução dos impactos ambientais e os esforços tendentes a minimizar as desigualdades de riqueza entre os países ricos e os países pobres, o efeito global dos actuais padrões de produção e consumo no mundo desenvolvido contribui para o aumento do impacto ambiental global, sendo um dos factores que reduz a capacidade de os países mais pobres colmatarem a diferença de desenvolvimento em termos económicos. Para os países industrializados reduzir drasticamente os seus impactos ambientais, contribuir para o desenvolvimento sustentável e desempenharem o seu papel na consecução das Metas de Desenvolvimento do Milénio, das Nações Unidas, carecem de uma estratégia de desenvolvimento sustentável que possa ser aplicada de forma consistente em todos os sectores da economia e ser apoiada pelos governos e outros actores institucionais.

1.10. Esta situação é reconhecida na comunicação sobre a PIP, quando se afirma que «O desafio consiste em combinar o desejo de melhorar os estilos de vida e o bem-estar — muitas vezes directamente influenciados por produtos — com a protecção do ambiente». Assim, a PIP é um elemento fundamental da estratégia a favor da sustentabilidade. Também está a ser desenvolvida uma estratégia sobre a utilização sustentável dos recursos naturais, que é uma estratégia temática sobre os resíduos com uma tónica reforçada na prevenção dos resíduos⁽⁷⁾, na promoção da aplicação de critérios ecológicos nos contratos públicos e no incentivo às tecnologias amigas do ambiente⁽⁸⁾. Na carteira de iniciativas estratégicas da Comissão sobre o desenvolvimento sustentável, resta ainda abordar cabalmente a mais complexa de todas as questões: como modificar o nosso comportamento para se conseguirem padrões de produção e de consumo mais sustentáveis.

(1) JO C 221 de 17.9.2002, p. 31-36.

(2) JO C 367 de 20.12.2000, p. 33.

(3) JO C 208 de 3.9.2003.

(4) JO C 95 de 23.4.2003, p. 54.

(5) A utilização dos recursos nos países europeus — Estimativa dos fluxos de materiais e de resíduos na Comunidade, incluindo as importações e exportações com recurso ao instrumento da análise do fluxo dos materiais, Março de 2003 — CTE do FMI e AEA.

(6) O *Third Environment Report* da AEA (*op. cit.*) mostra que os novos Estados-Membros acharão difícil evitar encaminharem-se para níveis insustentavelmente altos de *input* material directo.

(7) COM(2003) 301 final.

(8) COM(2003) 131 final.

1.11. Por conseguinte, o presente parecer, embora se concentre directamente na comunicação da Comissão sobre a PIP, também propõe a procura de uma contrapartida essencial, sem o que esta estratégia não pode ser eficaz. Isto requer uma cooperação activa entre as várias partes interessadas, ou seja, a indústria, o comércio, o sector dos serviços, as ONG ambientalistas, os consumidores e os governos. Enquanto representante da sociedade civil, o CESE considera que também é necessário identificar os elementos-chave para encorajar uma adesão positiva à sustentabilidade por parte dos consumidores.

1.12. A participação das empresas e outros actores relevantes referidos implica, por um lado, uma política coerente de informação, em especial sobre os instrumentos de promoção da melhoria ambiental ao longo de toda a cadeia de produção e de todo o ciclo de vida dos produtos; por outro lado, requer uma estratégia de introdução da inovação, de identificação das opções vitoriosas («win-win options»), de adopção das melhores práticas e soluções identificadas, aproveitando as oportunidades que oferecem.

2. Síntese da comunicação

2.1. A PIP tem como objectivo apoiar o desenvolvimento sustentável através da redução dos impactos ambientais negativos dos produtos ao longo do seu ciclo de vida «do berço até ao caixão». O ciclo de vida de um produto é por vezes longo e complicado e abrange todas as áreas, da extracção dos recursos naturais, passando pela concepção, produção, montagem, comercialização, distribuição, venda e utilização até à fase final da sua eventual eliminação como resíduo. Ao mesmo tempo, este processo também envolve muitos actores diferentes como, por exemplo, os responsáveis pela concepção do produto, os industriais, os grossistas, os importadores, os retalhistas, o sector dos serviços, os comerciantes e os consumidores. A PIP pretende estimular todas as partes de cada uma das fases, por forma a melhorar o seu desempenho ambiental.

2.2. Insinua-se na comunicação a ideia de que não pode ser concebida uma única medida política para tantos produtos e actores diferentes. Em vez disso, propõe-se uma variedade de instrumentos, tanto voluntários como obrigatórios, para atingir este objectivo, que incluem algumas medidas, nomeadamente, instrumentos económicos, proibição de substâncias, acordos voluntários, rótulos ecológicos e orientações para a concepção dos produtos.

2.3. A comunicação aposta em duas acções capazes de estimular uma melhoria constante do desempenho ambiental dos produtos:

- O estabelecimento das condições-quadro para a constante melhoria ambiental de todos os produtos ao longo das fases de produção, utilização e eliminação do seu ciclo de vida.

- O desenvolvimento da tónica em produtos com o maior potencial de melhoria ambiental.

2.4. Estas acções devem ser levadas a cabo de acordo com os princípios da PIP, como considerar o ciclo de vida, fazer participar as partes interessadas e introduzir continuamente melhorias.

3. Observações da generalidade

3.1. A comunicação sobre a PIP baseia-se no Livro Verde da Comissão de Fevereiro de 2001, o qual permitiu a realização de uma ampla consulta das partes interessadas sobre este assunto. O CESE adoptou o seu parecer sobre este Livro Verde em Julho de 2001 ⁽¹⁾.

3.2. No parecer sobre o Livro Verde, o CESE, embora se tivesse congratulado com as intenções da PIP, salientou algumas preocupações em relação à abordagem escolhida, a saber:

- a) A dependência dos instrumentos de tributação geral, que constantemente provocaram controvérsia num contexto ambiental e que se revelaram ineficazes na redução sensível do impacto ambiental das actividades produtivas,
- b) A dependência excessiva de várias formas de processos de rotulagem ecológica que induz os consumidores e as empresas a apoiarem os produtos em causa ⁽²⁾,
- c) A falta de reconhecimento das campanhas de educação dos consumidores,
- d) O menosprezo do facto de que a adopção destas medidas de importância vital como, por exemplo, o sistema de Análises do Ciclo de Vida (ACV) e a concepção ecológica carecem de mais esforços financeiros, legislativos e de gestão,
- e) A necessidade de uma acção mais vigorosa de promoção das políticas de apoio à investigação e à inovação concebidas para as PME, concentrando-se em particular na divulgação de informação e no enquadramento dos processos inovadores para desenvolver produtos «mais verdes».

3.3. Um dos aspectos positivos da comunicação resultante do Livro Verde é que propõe afectar recursos para a metodologia de selecção dos produtos e para a realização de projectos-piloto no âmbito de determinados produtos. A comunicação propõe a criação de grupos de trabalho dirigidos pela Comissão e de alguns mecanismos de seguimento. Pretende igualmente:

- a) Desenvolver os indicadores da PIP para avaliar as melhorias ambientais,

⁽¹⁾ JO C 260 de 17.9.2001, p. 35-38.

⁽²⁾ Ponto 3.2.4., JO C 296 de 29.9.1997, p. 77.

- b) Estabelecer um quadro a favor de melhorias ambientais contínuas, que inclua a análise da eficácia dos instrumentos políticos existentes,
- c) Promover a aplicação de uma abordagem baseada no conceito de ciclo de vida através do incentivo a projectos-piloto voluntários a nível da UE sobre este ou aquele produto, com o objectivo de demonstrar e adquirir experiência sobre como a PIP pode funcionar, bem como outra investigação e desenvolvimento,
- d) Exigir que os Estados-Membros comuniquem os progressos alcançados na aplicação da PIP,
- e) Realçar a importância da informação dos consumidores através, nomeadamente, dos rótulos, tendo em conta que os consumidores passaram a estar mais habituados a servir-se das informações sobre a produção como um meio que os ajuda a estarem melhor informados na compra de um produto,
- f) Explorar os aspectos positivos do mercado estabelecendo incentivos à oferta e à inovação,
- g) Solicitar que os Estados-Membros preparem planos de acção sobre a «ecologização» dos contratos públicos e clarificar o âmbito de competência das autoridades públicas, especialmente quando actuam também como prestadoras de serviços, na aplicação de critérios de sustentabilidade.

3.4. Essencialmente, a comunicação sobre a PIP descreve um extenso processo que decorrerá em conjugação com um conjunto de outras iniciativas destinadas à consecução do desenvolvimento sustentável, em geral, e à redução da utilização de recursos e do impacto ambiental dos resíduos, em particular. Não obstante, podia ser mais reconhecida a necessidade de um consenso societal baseado no conhecimento e de um «empurrão» ao mercado mais claros — tanto da parte dos consumidores como da parte dos produtores — e da necessidade, em última análise, de uma liderança política coordenada através de políticas globais para utilizar de modo eficaz as acções positivas referidas no ponto.

4. Observações na especialidade

4.1. O CESE congratula-se com a proposta de estabelecimento de projectos-piloto destinados a explorar a reflexão operacional, que servirá de base para mais sugestões sobre as medidas de desenvolvimento sustentável a escolher, mas também não pode deixar de constatar que, como estes projectos são de carácter voluntário, nem sempre se dará o caso de abrangerem domínios essenciais para o êxito da PIP. Os progressos ao longo do tempo na implementação de determinados aspectos da PIP não devem depender apenas dos resultados de projectos-piloto de carácter voluntário.

4.1.1. Ao mesmo tempo, as análises de custo-benefício social e as avaliações de impacto ambiental das escolhas políticas alternativas deveriam constituir a base para garantir que se aprovem e apliquem as políticas mais eficientes. Tais análises devem também incluir avaliações das consequências da livre circulação de bens no mercado interno.

4.2. O CESE, embora compreenda que a comunicação da Comissão não pode ser reescrita ou alterada, insta com a Comissão Europeia para que considere os pontos que se seguem para estratégias políticas ou acções subsequentes que tenham em vista o desenvolvimento da PIP:

- a) Uma introdução mais completa sobre o papel da PIP na observância dos compromissos específicos assumidos a título do sexto programa de acção comunitário e de outros programas políticos conexos, em especial o reconhecimento das metas comunitárias ambientais ou de saúde existentes incluídas em quadros de política vigentes;
- b) Uma indicação clara da orientação e âmbito das inovações futuras necessárias;
- c) Um compromisso em relação à formulação da opção política mais apropriada e eficaz de entre as diversas combinações (*mix*) de instrumentos de política mencionadas no sexto programa comunitário de acção em matéria de ambiente, que deverá comportar:
 - i) A definição de objectivos e ambições claros em matéria de ambiente baseados nas políticas e estratégias existentes, nomeadamente nas orientações de Quioto, na directiva-quadro comunitária sobre a qualidade do ar, nas estratégias futuras sobre a prevenção dos resíduos, a reciclagem e os recursos e em listas que limitam a utilização de substâncias químicas (por exemplo, a Convenção OSPAR ou a Convenção sobre os Poluentes Orgânicos Persistentes);
 - ii) O estabelecimento do calendário, do âmbito de aplicação (quais os produtos ou quais as áreas funcionais), de indicadores, avaliação e informação;
 - iii) A criação de um comité-director da PIP e de grupos de trabalho subsequentes sobre instrumentos específicos da PIP;
 - iv) O estabelecimento de normas e de estruturas que permitam uma participação equilibrada das partes interessadas tanto ao nível do comité-director, como dos grupos de trabalho e de outras iniciativas específicas sobre produtos;

- v) A integração das metas e objectivos da PIP nos concursos públicos de bens e serviços;
- vi) O recurso aos conhecimentos científicos actuais sobre substâncias perigosas, bem como aos compromissos existentes em relação à definição de prioridades para os produtos, quando se decidir estabelecer legislação para determinados produtos, impondo requisitos mínimos para os produtos com mais impacto ambiental e tendo em conta as questões conexas de análise e definição;
- vii) O impulso à integração entre o pensar o ciclo de vida do produto e a concepção ecológica a todos os níveis e para todos os produtores através da melhoria contínua, avaliada em função de objectivos e parâmetros de avaliação comparativa («benchmarks») definidos externamente e de modo independente;
- viii) O estabelecimento dos recursos necessários para fornecer aos produtores, aos órgãos de decisão política e aos responsáveis pela definição de normas, informações técnicas independentes, nomeadamente informações sobre o ciclo de vida dos produtos e critérios de referência dos produtos (melhores técnicas disponíveis («BAT»), etc.);
- ix) O seguimento de eventuais «iniciativas-filhas» futuras, por exemplo, o quadro sobre a concepção ecológica dos produtos que utilizam energia ⁽¹⁾, para evitar grandes divergências de metodologias;
- x) O empenho no aumento da disponibilidade de dados completos sobre o ciclo de vida de produtos prioritários e no trabalho de normalização dos formatos dos dados;
- xi) Um apoio concreto de instrumentos económicos;
- xii) Apesar de ser necessário o equilíbrio entre a avaliação do impacto económico e a protecção do ambiente assim como entre a responsabilidade do produtor e a responsabilidade do consumidor, importa que exista um roteiro claro para incentivar os produtores e os consumidores a apoiarem um tratamento dos produtos mais sustentável ao longo de todo o seu ciclo de vida, do «berço» à «tumba»;
- xiii) O reconhecimento da necessidade de mobilizar recursos eficazes e concebidos «por medida», por exemplo, um instituto da PIP ou um instituto de aferição do desempenho (*benchmarking*) bem como de criar importantes «instrumentos de informação dos consumidores», nomeadamente as redes Eco-test da UE;
- xiv) O reconhecimento de que a utilização eficaz da PIP para minimizar o impacto ambiental e a utilização dos recursos requer um quadro mais claro que ligue todas as actuais iniciativas e a capacidade de introduzir novos temas de política geral como a promoção da consciencialização dos consumidores e a construção de um consenso activo na sociedade relativamente ao desenvolvimento sustentável;
- xv) O reconhecimento de que, a longo prazo, pode ser necessário agir para ajustar gradualmente a actividade económica de acordo com os intentos aprovados de sustentabilidade;
- xvi) O reconhecimento de que as PME enfrentam problemas particulares na investigação, do custo da aplicação das iniciativas de PIP, da necessidade de prever apoio prático às pequenas empresas em produção e para as empresas de serviços que se empenhem em recorrer a metodologias sustentáveis;
- xvii) A promoção da investigação interdisciplinar para identificar os desafios e as oportunidades de produção e consumo sustentáveis;
- xviii) A promoção do papel da investigação na aplicação dos conhecimentos científicos sobre o impacto ambiental dos diversos produtos e constituição de uma base sólida para o desenvolvimento de tecnologias, produtos e serviços ecocompatíveis.

5. Síntese

5.1. Para o CESE, a sociedade civil reconhece a necessidade de uma política ambiental proactiva e equilibrada tendente a criar uma produção e um consumo mais sustentáveis. O CESE vê esta comunicação como um ponto de partida. A PIP pode dar um importante contributo para o desenvolvimento sustentável e para a concretização das prioridades da UE no que diz respeito à protecção do ambiente, mas podia ser reforçada por uma abordagem política mais clara e pormenorizada, como atrás se delineou.

(1) Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à criação de um quadro para definir os requisitos de concepção ecológica dos produtos que consomem energia e que altera a Directiva 92/42/CEE do Conselho (COM(2003) 453 final).

5.2. O CESE considera que está a surgir na sociedade civil, gradualmente, a reconhecer a necessidade de alterar os padrões de desenvolvimento e de se orientar para uma produção e consumo genuinamente sustentáveis, ainda que não haja disponibilidade equivalente para aceitar, no plano pessoal, alterações coerentes de comportamento e de estilo de vida. Apoiar esta consciencialização exige que se advoguem novas prioridades no mercado — uma parceria entre consumidores e produtores. Os consumidores esperam uma orientação da indústria e do governo, a indústria necessita da garantia do apoio dos consumidores e de incentivos de mercado selectivos e bem precisos, o governo espera da sociedade civil mandato

para novas iniciativas de sustentabilidade. O CESE insta com a Comissão Europeia para que aumente os seus esforços no sentido de conseguir uma estratégia de sustentabilidade num mundo onde a produção e o consumo insustentáveis podem vir a revelar-se como dois dos elementos mais tóxicos para o ambiente ⁽¹⁾ ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Conclusão extraída do documento *Opção verde: Que opção?*, que é um programa de investigação do Conselho Nacional dos Consumidores do RU, publicado em Julho de 2003.

⁽²⁾ *Políticas de consumo sustentável*, Setembro de 2003, Comissão do Desenvolvimento Sustentável do RU.

Bruxelas, 10 de Dezembro de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros sobre os solventes de extracção utilizados no fabrico de géneros alimentícios e dos respectivos ingredientes»

(COM(2003) 467 final — 2003/0181 (COD))

(2004/C 80/12)

Em 9 de Setembro de 2003, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente emitiu parecer em 13 de Novembro de 2003 sendo relator J. Donnelly.

O Comité adoptou na 404.ª reunião plenária de 10 e 11 de Dezembro de 2003 (sessão de 10 de Dezembro) por 109 votos a favor e 1 voto contra, com 2 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. O objectivo da presente proposta consiste em proceder a uma codificação da Directiva 88/344/CEE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Junho de 1988, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros sobre os solventes de extracção utilizados no fabrico de géneros alimentícios e dos respectivos ingredientes. A nova directiva substituirá os diversos actos nela integrados. A presente proposta preserva integralmente o conteúdo dos actos codificados, limitando-se a reuni-los e apenas com as alterações formais exigidas pelo próprio processo de codificação.

1.2. O Comité considera muito útil que todos os textos estejam integrados num regulamento. No contexto da «Europa dos Cidadãos», também o Comité, tal como a Comissão, atribui grande importância à simplificação e à clareza do direito comunitário, tornando-o mais acessível e compreensível para o cidadão, facultando-lhe novas possibilidades e reconhecendo-lhe direitos específicos que pode invocar a seu favor.

Foi assegurado ao Comité que esta compilação de normas não contém qualquer alteração de conteúdo, tendo apenas o propósito de apresentar o direito comunitário de forma clara e transparente. O Comité apoia totalmente esse objectivo e, perante as referidas garantias, acolhe favoravelmente a proposta em apreço.

Bruxelas, 10 de Dezembro de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.º 1696/71 que estabelece a organização comum de mercado no sector do lúpulo»

(COM(2003) 562 final — 2003/0216 (CNS))

(2004/C 80/13)

Em 7 de Outubro de 2003, o Conselho decidiu, em conformidade com o n.º 2, terceiro parágrafo, do artigo 37.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Em 28 de Outubro de 2003, a Mesa do Comité incumbiu a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente de emitir parecer.

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu nomeou na 404.ª reunião plenária de 10 e 11 de Dezembro de 2003 (sessão de 11 de Dezembro) Adalbert Kienle relator-geral e adoptou, por unanimidade, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. O lúpulo é hoje cultivado em 8 Estados-Membros da União Europeia e constitui tradicionalmente uma forte cultura de exportação, orientada para o mercado mundial. A área total de cultivo é de aproximadamente 22 700 hectares, a que corresponde uma produção de cerca de 35 000 toneladas.

1.2. A produção mundial totaliza 92 000 toneladas, da qual aproximadamente 40 % cabem à União Europeia. Outros importantes países produtores de lúpulo são os EUA, a China e a República Checa.

2. Síntese da proposta da Comissão

2.1. A proposta da Comissão tem por objectivo prorrogar, até à colheita de 2004, a aplicação das disposições relativas quer à organização comum de mercado no sector do lúpulo, quer às medidas especiais temporárias (pousio e arranque). Ao mesmo tempo, a Comissão indica que apresentará um relatório acompanhado de propostas de regulamento sobre a organi-

zação comum de mercado no sector do lúpulo, que deverão entrar em vigor a partir de 2005.

3. Observações na generalidade

3.1. O Comité Económico e Social Europeu acolhe com satisfação a proposta, apresentada pela Comissão em 25 de Setembro de 2003, de prorrogação da organização de mercado do lúpulo, incluindo das medidas especiais, até à colheita de 2004.

4. Outros aspectos

4.1. Em 30 de Setembro de 2003, a Comissão apresentou o relatório e as linhas orientadoras da futura organização comum de mercado no sector do lúpulo. A avaliação da Comissão é positiva quanto à actual organização comum de mercado no sector do lúpulo. O CESE vê nisso um reforço da posição que tem defendido em pareceres anteriores, ao mesmo tempo que espera que a reforma, à semelhança da reforma agrária de 26 de Junho de 2003 (Decisões de Luxemburgo), se baseie essencialmente numa dissociação parcial das ajudas relativamente à produção, tendo especialmente em conta os agrupamentos de produtores.

Bruxelas, 11 de Dezembro de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão para uma estratégia temática de prevenção e reciclagem de resíduos»

(COM(2003) 301 final)

(2004/C 80/14)

Em 28 de Maio de 2003, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a comunicação supramencionada.

A Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, incumbida da preparação dos trabalhos correspondentes, emitiu parecer em 14 de Novembro de 2003, sendo relator Stéphane Buffetaut.

Na 404.^a reunião plenária de 10 e 11 de Dezembro de 2003 (sessão de 11 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 29 votos a favor e 3 votos contra, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. A problemática da prevenção, da reciclagem, das várias formas de valorização e da eliminação dos resíduos conta-se entre as questões fundamentais para o desenvolvimento sustentável da UE. É por esta razão que a Comissão pretende definir, no âmbito do sexto programa de acção em matéria de ambiente, uma estratégia temática de prevenção e reciclagem de resíduos, cuja quantidade continua a aumentar apesar das políticas de prevenção e de valorização conduzidas desde há anos. Acresce que a adesão de dez novos Estados-Membros à União Europeia só agravará o problema.

1.2. A produção total de resíduos na UE é de cerca de 1,3 mil milhões de toneladas por ano, ou seja, 3,5 toneladas por habitante por ano, sem incluir os resíduos agrícolas. Segundo dados publicados pela Agência Europeia do Ambiente (AEA), a vasta maioria dos resíduos produzidos na UE insere-se em cinco fluxos principais: resíduos industriais (26 %), escórias da indústria mineira e resultantes da exploração de pedreiras (29 %) ⁽¹⁾, resíduos da construção civil e demolição (22 %), resíduos sólidos urbanos (14 %) e resíduos agrícolas e silvícolas, num montante difícil de quantificar. Cerca de 2 % destes resíduos, ou seja, 27 milhões de toneladas, são perigosos.

1.3. Foi registado que a quantidade total de resíduos continua a aumentar. No entanto, sempre que foi introduzida uma política sectorial de base voluntária (como p. ex., para os resíduos de embalagem na Alemanha) assistiu-se a uma diminuição de certos resíduos específicos, se bem que insuficiente para inverter a tendência geral. Algum optimismo advém do progresso alcançado na dissociação entre a produção de resíduos e o crescimento económico, sendo que a produção de resíduos aumenta menos rapidamente do que o crescimento económico ⁽²⁾.

1.4. A relação entre a produção de resíduos e o seu impacto ambiental é complexa e depende de vários factores, incluindo a natureza e a composição dos tipos de resíduos em questão. A avaliação do custo económico do impacto ambiental é dificultada pela falta de métodos adequados para traduzir esse impacto em termos monetários. Torna-se assim extremamente difícil fazer uma estimativa dos custos ambientais.

1.5. Os procedimentos de controlo e relacionados com a diversidade de realização dos princípios gerais comuns necessários para garantir um nível elevado de protecção do ambiente e da saúde humana em toda a UE são de aplicação desde a adopção da directiva-quadro sobre os resíduos de 1975 e da directiva de 1991 sobre os resíduos perigosos. Mas para avaliar o impacto real das legislações vigentes seria necessário dispor de estatísticas e de dados recolhidos segundo critérios uniformes e simples, permitindo comparações pertinentes e fiáveis. Neste domínio importa intensificar os esforços para a obtenção de dados estatísticos mais seguros. Do mesmo modo, conviria estabelecer um catálogo das melhores práticas desenvolvidas pelas autarquias locais na Europa.

1.6. Mau grado os progressos realizados na redução do impacto do tratamento dos resíduos no ambiente graças à aplicação das normas comunitárias e nacionais, continua a haver problemas consideráveis, em particular no que respeita à transposição e à aplicação a nível nacional da legislação comunitária em matéria de resíduos. Esta questão poderá tornar-se ainda mais premente quando os futuros Estados-Membros tiverem de transpor o acervo comunitário no domínio do ambiente para as suas legislações nacionais. Com efeito, o legado dos antigos regimes comunistas é muitas vezes catastrófico e os atrasos são consideráveis.

⁽¹⁾ Cf. parecer sobre a «Gestão dos resíduos das indústrias extractivas».

⁽²⁾ Agência Europeia do Ambiente, 2002: Sinais ambientais 2002 — Aferição do milénio, relatório de avaliação ambiental n.º 9, Copenhaga: Agência Europeia do Ambiente, capítulo 12, pp. 100-105.

2. Síntese da proposta

2.1. A comunicação da Comissão marca o início de uma ampla consulta dos implicados a fim de recolher os seus pontos de vista sobre as opções estratégicas apresentadas na comunicação. Essas opções referem-se nomeadamente às formas de prevenir a produção de resíduos, de reduzir a exploração dos recursos e de conceber o melhor possível sistemas de reciclagem adaptados a certos tipos de resíduos. A estratégia da Comissão visa igualmente avaliar os progressos alcançados até à data pela política comunitária em matéria de resíduos e a determinar quais os domínios que devem ainda realizar progressos suplementares.

2.2. A comunicação em apreço inscreve-se no quadro de uma revisão pela Comissão da sua estratégia no domínio da produção e do consumo sustentáveis. A presente comunicação alia-se à comunicação sobre a política integrada de produtos ⁽¹⁾ e à futura comunicação sobre a exploração sustentável dos recursos naturais.

2.3. A comunicação reconhece que importa tanto definir objectivos de prevenção dos resíduos como prever medidas que tornem possível a realização efectiva desses objectivos. No essencial, a comunicação convida os interessados a fazer as suas observações quanto à viabilidade de certas medidas de prevenção, como por exemplo os planos de prevenção dos resíduos, a introdução de modos de produção geradores de poucos resíduos e a utilização a nível da UE das melhores práticas identificadas a nível nacional.

2.4. Através do presente documento, a Comissão interroga-se quanto à pertinência de reconsiderar a definição dos resíduos, examinando os prós e os contras. É óbvio que a definição do carácter e do conteúdo das futuras opções estratégicas depende dessa definição. Em qualquer dos casos, os operadores, os intervenientes económicos e os consumidores necessitam de segurança e de estabilidade jurídica. Qualquer alteração da definição de resíduos terá repercussões importantes.

2.5. A comunicação considera que é possível melhorar a política de reciclagem sob vários aspectos com vista a contribuir para a resolução do problema dos resíduos na UE. A Comissão analisa em particular questões como a definição de objectivos de reciclagem baseados nos materiais, nos custos elevados da reciclagem e nas formas de tornar a reciclagem menos onerosa, mais simples e mais limpa.

3. Observações na generalidade

3.1. O CESE apoia os esforços da Comissão na elaboração e aplicação de um amplo conjunto de opções estratégicas para

a resolução do importante problema do aumento da produção de resíduos na UE.

3.2. O Comité congratula-se pelo facto de a proposta da Comissão se inscrever na linha das conclusões do Conselho de Gotemburgo (Junho de 2001), do objectivo do sexto programa de acção comunitário em matéria de ambiente (Julho de 2002) e do plano de execução da Agenda 21 da Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável de Joanesburgo (Setembro de 2002). Lamenta porém que, na proposta, a Comissão não defina objectivos ambientais específicos. Uma estratégia deve servir para desenvolver meios para a execução de objectivos considerados essenciais. O Comité considera, pois, problemático que os objectivos de prevenção de resíduos sejam definidos apenas durante ou mesmo após o debate sobre a estratégia organizado pela Comissão, o que reduz algum tanto as perspectivas.

3.3. O CESE concorda com o âmbito de aplicação da estratégia e considera que este deveria estar em sintonia com as orientações da OCDE ⁽²⁾ neste domínio. O Comité aplaude igualmente a intenção de lançar um debate para definir prioridades na prevenção e no tratamento de resíduos, sem excluir à partida qualquer forma de valorização.

3.4. No entender do Comité, a Comissão deve velar por que esta estratégia reforce efectivamente a regulamentação em matéria de ambiente e de saúde na UE, assim como os níveis de controlo aplicáveis à reciclagem, sem, todavia, impedir o seu desenvolvimento dado que estas regras são muitas vezes menos rigorosas do que as normas aplicadas aos principais modos de eliminação (deposição em aterros e incineração). Caso contrário, a estratégia levará a que se opte cada vez mais pelos modos de eliminação de resíduos sujeitos aos controlos menos severos, o que pode aumentar os riscos para o ambiente. Isso é tanto mais importante dado que as técnicas de reciclagem recorrem ainda, em grande medida, a trabalho manual, em que os operadores estão mais expostos a riscos de segurança, de saúde e de higiene. A este propósito, seria desejável que se previssem instrumentos adequados de incentivo ao desenvolvimento das tecnologias específicas para a protecção da saúde pública e do ambiente.

3.5. A estratégia centra-se na prevenção e na reciclagem, e como tal não analisa outras formas de revalorização, que são mencionadas apenas a título secundário. É o caso, nomeadamente, da compostagem e da valorização energética. O CESE entende que qualquer futura estratégia da UE em matéria de resíduos deve estudar todas as formas viáveis de valorização tendo em conta os imperativos ecológicos, as condições económicas e energéticas e os factores geográficos.

(1) COM(2003) 302 final.

(2) OECD, ENV/EPOC/PPC(2000) 5/Final: Prevenção Estratégica de Resíduos: Manual de Referência da OCDE, Agosto de 2000.

3.6. O Comité está ciente da complexidade de avaliar em termos económicos os custos ambientais da produção de resíduos, mas defende que na elaboração de uma estratégia futura neste domínio a Comissão deve ter em mente a relação entre os custos e as vantagens das medidas estratégicas a adoptar e averiguar se as opções estratégicas escolhidas podem efectivamente ser aplicadas a todo o território da UE. O Comité chama a atenção, por conseguinte, para a necessidade permanente de assegurar uma aplicação homogénea e eficaz da legislação em matéria de resíduos em todos os Estados-Membros, independentemente das opções estratégicas que venham a ser adoptadas. É necessário, em especial, harmonizar a própria definição de resíduos, hoje discrepante entre os vários Estados-Membros quanto à sua aplicação.

3.7. O Comité acolhe favoravelmente a opção proposta pela comunicação para encorajar a recolha selectiva e a prevenção quantitativa dos resíduos, que consiste em introduzir sistemas de tarificação (sistemas «Pay-As-Throw») já aplicados em alguns Estados-Membros. Estes sistemas prevêem taxas proporcionais ao volume ou ao peso dos resíduos, aplicáveis essencialmente aos resíduos domésticos e aos outros resíduos urbanos sólidos, como os do comércio retalhista e das pequenas e médias empresas.

3.8. Para pôr em prática uma estratégia em matéria de resíduos é essencial dispor de uma definição adequada do conceito «resíduos» que torne possível a todas as partes envolvidas o seu tratamento eficaz e racional. A actual definição remonta a 1976, altura em que o tratamento de resíduos ocorria por métodos totalmente diversos dos hoje praticados. A actual definição dificulta a reutilização e a reciclagem de detritos em inúmeros casos, como, por exemplo, o tratamento de resíduos em que se conjugam várias regras comunitárias. O CESE aplaude, por conseguinte, a proposta feita pela Comissão na sua comunicação de lançar um debate sobre a questão e, em particular, de reexaminar a definição para se saber quando são formados resíduos e quando estes deixam de sê-lo. Isto também pode ser interessante na altura em que se pondera introduzir uma nova categoria, a dos chamados «detritos», que tornará possível a utilização eficaz daquilo que agora classificamos como resíduos.

4. Observações na especialidade

4.1. No que toca ao âmbito de aplicação da estratégia, a comunicação procura, de um modo geral, promover quer a prevenção quer a reciclagem, o que merece o apoio do CESE. Todavia, se a necessidade de incentivar a prevenção é evidente, a promoção da reciclagem é por vezes apresentada de forma simplista. No entender do Comité, a reciclagem não é sempre sinónima de um elevado nível de protecção do ambiente, nem constitui sempre o melhor modo de tratamento dos resíduos. É por esse motivo que a estratégia de reciclagem deve orientar-se sobretudo para a promoção de formas de reciclagem orientadas (nomeadamente por factores ambientais, económicos e sociais), ou seja, conformes aos princípios do desenvolvimento sustentável.

4.2. No que toca à prevenção dos resíduos, o CESE recomenda que a estratégia:

- inclua objectivos tanto quantitativos como qualitativos, tendo em conta a posição anteriormente expressa pelo Parlamento e pelo Conselho quanto aos fluxos de resíduos prioritários, as reivindicações do 6.º PAA e as experiências nacionais em matéria de prevenção de resíduos;
- promova a adopção de medidas de regulação e de incentivos económicos à redução do volume de resíduos produzidos;
- estimule o desenvolvimento e a adopção de tecnologias e de produtos «limpos»;
- encoraje a redução da produção de resíduos e a reutilização dos materiais e produtos com real utilidade (como por exemplo, garrafas de vidro).

4.3. Quanto à reciclagem dos resíduos, o CESE considera que a estratégia deve:

- permitir um aumento da quantidade dos materiais reciclados utilizados em todos os produtos definindo objectivos e incentivos claros. Isso pode ser conseguido através de uma maior promoção do lançamento de fileiras de reciclagem sempre que os mecanismos do mercado não sejam suficientes;
- identificar formas de suprimir os entraves à competitividade do sector da reciclagem através da melhoria das condições do mercado dos materiais reciclados, sem criar distorções de concorrência indevidas;
- estimular a recolha selectiva e a compostagem de alta qualidade dos resíduos biodegradáveis para a recuperação de energia;
- diminuir a transferência de resíduos transfronteiriça quando seja desproporcionada ou excessiva ou devida ao *dumping* ecológico;
- tirar o máximo proveito das várias formas de informação dos cidadãos sobre as medidas que estes podem tomar para reduzir e reciclar os resíduos e sobre o impacto que essas medidas estão a ter.

4.4. O Comité considera as «licenças negociáveis» uma nova solução muito interessante, na medida em que a Comissão contempla, pela primeira vez, a instauração desse tipo de mecanismos para acompanhar o desenvolvimento da reciclagem. O CESE entende que um estudo e um primeiro balanço sobre esse mecanismo, em aplicação no Reino Unido, poderá fornecer informações preciosas quanto aos benefícios e aos riscos a evitar na aplicação de um tal sistema e que um estudo aprofundado sobre esta técnica poderá contribuir para compreender qual a melhor forma de a aplicar.

4.5. O Comité defende a aplicação de normas uniformes em matéria de reciclagem, e em particular a aplicação da Directiva relativa à prevenção e controlo integrados da poluição (IPPC), em todo o sector dos resíduos. Actualmente, uma grande parte dos modos de tratamento dos resíduos são excluídos à partida do âmbito de aplicação dos documentos de referência sobre as melhores técnicas disponíveis (BREF), pelo que não cabem na definição das «Melhores Técnicas Disponíveis» (MTD), nomeadamente no que respeita à compostagem.

4.6. O CESE dá o seu apoio à revisão dos Anexos IIA e IIB da directiva-quadro sobre os resíduos a fim de permitir uma revisão da definição das operações de valorização e de eliminação.

4.7. Quanto à alteração da definição de valorização energética (p. 41): o Comité concorda com a proposta da Comissão de rever a definição de valorização energética no quadro de uma reflexão sobre determinados aspectos da Directiva 75/442/CEE do Conselho, contanto que a valorização energética seja adequadamente reconhecida como modo de valorização (e não de eliminação) em todos os casos em que a energia

produzida quer por incineração quer por co-incineração seja efectivamente valorizada e utilizada.

4.8. O Comité julga oportuna a estratégia da Comissão. Considera que a questão da prevenção e do tratamento de resíduos é um tema fundamental que deve ser tratado sem apriorismos ideológicos e com um espírito aberto quanto aos modos de tratamento e à sua hierarquização. O CESE salienta que as dificuldades detectadas no desenvolvimento da reciclagem se devem essencialmente a problemas de custo, a uma tecnologia insuficiente que prejudica a qualidade do produto reciclado e à insuficiência do mercado dos produtos reciclados, muito pouco competitivo; se, por um lado, esta situação não pode deixar de levar à promoção da investigação e do desenvolvimento de tecnologias mais competitivas, por outro lado, suscita a questão da internalização dos custos ambientais.

O Comité destaca, por último, que a Comissão, sem verdadeiramente colocar questões como fora o caso no quadro do Livro Verde, apela aos comentários, às reflexões e aos intercâmbios de experiência nos domínios que analisa. É de louvar esta abordagem participativa dirigida aos agentes do sector e aos cidadãos em geral.

Bruxelas, 11 de Dezembro de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social Europeu: Uma Estratégia Europeia de Ambiente e Saúde»

(COM(2003) 338 final)

(2004/C 80/15)

Em 12 de Junho de 2003, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a comunicação supramencionada.

A Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 13 de Novembro de 2003, sendo relator E. Ehnmark.

Na 404.^a reunião plenária, realizada em 10 e 11 de Dezembro de 2003 (sessão de 10 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 114 votos a favor, 2 votos contra e 2 abstenções, o presente parecer.

1. Síntese do parecer

1.1. As questões de saúde associadas ao ambiente merecem cada vez maior atenção ao nível local, nacional e comunitário, o que não deixa de ser lógico. Graças à melhor compreensão dos riscos imputáveis ao ambiente será possível obter maior apoio político para medidas concretas. Até aqui as questões de saúde associadas ao ambiente eram tratadas sobretudo ao nível nacional e local, mas agora está na hora de a UE entrar em acção.

1.2. Com a sua comunicação sobre ambiente e saúde, a Comissão Europeia lançou uma iniciativa fundamental e de grande alcance. É dúplice o seu objectivo: criar uma base de consulta e traçar um plano de acção que será apresentado na Primavera de 2004. As crianças formam o grupo prioritário do primeiro plano de acção de seis anos.

1.3. O CESE só pode aplaudir esta nova iniciativa, que surge no momento oportuno, pouco antes do alargamento da UE e em sintonia com novas iniciativas da OMS e com a realização dos objectivos definidos na Cimeira sobre Desenvolvimento Sustentável de Joanesburgo. A Comissão dá, na realidade, um exemplo muito concreto de práticas políticas em prol do desenvolvimento sustentável.

1.4. A comunicação suscita igualmente uma série de questões que importa resolver antes de ser apresentado o plano de acção. Não é, por exemplo, claro até que ponto esta nova iniciativa se coaduna com outras iniciativas da Comissão, nomeadamente em matéria de saúde pública, ou com diversas questões ligadas ao ambiente. A Comissão não esclarece tampouco como tenciona assegurar a necessária coordenação entre as várias políticas.

1.5. O CESE deplora que a comunicação não procure definir objectivos mais específicos para a nova iniciativa. Convida, pois, a Comissão a adoptar objectivos periódicos, com um carácter idêntico aos bem conhecidos «objectivos do milénio» para os países em vias de desenvolvimento. Tais objectivos, por mais vagos que sejam, constituem pelo menos uma base muito útil para a avaliação e o acompanhamento.

1.6. O CESE concorda com a lista de prioridades para a saúde infantil, mas salienta que muito em breve poderá ser necessário aduzir-lhe a questão da obesidade infantil.

1.7. O CESE congratula-se com o facto de a Comissão prever uma ampla consulta neste contexto, mas lamenta que o período de consulta previsto seja relativamente curto. Gostaríamos ainda de assinalar que, visto as crianças serem as crianças a ter prioridade durante os primeiros seis anos, a Comissão deveria procurar desenvolver, em cooperação com as autoridades nacionais, formas de informação, de consulta e de contacto com as instituições e os profissionais que trabalham com crianças e, se possível, com os pais. Esta iniciativa poderia ser assim um exemplo inequívoco de como uma acção ao nível comunitário acaba por ter vantagens tangíveis «no terreno».

2. Uma iniciativa a longo prazo

2.1. A interacção entre o ambiente e a saúde é agora uma realidade indiscutível. As notícias alarmantes transmitidas pelos meios de comunicação social aumentam a consciência do problema mas, ao mesmo tempo, geram nas pessoas uma inquietação crescente em relação às consequências negativas para a saúde dos efeitos nocivos de um ambiente poluído e degradado. As questões de saúde associadas ao ambiente têm vindo a adquirir, sucessivamente nos vários países, uma importância cada vez maior, também ao nível político. A Comissão Europeia apresenta agora um documento que lança uma acção de grande escala com incidência nas questões de saúde associadas ao ambiente. Na sua nova comunicação a Comissão procura reagir à apreensão crescente e demonstrar, simultaneamente, que a UE poderá imprimir um ímpeto decisivo às acções que têm por finalidade reduzir a longo prazo as doenças imputáveis a factores ambientais. Pretende-se dedicar especial atenção aos grupos mais vulneráveis da sociedade e muito particularmente às crianças. Dar-se-á também atenção especial aos grupos mais vulneráveis da sociedade, em particular as crianças.

2.2. O CESE saúda a iniciativa da Comissão de abordar exaustivamente as questões de saúde associadas ao ambiente. Existe já uma profusão de programas e de medidas que se ocupam, total ou parcialmente, destas questões, mas que oferecem uma imagem fragmentada sem coordenação nem consolidação global. Esta nova iniciativa é, pois, muito oportuna e adequada. Igualmente importante é o facto de estas questões terem, na sua grande maioria, um carácter transfronteiras e não meramente nacional ou regional. A iniciativa chegou no momento ideal. Estão reunidas as condições para uma boa adesão a medidas concretas destinadas a minorar as patologias associadas ao ambiente. Os dez novos Estados-Membros terão, logo desde o início, a possibilidade de influir com pleno direito na configuração da estratégia e de participar na sua aplicação. Numa situação em que não raramente se questiona o valor acrescentado da cooperação da UE, uma ampla iniciativa no domínio do ambiente e da saúde presta-se perfeitamente para convencer os cépticos de que esse valor é real.

2.3. A presente comunicação servirá de base a uma ampla consulta sobre prioridades e acções concretas, antes de ser apresentada a proposta final de estratégia na Primavera de 2004. A presente estratégia será gradual no seu âmbito e será executada por ciclos de seis anos. Assentará em cinco factores-chave e será designada por SCALE, o acrónimo de *Science* por se basear na ciência, de *Children* por se dirigir às crianças, de *Awareness* por almejar a sensibilização da opinião pública, *Legal instruments*, por utilizar instrumentos jurídicos e *Evaluation* por prever uma avaliação contínua. O primeiro ciclo, 2004-2010, incidirá em quatro aspectos da saúde: (i) doenças respiratórias infantis, asma, alergias, (ii) problemas do foro neurológico, (iii) cancro infantil e (iv) efeitos de desregulação endócrina.

2.4. A proposta de concentrar o primeiro ciclo de seis anos nas doenças infantis imputáveis ao ambiente é sensata e acertada. Só que o conhecimento sobre os efeitos a longo prazo nos seres humanos das alterações climáticas e da degradação ambiental é ainda muito incipiente. Nos últimos quinze anos foram utilizadas várias centenas de novas substâncias químicas. Nos adultos encontra-se actualmente uma centena de substâncias químicas a que gerações anteriores nunca estiveram expostas. O que isso significa na perspectiva de uma vida inteira, e mais ainda numa perspectiva que abranja toda uma geração, é ainda um tanto nebuloso mas bastante preocupante. Também nesta óptica, é absolutamente lógico dar prioridade às crianças.

2.5. A Comissão salienta na sua comunicação que não são poucas as lacunas que existem ainda relativamente à interacção entre ambiente e saúde, sobretudo na categoria das crianças. Porém, a existência de lacunas no conhecimento de um certo campo não deve implicar que se fique de braços cruzados noutros campos. A Comissão procurou contornar este problema pondo em evidência quatro factores patológicos ao nível da saúde infantil e de patologias infantis associadas ao ambiente. É uma orientação inteligente que responde além disso à necessidade de definir o mais rapidamente possível as novas acções a empreender.

3. Para uma estratégia global de desenvolvimento sustentável

3.1. A iniciativa da Comissão de abordar exaustivamente as questões de saúde associadas ao ambiente pode ser considerada também como uma etapa na análise de novos aspectos da estratégia global de desenvolvimento sustentável. As decisões adoptadas pelo Conselho Europeu de Gotemburgo, em 2001, promoveram o desenvolvimento sustentável à categoria de objectivo transversal para o desenvolvimento da UE. É certo que a estratégia só teve êxito parcial na prática política da UE, mas adquiriu extraordinária importância como fio condutor e como uma inequívoca chamada de atenção para a necessidade de equilibrar os factores económicos, sociais e ambientais na adopção de medidas concretas. O conceito de «desenvolvimento sustentável» possui, além disso, uma nítida dimensão de longo prazo. Trata-se, com efeito, de assumir responsabilidades no sentido de evitar que as gerações futuras tenham menos oportunidades para organizar a sua vida do que a geração actual.

3.2. A Comissão tem-se esforçado, especialmente no ano em curso, por concretizar a estratégia de desenvolvimento sustentável em paralelo com os preparativos para a sua revisão. A comunicação sobre ambiente e saúde será vista nesta óptica, ou seja, como uma das muitas projecções da visão de desenvolvimento sustentável propagada no território da UE. As comunicações sobre o uso de tecnologias ambientais e sobre uma política integrada relativa aos produtos são outros exemplos recentes. Tem sido difícil transmitir o conceito de desenvolvimento sustentável a uma larga faixa de cidadãos dos Estados-Membros. Este é visto frequentemente como um conceito bastante vago e algo utópico. Com a comunicação sobre ambiente e saúde, a Comissão procura aclarar uma parte do sentido implícito neste conceito.

3.3. Esta comunicação também pode ser interpretada como a sequência dada pela UE à Conferência das Nações Unidas sobre o desenvolvimento sustentável realizada em Joanesburgo em Agosto e Setembro de 2002. As questões de ambiente e saúde ocuparam um espaço considerável na agenda desta conferência e foram tratadas com grande prioridade.

4. O imperativo de coordenar as actividades da UE

4.1. A nova iniciativa da Comissão merece um acolhimento favorável. A abordagem é a melhor e o momento o mais adequado. Agora a questão é saber de que forma esta iniciativa se articulará com outras acções em matéria de saúde. Convém recordar aqui que a relação entre ambiente e saúde foi tratada no âmbito de um certo número de outros programas e actividades também fundamentais. O sexto programa de acção comunitária em matéria de ambiente contém diversas observações sobre a necessidade de reduzir os riscos para a saúde causados pelo ambiente. O grande programa de saúde pública da UE (para o período de 2003 a 2008) dedica especial atenção às medidas destinadas a reduzir os riscos para a saúde

imputáveis ao ambiente e a factores ambientais. No sexto programa-quadro de investigação e desenvolvimento há um capítulo consagrado às actividades de investigação centradas no ambiente e na saúde. A nova política em matéria de substâncias químicas oferece melhores condições para seguir melhor a exposição dos seres humanos a substâncias químicas, também durante um período mais longo, e poderá ser uma boa base de trabalho para os actores interessados.

4.2. Na Europa, a Organização Mundial de Saúde (OMS) lançou um programa específico consagrado às questões de saúde associadas ao ambiente com uma declaração aprovada, em 1989, pelos ministros europeus do Ambiente e da Saúde. Os trabalhos da OMS neste âmbito foram prosseguidos com reuniões de ministros em condições análogas em Helsínquia, em 1994 e em Londres, em 1999. Estas reuniões terão seguimento em Budapeste, na Primavera de 2004. A comunicação em apreço deve ser igualmente vista como um contributo da UE para a Conferência de Budapeste.

4.3. Existe, pelas razões atrás expostas, uma necessidade manifesta de coordenar e consolidar as políticas comunitárias de ambiente e saúde. Ora, a presente comunicação não dá qualquer orientação sobre a maneira como a Comissão pensa resolver o problema de coordenação entre as várias iniciativas e os vários programas. O CESE lamenta que tal não tenha acontecido. O CESE parte do princípio de que a futura proposta de estratégia fornecerá estatísticas relevantes e outros dados elementares que sirvam de fundamento a propostas concretas. O CESE pensa que seria natural considerar o programa de saúde pública como uma iniciativa transversal para elevar a qualidade da saúde pública na UE e a nova iniciativa de ambiente e saúde como uma abordagem mais aprofundada e mais específica dentro de uma acção mais ampla de promoção da saúde. Talvez mais importante do que a solução que será escolhida seja explicar como funcionará exactamente a coordenação.

5. Um amontoar de necessidades

5.1. O amontoar de necessidades no âmbito do ambiente e da saúde e as inúmeras medidas que é preciso adoptar para lhes fazer tornam a definição de prioridades obviamente difícil. Na sua abordagem, a Comissão sublinha que o valor acrescentado da nova estratégia e do plano de acção reside no facto de se concentrarem num número limitado de objectivos e no recurso activo à investigação actual e futura. Todavia, esta limitação não pode ser considerada assim sem mais nem menos como o novo valor acrescentado iniciativa. Seria preferível anunciar expressamente o propósito de criar as condições para a necessária coordenação entre as medidas e os programas. Na opinião do Comité, haverá que aclarar devidamente a questão do valor acrescentado da futura estratégia.

5.2. Um dos pontos fracos da comunicação é a parcimónia no fornecimento de dados de base indispensáveis para definir prioridades e grupos-alvo. Há hoje na UE, em números redondos, 160 milhões de crianças. O que não falta são estatísticas sobre as condições de saúde e a incidência de doenças. Também não falta material de base proveniente de numerosos Estados-Membros. Teria, por conseguinte, sido muito útil que a Comissão incluísse na sua proposta um elenco completo de dados com ênfase na sua aferição. O CESE parte do princípio de que a futura proposta de estratégia fornecerá estatísticas relevantes e outros dados elementares que servirão de base a propostas concretas. Um tal elenco é, logicamente, muito valioso também com vista ao esperado debate nos Estados-Membros e ao nível local.

5.3. Outra lacuna na comunicação é que, para além de algumas observações gerais, parece ser difícil indicar objectivos para o futuro plano de acção. O CESE está plenamente consciente de que não é fácil estabelecer objectivos mais concretos para os trabalhos num domínio tão problemático como o do ambiente e da saúde, pelo que evocaria neste contexto os chamados «objectivos do milénio» que têm sido por várias vezes ponto de referência no planeamento e na avaliação do desenvolvimento e das ajudas ao desenvolvimento. No seu entender, a Comissão deveria apurar se é possível estabelecer objectivos para o ambiente e a saúde utilizando o modelo dos «objectivos do milénio», ou seja, procurar indicar em termos relativos as melhorias que terão de ser visíveis no fim do primeiro ciclo de seis anos e o tipo de redução na incidência de determinadas patologias nas crianças e em certas faixas etárias.

5.4. O CESE espera que seja viável estabelecer objectivos do tipo «milénio», designadamente, para novos casos de asma e de alergias. Tratando-se de outras doenças infantis, como o cancro infantil, será indubitavelmente mais difícil estabelecer objectivos evolutivos. Nas questões de saúde associadas ao ambiente não se trata unicamente de reduzir o número de novos casos patológicos, mas também de prevenir doenças a longo prazo minorando os factores de risco mais ingentes, como a presença de metais pesados na água e no ar. Também aqui deveria ser possível definir metas. Naturalmente os objectivos do tipo «milénio» terão de ter efeito a longo prazo com um alcance de, pelo menos, seis a sete anos ou melhor ainda de dez a quinze anos. O programa não terá credibilidade se não se especificar devidamente objectivos e critérios para medir os efeitos produzidos.

5.5. Na concepção da nova estratégia e do novo plano de acção predomina a ideia de que é possível centrar a atenção nas crianças como grupo destinatário sem focar outros grupos-alvo. Ora, tal não é obviamente possível, visto haver várias medidas dirigidas a crianças que afectam manifestamente certos grupos de adultos.

5.6. Conforme realça o Conselho nas suas conclusões sobre a comunicação da Comissão, não se deveria pôr em prática uma estratégia global em matéria de ambiente e saúde sem ter em conta as determinantes socioeconómicas da saúde ambiental.

6. Ampla concertação entre as partes envolvidas

6.1. O CESE acolhe favoravelmente a ideia de uma participação ampla e de longo alcance das várias partes na concepção e na aplicação da estratégia e do plano de acção. Cabe aqui aos parceiros sociais e à sociedade civil organizada uma missão muito clara e importante, a de prestarem a sua colaboração activa neste sentido. O CESE aplaude a clara definição de prioridades da Comissão neste contexto, mas gostaria de realçar a necessidade de reservar tempo suficiente para as consultas. Doutro modo, corre-se o risco de uma iniciativa tão louvável redundar em decepção.

6.2. É muito importante que os novos Estados-Membros e os países candidatos participem no planeamento e na aplicação da estratégia. Deve-se dizer que a Comissão tem, desde o início, estimulado a participação activa dos actores interessados destes países, onde tem havido realmente melhorias muito significativas e dignas de realce ao nível das emissões de partículas, enxofre e dióxido de enxofre. Embora estas melhorias se devam, parcialmente, a reconversões dramáticas — o encerramento de unidades de produção antiquadas, etc. —, temos hoje uma situação em que as diferenças na protecção do ambiente e na política ambiental já não são tão consideráveis como há cinco ou oito anos. Isto quer dizer que os novos Estados-Membros poderão dar, logo desde o início, um contributo muito útil para o planeamento e a aplicação da nova estratégia de ambiente e saúde.

6.3. Os objectivos da nova estratégia trazem a lume certas questões a respeito dos recursos e do apoio financeiro, e não estamos a falar apenas nos novos Estados-Membros. Uma estratégia que não tenha em conta as implicações financeiras perderá depressa o seu interesse. O CESE depreende que a nova estratégia irá esclarecer a questão da afectação de recursos para a sua execução e que analisará igualmente as possibilidades de apoio aos novos Estados-Membros.

6.4. A legislação é, evidentemente, um dos instrumentos de aplicação da estratégia. Embora a questão do ambiente e da saúde tenha de ser tratada ao nível comunitário, nacional, regional e local, a comunicação não aborda expressamente a repartição de competências. Importaria, pois, especificar, dentro do possível, que responsabilidades cabem a que nível. Neste contexto, o CESE tem esperança de que a Comissão institua um comité consultivo permanente incumbido de desenvolver e avaliar a estratégia.

6.5. O novo programa em matéria de ambiente e saúde colocará exigências organizativas específicas à participação dos diversos interesses no planeamento e na aplicação. Até à data, ainda não tinha fora lançado à escala comunitária um programa desta natureza, dirigido exclusivamente às crianças nos primeiros seis anos da sua vigência. O facto de serem as crianças o grupo-alvo abre oportunidades para novas formas de contacto e para novas modalidades de informação e de consulta.

6.6. É crucial determinar como será na prática a participação das partes interessadas no planeamento e na aplicação. Uma coisa é a sua participação no planeamento, outra coisa é a sua participação na aplicação concreta da estratégia. Ainda que diversas organizações tenham dificuldades em desempenhar um papel activo nesta aplicação, é inestimável a sua colaboração nas fases de planeamento, implantação e acompanhamento. Torna-se absolutamente essencial formar a opinião dos cidadãos e poder contar com o seu apoio e empenhamento. Os parceiros sociais e a sociedade civil organizada poderão desempenhar aqui um papel primordial. Isso será, contudo, irrealizável sem uma estratégia com objectivos concretos e operacionais.

7. Medidas de investigação e de avaliação

7.1. A Comissão realça na sua comunicação o imperativo de coordenar as actividades de investigação para se compreender melhor a relação entre ambiente e saúde. O sexto programa-quadro de I&D contém diversas alusões à investigação coordenada. O CESE regista com agrado a conexão que a Comissão estabelece entre os trabalhos concretos para a elaboração da estratégia e o prosseguimento da investigação. Gostaria, no entanto, de salientar que já foram realizadas importantes experiências científicas sobre a interligação entre ambiente e saúde. Conviria, portanto, aproveitar a investigação já realizada e continuar, simultaneamente, a investir em novas pesquisas. Isto pode parecer óbvio, mas com o entusiasmo face à possibilidade de novas pesquisas os resultados da investigação já realizada poderão ser votados ao esquecimento.

7.2. Na opinião do CESE, é absolutamente necessário investigar os riscos para a saúde humana devidos a uma combinação de factores ambientais. Nos decénios anteriores, os debates sobre ambiente e saúde articulavam-se frequentemente em torno de um factor ambiental de cada vez e só muito raramente se analisava os factores que, combinados entre si, podem exacerbar os riscos para a saúde.

7.3. Os trabalhos de investigação e de desenvolvimento requeridos pelo novo plano de acção exigirão, logicamente, mais investigadores, o que, por sua vez, obrigará a intensificar a formação de cientistas. A não existência de pessoal qualificado poderá ser o calcanhar de Aquiles deste novo programa. O CESE espera que o futuro plano de acção tenha este aspecto em linha de conta.

7.4. A comunicação refere o imperativo de avaliar os progressos realizados na aplicação da estratégia. O CESE congratula-se com o facto de a estratégia integrar logo do início esta avaliação, mas recorda que tal só será possível se forem definidos objectivos concretos e mensuráveis, objectivos que poderão servir, simultaneamente, de instrumento de verificação do seu valor acrescentado.

7.5. A nova estratégia e o novo plano de acção serão apresentados na conferência europeia da OMS sobre «O futuro das nossas crianças», que terá lugar em Budapeste em Junho de 2005. O CESE compraz-se com as possibilidades de cooperação com a OMS nas questões de saúde correlacionadas com o ambiente na Europa.

7.6. O CESE recorda, a propósito, que a definição do conceito «ambiente» da OMS é mais ampla do que a dada pela Comissão. A OMS inclui nela factores socioeconómicos, a pobreza, a falta de infra-estruturas e outros, enquanto a Comissão se circunscreve à poluição de natureza química e biológica.

7.7. Até à data têm sido bastante restritas as competências ao nível da saúde atribuídas pelo Tratado à Comissão e à UE, conforme se pode verificar pelos artigos 152.º e 174.º O projecto de tratado constitucional para a UE alarga estas competências e passa a cobrir igualmente as questões de saúde transfronteiras. Tal dará à Comissão a base necessária para o novo programa de ambiente e saúde.

8. Saúde e segurança no trabalho na nova estratégia

8.1. A Comissão afirma que esta estratégia desenvolverá sinergias com a estratégia comunitária em matéria de saúde e segurança no trabalho, mas não aprofunda a questão. A comunicação não analisa, por exemplo, a forma como ou em que domínios se prevê ou se considera possível efeitos de cooperação. O CESE entende que a saúde e a segurança no trabalho são parte integrante do conceito de ambiente e saúde e espera que a estratégia dê mais atenção a esta matéria. A comunicação aflora apenas os problemas relacionados com a saúde e a segurança no trabalho. Trata-se de uma lacuna infeliz, uma vez que pode ficar-se com a impressão de que a saúde e a segurança no trabalho não são, em geral, uma prioridade para a Comissão. Ora, sabe-se que não é assim, já que existe um programa de acção específico em matéria de saúde e segurança no trabalho.

8.2. O CESE sublinha que é graças à protecção da saúde profissional e à relação entre as unidades industriais e as zonas circundantes que têm sido realizadas algumas das iniciativas mais importantes no domínio da protecção do ambiente. Estas iniciativas constituem a base de todos os êxitos legislativos no âmbito da protecção da saúde e do ambiente.

8.3. O CESE apela, por conseguinte, à Comissão que preencha esta lacuna aprofundando o sentido da sua referência muito breve às questões da saúde no trabalho. Poderá assim cobrir todo o tipo de relações entre ambiente e saúde no local de trabalho dentro do contexto global da nova estratégia e das suas prioridades cíclicas. Os parceiros sociais deveriam ser envolvidos inteiramente neste processo logo desde o início.

9. Observações na especialidade

9.1. O CESE acolhe com agrado a referência ao desenvolvimento de uma estratégia temática para a melhoria da qualidade do ar. O programa «Ar limpo para a Europa», com especial incidência no dióxido de azoto e no ozono, servirá de fundamento à revisão da Directiva 1999/30/CE que estabelece valores-limite para as concentrações de dióxido de enxofre, dióxido de azoto e óxidos de azoto, partículas em suspensão e chumbo, até ao fim de 2003. Está prevista a adopção de uma proposta de directiva relativa a metais pesados e hidrocarbonetos poliaromáticos. O CESE recomenda que os esforços para melhorar a qualidade do ar sejam acompanhados por outras iniciativas pertinentes da Comissão. Neste contexto, não se vislumbra que valor acrescentado trará esta estratégia.

9.2. Haverá diferenças consideráveis entre as regiões da UE alargada no que se refere à necessidade de aplicar medidas activas que resultem em melhores condições de saúde. O CESE propõe que se procure apurar, no âmbito da estratégia, que regiões se debatem com problemas mais candentes ao nível dos riscos para a saúde imputáveis ao ambiente e necessitem, por esse motivo, de um tratamento privilegiado no programa de medidas previsto ou em outros programas comunitários conexos. Deve dar-se igualmente prioridade às regiões e aos projectos de que se pode esperar resultados concretos e uma relação favorável entre eficiência e custos.

9.3. A nova política em matéria de substâncias químicas oferecerá instrumentos suplementares capazes de identificar os riscos para a saúde, em particular das crianças. O CESE exorta a Comissão a analisar em que medida a política neste âmbito poderia ser, pelo menos assim se espera, um mecanismo de apoio à estratégia de ambiente e saúde.

9.4. Como as crianças passam grande parte do dia dentro de casa, é preciso que o ambiente interior seja satisfatório (poluição do ar, do ruído, etc.) Ao mesmo tempo, convém salientar que muitas das medidas possíveis no âmbito da saúde infantil se relacionam também com a saúde e a segurança no trabalho (como é o caso, por exemplo, dos infantários).

9.5. O tabagismo é um factor ambiental com grande incidência na saúde das crianças. A comunicação da Comissão não aborda este problema, embora a experiência adquirida neste contexto demonstre a sua gravidade. O CESE recomenda, por conseguinte, que o plano de acção tenha igualmente em conta os efeitos do tabagismo para a saúde das crianças.

9.6. O CESE referiu já antes a necessidade de indicadores de saúde e ambiente integrados para medir os efeitos a longo prazo deste novo programa. Lembra que está a ser realizado um notável trabalho de identificação de indicadores do desenvolvimento sustentável no sentido lato. Deverá ser apresentado anualmente à cimeira da Primavera um relatório dos progressos registados neste nível em toda a UE, também no âmbito da estratégia de Lisboa. Na opinião do CESE, dever-se-ia elaborar um relatório anual deste tipo sobre as questões relacionadas com o ambiente e a saúde, de preferência antes da cimeira europeia da Primavera.

9.7. O CESE já se referiu anteriormente ao sistema de ciclos de seis anos proposto. O argumento em defesa deste sistema não nos parece, todavia, muito convincente. Por outro lado, talvez não seja tão importante o número de anos considerados conquanto o planeamento dos períodos plurianuais seguintes seja feito com a devida antecedência e a introdução de novas prioridades não altere radicalmente o decurso dos trabalhos. Convém, portanto, garantir a longo prazo uma certa continuidade sobretudo no planeamento.

9.8. No atinente às prioridades para a saúde infantil, o CESE observa que não há uma referência específica à obesidade. Em

muitos países da UE, o problema da obesidade infantil ainda não é inquietante, mas há vários sinais que apontam para a eventualidade de se vir a ter na UE a mesma situação dos EUA, a qual começa, aliás, já a manifestar-se na Grã-Bretanha. Pode-se questionar se a obesidade é um problema relacionado com o ambiente ou não e dizer que tem mais que ver com o estilo de vida do que com o ambiente. Consoante a amplitude com que se pretender interpretar o conceito de ambiente social — que tem uma relação directa com a obesidade — a questão da obesidade infantil poderá merecer ou não ser incluída na nova estratégia.

10. O papel do CESE

10.1. O CESE dispõe de considerável experiência em domínios relacionados com o ambiente e a saúde. Após o alargamento, o CESE contará sem dúvida com um acervo de experiência semelhante por parte dos futuros Estados-Membros.

10.2. O CESE está activamente envolvido no processo de consulta e está empenhado na resolução destas questões.

10.3. O CESE valer-se-á dos seus canais de comunicação específicos para difundir informação sobre o desenvolvimento da nova iniciativa a partir do momento em que esta for lançada.

10.4. O CESE está disposto a dar todo o seu apoio a acções futuras neste domínio, quer através da consulta dos interessados quer por outras formas.

Bruxelas, 10 de Dezembro de 2003.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de um regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1655/2000 relativo ao instrumento financeiro para o ambiente (LIFE)»

(COM(2003) 667 final — 2003/0260 (COD))

(2004/C 80/16)

Em 19 de Novembro de 2003, o Conselho decidiu, em conformidade com o n.º 1 do artigo 175.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Em 28 de Outubro de 2003, a Mesa do Comité incumbiu a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente da preparação dos respectivos trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu nomeou na 404.ª reunião plenária de 10 e 11 de Dezembro de 2003 (sessão de 10 de Dezembro) Lutz Ribbe relator-geral e emitiu, por 82 votos a favor e 1 abstenção, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. Em Maio de 1992, foi adoptado o Regulamento (CEE) n.º 1973/92 do Conselho relativo à criação de um instrumento financeiro para o ambiente (LIFE), com o objectivo de contribuir para a aplicação e o desenvolvimento da política ambiental comunitária e da legislação ambiental.

1.2. O LIFE I, que decorreu entre 1992 e 1995, foi dotado de um orçamento de 400 milhões EUR (100 milhões EUR por ano). Devido ao seu sucesso, foi lançada, através do Regulamento (CE) n.º 1404/96, uma segunda fase (LIFE II), para o período 1996-1999, cujo orçamento total foi de 450 milhões EUR (112,5 milhões EUR por ano). Em curso encontra-se o programa LIFE III, criado pelo Regulamento (CE) n.º 1655/2000, que cobre o período 2000-2004, com um orçamento de 640 milhões EUR (128 milhões EUR por ano).

1.3. Devido ao facto de este regulamento só ter sido adoptado em Maio de 2000, o programa LIFE III começou com um atraso de mais de seis meses. Esta lamentável perda de tempo impediu, entre outros aspectos, que a avaliação intercalar⁽¹⁾, entretanto realizada, incluísse todas as medidas concluídas no âmbito do LIFE III.

1.4. Através do seu projecto de regulamento que altera o Regulamento (CE) n.º 1655/2000, a Comissão propõe o seguinte:

- prorrogar a vigência do LIFE III até 31 de Dezembro de 2006, disponibilizando um orçamento total de 317,2 milhões EUR (158,6 milhões EUR por ano) para o período 2005-2006;

- adaptar, simultaneamente, a totalidade do regulamento às disposições do novo regulamento financeiro;
- rever as directrizes que definem os domínios prioritários para os projectos LIFE-Ambiente, de modo a que se coadunem com o Sexto Programa de Acção em Matéria de Ambiente;
- privilegiar a complementaridade entre o programa e os programas de investigação, os fundos estruturais e o desenvolvimento rural;
- aumentar o orçamento previsto para as medidas de acompanhamento, de 5 % para 6 %.

2. Observações na generalidade

2.1. No seu parecer sobre o LIFE III⁽²⁾, o CESE salientou a importância deste instrumento para a política ambiental comunitária. Tanto o relatório intercalar, recentemente apresentado, como o relatório especial do Tribunal de Contas Europeu⁽³⁾ vêm reforçar a posição do CESE.

2.2. O CESE salienta que uma parte dos erros de gestão dos recursos comunitários apontados pelo Tribunal de Contas Europeu não advém propriamente do LIFE, mas sim dos mecanismos gerais de financiamento da UE. Enquanto a DG Ambiente não souber concretamente quais são os projectos co-financiados nos Estados-Membros através dos fundos estruturais, no âmbito, por exemplo, de programas operacionais, é inevitável que haja casos de duplo financiamento.

(1) COM(2003) 668 final de 5.11.2003. A Comissão não solicitou ao CESE que emitisse parecer sobre esta matéria. Tal facto não o impediu de estudar a fundo a avaliação intercalar, cujos resultados foram essenciais para a sua reflexão.

(2) JO C 209 de 22.7.1999, p. 14-19.

(3) Relatório especial n.º 11/2003 sobre o Instrumento Financeiro para o Ambiente (LIFE).

2.3. A UE deparar-se-á com grandes desafios no domínio da política ambiental:

- o desenvolvimento sustentável assume cada vez mais importância, também no contexto do processo de Lisboa;
- com a adesão de mais dez países, tanto a UE como os novos e os antigos Estados-Membros encontram-se confrontados com uma série de novas tarefas;
- o cumprimento dos compromissos internacionais assumidos (entre outros, o Protocolo de Quioto) exige desenvolvimentos inovadores, para os quais o LIFE — muitas vezes juntamente com empresas e grupos da sociedade civil organizada — já deu um contributo positivo.

2.4. Para fazer face a estes desafios, é importante que a UE disponha de instrumentos próprios de financiamento que, embora relativamente modestos, lhe permitirão continuar a desenvolver e levar avante as suas políticas no domínio do ambiente.

2.5. Desta forma, impera a necessidade de envidar todos os esforços possíveis para evitar atrasos na manutenção do apoio concedido pelo programa LIFE, após o termo da sua vigência (finais de 2004). O CESE espera que os atrasos verificados em 2000 não se venham a repetir.

2.6. No entanto, as próximas eleições para o Parlamento Europeu e a tomada de posse da nova Comissão em finais de 2004, poderão causar no próximo ano alguns atrasos na elaboração do programa LIFE IV. Além disso, as experiências adquiridas com o LIFE III são ainda demasiado escassas, revelando-se, portanto, de pouca utilidade para a revisão do programa. Uma vez que a partir de 2006 se inicia um novo período de financiamento da UE, o Comité apoia a proposta da Comissão de prorrogar o período de vigência do LIFE III até 31 de Dezembro de 2006. Desta forma assegura-se continuidade, restando tempo para conceber, em 2005, o futuro LIFE IV.

2.7. O CESE constata que as tarefas decorrentes do programa LIFE têm vindo a aumentar e a diversificar-se. Tal é um indício importante de que na Comunidade ainda persistem

insuficiências no plano das políticas ambientais, podendo a UE pela via do LIFE ajudar a colmatá-las. O CESE, tendo em conta os escassos meios financeiros à disposição do LIFE, considera imprescindível uma concentração das despesas.

2.8. Assim, ao proceder-se à próxima revisão das linhas de orientação para o programa LIFE, convém reflectir também sobre os períodos de vigência do LIFE. Os programas LIFE I e LIFE II tiveram um período de vigência de quatro anos, ao passo que o LIFE III — devido ao atraso no início das actividades — abrangeu um período de cinco anos. O CESE considera que haveria toda a vantagem em reflectir sobre a possibilidade de articular os períodos de vigência dos programas de acção em matéria de ambiente, concebidos para incentivar o contributo da ecologia para o desenvolvimento sustentável.

2.9. O Comité gostaria de trocar ideias com a Comissão sobre a futura estruturação do programa LIFE. Considera que uma consulta intensiva à sociedade civil sobre a estruturação do LIFE IV seria extremamente útil para aumentar a eficácia deste relevante programa.

3. Observações na especialidade

3.1. O CESE acolhe com satisfação e apoia o projecto de regulamento em apreço. Mais um atraso na execução do LIFE ou, pior, a abolição do instrumento, seria um mau prenúncio para a política ambiental.

3.2. O CESE acolhe com especial satisfação o aumento do orçamento previsto para as medidas de acompanhamento, de 5 % para 6 %. Sem dúvida que os pontos fracos do LIFE têm também a ver com a comunicação dos êxitos do programa. Assim sendo, o aumento previsto poderia constituir um sinal positivo.

3.3. Na opinião do CESE, o montante do orçamento de 317,2 milhões EUR é modesto em relação às novas tarefas atribuídas ao LIFE na sequência do alargamento. As instâncias comunitárias responsáveis pelo orçamento deverão, sem demora, indicar claramente as dotações financeiras que poderão ser afectas ao programa LIFE IV.

Bruxelas, 10 de Dezembro de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que fixa os montantes da ajuda concedida no sector das sementes para a campanha de comercialização de 2004/2005»

(COM(2003) 552 final — 2003/0212 (CNS))

(2004/C 80/17)

Em 7 de Outubro de 2003, o Conselho decidiu, nos termos dos artigos 36.º e 37.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Em 23 de Setembro de 2003, a Mesa do Comité Económico e Social Europeu incumbiu a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente da preparação dos correspondentes trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, na 404.ª reunião plenária de 10 e 11 de Dezembro de 2003 (sessão de 10 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu nomeou relator-geral Gilbert Bros, e adoptou, por 63 votos a favor, e 3 abstenções, o presente parecer.

1. Introdução

1.1. O Conselho das Comunidades Europeias instituiu, em 26 de Outubro de 1971, uma organização comum de mercado (OCM) no sector das sementes (Regulamento (CEE) n.º 2358/71)⁽¹⁾. Esta OCM prevê, nomeadamente, a possibilidade de conceder uma ajuda à produção de determinadas sementes em função das suas características de produção.

1.2. O montante da ajuda é fixado tendo em conta, por um lado, a necessidade de garantir um aprovisionamento equilibrado da Comunidade em função dos preços dos mercados externos e, por outro, a necessidade de assegurar um rendimento adequado aos produtores de sementes.

1.3. No âmbito da reforma da PAC, e em conformidade com o artigo 37.º e com o Anexo VI do Regulamento (CE) n.º 1782/2003 de 29 de Setembro de 2003⁽²⁾, o montante da ajuda no sector das sementes é incluído no cálculo do regime de pagamento único. Todavia, é dada a possibilidade (artigo 70.º) aos Estados-Membros de não aplicarem o regime de pagamento único para uma ou várias espécies incluídas no Anexo XI do presente regulamento. Este novo regime deveria entrar em vigor o mais tardar na campanha de comercialização de 2005/2006.

2. A proposta da Comissão

2.1. A Comissão propõe que se prorrogue o artigo 3.º do Regulamento (CEE) n.º 2358/71 até à campanha de comercialização de 2004/2005 e que se mantenha inalterado o montante das ajudas à produção atendendo à situação do mercado na União Europeia.

3. Observações na generalidade

3.1. O sector das sementes é primordial para o mundo agrícola na medida em que permite garantir a qualidade e a estabilidade dos produtos vegetais no futuro. Por este motivo, o Comité chama a atenção da Comissão para os riscos que comporta a supressão das ajudas para o sector das sementes tendo em conta os custos de produção. De facto, certas plantas poderiam ser cultivadas principalmente a partir de sementes importadas, que poderão não estar sujeitas necessariamente aos mesmos níveis de produção e inspecção que se aplicam na União Europeia. O que se afirma no segundo considerando da presente proposta da Comissão vem corroborar este receio.

3.2. A reforma da PAC corre o risco de introduzir no sector das sementes graves distorções da concorrência entre agricultores e entre Estados-Membros.

3.3. Por um lado, a liberdade de os Estados-Membros aplicarem ou não o regime de pagamento único às espécies abrangidas pela OCM das sementes implicará diferenças de níveis de ajudas entre os Estados-Membros. Estas diferenças poderiam levar à penalização de determinados sectores nacionais para algumas espécies que podem ser facilmente comercializadas entre os países devido à sua fraca densidade.

3.3.1. As culturas de sementes de produtos hortícolas e de beterraba não beneficiam de apoio comunitário ao abrigo do regime actual. Visto que estas produções se situam em regiões de grandes culturas, o Comité lamenta que a Comissão não tenha considerado o risco de distorção da concorrência que poderia resultar da aplicação do novo regime de pagamento único. A Comissão deveria ter proibido a possibilidade de produzir estes tipos de sementes com direitos a pagamento introduzindo estas culturas na lista de excepções prevista no artigo 51.º do Regulamento (CE) n.º 1782/2003. Para evitar estas distorções, o Comité propõe que os Estados-Membros harmonizem as suas posições no contexto dos regulamentos de aplicação.

⁽¹⁾ JO L 246 de 5.11.1971, p. 1-5.

⁽²⁾ JO L 270 de 21.10.2003, p. 1-69.

4. Observações na especialidade

4.1. Devido ao desenvolvimento de medidas agroambientais (interculturais e antierosão) e sanitárias (armadilhas de nemátodos), a procura de sementes das espécies *Brassica Napus* e *Sinapis Alba* aumentou, o que, na falta de apoio, provocou um aumento das importações. Sendo assim, o Comité solicita que estas espécies sejam incluídas no anexo da proposta de regulamento.

5. Conclusões

5.1. O Comité toma nota da proposta da Comissão que tem por objectivo prorrogar o regime de apoio à produção de

sementes (art. 3.º do Regulamento (CEE) n.º 2853/71) até à campanha de 2004/2005.

5.2. O Comité chama a atenção do Conselho e das outras instituições para as suas observações relativas, por um lado, aos riscos de distorção da concorrência que resultarão da aplicação do Regulamento (CE) n.º 1782/2003 às espécies de sementes afectadas pelo Regulamento (CEE) n.º 2358/71, bem como às sementes de produtos hortícolas e de beterraba; e, por outro, à inclusão de duas espécies (*Brassica Napus* e *Sinapis Alba*) no regime de apoio à produção de sementes.

Bruxelas, 10 de Dezembro de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a directiva relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade, no que diz respeito aos mecanismos baseados em projectos do Protocolo de Quioto»

(COM(2003) 403 final — 2003/0173 (COD))

(2004/C 80/18)

Em 1 de Setembro de 2003, o Conselho decidiu, nos termos do n.º 1 do artigo 175.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

A Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 13 de Novembro de 2003, sendo relatora A. Le Nouail-Marlière.

Na 404.^a reunião plenária, realizada em 10 e 11 de Dezembro de 2003 (sessão de 11 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por unanimidade, o presente parecer.

1. Introdução

1.1. A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas foi assinada por 154 países, na Cimeira da Terra no Rio de Janeiro, em Junho de 1992, e entrou em vigor a 21 de Março de 1994. A Convenção representa um esforço concertado para combater o aquecimento global resultante das alterações climáticas induzidas pela acção do homem (antropogénicas). O seu objectivo final é «a estabilização das concentrações na atmosfera de gases com efeito de estufa a um nível que evite uma interferência antropogénica perigosa com o sistema climático. Tal nível deveria ser atingido durante um espaço de tempo suficiente para permitir a adaptação natural dos ecossistemas às alterações climáticas, para garantir que a produção de alimentos não seja ameaçada e para permitir que o desenvolvimento económico prossiga de uma forma sustentável.»⁽¹⁾

1.2. O Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas foi aprovado em Dezembro de 1997, na terceira sessão da Conferência das Partes, em Quioto, Japão. Até à data, foi ratificado por 119 países responsáveis por 44,2 % das emissões de dióxido de carbono (CO₂), incluindo a CE e os seus Estados-Membros, bem como a maioria dos países candidatos.

1.3. Para entrar em vigor, o Protocolo de Quioto deve ser ratificado por, pelo menos, 55 países responsáveis por mais de 55 % das emissões de CO₂ dos países industrializados em 1990. Os Estados Unidos abandonaram o protocolo em 2001, apesar de o aumento das suas emissões estar a acelerar e estas representarem 25 % do total das emissões mundiais. Malgrado todos os esforços para atingir o objectivo antes da Cimeira de Joanesburgo em Agosto de 2002, este protocolo não entrou ainda em vigor.

1.4. A UE comprometeu-se a reduzir em 8 % as suas emissões de gases com efeito de estufa entre 2008 e 2012 em relação aos níveis registados em 1990. Todavia, prevê-se que, a serem adoptadas e aplicadas as actuais medidas, a redução

das emissões totais de gases com efeito de estufa na UE será de 4,7 % entre 1990 e 2010, ou seja, menos 3,3 pontos percentuais do que o objectivo de 8 %. Se a UE quiser cumprir o objectivo de Quioto, serão necessárias outras acções significativas e políticas adicionais. Em 1998, os quinze concordaram em repartir entre si os encargos fixando um objectivo para cada um num «acordo de repartição de encargos». A União Europeia ratificou o Protocolo de Quioto na sessão do Conselho de 4 de Março de 2002, em conformidade com a Decisão 2002/358/CE do Conselho⁽²⁾. Os Estados-Membros concluíram o processo de ratificação nacional em 31 de Maio de 2002.

1.5. Para incentivar e facilitar a observância dos seus compromissos de redução das emissões, foram criados os chamados mecanismos flexíveis, com vista a promover a concretização das reduções de emissões de uma forma eficaz em termos de custos. Estes mecanismos flexíveis são: o Comércio de Emissões, a Aplicação Conjunta e o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (impulsionando o desenvolvimento sustentável e a cooperação entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento).

1.6. Embora a aplicação destes três mecanismos flexíveis a nível internacional só seja possível depois da entrada em vigor do Protocolo de Quioto, a UE está já a avançar com o seu sistema interno de comércio de emissões que terá início em Janeiro de 2005⁽³⁾.

⁽²⁾ Decisão 2002/358/CE de 25 de Abril de 2002 relativa à aprovação, em nome da Comunidade Europeia, do Protocolo de Quioto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas e ao cumprimento conjunto dos respectivos compromissos (JO L 130 de 15.5.2002, p. 1-20), incluindo o protocolo e respectivos anexos. Relatório A5-0025/2002 do PE sobre a proposta de decisão do Conselho relativa à aprovação, em nome da Comunidade Europeia, do Protocolo de Quioto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas e ao cumprimento conjunto dos respectivos compromissos.

⁽³⁾ Directiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Outubro de 2003, relativa à criação de um quadro de comércio de direitos de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade Europeia e que altera a Directiva 96/61/CE do Conselho, JO L 275 de 25.10.2003, p. 32-46.

⁽¹⁾ Artigo 2.º da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas. Versão portuguesa http://www.diramb.gov.pt/data/basedoc/TXT_LI_1389_1_0001.htm.

1.7. A presente proposta complementa a directiva «no que diz respeito aos mecanismos baseados em projectos do Protocolo de Quioto», ou seja os dois outros mecanismos flexíveis, para além do comércio de emissões, que visam reduzir os custos e o impacto macroeconómico da aplicação do protocolo.

1.8. O Protocolo de Quioto permite aos países desenvolvidos utilizar créditos de emissão gerados através dos chamados mecanismos baseados em projectos de Quioto, nomeadamente a Aplicação Conjunta (AC — para projectos que se realizem nos países desenvolvidos) e o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MLD — para projectos nos países em desenvolvimento), para cumprirem parte dos seus objectivos de redução das emissões. Os créditos de emissão só podem ser acumulados se as reduções de emissões alcançadas através do projecto forem adicionais ao que teria acontecido na ausência da actividade (adicionalidade ambiental). Os projectos de Aplicação Conjunta e no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo deverão ser conduzidos sobretudo pelo sector privado. O MDL tem o duplo objectivo de contribuir para o objectivo fundamental da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas e, ao mesmo tempo, ajudar os países em desenvolvimento a atingir o desenvolvimento sustentável. O MLD será supervisionado por um conselho executivo que foi criado na Sétima Conferência das Partes.

1.9. Mesmo antes de o Protocolo de Quioto entrar em vigor, as actividades de projecto podem ser elegíveis para o MDL e gerar créditos. Estes créditos terão valor, uma vez que podem ser comprados pelos governos para atingirem as suas metas de Quioto, ou utilizados por empresas para cumprirem as suas obrigações nacionais de reduzir emissões a baixo custo. O facto faz com que o MDL constitua um incentivo económico para tornar mais «ecológico» o investimento directo estrangeiro. Como tal, e tendo em conta o requisito de adicionalidade ambiental estabelecido pelo Protocolo de Quioto, espera-se que o MDL seja um bom veículo para a transferência de tecnologias limpas e modernas para os países em desenvolvimento, gerando, em simultâneo, benefícios de desenvolvimento reais.

1.10. A proposta da Comissão toma em consideração a obrigação de as Partes ao Protocolo de Quioto atingirem uma percentagem significativa dos seus objectivos através de reduções de emissões na União Europeia, de modo a que a utilização dos mecanismos flexíveis de Quioto constitua um complemento às acções nacionais, tal como formalizadas no acordo de «repartição de encargos», com diferentes compromissos para cada Estado-Membro e para os países aderentes. Em consequência, prevê-se que seja efectuada uma revisão quando se verificar a entrada no regime de comércio de emissões de créditos de projectos de AC e MDL equivalentes a 6 % da quantidade total de licenças atribuídas para o período de transacção de 2008 a 2012. Se e quando efectuada, essa revisão irá ponderar a fixação de um limite para os créditos que podem ser convertidos durante a parte remanescente do período de transacção em causa.

2. Observações na generalidade

2.1. O CESE reitera o seu apoio incondicional à ratificação e aplicação do Protocolo de Quioto e repete que concorda com a apresentação de uma proposta de directiva sobre o comércio de emissões de gases com efeito de estufa, considerando-a «um excelente meio de ajudar a conseguir, ao menor custo possível e com o menor impacto sobre a economia e o emprego da União Europeia, os compromissos nacionais de redução de gases com efeito de estufa previstos no Protocolo de Quioto, que admite o comércio directo de emissões entre Estados-Membros»⁽¹⁾. O CESE acentua igualmente «a importância para a União Europeia de actualizar o mecanismo de vigilância das emissões comunitárias de gases com efeito de estufa e a implementação do Protocolo de Quioto, caso esteja interessada em contribuir activamente para a adesão e a ratificação do Protocolo de Quioto, no âmbito da cooperação ambiental pan-europeia»⁽²⁾.

2.2. O Comité está preocupado com o lento progresso geral na aplicação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas e do Protocolo de Quioto em particular, pois, tendo em conta a inércia térmica do planeta, mesmo decidindo actuar energeticamente, são necessários vários decénios para travar significativamente o aquecimento da Terra.

2.3. O Protocolo de Quioto ainda não entrou em vigor com o resultado de que vários países estão a adoptar diferentes regimes para a sua aplicação, como por exemplo, métodos divergentes de monitorização, de comunicação de informações e de verificação, bem como de comércio de emissões. Todavia, os países têm assumido compromissos, não obstante o atraso na ratificação. Os Estados-Membros da União Europeia seguem um sistema comum condizente com o Protocolo de Quioto.

2.4. O CESE apoia a iniciativa da Comissão e convida os (mais) importantes actores mundiais a ratificarem o Protocolo de Quioto.

2.5. O CESE é de opinião de que deveria ser possível converter créditos em licenças de emissão durante o período de 2005 a 2007, o que constituiria um sinal positivo, podendo fazer progredir o desenvolvimento de projectos futuros que acarretariam benefícios ambientais, sociais e económicos consideráveis.

⁽¹⁾ Parecer do CESE 680/2002, de 29 de Maio de 2002, sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à criação do quadro de comércio de direitos de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade Europeia e que altera a Directiva 96/61/CE do Conselho», COM(2001) 581 final — 2001/0245 (COD), JO C 221 de 17.9.2002, p. 27-30.

⁽²⁾ Parecer do CESE 931/2003, de 16 de Julho de 2003, sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um mecanismo de vigilância das emissões comunitárias de gases com efeito de estufa e à implementação do Protocolo de Quioto», COM(2003) 51 final — 2003/0029 (COD), JO 234 de 30.9.2003, p. 51.

2.6. O Comité considera que a Comissão deveria explicar melhor do que o fez até agora os conceitos de AC e MLD aos actores que estarão envolvidos (em particular aos sectores que aplicarão os mecanismos e os projectos), bem como informá-los claramente sobre as possibilidades e as restrições existentes. Na opinião do Comité, as acções empreendidas até agora pelos Estados-Membros não são suficientes. Os considerandos e as definições, somados ao uso abusivo de abreviaturas e acrónimos, tornam o texto pouco transparente (isto refere-se a quê? Quem é afectado? Em que países?).

2.7. A Comissão deveria uniformizar a sua terminologia, por exemplo *mise en œuvre conjointe/application conjointe* e MOC/MC nas versões francesas dos documentos ⁽¹⁾ (NT: O mesmo reparo é válido para as versões portuguesas dos mesmos documentos: *Implementação/Aplicação Conjunta* — IC/JI (do inglês «Joint Implementation») e *Mecanismo Ambiente Limpo/Mecanismo de Desenvolvimento Limpo* — MDL e UNFCCC/CQNUAC para a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas).

2.8. O CESE apoia a utilização dos créditos de emissão gerados através dos mecanismos de Aplicação Conjunta (AC) para projectos a executar em países desenvolvidos e de transição e do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) para projectos em países em desenvolvimento, pois são instrumentos que permitem acelerar desenvolvimentos tecnológicos que permitirão, por sua vez, reduzir as emissões de carbono e beneficiar tanto os países em desenvolvimento como os países desenvolvidos.

2.9. Em matéria de coerência das políticas comunitárias, o Comité toma nota da proposta da Comissão de um plano de acção para as alterações climáticas no contexto da cooperação para o desenvolvimento e do contributo do quinto programa-quadro de investigação ⁽²⁾.

2.10. Contudo, o Comité está apreensivo, pois os mecanismos de Quioto contribuirão possivelmente para uma redução do nível de emissões de CO₂ apenas a curto prazo, o que não é compatível com um desenvolvimento sustentável a longo prazo.

2.10.1. Neste domínio, é primordial examinar não só a eficácia energética como também o conjunto de recursos e a diversificação dos abastecimentos.

2.10.2. A utilização crescente do gás natural (CH₄) para a produção de electricidade constitui um método economicamente atraente para a redução das emissões de CO₂. Como o petróleo, o gás natural é uma fonte potencial para a produção de combustível no sector dos transportes. No entanto, segundo informações de que dispomos, as reservas conhecidas destas

fontes são mais limitadas do que as de outras fontes potenciais para a produção de electricidade, tais como o carvão, a energia nuclear ou mesmo as energias renováveis.

2.10.3. Quando o petróleo e o gás natural desaparecerem, serão substituídos pelo hidrogénio. Contudo, a sua produção (por exemplo, através da electrólise), carece de uma quantidade de energia primária duas vezes superior à energia obtida com a sua utilização. A consequência será um problema energético — e climático — ainda mais grave do que o actual.

2.10.4. Além disso, ao utilizar-se o gás natural há que examinar pormenorizadamente as perdas decorrentes da exploração, do transporte e da utilização, pois o gás natural é um gás com repercussões climáticas 30 vezes mais elevadas do que o CO₂.

3. Observações na especialidade

Artigo 11.º A, n.º 2

3.1. É para o CESE claro que o Protocolo de Quioto limita os créditos gerados através de projectos de Aplicação Conjunta (AC) e de Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDL) que são utilizados no comércio de licenças de emissão, pois a AC e o MDL não substituem as acções nacionais, constituindo, pelo contrário, um complemento às mesmas. O Comité insta, porém, com a Comissão Europeia para ter em conta:

- a complexidade e lenta aplicação do Protocolo de Quioto (1997) e dos acordos de Marraquexe (2001) (Sétima Conferência das Partes), que foram elaborados pela Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas e adoptados no Rio de Janeiro em 1992;
- a inexistência de projectos actualmente e o lento processo de aprovação dos mesmos;
- a necessidade de se tornar estes instrumentos flexíveis num incentivo que acelere os desenvolvimentos tecnológicos e transferências de tecnologias justas;
- o contributo mínimo da redução das emissões de gases com efeito de estufa abrangido pelo Protocolo de Quioto (3 % do esforço necessário para reduzir o processo de aquecimento);
- a duração das propostas de directiva, para além da abertura das negociações sobre períodos de compromisso posteriores à entrada em vigor do Protocolo de Quioto prevista para 2005;
- a coerência com o Programa Europeu para as Alterações Climáticas e o Sexto Programa de Acção em matéria de Ambiente que promovem a redução de emissões;

⁽¹⁾ COM(2003) 85 final, COM(2003) 403 final, MEMO/03/154.

⁽²⁾ Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre «Alterações climáticas no contexto da cooperação para o desenvolvimento», COM(2003) 85 final, Anexo I: Plano de Acção e Anexo VI: Projectos em matéria de alterações climáticas financiados no âmbito do quinto programa-quadro de investigação.

- a legibilidade e a mensagem endereçada aos intervenientes potenciais (públicos ou privados), bem como a necessidade de uma mensagem clara e positiva em vista da ratificação do Protocolo de Quioto por países terceiros;
- a consideração dos compromissos diferenciados dos Estados-Membros no Protocolo de Quioto;
- a conclusão de um acordo de «repartição de encargos» entre os Estados-Membros da UE, incluídos os países aderentes.

Artigo 11.ºA, n.º 3

3.2. Sem pôr em causa o Protocolo de Quioto, o Comité realça que o atraso na entrada em vigor do Protocolo de Quioto e as negociações que se iniciarão em 2005 para o período de compromissos posterior a 2012, fazem com que as actividades respeitantes ao uso dos solos, à reafecção dos solos e à silvicultura não devam ser sistematicamente excluídas do âmbito de aplicação do mecanismo baseado em projectos. A Comunidade deveria preparar-se para aplicar o acordo sobre o modo como os créditos resultantes de actividades respeitantes ao uso dos solos, à reafecção dos solos e à silvicultura deveriam ser tratados, acordo este que se prevê seja aprovado na Nona Conferência das Partes (Milão, Dezembro de 2003).

3.3. O aspecto temporário debatido no Protocolo de Quioto ainda suscita problemas de soberania nacional, utilização dos solos e gestão sustentável adaptada às condições locais, de tal

modo que ainda não existe uma convenção mundial sobre as florestas.

Artigo 11.ºB, n.º 5

3.4. Não obstante a referência ao cumprimento dos artigos 6.º e 12.º do Protocolo de Quioto, que são vagos a este respeito, o Comité propõe a alteração desta alínea como segue: «a transferência de conhecimentos e tecnologias seguras e compatíveis com o ambiente adaptada aos países em desenvolvimento e aos países com economias em transição». O Comité propõe ainda que se defina «conhecimentos seguros e compatíveis com o ambiente».

Artigo 21.º — Reformulação do n.º 3 (ponto 7, alínea b) da proposta)

3.5. Para além de a Comissão ter de «organizar o intercâmbio de informações entre as autoridades competentes dos Estados-Membros sobre a evolução em matéria de atribuição de licenças, conversão de unidades de redução de emissões (URE) e reduções certificadas de emissões (RCE) para utilização no regime comunitário, funcionamento do registo de dados, monitorização, comunicação de informações, verificação e cumprimento», seria oportuno informar as organizações não governamentais (ONG) «que possam estar interessadas», os parceiros sociais e o público em geral, em conformidade com a Convenção de Aarhus (1998) sobre o acesso do público ao processo de decisão e o acesso à justiça em matérias ambientais, bem como apresentar um relatório regular ao Parlamento Europeu, ao Comité das Regiões e ao Comité Económico e Social Europeu.

Bruxelas, 11 de Dezembro de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.º 2075/92 que estabelece a organização comum de mercado no sector do tabaco em rama»

(COM(2003) 633 final — 2003/251 (CNS))

(2004/C 80/19)

Em 31 de Outubro de 2003, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 37.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Em 28 de Outubro de 2003, a Mesa do Comité Económico e Social Europeu incumbiu a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente da preparação dos respectivos trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, na 404.ª reunião plenária, realizada em 10 e 11 de Dezembro de 2003 (sessão de 10 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu nomeou relator-geral F. Moraleda Quilez e adoptou, por 69 votos a favor, 2 votos contra e 4 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. A proposta de regulamento do Conselho em apreço tem por objectivo fixar a percentagem da retenção do prémio para a colheita de 2004 para financiar o Fundo Comunitário do Tabaco. A reforma da organização comum de mercado no sector do tabaco em rama, que abrange também o Fundo Comunitário do Tabaco, está a ser elaborada. Dado que o novo regulamento não entrará em vigor antes de 2005, é indispensável fixar a percentagem da retenção para 2004. Neste contexto de transição, a Comissão opta por mantê-la ao mesmo nível de 2003.

Bruxelas, 10 de Dezembro de 2003.

2. Observações na generalidade

2.1. Uma vez que o Fundo Comunitário do Tabaco é constituído a partir da retenção na fonte de uma percentagem dos subsídios concedidos aos produtores, todo e qualquer aumento do mesmo implica uma redução do prémio. Tendo em conta a actual situação de transição do sector do tabaco, a proposta apresentada pela Comissão afigura-se razoável, tanto mais que a retenção de 3 % cobrirá satisfatoriamente as perspectivas de utilização do fundo.

3. Conclusão

3.1. O Comité é favorável à proposta da Comissão de manter a retenção para a próxima campanha ao mesmo nível da actual, dada a situação do sector.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde sobre os serviços de interesse geral»

(COM(2003) 270 final)

(2004/C 80/20)

Em 22 de Maio de 2003, a Comissão Europeia decidiu consultar o Comité Económico e Social Europeu, ao abrigo do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, sobre o «Livro Verde sobre os serviços de interesse geral».

A Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 24 de Novembro de 2003, sendo relator B. Hernández Bataller e co-relator R. Hencks.

Na 404.^a reunião plenária de 10 e 11 de Dezembro de 2003 (sessão de 11 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 72 votos a favor, 7 votos contra e 6 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. O conceito de serviços de interesse geral tem diferentes acepções nos Estados-Membros da União Europeia e as concepções germânica, nórdica, latina e anglo-saxónica não são coincidentes. Em certos Estados-Membros, a própria noção de serviço público é inexistente. De qualquer forma, em todos há ideias e realidades muito semelhantes, correspondentes a valores comuns a todos os países europeus. (Assim, nos Países Baixos há os «beheer van diensten»; em Itália, as «gestione di pubblica utilità»; no Reino Unido, as «public utilities»; na Alemanha, a «Daseinsvorsorge»; e em França, o «service public») ⁽¹⁾.

1.2. O conceito e as características dos serviços de interesse geral encontram-se definidos em diversos actos institucionais da Comunidade, definição que, embora não consolidada, ainda é, no essencial, válida actualmente e permite afirmar que:

- serviços de interesse geral designam as actividades de serviços, com fins lucrativos ou não, consideradas de interesse geral pelas autoridades públicas e, por esse motivo, sujeitas a obrigações específicas de serviço público;
- serviços de interesse económico geral refere-se aos serviços de mercado que os Estados-Membros e a União Europeia sujeitam a obrigações de serviço público em função de critérios de interesse geral ⁽²⁾, sobretudo de serviço universal, em sectores como os das comunicações electrónicas, da energia e dos correios.

1.2.1. Nas comunicações de 1996 ⁽³⁾ e de 2000 ⁽⁴⁾ sobre os serviços de interesse geral na Europa, a Comissão destacou a importância desses serviços, que estão na base do modelo europeu de sociedade. O facto de a União Europeia ter excluído das negociações da OMC em Cancun (10 a 15 de Setembro de 2003) domínios como a educação, a saúde e a cultura, precisamente para salvaguardar o interesse geral, demonstra cabalmente que para a UE esse modelo não é passível de discussão.

1.2.2. Nas comunicações, a Comissão define essencialmente quatro objectivos:

- garantir o funcionamento eficaz dos serviços de interesse económico geral;
- velar por que a qualificação de serviço de interesse económico geral seja correcta;
- acautelar as interferências negativas nos mercados abertos à concorrência à margem dos serviços públicos;
- assegurar o acesso de todos os cidadãos aos serviços essenciais.

1.3. O direito comunitário impõe o respeito de determinados procedimentos e princípios, em particular dos princípios de transparência, de não discriminação e de proporcionalidade, e não é contrário à instauração e ao bom funcionamento dos serviços de interesse económico geral. Na ausência da adopção pelo Conselho de regulamentação específica, os Estados-Membros gozam de amplas competências para definir a lista dos seus serviços de interesse económico geral, assim como das suas modalidades de funcionamento, incluindo os auxílios estatais que possam revelar-se necessários.

⁽¹⁾ JO C 368 de 20.12.1999, ponto 1.1.

⁽²⁾ JO C 241 de 7.10.2002, ponto 1.1.

⁽³⁾ JO C 281 de 26.9.1996.

⁽⁴⁾ JO C 17 de 19.1.2001.

No entanto, os Tratados acusam um desfasamento entre, por um lado, o facto de a competência de aplicação efectiva considerar os serviços de interesse económico geral como excepções ao n.º 2 do artigo 86.º e seguintes e, por outro lado, o facto de o reconhecimento positivo desses serviços no artigo 16.º não constituir uma base jurídica.

Tanto a política de ajudas de Estado como a de coesão social e territorial procuram colmatar as lacunas existentes no mercado, ainda que a política de ajudas estatais tenha como objectivo último obviar ao falseamento da concorrência e a política de coesão vise o reforço da coesão territorial e social mediante acções de fomento.

A Carta dos Direitos Fundamentais reconhece e respeita, no seu artigo 36.º ⁽¹⁾, o acesso aos serviços de interesse económico geral a fim de promover a coesão social e territorial. Além disso, o acesso aos serviços de interesse económico geral implica, em geral, o exercício de um outro direito fundamental, como o da livre circulação de pessoas nos serviços de transporte ou o direito à privacidade e ao sigilo das comunicações nos serviços postais.

1.4. Em resposta à solicitação do Conselho Europeu de Nice de Dezembro de 2000, a Comissão apresentou ao Conselho Europeu de Laeken de Dezembro de 2001 um relatório sobre os serviços de interesse geral ⁽²⁾, no qual declarava a sua intenção, no interesse da segurança jurídica no âmbito das compensações do serviço público, de estabelecer um quadro comunitário de apoio às ajudas estatais concedidas às empresas incumbidas da gestão de serviços de interesse económico geral e de avaliação dos resultados dos mesmos.

1.4.1. A Comissão tem tradicionalmente considerado que as compensações pagas por um Estado às empresas incumbidas da gestão de um serviço de interesse económico geral não constituem ajudas na medida em que se limitam a compensar os custos efectivos do cumprimento das obrigações de serviço público.

1.4.2. Nos seus acórdãos FFSA ⁽³⁾, de 27 de Fevereiro de 1997, e Televisão Portuguesa ⁽⁴⁾, de 10 de Maio de 2000, o Tribunal de Primeira Instância considerou que as compensações pelo custo efectivo das obrigações de serviço público constituem ajudas estatais para os efeitos do disposto no n.º 1 do artigo 87.º do Tratado, ainda que o montante não exceda o necessário para a realização da obrigação de serviço público.

1.4.3. Todavia, o Tribunal de Justiça, no seu acórdão Ferring ⁽⁵⁾ de 22 de Novembro de 2001, considerou que as compensações concedidas pelos Estados cujo montante não exceda o estritamente necessário para a prestação do serviço público não representam uma vantagem para as empresas beneficiárias e, portanto, não constituem uma ajuda estatal, salientando o Tribunal que qualquer compensação que exceda o necessário para a prestação desse serviço pode constituir uma ajuda estatal e não pode, por isso, ser autorizada em virtude do artigo 86.º do Tratado.

1.4.4. O Tribunal de Justiça, reunido em plenária, proferiu o seu acórdão de 24 de Julho de 2003 ⁽⁶⁾, o qual modifica a sua anterior jurisprudência ⁽⁷⁾ e impõe o cumprimento rigoroso de certos requisitos para que as compensações sejam excluídas do âmbito de aplicação do n.º 1 do artigo 87.º:

- a empresa beneficiária deve estar efectivamente incumbida da execução de obrigações de serviço público, e estas devem ser claramente definidas;
- os parâmetros para o cálculo da compensação devem ser previamente definidos de maneira objectiva e transparente;
- a compensação não pode superar o nível necessário para cobrir inteira ou parcialmente os gastos da execução das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas correspondentes e um lucro razoável pela execução dessas obrigações;
- se a escolha da empresa incumbida de prestar o serviço público não se realizar no quadro de um concurso público, o nível de compensação a conceder deve ser calculado com base numa estimativa dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria de incorrer para a prestação do serviço, tendo em conta as receitas correspondentes e um lucro razoável por essa prestação.

⁽¹⁾ O artigo 36.º da Carta afirma que «a União reconhece e respeita o acesso a serviços de interesse económico geral tal como previsto nas legislações e práticas nacionais, de acordo com o Tratado que institui a Comunidade Europeia, a fim de promover a coesão social e territorial da União».

⁽²⁾ COM(2001) 598 final.

⁽³⁾ Processo T-106/95; sentença confirmada por acórdão do Tribunal de Justiça de 25 de Março de 1998 (processo C-174/97).

⁽⁴⁾ Processo T-46/97.

⁽⁵⁾ Processo C-53/00.

⁽⁶⁾ Processo C-280/00 Altmark Trans GMBH. Conclusões do Advogado-Geral Léger, apresentadas em 19 de Março de 2002.

⁽⁷⁾ Processo C-53/00, acórdão de 22 de Novembro de 2001. O Advogado-Geral mostrou-se particularmente crítico nas suas conclusões sobre o Processo C-280/00, e em especial quanto aos pontos 58-61, 76-82 e 87-89.

2. O Livro Verde sobre os serviços de interesse geral

2.1. O Livro Verde compõe-se, para além de uma introdução e das conclusões, de cinco grandes secções. A primeira descreve o contexto geral; a segunda examina o alcance da acção comunitária na área dos serviços de interesse geral; a terceira apresenta uma série de elementos com vista à definição, com base na legislação em vigor na matéria, de um conceito universal de serviços de interesse económico geral; a quarta trata uma série de questões ligadas à organização, ao financiamento e à avaliação desses serviços; e a quinta analisa a sua dimensão internacional. O Livro Verde é acompanhado de um anexo que define de forma circunstanciada as obrigações de serviço público, nos termos da legislação sectorial em vigor e enumera os instrumentos políticos disponíveis para garantir o cumprimento dessas obrigações ⁽¹⁾.

2.2. A realidade dos serviços de interesse geral, que inclui serviços económicos e não económicos (de interesse geral), é complexa e está em constante evolução. Abrange um amplo espectro de actividades de diferentes tipos, dimensões e natureza. A organização destes serviços varia consoante as tradições culturais, as condições históricas e geográficas de cada Estado-Membro e as características da actividade em questão, em especial o desenvolvimento tecnológico ⁽²⁾.

2.3. A União Europeia respeita esta diversidade e o papel das autoridades nacionais, regionais e locais para garantir o bem-estar dos seus cidadãos e preservar as opções democráticas no que se refere, por exemplo, ao nível de qualidade dos serviços. Esta diversidade explica os vários níveis da intervenção comunitária e a utilização de diversos instrumentos. A União também tem o seu papel a desempenhar no âmbito das competências que lhe são próprias. Acresce que na União Europeia os serviços de interesse geral suscitam um conjunto de questões que são comuns aos diferentes serviços e autoridades competentes ⁽³⁾.

2.4. O debate que o Livro Verde entende lançar incide sobre questões relacionadas com:

- o propósito de uma possível acção da Comunidade que dê cumprimento ao Tratado e respeite plenamente o princípio da subsidiariedade, a eventual atribuição à Comunidade de competências jurídicas adicionais;
- os princípios que poderiam ser incluídos numa possível directiva-quadro ou outro instrumento geral sobre serviços de interesse geral e o valor acrescentado de um tal instrumento;
- a definição de boa governança em matéria de organização, regulamentação, financiamento e avaliação de serviços de interesse geral, a fim de garantir maior competitividade à economia e um acesso eficaz e equitativo de todas as pessoas a serviços de elevada qualidade que satisfaçam as suas necessidades;
- quaisquer medidas susceptíveis de contribuir para reforçar a segurança jurídica e garantir uma interacção coerente e harmoniosa entre o objectivo de manter serviços de interesse geral com elevada qualidade e a rigorosa aplicação das regras da concorrência e do mercado interno ⁽⁴⁾.

3. Observações na generalidade

3.1. O Comité pronunciou-se já sobre a maior parte das questões formuladas pela Comissão no Livro Verde. Nos seus pareceres CESE 949/99 e CESE 860/2002, e sobretudo neste último ⁽⁵⁾, o Comité considerou necessário:

«... que a Comissão apresente uma proposta de directiva-quadro que consolide os princípios políticos relativos aos serviços de interesse económico geral e que confira aos Estados-Membros a pertinente e necessária flexibilidade. Este instrumento jurídico deveria destacar a importância que a União Europeia atribui aos serviços de interesse geral, a titularidade do acesso a estes serviços como um direito inerente à cidadania europeia e, para alcançar uma maior segurança jurídica, deveria igualmente clarificar alguns dos conceitos relevantes do Direito comunitário, no pleno respeito pelo princípio de subsidiariedade».

O CESE insiste na necessidade da adopção da referida directiva-quadro ⁽⁶⁾, com vista a precisar, em especial, os conceitos utilizados pelos Tratados e pelas directivas sectoriais, bem como as condições de intervenção dos diferentes operadores, em particular os incumbidos da prestação de serviços de interesse geral a nível regional ou local.

⁽¹⁾ Ponto 13 do Livro Verde.

⁽²⁾ Ponto 10 do Livro Verde.

⁽³⁾ Ponto 11 do Livro Verde.

⁽⁴⁾ Ponto 12 do Livro Verde.

⁽⁵⁾ JO C 241 de 7.10.2002, ponto 4.4.

⁽⁶⁾ «Lei-quadro», na terminologia utilizada no projecto de Constituição para a Europa.

3.1.1. Quanto ao alcance de uma acção comunitária, o Comité considerou que, para além de uma directiva-quadro, complementada por directivas sectoriais específicas, «se deveria inserir no artigo 3.º do Tratado CE uma referência à prestação de serviços de interesse geral, como uma das acções da Comunidade para atingir os seus objectivos»⁽¹⁾. O CESE felicita-se por o Projecto de Tratado Constitucional da Convenção Europeia reforçar e completar o actual artigo 16.º, criando uma base jurídica suficiente para o desenvolvimento da regulamentação.

3.1.2. Como já reclamado pelo CESE⁽²⁾, a Comissão deveria definir, por exemplo, através de uma comunicação, os critérios segundo os quais organizações que prestam serviços sem fins lucrativos neste domínio poderão continuar a fazê-lo, com vista a garantir as necessárias clareza e transparência. O objectivo comum de tais critérios seria, em qualquer caso, garantir uma eficiente prestação dos serviços.

3.1.3. O CESE considera importante a aplicação do princípio da democracia participativa pelos poderes públicos, tendo em vista promover uma cultura do diálogo e a participação⁽³⁾, em especial com as organizações que prestam serviços sociais sem fins lucrativos. Estas deverão continuar a prestar tais serviços, uma vez que protegem as pessoas mais vulneráveis, são criadores ou regeneradores do tecido social e incentivam a solidariedade entre os cidadãos, pelo que se confirma a necessidade de separar os serviços sociais da massa de operadores com funções de interesse geral⁽⁴⁾.

3.1.4. Os requisitos de subsidiariedade e de proporcionalidade (ou dito de outro modo: as questões de pertinência e de escala) estão intimamente relacionados e devem ser tidos em plena conta. O CESE considerou⁽⁵⁾ que «o futuro quadro comunitário deveria articular um mecanismo que permitisse aplicar a subsidiariedade neste contexto com critérios que introduzem a “subsidiariedade funcional” e não apenas a territorial».

O CESE salienta, assim, que, em virtude do princípio da subsidiariedade, cabe às competentes autoridades nacionais, regionais e locais definir, organizar, financiar e fiscalizar os serviços de interesse geral.

3.1.5. O CESE chama a atenção para o facto de que o objectivo fundamental do serviço de interesse geral é o acesso de todos os cidadãos, consumidores e empresas ao serviço público. Quando tal serviço é assegurado por uma empresa pública ou privada do sector lucrativo, nunca nenhum cidadão pode ser privado desse serviço por razões de rentabilidade ou de competitividade. O serviço deve ser contínuo e igualmente acessível a todos, ainda que, por razões geográficas ou técnicas, o seu exercício não seja economicamente rentável. Neste caso, haverá que autorizar e incentivar as disposições administrativas, fiscais, jurídicas e técnicas derogatórias necessárias ao exercício deste serviço, mesmo através de auxílios estatais concedidos em derrogação ao sistema comunitário.

3.2. Quanto aos princípios que poderiam ser incluídos numa possível directiva-quadro ou outro instrumento geral sobre serviços de interesse geral, o CESE sustentou a seguinte posição⁽⁶⁾:

«Por se tratarem de direitos dos cidadãos, os serviços de interesse económico geral deveriam reger-se pelos seguintes princípios orientadores:

Igualdade: Todos os cidadãos são iguais no que respeita ao acesso aos serviços de interesse geral. O termo igualdade deve ser entendido como uma proibição a qualquer discriminação injustificada, fundada no estatuto social ou pessoal em matéria de prestação de serviços e não como uma obrigação de uniformização.

Universalidade: Entre os serviços disponibilizados, os serviços básicos devem ser disponibilizados de modo universal.

Fiabilidade: A prestação de serviços de interesse geral deverá ser contínua, regular e ininterrupta. As hipóteses de funcionamento irregular ou de suspensão dos serviços deverão ser limitadas aos casos especificamente estabelecidos no regulamento que rege o sector.

Participação: Os utentes deverão participar activamente no desenvolvimento dos serviços de interesse geral. A finalidade desta participação é a de proteger os direitos dos cidadãos, favorecendo a prestação correcta dos serviços e a cooperação entre os prestadores.

Transparência: Os prestadores de serviços procurarão assegurar que os utentes recebam informação completa sobre a prestação de serviços, especialmente sobre as obrigações de serviço público e sobre as tarifas.

(1) JO C 241 de 7.10.2002, ponto 4.1.2.

(2) Parecer do CESE sobre «Os serviços sociais privados com fins não lucrativos no contexto dos serviços de interesse geral na Europa» — JO C 311 de 7.11.2001.

(3) Comunicação da Comissão intitulada «Governança europeia: Legislar melhor» — COM(2002) 275 final, p. 3.

(4) Parecer do CESE sobre «Os serviços sociais privados com fins não lucrativos no contexto dos serviços de interesse geral na Europa» — JO C 311 de 7.11.2001 — ponto 4.1.d.

(5) JO C 241 de 7.10.2002, ponto 4.3.

(6) JO C 368 de 20.12.1999, ponto 5.3 (na íntegra).

Para o efeito, os prestadores deverão informar os utentes das condições financeiras e técnicas da prestação dos serviços, bem como de toda e qualquer alteração que afecte essa prestação, publicando os textos que contenham a regulamentação do serviço.

Simplificação de procedimentos: Os prestadores deverão reduzir, na medida do possível, a complexidade dos procedimentos a seguir pelos utentes e fornecerão as explicações que se revelarem necessárias.

Para além disto, deverão utilizar, na medida do possível, formulários normalizados, esforçando-se por simplificar e divulgar as modalidades de assinatura e de pagamento dos serviços.

Em qualquer caso, os prestadores deverão instaurar procedimentos internos de resolução das reclamações apresentadas pelos utentes. Estes procedimentos deverão ser acessíveis, de fácil compreensão e aplicação, garantindo, em última análise, que os prestadores terão em conta as reclamações dos utentes ou das associações de consumidores e facultarão o direito à apresentação de reclamações perante a entidade reguladora e, em geral, o acesso à justiça.

Rentabilidade e eficácia: Os serviços de interesse económico geral deverão ser administrados de forma eficaz e rentável. Os prestadores adoptarão as medidas necessárias para a realização destes objectivos.

Qualidade dos serviços: Os prestadores deverão definir os factores determinantes da qualidade dos serviços e, com base nessa definição, procederão à publicação das normas de qualidade e de quantidade que se comprometem observar.

A manutenção destas normas não ficará sujeita a qualquer condição. As eventuais derrogações apenas serão autorizadas se comportarem vantagens para os utentes e após terem sido submetidas a controlo pelos mesmos no âmbito de reuniões periódicas.

Prestação de serviço adequado: Os serviços de interesse económico geral deverão ser adaptados ao desenvolvimento das necessidades colectivas e aos resultados dos progressos técnicos e económicos.

Avaliação dos resultados: As condições de prestação de serviços públicos deverão ser periodicamente avaliadas pelo prestador. Para o efeito, recolher-se-ão, entre outras, informações sobre o índice de satisfação dos utentes.

Cooperação entre prestadores: Mesmo que o serviço se inclua num domínio concorrencial, os prestadores deverão esforçar-se por cooperar no sentido do cumprimento destes princípios.

Preços acessíveis: As condições de acesso a estes serviços devem ser realizadas a preços acessíveis para os cidadãos, orientando-se pelo conceito de "preço razoável".

Protecção do meio ambiente: A definição e funcionamento dos serviços de interesse económico geral deverão ter em conta as exigências de protecção ambiental como elemento determinante da coesão social e territorial.».

O CESE reitera a defesa da inclusão destes princípios, aos quais haveria que aditar um princípio da reversibilidade dos SIG. O CESE solicita, nesta perspectiva, a adopção de um princípio da «reversibilidade», ou seja, tendo em conta o princípio da subsidiariedade e o artigo 295.º do Tratado, por um lado, a garantia aos utentes dos serviços de que, periodicamente, os Estados-Membros revejam todas as situações de direito e de facto e, por outro, a faculdade de os Estados-Membros e as suas autarquias regionais e locais poderem determinar livremente o modo como entendam organizar a prestação dos SIG. Isto implica, nomeadamente, a possibilidade de um retorno da sua propriedade do sector privado ao sector público após uma avaliação objectiva, no interesse dos utentes e do pessoal desses serviços.

3.3. Em matéria de organização ⁽¹⁾, regulação ⁽²⁾, financiamento ⁽³⁾ e avaliação dos serviços de interesse económico geral, o CESE expendeu já as considerações seguintes:

- no que respeita à organização, cada autoridade pública, com base no princípio de «liberdade de escolha da modalidade de gestão» (directa ou indirecta), elaborará o estatuto dos operadores dos diferentes serviços de interesse geral de sua tutela;
- no que respeita à regulação, esta poderá revestir a forma de administração, individual ou de estrutura colectiva para cumprir as funções de avaliação, de controlo ou de intervenção;
- no que respeita ao financiamento, as relações entre os operadores destes serviços e as autoridades devem ser formalizadas num contrato que defina, em particular, os princípios de tarificação e as modalidades essenciais de financiamento.

O CESE reafirma a conveniência de aplicar o princípio da livre administração dos poderes públicos territoriais e defende que os critérios a ter em conta para a avaliação dos SIG sejam diversificados e privilegiem a qualidade do serviço. Quanto ao financiamento, dever-se-ia definir a noção de compensação do custo das obrigações de serviço público.

⁽¹⁾ JO C 241 de 7.10.2002, ponto 4.12.

⁽²⁾ JO C 241 de 7.10.2002, ponto 4.11.

⁽³⁾ JO C 241 de 7.10.2002, ponto 4.13.

3.4. Quanto às medidas que poderão contribuir para aumentar a segurança jurídica, o CESE sugeriu já as seguintes:

- a definição de um serviço de interesse geral deverá ser efectuada ao nível mais adequado e em complementaridade entre os diferentes níveis europeus, nacionais e territoriais. Incumbe ainda às autoridades públicas ter em conta as novas necessidades sociais e as evoluções tecnológicas, em particular as relacionadas com a sociedade da informação, para a definição dos fins e das obrigações de serviço público ⁽¹⁾ e os do conteúdo do serviço universal;
- o acto de atribuição da gestão destes serviços deverá basear-se, no caso de adjudicação de direitos especiais e/ou exclusivos a empresas privadas, nas normas de licitação previstas na legislação comunitária ⁽²⁾;
- desenvolver a participação democrática e de cidadania, consultando os utilizadores ⁽³⁾;
- informação, consulta e participação dos trabalhadores e dos seus representantes ⁽⁴⁾;
- com base na distinção entre actividades económicas e não económicas, devem excluir-se da aplicação das regras de concorrência e das disposições relativas ao mercado interno os serviços relacionados com os sistemas de educação nacionais e a filiação obrigatória no regime de base de segurança social, bem como os que prestam as entidades de índole social, caritativo e cultural sem fins lucrativos ⁽⁵⁾.

3.5. O CESE partilha da concepção de que a União Europeia deve promover um elevado nível de protecção dos consumidores na prestação destes serviços em todas as suas fases, a saber:

- na fase pré-contratual, mediante uma informação acessível, adequada e pertinente e uma publicidade fiável;
- na fase contratual, mediante contratos claros e sem cláusulas abusivas, com preços acessíveis e condições de qualidade previamente definidas;
- na fase pós-contratual, mediante a instauração de procedimentos de reclamação extrajudicial rápidos, simples e eficazes, e, se possível, com formulários uniformes e indemnizações automáticas pelas deficiências do serviço, excepto quando estas se expliquem por motivos de força maior ou pelo acaso.

⁽¹⁾ JO C 241 de 7.10.2002, ponto 4.8.2.

⁽²⁾ JO C 241 de 7.10.2002, ponto 4.12.1.

⁽³⁾ JO C 241 de 7.10.2002, ponto 4.14.

⁽⁴⁾ JO C 241 de 7.10.2002, ponto 4.15.

⁽⁵⁾ JO C 241 de 7.10.2002, ponto 4.17.

4. Respostas ao Livro Verde da Comissão

O Livro Verde sobre os serviços de interesse geral publicado pela Comissão em 21 de Maio de 2003 propõe uma ampla consulta sobre os quatro temas enumerados anteriormente no ponto 2.4. O CESE chama a atenção para a importância deste debate numa altura em que a União Europeia redefine as suas orientações e instituições para o futuro e se prepara para acolher dez novos Estados-Membros.

O CESE considera que com base nas questões suscitadas pela Comissão Europeia no Livro Verde será possível desenvolver o diálogo social e civil anunciado pelo presidente Romano PRODI em Outubro de 2002 para definir a estratégia em matéria de serviços de interesse geral, diálogo a que devem ser associadas todas as partes interessadas. O CESE está disposto a dar o seu contributo.

A lista dos domínios abrangidos pelas questões do Livro Verde não deve ser encarada como exaustiva, antes devendo ser completada, nomeadamente, por um capítulo sobre os direitos dos cidadãos em matéria de serviços de interesse geral.

Do mesmo modo, o Livro Verde refere apenas superficialmente os serviços sociais. Estes serviços, ainda que tratados à parte na Carta dos Direitos Fundamentais, fazem parte dos serviços de interesse geral e constituem um elemento essencial do modelo social europeu, embora haja actualmente uma tendência para os sujeitar cada vez mais ao direito concorrencial.

O Livro Verde inclui 30 questões agrupadas em 10 capítulos, para as quais a Comissão solicita respostas e contribuições.

Para além das respostas que o CESE já apresentou em anteriores pareceres e que o presente parecer acima reproduziu, o CESE gostaria de dar especial destaque aos pontos seguintes.

4.1. *Que tipo de subsidiariedade?*

4.1.1. Os serviços de interesse geral, cujo papel essencial é o de contribuir para o desenvolvimento da qualidade de vida de todos os cidadãos, pertencem a um domínio no qual devem ser aplicados activamente os princípios da subsidiariedade, da proporcionalidade e da proximidade.

4.1.2. Importa coadunar o processo de construção europeia com o respeito da diversidade de modos de organização e de regulação, que variam em função da história, das tradições e das instituições de cada país, assim como do tipo de serviço. Isso deve permitir respostas diferenciadas em função dos tipos de serviços em questão (transeuropeus, transfronteiriços, nacionais, regionais, municipais, locais), com vista a assegurar a máxima eficácia.

4.1.3. É com base nesses dados que devem ser definidas as competências respectivas da União Europeia, dos Estados-Membros e das instituições infranacionais, assim como os modos de cooperação entre eles. A cada nível da administração pública deve ser reconhecida a liberdade de escolher as formas de organização e de gestão dos serviços de interesse geral que são da sua responsabilidade, com o objectivo de garantir o nível de qualidade adequado à satisfação das necessidades fundamentais e essenciais dos utentes e dos cidadãos.

4.1.4. No que concerne às responsabilidades da União Europeia no domínio dos serviços de interesse geral, estas não podem confinar-se à realização do mercado interno e a uma aplicação estrita do direito da concorrência. A União deve garantir os direitos fundamentais, fomentar a coesão económica, social e territorial da União, a inclusão social e um desenvolvimento equilibrado e sustentável através da promoção da qualidade e da eficácia dos serviços de interesse geral e assegurar a todos os cidadãos possibilidades de recurso jurídico.

4.1.5. A União deveria igualmente contemplar o desenvolvimento de serviços de interesse geral comuns ao nível europeu, tais como *Galileo*, «céu único», etc.

4.1.6. Nesta óptica, o CESE recorda a sua solicitação de que a promoção dos serviços de interesse geral seja incluída como objectivo da União Europeia no artigo 3.º da futura Constituição. Regozija-se pelos progressos já alcançados, nomeadamente o facto de o Projecto de Tratado completar e reforçar o actual artigo 16.º sobre os serviços de interesse económico geral e o transformar numa base jurídica («Esses princípios e condições são definidos por lei europeia», artigo III-6.º), incluindo aqueles serviços nas disposições de aplicação geral.

4.2. Legislação sectorial e quadro jurídico geral

4.2.1. O CESE recomenda a adopção de uma directiva ou lei-quadro para consolidar

- os princípios aplicáveis aos serviços de interesse geral,
- as grandes orientações do direito comunitário,
- as formas de financiamento das obrigações de serviço público ou de serviço universal,
- a selecção das formas de organização e de regulação,
- os procedimentos de avaliação dos desempenhos,
- os direitos dos utentes,

com vista a criar uma maior segurança jurídica e económica para todos os implicados, sem prejuízo da necessária flexibilidade de que os Estados-Membros gozarão na matéria.

4.2.2. No que toca aos serviços sociais, o CESE preconiza uma estratégia dinâmica e uma análise aprofundada. Todas as partes interessadas devem ser implicadas no processo com base num diálogo civil.

4.2.3. O CESE solicita que a opinião das empresas, como utilizadoras de serviços de interesse geral, seja tida em conta. Qualquer que seja a sua localização geográfica, em especial nas zonas rurais e nas regiões de difícil acesso, tais como as regiões insulares e as zonas de montanha, devem as empresas poder aceder aos serviços nas mesmas condições de disponibilidade e de custo do que as situadas nas zonas urbanas, onde o acesso aos serviços está mais facilitado. Os Estados-Membros devem ser autorizados e encorajados a adoptar disposições especiais derogatórias, inclusivamente de carácter fiscal, e a criar condições jurídicas ou económicas de discriminação positiva que permitam manter estes serviços nas zonas de difícil acesso, bem assim medidas específicas em benefício das empresas aí instaladas. O CESE solicita que esta disposição figure na directiva-quadro.

4.2.4. O CESE não vê uma contradição entre um «quadro jurídico geral» e a adopção de «legislação sectorial», antes propondo a combinação das vantagens de cada um.

4.3. Serviços económicos e não económicos

4.3.1. A distinção entre o carácter económico e não económico é pouco clara, o que leva a uma crescente insegurança jurídica. Impõe-se, portanto, uma clarificação.

4.3.2. Qualquer serviço de interesse geral, mesmo o que é prestado a título não lucrativo ou gratuito, representa um certo valor económico, sem por isso caber no âmbito do direito da concorrência. Por outro lado, um mesmo serviço pode ser ao mesmo tempo comercial e não comercial. Assim também, um serviço pode ser de carácter comercial mesmo que o mercado não esteja em condições de prestar um serviço na lógica e segundo os princípios que regem os serviços de interesse geral.

4.3.3. O que importa não é, pois, distinguir entre serviços «económicos» e «não económicos», mas sim assegurar uma aplicação activa do princípio de subsidiariedade. A União Europeia deveria recapitular os tipos de serviço (serviços da competência exclusiva do Estado ou de interesse nacional, regional ou local, sistema de educação obrigatória, regime de saúde e de protecção social, actividades culturais e caritativas, de carácter social ou dependentes da solidariedade ou de doações, etc.) aos quais o direito comum de concorrência não se aplica.

4.3.4. Quanto aos outros serviços, a lei-quadro e as leis sectoriais devem definir claramente os princípios e as modalidades de regulação, que completarão o direito comum de concorrência. Esta definição jurídica permitirá fazer as alterações necessárias no futuro.

4.4. *Um conjunto comum de obrigações*

4.4.1. É ainda demasiado frequente ver as obrigações de serviço público recenseadas no Livro Verde serem cometidas aos Estados-Membros e à sua intervenção, ao passo que as competências da União Europeia permanecem pouco desenvolvidas (salvo em matéria de serviço universal, definido a nível comunitário).

4.4.2. Em matéria de promoção da coesão económica, social e territorial da União, esta deve assumir as suas próprias responsabilidades, e o mesmo deve valer para a realização das redes transeuropeias, a protecção do ambiente, a saúde ou a segurança.

4.4.3. O CESE tem para si que a UE deveria ter em melhor conta o carácter evolutivo da definição de serviço universal. Este tem sido circunscrito, nos sectores em que foi definido, ao seu âmbito inicial, apesar de numerosas e rápidas mutações tecnológicas e industriais.

4.4.4. Por outro lado, a União deveria encetar uma reflexão aprofundada sobre os outros sectores nos quais a UE poderia garantir aos cidadãos o acesso aos serviços de interesse geral fundamentais (água, saneamento, serviços bancários básicos, habitação, etc.).

4.5. *Obrigações sectoriais*

4.5.1. Questões como a segurança, a segurança do aprovisionamento ou a protecção ambiental têm evidentemente uma dimensão sectorial, mas frequentemente também uma dimensão geral; algumas poderiam, por isso, fazer parte do conjunto comum de obrigações.

4.5.2. Do mesmo modo, os objectivos de acesso às redes, de interoperabilidade e de interconexão não se limitam, tais como os que são específicos das zonas transfronteiriças, a um ou outro sector, devendo ser objecto de políticas comunitárias mais desenvolvidas.

4.6. *Definição das obrigações e escolha da organização*

4.6.1. No âmbito da aplicação activa do princípio de subsidiariedade, cada autarquia define de forma transparente os objectivos dos serviços de interesse geral da sua competência, assim como as obrigações de serviço público ou universal decorrentes. A autarquia decide então se executa ela mesma

esta missão (gestão interna) ou se a confia a um operador externo, o que implica a abertura de um concurso público. Em qualquer dos casos, a autarquia determina as responsabilidades e as actividades de regulação e de função do operador.

4.7. *Financiamento*

4.7.1. A autarquia em causa define, de forma transparente e no respeito do princípio da proporcionalidade, o financiamento das obrigações de serviço público ou de serviço universal. A regulamentação comunitária deve permitir garantir a segurança a longo prazo do financiamento destas obrigações.

4.7.2. O CESE julga improcedente restringir as modalidades possíveis de financiamento das obrigações ou privilegiar exclusivamente o financiamento público directo através do orçamento, o que contrariaria os princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade. Cada modalidade apresenta características que poderão convir mais ou menos a um determinado sector ou objectivo, de forma que é ao responsável pelo respeito das obrigações de serviço de interesse geral que deve caber a selecção das modalidades de gestão e de financiamento mais convenientes e combinar as vantagens de ambas.

4.7.3. Dadas as limitadas capacidades de financiamento de uma parte dos novos Estados-Membros, a União deveria pôr à sua disposição os meios necessários para promover o desenvolvimento de serviços de interesse geral eficazes.

4.8. *Avaliação*

4.8.1. A definição dos serviços de interesse geral, dos objectivos que lhes são assinados, das formas de organização e de regulação e dos tipos de financiamento pode mudar com o tempo e variar em função do local em que é aplicada. Ao mesmo tempo, a legislação comunitária procura o melhor equilíbrio evolutivo entre a aplicação do direito comum da concorrência e estes objectivos.

4.8.2. Por estas razões, a avaliação das prestações dos serviços de interesse geral é, ao lado do intercâmbio de boas práticas e da comparação de desempenhos, um objectivo central para melhorar a sua qualidade e eficácia na UE. A definição dos critérios de avaliação deve ter em conta, para além dos aspectos económicos, as necessidades dos utentes e dos cidadãos (o que implica dar-lhes a possibilidade de se exprimir), a qualidade do serviço e as modalidades de prestação.

4.8.3. Os objectivos dos diferentes intervenientes nos serviços de interesse geral não são os mesmos, mas todos devem participar na elaboração das modalidades de avaliação e na apreciação dos resultados. A avaliação não deve ser coutada exclusiva de um só grupo de intervenientes.

4.8.4. Os utentes aos quais se destinam os serviços de interesse geral, em função das suas necessidades e aspirações, devem ser associados à avaliação por intermédio dos seus representantes.

4.8.5. Nessa ordem de ideias, o CESE, que representa a maior parte dos interessados nos serviços de interesse geral, poderia desempenhar um papel central no processo de avaliação.

4.9. *Política comercial*

4.9.1. As interrogações de que beneficiam os serviços de interesse geral devem continuar a ser reivindicadas e mantidas

pela UE no âmbito das negociações sobre o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS).

4.9.2. De um modo mais geral, a UE deve recusar qualquer tentativa de pôr em causa as formas de organização e de regulação dos serviços de interesse económico geral por ela definidos e garantir a promoção dos seus valores fundamentais, em particular nas suas relações com os países em desenvolvimento.

4.10. *Cooperação para o desenvolvimento*

4.10.1. Em vários domínios dos serviços de interesse geral, a construção das infra-estruturas exige investimentos quantiosos de reduzida rentabilidade a curto prazo. Este facto afecta sobretudo os países em vias de desenvolvimento muito endividados e com grandes carências em matéria de serviços (como por exemplo no sector da água). A acção da UE deveria, pois, concentrar-se essencialmente na cooperação para a construção dessas infra-estruturas.

Bruxelas, 11 de Dezembro de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

ANEXO

ao parecer do Comité Económico e Social Europeu

As propostas de alteração seguintes, que obtiveram mais de um quarto dos votos, foram rejeitadas durante as deliberações (n.º 3 do artigo 54.º do Regimento).

Ponto 3.1

Elidir e substituir pelo seguinte:

«3.1. O Comité pronunciou-se já sobre a maior parte das questões formuladas pela Comissão no Livro Verde nos pareceres CESE 949/99 e CESE 860/2002 e, neste último, considerou necessário que a Comissão apresentasse uma directiva-quadro que consolidasse os princípios políticos relativos aos serviços de interesse económico geral e conferisse aos Estados-Membros a pertinente e necessária flexibilidade.».

Ponto 3.1.1

Elidir e substituir pelo seguinte:

«3.1.1. Examinado o Livro Verde e a jurisprudência relevante (pontos 1.4.2-1.4.4), o Comité chegou a uma conclusão diferente. O objectivo principal deve ser o de assegurar os direitos e obrigações dos Estados-Membros e dos órgãos de poder local e regional a fim de garantir a prestação de serviços de interesse geral. Como o parecer afirma noutro passo, os próprios serviços são diversificados e estão em contínua evolução, o que obsta a definições claras. Acresce que os acórdãos do Tribunal clarificaram os problemas respeitantes à compatibilidade com as regras em matéria de auxílios estatais. Em tais circunstâncias, uma directiva-quadro ou outro instrumento geral a nível da União apenas causaria confusão, incerteza e dificuldades de interpretação entre os diferentes níveis de legislação.».

Inserir um novo ponto (ponto 3.1.2)

«3.1.2. Só deveria ser desenvolvida nova legislação a nível da União para sectores específicos a fim de abrir e harmonizar mercados, quando benéfica para os consumidores e outros intervenientes europeus, como ocorre com as telecomunicações, a energia, etc. Nestes casos, regras estritas sobre a prestação de serviços públicos e universais são e devem ser incorporadas nas respectivas directivas sectoriais.».

Justificação

Evidente.

Ponto 3.2 (actual)

Modificar a redacção:

«3.2. Quanto aos princípios que ~~deveriam ser respeitados pelos actores e autoridades relevantes~~~~poderiam ser incluídos numa possível directiva-quadro ou outro instrumento geral sobre serviços de interesse geral~~, o CESE sustentou a seguinte posição:».

Justificação

Ver proposta de alteração do ponto 3.1.

Ponto 4.1.6

Dar a seguinte redacção:

«4.1.6. Nesta óptica, o CESE recorda a sua solicitação de que a promoção dos serviços de interesse geral seja incluída como objectivo da União Europeia no artigo 3.º da futura Constituição e regozija-se pelos progressos já alcançados, nomeadamente o facto de o Projecto de Tratado completar e reforçar o actual artigo 16º sobre os serviços de interesse económico geral e o transformar numa base jurídica ("Esses princípios e condições são definidos por lei europeia", artigo III-6º), incluindo aqueles serviços nas disposições de aplicação geral.».

Justificação

Ver proposta de alteração de 3.1. A lei (geral) europeia não é desejável.

Ponto 4.2

Elidir.

Justificação

Ver proposta de alteração de 3.1. A importante questão dos serviços sociais é examinada noutro ponto do parecer, podendo o texto do ponto 4.2.2 figurar ali.

Ponto 4.3.4

Elidir o indicado.

«4.3.4. Quanto aos outros serviços, a lei-quadro e as leis sectoriais devem definir claramente os princípios e as modalidades de regulação, que completarão o direito comum de concorrência. Esta definição jurídica permitirá fazer as alterações necessárias no futuro.».

Justificação

Ver proposta de alteração do ponto 3.1.

Resultado da votação

Votos a favor: 28, votos contra: 52, abstenções: 5.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão — Programa de Acção Europeu — Reduzir para metade o número de vítimas da estrada na União Europeia até 2010: uma responsabilidade de todos»

(COM(2003) 311 final)

(2004/C 80/21)

Em 2 de Junho de 2003, a Comissão Europeia decidiu, em conformidade com o artigo 262.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a comunicação supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação emitiu parecer em 24 de Novembro de 2003, sendo relator Jan Simons.

Na 404.^a reunião plenária de 10 e 11 de Dezembro de 2003 (sessão de 10 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 112 votos a favor, sem votos contra e 2 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. Com a presente comunicação, a Comissão Europeia dá expressão concreta ao objectivo definido no Livro Branco sobre a Política de Transportes de reduzir para metade o número de mortos nas estradas europeias até 2010.

1.2. O programa de acção visa:

- incentivar os utilizadores a adoptar um melhor comportamento,
- tornar os veículos mais seguros, e
- melhorar as infra-estruturas rodoviárias.

1.3. No seu programa, a Comissão apresenta uma lista de medidas concretas que vão da elaboração de guias técnicos à recolha e análise de dados relativos aos acidentes. A título ilustrativo, o Comité cita aqui apenas as medidas sobre as quais já foi ou será dentro em breve chamado a pronunciar-se:

- Aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes ao uso obrigatório de cintos de segurança nos veículos de menos de 3,5 toneladas ⁽¹⁾
- Formação dos motoristas de veículos de transporte rodoviário de mercadorias e de passageiros ⁽²⁾
- Requisitos mínimos de segurança para os túneis inseridos na Rede Rodoviária Transeuropeia ⁽³⁾

- Tecnologias da informação e das comunicações para veículos seguros e inteligentes ⁽⁴⁾ (TEN/164) (actividades em curso)
- Inspecções na estrada ⁽⁵⁾ (TEN/166) (actividades em curso)
- Cartas de condução ⁽⁶⁾ (TEN/167) (actividades em curso)
- Veículos a motor no que se refere aos bancos, à sua fixação e aos apoios de cabeça ⁽⁷⁾ (INT/198) (actividades em curso)
- Fixações dos cintos de segurança dos veículos a motor ⁽⁸⁾ (INT/199) (actividades em curso)
- Cintos de segurança e sistemas de retenção dos veículos a motor ⁽⁹⁾ (INT/200) (actividades em curso)

1.4. Por último, a Comissão apela a que todos os detentores de uma autoridade, de um poder de decisão, de um poder económico ou social ou de um mandato de representação subscrevam uma Carta Europeia de Segurança Rodoviária, comprometendo-se não apenas ao respeito de valores universais mas também à introdução de normas específicas. Os compromissos assim assumidos serão tornados públicos e o seu cumprimento será objecto de fiscalização.

2. Observações na generalidade

2.1. O Comité entende só poder emitir, nesta fase, um parecer sumário delineando o quadro no qual as acções concretas deverão desenrolar-se. O Comité está evidentemente disposto a dar o seu parecer assim que a Comissão apresentar propostas mais detalhadas para concretização dos objectivos gerais que agora descreve.

⁽¹⁾ COM(2000) 815 final — 2000/0315 (COD), JO C 260 de 17.9.2001, p. 30.

⁽²⁾ COM(2001) 56 final — 2001/0033 (COD), JO C 260 de 17.9.2001, p. 90.

⁽³⁾ COM(2002) 769 final — 2002/0309 (COD), JO C 220 de 16.9.2003, p. 26.

⁽⁴⁾ COM(2003) 542 final.

⁽⁵⁾ COM(2003) 628 final.

⁽⁶⁾ COM(2003) 621 final.

⁽⁷⁾ COM(2003) 361 final — 2003/0128 (COD).

⁽⁸⁾ COM(2003) 362 final — 2003/0136 (COD).

⁽⁹⁾ COM(2003) 363 final — 2003/0130 (COD).

2.2. O Comité vê no programa de acção da Comissão um claro incentivo político a que os Estados-Membros se empenhem no alcance dos objectivos do programa, apesar das eventuais insuficiências deste. A resolução do Conselho de 5 de Junho do corrente ano dá a entender que esse sinal foi compreendido pelos governos nacionais. Importa agora passar à prática.

2.3. O Comité concorda plenamente com a importância atribuída pela Comissão à redução do número de vítimas do transporte rodoviário, mas expende igualmente uma série de considerações destinadas a facilitar a aplicação do programa de acção.

2.4. Um dos pontos a lastimar é a ausência de referência aos pareceres do CESE de 1997 ⁽¹⁾ e 2000 ⁽²⁾, e sobretudo à avaliação do segundo programa comunitário no domínio da segurança rodoviária. Para o Comité, é importante aprender com a experiência do passado.

2.5. O Comité considera que o objectivo da Comissão de reduzir para metade o número de vítimas mortais de acidentes rodoviários até 2010 é assaz ambicioso. Em seu entender, seria mais fácil trabalhar com um objectivo mais concreto, por exemplo «20 000 mortes a menos em 2010», em vez de com um termo vago como «metade».

2.6. A opção da Comissão por um plano de acção orientado e por uma aplicação inflexível do princípio de subsidiariedade, de forma a criar um quadro de acção estável para todos os implicados aos diferentes níveis, afigura-se ao Comité como a estratégia mais adequada dado que impede que os Estados-Membros se escudem no princípio de subsidiariedade para não terem de aplicar determinadas medidas.

2.7. O objectivo referido no ponto 2.4 toma como referência o ano de 2001, ou seja, antes que a União Europeia tivesse tomado uma decisão quanto ao alargamento. O Comité considera, por isso, que a Comissão deveria realizar uma avaliação intercalar em 2006, apresentando uma série de propostas adicionais, dado que nos futuros Estados-Membros o número anual de vítimas mortais de acidentes de viação se eleva a 12 000 e que esse número pode ser sensivelmente reduzido mediante um esforço acrescido e concertado.

2.8. A Comissão defende que é necessária uma grande variedade de medidas para alcançar os objectivos que se propõe. Entre elas contam-se medidas para melhorar o comportamento dos utilizadores, para tornar os veículos mais seguros e para melhorar as infra-estruturas através da supressão dos chamados «pontos negros». Visto que a esmagadora maioria dos acidentes parece dever-se a erros humanos, o CESE considera que deve dar-se especial atenção a um melhor cumprimento das normas vigentes directamente aplicáveis aos utilizadores das infra-estruturas rodoviárias.

2.9. O Comité tem para si que a proposta da Comissão de elaborar uma Carta Europeia de Segurança Rodoviária com vista à introdução de medidas específicas terá mais chances de êxito se a UE apoiar, de uma ou outra forma, a introdução dessas medidas.

3. Observações na especialidade

3.1. O Comité concorda com a apreciação da Comissão de que os Estados-Membros mostram grandes reticências em relação a acções a nível comunitário no domínio da segurança rodoviária. Esta relutância é de lastimar dada a seriedade do problema e a actual fragmentação por diferentes autoridades das competências nos diversos domínios da segurança rodoviária. A Comissão dá como exemplo o problema da harmonização dos níveis máximos de álcool no sangue, um tema em discussão há já doze anos, muito embora o álcool seja uma das causas de cerca de 25 % dos acidentes mortais, segundo dados da Comissão. O consumo de drogas torna-se também uma causa cada vez mais importante de acidentes.

3.2. No seu parecer de 2001 ⁽²⁾, o Comité reclamara já uma harmonização dos controlos dos níveis de álcool e de drogas na UE no interesse da segurança rodoviária. O Comité exorta novamente a Comissão a envidar todos os esforços neste domínio e apela a que o Conselho adopte finalmente as decisões necessárias.

3.3. No ponto 3.9 do presente parecer, o Comité refere factores que estão na origem de 37,5 % dos acidentes mortais e para os quais a Comissão deveria criar acções específicas e prioritárias. O Comité considera ainda que a análise dos custos/benefícios é um princípio importante, que deve ser aplicado a todas as medidas citadas pela Comissão na sua comunicação.

3.4. O Comité entende que é necessária uma análise mais aprofundada dos acidentes para definir as medidas adequadas. Para isso, deveria ser elaborada uma espécie de «manual» de causas que reunisse toda a informação disponível sobre a matéria. O CESE recorda ainda que as medidas serão mais eficazes e mais fáceis de acompanhar se for possível uma harmonização a nível comunitário da aplicação e do controlo de aspectos como os limites máximos de velocidade, os valores máximos de álcool no sangue ou as sanções aplicáveis.

⁽¹⁾ JO C 73 de 9.3.1998, p. 66.

⁽²⁾ JO C 14 de 16.1.2001, p. 30.

⁽³⁾ JO C 14 de 16.1.2001, p. 30.

3.5. As medidas propostas pela Comissão para o plano de acção, que vão de medidas de controlo uniformes a um empenho permanente na formação e na educação e à introdução de um sistema de autorização de conduzir por pontos, auferem o apoio do Comité. Em sua opinião, deveria dar-se particular destaque, por um lado, à formação do condutor e, por outro lado, a cursos de reciclagem para condutores de todas as idades no quadro da formação contínua. O Comité chama ainda a atenção para um aspecto que considera insuficientemente explorado: o dos condutores agressivos. Qualquer programa de segurança rodoviária deve dar especial atenção a este grupo de condutores. É óbvio que importa recorrer igualmente às vantagens do progresso técnico na concepção dos veículos e à informação aos utilizadores das infra-estruturas rodoviárias através do Programa Europeu de Avaliação dos Novos Modelos de Viaturas (EuroNCAP).

3.6. Conviria estimular a instalação de sinais de aviso nos veículos em que estes ainda não estão disponíveis. A título de exemplo, poderia introduzir-se nos veículos ligeiros de passageiros um sistema de aviso visual ou sonoro que seja activado quando os cintos de segurança não estão afivelados, mesmo nos assentos traseiros, sempre que o limite de velocidade seja ultrapassado, ou quando não haja pressão suficiente nos pneus. Quanto aos veículos pesados, poderiam ser colocadas faixas reflectoras atrás e nos lados.

3.7. Para além dos aspectos do comportamento dos condutores e da concepção dos veículos acima referidos, o Comité considera que deve dar-se maior relevo aos aspectos da segurança quando da construção e da reparação das infra-estruturas rodoviárias, nomeadamente detectando e prevenindo os chamados «pontos negros» e uniformizando a sinalização a nível comunitário. Informações sobre este domínio podem ser obtidas através da elaboração de um manual de acidentes mortais em que sejam identificados nomeadamente os «pontos negros» e se analisem as causas dos acidentes por «ponto negro». Este manual poderá posteriormente ser comparado com a Carta Europeia de Segurança Rodoviária com vista à adopção de medidas quando necessário. Adicionalmente, deveriam divulgar-se os exemplos de campanhas de informação bem sucedidas, como a BOB («Bewust Onbeschouwen Bestuurder»: «Condutor Sóbrio e Consciente») na Bélgica. O Comité chama ainda a atenção para o excelente trabalho desenvolvido pela organização Euro-Rap⁽¹⁾ para reduzir o número de vítimas de acidentes. A organização publica um mapa das estradas de diversos países europeus, indicando o grau de risco em cada uma. O mapa é elaborado com base no número de acidentes ocorridos nas diversas estradas.

3.8. A Comissão dá especial destaque às medidas relacionadas com o transporte comercial de mercadorias e de passageiros. No fundo, trata-se de medidas destinadas a promover a segurança dos utilizadores das infra-estruturas rodoviárias, uma vez que os condutores do transporte comercial utilizam, por definição, essas infra-estruturas com maior frequência e estão, por isso, particularmente expostos ao risco de acidente. Infelizmente, as causas dos acidentes ainda não são suficiente-

mente conhecidas. Apraz, por isso, ao Comité que a análise das causas dos acidentes seja uma das missões principais do Observatório Europeu da Segurança Rodoviária que a Comissão Europeia tenciona criar.

3.9. O Comité recorda que, dos cerca de 40 000 acidentes mortais, 15 000 são provocados pelo consumo excessivo de álcool, pelo excesso de velocidade, pela não utilização dos cintos de segurança, ou ainda por vários destes factores combinados. É pois legítimo inferir que os melhores resultados na redução dos acidentes mortais serão conseguidos por medidas orientadas nestes sectores, combinadas com mais informação sobre os «pontos negros».

3.10. O Comité lembra ainda que o objectivo da Comissão de reduzir em 50 % o número de vítimas mortais no transporte rodoviário até 2010 deverá ser alcançado sobretudo nos países em que a importância das medidas de segurança rodoviária é ainda insuficientemente reconhecida. Nos países que já realizaram grandes progressos será difícil ir muito mais longe, o que não quer dizer que não devam notar-se melhorias adicionais.

3.11. A Comissão propõe a criação de um Observatório Europeu da Segurança Rodoviária como estrutura interna da Comissão. O Comité dá o seu apoio à criação desse observatório, na condição de que este seja inteiramente independente e disponha de um orçamento suficiente.

3.12. O Comité recorda que utilizar telefones móveis ao conduzir representa um perigo para a segurança rodoviária (excepto quando são utilizados sem mãos) e apela à realização de controlos adequados a esse respeito.

3.13. Na versão neerlandesa do título da comunicação da Comissão não é dada qualquer indicação de que a palavra «vítimas» se refere às vítimas do transporte rodoviário, ao contrário do que sucede nas outras versões. A Comissão deve alterar o título desta versão, para evitar a confusão com as vítimas de outros modos de transporte.

4. Resumo e conclusões

4.1. O Comité acolhe com entusiasmo o Programa de Acção Europeu para a segurança rodoviária proposto pela Comissão. O Comité faz também uma série de observações e de sugestões para facilitar a execução do programa.

4.2. É sobretudo de lastimar que a Comissão não tenha realizado uma avaliação do segundo programa em matéria de segurança rodoviária, o que lhe teria permitido aproveitar a experiência adquirida para a elaboração do terceiro programa. Além disso, regista-se a ausência de vários objectivos e prioridades concretos.

(1) *European Road Assessment Programme* (Programa Europeu de Avaliação das Estradas).

4.3. Em vista do alargamento a dez novos Estados-Membros em 2004, o Comité entende que deveria realizar-se em 2006 uma avaliação intercalar, incluindo propostas de medidas complementares.

4.4. A Carta Europeia de Segurança Rodoviária proposta pela Comissão terá, na opinião do Comité, maiores chances de êxito se as medidas nela avançadas forem apoiadas de uma forma ou de outra pela União Europeia.

4.5. O Comité recorda que o êxito do programa deverá registar-se sobretudo nos países em que as medidas aplicadas até à data ainda não surtiram o efeito desejado. Nos países que acusaram grandes progressos nos últimos anos, esse êxito será

relativamente reduzido, o que não quer dizer que não devam notar-se melhorias adicionais.

4.6. No que respeita à execução concreta do plano de acção, o Comité propõe a elaboração de «manuais dos acidentes mortais» que identifiquem os chamados «pontos negros» e analisem as causas dos acidentes ocorridos. Desse modo será possível adoptar medidas mais específicas.

4.7. A proposta da Comissão de criar um Observatório Europeu da Segurança Rodoviária é aplaudida pelo CESE, contanto que o Observatório seja independente e disponha de um orçamento suficiente. O Comité parte do princípio de que o Observatório aproveitará os conhecimentos já recenseados por outras organizações, como a Euro-Rap.

Bruxelas, 10 de Dezembro de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 92/24/CEE do Conselho relativa aos dispositivos de limitação da velocidade ou a sistemas semelhantes de limitação de velocidade de determinadas categorias de veículos a motor»

(COM(2003) 350 final — 2003/0122 (COD))

(2004/C 80/22)

Em 25 de Junho de 2003, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 95.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 24 de Novembro de 2003. Foi relator V. Ranocchiari.

Na 404.^a reunião plenária de 10 e 11 de Dezembro de 2003 (sessão de 10 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 112 votos a favor, 1 voto contra e 1 abstenção, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. No amplo quadro regulamentar de homologação dos veículos a motor, uma secção específica diz respeito, desde a década de 90, aos dispositivos de limitação de velocidade previstos para algumas categorias de veículos das categorias N (veículos de transporte de mercadorias) e M (veículos de transporte de passageiros).

1.2. A actual Directiva 92/24/CEE encerra os requisitos técnicos para homologação dos dispositivos de limitação da velocidade e aplica-se aos veículos a motor das categorias N2 (camiões de média tonelagem), M3 (autocarros e camionetas de passageiros) com uma massa máxima superior a 10 toneladas e aos veículos a motor da categoria N3 (camiões de massa máxima superior a 12 toneladas).

1.3. Esta directiva está relacionada com a Directiva 92/6/CEE que rege a instalação e a utilização de dispositivos de limitação da velocidade nas mesmas categorias de veículos.

1.4. A recente Directiva 2002/85/CE ampliou o âmbito de aplicação da Directiva 92/6/CEE estendendo a obrigatoriedade dos dispositivos de limitação da velocidade a todos os veículos que se destinem ao transporte de passageiros, com mais de oito lugares além do lugar do condutor (categorias M2 e M3) e a todos os veículos destinados ao transporte de mercadorias com massa máxima superior a 3,5 toneladas. (categorias N2 e N3)

1.5. Daqui deriva a proposta em exame, necessária para adaptar o âmbito de aplicação da citada Directiva 92/24/CEE e tornar possível a homologação dos dispositivos de limitação de velocidade que serão montados nos veículos até agora isentos.

1.6. Com esta proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho se completa pois o processo de homologação, instalação e utilização dos dispositivos de limitação de velocidade em todos os veículos a motor destinados ao transporte de mercadorias e de passageiros das categorias N2, N3, M2 e M3.

2. Observações na generalidade

2.1. A utilização de dispositivos de limitação de velocidade nos veículos a motor das categorias mais pesadas, a partir de meados da década de 90, produziu certamente efeitos positivos na melhoria da segurança rodoviária. Além disso, alguns Estados-Membros, convidados pela Comissão Europeia a relatarem as suas experiências na matéria, sublinharam também os efeitos positivos no sector dos transportes, em termos de redução dos custos de carburante e do desgaste dos pneus. Foi também referida uma redução das emissões produzidas por veículos, consequência óbvia da diminuição da velocidade e do consumo ⁽¹⁾. Os efeitos negativos observados são, ao contrário: menor segurança em caso de ultrapassagens, pois tais manobras necessitam de mais tempo, e o aumento do prazo de entrega, dado o prolongamento dos tempos de percurso.

2.2. A Directiva 2002/85/CE responde, pois, à exigência de melhorar as prestações dos veículos do ponto de vista do ambiente e da segurança. A obrigação de instalar o dispositivo aplicar-se-á, pois, a todos os veículos de transporte de mercadorias e de passageiros das categorias N2, N3, M2 e M3.

⁽¹⁾ Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação da Directiva 92/6/CEE do Conselho de 10 de Fevereiro de 1992, relativa à instalação e utilização de dispositivos de limitação de velocidade para certas categorias de veículos a motor na Comunidade (COM(2001) 318 final, Volume I, de 14.6.2001).

2.3. O Comité regozija-se, antes de mais, com o facto de na directiva se ter tido em conta a sua sugestão de diversificar as categorias de veículos em função da massa máxima, a fim de prever derrogações escalonadas no tempo ⁽¹⁾.

2.4. No parecer acima referido, o Comité tinha, além do mais, previsto, tratando-se de uma norma de construção, a necessidade de se prever uma directiva de homologação que actualizasse a Directiva 92/24/CEE ⁽²⁾. Salienta-se, pois, a necessidade de estender as normas de homologação dos veículos e respectivos dispositivos, originariamente previstos pela directiva acima para os veículos de maior massa, aos de massa inferior, constantes da Directiva 2002/85/CE.

2.5. O Comité Económico e Social Europeu regozija-se, além do mais, com a intervenção atempada da Comissão e considera positiva a orientação destinada a acelerar ao máximo todas as decisões com incidências positivas em termos de segurança, sem penalizar a indústria.

2.6. O Comité sublinha também que o progresso tecnológico do sector garante maior segurança e a inviolabilidade dos sistemas actuais de limitação de velocidade.

3. Observações na especialidade e conclusões

3.1. Voltando à proposta de alteração de directiva que constitui objecto de consulta do Comité, inquire-se, antes de mais, se em circunstâncias como esta não teria sido possível, e neste caso preferível, recorrer a um processo de adaptação ao progresso técnico. Normativas «devidas», como esta, deveriam ser consideradas como adaptações de aperfeiçoamento técnico de situações já definidas por uma directiva.

3.2. Em qualquer dos casos, deve-se considerar, em especial:

- a) As datas que, como é conhecido, em normas de homologação incidem na produção dos veículos em questão e, portanto, na capacidade de resposta das construtoras. Com efeito, se é verdade que o impacto económico não é considerável ⁽³⁾, foi relevante evitar (na Directiva 2002/85/CE) que prazos demasiado curtos pudessem criar dificuldades a alguns construtores. O resultado conseguido é positivo; impõe-se, portanto, uma atitude semelhante quanto aos prazos de homologação.

- b) As normas previstas na proposta de directiva em exame deverão permitir aos Estados-Membros que o desejarem a isenção de aplicação obrigatória do dispositivo para determinadas subcategorias de veículos, como previsto no artigo 4.º da Directiva 2002/85/CE.

3.3. No referente à alínea a), não parece haver problemas, sendo os prazos avançados pela proposta de directiva correlacionados e conformes com os já definidos pela Directiva 2002/85/CE. Os prazos previstos para a adaptação às disposições técnicas reflectem os prazos adoptados na directiva de extensão da obrigatoriedade do dispositivo.

3.4. Isto é válido também para o que se refere a possíveis derrogações e relativamente à alínea b):

— M2 e M3 com massa máxima > di 5 t e < di 10 t e N2: para registos a partir de 1 de Janeiro de 2005, a proposta em exame aplica-se a partir de 1 de Janeiro de 2005;

— Para os veículos conformes à Directiva 88/77/CEE ⁽⁴⁾, registados entre 1 de Outubro de 2001 e 1 de Janeiro de 2005, a proposta aplica-se a partir de 1 de Janeiro de 2006 se se destinam quer aos transportes nacionais quer internacionais e, a partir de 1 de Janeiro de 2007, para os destinados apenas ao tráfego nacional;

— Derrogação: para os N2 e M2 massa máxima > 3,5 t e inferior ou igual a 7,5 t, registados num Estado-Membro e que aí circulam, fica à discrição do Estado-Membro em questão conceder derrogação até 1/1/2008.

3.5. Os prazos previstos para as obrigações derivadas da homologação seguem fielmente os já salientados e são definidos de modo a dar aos Estados-Membros, que tenham de recorrer à derrogação, a liberdade de o fazerem sem problemas.

3.6. Os prazos foram definidos não em absoluto mas relacionados com a data de entrada em vigor da directiva, como de costume, em caso de homologação. O processo de aprovação não deve comportar quaisquer problemas, se for rápido.

⁽¹⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 92/6/CEE do Conselho relativa à instalação e utilização de dispositivos de limitação de velocidade para certas categorias de veículos a motor na Comunidade.» — JO C 48 de 21.2.2002.

⁽²⁾ Parecer de 31 de Março de 1992, JO L 129 de 14.5.1992.

⁽³⁾ Ver precitado parecer do Comité.

⁽⁴⁾ Directiva 88/77/CEE do Conselho, de 3 de Dezembro de 1987, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitante às providências a tomar na luta contra a emissão de gás poluente produzido por motores de auto-ignição destinados à propulsão de veículos, JO L 36 de 9.2.1988.

3.7. A este respeito, deve-se assinalar que, na proposta de directiva em exame, em nota ao n.º 2 do artigo 2.º, se faz referência ao documento COM(2001) 318 final, que identificava a proposta de directiva sobre a extensão da obrigatoriedade do dispositivo de limitação de velocidade às categorias de veículos N2 e M2. Esta proposta tornou-se na Directiva 2002/85/CE, várias vezes assinalada como estando na origem da proposta em exame. É pois necessário corrigir a

nota, fazendo directamente referência à directiva e às respectivas datas.

3.8. O Comité considera desejável uma rápida conclusão do processo normativo. A protecção da saúde e da segurança rodoviária deve ser considerada compromisso comum e inderrogável de valor universal, tendo em conta os custos sociais, antes mesmo dos económicos, que os acidentes rodoviários produzem.

Bruxelas, 10 de Dezembro de 2003.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a prestação interoperável de serviços pan-europeus de administração em linha (eGovernment) a administrações públicas, empresas e cidadãos (IDABC)»

(COM(2003) 406 final — 2003/0147 (COD))

(2004/C 80/23)

Em 17 de Julho de 2003, o Conselho, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 156.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, decidiu consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 24 de Novembro de 2003. Foi relator Antonello Pezzini.

Na 404.^a reunião plenária de 10 e 11 de Dezembro de 2003 (sessão de 10 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 116 votos a favor, 1 voto contra e 1 abstenção, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. A criação de redes transfronteiras, recorrendo às tecnologias da informação (TI), tornou-se o instrumento essencial de cooperação entre as administrações públicas para construir uma Europa moderna, alargada e segura. Os estudos efectuados pela Comissão são unânimes em afirmar que os investimentos nesta área geram dinâmicas económicas positivas, com elevadas taxas de retorno. O programa de transferência electrónica de dados entre administrações (IDA — Interchange of Data between Administrations), lançado pela Comissão, em 1993-1995, com o IDA I (1995-1999), constitui a iniciativa comunitária na matéria. No período de 1999-2004, o programa IDA II recebeu uma dotação finan-

ceira de 127 milhões EUR. Cerca de 60 % desta verba foi utilizada em projectos sectoriais de interesse comum e o remanescente afectado a medidas horizontais, tendo em vista a interoperabilidade e a total acessibilidade das redes transeuropeias.

1.2. A interoperabilidade dos sistemas de informação, a partilha e a reutilização da informação e a unificação dos processos administrativos são essenciais para a prestação de serviços interactivos de governo electrónico de elevada qualidade, contínuos e centrados no utilizador. O programa IDA III revelou ser um instrumento eficaz de apoio à gestão do mercado interno, porque contribuiu para facilitar a mobilidade das empresas e dos cidadãos europeus através das fronteiras.

1.3. O Comité manifestou em diversas ocasiões a sua opinião acerca do programa IDA, num primeiro parecer emitido em Abril de 1998 ⁽¹⁾ e, mais recentemente, em Janeiro de 2002 ⁽²⁾, tendo salientado os seguintes aspectos:

- a importância de reforçar o programa IDA em benefício não apenas das administrações e das instituições, mas também dos cidadãos, das empresas e, em geral, da sociedade civil organizada, para assegurar maior coesão económica e social na União e contribuir para aumentar os níveis de competitividade do sistema Europa, em conformidade com as conclusões dos Conselhos Europeus de Lisboa e Estocolmo,
- a importância de haver uma autoridade de certificação eficaz a nível europeu, para garantir adequados níveis de segurança no intercâmbio e no acesso à informação,
- a importância de cuidar que as redes criadas através do programa IDA tenham a máxima visibilidade, acessibilidade e interoperabilidade em benefício dos utilizadores finais,
- a necessidade de promover iniciativas aos diversos níveis, para garantir a formação permanente dos utilizadores e permitir também o uso das referidas infra-estruturas de rede para este tipo de formação,
- a exigência, dada a sensibilidade dos dados tratados, em garantir um nível elevado de segurança das redes mediante instrumentos de protecção e protocolos de transmissão segura eventualmente, tanto a nível central como periférico.

1.4. Na segunda fase do programa, que finda a 31 de Dezembro de 2004, foi possível realizar progressos na cooperação entre a Comissão Europeia e as administrações públicas dos Estados-Membros, assim como entre as instituições comunitárias.

1.4.1. É disto exemplo a infra-estrutura de redes CIRCA para o desenvolvimento de serviços em ambiente Web e o sistema operativo aberto (LINUX), capazes de fornecer serviços em linha num espaço virtual. Esta rede é utilizada por mais de 700 grupos de interesse e pela quase totalidade das direcções-gerais e dos serviços da Comissão, através da fórmula «*write once use many*», que garante o acesso a uma multiplicidade de utilizadores.

1.4.2. Também notável é o papel da rede transeuropeia TESTA, que permite a interligação das administrações da União, das instituições europeias (Comissão, Parlamento Europeu, Conselho, Tribunal de Justiça, Tribunal de Contas, Comité Económico e Social Europeu e Comité das Regiões) e das agências europeias, com um vasto programa de expansão nos futuros países membros. A rede TESTA é também utilizada nas áreas financeira, da justiça e assuntos internos, agricultura

e pesca, transportes e política regional. Torna possível a gestão das licenças de importação e exportação, bem como a recolha e a difusão de dados estatísticos (Datashop).

1.4.3. O IDA permitiu facultar aos servidores e aos utilizadores uma autoridade de certificação que faculta atestados electrónicos através de um sistema seguro e interoperável.

1.4.4. O IDA II apoiou uma estratégia de desenvolvimento de um sistema de contratação pública electrónica (*e-procurement*), tal como estabelecido no plano de acção «eEuropa» 2002 e reiterado no plano de acção para 2005, tendo sido realizado formatos comuns a partir de acções-piloto integradas em serviços operativos já existentes, tais como o SIMAP o TED (Tender Electronic Day).

1.4.5. Realizaram-se 45 projectos de interesse comum nos mais variados sectores: gestão do mercado único agrícola; combate à fraude; banca de dados pan-europeia; serviços telemáticos para a gestão das tarifas aduaneiras, de impostos, quotas; controlo dos direitos e dos transportes de mercadorias; rede pan-europeia de emprego EURES; rede transeuropeia de serviços de autorização única no sector farmacêutico (EUDRANET); rede para o intercâmbio de dados referentes a transferência de pensões, subsídios de maternidade e de desemprego (TESS); rede transeuropeia sobre saúde pública para a prevenção de doenças contagiosas (EUPHIN); rede de apoio ao sistema de notificação das doenças dos animais (ADNS); redes sobre segurança dos produtos químicos e dos aparelhos eléctricos; rede de assistência SOLVIT (aplicação do direito comunitário); rede PLOTEUS sobre possibilidades de ensino à distância (*e-learning*); rede telemática no sector do turismo, do ambiente e da protecção do consumidor (TOURNET) que liga administrações europeias, nacionais regionais e locais; redes no domínio da política de imigração, de cooperação judiciária (EUROJUST) e de segurança.

2. Proposta da Comissão

2.1. A Comissão propõe, agora, dar seguimento a este programa, lançando um novo que diverge dos anteriores pela denominação e pelo conteúdo, mas que no fundo vem dar continuidade aos dois programas precedentes. O novo programa quinquenal 2005-2009 IDABC (Interoperable Delivery of pan-european e-government Services to Administrations, Businesses and Citizens) centra-se na prestação de serviços pan-europeus de governo electrónico às várias esferas da administração pública e aos utilizadores finais do mercado interno comunitário, isto é às empresas e aos cidadãos. A realização deste programa poderá contribuir para assegurar o pleno gozo, na nova Europa alargada, dos direitos garantidos pelas quatro liberdades fundamentais ⁽³⁾ previstas pelos tratados.

⁽¹⁾ JO C 214 de 10.7.1998, p. 33.

⁽²⁾ JO C 80 de 3.4.2002, p. 21.

⁽³⁾ Livre circulação de pessoas, de mercadorias, de serviços e de capitais.

2.2. O novo programa incluirá duas vertentes: projectos de interesse comum de apoio às políticas sectoriais, e medidas horizontais de apoio à interoperabilidade. Trata-se principalmente de serviços de infra-estruturas com procedimentos bastante simplificados em comparação com os anteriores, mercê, sobretudo, de uma decisão única para as duas modalidades de intervenção. O Comité já tinha tido o ensejo de criticar a complexidade dos procedimentos do antigo programa (que exigia duas decisões) mostrando-se precisamente a favor de um «quadro único»⁽¹⁾.

2.3. As novas características do programa comunitário respondem às necessidades de inscrever a iniciativa num quadro mais elevado de objectivos prioritários da União no âmbito do governo electrónico, algo que o Comité vê como um meio de facultar, a cidadãos e empresas, o pleno gozo de direitos/deveres e de oportunidades no próximo mercado único formado por 25 e, futuramente, 28 Estados-Membros (a que importa juntar os países do Espaço Económico Europeu). Relativamente às oportunidades cabe considerar os seguintes aspectos:

- um quadro estratégico de acção que actue a nível pan-europeu e convirja para uma interface telemática comum;
- uma maior facilidade de acesso para as empresas e os cidadãos, para que possam participar plenamente na construção e na transformação política e institucional da União Europeia;
- plena interoperabilidade entre sectores nos diferentes níveis (europeu, nacional, regional e local) e entre os diferentes agentes (administração pública, empresas e cidadãos);
- agilização das comunicação entre as instituições comunitárias e respectivos serviços aos vários níveis, incluindo as agências europeias, para melhorar o processo decisório e a simplificação;
- maior transparência, segurança, capacidade de reacção e cultura de serviço;
- execução de procedimentos unificados mais céleres, racionais e descentralizados, assim como intercâmbio de melhores práticas;
- uma estreita ligação às outras iniciativas e programas comunitários tais como TEN, e-Content (conteúdos digitais), *Modonis*⁽²⁾ e as actividades de I&DT do 6.º programa-quadro.

2.4. A proposta da Comissão atribui ao novo programa IDABC 59,1 milhões EUR para o período de 2005/2006, estando previstos 89,6 milhões EUR no âmbito das novas perspectivas financeiras para 2007-2009. Durante este quinquénio, o novo programa deverá beneficiar de um orçamento global de 148,7 milhões EUR (contra 145,6 milhões no período precedente 1999-2004) o que, no entender do Comité, não parece ajustar-se às novas tarefas e aos novos objectivos.

3. Observações na generalidade

3.1. O Comité reconhece a necessidade básica, expressa na proposta, de reenquadrar o programa IDA, inserindo-o plenamente na Estratégia de Lisboa. Como é sabido, o objectivo desta Estratégia é garantir que a economia europeia seja em 2010 a mais dinâmica e competitiva do mundo, e deve articular-se com o Plano de Acção e-Europe 2005 «Uma Sociedade da Informação para Todos», lançado pelo Conselho Europeu de Sevilha, tendo em vista a gestão do mercado único e a mobilidade transfronteira dos cidadãos, empresas, mercadorias, capitais e serviços, através da prestação de serviços administrativos pan-europeus interactivos.

3.2. O Comité apoia a proposta de decisão, porquanto ela reflecte as linhas traçadas na Declaração Ministerial adoptada em Cernobbio, em 8 de Julho de 2003, no âmbito da conferência europeia sobre governo electrónico⁽³⁾, a fim de propiciar um diálogo aberto entre a administração pública, as empresas e os cidadãos, tendo em vista a consecução dos seguintes objectivos: melhorar a interoperabilidade; introduzir métodos flexíveis de intercâmbio de informações flexíveis, seguros e cada vez mais céleres e menos onerosos; dar prioridade a serviços a partir da análise da procura por parte das empresas e dos cidadãos; verificar sistematicamente a relação qualidade/preço para o utilizador final e o nível de satisfação que lhe proporcionou o serviço pan-europeu em questão.

3.3. O Comité estima que a nova orientação e a nova abordagem do programa devem considerar «administração em linha» como um instrumento inovador para «reinventar» os serviços públicos oferecidos aos cidadãos e às empresas. O objectivo é colocar à disposição dos utilizadores serviços conviviais. Todavia, para que os particulares e as empresas tenham mais confiança no governo electrónico haverá que garantir elevado nível de segurança jurídica e instrumentos legais bem estabelecidos.

⁽¹⁾ JO C 80 de 3.4.2002, p. 21 (ponto 2.3).

⁽²⁾ E-TEN: Redes transeuropeias de telecomunicações electrónicas; e-Content: bancos de dados electrónicos; Modinis: Segurança das Redes de Informação.

⁽³⁾ <http://www.e-govconference2003.org/>

3.4. Pensa o Comité que importa dar toda a atenção ao papel do governo electrónico é à sua importância para a integração plena dos novos Estados-Membros no grande mercado único da Europa alargada. Tal implica liberdade de circulação e de estabelecimento das pessoas e das empresas, tudo isto pautado pela vontade de garantir a transparência administrativa, mas também de reduzir obstáculos linguísticos, incertezas jurídicas e peso burocrático e processual.

3.5. Pelo atrás exposto, o Comité entende ser da máxima importância que a Comissão crie plataformas de consulta, com carácter sistemático, ao mundo empresarial, em especial as PME, à sociedade civil organizada, assim como às esferas de administração descentralizada mais próximas dos cidadãos quer através de comités consultivos para o efeito, quer de conferências pan-europeias dos serviços electrónicos, com o fim de assegurar o controlo e a reorientação do programa de trabalho IDABC, tendo sempre presentes a relação qualidade/preço e o grau de satisfação dos consumidores.

3.6. Na opinião do Comité, a grande falha do programa é não prever medidas de sensibilização e de formação (permanente ou em linha), quer direccionadas para os fornecedores de acesso no sentido de fomentar a difusão de uma nova cultura administrativa «pan-europeia» que abra as portas à nova realidade do mercado interno alargado, quer para os utilizadores intermédios e finais, que têm direito a conhecer a totalidade dos serviços oferecidos pelo programa em todo o território da União.

3.7. Seria conveniente que a Comissão procedesse à recolha e difusão de boas práticas entre os sistemas de governo electrónico utilizados nos vários países. Tal poderia lançar pistas e dar orientações aos políticos nas suas tomadas de decisão aos vários níveis. Um serviço de governo electrónico interactivo permitiria que os cidadãos participassem tanto nos resultados como nos trâmites administrativos/processuais, conhecendo em tempo real o seu percurso.

3.8. O CESE espera que a Comissão preconize que todas as administrações públicas da UE adoptem o sistema LINUX de *software* aberto de concepção europeia, apoiando desta forma um motor pan-europeu de investigação multilingue que vai ao encontro das exigências dos particulares e das empresas. Importa também garantir que todos os cidadãos acedam a este tipo de serviço, quaisquer que seja a «entrada».

4. Observações na especialidade

4.1. Base jurídica: tendo em conta a formulação inovadora do programa IDABC, entende o Comité que, em vez de circunscrever a base jurídica ao artigo 156.º do Tratado CE, como até agora, importa alargá-la aos artigos 154.º e 157.º

4.2. Dotação orçamental: o Comité considera as verbas atribuídas escassas e desajustadas aos desafios que colocam o alargamento, as relações com os países do Espaço Económico Europeu e a cooperação internacional em curso com os países do Mediterrâneo e dos Balcãs (por exemplo, a rede EURES, os fluxos migratórios, a questões relacionadas com os vistos e o asilo, a segurança das redes, etc.).

4.3. Prioridades: o Comité subscreve as prioridades enumeradas, que põem em evidência a enorme repercussão que poderia ter a iniciativa para as empresas e os cidadãos, mas salienta que a concretização desta abordagem deveria reflectir uma verdadeira participação dos respectivos representantes. Considera que tanto o desenvolvimento do programa de trabalho, como a sua orientação em função da satisfação dos consumidores, ou ainda as avaliações intercalares e finais deveriam basear-se em processos e critérios comuns.

4.4. Comité de gestão: no entender do Comité, o artigo 11.º deveria prever que, para além de contar com a assessoria do Comité da Telemática entre Administrações (CTA), a Comissão deveria também poder socorrer-se dos comités consultivos dos utilizadores finais das administrações descentralizadas. É evidente que a preparação dos representantes públicos deve ser de molde a oferecer consultoria de elevado nível de qualidade e virada para o futuro. Estes pareceres serão levados em consideração, de acordo com o procedimento previsto no n.º 2 do referido artigo.

4.5. Procedimento de execução: para cada projecto ou medida horizontal, o programa de trabalho deveria incluir, se necessário, uma nova alínea (d)) relativa às medidas de formação permanente dos fornecedores de acesso e dos utilizadores intermediários/finais, como parte integrante do projecto ou da medida em questão. Além disso, cada iniciativa deveria prever explicitamente a conformidade às normas de acesso Web (código WAI) para as pessoas com deficiência e para os idosos.

4.6. Anexo I B — Políticas e actividades comunitárias. Incluir neste ponto as actividades que fazem parte de projectos comuns, as actividades de normalização técnica e de certificação, bem como as de protecção de patente relacionada com a propriedade intelectual e industrial.

4.7. Anexo III A — Incluir nas políticas de intervenção os sectores da protecção social, das pensões e dos regimes de reembolso do IVA.

5. Conclusão

5.1. O Comité tem a profunda convicção da necessidade de serviços públicos pan-europeus interoperáveis para aumentar a eficiência e a produtividade da administração pública, reforçar a competitividade e a mobilidade no mercado único, bem como para promover a transparência, a participação no processo democrático e decisório e a inclusão social no interesse do utilizador final.

5.2. A segmentação do mercado como consequência de sistemas de governo electrónico não interoperáveis poderia ter, na opinião do Comité, repercussões políticas, económicas e sociais na construção da União Europeia alargada a 25, e mais tarde a 28 Estados-Membros, e no funcionamento eficaz de um mercado global competitivo.

5.3. Por conseguinte, o Comité apoia plenamente o lançamento do novo programa IDABC, na medida em que seja coerente e se integre organicamente no plano de acção eEurope 2005 e nas acções comunitárias e-TEN, e-Content, e-Learning, e-Safe, estabelecendo deste modo uma sinergia total com as acções do 6.º Programa — Quadro Comunitário de I&DT, com o programa de investigação sobre a segurança, com as acções de apoio à utilização de sistemas operativos abertos e de aferição de desempenhos da administração pública aos vários níveis.

5.4. O Comité considera que o novo programa IDABC deve constituir um instrumento de inovação para, através de plataformas comuns interactivas, reinventar e otimizar serviços públicos transparentes e comuns, seguros e compreensíveis, conviviais, céleres e pouco onerosos, tendo em vista melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e a competitividade das empresas europeias.

5.5. A este propósito, recomenda ao Parlamento Europeu, ao Conselho e à Comissão que:

- se afectem ao programa IDABC verbas consentâneas com as novas tarefas cometidas, o âmbito europeu e a cooperação internacional que as mesmas envolvem;
- se criem plataformas sistemáticas de consulta das empresas, em especial PME, da sociedade civil organizada, bem como de representantes dos vários níveis da administração descentralizada, criando para o efeito comités consultivos (de tipo A);
- se organizem periodicamente conferências pan-europeias de serviços em linha para, a partir de acções de aferição de desempenho das administrações aos vários níveis, efectuar verificações e reorientações, previstas no programa de trabalho IDABC, no que se refere à relação qualidade/preço e ao grau de satisfação dos consumidores;
- se lance uma acção de sensibilização e de formação de uma nova cultura administrativa pan-europeia, quer dirigida aos fornecedores de serviços, quer aos utilizadores, especialmente os sectores públicos e privados dos países que brevemente vão aderir à UE;
- se incluam, nos novos projectos de interesse comum ou em medidas horizontais, acções de formação permanente — igualmente electrónica — dirigidas aos fornecedores de serviços e aos utilizadores intermédios e finais, bem assim como uma cláusula de adesão ao código WAI⁽¹⁾, para garantir a todos acessibilidade total e impedir a «exclusão digital».

5.6. O Comité manifesta, desde já, o seu empenho em promover a difusão das melhores práticas de governo electrónico interoperável e sua verificação, organizando audições do mundo económico e social das empresas, dos trabalhadores e das várias componentes da sociedade civil organizada.

(¹) WAI: Iniciativa para a Acessibilidade da Web para os deficientes e idosos.

Bruxelas, 10 de Dezembro de 2003.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à transferência de navios de carga e de passageiros entre registos na Comunidade»

(COM(2003) 478 final — 2003/0180 (COD))

(2004/C 80/24)

Em 1 de Setembro de 2003, o Conselho da União Europeia decidiu, nos termos do artigo 171.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Foi encarregada da preparação dos trabalhos nesta matéria a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 24 de Novembro de 2003, sendo relatora A. Bredima-Savopoulou.

Na 404.ª reunião plenária, de 10 e 11 de Dezembro de 2003 (sessão de 10 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 78 votos a favor e 7 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. Transcorridos mais de dez anos da entrada em vigor do Regulamento (CEE) n.º 613/91 (1 de Janeiro de 1992), cumpre melhorar as regras comunitárias relativas à transferência de navios com vista a maior redução dos obstáculos técnicos a essa transferência. O Regulamento (CEE) n.º 613/91 destina-se a reduzir os custos e os procedimentos administrativos inerentes às mudanças de registo no interior da Comunidade, aumentando dessa forma a competitividade do transporte marítimo comunitário e salvaguardando, simultaneamente, a segurança marítima, em conformidade com as convenções internacionais. A filosofia subjacente ao referido regulamento consiste no reconhecimento, a nível europeu, da adequação das normas de segurança consagradas nas convenções da OMI. Em conformidade com o regulamento, os Estados-Membros renunciaram ao direito de recusar, por razões técnicas decorrentes de três convenções da OMI (SOLAS 1974, LL66 e MARPOL 73/78), o registo dos navios de carga registados noutros Estados-Membros que satisfazem as prescrições estabelecidas nas referidas convenções, são detentores de certificados válidos e dispõem de equipamentos autorizados.

1.2. No momento da adopção do Regulamento foi considerado que não era adequado incluir os navios de passageiros no âmbito de aplicação do regulamento, devido às características e utilizações diferentes e divergências na interpretação das convenções da OMI. No entanto, na exposição de motivos da proposta de Directiva 98/18/CE relativa às regras e normas de segurança para os navios de passageiros, a Comissão anunciou a sua intenção de propor a alteração do regulamento por forma a alargar o seu âmbito de aplicação aos navios de passageiros.

1.3. Há três razões para o fazer:

- a evolução significativa da regulamentação internacional e comunitária desde a adopção do Regulamento (CEE)

n.º 613/91. A OMI alterou convenções internacionais relevantes, adoptou resoluções conexas e foi adoptada uma grande parte do acervo comunitário no domínio da segurança marítima;

- a existência de divergências de interpretação resultou da experiência recolhida com a aplicação do Regulamento (CEE) n.º 613/91 e o pedido dos armadores europeus para alargar o âmbito de aplicação do regulamento aos navios de passageiros;
- a probabilidade de um crescente número de pedidos para a transferência de navios no âmbito do iminente alargamento da UE, que provavelmente aumentaria as dificuldades actuais.

2. A proposta da Comissão

2.1. Para ter em conta os parâmetros supramencionados, a Comissão propõe:

- alargamento do âmbito de aplicação do regulamento de forma a cobrir os navios de passageiros, com base num regime internacional reforçado e aperfeiçoado e de uma maior convergência na interpretação das regras e normas da OMI, desde 1991, bem como na adopção da Directiva 98/18/CE relativa às regras e normas de segurança para os navios de passageiros e da Directiva 2003/24/CE relativa a prescrições específicas de estabilidade para os navios ro-ro de passageiros. A Comissão propõe que o referido alargamento abranja todos os navios de passageiros construídos em ou após 1 de Julho de 1998 (em conformidade com a Directiva 98/18/CE). O regulamento aplicar-se-á também a navios construídos antes dessa data, mas cuja conformidade com as prescrições da Convenção SOLAS 1974 para navios construídos em ou após 1 de Julho de 1998 seja certificada;

- melhor articulação com outros instrumentos comunitários relativos à segurança marítima, na medida em que se estabelece a articulação com regras comunitárias adoptadas desde 1991, nomeadamente a Directiva 95/21/CE relativa à inspecção de navios pelo estado do porto, a Directiva 96/98/CE relativa aos equipamentos marítimos e a Directiva 94/57/CE relativa às sociedades de classificação;
- reforço da cooperação entre as administrações marítimas nacionais. Tal implica a substituição da actual regra que estabelece que só podem ser transferidos para o registo de outro Estado-Membro os navios que se encontrem em serviço activo sob pavilhão de um Estado-Membro há pelo menos seis meses. Tal implicará uma cooperação reforçada entre as administrações marítimas. Em particular, as administrações marítimas do registo de saída devem informar as suas homólogas do registo de entrada das eventuais melhorias exigidas para o registo do navio ou para a renovação dos seus certificados, bem como das vistorias em atraso, em conformidade com o estabelecido nos Acordos de Transferência de Registos dos membros da Associação Internacional de Sociedades de Classificação.

3. Observações na generalidade

3.1. A proposta de novo regulamento é geralmente equilibrada, fundamentada e consequente na sua lógica, tomando o actual Regulamento (CEE) n.º 613/91 como ponto de partida. O objectivo do novo regulamento continua a ser em grande parte o mesmo do Regulamento (CEE) n.º 613/91 ou seja, a livre circulação de mercadorias (navios) e a supressão dos obstáculos técnicos ao comércio no mercado interno, salvaguardando ao mesmo tempo a segurança marítima, de acordo com as convenções internacionais.

3.2. O CESE apoia inteiramente o alargamento do âmbito de aplicação do regulamento de forma a incluir os navios de passageiros, com base em regras uniformizadas, em particular as Directivas 98/18/CE⁽¹⁾ e 2003/25/CE⁽²⁾ e, principalmente, a Directiva 1999/35/CE⁽³⁾. O CESE observa que condições operacionais ou sociais estão excluídas do objectivo do Regulamento, que trata apenas dos requisitos técnicos. Todavia, constata que continua a existir a possibilidade de solicitar o cumprimento de requisitos técnicos nacionais adicionais, relativos à construção e ao equipamento de navios constantes das convenções, que podem impedir ou retardar a livre transferência de navios na UE.

(1) JO L 144 de 15.5.1998 (Regras e normas de segurança para os navios de passageiros).

(2) JO L 123 de 17.5.2003 (Prescrições específicas de estabilidade para os navios ro-ro de passageiros).

(3) JO L 138 de 1.6.1999 (Vistorias obrigatórias para a exploração segura de serviços regulares de ferries ro-ro e embarcações de passageiros de alta velocidade).

3.3. O CESE acolhe favoravelmente a maior clarificação atinente ao equilíbrio entre o correcto funcionamento do mercado interno e a necessidade de manter um elevado nível de segurança marítima, na senda da política comunitária estabelecida para melhorar a segurança marítima e a competitividade da frota europeia.

3.4. O CESE concorda que, de forma geral, um navio, enquanto for alvo de banimento, em conformidade com a Directiva 95/21/CE sobre controlo do Estado do porto, não deveria ser transferido do registo de um Estado-Membro para outro.

3.5. O CESE aprova o intercâmbio de informação entre o registo de saída e o registo de entrada, inspirado no denominado Acordo de Transferência de Registo (TOCA) da AISC. O Comité incentiva e apoia uma cooperação reforçada entre as administrações marítimas do registo de saída e do registo de entrada, inclusive no contexto do alargamento da UE. Tem para si que essa cooperação reforçada seria útil para aumentar a receptividade e a manutenção de um elevado nível de segurança marítima uniformemente aplicável em toda a UE. Evitar-se-ia, assim, qualquer risco de distorção de concorrência no mercado interno.

3.6. O CESE constata o recente relatório da Comissão sobre a evolução dos países da adesão relativamente ao cumprimento do acervo comunitário. Manifesta a sua preocupação por alguns dos países da adesão ainda não terem atingido o desejável nível de cumprimento que permitiria a aplicação sem reservas do regulamento proposto, em 1 de Maio de 2004. Assim, deve dar-se particular atenção à transferência do registo de navios com pavilhão dos países da adesão para os registos dos actuais Estados-Membros da UE. Neste contexto, o Comité acolhe favoravelmente a proposta de relatório anual dos Estados-Membros (artigo 8.º) sobre a aplicação e funcionamento do regulamento proposto.

4. Observações na especialidade

Artigo 3.º

4.1. O CESE observa que os navios aos quais tenha sido recusado o acesso aos portos europeus não deverão beneficiar da possibilidade de serem transferidos para outro registo comunitário até ao levantamento da proibição (7.º considerando). Por motivo de clareza, a redacção do n.º 2 do artigo 3.º deveria ser a seguinte: «O presente regulamento não é aplicável aos navios aos quais não é concedido acesso aos portos dos Estados-Membros, de acordo com o disposto no artigo 76.º da Directiva 95/21/CE, até ao levantamento da proibição».

Artigo 4.º

4.2. O requisito relativo à homologação do tipo de prescrições do equipamento marítimo por parte do estado de pavilhão era um dos grandes obstáculos à transferência de navios. Assim, o Comité apoia a inclusão da Directiva 98/96/CE no ponto 1.

4.3. Tendo em vista alcançar facilmente o objectivo do regulamento, os Estados-Membros não deveriam recusar o registo a um navio apenas por razões técnicas decorrentes das convenções, mas também por razões decorrentes de prescrições técnicas nacionais adicionais. Portanto, sugere-se aditar, na 2.ª linha do ponto 1, as palavras «ou de regras técnicas nacionais suplementares», após a palavra «convenções».

4.4. O ponto 2 dispõe que «... a administração marítima do registo de saída deve fornecer à administração marítima do registo de entrada todas as informações relevantes sobre o navio, especialmente sobre o seu estado e equipamento. Estas informações devem incluir o historial do navio e, se aplicável, uma lista das melhorias exigidas pelo registo de saída para o registo do navio ou a renovação dos seus certificados, bem como das vistorias em atraso». Em nome da transparência, sugere-se que o armador interessado receba a mesma informação, ao mesmo tempo. Igualmente, tendo em vista a clareza e a uniformidade, pode haver necessidade de definir mais profundamente o que significa «historial do navio» (conteúdo e intervalo de tempo).

4.5. O CESE toma nota da possibilidade de a administração marítima do registo de entrada poder levar a cabo uma espécie de «inspecção», (número 3). O CESE infere, das considerações específicas constantes da proposta, que essa inspecção deve ter um objectivo limitado. Nessa perspectiva, o CESE sugere que qualquer inspecção seja efectuada com base na informação contida no «historial do navio» transferido do registo de saída. Chama-se também a atenção para a expressão «declarações de conformidade referidas no artigo 3.º». Essa referência não parece constar do artigo 3.º. Portanto, sugere-se ou suprimir essa expressão ou então referi-la à alínea (ii) da alínea (a) e alínea (ii) da alínea (b). A redacção sugerida seria a seguinte:

«A administração marítima do registo de entrada pode submeter o navio a uma inspecção, tendo em consideração o disposto no ponto 2, destinada a confirmar que o estado real do navio e o seu equipamento são conformes com os certificados e que, onde aplicável, que está em conformidade com os requisitos constantes da alínea (ii) da alínea (a) e alínea (ii) da alínea (b).».

4.6. Tomando em consideração o declarado objectivo da proposta, o CESE tem para si que essa inspecção, sempre que julgada necessária, deveria ser adequada e ter em consideração possíveis pistas constantes do historial do navio. Mais ainda, a inspecção deve ser efectuada sem atraso indevido, de preferência a num prazo razoável. Assim, a redacção sugerida seria a seguinte:

«A inspecção deve ser efectuada sem atraso indevido.».

Artigo 5.º

4.7. As disposições do artigo 5.º completam os procedimentos enunciados no artigo 4.º para alcançar o objectivo do regulamento. Contudo, a expressão «nas mesmas condições» necessita de clarificação, eventualmente com a seguinte redacção:

«... nas mesmas condições técnicas assentes na aplicação das disposições das convenções relevantes.».

Artigo 6.º

4.8. O CESE apoia amplamente os procedimentos propostos no artigo 6.º, que correspondem aos constantes do Regulamento (CEE) n.º 613/91. Contudo, relativamente ao ponto 1, o amplo nível de harmonização até aqui alcançado pelos actuais Estados-Membros da UE não justificaria a recusa de emissão de novos certificados pelo Estado-Membro do registo de entrada, como previsto no artigo 5.º Quanto aos países da adesão, e até ter sido estabelecido que tenha sido alcançado o mesmo nível de harmonização, os Estados de registo de entrada deveriam ponderar uma rigorosa aplicação do n.º 3 do artigo 4.º (inspecção destinada a confirmar que o estado real do navio e o seu equipamento são conformes com os certificados e declarações de conformidade).

4.9. É preciso clarificar o que acontece ao navio no «mês» em que as duas administrações, tendo divergências de interpretação, dispõem de um mês para resolver os seus diferendos. A intenção da proposta não pode ser que o navio seja impedido de navegar durante esse mês (ou até que o comité referido no regulamento (COSS) tenha adoptado uma decisão final). Um navio com pavilhão da UE, munido de todos os certificados, está a agir de boa-fé e, portanto, deveria poder confiar na validade desses certificados. Até que as administrações resolvam os seus diferendos ou até que o comité (COSS) decida de forma diferente, o navio deveria poder continuar a operar com certificados provisórios ou de curto prazo, emitidos pelo Estado-Membro do registo de entrada.

4.10. Pode haver casos em que o Estado-Membro de registo de entrada demore a agir ou insista em impor prescrições técnicas nacionais adicionais. Em tais casos, deveria haver uma disposição clara para que o armador pudesse apresentar queixa à Comissão e solicitar que a questão fosse submetida à apreciação do Comité referido no artigo 7.º para uma solução expedita da questão. Portanto, a palavra «novos», na segunda linha do ponto 1, deveria ser substituída pelas palavras «válidos por tempo indeterminado». Pelas mesmas razões, as palavras «na sequência de queixas dos armadores» deveriam ser inseridas após as palavras «no artigo 7.º», na primeira linha do ponto 3.

5. Conclusões

5.1. O CESE considera o regulamento proposto um documento equilibrado e justificado, que concilia o correcto funcionamento do mercado interno e a necessidade de manter um elevado nível de segurança marítima, na senda da política comunitária estabelecida para melhorar a segurança marítima e a competitividade da frota europeia.

5.2. O CESE apoia inteiramente o alargamento do âmbito de aplicação do regulamento de forma a incluir os navios de passageiros.

5.3. O CESE concorda que, de forma geral, um navio, enquanto for alvo de banimento, em conformidade com a Directiva 95/21/CE sobre controlo do Estado do porto, não deveria ser transferido do registo de um Estado-Membro para

o de outro até que a recusa de acesso aos portos comunitários tenha sido levantada.

5.4. Para alcançar o objectivo do regulamento, os Estados-Membros não deveriam impedir o registo de um navio apenas por razões técnicas decorrentes das convenções, mas também decorrentes de prescrições técnicas nacionais adicionais.

5.5. O Comité manifesta a sua preocupação por alguns dos navios com pavilhão dos países da adesão ainda não terem atingido o desejável nível de cumprimento que permitiria a aplicação sem reservas do regulamento proposto, em 1 de Maio de 2004. Assim, deve dar-se particular atenção à transferência do registo de navios com pavilhão dos países da adesão para os registos dos actuais Estados-Membros da UE. O CESE propõe uma rigorosa aplicação das inspecções dos navios com pavilhão dos países da adesão para comprovar as suas condições antes da transferência, até se estabelecer que foi atingido o mesmo nível de harmonização pelos Estados-Membros da adesão.

Bruxelas, 10 de Dezembro de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões relativa à imigração, à integração e ao emprego»

(COM(2003) 336 final)

(2004/C 80/25)

Em 3 de Junho de 2003, a Comissão consultou o Comité Económico e Social Europeu, em conformidade com o artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, sobre a comunicação supramencionada.

A Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 25 de Novembro de 2003 (relator: L. Pariza Castaños).

Na 404.^a reunião plenária de 10 e 11 de Dezembro de 2003 (sessão de 10 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu aprovou, por 117 votos a favor e 6 abstenções presente parecer.

1. Resumo e conclusões

1.1. O CESE considera que a Comunicação da Comissão é um documento necessário tendo em conta a actual situação caracterizada pela falta de coordenação entre os Estados-Membros em matéria de imigração. A abordagem global seguida é adequada, visto que considera todos os elementos que compõem a imigração e a integração. É um documento muito positivo pois, tal como propôs o Comité em diversos pareceres e na Conferência de Setembro de 2002, faz da integração um aspecto central da política europeia de imigração. A integração é necessária tanto para a eficiência económica como para a coesão social.

1.2. O CESE congratula-se por, no Conselho de Emprego e Assuntos Sociais de 20 de Outubro, todas as delegações terem considerado a Comunicação da Comissão como uma boa base de partida para os trabalhos futuros, e por ter incumbido o Comité de Representantes Permanentes de preparar um conjunto de conclusões para as apresentar no Conselho de Dezembro. O CESE contribuirá para os trabalhos do Conselho com o presente parecer.

1.3. A integração é um processo de dois sentidos baseado em direitos e obrigações por parte dos imigrantes e da sociedade de acolhimento; a progressiva equiparação dos imigrantes com o resto da população em termos de direitos e de deveres, bem como o acesso a bens, serviços e canais de participação cidadã em condições de igualdade de oportunidades e de tratamento. No quadro da subsidiariedade e da cooperação é necessário que todas as autoridades públicas — europeias, nacionais, regionais e municipais — desenvolvam políticas em favor da integração.

1.4. Gerida adequadamente, a imigração ajudará a UE a alcançar os objectivos de crescimento económico, de criação de emprego e de competitividade que foram decididos em Lisboa. A vinculação entre a política de imigração com o

processo de Lisboa, a estratégia europeia de emprego e os planos de inclusão social, constitui uma abordagem adequada que o CESE partilha.

1.5. O emprego é fundamental para a integração dos imigrantes. Os objectivos de Lisboa e a estratégia europeia de emprego para criar mais e melhores empregos devem incluir os imigrantes. Os parceiros sociais e as autoridades públicas colaborarão para impedir que os imigrantes sofram discriminações em termos de salários e de condições de trabalho.

1.6. Os parceiros sociais e todas as organizações sociais devem estar preparados para assumir novos compromissos e para colaborar com as autoridades (comunitárias, nacionais, regionais e locais) para fomentar a integração e a igualdade de tratamento.

1.7. O Conselho Europeu de Salónica adoptou uma abordagem equilibrada, consequente com o que tinha sido decidido em Tampere: são precisas novas políticas comunitárias e uma maior coordenação entre as políticas nacionais para melhorar a integração dos imigrantes. Todavia, no Conselho de Bruxelas não foram adoptadas iniciativas concretas.

1.8. O Conselho deve acelerar os trabalhos com vista a adoptar o pacote legislativo pendente em matéria de imigração. O CESE deseja que a legislação comum seja elaborada tendo em conta os pareceres do Parlamento e do Comité Económico e Social Europeu, para o que se impõe que os Estados flexibilizem as suas actuais posições, que apenas permitem uma legislação «de mínimos», insuficiente e inadequada para a política comum europeia em matéria de imigração. A Directiva sobre o reagrupamento familiar (2003/86/CE), recentemente adoptada, é insuficiente sob o ponto de vista da integração. O Conselho não teve em conta a opinião do CESE ⁽¹⁾ nesta matéria.

(¹) Ver o parecer do CESE sobre este tema, em JO C 241 de 7.10.2002.

1.9. Os Estados-Membros devem acelerar a transposição integral, para as legislações nacionais, das duas directivas contra a discriminação (Directivas 2000/43/CE e 2000/78/CE). O Conselho e a Comissão devem instar os Estados a que modifiquem as legislações nacionais e a recorrerem ao Tribunal Superior de Justiça das Comunidades Europeia em caso de incumprimento.

1.10. O CESE propõe que a Comissão possa gerir um programa europeu para a integração, dotado de recursos financeiros suficientes, no quadro da coordenação das políticas nacionais e sublinha que importa que o Conselho dote a Comissão dos meios políticos, legislativos e orçamentais necessários para promover a integração dos imigrantes. O CESE frisa a importância de estabelecer programas de acolhimento de imigrantes, que sejam positivos e eficazes, em colaboração com as organizações da sociedade civil.

1.11. É positivo que o Conselho de Salónica, sob proposta da Comissão, tenha decidido melhorar a coordenação das políticas nacionais em matéria de imigração, mas o CESE considera que esses compromissos devem ser o primeiro passo para a aplicação de um método aberto de coordenação, que já foi proposto pela Comissão e que contou com o apoio do Comité⁽¹⁾.

1.12. O Comité Económico e Social considera adequado iniciar a coordenação em quatro domínios:

- integração dos imigrantes no mercado de trabalho (no quadro da estratégia europeia para o emprego), incluindo a formação;
- programas para os imigrantes recém-chegados;
- formação linguística; e
- participação dos imigrantes na vida cívica, cultural e política.

1.13. A Comissão vai elaborar anualmente um relatório sobre imigração e integração, tendo em conta os relatórios nacionais. O Comité Económico e Social Europeu manifesta a sua vontade de emitir pareceres sobre esses relatórios, com o objectivo de contribuir para melhorar a coordenação europeia e para divulgar as boas práticas. O CESE vai continuar a acolher as organizações da sociedade civil para a elaboração de pareceres.

2. Introdução

2.1. Em Setembro de 2002, o Comité Económico e Social Europeu, em colaboração com a Comissão (JAI), realizou uma conferência, em que participaram os parceiros sociais e as mais importantes ONG dos 15 Estados-Membros, bem como dos

10 países do alargamento, com o objectivo de colocar a integração no centro da política europeia de imigração. Os trabalhos da conferência tiveram como base o parecer⁽²⁾ sobre «A imigração, a integração social e o papel da sociedade civil organizada».

2.2. Uma das conclusões da conferência foi a proposta de um programa europeu para a integração dos imigrantes e refugiados. O comissário António Vitorino, na sua intervenção de encerramento, manifestou o seu acordo com a proposta do CESE de fazer da integração um objectivo central da União Europeia durante os próximos anos, no quadro da política comum de imigração e asilo. Anunciou ainda a elaboração de um programa de acções preparatórias para fomentar a integração durante o período de 2003 a 2005.

2.3. A Comunicação da Comissão relativa «À imigração, à integração e ao emprego» retoma numerosas propostas e diversas observações que o CESE aduziu nos seus pareceres, bem como os trabalhos da citada conferência. Uma vez mais se realça a excelente colaboração entre a Comissão e o CESE nesta matéria.

2.4. O CESE manifesta a sua satisfação por a Comissão ter elaborado a comunicação em apreço, que constitui uma boa base para dar um impulso às políticas de integração social dos imigrantes na União Europeia. A Comunicação da Comissão é um documento muito importante para que a política europeia de imigração tenha no futuro uma abordagem mais adequada e merece uma avaliação muito positiva por parte do Comité Económico e Social Europeu.

2.5. Situar a política de imigração no contexto da estratégia de Lisboa e da política europeia para o emprego e a coesão social, promovendo a integração dos imigrantes, pode permitir ao Conselho uma abordagem mais activa no processo legislativo e uma atitude mais positiva na gestão futura dos movimentos migratórios, movimentos que irão aumentar nos próximos anos.

3. Imigração, emprego e coesão social no contexto da evolução demográfica e dos objectivos de Lisboa

3.1. As migrações foram consubstanciais às comunidades humanas ao longo da história. O progresso das comunidades humanas e das civilizações não pode ser compreendido sem o estudo das migrações. Actualmente, os processos migratórios de numerosos indivíduos devem ser considerados uma força muito positiva para o progresso económico, social e cultural, tanto dos países de origem, como dos países de acolhimento.

⁽¹⁾ Ver o parecer do CESE sobre o método aberto de coordenação em JO C 221 de 17.9.2002.

⁽²⁾ JO C 125 de 27.5.2002.

3.2. Há que ter em conta que a imigração não é apenas a consequência das necessidades económicas e profissionais da Europa, como também da situação demográfica, das desigualdades económicas e sociais e da instabilidade política dos países terceiros de origem de imigrantes e de refugiados. Por isso, é necessário melhorar a cooperação com os países de origem na gestão dos movimentos migratórios no quadro da política externa da UE ⁽¹⁾.

3.3. As populações europeias estão a envelhecer ⁽²⁾ e, a curto prazo, não é de prever uma alteração radical desta tendência. Os dados actuais indicam que, na UE, irá decrescer consideravelmente a população em idade activa. Embora, nalguns países, a taxa de actividade profissional ainda tenha margem para aumentar, a verdade é que no decorrer dos próximos anos a população em idade de trabalhar vai diminuir de forma brusca, em todos os Estados-Membros e nos países que proximamente vão aderir à UE ⁽³⁾. O Eurostat elaborou estes relatórios considerando baixos níveis de imigração (cerca de 630 000 pessoas por ano na UE).

3.4. Esta redução do número de pessoas em idade activa diminuirá sem dúvida os níveis de emprego e limitará o crescimento económico, a menos que a produtividade aumente muito mais que actualmente (a percentagem actual é apenas de 1,2 %) ⁽⁴⁾. Também se deve ter em conta que a situação demográfica da UE coloca novos reptos e desafios no âmbito dos objectivos de Lisboa. Devido à situação demográfica ⁽⁵⁾, pode dar-se um efeito negativo para o crescimento económico e para a competitividade europeia. Se se compararem os dados europeus com o crescimento da população em idade de trabalhar nos EUA, como consequência de níveis mais altos da imigração ⁽⁶⁾, comprova-se que, também sob este ponto de vista, a Europa se encontra em desvantagem ⁽⁷⁾. O CESE deseja que a Comissão elabore novos relatórios sobre as previsões em matéria de imigração e respectivas consequências macro-económicas.

3.5. O envelhecimento da população terá também consequências negativas para a sustentabilidade dos sistemas de protecção social ⁽⁸⁾. O CESE concorda com a Comissão: a imigração bem gerida pode evitar a redução do emprego e pode contribuir para melhorar a viabilidade dos sistemas de reformas, tudo no quadro de uma adequada política de emprego e dos objectivos e reformas de Lisboa.

3.6. Nalguns países e em alguns sectores profissionais, bem como em algumas categorias profissionais (tanto nas muito qualificadas, como nas pouco qualificadas), a falta de mão-de-obra no mercado de trabalho é manifesta (embora a taxa de desemprego continue sendo elevada para outras actividades); por isso, actualmente, já se está a utilizar a imigração por motivos profissionais para ajudar a remediar a falta de mão-de-obra.

3.7. Quando nos próximos anos estas tendências se acentuarem, os Estados e as empresas terão que assumir o repto de atrair e contratar novos imigrantes, para equilibrar os mercados de trabalho, tendo em conta os requisitos profissionais necessários. Desta maneira a Europa poderá aproveitar todas as oportunidades de emprego para melhorar o crescimento económico no quadro dos objectivos de Lisboa.

3.8. No Conselho Europeu de Lisboa, bem como noutros Conselhos da Primavera, foram adoptados compromissos para a criação de novos empregos, aumentando a taxa de actividade de homens, mulheres e pessoas de idade ⁽⁹⁾, e introduzindo, nos mercados de trabalho e nos sistemas de protecção social, as reformas necessárias para alcançar estes objectivos. O CESE considera que se deve reforçar ⁽¹⁰⁾ a estratégia de Lisboa. Por exemplo, nalguns Estados-Membros, as mulheres podem contribuir mais para o crescimento económico aumentando a sua taxa de actividade; também o investimento público e privado na formação contínua ⁽¹¹⁾ melhorará a adaptabilidade dos trabalhadores às novas exigências profissionais. A abertura dos mercados de trabalho a novos imigrantes não deve ser utilizada como pretexto pelos governos para evitar as reformas decorrentes da estratégia de Lisboa.

⁽¹⁾ Ver o parecer do CESE sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um programa de assistência financeira e técnica a países terceiros em matéria de migração e asilo» — JO C 32 de 5.2.2004.

⁽²⁾ Ver o documento informativo sobre a «Situação e perspectivas demográficas da União Europeia».

⁽³⁾ Eurostat indica que na Europa de 25 membros, em 2020, a população em idade de trabalhar se reduzirá de 303 para 297 milhões de pessoas, que serão apenas 280 em 2030.

⁽⁴⁾ Dados da Comissão, citados no ponto 2.3 da Comunicação.

⁽⁵⁾ *Anual Economic Review 2002* da Comissão Europeia.

⁽⁶⁾ Entre 1990 e 2000 a população nos EUA aumentou em 33 milhões de pessoas. Entre 1995 e 2000 a imigração implicou 40 % de crescimento da população.

⁽⁷⁾ Relatório da Comissão sobre dados da ONU, Ameco e Eurostat.

⁽⁸⁾ Ver os pareceres do CESE sobre a Comunicação da Comissão «Apoio às estratégias nacionais para garantir reformas seguras e viáveis mediante uma abordagem integrada» em JO C 48 de 21.2.2002 e sobre «Opções para a reforma das pensões» em JO C 221 de 17.9.2002.

⁽⁹⁾ Ver o parecer de iniciativa do CESE sobre os «Trabalhadores de idade avançada», em JO C 14 de 16.1.2001.

⁽¹⁰⁾ Ver o parecer exploratório do CESE sobre a estratégia de Lisboa e o parecer do CESE sobre a Comunicação da Comissão «Reforço da dimensão social da estratégia de Lisboa» (COM(2003) 261 final).

⁽¹¹⁾ Ver o parecer do CESE sobre a Formação continua em JO C 311 de 7.11.2001.

3.9. Em diversos pareceres, o CESE afirmou que era necessário avançar com a legislação comum sobre a imigração, pelo que uma vez mais solicitamos ao Conselho Europeu que assuma novos compromissos sobre a elaboração da legislação, especialmente a directiva sobre as condições de entrada e residência de trabalhadores migrantes, com base na proposta da Comissão e tendo em conta os pareceres do CESE ⁽¹⁾.

3.10. O alargamento da UE a 10 novos Estados-Membros não modificará substancialmente a pirâmide demográfica da Europa nos próximos anos.

3.11. A Comissão tem uma posição coincidente com a do Comité: se não se adopta uma abordagem mais aberta da imigração legal, analisando as previsões relativas à evolução do emprego e dos mercados de trabalho, a imigração clandestina (ilegal) aumentará na UE, ultrapassando os níveis actuais, com todos os problemas económicos, profissionais e sociais que daí podem decorrer.

3.12. A imigração por motivos profissionais, adequadamente gerida, melhorará a adaptabilidade da oferta nos mercados de trabalho tendo em conta as qualificações profissionais e as capacidades pessoais. Os parceiros sociais devem ser consultados pelas autoridades públicas para que a gestão da imigração por motivos profissionais se efectue em conformidade com as práticas profissionais e sociais dos Estados-Membros, no quadro da coordenação das políticas de emprego e de imigração da União Europeia.

3.13. A imigração é uma das respostas ao envelhecimento demográfico do mercado de trabalho, e é necessário empreender acções em outros domínios para fomentar a natalidade: ajudas familiares, melhor conciliação entre vida familiar e de trabalho, serviços de acolhimento de crianças, etc. As consequências demográficas destas medidas surgirão a longo prazo. Por conseguinte, será necessário um considerável aumento da imigração durante as próximas décadas para satisfazer as necessidades actuais e futuras dos mercados de trabalho europeus.

3.14. Alguns responsáveis políticos consideram que a imigração por motivos profissionais terá um carácter temporário. Sem dúvida, uma parte da imigração será temporária ou sazonal. Todavia, a experiência de anteriores processos migratórios e a evolução demográfica indicam que grande parte dos imigrantes residirão na UE por períodos de longa duração ou se instalarão de forma estável. Por isso, é necessário que a integração esteja no centro da política europeia de imigração, visto que do êxito da integração dependerá tanto a eficiência económica como a coesão social da Europa.

4. O Conselho Europeu de Salónica e o Conselho Europeu de Bruxelas

4.1. A Comunicação foi apresentada ao Conselho Europeu de Salónica, realizado em 19 e 20 de Junho de 2003. Nas conclusões, era aprovado «o desenvolvimento de uma política sobre a integração de nacionais de países terceiros com residência legal no território da União Europeia». Após Tampere, é a primeira vez que, no ponto sobre imigração das conclusões de um Conselho Europeu, a política de integração aparece com um peso equilibrado relativamente a outros aspectos da política de imigração (controlo das fronteiras e política externa). Se é certo que a integração já surgia como um dos pilares da política de imigração no Conselho Europeu de Tampere de Outubro de 1999, o seu conteúdo não tinha sido desenvolvido, já que o Conselho considerava então mais urgente prever acções noutros aspectos, como os relacionados com o controlo das fronteiras e a luta contra a imigração ilegal.

4.2. Por consequência, o CESE manifesta a sua satisfação pela importância que, tanto a Comissão como o Conselho, outorgam à integração social no âmbito da política comum de imigração. Todavia, constata que as conclusões do Conselho Europeu de Salónica estão muito longe dos conteúdos essenciais da proposta da Comissão.

4.3. O Conselho retoma alguns aspectos importantes da proposta, como a elaboração de alguns factores para a política de integração, o compromisso de definir princípios básicos comuns e a necessidade de impulsionar a coordenação e o intercâmbio de informação. Insta-se a Comissão a apresentar um relatório anual sobre imigração e integração, adopta-se uma posição favorável à participação das organizações sociais na aplicação das medidas de integração.

4.4. Todavia, não se faz qualquer menção de outros aspectos de grande importância qualitativa, como a proposta de cidadania cívica feita pela Comissão. O Conselho também não adopta políticas específicas a nível europeu, pois considera que as medidas para a integração são competência dos Estados-Membros. Embora o Conselho não tenha aprovado a proposta da Comissão, que em dívida altura foi apoiada pelo CESE ⁽²⁾, para dispor de um método aberto de coordenação para a política de imigração, indica que as políticas dos Estados «se devem articular num quadro coerente da União Europeia». O CESE deseja que, sobre estas bases, o Conselho adopte no futuro um verdadeiro método aberto de coordenação para a imigração e a integração.

4.5. O Conselho deve dotar a Comissão de instrumentos políticos, legislativos e orçamentais para promover a integração. Em pareceres anteriores, e na Conferência de Setembro de 2002, o CESE tinha já manifestado a necessidade de aprovar um programa europeu para a integração social dos imigrantes e dos refugiados.

⁽¹⁾ Ver em particular o parecer do CESE em JO C 80 de 3.4.2002.

⁽²⁾ Ver o parecer em JO C 221 de 17.9.2002.

4.6. O Conselho afirma que o êxito das políticas de integração depende da participação eficiente de todos os agentes. E, coincidindo com as propostas do CESE, convida todos os organismos competentes da União Europeia, as autoridades nacionais e locais, os sindicatos e as associações empresariais, as organizações não governamentais, as associações de imigrantes, bem como as organizações culturais, sociais e desportivas a participar no esforço comum, tanto a nível nacional, como a nível da União. É óbvio que, se o Conselho Europeu assumir ele próprio maiores compromissos políticos, legislativos e orçamentais, a cooperação dos demais agentes seria mais eficaz.

4.7. O Conselho Europeu de Bruxelas adoptou novos compromissos para o controlo das fronteiras e para travar a imigração ilegal, incluindo os repatriamentos. No entanto, não adoptou nenhuma iniciativa para melhorar a integração dos imigrantes.

5. Observações

5.1. O conceito de integração

5.1.1. A Comunicação da Comissão entende a integração como um processo de dois sentidos, baseado em direitos e deveres, tanto dos nacionais de países terceiros, como da sociedade de acolhimento e que permite a plena participação dos imigrantes. É uma abordagem coincidente com a do CESE ⁽¹⁾, que concebe «a integração com a progressiva equiparação dos imigrantes ao resto da população, quanto a direitos e deveres, bem como o seu acesso a bens, serviços e canais de participação cívica em condições de plena igualdade de oportunidades e de tratamento.».

5.1.2. O artigo 2.º do projecto de Constituição para a Europa define os «Valores da União»: respeito pela dignidade humana, da liberdade da democracia, da igualdade, do Estado de Direito, e do respeito pelos direitos humanos. Sobre estes valores, enunciados na Carta dos Direitos Fundamentais, devem assentar as políticas de integração.

5.1.3. Esta abordagem da integração deve primar sobre outras que se centram nos aspectos culturais que é hábito utilizar com fins discriminatórios. Deve rejeitar-se uma ideia muito divulgada sobre a integração, que a limita a um processo de adaptação à cultura da sociedade de acolhimento. O CESE considera que a diversidade cultural é uma característica própria da Europa democrática e pluralista. A imigração procedente de países terceiros traz novos elementos à nossa

diversidade, enriquecendo social e culturalmente as nossas sociedades. A cultura das comunidades humanas não pode ser entendida como algo estático, mas sim como algo em permanente evolução, que se enriquece com os mais variados contributos.

5.1.4. A Comissão adopta uma abordagem holística, que tem em conta, não apenas os aspectos sociais e económicos da integração, mas também questões relacionadas com a diversidade cultural e religiosa, com a cidadania, com a participação e com os direitos políticos. O CESE concorda com esta abordagem, que permite conferir um carácter global às políticas de integração.

5.2. A igualdade de direitos e deveres é a base da integração

5.2.1. Todas as pessoas que estabelecem a sua residência de maneira estável ou por um longo período num Estado-Membro devem beneficiar da plena igualdade de direitos com os demais cidadãos da União Europeia. O CESE adoptou o parecer «Acesso à cidadania da União Europeia» ⁽²⁾ para propor à Convenção «... o conceito de cidadania com um novo critério de atribuição: uma cidadania da União ligada não só à nacionalidade, mas também à residência estável na União Europeia» ⁽³⁾ e, por isso, «... conceder a cidadania da União aos nacionais de países terceiros que residam de forma estável no território da UE, o que facilitaria o exercício dos seus direitos políticos e, consequentemente, a sua integração. A cidadania europeia e os direitos e obrigações dela decorrentes são, com efeito, um factor determinante para a integração destas pessoas na sociedade de acolhimento» ⁽⁴⁾.

5.2.2. Na sua Comunicação, a Comissão afirma que, sob o ponto de vista da integração, são muito positivas as legislações que permitem obter a nacionalidade do Estado-Membro de residência, pelo que propõe uma naturalização rápida, segura e não arbitrária. Em diversos pareceres, o CESE manifestou uma opinião favorável a esta posição e solicitou, no respeito do princípio de subsidiariedade, uma harmonização a nível europeu das legislações em matéria de acesso à nacionalidade, para eliminar discriminações e facilitar o acesso à naturalização em todos os Estados-Membros, em condições similares.

⁽¹⁾ Ver o ponto 1.4. do parecer de iniciativa do CESE «A imigração, a integração e o papel da sociedade civil organizada», em JO C 125 de 27.5.2002.

⁽²⁾ Ver o parecer em JO C 208 de 3.9.2003.

⁽³⁾ Ver o ponto 6.4, do mesmo parecer.

⁽⁴⁾ Ver o ponto 1.7, do mesmo parecer.

5.2.3. A Comissão deseja que os imigrantes que residam durante um certo tempo (na UE) adquiram a cidadania cívica para que se integrem melhor na sociedade de acolhimento. O CESE considera que a proposta de cidadania cívica da Comissão tem o mesmo objectivo que a sua própria proposta de cidadania da União, isto é, que os nacionais de países terceiros que residam de maneira estável ou por um longo período na União Europeia disponham dos mesmos direitos e deveres que os nacionais dos Estados-Membros, isto é, os cidadãos europeus.

5.2.4. Com uma cidadania europeia plural, inclusiva e participativa como o CESE propôs⁽¹⁾ (incluindo o direito à participação política, isto é, o direito de voto activo e passivo nas eleições municipais e nas europeias), podem-se favorecer consideravelmente todos os processos de integração dos imigrantes. A Comunicação da Comissão afirma que «do ponto de vista da integração, é óbvio que o direito de voto local deveria decorrer da residência permanente⁽²⁾, e não da nacionalidade». O CESE já propôs que os residentes estáveis ou de longa duração disponham do direito de voto nas eleições municipais e europeias⁽³⁾ e, portanto, apoia firmemente a proposta da Comissão.

5.2.5. A Comissão também afirma que é necessário que o Tratado disponha de base jurídica para tal. O Comité solicita à Conferência Intergovernamental, incumbida de elaborar o Tratado Constitucional com base na proposta da Convenção, que o novo Tratado conceda a cidadania da União aos nacionais de países terceiros que nela residam de maneira estável ou após um longo período, tal como tinha solicitado no parecer de iniciativa «Incorporação na cidadania da União».

5.2.6. Em consequência, o CESE propõe ao Conselho que reveja o acordo⁽⁴⁾ adoptado sobre o estatuto dos residentes de longa duração, e que inclua na directiva a proposta da Comissão, do Parlamento Europeu e do Comité Económico e Social Europeu⁽⁵⁾ para que as pessoas que beneficiem do referido estatuto possam exercer igualmente o direito de voto activo e passivo nas eleições municipais e nas europeias. Se a Directiva não incluir esta disposição, o CESE considera que a Comissão e o Parlamento deveriam recomendar aos Estados-Membros que, ao transporem a directiva para as legislações nacionais, facilitassem o direito de voto a estas pessoas, tanto nas eleições municipais, como nas europeias.

5.3. A luta contra a discriminação

5.3.1. A integração social dos imigrantes, considerada como um processo de equiparação de direitos e deveres, tem uma relação muito estreita com a luta contra a discriminação, já que esta não é senão uma forma de eliminação e violação dos direitos das pessoas afectadas.

5.3.2. A comunicação sublinha a importância de trabalhar em prol de uma maior sensibilização da sociedade de acolhimento para os males da discriminação, do respeito pelas empresas e pelos interlocutores sociais de práticas não discriminatórias, dos compromissos das autoridades locais e regionais, dos intercâmbios de experiências e de boas práticas, etc. O CESE reclama melhores políticas aos Estados-Membros, a todas as instituições públicas e a todas as organizações sociais para tornar mais efectivo o combate contra a discriminação. As discriminações no domínio do trabalho são contrárias à integração e, por isso o CESE espera, no quadro dos trabalhos sobre a responsabilidade social das empresas, que estas adoptem boas práticas e evitem atitudes discriminatórias contra os imigrantes, refugiados e minorias de origem étnica ou cultural.

5.3.3. A Comunicação insta os Estados a garantir a transposição das duas directivas contra a discriminação⁽⁶⁾. O CESE chama a atenção para o facto de já ter terminado o prazo para a transposição das directivas e de diversos Estados-Membros ainda não terem respeitado as suas obrigações. O Conselho e a Comissão devem advertir os Estados implicados de que é imprescindível acelerar os procedimentos para a transposição. O CESE solicita aos Estados-Membros que ponham termo às discriminações que subsistem em algumas legislações relativamente à participação dos nacionais de países terceiros em eleições sindicais e profissionais.

5.4. O Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia⁽⁷⁾

5.4.1. O Observatório publicou em Novembro de 2002 um excelente relatório⁽⁸⁾ sobre a situação dos imigrantes na União Europeia, que evidencia a gravidade das discriminações que muitos deles sofrem, em termos de emprego e de condições de trabalho. Muitas das discriminações perduram e afectam os seus descendentes de segunda ou terceira geração, pessoas que dispõem da cidadania na UE.

⁽¹⁾ Ver o ponto 4 do mesmo parecer.

⁽²⁾ Ver o ponto 3.36 da Comunicação.

⁽³⁾ Ver o ponto 5.7 do parecer sobre «A imigração, a integração e o papel da sociedade civil organizada» e ver o parecer sobre «Incorporação na cidadania da União».

⁽⁴⁾ Acordo político no Conselho JAI, de 5.6.2003.

⁽⁵⁾ Ver o parecer CESE sobre o Estatuto do residente de longa duração em JO C 36 de 8.2.2002.

⁽⁶⁾ Directivas 2000/43/CE e 2000/78/CE.

⁽⁷⁾ Ver o parecer do CESE sobre a proposta da Comissão para a reforma do regulamento, que será adoptado pela plenária em 10-11.12.2003.

⁽⁸⁾ «Diversidade e igualdade para Europa» — Relatório Anual 2001.

5.4.2. O relatório que o Observatório está actualmente a preparar analisará situação dos imigrantes e das minorias étnicas relativamente ao emprego, ao alojamento, à educação e à violência racista.

5.4.3. No futuro, será necessário melhorar a actual cooperação entre o Observatório de Viena e o CESE, através da organização de encontros, audições e conferências, bem como de trabalhos conjuntos no âmbito das nossas responsabilidades respectivas.

5.5. *Integração no mercado de trabalho*

5.5.1. O acesso ao mercado de trabalho em condições de igualdade de tratamento é fundamental para a integração social dos imigrantes e dos refugiados, não só por causa da independência económica, como também para melhorar a dignidade das pessoas e a sua participação social. É necessário eliminar os obstáculos estruturais e institucionais que impedem o livre acesso ao mercado de trabalho.

5.5.2. Na União Europeia a taxa média de desemprego entre os imigrantes é mais elevada que entre os cidadãos comunitários⁽¹⁾. O desemprego continuar a afectar gravemente as segundas e terceiras gerações de imigrantes. Além disso, os imigrantes são afectados por outros problemas específicos em maior medida que a média da população; entre os quais cabe destacar a falta de reconhecimento dos títulos académicos e profissionais e os prazos de espera para a concessão das autorizações de trabalho.

5.5.3. O objectivo da luta contra a discriminação é complementar da estratégia de Lisboa: aproveitar ao máximo os contributos dos imigrantes, para estes devem poder utilizar a experiência e as qualificações obtidas anteriormente. O CEDEFOP pode colaborar na luta contra as discriminações no quadro do reconhecimento das qualificações profissionais dos imigrantes.

5.5.4. A qualificação adequada é uma condição prévia à integração no mercado de trabalho. Para facilitar o acesso dos imigrantes a este mercado e reduzir o nível de desemprego, é preciso que as autoridades da sociedade de acolhimento lhes ofereçam formação adaptada ao ambiente de trabalho. Os serviços públicos de emprego informarão essas pessoas das oportunidades profissionais existentes e da formação exigida.

5.6. *A Fundação de Dublin*

5.6.1. No seu relatório sobre as relações profissionais na Europa em 2002⁽²⁾, a Fundação incluiu um importante capítulo sobre a imigração, que constitui uma referência necessária para conhecer os problemas específicos com que os imigrantes se deparam em matéria das suas condições de trabalho. O relatório constata que os imigrantes têm maiores índices de precariedade, salários mais baixos, que estão expostos a maiores riscos de saúde e de segurança no trabalho e menor protecção em termos de negociação colectiva.

5.6.2. O CESE deseja que, na agenda do diálogo social que está a decorrer entre os parceiros sociais a diferentes níveis (europeu, sectorial e nacional), seja incluída a igualdade de tratamento e a melhoria das condições de trabalho dos imigrantes na Europa.

5.6.3. O CESE e a Fundação de Dublin devem intensificar a sua colaboração, no âmbito das suas respectivas competências, sobre assuntos relacionados com a imigração profissional.

5.7. *A Estratégia Europeia para o Emprego (EEE)*

5.7.1. O CESE congratula-se por a Comissão considerar na sua Comunicação⁽³⁾ sobre a estratégia europeia para o emprego que, no futuro, esta estratégia deve ter mais em conta a imigração. Assim, nas directrizes para as políticas de emprego⁽⁴⁾, são tomadas em consideração as alterações demográficas, a imigração e as situações de discriminação das minorias.

5.7.2. Em pareceres anteriores, o CESE apresentou diversas propostas que a Comissão considerou deverem ser incluídas no futuro na Estratégia Europeia para o Emprego, tais como:

- acesso dos imigrantes aos serviços de formação e emprego;
- redução das diferenças em termos de emprego entre os não comunitários e os comunitários, até 2010;
- redução da taxa de desemprego dos trabalhadores imigrantes;
- combate à economia informal e ao trabalho não declarado;
- avaliação das necessidades do mercado de trabalho na UE e o contributo da imigração para cobrir as necessidades de mão-de-obra;

⁽¹⁾ Segundo a comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Revisão intercalar da agenda de política social (COM(2003) 312 final), 16 % para os imigrantes e 7 % para os comunitários.

⁽²⁾ *Industrial Relations Developments in Europe 2002*. Comissão Europeia e Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho.

⁽³⁾ COM(2003) 6 final «O futuro da estratégia europeia de emprego».

⁽⁴⁾ Decisão do Conselho relativa às Directrizes para o Emprego, em JO L 197 de 5.8.2003.

- desenvolvimento da rede EURES para facilitar a admissão de imigrantes profissionais e para fomentar a mobilidade profissional entre os Estados;
- intercâmbio de experiências e de boas práticas no âmbito do programa de medidas para incentivar o emprego; e
- eliminação das discriminações no trabalho.

5.7.3. Nas directrizes ⁽¹⁾ para as políticas de emprego, na terceira prioridade que se refere à adaptabilidade e à mobilidade, o Conselho considera que há que «... tomar em consideração os aspectos laborais da imigração.» Na quinta prioridade, quando se refere ao aumento da oferta de mão-de-obra, indica que os Estados-Membros deverão «entrar plenamente em consideração com a mão-de-obra adicional resultante da imigração». Na sétima prioridade, pede-se aos Estados-Membros que «fomentem a inserção no mercado de trabalho dos imigrantes e das minorias étnicas, prevenindo toda e qualquer forma de discriminação de que sejam alvo», visando atingir até 2010 «uma redução significativa em todos os Estados-Membros das disparidades no desemprego de que são vítimas as pessoas desfavorecidas, de acordo com as metas e definições nacionais.» E na nona prioridade pede-se aos Estados-Membros que transformem o trabalho não declarado em emprego regular.

5.7.4. O parecer do CESE ⁽²⁾ deplora-se que a imigração não seja objecto de uma prioridade específica, e que não seja feita referência a certos aspectos da imigração no contexto de outras prioridades.

5.7.5. Tendo em conta que o emprego constitui uma das chaves para a integração efectiva, o Comité Económico e Social Europeu propôs ⁽³⁾ um novo compromisso dos parceiros sociais a nível europeu para favorecer o acesso dos imigrantes aos mercados de trabalho em condições de igualdade e a eliminação das discriminações no local de trabalho. O CESE subscreve a opinião da Comissão ⁽⁴⁾ de que os parceiros sociais devem desempenhar um importante papel nesta matéria.

5.8. A inclusão social

5.8.1. O Conselho Europeu de Copenhague apoiou os objectivos adoptados em Nice para combater a pobreza e a exclusão social. O CESE considera que entre tais objectivos se deve incluir a luta contra os riscos de cair na pobreza em que incorrem algumas pessoas, como consequência da imigração.

5.8.2. O CESE frisa que nos planos nacionais em favor da inclusão social, os Estados-Membros devem comunicar também as medidas tomadas para a integração social dos imigrantes.

5.8.3. É muito importante que os Estados-Membros efectuem estudos e análises sobre os rendimentos, a qualidade de alojamento e condições de vida dos imigrantes e das minorias étnicas, para que as autoridades possam avaliar os riscos de exclusão social destes grupos.

5.9. A coesão económica e social

5.9.1. O futuro da coesão económica e social será debatido nos próximos meses com base no terceiro relatório a apresentar pela Comissão. A experiência do Fundo Social e de iniciativas como *Equal* é um bom ponto de partida para as novas políticas.

5.9.2. Dado que a imigração aumentará nos próximos anos na Europa, haverá que ter em conta as necessidades em termos de inclusão social, de luta contra a discriminação, de formação para o emprego, de regeneração de zonas urbanas deprimidas, etc., que surgirão no futuro, para fazer sobressair estes temas derivados da imigração no sistema futuro das políticas de coesão.

5.10. O primeiro acolhimento

5.10.1. A integração social das pessoas imigradas começa pelo acolhimento que se lhes dispensa. As políticas das instituições locais e regionais são muito importantes, mas num contexto de incremento futuro da imigração, impõe-se que adequados as autoridades nacionais apliquem programas adequados. As organizações da sociedade civil e as organizações dos imigrantes devem participar em todos os programas de acolhimento.

5.10.2. Estes programas requerem instrumentos e recursos concretos que devem ser explícitos para que o acolhimento decorra bem: gabinetes de acolhimento dos imigrantes e refugiados recém-chegados; sistemas de informação; programas e pessoal adequado para proporcionar atenção e acompanhamento individualizados; cursos de língua e de conhecimento do ambiente social e profissional suficientes para fazer face às necessidades de todos os recém-chegados, etc. É muito importante que as ONG colaborem com as autoridades públicas na gestão destes programas.

5.10.3. A comunicação não se refere-se suficientemente a este acolhimento e, além disso, a sua abordagem presta-se a confusão, quando diz que as medidas de integração devem aplicar-se aos cidadãos de terceiros países «assim que possível e, em qualquer caso, assim que a sua estada passa a revestir-se de alguma permanência ou estabilidade» ⁽⁵⁾. Uma interpretação restritiva desta abordagem pode indicar que as medidas para a integração só são dirigidas aos residentes legais com certa estabilidade, ou inclusive aos que têm residência permanente. O CESE considera que é necessário dispor de políticas para o primeiro acolhimento de todos os recém-chegados, como primeiro elemento das políticas de integração.

⁽⁵⁾ Ver o ponto 3.1 da Comunicação.

⁽¹⁾ Decisão do Conselho relativa às Directrizes para o Emprego, em JO L 197 de 5.8.2003.

⁽²⁾ Ver o parecer sobre a proposta de decisão do Conselho relativa às directrizes para as políticas de emprego dos Estados-Membros em JO C 208 de 3.9.2003.

⁽³⁾ Conferência do CESE «Imigração: O papel da sociedade civil organizada» de 9 e 10 de Setembro de 2002.

⁽⁴⁾ COM(2003) 336 final, ponto 3.3.1.

5.11. O ensino da língua

5.11.1. A comunicação da Comissão sublinha a enorme importância do conhecimento da língua como instrumento de integração. É importante para a inserção profissional, bem como para a relação do imigrante com a sociedade de acolhimento em todos os domínios da vida social; a convivência melhora notavelmente quando não existem barreiras linguísticas.

5.11.2. A tónica no ensino da língua deve ser activa, e não ter carácter de sanção. Há quem defenda que o prioritário é estabelecer nas leis medidas que obriguem o imigrante ao estudo da língua, como condição necessária à sua residência legal. O Comité considera que o prioritário é que os poderes públicos, em colaboração com as organizações sociais, ofereçam programas de ensino da língua adaptados às características próprias dos imigrantes, gratuitos e dotados de recursos humanos e materiais adequados.

5.11.3. O CESE deseja que as autoridades nacionais, regionais e locais disponham de programas suficientes para o ensino da língua. As organizações sociais e as organizações de imigrantes podem colaborar com as autoridades na organização dos programas de formação. É muito importante que todas as pessoas, homens, mulheres e menores, tenham a oportunidade de assistir aos cursos em lugares próximos da sua residência e em horários e condições flexíveis e compatíveis com as actividades profissionais.

5.11.4. Os programas de ensino da língua devem ser complementados com programas de formação sobre a sociedade de acolhimento, os seus costumes e as suas leis, etc. Os Estados-Membros podem condicionar os procedimentos de naturalização aos progressos obtidos na aprendizagem da língua, só quando as autoridades tenham posto à disposição das pessoas envolvidas os meios necessários para o seu ensino. Alguns Estados-Membros retiram as autorizações de trabalho e de estadia, ou não as renovam, por causa do desconhecimento da língua. O CESE considera que esta medida tão radical é desproporcionada e contrária aos valores da União proclamados no projecto de constituição e desenvolvidos na Carta dos Direitos Fundamentais.

5.12. Educação

5.12.1. No que respeita aos filhos de famílias de imigrantes, o Comité considera que o acesso à educação dos menores das famílias imigradas constitui um direito universal e é de enorme importância para a integração; todavia, actualmente, alguns Estados-Membros não garantem que, independentemente da sua situação legal, todos os menores de origem imigrante tenham o mesmo acesso à educação em condições de igualdade de tratamento e de qualidade que os menores nacionais.

5.12.2. Muitas vezes a negligência das autoridades deu origem à concentração de menores imigrantes ou pertencentes a minorias étnicas em centros escolares de baixa qualidade. Um objectivo fundamental das políticas de integração social deve ser o de evitar os guetos escolares, para o que as autoridades devem adaptar os sistemas escolares e intensificar os recursos incluindo medidas de acção positivas.

5.12.3. Alguns manuais escolares contêm elementos xenófobos e considerações negativas sobre as etnias, culturas e religiões diferentes das que são maioritárias. Estas situações constituem graves violações dos direitos de numerosas pessoas e são contrárias à integração. Em alguns Estados-Membros, as medidas a favor da integração devem incluir a revisão de tais textos e a sua substituição por outros de carácter plural. Impõe-se uma abordagem intercultural no sistema educativo, tendo em conta o facto de que a integração é processo em dois sentidos.

5.12.4. Em numerosos casos, os imigrantes não têm acesso aos sistemas de formação contínua, o que dificulta a promoção profissional no trabalho. Também é necessário que as autoridades dediquem mais recursos a promover a formação dos imigrantes adultos, e especialmente das mulheres. Muitas experiências indicam que, em determinadas circunstâncias, as mulheres permanecem em situações extremas de isolamento social.

5.12.5. A formação fomenta a igualdade de oportunidades entre as pessoas e, conseqüentemente, é necessário que as políticas de educação dos Estados-Membros eliminem as desigualdades de formação de que são alvo alguns imigrantes e membros das minorias étnicas.

5.13. Problemas urbanos e de alojamento

5.13.1. A comunicação da Comissão diz que os maiores problemas de integração surgem em zonas urbanas e industriais deprimidas e de diversidade étnica, com problemas de racismo e xenofobia. O CESE considera que são necessários programas de planificação urbana que elimine os guetos urbanos degradados e de má qualidade. O programa *Urban II* (2002-2006) deve incluir entre as suas prioridades estas acções e aumentar as suas dotações.

5.13.2. Em numerosas ocasiões, os imigrantes e os refugiados vêm-se obrigados a residir em habitações de muito má qualidade e superpovoadas. Impõem-se políticas de habitação adequadas para resolver estas situações. Como consequência do aumento do preço da habitação e do crescimento da imigração, o CESE considera que as instituições locais, regionais e nacionais devem aumentar o número das habitações sociais e melhorar a sua qualidade.

5.14. *Serviços de saúde e serviços sociais*

5.14.1. As políticas para facilitar o acesso dos imigrantes à saúde e aos serviços sociais devem ser intensificadas. Os Estados-Membros devem garantir a estas pessoas que os serviços de saúde e os serviços sociais são de qualidade e estão adaptados às peculiaridades culturais, sociais e linguísticas dos imigrantes e refugiados.

5.14.2. O CESE quer frisar a importância da abertura intercultural dos serviços de saúde e sociais. Impõem-se alterações nas estruturas das instituições desses serviços, tais como: a adaptação dos mesmos às novas realidades culturais; formação adicional dos trabalhadores, etc. Desta maneira se atenuarão as dificuldades específicas com que se confrontam imigrantes e refugiados em matéria de acesso aos serviços sociais e sanitários.

5.15. *O problema dos imigrantes em situação irregular*

5.15.1. Em anteriores pareceres ⁽¹⁾, o Comité sublinhou que «um imigrante sem documentos não era um delinquente». Embora essas pessoas se encontrem em situação administrativa irregular, os seus direitos humanos fundamentais estão protegidos pelas convenções do direito humanitário internacional e pela carta dos direitos fundamentais. Delinquentes são as pessoas e as redes que traficam e exploram os imigrantes ilegais. A União Europeia ⁽²⁾, em colaboração com os países de origem e de trânsito, deve melhorar a luta contra o tráfico criminoso que coloca a vida das pessoas em perigo.

5.15.2. As pessoas «sem papéis» não são pessoas sem direitos. Deve-se considerar a situação destas pessoas, disse a Comissão, tanto sob o ponto de vista do seu impacto no mercado de trabalho como da sua integração. Como o Comité indicou em diversos pareceres, o trabalho clandestino e a imigração irregular alimentam-se mutuamente, pelo que é necessário que as autoridades actuem com decisão para reintegrar na legalidade as actividades económicas e profissionais que utilizam imigrantes em situação irregular. As políticas de integração só serão eficazes quando estas pessoas saírem da situação irregular e se encontrarem em situação legal.

5.15.3. O Conselho de Emprego e Política Social de 20 de Outubro ⁽³⁾ aprovou uma Resolução sobre «Trabalho não declarado», e este ponto é desenvolvido nas directrizes para o emprego, e a comunicação sobre a imigração. Nesse Conselho,

os Estados-Membros foram convidados a lutar contra o trabalho não declarado, em colaboração com os parceiros sociais. O CESE considera esta resolução muito positiva.

6. **Aumentar a contribuição financeira da UE para a integração**

6.1. A Comunicação da Comissão aborda o aspecto do financiamento fazendo referência aos programas preexistentes de integração (o programa de acção comunitária para o combate à exclusão social 2002-2006, os programas da iniciativa *Equal*, do Fundo Social Europeu, do Fundo Europeu para os Refugiados, etc.), assinalando que devem prestar maior atenção à integração dos imigrantes.

6.2. Além disso, a Comissão criou um novo programa para projectos piloto sobre a integração dos imigrantes. Dotado com 12 milhões de euros para um período de 3 anos, terá como objectivo promover redes de informação e de intercâmbio de boas práticas.

6.3. O CESE tem para si que as políticas de integração da UE dispõem de escassos recursos. É positivo o programa posto em marcha pela Comissão, mas o seu orçamento é demasiado pequeno. A União Europeia, no quadro dos debates sobre o futuro dos seus orçamentos, deve dotar as políticas de integração com meios financeiros suficientes. Também os Estados-Membros, bem como as autoridades regionais e locais, devem consagrar mais recursos para financiar os programas de integração.

7. **O método aberto de coordenação para a política de imigração**

7.1. A Comissão propôs em 2001 um método aberto de coordenação para a política de imigração, que contou com o apoio do CESE ⁽⁴⁾. No entanto, o Conselho, até agora, não considerou oportuno a sua aplicação.

7.2. O Conselho de Salónica ⁽⁵⁾ decidiu que «as políticas de integração são responsabilidade principal dos Estados-Membros, mas que as medidas se devem articular no âmbito de um marco coerente da UE». Incentivar-se-á a coordenação e o intercâmbio de informação no grupo de contacto sobre integração. A Comissão apresentará um relatório anual sobre imigração e integração à escala europeia. O Conselho apoia a criação por parte da Comissão da Rede Europeia de Migração (REM) para o seguimento da imigração.

⁽¹⁾ Ver o parecer sobre o «Livro Verde relativo a uma política comunitária de retorno dos residentes ilegais» em JO C 61 de 14.3.2003 e sobre a comunicação da Comissão sobre o mesmo tema em JO C 85 de 8.4.2003.

⁽²⁾ Ver o parecer do CESE sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um programa de assistência técnica e financeira a países terceiros em matéria de migração e asilo», adoptado pela plenária de 29.10.2003.

⁽³⁾ Ver a Resolução nas conclusões do Conselho.

⁽⁴⁾ Ver o parecer do CESE em JO C 221 de 17.9.2002.

⁽⁵⁾ Ver o ponto 31 das conclusões da Presidência.

7.3. O CESE deseja que estas actividades de coordenação constituam uma boa base de partida para a aplicação de um eficaz método aberto de coordenação da imigração e a integração. Os Estados-Membros devem incorporar o grupo de contacto e devem colaborar com a Comissão nos trabalhos de elaboração do relatório anual. É conveniente que os Estados, no grupo de contacto, apresentem informes anuais das suas actuações para a integração no âmbito do quadro coerente da UE que decorre da Comunicação da Comissão e das conclusões do Conselho de Salónica.

7.4. Uma boa coordenação das políticas de imigração e de integração e o intercâmbio de boas práticas é imprescindível para o desenvolvimento de uma adequada política comum europeia de imigração. A experiência da estratégia europeia de emprego e dos planos de inclusão social são uma referência

para a coordenação da UE em matéria de imigração e integração.

7.5. Na coordenação e intercâmbio de experiências devem participar activamente os interlocutores sociais, as organizações da sociedade civil e as associações de imigrantes. O CESE é uma instituição que pode acolher as organizações sociais e colaborar com a Comissão, o Parlamento e o Conselho na política de imigração, e integração. Os trabalhos da Conferência de Setembro de 2002 constituem uma boa base para a cooperação futura entre o Comité, os parceiros sociais e as organizações da sociedade civil. O Comité pode organizar novas conferências e audições e elaborar pareceres de iniciativa para colaborar com a Comissão, com a rede europeia de migração, com Observatório de Viena e com a Fundação de Dublin.

Bruxelas, 10 de Dezembro de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Revisão Intercalar da Agenda de Política Social»

(COM(2003) 312 final)

(2004/C 80/26)

Em 2 de Junho de 2003, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a comunicação supramencionada.

A Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania foi encarregada de preparar os correspondentes trabalhos, com base no relatório introdutório do relator, L. Jahier, em 25 de Novembro de 2003.

Na 404.^a reunião plenária de 10 de Dezembro de 2003, o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 104 votos a favor, 5 votos contra e 9 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. A Agenda de Política Social Europeia ergue-se como um marco significativo na construção de uma Europa mais social, assente em valores de solidariedade e de justiça social. Com efeito, em vários Estados-Membros nasceram e desenvolveram-se sistemas de segurança social, a partir de culturas nacionais historicamente diferentes, oferecendo soluções de protecção social bastante diversificadas, mas todas elas baseadas no princípio de solidariedade. A Agenda foi, e continua a ser, uma base comum de comparação e de convergência social fundamental entre os vários países.

1.2. A estratégia que tornou possível a elaboração de uma agenda social europeia aprovada por todos assenta em duas ideias fundamentais: a) reconhecimento do trabalho como uma necessidade e um direito que se deve proteger para garantir condições de integração social positiva, assim como para melhorar e sustentar a concorrência económica nos mercados internos e internacionais; b) o combate à pobreza, à exclusão social, às disparidades, em especial as que penalizam as relações entre grupos sociais, entre homens e mulheres e, de forma cada vez mais visível, as novas gerações.

1.3. A Agenda inscreve-se no quadro de um objectivo estratégico mais vasto definido pelo Conselho Europeu de Lisboa, cuja ambição é contribuir para desenvolver interacções dinâmicas entre políticas económicas, de emprego e sociais, a fim de gerar círculos virtuosos de progresso económico e social na óptica do desenvolvimento sustentável ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Em matéria de desenvolvimento sustentável, remete-se para os inúmeros pareceres do Comité, entre os quais «A estratégia de Lisboa e o desenvolvimento sustentável», JO C 95 de 23.4.2003, o parecer sobre a comunicação da Comissão «Para uma parceria global no domínio do desenvolvimento sustentável», JO C 221 de 17.9.2002.

1.4. A revisão intercalar da Agenda insere-se, pois, numa estratégia a longo prazo, destinada a transformar a agenda social numa espécie de roteiro da promoção do desenvolvimento humano e social em cada um dos Estados-Membros da União, o que permitiria estabelecer níveis comuns de cidadania social e definir estratégias mais adequadas para os promover e concretizar.

1.5. É possível realizar este objectivo se for dada continuidade às soluções definidas e promovidas pela agenda — método aberto de coordenação, legislação coerente e favorável aos acordos entre parceiros sociais, diálogo social para fazer avançar a organização do trabalho no sentido do equilíbrio entre flexibilidade e segurança, utilização selectiva dos fundos estruturais, programas de apoio às políticas inovadoras — a fim de incentivar a autonomia dos Estados-Membros em relação às acções concretas que devem ser empreendidas.

1.6. Esta revisão oferece o ensejo de verificar os resultados obtidos ⁽²⁾, formular recomendações com vista a uma aplicação eficaz da segunda fase de Agenda Social (2004/2005) e orientações para a fase preparatória do futuro debate sobre a Agenda 2006-2010.

2. Observações na generalidade

2.1. O CESE concorda com as orientações gerais e as propostas constantes da Comunicação da Comissão, porquanto explicitam os aspectos essenciais do processo e os pontos controversos a ter em linha de conta, e regista com agrado que quase todas as acções previstas na agenda foram realizadas.

⁽²⁾ Ver quadro sintético e global da Comunicação em apreço e da Comunicação de Fevereiro de 2003 «Painel de avaliação relativo à execução da agenda de política social», COM(2003) 57 final.

2.2. Todavia, a falta de dados actualizados em vários sectores continua a dificultar a análise dos progressos realizados no combate à pobreza e na promoção da integração social. Durante o próximo biénio, haverá que providenciar no sentido de intensificar a difusão da informação em matéria de: maior número de postos de trabalho e de melhor qualidade; ambiente de trabalho e segurança; combate à pobreza e a todas as formas de exclusão e de discriminação; modernização e melhoria da protecção social; igualdade entre homens e mulheres; reforço da vertente social do alargamento e das relações externas da União Europeia.

2.3. Um dos princípios basilares da Agenda de Política social era reforçar o papel da política social como factor produtivo; a Comissão pauta-se por esta lógica, consciente dos «custos da inexistência de uma política social», que convém avaliar e comparar nos vários países.

2.4. Outro elemento essencial da Agenda Social é a governação. Este ponto será desenvolvido na segunda fase, em particular promovendo a participação de todos os interessados e o recurso a métodos comuns de avaliação das políticas sociais. A Comissão Europeia comprometeu-se a velar pelo escrupuloso cumprimento do acervo legislativo na matéria.

2.5. Emprego

2.5.1. Os resultados das reformas estruturais dos mercados laborais europeus começam a ser visíveis, em especial no que respeita ao aumento da intensidade do emprego e à criação de maior número de postos de trabalho nos sectores de alta tecnologia e forte intensidade de conhecimento. De facto, desde 1997 foram criados 12 milhões de novos postos de trabalho, o que representa um aumento da taxa de emprego de quatro pontos percentuais e, segundo dados do Eurostat, a União Europeia registou, em 2001, a mais baixa taxa de desemprego desde 1992 (7,4 %) ⁽¹⁾.

2.5.2. No entanto, em 2002, o desemprego aumentou consideravelmente pela primeira vez desde 1996. A persistência de disparidades regionais e de fragilidades a longo prazo, em aspectos como baixas taxas de emprego dos trabalhadores mais velhos, desigualdades entre homens e mulheres, elevados níveis do desemprego juvenil e de longa duração ⁽²⁾, devem,

por conseguinte, incentivar a que se reforcem as medidas previstas ⁽³⁾. Neste contexto, o CESE decidiu elaborar um parecer de iniciativa sobre «Medidas de apoio ao emprego» ⁽⁴⁾.

2.6. Saúde e segurança no trabalho

2.6.1. Nos últimos anos registaram-se progressos no que se refere à redução dos acidentes de trabalho, tendo o número total de acidentes graves diminuído a partir da segunda metade da década de noventa. As taxas de incidência de acidentes de trabalho continuam, porém, a ser elevadas, o que prejudica bastante a competitividade europeia e traz a lume as carências na área da saúde e da segurança no trabalho ⁽⁵⁾. Acresce que, num mundo do trabalho em constante mutação, surgem novos problemas sanitários, designadamente perturbações músculo-esqueléticas, patologias psicossociais tais como stress, depressão e ansiedade e demais patologias relacionadas com a evolução do trabalho.

2.7. Igualdade entre os sexos

2.7.1. A distribuição do emprego entre homens e mulheres melhorou ligeiramente nos últimos anos, se bem que não se tenha conseguido modificar substancialmente o desequilíbrio existente ⁽⁶⁾. A isto acresce a diferença, injustificada, entre a remuneração do trabalho masculino e feminino ⁽⁷⁾ (calcula-se que a das mulheres seja 16 % inferior à dos homens). O CESE preconiza que se pondere a criação de um instituto europeu responsável pelas questões da igualdade entre homens e mulheres, de modo a reforçar o empenho europeu nesta direcção.

2.8. Impacto social da legislação

2.8.1. O impacto social da legislação é algo relativamente recente e ainda pouco explorado. Graças à Agenda Social foi possível acompanhar a maneira como os Estados-Membros aplicam a legislação comunitária respeitante ao direito do trabalho, à igualdade de tratamento, à livre circulação dos trabalhadores, à protecção da saúde e à segurança nos locais de trabalho.

⁽¹⁾ Eurostat/DG Emprego, «A situação social na União Europeia — 2003», Setembro de 2003.

⁽²⁾ Convém salientar que a taxa de emprego dos imigrantes é nitidamente inferior à média, como o Comité já teve ocasião de referir, nomeadamente no parecer de iniciativa sobre «A imigração, a integração e o papel da sociedade civil organizada» JO C 125 de 27.5.2002.

⁽³⁾ Já solicitado repetidas vezes pelo Comité. Ver, em particular o parecer sobre as orientações gerais Para as políticas de emprego, JO C 208 de 3.9.2003 e o parecer exploratório sobre a estratégia de Lisboa.

⁽⁴⁾ Redacção em curso, em ligação com a revisão da Estratégia Europeia para o Emprego (SEO).

⁽⁵⁾ Ver parecer exploratório do CESE sobre saúde e segurança no trabalho, JO C 260 de 17.9.2001, e parecer sobre a estratégia comunitária em matéria de saúde e segurança no trabalho, JO C 241 de 7.10.2002.

⁽⁶⁾ Ver parecer CESE sobre igualdade de tratamento, JO C 123 de 25.4.2001.

⁽⁷⁾ Ver parecer de iniciativa do CESE sobre discriminações salariais, JO C 155 de 29.5.2001.

2.8.2. Entende o CESE que é necessário efectuar uma avaliação mais explícita do impacto social da legislação vigente na matéria e da respectiva eficácia. Concretamente, o conceito de «retorno social das normas legislativas» oportunamente transformado em indicadores comparáveis, permitirá comparar o impacto social nos diferentes países, tendo em conta que a precariedade de algumas condições de trabalho (a não confundir com formas reconhecidas de flexibilidade de trabalho) prejudicam a economia da União.

2.9. Indicadores sociais

2.9.1. O Comité aprecia que tenham sido definidos instrumentos e estratégias para controlar a situação e verificar o impacto das acções projectadas, mas não pode deixar de assinalar a ausência de capacidade de acompanhamento que permita relacionar os indicadores de aplicação formal (produção legislativa e regulamentar) e os indicadores de eficácia das medidas seguidas que se traduzem numa diminuição das taxas de epidemiologia social (índices de exclusão, pobreza, desemprego de longa duração, etc.) e maior coesão.

2.9.2. O Comité insiste em que se aumente a participação dos cidadãos, dos grupos sociais e das várias autoridades territoriais, tanto na elaboração dos indicadores como na sua avaliação, à imagem do que propôs o Comité para a Protecção Social.

O CESE já teve o ensejo⁽¹⁾ de formular recomendações para que se aumente a fiabilidade dos indicadores e se lhes confira mais flexibilidade, dando prioridade aos que permitem medir a participação social e o acesso aos serviços, em especial a serviços sanitários e sócio-sanitários.

2.10. Custos da inexistência de políticas sociais

2.10.1. O modelo de referência adoptado para analisar os custos resultantes da inexistência de políticas sociais é representado pelo binómio eficácia económica *versus* eficácia social, que se traduz numa repartição equitativa das oportunidades e dos recursos⁽²⁾.

2.10.2. Os custos atrás referidos podem ser medidos em termos de défice de informação e formação, desigualdade de acesso aos serviços, desigualdade de oportunidades em matéria de aprendizagem ao longo da vida, desigualdades entre homens e mulheres, défice de participação e rigidez dos processos de formação e emprego.

2.10.3. Os estudos comparativos das taxas de pobreza dos Estados-Membros, antes e após a adopção de políticas redistributivas, revelam um ganho social considerável a curto e, sobretudo, a médio e longo prazo. Este benefício reflecte-se na redução da pobreza, mas essencialmente na diminuição dos conflitos e das desigualdades sociais que afectam a qualidade de vida das famílias e do capital social das comunidades em questão.

2.10.4. O CESE salienta, também, a importância do conceito de «indicadores de desempenho de protecção social», isto é indicadores positivos que é possível observar na relação entre, por um lado, as despesas públicas para a protecção social, as taxas de produção, de desenvolvimento, de inflação, de pobreza, de endividamento público e, por outro lado, os indicadores sociais de base, tais como esperança de vida, mortalidade infantil, taxa de escolarização, rendimento das camadas mais desfavorecidas da população e níveis de instrução.

2.10.5. No entender do Comité, a acção da Agenda Social deve centrar-se neste domínio e nele concentrar todas as suas potencialidades para passar de uma função de enumeração de princípios e orientações a uma função mais concreta de avaliação dos investimentos em capital social, na qualidade do trabalho e na coesão social.

2.11. A segunda fase da Agenda num contexto económico alterado

2.11.1. A Agenda de Política Social, tal como o conjunto das novas estratégias adoptadas depois de Lisboa, foi concebida num período de crescimento económico sustentado e com uma perspectiva de crescimento continuado, quer na base de desenvolvimentos da economia mundial, como consequência positiva da perspectiva de integração de novos países na União Europeia, quer em razão do sucesso das políticas de desenvolvimento e de crescimento (políticas sociais e de emprego) e das suas interacções positivas com o ciclo económico.

2.11.2. O CESE considera que a Agenda Social continua a ser fundamental, mesmo num contexto de crise económica prolongada ou de estagnação. No entanto, está preocupado pelo facto de não ter havido uma revisão aprofundada do quadro de aplicação da agenda de política social, por não se reflectir sobre os diferentes impactos, necessidades e sustentabilidade nem sobre as perspectivas das políticas sociais e do emprego num contexto económico assaz diferente.

⁽¹⁾ Ver parecer de iniciativa do CESE, JO C 221 de 17.9.2002.

⁽²⁾ O custo da ausência de políticas sociais — Para um quadro económico de políticas sociais de qualidade e o custo da inexistência de tais políticas. Relatório para a D-G Emprego e Assuntos Sociais, Março de 2003.

2.11.3. É fundamental prosseguir o caminho traçado pela Estratégia de Lisboa, acelerando a aplicação das medidas previstas pela Agenda, mas desde que se avaliem e considerem:

- as inevitáveis consequências deste ciclo económico negativo sobre as persistentes fragilidades estruturais do mercado de trabalho, e o facto de que isto dificulta muito mais a realização e a consolidação do objectivo de criar 15 milhões de novos postos de trabalho até 2010, mas também dos vários objectivos qualitativos;
- as inevitáveis consequências deste ciclo económico sobre as possibilidades de a Agenda Social influenciar de forma significativa e duradoura — partindo do princípio que as políticas actuais e os recursos disponibilizados pelos Estados-Membros se mantêm — a percentagem actual (9 %) da população europeia que vive na pobreza e cuja situação tende a perpetuar-se.

2.11.4. É urgente que, nas áreas de acção prevista na Agenda, se defina um conjunto de prioridades que tenham em conta os desafios que o contexto geral, o calendário político dos dois próximos anos e as importantes restrições orçamentais colocam à realização dos objectivos perseguidos.

3. Observações na especialidade

3.1. Emprego e política de rendimentos

3.1.1. Na actual conjuntura económica, são muito mais duras as condições necessárias para realizar, dentro dos prazos previstos, os objectivos de emprego, cuja consecução é, no entanto, crucial, sobretudo no que se refere aos problemas estruturais ligados ao emprego dos jovens e à baixa taxa de actividade das mulheres e dos trabalhadores mais velhos.

3.1.2. Concretamente, e sobretudo em alguns países, existem dificuldades crónicas no ingresso das novas gerações no mundo do trabalho. Isto implica, a curto prazo, a manutenção dos jovens numa situação de dependência em relação à família e, a médio e longo prazos, a acumulação de uma «dívida social diferida», que terá de ser suportada pelos poderes públicos, visto que mais tarde estas gerações terão de ser ajudadas na velhice, pois não descontaram para o sistema de pensões o suficiente que lhes permita viver acima do limiar de pobreza.

3.1.3. A isto acresce a questão decisiva do poder de compra dos rendimentos, em especial dos mais baixos, perante a tendência inflacionista que se verifica em vários países. Por isso, é necessário avançar na procura de soluções eficazes para contrariar esta tendência, que diminui o poder de compra dos

trabalhadores e das famílias, sobretudo os de mais baixos recursos e as famílias monoparentais (na maior parte dos casos mulheres sós com filhos) e aumenta o número dos chamados «trabalhadores pobres» que, apesar de terem emprego, vivem abaixo do limiar de pobreza.

3.2. Alargamento da União

3.2.1. O alargamento da União com a adesão de dez novos países constitui um desafio qualitativamente mais exigente para a Europa, tanto no período considerado (2004/2005) como nos anos seguintes. Para a União Europeia, esta prioridade estratégica é ainda mais importante, sobretudo devido ao aspecto não despiendo da coesão económica e social no seu território ⁽¹⁾.

3.2.2. Além disso, a adaptação dos custos laborais aos padrões ocidentais foi, em muitos destes países, muito mais rápida do que o previsto, sobretudo nas grandes cidades e nos sectores de serviços especializados, se bem que o aumento veloz do custo de vida tenha anulado, em muitos casos, as vantagens de curta duração. Por outro lado, subsistem importantes disparidades em relação à taxa média de emprego da UE, e à grande percentagem de reformados, trabalhadores agrícolas e outras camadas de população que vivem na pobreza.

3.2.3. Com uma estrutura demográfica substancialmente análoga à da Europa dos Quinze, estes países não podem reduzir a despesa pública e, ao terem optado por um quadro de convergência, verão forçosamente crescer a procura interna de bem-estar social, a fim de garantir e manter as pensões, a assistência na saúde, bem como as políticas activas de combate à exclusão e à pobreza e de promoção do emprego.

3.2.4. Para evitar sobressaltos políticos graves, com consequências devastadoras para a Europa, o fluxo de ajudas não poderá de modo algum diminuir, antes terá de aumentar depois da adesão. Este problema crucial, que em razão da actual conjuntura política só se manifestará em 2005, é indissociável da agenda política social, da sua exequibilidade e sustentabilidade. Do mesmo modo, é essencial que se reforcem as medidas de acompanhamento e de controlo da aplicação do acervo comunitário.

⁽¹⁾ Ver segundo relatório intercalar sobre coesão económica e social, COM(2003)34 final, e correspondente parecer.

3.3. Governação e participação social

3.3.1. A governação europeia baseia-se em cinco princípios fundamentais: abertura, participação, responsabilidade, eficácia e coerência. A experiência no âmbito da agenda aconselha que estes princípios sejam completados com o princípio de subsidiariedade, que constitui o principal pilar de uma correcta governação. Este princípio remete para formas de colaboração e de co-responsabilização verticais e horizontais, capazes de valorizar a contribuição de todos os agentes sociais e territoriais interessados nas políticas económicas e sociais.

3.3.2. Para tanto, a apresentação das propostas legislativas deve ser precedida de uma análise sistemática e independente do impacto previsível sobre a solidariedade e sobre a relação custos/benefícios resultantes da sua execução ⁽¹⁾.

3.3.3. O CESE considera que a Comunicação deveria, por conseguinte, valorizar mais o método aberto de coordenação, que foi a maior inovação da cimeira de Lisboa e, certamente, um vector importante para melhorar a governação na União Europeia, mas sobretudo, um instrumento fundamental que permitiu aplicar medidas inéditas e inovadoras e modernizar as áreas da política social e do emprego.

3.3.4. O Comité entende que se deve explicitar e publicar os elementos de avaliação que a Comissão já estabeleceu no que se refere ao processo seguido durante os últimos anos. Neste sentido, convém valorizar mais o diálogo social, dando maior relevo aos programas dos parceiros sociais, sem prejuízo da sua autonomia para pôr em prática os seus programas de trabalho, e procurando alargar a prática de concertação ao maior número possível de políticas sectoriais e, sobretudo, aos novos países membros da União ⁽²⁾.

3.3.5. Continua a ser escassa a importância dada à sociedade civil organizada e aos serviços sociais sem fins lucrativos, quando, ao invés, o papel que estes desempenham na esfera pública deveria ser definido e valorizado, sendo certo que não lhes compete a eles garantir os direitos (esta responsabilidade cabe às autoridades públicas), mas sim contribuir para que esses direitos sejam acolhidos nos sistemas nacionais de protecção social. Como o Comité já teve o ensejo de afirmar noutras ocasiões, os serviços sociais sem fins lucrativos

prestam um contributo decisivo para a consecução de diversos objectivos da Agenda de política social, em particular através da solidariedade de associações, fundações, cooperativas e mútuas ⁽³⁾, nos diversos contextos nacionais e locais da União.

3.3.6. O contributo dos serviços sociais sem fim lucrativo, em termos de emprego e incidência social, é alvo de crescente reconhecimento e valorização, com excelentes resultados em matéria de promoção e protecção dos direitos das pessoas desfavorecidas, no atinente às necessidades de educação, assistência social e sanitária, bem assim de apoio às políticas de inclusão e de redução das desigualdades sociais.

3.3.7. As organizações sem fim lucrativo contribuem para identificar e articular a procura de serviços sociais, sobretudo nos grupos mais desfavorecidos da população; investem para reparar o tecido social danificado e que requer uma regeneração de laços positivos; fomentam a solidariedade civil e a participação social, que são condições necessárias para a vida democrática, mesmo nas zonas mais deprimidas.

3.3.8. Pelo atrás exposto, o papel da economia social como factor de desenvolvimento e as associações sem fim lucrativo, suas promotoras, devem ser devidamente reconhecidos e valorizados no sistema de trabalho social e de prestação de serviços, em especial no que se refere ao direito europeu em matéria de concorrência.

4. Para uma cidadania social europeia

4.1. O período de 2004/2005 será principalmente uma fase de conclusão e consolidação do processo iniciado em 2000. Atendendo a que o contexto económico se modificou, pensa o CESE que se deveria clarificar e, progressivamente, definir os eixos estratégicos que, não obstante constarem da actual agenda, importa acentuar para:

- imprimir uma orientação às políticas sectoriais e às prioridades na execução da actual agenda;
- melhorar a fase preparatória, já em curso, da nova agenda social (2006-2010).

⁽¹⁾ Parecer do CESE sobre «O Livro Branco sobre governação europeia», JO C 125 de 27.5.2002.

⁽²⁾ Ver parecer do CESE sobre a Agenda de política social de 2000, JO C 14 de 16.1.2001, e parecer sobre o painel de avaliação da execução da agenda de política social, JO C 241 de 7.10.2002.

⁽³⁾ Ver parecer do CESE sobre o painel de avaliação da execução da agenda de política social, JO C 241 de 7.10.2002, parecer CESE sobre os «Serviços sociais privados com fins não lucrativos no contexto dos serviços de interesse geral na Europa», JO C 311 de 7.11.2001 e parecer CESE sobre a «Economia social e o Mercado único», JO C 117 de 26.4.2000.

4.1.1. A revisão intercalar constitui uma oportunidade única para reforçar a evolução de uma agenda de política social, centrada sobretudo no emprego (e as medidas sociais de promoção do emprego num contexto de concorrência internacional), para uma agenda em que as questões do desenvolvimento social e da coesão são tratadas de forma autónoma e interdependente em relação às outras áreas de actuação política da União.

4.1.2. Se, actualmente, a ideia-força é a «coesão social como factor produtivo» de uma União que faz da solidariedade social o motor do seu próprio desenvolvimento, convém definir melhor o termo «produtivo», tanto em sentido económico como no sentido de condições sociais em que o elemento social deve ser encarado sob o ângulo da chamada «epidemiologia» social (exclusão, desigualdades, etc.), mas também pelo seu lado positivo e construtivo de «cidadania», isto é de capital social nacional e local que deve ser valorizado e incrementado.

4.1.3. Trata-se, em particular, de equacionar o problema de interpretar a pertença europeia comum como cidadania «social» europeia, entendida não como um novo estatuto jurídico resultante de um processo de assimilação das diferenças nacionais (civis e políticas), antes como a valorização dessas diferenças, dada a crescente mobilidade das pessoas por razões de trabalho, educação, investigação, produção e transferência de conhecimentos. À imagem das moedas nacionais, a mobilidade dos cidadãos implica partilhar determinados parâmetros fundamentais de cidadania e de socialidade, entendidos como garantia de «transportabilidade» dos direitos fundamentais num espaço europeu capaz de satisfazer as necessidades fundamentais das pessoas e, por isso mesmo, de oferecer melhores possibilidades de intercâmbio, de mobilidade e de segurança.

4.1.4. A perspectiva de se construir uma espécie de infra-estruturas de cidadania social exige esforço idêntico ao necessário para realizar grandes infra-estruturas que facilitem o desenvolvimento económico europeu. É um projecto ambicioso, cuja exequibilidade deve ser cuidadosamente analisada e que, para ser levado à prática, requer que se identifiquem as condições (as «infra-estruturas mínimas») capazes de promover a cidadania social a partir das opções prevalentes em vários países em matéria de saúde, protecção social, educação, protecção do ambiente, política familiar, ou seja o capital social das diferentes comunidades nacionais.

4.2. O crescimento do capital humano e social da Europa

4.2.1. O crescimento do capital humano e social da Europa é não só condição indispensável para apoiar a economia do conhecimento e, por consequência, aumentar a competitividade, mas também o elemento crucial para acompanhar eficazmente as transformações estruturais do mercado de

trabalho e as novas perspectivas de cidadania e de inclusão social⁽¹⁾. Um nível mais elevado de capital humano e social é factor determinante para o futuro da Europa, mercê da participação plena e activa dos agentes sociais.

4.2.2. Por isso, as política de formação ao longo da vida⁽²⁾ (*Life Long Learning*) têm que ser uma prioridade das políticas activas de criação de novos postos de trabalho e das políticas sociais em sentido lato. Se em todos os Estados-Membros da União Europeia se desse a cada cidadão a possibilidade de desfrutar de um ano suplementar de formação, a produtividade global da UE aumentaria automaticamente a curto e a longo prazo. Entende o CESE que este aspecto deveria ser tratado como prioridade transversal na nova fase de aplicação da agenda social.

4.3. A modernização e a melhoria dos sistemas de protecção social

4.3.1. Os sistemas de protecção social representam o traço distintivo do modelo social europeu e o seu carácter exemplar no mundo actual⁽³⁾. O dossier das pensões e as mudanças actualmente em curso nos vários sistemas nacionais, bem assim a complexa questão da promoção da saúde e dos cuidados de saúde num contexto de livre circulação dos trabalhadores na União são os dois principais pilares dos sistemas europeus de protecção social e, como tal, têm grande impacto na eficiência do sistema em termos de eficiência, solidariedade, segurança e desenvolvimento.

4.3.2. A par dos planos de acção nacionais sobre a integração social, o CESE considera que importa racionalizar e reforçar o método de aberto de coordenação. O prazo de 2005 para os processos e acções previstos no domínio das pensões e o convite lançado pelo Conselho Europeu à Comissão para que apresente novas propostas destinadas a intensificar a cooperação, por exemplo nos sectores dos serviços de saúde e de assistência aos idosos, podem ser importantes elementos desta estratégia que tem em vista melhorar o desempenho da agenda de política social⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Ver igualmente a Resolução do Conselho Emprego, Política Social e Consumidores, de 2 e 3 de Junho de 2003, sobre a importância do capital social e humano.

⁽²⁾ Ver parecer do CESE sobre o «Memorando sobre Aprendizagem ao Longo da Vida», JO C 311 de 7.11.2001, e parecer sobre a comunicação da Comissão sobre os «Parâmetros de referência europeus para a educação e a formação: seguimento do Conselho Europeu de Lisboa», JO C 133 de 6.6.2003.

⁽³⁾ Ver parecer do CESE sobre as «Opções possíveis para a reforma das pensões», JO C 221 de 17.9.2002, e parecer CESE sobre «Regimes de pensões seguros e sustentáveis», JO C 48 de 21.2.2002.

⁽⁴⁾ Cfr. Comunicação da Comissão: Reforçar a dimensão social da estratégia de Lisboa: racionalizar a coordenação aberta no domínio da protecção social (COM(2003) 261 final) e relativo ao parecer do CESE aprovado na reunião plenária de 29-30 de Outubro de 2003.

4.4. O emprego como prioridade do desenvolvimento económico e social

4.4.1. O emprego foi um dos principais pontos de convergência e de empenho da Agenda de política social europeia. As soluções adoptadas dizem respeito à criação de postos de trabalho nos sectores de alta tecnologia e forte intensidade de conhecimento. Esta estratégia deve ser completada, em paralelo, por um esforço de inclusão direccionada para as mulheres, os jovens, os grupos desfavorecidos, as pessoas que perderam o emprego em sectores em crise e os imigrantes. Importa privilegiar políticas preventivas e activas que permitam o acesso ao trabalho das pessoas com deficiência.

4.4.2. Apesar de a conjuntura não ser favorável, há condições políticas e culturais para rentabilizar os investimentos até agora realizados com vista a promover uma maior qualidade do trabalho, a qual não se deve circunscrever aos problemas recorrentes da segurança e da protecção no local de trabalho, antes deve ser alargada às questões, igualmente vitais, da qualidade das condições e das relações laborais ⁽¹⁾.

4.4.3. A qualidade do trabalho remete para as estratégias de transferência de competências (aprendizagem ao longo da vida e ambientes de aprendizagem), a difícil relação entre flexibilidade e precariedade do trabalho (sobretudo para os jovens), as estratégias de gestão não conflituosas e de colaboração em termos de processos laborais (responsabilização e comparação das estratégias e dos resultados), bem como a relação entre vida profissional e vida familiar que, nalguns países, tem graves repercussões na natalidade.

4.4.4. Todos os Estados-Membros devem reforçar as medidas de combate ao trabalho ilegal, já que, segundo estimativas recentes do Banco Mundial, cerca de 20 milhões de pessoas na Europa trabalham no sector informal da economia ⁽²⁾. Ora, estes cidadãos não só se esquivam ao dever de solidariedade fiscal e social como também não contribuem para financiar de forma adequada a segurança social e os fundos de pensões. Por conseguinte, o Comité manifesta o seu agrado pela resolução adoptada na matéria pelo Conselho Emprego, Política Social, Saúde e Consumidores, na qual se frisa a gravidade do fenómeno e se convida os Estados-Membros, as instituições europeias e os parceiros sociais a tudo fazerem para combater este flagelo ⁽³⁾.

4.5. Acompanhamento e avaliação conjunta

4.5.1. As medidas de acompanhamento puseram em evidência os limites intrínsecos ao objectivo europeu de avaliar com parâmetros comuns e fiáveis a evolução social e o impacto da agenda. A actual tendência para a mera apresentação de relatórios cria dificuldades, pelo que seria conveniente privilegiar as estratégias de verificação e de avaliação, que permitem medir os resultados obtidos. A inadequação e insuficiência dos instrumentos de acompanhamento, já sublinhadas numa série de documentos não devem, por isso, constituir um obstáculo ou, pior ainda, um pretexto tacitamente aceite, antes deverão ser um obstáculo a transpor em prioridade.

4.5.2. As medidas para obviar a esta falha de conhecimentos deverão levar a incentivar a avaliação de um «modelo europeu de avaliação do impacto social» da legislação e das políticas correspondentes, assente em três indicadores: investimento-financiamento (*input*), organização das respostas (*output*), e eficácia das medidas (*outcome*), de maneira a poder representar, com indicadores fiáveis, os níveis de cidadania social europeia alcançados nos diversos países.

4.5.3. Esta abordagem, já experimentada em projectos-piloto, põe em evidência a simplificação e a economia de dados a recolher, mercê da redução das variáveis a observar e das possibilidades de leitura derivadas da combinação dos três indicadores acima referidos, o que simplifica a comparação entre os Estados-Membros e imprime maior transparência ao processo. Desta forma, ficaria garantida uma maior capacidade de leitura e de avaliação dos resultados da estratégia actual dos indicadores sociais, pondo assim em destaque o «rendimento social» das acções realizadas à escala europeia e nacional, o que facilitaria a instauração de formas de avaliação conjunta dos resultados, mediante a participação dos parceiros sociais e dos demais agentes sociais empenhados na cidadania solidária.

5. Conclusões

5.1. O CESE regozija-se pelo facto de todas as acções previstas na Agenda de Política Social de 2000 terem sido executadas e reitera a sua firme convicção de que é fundamental que se mantenham as linhas de acção projectadas para a futura agenda, mesmo num período de crise ou de estagnação económica.

(1) Ver parecer do CESE sobre «Emprego e políticas sociais: um quadro para investir na qualidade» JO C 311 de 7.11.2001.

(2) Convém salientar que a taxa de emprego dos imigrantes é nitidamente inferior à média, como o Comité já teve ocasião de referir, nomeadamente no parecer de iniciativa sobre «A imigração, a integração e o papel da sociedade civil organizada», JO C 125 de 27.5.2002.

(3) Ver Resolução do Conselho sobre trabalho não declarado inserta nas Conclusões do Conselho Emprego, Política Social, Saúde e Consumidores, de 20 de Outubro de 2003.

5.2. O CESE reconhece a necessidade de garantir a continuidade das acções, dos investimentos e dos métodos, aprofundando, em particular, a vertente social da legislação, os investimentos em capital humano e social e a evolução da economia social e dos vários agentes, a fim de realizar eficaz e completamente os objectivos de coesão e desenvolvimento social definidos na Estratégia de Lisboa.

5.3. O CESE reitera a necessidade incontornável de disponibilizar dados actualizados que permitam o acompanhamento e a supervisão permanentes, tendo em vista procurar formas mais eficazes e inovadoras de avaliação conjunta.

5.4. O CESE considera necessário determinar um quadro de prioridades para a segunda fase da Agenda, tendo em conta as dificuldades resultantes da conjuntura política e económica,

do calendário institucional e do esforço de integração dos novos Estados-Membros.

5.5. O CESE insiste, uma vez mais, em que é necessário ajudar os novos Estados-Membros a participarem activamente na execução da estratégia de Lisboa e a persistirem no cumprimento do acervo comunitário em matéria social.

5.6. Por último, o CESE reconhece que o período 2004/2005 será, sem dúvida, decisivo para balizar o debate sobre o futuro da política social europeia e, por isso, apoia a criação, no âmbito da Comissão, de um grupo de estudo de alto nível encarregado de estudar o futuro da política social e de emprego, tal como está prevista na Comunicação em apreço. Para preparar o debate político que terá início no Outono de 2004, e atento o espectro coerente de pareceres que tem vindo a formular, o CESE manifesta, desde já, o seu interesse em participar activamente neste processo.

Bruxelas, 10 de Dezembro de 2003.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre:

- a «**Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre as actividades do Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia, acompanhado de propostas de reformulação do Regulamento (CE) n.º 1035/97 do Conselho**»,
- a «**Proposta de regulamento do Conselho relativo ao Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia (reformulação)**»

(COM(2003) 483 final — 2003/0185 (CNS))

(2004/C 80/27)

Em 15 de Setembro de 2003, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a comunicação e a proposta supramencionadas.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania emitiu parecer em 25 de Novembro de 2003, sendo relator Sukhdev Sharma.

Na 404.^a reunião plenária de 10 e 11 de Dezembro de 2003 (sessão de 10 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 119 votos a favor, nenhum voto contra e 1 abstenção, o presente parecer.

1. Síntese do documento da Comissão

1.1. O documento da Comissão está dividido em duas partes: uma comunicação que avalia o Observatório e uma proposta de reformulação do regulamento que o estabelece.

1.1.1. A comunicação representa a posição da Comissão sobre os progressos conseguidos pelo Observatório até ao momento e tem em conta os resultados de uma avaliação externa realizada pelo Centre for Strategy and Evaluation Services a pedido da Comissão, bem como as reacções a essa avaliação dos diversos interessados.

1.1.2. A análise foca, em primeiro lugar, o objectivo principal do Observatório que consiste em «fornecer à Comunidade e aos seus Estados-Membros informações objectivas, fiáveis e comparáveis a nível europeu sobre os fenómenos do racismo, da xenofobia, e do anti-semitismo» e os meios para atingir este objectivo. Em seguida, examina as outras actividades executadas pelo Observatório, tais como, as mesas redondas, a investigação, a divulgação de informações e dados e os relatórios anuais.

1.1.3. A comunicação examina depois os recursos postos à disposição do Observatório e a adequação dos seus objectivos, em particular à luz das alterações legislativas e políticas ocorridas desde a sua criação. Examinam-se, igualmente, as propostas para alterar a sua cobertura geográfica, a sua denominação e mesmo o campo de acção das suas atribuições.

1.1.4. A Comissão passa em revista a eficiência organizacional do Observatório, focando os seguintes pontos:

- a estrutura de gestão que prevê um conselho de administração, uma comissão executiva e um director;
- a estrutura organizativa;
- a elaboração e o acompanhamento dos programas de trabalho;
- as finanças e a administração;
- o recrutamento de pessoal e o estabelecimento do Observatório;
- as relações com a Comissão e outras instituições europeias.

1.1.5. A Comissão conclui, após resumo das principais conclusões da auditoria externa, que o panorama geral do desempenho do Observatório apresenta aspectos positivos e negativos. O Observatório realizou progressos consideráveis, sendo, no entanto, claro que são ainda possíveis e necessárias melhorias em termos de qualidade e valor dos resultados produzidos até à data, particularmente em relação à objectividade e comparabilidade dos dados. Importa, além disso, que o Observatório, a fim de maximizar o impacto ao nível das políticas e práticas da União e dos Estados-Membros, e sem prejuízo da sua autonomia, adapte o seu programa de trabalho às prioridades comunitárias.

1.2. Os resultados expostos na comunicação reflectem-se na segunda parte do documento que contém uma reformulação do Regulamento (CE) n.º 1035/97 do Conselho que cria o Observatório e rege as suas actividades.

2. Observações na generalidade

2.1. O Comité organizou uma audição sobre «O papel e a função do Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia», em 7 de Outubro de 2003, a qual contou com a participação de uma série de representantes das organizações da sociedade civil nacionais e europeias que apresentaram os seus pontos de vista sobre a comunicação da Comissão e que serviram, por seu turno, de base ao parecer do Comité.

2.2. Vários pontos nesta comunicação merecem uma saudação particular do Comité, nomeadamente:

- A rejeição pela Comissão da recomendação do auditor independente para que o Conselho de Administração do Observatório fosse constituído por representantes dos governos dos Estados-Membros. A proposta é rejeitada com base no argumento de que pode ser considerada como uma ingerência inaceitável na independência do Observatório.
- A reafirmação pela Comissão da necessidade de assegurar que o Observatório continue a gozar de total independência em relação aos Estados-Membros.
- O alargamento do papel, funções e áreas de actividade do Observatório de harmonia com a evolução das competências da Comunidade Europeia desde a adopção do Regulamento (CE) n.º 1035/97 (artigo 13.º, Tratado de Amesterdão e competências da Comunidade no domínio da imigração, refugiados e asilo).
- A ligação do objectivo do Observatório ao desenvolvimento da UE enquanto espaço de liberdade, segurança e justiça.
- A ligação entre o trabalho do Observatório e as prioridades da UE, a fim de informar a definição das políticas a nível europeu e dos Estados-Membros.
- O alargamento formal das atribuições do Observatório, a fim de incluir outras formas de intolerância conexa, como por exemplo a intolerância religiosa.
- O alargamento do mandato do Observatório, por forma a permitir a sua actuação junto dos países candidatos.
- A atribuição de uma maior flexibilidade às iniciativas comuns do Observatório com outras organizações internacionais, como por exemplo o Conselho da Europa.

- Maior ênfase na avaliação do desempenho do Observatório em comparação com os seus objectivos e programa de trabalho.
- As adaptações feitas ao regulamento respeitantes aos procedimentos de decisão do Conselho de Administração e da Comissão Executiva que devem contribuir para um processo de decisão mais eficaz.
- A inclusão da gestão organizativa, da planificação e do controlo orçamental como competências exigidas aos membros do Conselho de Administração.

3. Observações na especialidade

3.1. Objectivo

3.1.1. O objectivo reformulado do Observatório é o seguinte:

«O Observatório tem por objectivo principal fornecer às instituições e autoridades competentes da Comunidade e dos seus Estados-Membros, em especial nos domínios referidos no n.º 3 do artigo 4.º, informações objectivas, fiáveis e comparáveis a nível europeu sobre os fenómenos do racismo, da xenofobia e do anti-semitismo e da intolerância conexa que possam ajudá-los quando tomarem medidas ou definirem acções, nos domínios da respectiva competência. O Observatório contribuirá, assim, para a evolução da União enquanto espaço de liberdade, segurança e justiça.»

3.1.2. O Comité concorda com a Comissão Europeia de que o Observatório continue a centrar a sua acção no racismo e na xenofobia, não se devendo alargar o campo de acção das suas atribuições para incluir outras formas de discriminação, como por exemplo baseadas no sexo, na orientação sexual, na idade, etc. Paralelamente, o Comité concorda com a Comissão Europeia de que a amplitude dos fenómenos do racismo e da xenofobia deve ser interpretada num sentido lato, de modo a englobar a intolerância que lhes está associada.

3.1.3. O Comité saúda igualmente o alargamento do papel, funções e áreas de actividade do Observatório de harmonia com a evolução das competências da Comunidade Europeia, ou seja com a inclusão do artigo 13.º no Tratado e as competências da Comunidade no domínio da imigração, refugiados e asilo.

3.1.4. Além disso, no artigo 3.º referente às funções do Observatório refere-se que este: «c) recolherá, registará e analisará as informações e os dados» e «g) formulará conclusões e pareceres dirigidos à Comunidade e aos Estados-Membros».

3.1.5. O artigo 2.º «Objectivo» dispõe, ao contrário do regulamento actual, que o Observatório deve prestar informações apenas às «instituições e autoridades competentes» da UE e dos Estados-Membros. Desse modo, essas informações deixam de ter de ser facultadas à sociedade civil, aos parceiros sociais e às organizações não governamentais a nível comunitário e nacional. O Comité considera que a sociedade civil deve continuar a assumir um papel decisivo no combate ao racismo, à xenofobia e ao anti-semitismo, assim como à intolerância que está na sua origem. O Comité propõe, pois, a seguinte alteração do artigo 2.º: «O Observatório tem por objectivo principal fornecer às instituições e autoridades competentes da Comunidade e dos seus Estados-Membros, assim como à sociedade civil e aos parceiros sociais, [...]».

3.1.6. O Comité considera que, atendendo à sua convicção de que o Observatório deve ter um papel activo e formular recomendações sobre políticas para as instituições comunitárias e para os Estados-Membros, isto deve vir reflectido no seu objectivo. Na opinião do Comité, a parte correspondente do objectivo reformulado deveria ser alterada e substituir-se o texto «que possam ajudá-los quando tomarem medidas ou definirem acções, nos domínios da respectiva competência» por «que possam ajudá-los através da formulação de recomendações sobre políticas que podem utilizar para tomarem medidas ou definirem acções, nos domínios da respectiva competência.».

3.2. Participação da sociedade civil nas actividades do Observatório

3.2.1. Actualmente, o envolvimento da sociedade civil com o Observatório é efectuado essencialmente através das mesas redondas organizadas nos Estados-Membros. A Comissão recomenda que o Observatório deixe de facilitar estes encontros, perdendo-se assim o seu único meio de envolvimento activo com as organizações da sociedade civil. Contudo, o novo regulamento estipula como incumbências do Observatório, no artigo 3.º, alínea e), que este «cooperará com a sociedade civil, incluindo organizações não governamentais, os parceiros sociais, os centros de investigação e representantes das autoridades públicas competentes, bem como outras personalidades ou organismos envolvidos na luta contra o racismo e a xenofobia, designadamente através da promoção do diálogo a nível europeu e, se for o caso, da participação em debates ou reuniões a nível nacional;».

3.2.2. Durante a audição das organizações da sociedade civil envolvidas na luta contra o racismo e a xenofobia ficou claro que as consultas no âmbito das mesas redondas podiam ser eficazes nalguns Estados-Membros, ao passo que noutros não. O Comité respeita, por conseguinte, a opinião da Comissão sobre o valor das mesas redondas e saúda a proposta

no sentido de conceder maior flexibilidade ao Observatório para organizar, segundo as formas e os meios que achar mais convenientes, o seu envolvimento com a sociedade civil.

3.2.3. Contudo, o Comité também respeita os argumentos apresentados pelos representantes das organizações da sociedade civil nas suas audições de que as mesas redondas nacionais eram, até à data, a única interacção activa entre o Observatório e as organizações da sociedade civil nacionais. De harmonia com o espírito da abordagem da Comissão, o Comité não quer ser demasiado prescritivo, mas, tendo em conta as preocupações das organizações da sociedade civil, o Comité recomenda que o Observatório consulte, a nível nacional, as organizações da sociedade civil pertinentes e os Estados-Membros sobre a melhor forma de estabelecer estruturas formais e informais de consulta permanente, as quais podem incluir a realização de mesas redondas.

3.3. Disposições em matéria de administração e gestão

3.3.1. As disposições existentes para a designação da maioria dos membros do Conselho de Administração são as seguintes:

«Cada Estado-Membro designa uma personalidade independente com experiência adequada no domínio da análise dos fenómenos de racismo, xenofobia e anti-semitismo.

A Comissão propõe reduzir estas nomeações a “pessoas responsáveis pela gestão do organismo ou organismos competentes para a promoção da igualdade de tratamento entre todas as pessoas sem discriminação por motivo de origem racial ou étnica previstos no artigo 13.º da Directiva 2000/43/CE do Conselho ou de um organismo público equivalente.”.

3.3.2. Paralelamente, a representação da Comissão é aumentada de um para dois membros. O Comité reconhece o mérito desta proposta.

3.3.3. O Comité é a favor de um Observatório inclusivo, reunindo todos os interessados, e considera que este princípio deve espelhar-se na composição do Conselho. Assim, o Comité gostaria que o conselho geral do Observatório fosse composto por um representante de cada Estado-Membro, por organizações parceiras internacionais pertinentes, por instituições comunitárias, incluindo o CESE⁽¹⁾, e por representantes das organizações da sociedade civil e parceiros sociais.

(1) Ver parecer do CESE sobre a «Proposta de regulamento (CE) do Conselho que cria um Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia» (COM(96) 615 final), JO C 158 de 26.5.1997.

3.3.4. O Comité partilha das preocupações avançadas por representantes das organizações da sociedade civil sobre a necessidade de se preservar e reforçar a independência do Observatório, não só em relação às instituições comunitárias como também em relação aos Estados-Membros, os quais, perturbados pelos trabalhos do Observatório, tentaram, por vezes, aumentar a sua influência sobre a sua Administração. É, portanto, importante assegurar que o Conselho de Administração do Observatório inclui pessoas que são independentes em relação aos Estados-Membros. O Comité recomenda que seja suprimido o segundo parágrafo do n.º 1 do artigo 8.º, que limita a representação dos Estados-Membros aos responsáveis pela gestão do organismo ou organismos competentes para a promoção da igualdade de tratamento previstos no artigo 13.º da Directiva 2000/43/CE do Conselho ou por organismo público independente equivalente.

3.3.5. De harmonia com a necessidade de se preservar a independência do Observatório, o CESE recomenda que as

actuais disposições informais, ao abrigo das quais os Estados-Membros designaram agentes de ligação para trabalharem no Observatório, sejam mantidas mas que não sejam formalizadas mediante inclusão no regulamento que rege o Observatório.

3.3.6. O Comité subscreve a posição da Comissão de que uma gestão eficiente e eficaz do Observatório requer um número limitado de pessoas no Conselho de Administração da Comissão Executiva com experiência não só no domínio da não discriminação e da igualdade de tratamento como também com um passado e uma experiência sólida no domínio da gestão. Tal não requer necessariamente que se limite a esfera de recrutamento de representantes dos Estados-Membros a círculos de órgãos especializados ou entidades públicas equivalentes tal como pretendido pela Comissão, pois pode-se alcançar este objectivo mediante elaboração de perfis claros para os membros do Conselho de Administração da Comissão Executiva e recrutando-os através de procedimentos transparentes e abertos.

Bruxelas, 10 de Dezembro de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um programa de acção comunitária para a promoção das organizações de mulheres que operam ao nível europeu no domínio da igualdade entre homens e mulheres»

(COM(2003) 279 final — 2003/0109 (COD))

(2004/C 80/28)

Em 10 de Dezembro de 2003, o Comité Económico e Social Europeu, ao abrigo do n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, decidiu elaborar um parecer de iniciativa sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos trabalhos correspondentes, a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania emitiu parecer em 25 de Novembro de 2003, sendo relatora: Christina Wahrolin.

Na 404.^a reunião plenária de 10 e 11 de Dezembro de 2003 (sessão de 10 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 109 votos a favor, 5 votos contra e 4 abstenções, o seguinte parecer.

1. Preâmbulo

1.1. O objectivo da presente decisão consiste em estabelecer um acto de base para a concessão de uma subvenção de funcionamento para 2004 e 2005 ao Lobby Europeu das Mulheres e a outras organizações activas ao nível europeu no domínio da igualdade entre homens e mulheres.

1.2. A comunicação da Comissão tem carácter técnico e teve origem numa alteração estrutural das disposições da documentação orçamental.

1.3. A necessidade de estabelecer um acto de base surgiu após a adopção em 25 de Junho de 2002 do Regulamento do Conselho (CE) n.º 1605/2002 que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias. A decisão de guiar a elaboração do orçamento da Comissão pelo princípio da orçamentação baseada em actividades (*Activity Based Budgeting*) implica a adopção de actos de base para um conjunto de subvenções anteriormente financiadas a partir de dotações inscritas na parte A (dotações administrativas) da secção do orçamento da Comissão (secção III).

1.4. A contribuição que tem tido e continua a ter origem no Lobby Europeu das Mulheres e em outras organizações activas ao nível europeu no domínio da igualdade entre homens e mulheres é parte integrante da dotação cuja base jurídica terá de ser alterada (rubricas orçamentais A-3037 e A-3046). Estas organizações exercem uma função primordial de promoção, acompanhamento e divulgação das acções comunitárias destinadas às mulheres. A sua acção inscreve-se numa perspectiva de interesse geral europeu.

1.5. O princípio da igualdade entre homens e mulheres é um princípio fundamental do direito comunitário e da jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. A Comunidade tem a obrigação de promover esta igualdade em todas as suas acções.

2. Conteúdo da proposta

2.1. A proposta é composta por uma exposição de motivos, uma proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho, quinze considerandos, oito artigos e um anexo. Também faz dela parte uma ficha financeira legislativa.

2.2. Tem o seu fundamento no artigo 13.º do Tratado CE que investe o Conselho dos poderes necessários para empreender qualquer acção que se imponha para combater todas as formas de discriminação, designadamente em razão do sexo. Este artigo regula, em conjugação com o artigo 251.º, o procedimento de decisão relativamente às medidas comunitárias de incentivo.

2.3. Além dos artigos do Tratado CE e da Carta dos Direitos Fundamentais, a proposta refere a experiência das acções desenvolvidas a nível comunitário com vista à promoção da igualdade entre homens e mulheres que exige, na prática, a articulação de medidas, nomeadamente de instrumentos legislativos e de acções concretas, a cuja concepção presida uma preocupação de reforço mútuo. A proposta remete igualmente para o Livro Branco da Comissão sobre governança que preconiza o princípio da participação dos cidadãos na definição e na aplicação das políticas, da participação da sociedade civil e das organizações que a compõem e uma consulta mais eficaz e transparente das partes interessadas.

2.4. A proposta dá o seu aval à Quarta Conferência Mundial das Mulheres, realizada em Pequim em 15 de Setembro de 1995, a qual adoptou uma declaração e um programa de acção convidando os governos, a comunidade internacional e a sociedade civil a adoptarem medidas estratégicas com o fim de eliminar a discriminação contra as mulheres, assim como os obstáculos à igualdade entre homens e mulheres. Recorda ainda que o Conselho lançou em 20 de Dezembro de 2000

(Decisão n.º 51/2001/CE) o programa de acção relativo à estratégia comunitária para a igualdade entre homens e mulheres, cujas intervenções devem ser completadas por uma acção de apoio nos meios envolvidos.

2.5. Nela se preconiza igualmente o estabelecimento de um acto de base para a concessão de uma subvenção de funcionamento para 2004 e 2005 ao Lobby Europeu das Mulheres e a outras organizações activas ao nível europeu no domínio da igualdade entre homens e mulheres. O objectivo geral do presente programa consiste em apoiar as actividades destas organizações cujo programa de trabalho permanente ou acções pontuais visam um objectivo de interesse geral europeu no domínio da igualdade entre homens e mulheres ou um objectivo que se inscreve no âmbito do programa acção comunitária neste domínio.

2.6. Em conformidade com a proposta, também terão a oportunidade de participar no programa os países cuja adesão à UE terá lugar em 2004, os países da EFTA/EEE, a Roménia, a Bulgária e a Turquia.

3. Observações na generalidade

3.1. O Comité concorda com a Comissão quando afirma que é necessário um acto de base para conceder uma subvenção de administração e funcionamento. Considera, por outro lado, acertado elaborar um programa de acção comunitária para a promoção das organizações de mulheres que operam ao nível europeu no domínio da igualdade entre os sexos. É absolutamente essencial apoiar, através deste programa, as valiosas actividades realizadas no âmbito das referidas organizações.

3.2. O período de aplicação do programa estende-se de 2004 a 2005. Porém, para assegurar as actividades do Lobby Europeu das Mulheres e das restantes organizações europeias envolvidas, é fundamental manter as ajudas depois de expirado este período.

3.3. O Comité remete para o Conselho Europeu da Primavera de 2003 em que o Conselho se congratula com o reforço da implementação, coordenação e acompanhamento da igualdade entre os sexos e da integração da perspectiva do género na União Europeia; afim de monitorizar os progressos, convida a Comissão a elaborar, em colaboração com os Estados-Membros, um relatório anual ao Conselho Europeu da Primavera sobre a evolução em matéria de igualdade entre os sexos e de orientações para a integração da perspectiva do género nas diferentes políticas. O Comité considera este programa de acção um instrumento crucial para o referido relatório anual.

3.4. Face ao papel crucial do Lobby Europeu das Mulheres nestes importantes trabalhos, deverá ser-lhe concedida uma subvenção de administração sem que tenha de apresentar qualquer requerimento neste sentido, conforme prevê a proposta.

3.5. O Comité constata com agrado que o ponto 2.1 do Anexo refere explicitamente o respeito da independência do Lobby Europeu das Mulheres na selecção das organizações que o integram e da autonomia na realização das suas actividades. Na sua opinião, é louvável esta preocupação em respeitar a independência e a integridade das organizações destinatárias das subvenções.

3.6. O Comité comunga da ideia defendida na proposta de que é essencial atribuir uma subvenção de administração e uma subvenção de apoio a projectos do Lobby Europeu das Mulheres e de outras organizações activas na Europa no domínio da igualdade entre homens e mulheres.

3.7. O Comité opina que nas orientações para a concessão de subvenções se deve especificar melhor o que acontece com os grupos de raparigas e de mulheres e de pessoas com deficiência já de si sub-representados e discriminados por razões várias.

3.8. O Comité chama a atenção da Comissão para a necessidade de permitir o acesso ao programa a outras organizações europeias que dedicam uma parte das suas actividades à promoção da igualdade entre os sexos. Considera, além disso, valiosas todas as iniciativas que favorecem a cooperação transversal entre as múltiplas organizações da sociedade civil e solicita à Comissão que as tenha em conta no programa.

3.9. O Comité reafirma a importância de, para além das organizações cujo objectivo principal é a defesa da igualdade entre homens e mulheres, dar também a possibilidade de participar em acções deste tipo a uma multiplicidade de organizações cuja missão principal se articula em torno da igualdade entre os sexos. As suas actividades deveriam ser igualmente apoiadas pela Comissão. A igualdade entre homens e mulheres não é só uma questão que tem a ver com os direitos humanos de raparigas, rapazes, mulheres e homens, mas constitui também uma liberdade fundamental tanto para homens como para mulheres, independentemente da sua raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual.

3.10. O Comité é, contudo, de opinião que a redacção do texto deve ser aclarada para se saber exactamente que outras organizações activas no domínio da igualdade entre homens e mulheres têm direito a candidatar-se às subvenções previstas. O âmbito geográfico proposto no programa está bem definido. O Comité apreciaria, contudo, que se esclarecesse o que se entende por «nível europeu», já que se pode partir desde logo do princípio de que o número de países representados nas organizações candidatas e o alcance geográfico das actividades dos projectos serão variáveis. Qualquer imprecisão nas disposições só serve para dificultar a sua aplicação. Uma das questões que se pode colocar é, por exemplo, quantos Estados-Membros terá de abranger uma organização para ser considerada europeia e em que casos uma organização tem carácter regional ou sub-regional?

3.11. O CESE reputa essencial que se aprove este programa de acção específico em complemento das outras medidas programáticas com a mesma orientação. É, ao mesmo tempo, extremamente importante prosseguir a integração (*mainstreaming*) da perspectiva de igualdade dos géneros em todos os programas e iniciativas ao nível comunitário por forma a que as organizações activas neste domínio também tenham a possibilidade de participar e de receber subvenções.

3.12. A proposta abrange um período de dois anos, de 2004 a 2005, e a dotação total proposta é de 2 222 000 EUR. Na definição do quadro orçamental para este período há que ter em conta, designadamente, o alargamento da UE e as exigências colocadas pela área geográfica mais vasta às organizações que operam no domínio da igualdade entre homens e mulheres, tanto ao nível administrativo como no âmbito das actividades do programa e dos projectos a realizar. O montante das subvenções destinadas quer ao Lobby Europeu das Mulheres quer a outras organizações activas neste domínio não aumentou proporcionalmente à maior carga de trabalho com que terão de arcar essas organizações em consequência do alargamento e da integração.

3.13. Por este motivo, o CESE considera indispensável reforçar o apoio económico previsto através do aumento da

dotação global e de uma taxa percentual mais elevada. O Comité secunda a proposta da Comissão segundo a qual as organizações podem candidatar-se às subvenções de administração e de apoio a projectos ou apenas a uma delas.

4. Programas de acção futuros

4.1. O Comité chama a atenção para certos pontos a aperfeiçoar na proposta da Comissão que gostaria de ver resolvidos nos futuros programas de acção do seguinte modo:

4.2. O CESE veria com agrado uma definição mais precisa e mais clara de «organização europeia» activa no domínio da igualdade entre homens e mulheres.

4.3. O CESE insta a Comissão a esclarecer se a proposta se aplica a todos os tipos de organizações que operam neste domínio ou unicamente às organizações de mulheres.

4.4. O CESE também sublinha o facto de serem omitidos no estabelecimento das prioridades domínios políticos muito pertinentes. O Comité entende que é possível tomar posição em relação a estas questões durante a vigência do programa actual com o objectivo de considerá-las na elaboração do próximo.

Bruxelas, 10 de Dezembro de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade e o Regulamento (CEE) n.º 574/72 do Conselho que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 1408/71»

(COM(2003) 468 final — 2003/0184 (COD))

(2004/C 80/29)

Em 3 de Setembro de 2003, o Conselho decidiu, ao abrigo do artigo 262.º do Tratado que institui a CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos trabalhos correspondentes, a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania emitiu parecer em 25 de Novembro de 2003, sendo relator Peter Boldt.

Na 404.^a reunião plenária de 10 e 11 de Dezembro de 2003 (sessão de 10 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 111 votos a favor, 1 voto contra e 5 abstenções, o seguinte parecer.

1. Preâmbulo

1.1. O Regulamento (CEE) n.º 1408/71 foi, desde 1971, objecto de várias actualizações e alterações destinadas a adaptá-lo às evoluções dos regimes de segurança social dos Estados-Membros e à jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, que influenciam a futura aplicação do presente regulamento. O alargamento da União forçou novas alterações.

1.2. Além de alterar o Regulamento (CEE) n.º 1408/71, é também necessário modificar em coerência o Regulamento (CEE) n.º 574/72.

2. Síntese da proposta de regulamento da Comissão

2.1. A Comissão apresentou uma «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade e o Regulamento (CEE) n.º 574/72 do Conselho que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 1408/71». A presente proposta visa actualizar os Regulamentos 1408/71 e 574/72, em particular no que se refere às prestações pecuniárias especiais de carácter não contributivo. A necessidade acentuou-se com um acórdão do Tribunal de Justiça, que abriu um precedente para a aplicação do Regulamento (CEE) n.º 1408/71.

2.2. O Tribunal de Justiça assinalou reiteradamente que o «princípio da exportabilidade» deve ser interpretado de uma forma estrita. Isso significa que só se podem excluir as prestações que tenham simultaneamente um carácter especial e não contributivo e que estejam mencionadas no Anexo II-A.

2.3. A proposta visa também ter presente a evolução das legislações nacionais. Esta pode ser, por um lado, consequência de decisões judiciais e, por outro lado, do próprio desenvolvimento da segurança social nos Estados-Membros.

2.4. A proposta pretende igualmente actualizar estes regulamentos comunitários no que se refere às relações entre o regulamento e as disposições das convenções bilaterais de segurança social.

2.5. As demais propostas da Comissão referem-se a adaptações do texto dos anexos sobre os Estados-Membros e a clarificações de ordem técnica.

3. Observações na generalidade

3.1. O Comité congratula-se com a proposta da Comissão e reitera o que já constatará em 27 de Janeiro de 1999, no parecer sobre os regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade⁽¹⁾, de que as propostas de alteração devem responder à necessidade de renovar e actualizar os regulamentos, a fim de facilitar uma coordenação dos regimes de segurança social⁽²⁾. A proposta aduz ainda que os esforços da grande reforma de fundo, destinada a renovar e a simplificar o Regulamento (CEE) n.º 1408/71 e a reforçar a coordenação, se encontram na sua fase final.

⁽¹⁾ JO C 101 de 12.4.1999.

⁽²⁾ JO C 75 de 15.3.2000.

3.2. Apesar de se ter chegado a um consenso sobre o texto do título III do capítulo 8.º (prestações pecuniárias especiais de carácter não contributivo) e sobre os princípios gerais relativos aos anexos do Regulamento (CEE) n.º 1408/71, decorrem ainda as negociações sobre as prestações de cada país a incluir nos referidos anexos. É, pois, possível que o conteúdo da proposta em apreço venha a ser alterado.

3.3. O Comité apoia totalmente o objectivo da reforma de fundo dos Regulamentos 1408/71 e 574/72, de clarificar a regulamentação e simplificar a sua interpretação e compreensão pelos cidadãos comunitários que utilizam o direito de se deslocarem no interior da Comunidade. É, pois, importante que a jurisprudência correspondente seja inserida na legislação.

4. Comentários dos artigos

4.1. Artigo 1.º, n.º 1: proposta de alteração do n.º 2-A do artigo 4.º. Neste artigo, especifica-se o que são prestações pecuniárias especiais de carácter não contributivo. A proposta clarifica o conceito e alinha-se à jurisprudência. A proposta de alteração do n.º 2-A do artigo 4.º está em harmonia com a formulação aprovada para a renovação do Regulamento (CEE) n.º 1408/71. A proposta tem uma estrutura mais lógica e de mais fácil compreensão do que a sua formulação actual.

4.2. Artigo 1.º, n.º 3: propõe-se uma nova redacção do n.º 1 do artigo 10-A que permita uma melhor compreensão de quais os direitos que não são exportáveis. A proposta clarifica o texto, sem alterar o conteúdo.

4.3. Artigo 1.º, n.º 4: propõe-se a inserção de um n.º 2-A no artigo 23.º. A alteração clarifica a forma de ter em conta o período de referência dos diversos Estados-Membros. A proposta de alteração torna o texto mais claro e reduz as dificuldades de interpretação. Assim, os cidadãos compreendem e interpretam melhor os seus direitos.

4.4. Artigo 1.º, n.º 5: o artigo propõe uma nova redacção do n.º 1 do artigo 33.º que reforça a clarificação das dificuldades enfrentadas pelas instituições competentes no cálculo das pensões. Também neste caso se trata de uma alteração necessária. A alteração reforça a segurança jurídica dos indivíduos.

4.5. As alterações aos anexos resultam de acórdãos do Tribunal de Justiça e/ou de alterações à legislação nacional. O Comité considera a actualização dos anexos extremamente importante para garantir, na prática, os direitos sociais dos cidadãos. O CESE espera que as negociações no seio do Conselho sobre o Anexo II-A terminem rapidamente, de forma a que a proposta possa entrar em vigor.

5. Conclusões

O Comité Económico e Social Europeu subscreve a proposta de alteração dos dois regulamentos. As alterações fundam-se em motivos de clareza e transparência e contribuem para o reforço da segurança jurídica e da segurança social dos cidadãos.

Bruxelas, 10 de Dezembro de 2003.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «As orientações gerais de política económica para 2003-2005»

(2004/C 80/30)

Em 15 de Maio de 2003, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, em conformidade com o n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer sobre «As orientações gerais de política económica para 2003-2005».

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social emitiu parecer em 26 de Novembro de 2003, do qual foi relator T. Delapina.

Na 404.^a reunião plenária de 10 e 11 de Dezembro (sessão de 11 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 50 votos a favor, 5 votos contra e 2 abstenções, o seguinte parecer.

1. Síntese

1.1. O presente parecer é um complemento dos trabalhos efectuados até à data, inspirando-se em especial no parecer do CESE, adoptado em 26 de Março de 2003, intitulado «As Orientações Gerais para as Políticas Económicas em 2003» (relator: Bruno Vever), que constituiu precisamente a reacção do Comité à Comunicação da Comissão sobre «A aplicação das orientações gerais para as políticas económicas de 2002».

1.1.1. Nesse parecer, o Comité distinguia três áreas temáticas, a saber: i) a definição de objectivos precisos para as «orientações gerais», ii) a aplicação das «orientações gerais» na prática, e iii) o enquadramento das «orientações gerais» noutros domínios políticos.

1.1.2. De acordo com essa classificação temática, foi especialmente valorizada a questão da aplicação das orientações na prática. Daí esse aspecto não ser novamente aprofundado no presente parecer.

1.1.3. Além disso, no parecer precedente também a combinação de políticas macroeconómicas foi considerada insatisfatória, tendo-se constatado, entre outros aspectos, que «ao contrário do que sucede noutras partes do mundo, a União Europeia não dispõe de uma política macroeconómica suficientemente afirmativa para estimular o seu potencial de crescimento, o que a tornaria capaz de fazer frente a uma conjuntura desfavorável. A falta desta política contribuiu em boa medida para a diminuição da confiança e da procura interna».

1.1.4. O presente parecer deverá, pois, centrar-se nas posições e propostas até agora apresentadas pelo Comité quanto à orientação geral a dar à combinação das políticas macroeconómicas. A opção por essa prioridade não significa de maneira nenhuma negligenciar o valor das acções estruturais ou da aplicação a nível nacional.

1.2. Nos últimos três anos, a economia europeia registou um crescimento económico preocupantemente baixo e são poucas as perspectivas de uma retoma rápida, vigorosa e sustentável, devido à falta de procura interna. Particularmente inquietante é a escassa actividade de investimento. A meta de 2010 para a concretização dos objectivos de Lisboa afigura-se, por conseguinte, irrealista.

1.3. Apesar do pouco êxito obtido, a definição das «orientações gerais» tem-se mantido inalterada, consistindo na combinação de uma política macroeconómica voltada para a estabilidade com medidas de flexibilização centradas na contenção de custos na área da oferta. A tese de que a política de estabilidade é bastante para gerar automaticamente crescimento não tem sido confirmada. O aumento da flexibilidade e a redução dos custos não conseguem inverter o fenómeno da escassez da procura. Esta política de estabilidade exclusivamente vocacionada para a melhoria das condições da oferta torna-se, pois, restritiva. Ademais, continua a não haver qualquer indício de que a política macroeconómica da UE se está a esforçar por iniciar uma dinâmica própria de crescimento.

1.4. Ao contrário da Comissão e do Conselho, o CESE é da opinião de que só uma reorientação radical da política económica — e, em especial, da macroeconómica — poderá resolver os bloqueios europeus internos a um relançamento conjuntural duradouro e promissor. A UE terá de se socorrer dos seus pontos fortes se quiser voltar a colocar a sua economia na via do crescimento e do pleno emprego. Tal requer uma política económica activa, expansionista e coordenada, que tenha em conta os ciclos macroeconómicos. Ora essa política macroeconómica equilibrada, visando expressamente o pleno emprego, depende sobretudo, além das medidas de contenção de custos na área da oferta, do reforço da procura.

1.5. Também o — actualmente tão necessário — fortalecimento da confiança dos investidores e consumidores precisa de uma política económica credível. Porém, a credibilidade da política económica sofre com a inacção que a tem afectado nos últimos três anos e com a abstinência a que parece votada. Em suma, um conjunto de políticas macroeconómicas que aspire ao crescimento e ao pleno emprego, contrariando a constante debilidade da procura e, por conseguinte, a falta de confiança dos sujeitos económicos, requer:

1.5.1. uma reinterpretação do Pacto de Estabilidade e Crescimento que, no respeito simultâneo destes dois princípios, amplie a margem de manobra dos Estados-Membros na sua política fiscal e fomenta o crescimento e o emprego;

1.5.2. uma política monetária pragmática e prospectiva, que, sobretudo em períodos sem tendências inflacionistas, possa responsabilizar-se pela evolução económica geral;

1.5.3. um nível justo de remuneração que procure incentivar a produtividade e um elevado grau de segurança (social), a fim de garantir o equilíbrio entre competitividade, procura e coesão económica;

1.5.4. e, por fim, a devida coordenação adequada destas áreas, num clima de diálogo aberto e construtivo.

1.6. A coordenação da política económica na União Europeia tem-se revelado ineficaz na actual crise económica. Certas regras acusam demasiada rigidez e inaptidão para responderem aos desafios práticos e a interacção entre instituições deixa a desejar. Prevêem-se amplas reformas, essencialmente destinadas a criar um espaço de manobra que permita à política económica reagir com maior flexibilidade aos desafios económicos que actualmente se apresentam. Só assim a Europa se poderá libertar da crise de crescimento e de emprego que a afecta. Quanto aos seus pontos fortes comprovados no passado, sobretudo a capacidade de aliar estabilidade social e inovação, o Comité está optimista de que será possível realizar com sucesso reformas que permitirão reabilitá-los.

1.7. No que toca em especial à coordenação, mas também noutras perspectivas, o Comité considera que nas «orientações gerais» devia ter sido prestada maior atenção ao alargamento, pois este passo também trará, afinal, uma mudança considerável das condições de enquadramento para os actuais Estados-Membros. O Comité não compreende tal omissão, tanto mais que estas orientações foram concebidas para um período de três anos.

1.8. Nem que seja só por essa omissão, já não bastará proceder na Primavera de 2004 a uma revisão por alto (no sentido de «actualização») da actual versão. A necessária reformulação fundamental desse texto devia servir de pretexto para proceder a uma profunda reorientação da política económica.

1.9. Com o presente parecer de iniciativa, o Comité visa prestar um contributo construtivo no espírito do disposto no ponto 27 das «orientações gerais», que preconiza uma intensificação da análise da evolução económica e dos requisitos que se colocam a essa política.

2. Principais aspectos do documento do Conselho

2.1. Pela primeira vez, as «orientações gerais de política económica» foram elaboradas em conjunto com as orientações da política de emprego, no chamado «pacote de orientações». O Comité apresentou este processo no seu parecer intitulado «As Orientações Gerais para as Políticas Económicas em 2003»⁽¹⁾.

2.2. As «orientações gerais» constituem o principal documento comprovativo dos esforços de coordenação política, coordenação essa que caracteriza o sistema de governação em política económica existente na UE e nos seus Estados-Membros.

2.3. O ponto forte das «orientações gerais» reside no contributo que a política económica poderá dar nos próximos três anos para a concretização dos objectivos da UE definidos em Lisboa. Numa primeira parte são formuladas orientações gerais, equitativamente aplicáveis a todos os Estados-Membros, estando os requisitos específicos da zona euro consagrados num capítulo próprio. A segunda parte contém orientações específicas por país, formuladas individualmente para cada um dos 15 Estados-Membros.

2.3.1. O presente parecer do Comité ocupa-se da primeira parte das «orientações gerais», ou seja, da que diz respeito a todos os Estados-Membros (incluindo os pertencentes à zona euro). As orientações gerais assentam em três pilares: i) uma política macroeconómica orientada para o crescimento e a estabilidade, ii) reformas económicas destinadas a reforçar o potencial de crescimento e iii) o reforço da sustentabilidade.

2.3.2. 1.º pilar (política macroeconómica orientada para o crescimento e a estabilidade): nas «orientações gerais», a UE salienta a importância de taxas de crescimento mais elevadas e sustentáveis, o que requer condições macroeconómicas sãs e uma sólida política macroeconómica.

2.3.3. 2.º pilar (reformas económicas destinadas a reforçar o potencial de crescimento): são imprescindíveis mercados de trabalho, de produtos e de capitais mais competitivos e funcionais, a fim de flexibilizar a economia e aumentar o potencial de crescimento.

2.3.4. 3.º pilar (reforço da sustentabilidade): é necessário atribuir a devida importância aos aspectos da sustentabilidade económica, social e ecológica, a fim de garantir que os esforços envidados venham a produzir os resultados esperados a mais longo prazo.

3. Observações na generalidade

3.1. O Comité felicita uma série de melhorias introduzidas, tanto no processo de elaboração das «orientações gerais» como nos seus conteúdos.

3.1.1. Outro aspecto positivo é a sincronização com as orientações para o emprego, tantas vezes reclamada. Isto porque o êxito de uma política de emprego não depende tanto de medidas concretas no mercado de trabalho como sobretudo de uma política macroeconómica favorável ao crescimento e ao emprego.

3.1.2. Além disso, é de felicitar a formalização do período de validade de três anos para a política económica, visto a sua programação a médio prazo poder garantir uma certa estabilidade das condições de enquadramento, desde que a capacidade de acção da política económica a curto prazo não fique comprometida.

⁽¹⁾ JO C 133 de 6.6.2003.

3.1.3. Também o facto de existir um capítulo exclusivamente dedicado à zona euro, aprofundando os desafios específicos que se colocam a essa zona, representa uma melhoria da qualidade das «orientações gerais».

3.1.4. Ademais, é com agrado que se constata a inclusão de um capítulo dedicado ao tema da sustentabilidade que não trata apenas questões de financiamento dos regimes de pensões e da sustentabilidade ecológica, mas também realça a importância da coesão económica e social.

3.1.5. No capítulo 4 deste parecer são indicados muitos outros pormenores, em relação aos quais o Comité partilha as ideias formuladas nas «orientações gerais».

3.2. O Comité passará, porém, de seguida a expor por que razão a visão geral da política macroeconómica que inspira estas «orientações gerais» não basta para fazer face aos principais desafios e velar por mais crescimento e emprego ⁽¹⁾. O lado prático, ou seja, o aspecto dos défices na aplicação das «orientações gerais», já foi abordado exaustivamente noutro parecer do Comité ⁽²⁾.

3.2.1. De acordo com as previsões do Outono da Comissão Europeia, em 2003 a economia europeia irá viver o terceiro ano consecutivo de abrandamento do crescimento, isto é, um crescimento mínimo, claramente abaixo do seu potencial. Em consequência deste comportamento insatisfatório da economia, o emprego na zona euro diminuirá este ano. Nesta zona, a taxa de desemprego será de 8,9 % em 2003, devendo mesmo atingir os 9,1 % em 2004, o que significa um agravamento de 1,1 % face a 2001.

3.2.2. O marcante enfraquecimento conjuntural em 2002 foi essencialmente condicionado por uma quebra da procura interna. Os consumidores mostraram-se claramente mais reservados na sua apetência para consumir e sobretudo os investimentos nas empresas recuaram sensivelmente perante as desfavoráveis expectativas de facturação. Entretanto, a confiança dos particulares e das empresas recuperou ligeiramente, mas não se vislumbra para 2004 uma retoma auto-sustentável no sentido cíclico. Devido à insistente debilidade da procura, é possível que se verifique uma ligeira recuperação impulsionada pela exportação, mas não um retorno às condições de potencial crescimento. Tal recuperação — se bem que implicando grandes riscos — só é esperada pela Comissão para 2005, como, aliás, também a redução da taxa de desemprego.

3.2.3. Tão débil crescimento da economia durante três anos consecutivos implica uma descida do nível de vida que já praticamente adquire as proporções das recessões de 1975, 1981 e 1993. Ao contrário das «verdadeiras» recessões de então, o fenómeno actual não é sentido enquanto tal, já que se trata de uma crise «insidiosa». A actual crise conjuntural tem repercussões negativas consideráveis para o mercado de trabalho e os orçamentos públicos. O pior é que o aumento do desemprego, a redução da oferta de mão-de-obra e o agravamento dos défices públicos não são fenómenos pontuais, mas produzem efeitos nefastos a longo prazo.

3.2.4. Ora tal afasta cada vez mais a meta de conseguir até 2010 «tornar a Europa a economia baseada no conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo, com um crescimento económico sustentável, mais e melhores postos de trabalho e maior coesão social». Visto esse objectivo impor um crescimento económico anual até 2010 na ordem dos 3 %, perante a actual fase de fragilidade económica — que já se estende por, pelo menos, de três anos — é impensável alcançá-lo sem uma política pró-activa de crescimento. As taxas de crescimento do PIB até agora conseguidas estão longe de bastar para solucionar os principais problemas da União Europeia (como sejam o desemprego crónico, as disparidades entre rendimentos e entre regiões, a pobreza, a exclusão social e a volatilidade do mercado de trabalho).

3.2.5. Tal seria um novo pretexto para rever a estratégia económica da UE (isto é, as orientações da política económica dos Estados-Membros e da União) e ampliar a política nas suas diversas componentes. Esta oportunidade não está, porém, a ser aproveitada, verificando-se, ao invés, um apego a orientações básicas que reforçam a tendência de estagnação. O conjunto de políticas seguidas a nível macroeconómico para fazer face aos principais desafios da UE tem-se mantido praticamente inalterado ao longo dos anos, apesar do seu evidente fracasso.

3.2.6. Quer a Comissão (na «Recomendação da Comissão relativa às orientações gerais para as políticas económicas dos Estados-Membros e da Comunidade» ⁽³⁾, de 8.4.2003, quer o Conselho («Recomendação sobre as orientações gerais de política económica», de 26/6/2003) destacam, acertadamente, a importância da política macroeconómica para fomento da economia e do emprego, mas não criticam a abstinência da política macroeconómica seguida. Continuam a apostar num modelo económico cujo principal objectivo é um crescimento da economia assente em medidas de contenção de custos e de flexibilização. A orientação da política macroeconómica nos três pilares — política monetária, fiscal e salarial — mantém-se, porém, restritiva. A filosofia subjacente às recomendações para a política económica não é promissora, mas desequilibrada e insuficiente: incide sobretudo na oferta, esquecendo-se que, no ciclo económico, os factores «oferta» e «procura» têm de evoluir numa relação equilibrada se se quiser aproveitar na íntegra o potencial de crescimento existente.

(1) Vd. também: JO C 48 de 21.2.2002: «Mudança das condições-quadro económicas internacionais: novos desafios de política económica para a União Europeia»; JO C 85 de 8.4.2003: «Governança Económica na UE»; JO C 133 de 6.6.2003: «As Orientações Gerais para as Políticas Económicas em 2003»: «Resolução destinada à Convenção Europeia».

(2) JO C 133 de 6.6.2003: «As Orientações Gerais para as Políticas Económicas em 2003».

(3) COM(2003) 170 final.

3.2.7. A prova de que a Comissão e o Conselho não reconhecem que, para além de factores geopolíticos e exógenos, esta concepção da política económica também contribui para a actual debilidade do crescimento transparece da exposição, aliás correcta, que a Comissão faz dos motivos da crise (cf. também «*The EU Economy 2002 Review*» e «*Spring 2003 Economic Forecast*»), a saber: tensões geopolíticas, clima de incerteza provocado por factores exógenos (mercado de acções, preço do petróleo) e rigidez estrutural. O que a Comissão não reconhece é que o fraco crescimento económico na Europa também se deve ao facto de ela ser a única região do mundo a prescindir de uma política macroeconómica expansiva e claramente orientada para o crescimento, preferindo aguardar passivamente poder participar na revitalização económica de outras regiões do mundo. O conjunto de políticas propostas desde há anos pela Comissão e pelo Conselho revelou-se incapaz de gerar uma procura interna que convide ao investimento, já que todas as medidas estruturais recomendadas para melhoria da oferta de pouco ou nada servem se não houver um aumento da procura e das perspectivas comerciais.

3.2.8. Neste contexto, é digno de nota o facto de a OCDE parecer ver as diferentes evoluções da procura nas várias regiões do mundo como reflexo das diferentes orientações da política macroeconómica, o que, nalgumas regiões, resultou num forte impulso da procura (cf. também «*OECD Economic Outlook n.º 73, executive summary*»).

3.3. Por isso o Comité defende um conjunto equilibrado de políticas, que consiga contrabalançar os factores «oferta» e «procura», bem como microeconómico e macroeconómico. A orientação que o Comité advoga para a política macroeconómica figura nos pontos 4.1 a 4.3. Uma iniciativa em prol do crescimento que faria todo o sentido para apoiar esse projecto seria lançar um programa europeu comum de investimento. Além disso, seria de reivindicar a devida aplicação das recomendações a nível nacional. A nível microeconómico, é sobretudo necessária uma adaptação eficaz das empresas aos condicionalismos da tecnologia e da concorrência, a fim de tirar máximo partido do potencial de produção existente e aumentar assim a produtividade.

4. Observações na especialidade

4.1. Política monetária

4.1.1. As considerações das «orientações gerais» no plano da política monetária já são tradicionalmente bastante insuficientes, limitando-se à concepção convencional de que ela vela pela estabilidade dos preços e apoia a política económica — quando esta não corre perigo. Pelos vistos, são evitadas recomendações mais claras para que o BCE não sinta a sua independência ameaçada.

4.1.2. O objectivo da política monetária também deveria consistir em obter um equilíbrio entre a estabilidade dos preços, o crescimento da economia e o emprego. O conjunto de políticas recomendadas pelo Conselho peca por não exigir claramente ao BCE que assuma as suas responsabilidades no âmbito da economia real (crescimento e emprego). Faria, pois, todo o sentido submeter o BCE a um objectivo de estabilidade

no sentido lato, que não procurasse apenas a estabilidade do valor da moeda, mas também a estabilidade do crescimento, do pleno emprego e do sistema da coesão social. O Comité já por diversas vezes (por exemplo, na sua resolução destinada à Convenção Europeia, de 19 de Setembro de 2002) reivindicou que a política monetária passasse a contribuir para a concretização dos objectivos de crescimento e pleno emprego.

4.1.3. Para conservar a confiança dos investidores e dos consumidores em caso de ameaça eminente de recessão económica, será preciso que uma política monetária responsável, pragmática e atenta ao desenvolvimento económico em termos reais, anuncie categoricamente a sua intenção de lhe fazer decididamente frente. Embora em qualquer estudo comparativo a nível internacional seja necessário considerar as diferentes condições de enquadramento, verifica-se, porém, que foi essencialmente a esta orientação da política monetária que se deveu a alta conjuntura económica dos Estados Unidos nos anos 90. O BCE tem vindo a negligenciar esta oportunidade desde o Verão de 2001. Mesmo antes dos atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001, a economia já tinha estagnado nas três principais regiões do mundo. Mas enquanto nas regiões económicas fora da Europa as políticas monetárias intervinham em força, na Europa, o BCE reagia demasiado tardia e incipientemente. Uma descida das taxas de juro meio ano depois do início da recessão económica de pouco serve para restabelecer a confiança dos investidores.

4.1.4. Devido ao baixo grau de consumo e do investimento, bem como à elevada taxa de câmbio do euro, a Europa não corre actualmente perigo de inflação. Neste contexto, também em 2003 a política de taxas de juro do BCE parece estar uma vez mais demasiado reticente (cf. também: «*OECD Economic Outlook n.º 73*»). Visto que, numa comparação global, o elevado nível das taxas de juro (acima do afluxo de capitais) registado na Europa também contribui para a elevada taxa de câmbio do euro, não só refreia o crescimento dos preços como reduz as oportunidades de exportação da economia europeia.

4.1.5. O Comité incita a uma reavaliação dos objectivos do BCE em matéria de inflação. A formulação de uma «banda objectivo» para a inflação, tal como a adoptada no Reino Unido ou na Suécia, flexibilizaria os ajustamentos. Caso existam grandes diferenças nas taxas de inflação dos diversos Estados-Membros, tal poderá acarretar o perigo de deflação nos países com fraco crescimento dos preços. Haverá, porém, que evitar tal situação, sob o risco de se perder a eficácia dos instrumentos da política monetária.

4.1.6. A reivindicação feita nas «orientações gerais» de melhor e mais eficiente coordenação das políticas macroeconómicas também terá, consequentemente, de exigir da política monetária o compromisso de se harmonizar com outros domínios políticos. Semelhante implicação do BCE num diálogo permanente e aberto sobre a avaliação da situação económica e as possibilidades da respectiva economia é perfeitamente realizável sem pôr em causa a sua autonomia. Aliás, a independência dos vários intervenientes neste processo de coordenação deverá em todo o caso ser conservada.

4.2. Política orçamental

4.2.1. Numa união monetária faz todo o sentido aspirar a uma coordenação das políticas orçamentais dos Estados-Membros, se o que se pretende é o desenvolvimento estável da economia e a melhoria do emprego. No entanto, as últimas experiências nesta crise económica revelam a insuficiência da actual forma de coordenação da política orçamental no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

4.2.2. Em qualquer dos casos, o Comité considera o insistente debate e questionamento destes mecanismos de coordenação altamente desvantajoso para o desenvolvimento económico, pelo que defende o esclarecimento quanto antes das questões em aberto, de modo que o Pacto de Estabilidade e Crescimento possa ser reformulado e reinterpretado.

4.2.3. No que refere à política fiscal, as «orientações gerais» voltam a colocar em primeiro plano a importância de alcançar os saldos orçamentais a médio prazo acordados no Pacto de Estabilidade e Crescimento. Os esforços para equilibrar os orçamentos públicos numa fase de estagnação económica arriscam-se porém, a acarretar novo abrandamento do crescimento económico e aumento do desemprego. Enveredando por esta via, a política fiscal não dá suficientemente conta das elevadas e crescentes taxas de desemprego na União Europeia. Inversamente, uma redução do desemprego contribuiria substancialmente para assegurar a sustentabilidade das finanças públicas.

4.2.4. Também a política orçamental deveria ser claramente subordinada aos objectivos de «crescimento e emprego». Quanto à política fiscal — nem que mais não fosse pelas restrições que se impôs — teve consequências tendencialmente pró-cíclicas, devido à exacerbação da poupança nos períodos de recessão.

4.2.5. O Comité aplaude as medidas propostas pela Comissão ao longo dos últimos meses (e prosseguidas pelo Conselho — nomeadamente nas «orientações gerais»), com vista a flexibilizar a aplicação do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Particularmente positivos são o reconhecimento da importância do pleno funcionamento dos estabilizadores automáticos, a prevenção de medidas pró-cíclicas e o destaque da importância do rácio da dívida contraída em relação ao novo endividamento.

4.2.6. Todavia, o problema central do Pacto (o baixo crescimento do PIB que faz aumentar os défices, os subsequentes cortes nas despesas que abrandam a procura e, por conseguinte, o crescimento) mantém-se. Onde, no passado, apesar do forte crescimento, se perdeu a oportunidade de reduzir os défices públicos, as «orientações gerais» exigem agora como solução transitória para os países da zona euro uma redução gradual do défice estrutural de 0,5 % ao ano. Ora também esta medida é contraproduziva nesta fase de recessão, já que afecta num processo pró-cíclico a futura procura e, nessa medida, causa um abrandamento conjuntural. O Comité insiste, por isso, numa nova interpretação do pacto que permita à política fiscal adaptar-se às diferentes situações económicas.

4.2.7. Argumenta-se frequentemente que a credibilidade da política orçamental desempenha um papel decisivo para o urgente reforço da confiança dos investidores e dos consumidores e que essa mesma credibilidade fica comprometida caso não se proceda a uma redução radical das despesas. Face a isso, o Comité contra-argumenta: a credibilidade só pode sair reforçada de uma situação de manifesto abrandamento da procura se a política económica conseguir dar provas de capacidade de intervenção em prol do crescimento e do emprego. O Comité considera pouco razoável que os mercados financeiros internacionais considerem positivo optar-se pró-cíclicamente pela poupança em período de recessão e considerar negativo adoptar-se uma política voltada para o crescimento.

4.2.8. Seria sobretudo desejável substituir a interpretação indiferenciada dos saldos orçamentais por uma perspectiva que considerasse mais os aspectos estruturais e qualitativos dos orçamentos públicos. Nesse contexto, há que velar para que a estrutura das receitas e das despesas revele maior dedicação aos factores «crescimento» e «emprego». Numa perspectiva de justiça entre gerações, também seria fundamentalmente oportuno que as despesas públicas com grandes investimentos em benefício de várias gerações fossem distribuídas por estas. Não obstante, este tipo de propostas tende a deparar na prática com inúmeros problemas por resolver, que são em parte técnicos (por exemplo, questões de definição e delimitação) e em parte políticos. Daí o Comité estar neste momento a elaborar um parecer de iniciativa específico sobre o tema «Política orçamental e tipo de investimento».

4.3. Política salarial

4.3.1. A introdução da união monetária veio efectivamente aumentar a responsabilidade da política salarial pelo desenvolvimento da economia no seu conjunto. No passado, quaisquer distorções das políticas salariais que não correspondessem ao contexto económico geral podiam ser compensadas por ajustes das taxas de câmbio. Este instrumento de correcção já não existe.

4.3.2. Como as «orientações gerais» não questionam a política monetária e orçamental com espírito suficientemente crítico, atribuem consequentemente demasiada responsabilidade à política salarial pelo desenvolvimento económico geral. Porém, o peso da política salarial no conjunto de políticas poderia ser reduzido se as políticas monetária e orçamental desempenhassem devidamente o papel que lhes cabe no sistema global.

4.3.3. O Comité aprova basicamente a inclusão nas «orientações gerais» da recomendação de maior coerência entre a evolução nominal dos salários, o avanço da produtividade e a inflação a médio prazo. Caso, porém, a reclamação recorrente de acordos salariais moderados, modestos, comedidos ou reservados signifique que o crescimento dos salários deva ser inferior ao da produtividade, o Comité já não pode apoiá-la, visto ser passível de prejudicar o equilíbrio entre os factores «oferta» e «procura».

4.3.4. Numa argumentação exclusivamente a favor da oferta, o reduzido crescimento dos salários faria baixar os custos relativos do factor «trabalho», podendo assim ter um efeito dinamizador do emprego. Tal argumentação esquece-se, porém, de que os salários não constituem apenas um factor de custo para a área da oferta, mas representam simultaneamente o factor que mais determina a procura interna. Uma forte moderação salarial fragiliza, pois, globalmente a procura, e, nessa medida, o crescimento e o emprego. Numa perspectiva macroeconómica, a indexação dos salários a médio prazo, em função do crescimento da produtividade nacional, garante, pois, o equilíbrio entre o necessário aumento da procura e a preservação da competitividade dos preços, satisfazendo assim o requisito de uma política salarial fiável, que se responsabiliza não só pela oferta mas também pela procura, e, nessa medida, pelo crescimento e pela estabilidade dos preços. Ora tal requer, obviamente, as necessárias condições institucionais.

4.3.5. Sendo interlocutores essenciais no diálogo macroeconómico, é óbvio que os parceiros sociais participam no processo de coordenação das políticas (vd. ponto 4.6.4 infra). Analogamente às considerações sobre a independência do BCE tecidas no ponto 4.1.6 supra, o Comité salienta que é imperativo respeitar a independência dos parceiros envolvidos nas negociações salariais. A política salarial acima exposta pode servir de exemplo de como, no respeito da autonomia dos parceiros envolvidos na negociação colectiva, seria possível alcançar um determinado consenso sobre assuntos fundamentais e uma melhor coordenação das políticas macroeconómicas.

4.4. *Reformas económicas*

4.4.1. Mercados de trabalho

4.4.1.1. O Comité realça a necessidade de um melhor aproveitamento dos recursos humanos e de uma maior participação na vida activa. As «orientações gerais» indicam uma série de medidas que poderão contribuir nesse sentido. Entre elas contam-se o aumento da qualidade da formação e da formação contínua, a modernização dos mercados de trabalho e da organização do trabalho, o incremento da mobilidade, a revisão da capacidade de incentivo do sistema fiscal e do regime de prestações sociais, bem como o desenvolvimento de uma infra-estrutura social que facilite aos pais no activo com crianças a cargo conciliarem a vida profissional com a familiar.

4.4.1.2. O Comité sublinha expressamente que essas medidas de modernização têm de ser aplicadas com o pleno envolvimento dos parceiros sociais. Neste processo, há que manter o equilíbrio social, ter em conta interesses fundamentais dos trabalhadores e garantir um elevado nível de segurança social, pois a coesão social é, afinal, um dos objectivos explícitos da política da União.

4.4.1.3. Quanto às orientações da política monetária, já foram apresentadas pelo Comité no ponto 4.3 supra.

4.4.2. Mercados de bens, serviços e capitais

4.4.2.1. O aumento do potencial de crescimento da União requer uma insistência no incentivo da produtividade e do dinamismo empresarial. Condição essencial para tal é um aproveitamento mais consequente das vantagens do mercado interno através, por exemplo, da transposição para o direito nacional de maior número de directivas sobre o funcionamento desse mercado.

4.4.2.2. O investimento é a chave do aumento da produtividade e inclui, a par dos investimentos em imobilizações corpóreas, importante factor de crescimento, cada vez mais investimentos na aquisição de conhecimentos e qualificações, ou seja, em capital humano. Também o acesso às novas tecnologias e a utilização generalizada das mesmas devem ser objecto de apoio, enquanto em matéria de investimentos europeus em infra-estruturas, a União tem grandes responsabilidades na prossecução de projectos estratégicos (como, por exemplo, as redes transeuropeias).

4.4.2.3. No domínio dos serviços, as «orientações gerais» exigem, com razão, uma averiguação exacta dos possíveis efeitos de uma eventual abertura total dos mercados. O peso do sector dos serviços na criação de riqueza e no emprego é claramente maior dos EUA do que na UE. Muitos dos serviços que nos EUA são facultados pelos mercados, são prestados na Europa por conta do orçamento. No entanto, mesmo no interior da UE são grandes das diferenças na percentagem que os serviços ocupam nos orçamentos. Nos países escandinavos, importantes serviços sociais são prestados pelo sector público. Uma análise exacta das possibilidades de desenvolvimento da prestação de serviços na Europa terá de ter especialmente em mente, independentemente dos aspectos relacionados com a eficiência, questões relacionadas com a disponibilidade geral (universalidade) e com a qualidade dos serviços de interesse económico geral. Também haveria que examinar mais de perto as consequências da tributação excessiva dos factores «trabalho» e «capital».

4.4.2.4. Necessário será ainda um ambiente favorável ao espírito empresarial e à criação de empresas. Tal pressupõe uma regulamentação e um regime fiscal que primem pela clareza e pela simplicidade, bem como um melhor acesso aos fundos, factor que reveste especial importância para as PME.

4.4.2.5. A ideia de um «clima favorável à actividade económica» é por regra equiparada a um melhor funcionamento dos mercados, a desregulamentação, a liberalização e a intensificação da concorrência. O Comité insiste na necessidade de reformas que visem um aumento da eficiência dos sistemas de regulação. Todavia, o Comité não pode apoiar a exigência geral de retracção do Estado e de redução generalizada da sua intervenção, realçando, ao invés, o importante papel das intervenções do sector público em domínios como a investigação e o desenvolvimento, a política estrutural, o desenvolvimento regional e a política ambiental. Além disso, a crescente liberalização aumenta a necessidade de entidades independentes e operacionais no domínio da concorrência e da regulação que assegurem uma transição ordenada e garantam um controlo eficaz, assente em princípios democráticos e válidos para toda a sociedade, dos sectores liberalizados.

4.5. Sustentabilidade

4.5.1. Regimes de pensões

4.5.1.1. O primeiro aspecto da estratégia tripartida acordada em Estocolmo, que visa dar resposta aos desafios de uma sociedade em envelhecimento, diz respeito ao aumento da taxa de emprego. O Comité salienta a urgência desta medida, já que cada aumento do número de contribuintes para o regime de pensões significa menos necessidade de prestações sociais. Neste contexto, o Comité remete para a importância da infra-estrutura social e das medidas de requalificação já enunciada no ponto 4.4.1.1 supra. O Comité apoia a recomendação das «orientações gerais» no sentido da avaliação do impacto da imigração, o que exigirá analisar, para além dos aspectos económicos, sobretudo as repercussões na coesão social, tanto no país de origem como no de acolhimento. Também a questão da idade de entrada na vida activa tem relevância para a evolução da taxa de emprego.

4.5.1.2. O segundo principal aspecto da estratégia de Estocolmo diz respeito ao significado do rácio da dívida pública. A este respeito, o Comité chama a atenção para as considerações constantes no ponto 4.2.3, que conferem maior importância ao rácio da dívida pública do que ao novo endividamento.

4.5.1.3. O terceiro aspecto a focar em relação à segurança social é o da reforma dos regimes de pensões. Tal como as «orientações gerais», também o Comité considera o aumento da idade efectiva de entrada na reforma um objectivo em princípio aceitável, desde que tal se processe de forma voluntária e vantajosa para os trabalhadores, já que as propostas de aplicação não podem descurar o facto de não existirem para muitos idosos com vontade de trabalhar locais de trabalho adequados. Mas não havendo suficientes postos de trabalho, esta exigência poderá levar a um aumento do desemprego e, eventualmente também, a cortes nas pensões de reforma. O mesmo se aplica, aliás, à exigência de sistemas mais flexíveis. Em suma, no interesse de uma maior sustentabilidade dos regimes de pensões, haverá que conceber medidas que ajudem a converter a precariedade do emprego e o trabalho ilegal em empregos regulares.

4.5.1.4. Numa perspectiva a longo prazo, o aumento da idade efectiva de entrada na reforma é, porém, inevitável, pelo que, para que tal decorra sem desvantagens para as pessoas em causa, importará tomar medidas especiais em favor dos trabalhadores idosos, como sejam aperfeiçoar o sistema de formação contínua, flexibilizar a gestão do tempo de trabalho e melhorar do sistema de saúde. Neste contexto, o Comité aproveita para fazer referência a alguns dos seus pareceres dedicados à questão dos trabalhadores idosos ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Designadamente: JO C 14 de 16.1.2001: «Os trabalhadores idosos»; JO C 48 de 21.2.2002: «Crescimento económico, fiscalidade e sustentabilidade dos regimes de pensão na UE»; JO C 48 de 21.2.2003: «Estratégias nacionais para garantir pensões seguras e viáveis».

4.5.2. Coesão Económica e Social

4.5.2.1. O Comité concorda plenamente com a posição defendida nas «orientações gerais» de que o emprego é a melhor arma contra a pobreza e a exclusão social. Assim, por razões de coesão social e regional, há que dar máxima prioridade a uma política macroeconómica orientada para o crescimento e para o emprego.

4.5.2.2. Para apoiar a política macroeconómica, o processo de recuperação requer sobretudo uma estrutura melhorada de formação e de formação contínua, bem como investimentos em infra-estruturas e na área da investigação e do desenvolvimento. Quanto às reformas dos sistemas de segurança social e dos mercados de trabalho, o Comité remete para as considerações constantes no ponto 4.4.1.2 supra.

4.5.3. Sustentabilidade ecológica

4.5.3.1. O Comité destaca esta necessidade, pelo que apoia os esforços para conciliar as preocupações económicas e ecológicas. Recordando o Protocolo de Quioto, associa-se ao apelo de um esforço adicional no sentido de um aproveitamento mais eficiente dos recursos energéticos e das matérias-primas, bem como de uma utilização mais intensa das energias renováveis. O Comité confirma que, em regra geral, não é possível atingir os objectivos das políticas ambientais sem a intervenção orientadora do Estado, visto os recursos naturais e o ambiente constituírem os chamados «bens públicos».

4.5.3.2. O Comité apoia igualmente os esforços de aplicação consequente do princípio do «poluidor-pagador» e de internalização dos custos externos, isto é, de inclusão dos custos sociais da exploração e utilização dos recursos naturais, bem como dos custos da gestão dos resíduos (incluindo os decorrentes do seu armazenamento a longo prazo) nos preços finais.

4.5.3.3. O Comité aplaude ainda a crescente aplicação do princípio da veracidade dos custos, em especial, no sector dos transportes, pois também aí importará reduzir as distorções da procura entre os diferentes modos de transporte através da internalização dos custos ambientais externos.

4.6. Coordenação da política económica

4.6.1. Se a Europa quiser vencer satisfatoriamente os múltiplos desafios que enfrenta na concorrência global entre sistemas económicos ou pólos de actividade económica, precisa de uma política coerente a todos os níveis e assente em condições negociais adequadas. Só assim se poderá desenvolver uma política económica coordenada a nível europeu capaz de satisfazer os requisitos da união económica e monetária. Sobre o papel e a responsabilidade — não menos importantes — da política nacional já o Comité se pronunciou exaustivamente no seu parecer de Março de 2003, relativo à aplicação das orientações gerais de política económica ⁽²⁾.

⁽²⁾ JO C 133 de 6.6.2003: «As Orientações Gerais para as Políticas Económicas em 2003».

4.6.2. O Comité já referiu por diversas vezes que, apesar da introdução bem sucedida da união monetária em 12 Estados-Membros, a economia da União Europeia peca pela ineficiência de coordenação (ou mesmo pela total inexistência) de uma política económica comum. O Comité dedica o presente parecer à avaliação das «orientações gerais de política económica», não tratando, pois, questões de coordenação ou de uniformização da política económica, que transcenderiam o âmbito deste documento, como seriam as relacionadas com a estrutura da economia ou com a reforma institucional na União, as quais terão de ser clarificadas pela Conferência Intergovernamental em curso, com base no projecto de Tratado Constitucional proposto pela Convenção. Assim, quer em relação a estas questões, quer também à do restabelecimento do direito de proposta da Comissão, o Comité remete para vários pareceres seus anteriores ⁽¹⁾.

4.6.3. Um programa europeu comum de investimento em projectos de infra-estruturas, como o proposto pela presidência italiana do Conselho e aproveitado pela Comissão e pelo Conselho, devia ser cuidadosamente examinado e verificado, visto poder constituir um passo fundamental em direcção ao reforço da política económica comunitária.

4.6.4. O CESE aplaude expressamente a exigência de melhor coordenação entre os vários intervenientes nas políticas económicas feita nas «orientações gerais», constatando, para seu gáudio, que, quer ao se tratar a política salarial quer no capítulo dedicado à zona euro, se sublinha a importância do diálogo macroeconómico (Processo de Colónia) para um desenvolvimento mais equilibrado da economia. O Comité desafia os governos nacionais, o BCE e os parceiros sociais a assumirem na íntegra as suas responsabilidades face à economia europeia e a aproveitarem as oportunidades de acção que esta oferece, sem contudo, como é evidente, comprometerem a independência dos vários intervenientes.

4.6.5. Outro aspecto positivo a assinalar é o destaque conferido pelas «orientações gerais» ao papel dos parceiros

sociais neste processo de coordenação. Ademais, no entender do Comité, a cimeira social tripartida para preparação de cada Conselho europeu deve ser transformada num verdadeiro fórum de concertação em prol do crescimento e do emprego.

4.6.6. O Comité chama expressamente a atenção para o facto de a condição de uma melhor coordenação das políticas económicas não ser apenas requerida para a zona euro, mas dizer basicamente respeito toda a União Europeia.

4.6.7. Neste contexto, é estranho que as «orientações gerais», supostamente destinadas a cobrir um período de três anos, dediquem uma única frase ao facto de a União dever alargar-se a 10 novos Estados-Membros dentro de poucos meses. Com efeito, apenas se constata que esses países são convidados a seguir as orientações e que na próxima actualização das mesmas, em 2004, elas já se concentrarão especificamente neles. Atendendo, porém ao facto de o alargamento da União também trazer uma significativa mudança das condições de enquadramento para os actuais Estados-Membros, o Comité não considera tal procedimento o mais prospectivo.

4.6.8. A actual falta de coordenação das políticas económicas irá agravar-se substancialmente depois do alargamento, já que este acarretará uma nova necessidade de coordenação sob dois pontos de vista: primeiro, nos domínios políticos propriamente ditos (como é o caso da coordenação interna da política salarial) e, segundo, entre os três grandes domínios da política macroeconómica, onde as divergências se intensificarão bastante.

4.6.9. No que se refere aos instrumentos de coordenação das políticas económicas, nomeadamente o Pacto de Estabilidade e Crescimento, o Comité previne em especial os novos Estados-Membros contra o risco de uma interpretação demasiado rígida do mesmo, alertando-os para a propensão de quererem cumprir quanto antes os critérios de adesão à união económica e monetária e, nesse esforço, seguirem demasiado à risca os critérios do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Isso porque tais critérios podem acabar por funcionar como um travão para investimentos passíveis de satisfazer a grande necessidade de recuperação sentida na área das infra-estruturas e dos (ainda subdesenvolvidos) sistemas sociais.

⁽¹⁾ A saber: JO C 125 de 27.5.2002: «O contributo do CES para as orientações gerais da Política Económica dos Estados-Membros e da Comunidade para o ano de 2002»; JO C 221 de 17.9.2002: «Coordenação das políticas económicas a longo prazo»; JO C 85 de 8.4.2003: «Governação Económica na UE».

Bruxelas, 11 de Dezembro de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à harmonização dos requisitos de transparência no que se refere às informações respeitantes aos emitentes cujos valores mobiliários são admitidos à negociação num mercado regulamentado e que altera a Directiva 2001/34/CE»

(COM(2003) 138 final — 2003/0045 (COD))

(2004/C 80/31)

Em 8 de Abril de 2003 o Conselho da União Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Incumbida a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social de preparar os trabalhos correspondentes, emitiu parecer em 26 de Novembro de 2003, sendo relator D. Simon.

Na 404.^a reunião plenária de 10 e 11 de Dezembro de 2003 (sessão de 10 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou por 110 votos a favor e 1 abstenção, o seguinte parecer.

1. Objectivos da comissão

1.1. A proposta de directiva sobre a transparência das sociedades cujos valores mobiliários são objecto de negociação pública constitui uma das acções prioritárias do Plano de Acção para os Serviços Financeiros (PASF), adoptado pelos Chefes de Estado e de Governo no Conselho Europeu de Lisboa em Março de 2000. Integra-se no programa em curso a que as instituições europeias se propuseram para melhorar a transparência dessas sociedades e a qualidade da sua informação financeira e contabilística. Para além da proposta de directiva em apreço, o programa contém o regulamento europeu que impõe às sociedades cotadas a aplicação, a partir de 1 de Janeiro de 2005, das normas internacionais de contabilidade e das normas internacionais de informação financeira (NIC/NIIF), a directiva relativa ao abuso de mercado, que introduz regras novas mais severas em matéria de publicação de informações privilegiadas e trata da manipulação do mercado, e ainda a directiva relativa aos prospectos, que, ao mesmo tempo que institui um passaporte europeu, reforça os requisitos de informação em caso de emissão e oferta ao público de valores mobiliários ou de pedido de admissão de valores mobiliários à negociação num mercado regulamentado.

1.2. A proposta de directiva em apreço, respeitante às informações periódicas dos emitentes bem como às alterações verificadas nas participações importantes no seu capital, tem por objectivo declarado melhorar a protecção dos investidores e a eficácia dos mercados. Visa também, para tal, uma maior abertura ao mundo das finanças internacionais em termos de línguas a utilizar e, no que diz respeito à divulgação de informações, um maior recurso às novas tecnologias de informação. Por fim, apesar de ter sido decidida logo em 2000, pretende ser uma resposta às iniciativas legislativas e regulamentares americanas tomadas na sequência dos escândalos que abalaram os mercados financeiros há dois anos e, nomeadamente, à lei Sarbanes-Oxley, a fim de promover os mercados europeus de capitais.

1.3. O calendário fixado pelo Conselho prevê a sua adopção em Abril de 2004 no âmbito do processo de co-decisão.

2. Principais disposições da proposta de directiva

2.1. Convirá, ante de mais, realçar que a proposta de directiva em apreço se baseia nas recomendações do relatório Lamfalussy, que prevê no âmbito do processo de co-decisão uma abordagem da regulamentação nesta matéria em quatro níveis, segundo a qual cabe ao nível 1, a que pertence o projecto de texto em questão, definir os princípios e opções políticas, sendo as medidas técnicas de execução adoptadas, em seguida, pela Comissão, assistida por um comité de regulamentação, o Comité Europeu dos Valores Mobiliários (nível 2). A aplicação coordenada destas medidas incumbe, por sua vez, ao Comité das Autoridades de Regulamentação dos Mercados Europeus de Valores Mobiliários (nível 3) e é também reforçada a aplicação efectiva da legislação comunitária por parte da Comissão Europeia (nível 4).

2.2. Por conseguinte, a proposta de directiva contém apenas as disposições essenciais, remetendo as questões particulares de aplicação, se as houver, para as medidas de execução da Comissão.

2.3. É importante realçar a este respeito que o facto de o procedimento adoptado permitir às autoridades de regulamentação reactividade e flexibilidade implica necessariamente que os textos prevejam a verificação periódica da convergência efectiva dos mercados financeiros nos Estados-Membros.

2.4. São as seguintes as disposições principais da proposta de directiva:

2.4.1. Âmbito de aplicação. A directiva aplica-se aos emitentes de valores mobiliários já admitidos à negociação num mercado regulamentado situados ou operando no território de um Estado-Membro (e não unicamente aos emitentes de valores mobiliários admitidos à cotação oficial nesses mercados).

2.4.2. Fixação de um prazo para publicação do relatório anual. As sociedades em causa devem publicar o relatório anual o mais tardar três meses após o fim do exercício financeiro.

2.4.3. Publicação de um relatório semestral. A proposta de directiva impõe aos emitentes a publicação de um relatório semestral pormenorizado apenas em relação ao primeiro semestre, cujo conteúdo está definido e que deverá ser publicado no prazo de dois meses após o termo do período relevante.

2.4.4. Publicação de informações trimestrais. Os emitentes cujas acções estejam admitidas à negociação num mercado regulamentado deverão também publicar, relativamente ao primeiro e terceiro trimestres do exercício, o volume de negócios consolidado líquido e os lucros ou prejuízos antes ou após dedução de impostos, juntamente com uma declaração explicativa e, se o desejarem, uma indicação da evolução futura previsível das suas actividades, pelo menos, para o remanescente do exercício. Estas informações serão publicadas, o mais tardar, dois meses após o termo do trimestre em causa.

2.4.5. Notificação em caso de modificação de participações importantes. A proposta de directiva alarga o número de valores de referência acima ou abaixo dos quais os detentores de valores mobiliários são obrigados a notificar o emitente da proporção de direitos de voto e de capital que passam a ser por eles detidos em resultado da operação efectuada e o emitente é obrigado a publicar esta informação.

2.4.6. Utilização de meios electrónicos para divulgação de informações aos detentores de valores mobiliários. Os Estados-Membros de origem autorizarão os emitentes a utilizar meios electrónicos para transmissão das informações aos accionistas, desde que uma decisão nesse sentido seja tomada em assembleia geral.

2.4.7. Simplificação das obrigações de informação em termos de línguas a utilizar. Quando os valores mobiliários são admitidos à negociação num mercado regulamentado simultaneamente do Estado-Membro de origem e de um ou mais Estados-Membros de acolhimento, as informações devem ser publicadas numa língua aceite pela autoridade competente do Estado-Membro de origem e, em função da escolha do emitente, quer numa língua aceite pela autoridade competente do ou dos Estados-Membros de acolhimento, quer numa língua usual na esfera do mercado financeiro internacional. Esta última também pode ser escolhida pelo emitente sempre que o montante unitário dos títulos emitidos seja, pelo menos, igual a 50 000 EUR, bem como pelos detentores de valores mobiliários para notificarem qualquer transposição dos valores de referência.

2.4.8. Acesso oportuno à informação regulamentar. A directiva estipula que o Estado-Membro de origem exija ao emitente que utilize meios de comunicação que, à partida, garantam a divulgação da informação regulamentar tanto em território nacional como no estrangeiro. Um Estado-Membro de acolhimento não pode impor a utilização de um meio de comunicação específico, a não ser o sítio Internet do emitente.

2.5. Convém também não esquecer que não se trata de uma directiva de harmonização máxima, mas sim mínima. Com efeito, o Estado-Membro de origem pode impor aos emitentes obrigações quanto à prestação de informações complementares, o que, pelo contrário, está vedado a um Estado-Membro de acolhimento. Consideramos que esta é uma etapa, mas que se deve continuar a pugnar por uma harmonização máxima, porquanto a harmonização mínima comporta graves inconvenientes em termos de desigualdade de tratamento tanto de emitentes como de investidores. A Comissão deveria apresentar num prazo máximo de três anos um programa de acção que permita alcançar este objectivo, para que ele não se resuma a um voto piedoso.

3. Questões suscitadas pela proposta de directiva

3.1. No seu todo, a proposta de directiva é de carácter eminentemente técnico, e o seu objectivo não pode deixar de ser apoiado pelo Comité Económico e Social Europeu. A melhoria da transparência financeira e contabilística das sociedades cujos valores mobiliários são objecto de negociação pública é um elemento essencial de confiança no funcionamento dos mercados financeiros. Para além disso, uma maior harmonização das obrigações das sociedades na matéria é indispensável à integração dos mercados financeiros europeus, que constitui o objectivo do plano de acção para os serviços financeiros. A proposta de directiva coloca, no entanto, questões, umas de princípio, outras técnicas.

3.1.1. Publicação de informações trimestrais (artigo 6.º). Trata-se de uma questão de princípio importante para o funcionamento dos mercados financeiros. A Comissão entende que as informações financeiras e contabilísticas trimestrais são indispensáveis para que os investidores possam fazer escolhas adequadas e usufruam de igualdade de acesso à informação. Além disso, a informação exigida seria limitada, pois o que estaria em causa não era fornecer uma conta dos resultados e um balanço, mas simplesmente informação sobre o volume de negócios e os lucros ou prejuízos antes ou após dedução de impostos, o que limita significativamente o seu custo. Por fim, de acordo com a Comissão, uma informação trimestral sobre os resultados não teria *a priori* qualquer impacto em termos de aumento da volatilidade dos mercados financeiros.

3.1.1.1. Esta questão é, no entanto, objecto de um verdadeiro debate. A publicação obrigatória de informações trimestrais é alvo de forte contestação por parte das empresas e, em particular, da UNICE. Alguns investidores institucionais comunicaram que não estavam interessados nessa informação. De um modo geral, os investidores têm que gerir já um enorme fluxo de informação, de que prefeririam ver melhorada a qualidade a aumentada a quantidade.

3.1.1.2. A publicação obrigatória de informações trimestrais teria, ainda, um impacto real nos emitentes em termos de custos, nomeadamente nas PME. Sobreretudo a generalização de uma informação trimestral sobre os resultados poderia incentivar mais os investidores a optarem por uma lógica de curto prazo, o que, por um lado, aumentaria provavelmente a volatilidade dos mercados e, por outro, cercearia as empresas,

obrigadas a justificar os seus resultados de três em três meses, de aplicarem uma estratégia a longo prazo. Desviaria, por isso, a atenção dos dirigentes demasiadas vezes das suas responsabilidades operacionais para tratar da comunicação e, consequentemente, dissuadiria as PME de recorrerem ao mercado, contrariando um dos objectivos do plano Lamfalussy.

3.1.1.3. Atentas todas estas objecções, a prudência manda que se aja por etapas, impondo unicamente a publicação de informações relativas à evolução do volume de negócios e da actividade no primeiro e terceiro trimestres. Ao fim de três anos, a Comissão analisaria a situação.

3.1.2. Controlo da informação pelas autoridades de regulamentação (artigo 20.º). Nesta fase não está previsto harmonizar o papel das autoridades de regulamentação dos Estados-Membros de origem no que respeita aos requisitos de informação estabelecidos na proposta de directiva. Cabe-lhes simplesmente assegurar a publicação das informações pedidas nos prazos estabelecidos. Ora, o grau de intervenção das autoridades de regulamentação é maior ou menor consoante os Estados-Membros, chegando mesmo algumas a controlar a coerência ou até a exactidão das informações para publicação, o que pode constituir um elemento de diferença de tratamento não despendendo entre Estados-Membros, tanto no que diz respeito aos emitentes como aos investidores.

3.1.3. Coerência entre a definição de Estado-Membro de origem e a que consta da proposta de Directiva «Prospecto de Admissão»⁽¹⁾ (artigo 2.º). A designação do Estado-Membro de origem é importante tanto para os emitentes como para os investidores, pois é este elemento que determina a regulamentação aplicável ao emitente.

3.1.3.1. A definição adoptada na proposta de directiva em apreço não coincide totalmente com a que consta do artigo 2.º da Directiva «Prospecto de Admissão». O limiar fixado para que o emitente de títulos de dívida possa escolher o seu Estado-Membro de origem corresponde a um valor nominal de 5 000 EUR na proposta em apreço e de 1 000 EUR naquela outra. Ora, por uma questão de compreensão da regulamentação, conviria alinhar o limiar da Directiva «Transparência das Informações» pelo da Directiva «Prospecto de Admissão».

3.1.4. Inclusão de instrumentos derivados na obrigação de notificação (artigo 2.º). No sistema de notificação das participações com direito de voto e das participações no capital, o facto de se ter em conta os instrumentos derivados (opções, obrigações convertíveis ou passíveis de troca) pode causar dificuldades no cálculo dessas participações. No caso das opções (warrants), não é possível cumprir a obrigação de notificação quando os direitos ainda não tiverem sido exercidos. No atinente às obrigações convertíveis, haverá problemas quando os direitos que lhes são inerentes ainda não tiverem sido exercidos e, portanto, ainda não existirem as acções que lhes são subjacentes. Aqui será, por um lado, impossível determinar uma participação para os respectivos instrumentos e, por outro lado, não se sabe muito bem até que ponto as

acções que apenas serão emitidas no futuro poderão ser consideradas para determinar o capital total e os direitos de voto no seu conjunto e, consequentemente, as participações com direito de voto e as participações no capital de outros notificados. A inclusão na notificação de participações importantes de instrumentos derivados, seja qual for a sua natureza, está em contradição com o sistema e deverá, portanto, ser suprimida.

3.1.5. Prazo para publicação do relatório financeiro anual (artigo 4.º). O artigo 4.º prevê que o emitente publique o seu relatório financeiro anual o mais tardar três meses após o encerramento do exercício. Este prazo pode ocasionar problemas, pois a especificação de que o relatório completo de revisão de contas deve ser publicado juntamente com o relatório anual pressupõe que as contas sejam publicadas tal como serão apresentadas à assembleia geral de accionistas, o que muitas empresas não conseguem para fazer em três meses.

3.1.6. Prazo para a publicação do relatório semestral e obrigatoriedade ou não de o submeter a uma revisão oficial de contas (artigo 5.º). O artigo 5.º determina a publicação de um relatório semestral elaborado de acordo com as normas internacionais (IAS 34) no prazo de dois meses após o termo do período relevante. Ora, este prazo é incompatível com uma revisão das contas semestrais no caso de emitentes cujas contas estão sujeitas a revisão oficial. Recorde-se que o IASB recomenda esse prazo só para contas não sujeitas a revisão oficial. Além disso, o n.º 5 do artigo 5.º precisa que pode ser imposta uma revisão oficial do relatório no âmbito do procedimento de comitologia e que os Estados-Membros de origem a podem também exigir. Uma obrigação tão onerosa não deveria estar sujeita ao procedimento de comitologia.

3.1.6.1. Mais ainda, em relação ao conteúdo do relatório semestral, há que esclarecer o que se entende por «relatório de gestão», que não tem o mesmo significado em todos os Estados-

-Membros. Na prática, haveria que solicitar a actualização das informações financeiras contidas no último relatório de gestão, para evitar aumentar excessivamente as obrigações das empresas.

3.1.7. Notificação da aquisição ou alienação de participações importantes (artigo 9.º). As modalidades desta notificação podem dar origem a problemas práticos para algumas categorias de intervenientes e, muito especialmente, para os investidores institucionais. Assim, uma das questões prende-se com o nível a que, num grupo, deverão ser consolidadas as participações das diferentes filiais de gestão de activos, o que suscita, por sua vez, o problema das «muralhas da China», que esses intervenientes certamente estabelecerão.

3.1.8. Informação adicional ao público (artigo 12.º). Este artigo obriga o emitente a informar sem demora o público de quaisquer alterações aos direitos dos detentores de valores mobiliários e de todas as novas emissões de empréstimos. Por razões de segurança jurídica dos emitentes, convirá precisar a noção de «sem demora», tendo em conta que estas questões dependem de uma decisão da assembleia geral. Em todo o caso, o prazo só poderá começar a correr após decisão do órgão competente.

(1) Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao prospecto a publicar em caso de oferta ao público ou admissão à negociação de valores mobiliários e que altera a Directiva 2001/34/CE — 2001/0117 (COD), adoptada em 15 de Julho de 2003.

3.1.9. Acesso oportuno à informação regulamentar (artigo 17.º). Artigo importante na medida em que coloca a tónica na divulgação rápida e eficaz da informação, tanto a nível nacional como internacional. No entanto, o n.º 2 do artigo 17.º prevê que o Estado-Membro de acolhimento possa requerer dos emitentes que «avisem todas as pessoas interessadas, sem demora e gratuitamente, de quaisquer novas publicações ou de qualquer alteração à informação regulamentar que tenha já sido publicada». Uma obrigação deste género é demasiado imprecisa e, por isso, excessiva. A título de exemplo, a obrigação de avisar todos quantos tenham solicitado, ainda que através da Internet, poderia representar para as

empresas a obrigação de gerirem um ficheiro de enorme dimensão com custos elevados. Por outro lado, daria azo a actos criminosos susceptíveis de bloquear o sistema.

3.1.10. Sanções (artigo 24.º). Este artigo impõe aos Estados-Membros que prevejam sanções civis em caso de incumprimento das disposições da directiva, sem prejuízo do direito de imporem sanções penais. Ora, isto suscita a priori alguns problemas em relação à Convenção Europeia dos Direitos do Homem, pois sendo as sanções civis equiparáveis a sanções penais, o cúmulo destes dois tipos de sanções contrariaria o princípio do «non bis in idem».

PROPOSTAS

Capítulo 1 — n.º 1, alínea iv), do artigo 2.º

Inclusão de instrumentos derivados na obrigação de notificação

1.e) iv) Instrumentos derivados que conferem a uma pessoa singular ou colectiva o direito de adquirir, por sua iniciativa, ou de alienar, por iniciativa exclusiva de uma parte terceira, acções às quais estão associados direitos de voto junto do emitente;	1.e) (iv) Suprimido
--	----------------------------

Capítulo 1 — n.º 1, alínea i), do artigo 2.º

Harmonização das definições de Estado-Membro de origem entre a Directiva «Prospecto de Admissão» e a proposta de directiva em apreço

1. i) «Estado-Membro de origem»: (i) no caso de um emitente de títulos de dívida cujo valor nominal não exceda 5 000 EUR, ou de um emitente de acções: — caso o emitente esteja estabelecido na Comunidade, o Estado-Membro em que tem a sua sede social; — caso o emitente esteja estabelecido num país terceiro, o Estado-Membro em que tenha requerido o depósito das informações anuais junto da respectiva autoridade competente, nos termos do artigo 10.º da Directiva «Prospecto de Admissão»; (ii) para os emitentes não abrangidos pela subalínea (i), o Estado-Membro escolhido pelo emitente, de entre os Estados-Membros em que admitiu os seus valores mobiliários à negociação num mercado regulamentado situado no respectivo território, desde que esses valores continuem a estar admitidos à negociação num mercado regulamentado durante três exercícios, sendo esse o período de validade da escolha do emitente;	(i) no caso de um emitente de títulos de dívida cujo valor nominal não exceda 1 000 EUR, ou de um emitente de acções: — caso o emitente esteja estabelecido na Comunidade, o Estado-Membro em que tem a sua sede social; — caso o emitente esteja estabelecido num país terceiro, o Estado-Membro em que tenha requerido o depósito das informações anuais junto da respectiva autoridade competente, nos termos do artigo 10.º da directiva relativa aos prospectos. (ii) Inalterado
--	--

Capítulo II — Artigo 4.º

Aumento do prazo para a publicação do relatório financeiro anual para quatro meses

1. O emitente divulgará o seu relatório financeiro anual ao público o mais tardar três meses após o termo de cada exercício e assegurará que esse relatório será mantido à disposição do público.	1. O emitente divulgará o seu relatório financeiro anual ao público o mais tardar quatro meses após o termo de cada exercício e assegurará que esse relatório será mantido à disposição do público.
---	--

Capítulo II — Artigo 5.º

Aumento do prazo para a publicação do relatório financeiro semestral e esclarecimento quanto às informações a actualizar no relatório de gestão

1. O emitente divulgará ao público um relatório financeiro semestral abrangendo os primeiros seis meses do exercício logo que possível após o termo do período relevante, mas o mais tardar decorridos dois meses. O emitente deve garantir que o relatório semestral se manterá à disposição do público.	1. O emitente divulgará ao público um relatório financeiro semestral abrangendo os primeiros seis meses do exercício logo que possível após o termo do período relevante, mas o mais tardar decorridos três meses . O emitente deve garantir que o relatório semestral se manterá à disposição do público.
2. O relatório financeiro semestral incluirá: a) um conjunto sintético de demonstrações financeiras; b) uma actualização do último relatório de gestão previsto no n.º 5 do artigo 4.º; c) Declarações de cada uma das pessoas responsáveis junto do emitente, cujos nomes e funções devem ser claramente indicadas, onde afirmem que as informações contidas no relatório financeiro semestral são, tanto quanto têm conhecimento, conformes à verdade e que o relatório não contém quaisquer omissões susceptíveis de afectar o seu conteúdo.	a) Inalterado b) uma actualização das informações financeiras do último relatório de gestão previsto no n.º 5 do artigo 4.º; c) Inalterado

Capítulo II — Artigo 6.º

Obrigação de publicar uma informação trimestral limitada ao volume de negócios líquido

1. Um emitente cujas acções estejam admitidas à negociação num mercado regulamentado deve divulgar ao público informações financeiras trimestrais, que abranjam, respectivamente, o primeiro e o terceiro trimestres do exercício, logo que possível após o termo do período de três meses relevante, mas o mais tardar decorrido dois meses. O emitente assegurar-se-á de que essa informação financeira trimestral é mantida à disposição do público.	1. Um emitente cujas acções estejam admitidas à negociação num mercado regulamentado deve divulgar ao público, pelo menos, o volume de negócios do primeiro e do terceiro trimestres do exercício, logo que possível após o termo do período de três meses relevante, mas o mais tardar decorrido dois meses .
---	---

2. A informação financeira trimestral deve incluir pelo menos os seguintes elementos: a) valores consolidados, apresentados sob forma de quadro, indicando para o período relevante de três meses o volume de negócios líquido, bem como os lucros ou prejuízos antes ou após dedução de impostos; e b) uma declaração explicativa relativa às actividades do emitente e aos ganhos e perdas verificados ao longo do período de três meses relevante; e c) caso o emitente opte nesse sentido, uma indicação da evolução futura previsível do emitente e das suas filiais, pelo menos para o remanescente do exercício, incluindo quaisquer incertezas e riscos significativos susceptíveis de afectar essa evolução. 3. Caso a informação financeira trimestral, ou o relatório financeiro trimestral, tenha sido objecto de revisão, o relatório dos revisores, bem como quaisquer reservas a ele atinentes ou referências a quaisquer questões salientadas pelos revisores, sem todavia levar à formulação de reservas no seu relatório, devem ser reproduzidas na íntegra. O mesmo se aplica no caso de um exame pelos revisores. Se a informação financeira trimestral não for objecto de revisão ou de exame por parte dos revisores, o emitente deve fazer uma declaração nesse sentido. 4. A Comissão adoptará, agindo nos termos do procedimento referido no n.º 2 do artigo 23.º, medidas de execução com o objectivo de ter em consideração a evolução técnica verificada a nível dos mercados financeiros e de assegurar a aplicação uniforme dos n.ºs 1, 2 e 3. A Comissão deve, nomeadamente: a) especificar o período durante o qual as informações financeiras trimestrais publicadas devem ser mantidas à disposição do público, bem como quaisquer outras condições a respeitar pelo emitente a esse propósito; b) clarificar, se necessário, as expressões «volume de negócios líquido» e «lucros ou prejuízos antes ou após dedução de impostos» relativamente a categorias específicas de emitentes, como por exemplo as instituições de crédito; c) Especificar as informações a inserir na declaração explicativa, referida na alínea b) do n.º 2, bem como na indicação da evolução futura previsível do emitente referida na alínea c) do n.º 2; d) Clarificar a natureza do exame dos revisores referido no n.º 3.	a) Suprimido b) uma nota explicativa relativa às actividades; c) caso o emitente opte nesse sentido, uma indicação da evolução futura previsível do emitente e das suas filiais, pelo menos para o remanescente do exercício. 3. Suprimido 4. Inalterado a) Suprimido b) clarificar, se necessário, a expressão «volume de negócios líquido» relativamente a categorias específicas de emitentes, como por exemplo as instituições de crédito; c) Inalterado d) Suprimido
---	---

Capítulo II — Artigo 17.º

Clarificação quanto à divulgação pelo emitente de informação regulamentar

2. Um Estado-Membro de acolhimento não pode impor aos emitentes quaisquer obrigações no que diz respeito aos meios de comunicação a utilizar para a divulgação da informação regulamentar. Todavia, pode requerer aos emitentes que:	2. Inalterado
a) publiquem a informação regulamentar nos seus sítios Internet, caso em que o Estado-Membro de acolhimento deverá manter o público informado relativamente aos sítios Internet dos emitentes; e	a) Inalterado
b) avisem todas as pessoas interessadas, sem demora e gratuitamente, de quaisquer novas publicações ou de qualquer alteração à informação regulamentar que tenha já sido publicada, devendo essa comunicação ser efectuada por meios electrónicos ou, a pedido, por escrito.	b) avisem sem demora os visitantes desses sítios de quaisquer novas publicações ou de qualquer alteração à informação regulamentar que tenha já sido publicada.

Capítulo V — Artigo 20.º

Harmonização mínima dos controlos das autoridades competentes

1., 2. e 3.	1., 2. e 3. Inalterados
4. Cada autoridade competente será investida de todos os poderes necessários para o exercício das suas funções. Terá no mínimo poderes para: (a), (b), (c), (d), (e), (f), (g) et (h):	4. Cada autoridade competente será investida de todos os poderes necessários para o exercício das suas funções. Velará pela coerência e inteligibilidade das informações fornecidas pelos emitentes ao abrigo da presente directiva. Terá no mínimo poderes para: (a), (b), (c), (d), (e), (f), (g) et (h): Inalterados
5.e 6.	5.e 6.: Inalterados

Bruxelas, 10 de Dezembro de 2003.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 77/388/CEE no que diz respeito ao imposto sobre o valor acrescentado aplicável aos serviços postais»

(COM(2003) 234 final — 2003/0091 (CNS))

(2004/C 80/32)

Em 13 de Maio de 2003, decidiu o Conselho, ao abrigo do artigo 262.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

A Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, incumbida da preparação dos trabalhos sobre esta matéria, emitiu parecer em 26 de Novembro de 2003. Foi relatora Brenda King.

Na 404.^a reunião plenária de 10 e 11 de Dezembro de 2003 (sessão de 10 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou o presente parecer por 101 votos a favor, 4 votos contra e 6 abstenções.

1. Proposta da Comissão — Contexto geral

1.1. A Comissão Europeia pretende alterar a Sexta Directiva do IVA por forma que os serviços fornecidos pelos serviços postais sejam sujeitos ao regime do IVA. A Sexta Directiva do IVA, de 1970, isentava os serviços postais.

1.2. O motivo desta isenção era duplo:

- em primeiro lugar, aqueles serviços eram considerados como fazendo parte das actividades financiadas pelo Estado no interesse público, para as quais o regime do IVA sempre incluiu uma série de isenções;
- em segundo lugar, quando se instituiu o regime do IVA, os serviços postais caracterizavam-se por uma situação de monopólio e uma gama limitada de serviços. Estes serviços postais não tinham qualquer concorrência.

1.3. O IVA é um imposto sobre o consumo e não onera os bens e serviços adquiridos por uma empresa comercial no âmbito das suas actividades com fins lucrativos. Uma vez que não se faz qualquer distinção quanto ao comprador ser um particular ou uma empresa, o comprador-empresa comercial reclama o IVA junto das autoridades fiscais.

1.4. Determinados sectores são isentos, não estando sujeitos, portanto, ao pagamento de IVA sobre as suas transacções, o que significa igualmente que o IVA pago sobre bens e serviços adquiridos não pode ser deduzido. Assim, embora o IVA não seja cobrado sobre as transacções, o cliente paga IVA sobre as transacções efectuadas pelos fornecedores isentos (isto IVA não dedutível), que se encontra «oculto» no preço de venda.

1.5. Esta isenção confere uma vantagem competitiva aos serviços postais públicos nas vendas a consumidores que não beneficiam do direito de dedução — por exemplo, particulares, instituições financeiras e organizações sem fins lucrativos — já que aproveitarão de um preço mais vantajoso, não obstante o imposto oculto. O Comité elaborou o Anexo ao presente parecer — comparar as colunas (c) e (e) da situação 2 com as colunas (f) e (h) da situação 3.

1.6. Os operadores dos serviços postais públicos têm uma desvantagem competitiva ao venderem a empresas registadas para efeitos de IVA, em comparação com o sector privado. Isso acontece porque, embora o preço global do operador privado possa ser superior, a empresa cliente pode deduzir o IVA, o que conduz a uma redução do custo real para a empresa. É o que se constata no Anexo elaborado pelo Comité — comparar a coluna (d) da situação 2 com a coluna (g) da situação 3 e a coluna (j) da situação 4. Quando uma empresa sujeita a IVA adquire serviços a um fornecedor isento pagará custos do operador isento que incluem o IVA oculto, que não poderá deduzir, o que se traduz em custos mais elevados para a empresa não isenta. Quando esta empresa contribuinte cobra o IVA sobre as suas próprias vendas, o cálculo do valor acrescentado englobará o IVA oculto na sua base tributável. Por conseguinte, o consumidor final pagará mais imposto, dado que pagará IVA sobre o IVA oculto. A Comissão calcula que este tipo de actividade actualmente representa mais de 60 % do volume de negócios dos operadores públicos postais para os serviços de correio na Comunidade Europeia.

1.7. Os operadores públicos debatem-se ainda com duas outras desvantagens, em virtude da sua isenção, por não poderem deduzir o IVA sobre os bens e serviços, o que desincentiva o investimento e favorece o fornecimento interno. O exemplo do fornecimento interno dado pela Comissão é o Royal Mail do Reino Unido que decidiu, recentemente, deixar de utilizar os serviços ferroviários e transportar o correio por transporte rodoviário próprio.

2. Proposta da Comissão — Recomendações

2.1. Segundo a Comissão, a consequência da situação atrás descrita é que os operadores públicos e privados não estão em condições de concorrer eficazmente em todos os mercados (em virtude da isenção), situação cada vez mais dificilmente justificável, dado que os operadores públicos e privados, bem como os consumidores, são prejudicados de uma maneira ou doutra. Esta situação dá origem igualmente a queixas dos operadores públicos e privados.

2.2. Assim, a Comissão propõe pôr termo ao regime de isenção, por forma a os serviços postais passarem a estar sujeitos ao regime do IVA. A Comissão está consciente do facto de que a sujeição de todos os serviços postais ao regime de taxa normal do IVA se traduziria num aumento substancial dos preços aos particulares, ainda que não correspondente à integralidade da taxa normal (dado que a tributação daria aos operadores postais o direito de deduzir o IVA sobre as suas aquisições).

2.3. A fim de limitar o impacto no consumidor, a proposta da Comissão inclui a possibilidade de os Estados-Membros aplicarem uma taxa reduzida para os serviços postais clássicos — envelopes e encomendas endereçados de peso igual ou inferior a 2 kg. Isto diria igualmente respeito a parte do serviço postal comercial. Como se demonstra no Anexo elaborado pelo Comité, o impacto no consumidor, em termos de aumento dos preços, seria despiendo. A razão disto está em que a sujeição dos operadores ao regime do IVA lhes permitiria igualmente deduzir o IVA, o que se traduziria numa redução global dos custos. A Comissão calcula que, em média, os custos diminuirão 4,2 %, mesmo tendo em conta que os encargos salariais e afins representam cerca de 40-60 % do custo total, conforme os países.

2.4. A Comissão propõe que os serviços não clássicos, os serviços relativos ao correio sem endereço específico e os serviços respeitantes a envios de peso superior a 2 kg sejam regidos pelas regras normais do IVA relativas ao lugar de prestação de serviços de transporte, não podendo, assim, beneficiar da taxa reduzida.

3. Observações na generalidade

3.1. Embora o CESE concorde com a Comissão que a isenção dos serviços postais públicos provoca uma distorção numa altura em que estes serviços estão a ser cada vez mais liberalizados em alguns Estados-Membros, constata igualmente que a Comissão não faz qualquer referência ao papel social crucial da correspondência e de outros serviços postais, tal como especificado na disposição relativa ao serviço postal universal que vincula os Estados-Membros. Tal significa um serviço postal para todos a preço acessível — inclusivamente nas zonas geograficamente remotas.

3.2. Assim, o Comité crê profundamente que o impacto no consumidor em termos de serviços postais a preços acessíveis e o vínculo ao serviço universal devem ter a mesma prioridade. Embora o limite de peso de 2 kg vá de algum modo nesse sentido, o CESE considera que tal poderia ser mais explícito e que o Conselho deveria garantir que, com a revogação da isenção de IVA, os particulares não tenham de enfrentar aumentos dos preços dos serviços postais.

3.3. A fim de garantir a minimização dos aumentos de preços, o CESE propõe que cada Estado-Membro aplique uma taxa que assegure que seja nulo o impacto da revogação da isenção nos consumidores particulares de serviços postais.

3.4. O CESE reconhece que se não se tomarem medidas no plano legislativo, o Tribunal de Justiça poderia impor a taxa normal de IVA. E isso porque o Tribunal examina, actualmente, a questão da interpretação do actual regime de isenção num mercado postal em crescente liberalização. Reveste-se de particular importância o caso C-169/02 Dansk Postordreforening v. Skatteministeriet, em que o advogado-geral Geelhoed concluiu recentemente que:

«Um Estado-Membro tem o direito de cobrar IVA sobre os serviços que não estão reservados nos termos do artigo 7.º da Directiva 97/67/CE. O conceito “serviço público postal” na acepção do artigo 13.º, A), n.º 1, alínea a), da Sexta Directiva 77/388/CEE deve ser interpretado no sentido de abranger também as empresas que prosseguem finalidades comerciais, na medida em que lhes tenham sido reservados serviços nos termos do artigo 7.º da Directiva 97/67/CE.».

Se o Tribunal, no seu acórdão, prosseguir na mesma óptica, tal significa que tudo o que não está abrangido pela parte reservada nos diferentes Estados-Membros, será sujeito à taxa normal do IVA, dada a consequência directa e imediata da jurisprudência do Tribunal.

4. Observações na especialidade

4.1. O CESE é de opinião que a tributação dos operadores privados a par da isenção do sector público contraria o princípio de neutralidade, que é um dos méritos do IVA. Todavia, o CESE tem firmemente para si que é importante que não haja aumento de preços nem diminuição do vínculo de serviço universal para os consumidores de serviços postais.

4.2. O Comité manifesta a sua preocupação com o facto de a introdução da plena tributação à taxa normal poder provocar aumentos de preços para os particulares e isentar as organizações.

4.3. O Comité vê com agrado a possibilidade de estabelecer uma taxa reduzida do IVA para as cartas e as pequenas encomendas, o que não implica aumentos de preços para os particulares e organizações sem direito de dedução.

4.4. O Comité, todavia, não concorda com a frase «o facto da taxa reduzida estar igualmente disponível para as empresas não tem importância», dado que as instituições financeiras e de seguros continuarão a estar isentas, o que significa que os consumidores finais destes serviços continuarão a pagar mais imposto, através do IVA oculto destas instituições.

4.5. O CESE preferiria a situação ideal da revogação da isenção de IVA a par da plena liberalização deste sector.

4.6. O Comité acolhe com agrado a proposta segundo a qual, a fim de atenuar o impacto destas modificações nos consumidores finais e simplificar os sistemas de controlo, os serviços postais clássicos respeitantes a todos os envios de peso igual ou inferior a 2 kg estejam sujeitos a um lugar de prestação dos serviços.

4.7. O CESE aceita que os serviços não clássicos (e.g. correio expresso) e os serviços respeitantes a envios de peso superior a 2 kg sejam regidos pelas regras normais do IVA relativas ao lugar de prestação de serviços de transporte de mercadorias, não podendo beneficiar da taxa reduzida, dado que, na generalidade, são serviços prestados a empresas consumidoras e que se trata de uma área em que se concentra a concorrência.

4.8. Todavia, o Comité não concorda com que os serviços relativos ao correio sem endereço específico não possam beneficiar da taxa reduzida. Não há necessidade de fazer tal distinção. No caso de alguns Estados-Membros, o correio dirigido ao ocupante é igualmente um método crucial utilizado pelas organizações de beneficência para angariar doadores e fundos para as respectivas causas. Como estas organizações são isentas de IVA, isso traduz-se num aumento significativo das suas despesas postais. Em segundo lugar, isso significa sobrecarregar e complicar indevidamente os serviços postais, o que está em contradição com a intenção manifestada pela Comissão de «simplificar os sistemas de controlo».

4.9. O Comité aceita as disposições gerais no sentido de que as prestações de serviços postais sejam tratadas como uma prestação única de serviços de transporte, constituindo o selo um título de pré-pagamento.

4.10. Todavia, no respeitante à proposta de que o fornecimento de selos destinados a fins filatélicos seja considerado como um fornecimento de bens sujeitos à taxa normal do IVA, deve-se reconhecer que tal só seria aplicável no primeiro dia da emissão ou se forem vendidos numa área específica. Caso

contrário, o sector postal seria desnecessariamente sobrecarregado, se tivesse de identificar e distinguir entre vendas para fins filatélicos e vendas para fins postais.

5. Conclusões

5.1. O CESE crê profundamente que a vontade de instaurar um Serviço Postal Universal a fim de garantir serviços postais para todos a preço acessível deve ser salvaguardada, e ter a mesma importância que a supressão das distorções de concorrência no mercado postal. O CESE crê, também, firmemente que a revogação da isenção não deve ter qualquer impacto no consumidor particular de serviços postais.

5.2. O Comité constata com satisfação a recomendação de ser instituída uma taxa reduzida do IVA para os serviços postais clássicos, mas receia que alguns Estados-Membros não o façam.

5.3. O Comité crê que as tentações das autoridades postais que utilizam o termo da isenção como pretexto para aumentar os encargos postais se confrontarão com a resistência da entidade reguladora.

5.4. O Comité aprova a proposta da Comissão relativa às encomendas com peso superior a 2 kg.

5.5. O CESE concorda com os pontos relativos ao tratamento dos encargos terminais e ao porte pago pelo destinatário.

5.6. O Comité manifesta a sua preocupação com a proposta de um regime especial de cobrança da taxa pelos operadores postais, que poderão ser levados a aplicar o IVA a três níveis (taxa normal, taxa reduzida e taxa zero). A Comissão recomenda que os Estados-Membros concebam o seu próprio regime especial para determinar o montante do IVA devido a título das suas operações postais.

5.7. Com base na experiência anterior, o Comité sabe que as chamadas soluções individuais a nível dos Estados-Membros podem conduzir a confusão, divergências e incoerências dentro da Comunidade. Mesmo que cada Estado-Membro aplique um sistema plenamente adaptado aos seu território, esse sistema poderá ser incompatível com o sistema de um ou mais dos outros Estados-Membros. Torna-se importante que, seja qual for o sistema adoptado, este funcione por toda a UE.

5.8. Por esse motivo, o Comité recomenda vigorosamente que a Comissão dê orientações sobre este regime especial, por forma que os operadores postais possam desenvolver um método alternativo para o cálculo do IVA devido sobre as suas operações postais.

5.9. O Comité constata igualmente que a Comissão não propõe, nem sequer refere, as modalidades de recuperação do IVA pelas empresas utilizadoras dos serviços postais. É vital que, seja ele qual for, o sistema adoptado seja simples e pouco dispendioso, em particular no que respeita às pequenas e médias empresas.

5.10. A Comissão também não analisa o impacto nas receitas fiscais do IVA nos Estados-Membros. Aparentemente, é evidente que a mudança de um sistema de isenção para

um sistema de tributação aumentará as receitas, mas não necessariamente. A razão é que cada Estado-Membro arrecadaria o IVA sobre as vendas dos seus serviços postais públicos, mas teria de efectuar duas restituições. A primeira, aos serviços postais públicos, em razão dos bens e serviços adquiridos, sendo a segunda aos clientes do serviço postal registados para efeitos de IVA. As duas restituições poderiam exceder o montante da taxa arrecadada, em particular se for elevada a proporção das receitas provenientes dos clientes dos serviços postais registados para efeitos de IVA.

5.11. O Comité associa-se à previsão da Comissão, de que a revogação da isenção aumentaria ligeiramente a base de recursos próprios comunitários respeitantes ao IVA. Este benefício para a Comunidade não seria influenciado pela taxa de IVA para os serviços postais escolhida pelos Estados-Membros.

Bruxelas, 10 de Dezembro de 2003.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A fiscalidade na UE: princípios comuns, convergência das normas fiscais e possibilidade de votação por maioria qualificada»

(2004/C 80/33)

Em 17 de Julho de 2003, o Comité Económico e Social decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer sobre o tema «A fiscalidade na UE: princípios comuns, convergência das normas fiscais e possibilidade de votação por maioria qualificada».

Incumbida a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social de preparar os trabalhos correspondentes, emitiu parecer em 26 de Novembro de 2003, sendo relator L. Nyberg.

Na 404.^a reunião plenária, realizada em 10 e 11 de Dezembro de 2003 (sessão de 10 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou por 78 votos a favor, 23 votos contra e 15 abstenções o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. A política fiscal é uma componente da política macroeconómica que ocupa habitualmente uma posição central no debate político, tanto ao nível nacional como comunitário. Mas são grandes as disparidades na política fiscal dos Estados-Membros. E não só ao nível das taxas de tributação, as diferenças começam logo no método de cálculo da base tributável e na organização dos regimes fiscais, por exemplo, em matéria de cobrança, de inspecção, etc.

1.2. Os vários partidos políticos têm concepções diversas sobre a forma como pretendem ver evoluir os regimes fiscais. O debate sobre a fiscalidade dentro da União Europeia padece de uma divergência bidimensional que é, sem dúvida, bem patente entre os partidos políticos mas que se deve também à existência de diversos quadros de referência nos regimes fiscais nacionais. Além disso, as discussões sobre a matéria ora envolvem todos os Estados-Membros ora se circunscrevem aos países da zona euro.

1.3. Por este motivo, é difícil conseguir chegar a uma abordagem comum das questões fiscais. As dificuldades manifestam-se logo a partir do momento em que se decide descrever os regimes fiscais face às várias definições de imposto e pelo facto de não existirem talvez todas as formas de tributação em todos os países. Temos, todavia, esperança de que o presente parecer faça avançar o debate e cheguemos perto de uma ideia mais homogénea sobre a fiscalidade e a sua evolução.

1.4. O nosso ponto de partida são as disposições fiscais do Tratado bem como os debates e as propostas da Convenção sobre o futuro da Europa. Procuraremos fazer uma breve descrição da evolução dos quinze regimes fiscais da EU. Embora tendo bem presente no espírito o alargamento em 2004, somos forçados por falta de material a cingir-nos aos actuais Estados-Membros.

2. Competência e regras de decisão — O Tratado de Roma e a Convenção sobre o futuro da Europa

2.1. As disposições fiscais actualmente em vigor constam dos artigos 90.º a 93.º do Tratado de Roma. O artigo 93.º enuncia as regras de decisão como segue:

2.1.1. «O Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, e após consulta do Parlamento Europeu e do Comité Económico e Social, adopta as disposições relacionadas com a harmonização das legislações relativas aos impostos sobre o volume de negócios, aos impostos especiais de consumo e a outros impostos indirectos, na medida em que essa harmonização seja necessária para assegurar o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno no prazo previsto no artigo 14.º».

2.2. Durante os trabalhos da Convenção sobre o Futuro da Europa foram debatidos os novos procedimentos de decisão aplicáveis ao domínio da fiscalidade. Os artigos 90.º a 92.º mantêm-se inalterados, salvo a sua numeração que mudou. No texto apresentado à Conferência Intergovernamental há dois artigos que passam a estabelecer as regras de decisão.

2.2.1. «Artigo III-62

1. Uma lei ou lei-quadro europeia do Conselho de Ministros estabelecerá as medidas relacionadas com a harmonização das legislações relativas aos impostos sobre o volume de negócios, aos impostos especiais de consumo e a outros impostos indirectos, desde que essa harmonização seja necessária para assegurar o funcionamento do mercado interno e evitar as distorções de concorrência. O Conselho de Ministros delibera por unanimidade, após consulta o Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social. O Conselho de Ministros delibera por unanimidade após consulta ao Parlamento Europeu.

2. Quando o Conselho de Ministros, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão verificar que as medidas a que se refere o n.º 1 dizem respeito à cooperação administrativa ou luta contra a fraude fiscal e a evasão fiscal, deliberará, em derrogação do n.º 1, por maioria qualificada, quando adoptar a lei ou lei-quadro europeia que estabelece essas medidas.».

2.2.2. «Artigo III-63

1. Quando o Conselho de Ministros, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão verificar que as medidas relativas ao imposto sobre as sociedades dizem respeito à cooperação administrativa ou à luta contra a fraude fiscal e a evasão fiscal, adoptará, por maioria qualificada, uma lei ou lei-quadro europeia que estabeleça essas medidas, desde que estas sejam necessárias para assegurar o funcionamento do mercado interno e evitar as distorções de concorrência.

2. A lei ou lei-quadro europeia é adoptada após consulta ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social.»

2.3. O primeiro destes artigos (artigo III-62) é composto de dois parágrafos dos quais o primeiro substitui o artigo 93.º. A redacção foi modernizada e adaptada à terminologia proposta pela Convenção em outros artigos. Uma alteração substancial, para além da relação estabelecida com o mercado interno, é a noção de que a harmonização pode ser necessária para evitar as distorções de concorrência entre empresas. Tanto no artigo III-62 como no artigo III-63 surge a conjunção «e» na frase «... para assegurar o funcionamento do mercado interno e evitar as distorções de concorrência.» Para obstar a situações em que esta asserção seja interpretada como válida unicamente para um dos casos, propõe-se a mudança de «e» para «ou».

2.3.1. O segundo parágrafo representa uma nítida extensão não da competência mas das possibilidades de recurso à maioria qualificada. No entanto, no que se refere quer à base tributável quer às taxas vigentes, a regra da unanimidade continua a ser aplicada.

2.4. O artigo III-63 aumenta as possibilidades de recurso à maioria qualificada ao prever uma nova competência que permite tratar a cooperação administrativa, a fraude fiscal e a evasão fiscal sempre que estas questões digam respeito ao imposto sobre as sociedades. Trata-se de um alargamento em relação ao domínio exclusivo da fiscalidade indirecta.

2.5. Nos dois artigos é introduzida, portanto, a possibilidade de maioria qualificada em certos casos bem determinados, mas o Conselho decidirá em todas as situações por unanimidade quando se trate de cooperação administrativa ou de fraude fiscal ou de evasão fiscal. Estas decisões ficam, no essencial, a cargo da Comissão. Por isso, os artigos III-62 e III-63 devem começar como segue: «Quando as medidas». Tal significa que é preciso elidir a frase «o Conselho de Ministros, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão verificar que».

2.6. Durante os debates da Convenção foram apresentadas propostas que visavam alterar mais radicalmente os artigos do Tratado consagrados às disposições fiscais. Preconizavam sobretudo o alargamento da competência para além da

fiscalidade indirecta e a alteração dos procedimentos de decisão por forma a passar-se da unanimidade à maioria qualificada relativamente a um número mais elevado de questões fiscais.

2.7. Os artigos 94.º e 95.º (III-64 e III-65) dizem respeito às modalidades de aproximação das legislações no mercado interno. Estes retiram expressamente a possibilidade de recurso à maioria qualificada em questões fiscais. O artigo 96.º (III-66) prevê a faculdade de deliberar por maioria qualificada quando uma disparidade entre as leis nacionais falsear as condições de concorrência no mercado interno. Como a política fiscal não fica expressamente excluída, seria interessante que a Comissão apelasse a este artigo, por exemplo, na tributação das sociedades.

2.8. O artigo 175.º (III-68) constitui a base jurídica da deliberação por unanimidade no âmbito dos impostos e das taxas ambientais contrariamente à decisão geral no âmbito da política do ambiente em que a maioria qualificada é possível.

3. Impostos directos e indirectos

3.1. O facto de o Tratado regular os impostos indirectos explica-se pela sua importância fundamental para o funcionamento do mercado interno. Faz-se, no entanto, a distinção entre impostos directos e indirectos em todos os outros contextos.

3.2. É normalmente utilizada outra tipologia quando se fala de trabalho, capital e consumo, sendo os dois primeiros tributados directamente. A situação complica-se ainda mais pelo facto de as remunerações do trabalho estarem sujeitas simultaneamente a um imposto sobre o rendimento e a quotizações sociais. Dadas as diferenças muito consideráveis entre os coeficientes da tributação do trabalho e das quotizações sociais, qualquer comparação que se faça terá de ter sempre em conta ambos os aspectos.

3.3. Por outro lado, os impostos podem ser nacionais, regionais ou locais, existindo grandes disparidades na repartição fiscal entre estes três níveis.

3.4. Um tipo de imposto que adquiriu bastante importância nos últimos tempos mas que não se enquadra nas classificações supra são os impostos ambientais. Estes estão ligados tanto à produção como ao consumo e podem ser, por isso, quer directos quer indirectos. Pode acontecer que a sua designação lhes permita escapar às comparações entre impostos por serem considerados frequentemente como «taxas». Mas seja qual for a sua designação, devem fazer parte integrante dos dados que compõem a colecta.

4. Comparações entre os Estados-Membros

4.1. Os nossos dados estatísticos foram extraídos de uma publicação da Eurostat intitulada «Structures of the taxation systems in the European Union» (Estruturas dos sistemas de tributação da União Europeia). Estes dados são particularmente interessantes em termos de comparação por não se basearem unicamente nas actuais taxas de tributação mas dizerem respeito à fiscalidade como um todo. Por cada tipo de imposto é indicado o montante efectivamente pago proporcionalmente à base tributável. É o que se designa por «taxa de tributação implícita». Tal significa que tanto a taxa de tributação como a forma como é calculada a base tributável influem nos números indicados na estatística. Se as comparações tiverem unicamente como ponto de partida as taxas de tributação podem induzir em erro dada a variação considerável nas regras de cálculo da base tributável. Uma taxa de tributação elevada pode dar origem a uma receita fiscal reduzida se for possível proceder a deduções substanciais no cálculo da base tributável.

4.2. Os dados da Eurostat dizem respeito ao período de 1995 a 2001 e revelam certas tendências gerais. Observa-se, primeiro, uma tendência para reduzir a parte do imposto sobre o trabalho (após um período em que esta parte aumentara), segundo, algumas tentativas para reduzir a taxa do imposto sobre as sociedades e aumentar simultaneamente a base tributável e, terceiro, um aumento dos impostos indirectos decorrente, em parte, do crescimento dos «impostos verdes». Este último fenómeno foi acompanhado, em inúmeros casos, por uma redução da tributação do trabalho. Mas, apesar destas tendências gerais, é dispar a evolução nos diversos Estados-Membros. É, por isso, essencial evitar por todos os meios decisões que só servem para exacerbar as disparidades existentes.

4.3. Se desejarmos agrupar os Estados-Membros por categorias, pode-se dizer que nos países nórdicos predominam os impostos directos, ao passo que, sobretudo, em Portugal e na Grécia, a fatia mais importante cabe aos impostos indirectos. Por outro lado, na Dinamarca, na Grã-Bretanha e na Irlanda, é despendida a parte respeitante às quotizações sociais.

4.4. Nas comparações durante um certo período deve ter-se em conta o facto de haver evoluções que não são forçosamente consequência de alterações efectivas nos regimes fiscais. Na segunda metade dos anos noventa, que correspondeu a um período de crescimento, houve um acréscimo dos rendimentos tanto dos agregados familiares como das empresas. Em consequência disso, também aumentaram as receitas provenientes dos impostos directos, facto este, aliás, bem ilustrado no quadro II-4.2 do Eurostat. Tal aconteceu sem ser preciso alterar a taxa de tributação ou as regras do cálculo da base tributável. A situação mudou de figura em 2001 quando este período de crescimento se esgotou, sendo, provavelmente, de esperar a partir daí apenas um decréscimo das receitas fiscais sem qualquer mudança no sistema.

4.5. Há diferenças quanto ao nível de governação responsável pela cobrança dos impostos. Na Grécia, 1 % das receitas fiscais são cobradas pelas autarquias locais, enquanto, na Dinamarca, essa proporção não passa de um terço. Em todos

os países nórdicos, a maioria dos impostos é cobrada pelas autarquias locais. Em contrapartida, nos Estados «federais» como a Alemanha, a Bélgica, a Espanha e a Áustria, esta função é desempenhada pelo nível regional. Estas diferenças são significativas dentro de cada país mas não o são tanto quando se compara os Estados-Membros entre si. Num Estado «federal» pode ser muito difícil aplicar uma decisão fiscal adoptada ao nível comunitário no momento da sua transposição para o nível de estado federado. É frequente agrupar os Estados-Membros em função da carga tributária.

4.6. Se considerarmos a fiscalidade que onera o trabalho, o capital e o consumo, a imagem que obtemos já é mais difícil de interpretar. A Suécia e a Finlândia parecem ser os países com a fiscalidade mais pesada nos três casos, enquanto na Dinamarca o maior ónus fiscal impende sobre o consumo e não sobre o capital. Os países com a pressão fiscal mais moderada, como a Grã-Bretanha e a Irlanda, praticam, aparentemente, impostos relativamente elevados sobre o capital e o consumo. No país com uma fiscalidade tão moderada como a Grécia é bastante elevado o nível dos impostos sobre o consumo. Aqui mais de 40 % das receitas fiscais provêm deste tipo de tributação. De uma maneira geral, observa-se uma tributação do consumo surpreendentemente elevada se pensarmos que antes apenas era considerado o coeficiente geral do IVA. Se ainda tivermos em conta outros impostos sobre os bens e o efeito de taxas reduzidas de IVA, as diferenças entre os países assumem uma outra dimensão. Praticamente um terço das receitas fiscais do Luxemburgo provêm do imposto sobre o capital. A Dinamarca e os Países Baixos são os países com a maior quota-parte de impostos ambientais.

4.7. Para poder determinar o grau de eficácia da tributação, haverá que comparar os dados que dizem respeito à colecta efectiva com os das taxas de tributação. Se um país com taxas de tributação relativamente elevadas não apresenta uma colecta de nível elevado, isso acontece ou porque a base tributável é objecto de deduções consideráveis ou porque a cobrança dos impostos é ineficaz. Uma vez que a Comissão e o Eurostat utilizaram bases de incidência tão amplas como o trabalho, o capital e o consumo, é muito difícil fazer comparações entre as taxas de tributação efectivas, quando, muitas vezes, apenas afectam uma parte destes três grandes domínios fiscais.

4.7.1. No atinente ao imposto sobre o capital, a base de incidência fiscal em vigor num país é muito sensível às regras fiscais em vigor noutros países. Mas é extremamente complexo comparar a tributação do capital para determinar o impacto que tem em outros países e saber onde ele é mais forte. Esta compõe-se de quatro vertentes: imposto sobre as sociedades, imposto sobre os rendimentos da poupança, imposto sobre os dividendos e o imposto sobre as mais-valias. É impossível estabelecer comparações dentro de cada uma destas categorias ou entre elas se nos circunscrevermos às taxas de tributação, uma vez que as possibilidades de dedução e outros factores também variam. Tampouco se pode considerar cada uma delas isoladamente; é preciso ter em conta igualmente os casos em que, por exemplo, um imposto sobre as sociedades baixo se conjuga com uma forte tributação dos dividendos e das mais-valias. Todos estes aspectos da tributação têm influência nas relações com os regimes fiscais de outros países.

4.8. Por último, convém recordar que a carga fiscal que acabamos de descrever apenas se baseia em taxas de tributação e na base tributável em que incide o cálculo do imposto. Grande parte das diferenças entre os países é resultado de decisões políticas de outro carácter. A título de exemplo, uma dedução fiscal correspondente aos filhos a cargo dá origem a uma carga fiscal total menor do que quando se trata de um subsídio familiar, mesmo se, concretamente, o montante atribuído por filho seja o mesmo. Uma taxa de IVA mais reduzida sobre o vestuário de criança tem também um impacto diverso na carga fiscal. As estatísticas também demonstram que uma menor taxa de IVA nem sempre tem um efeito positivo nos preços. Um défice orçamental abrandará decerto hoje a pressão fiscal mas amanhã, quando for preciso pagar a pouco e pouco o preço deste défice, esta pressão será ainda maior.

5. Porquê impostos?

5.1. Os regimes fiscais têm vindo a ganhar corpo ao longo de uma evolução histórica de muitos anos e são hoje aceites com naturalidade como componentes de uma sociedade democrática com um aparelho social eficiente. Mas os impostos não perseguem um único objectivo mas vários:

- O principal objectivo é naturalmente obter os meios necessários para financiar o sector público e os serviços públicos e garantir a sua qualidade. O peso da colecta fiscal e os procedimentos que lhe são inerentes dependem em grande medida de tradições diversas e da vontade do sector público de assumir a responsabilidade por vários domínios.
- A escolha a partir de diversas formas de tributação utilizadas para alimentar os orçamentos públicos influi na distribuição dos rendimentos e dos recursos económicos.
- Através da organização dos regimes fiscais e também da relação entre estes e os regimes de segurança social, é possível exercer influência sobre o volume de mão-de-obra e sobre a escolha individual da quantidade de trabalho realizada.
- Para além das medidas de política monetária, as medidas fiscais são o meio mais importante e mais rápido a que apela a política económica quando pretende influenciar o desenvolvimento conjuntural.
- Há certos impostos que têm em mira um impacto directo no funcionamento do mercado. O exemplo mais elucidativo é procurar, por meio de impostos ou de taxas que oneram as actividades perigosas para o ambiente, reduzir a produção ou o consumo de certos produtos. Outro exemplo é quando se tenta mediante impostos especiais diminuir o consumo, por exemplo, do tabaco e do álcool.

6. Base tributável — Taxa de tributação

6.1. A opção do Eurostat em reportar as receitas fiscais em termos de «taxa de tributação implícita», ou seja, considerando simultaneamente a base tributável e a taxa de tributação, faz-nos perceber que estamos perante dois elementos determinantes da carga fiscal. O debate sobre a fiscalidade tem-se concentrado até aqui excessivamente nas taxas de tributação.

6.2. Uma vez que as taxas de tributação são mais propícias a controvérsia política, propomos que se comece por examinar as diferenças no cálculo da base tributável. Tal deveria permitir, numa fase seguinte, propor mais regras comuns por forma a aproximar os diversos métodos de cálculo. Numa terceira fase, em que são principalmente as taxas de tributação que estão na origem da diferença entre as receitas fiscais, o debate poderá orientar-se para a fixação de níveis mínimos.

6.3. Mas o facto de se considerar as taxas de tributação isoladamente pode causar problemas puramente estatísticos. Notam-se, por exemplo, variações consideráveis entre os Estados-Membros no que se refere às derrogações da taxa geral de IVA. Por conseguinte, os países distinguem-se entre si consoante o proveito que retiram da margem de manobra existente na base tributável. Este factor tem influência no nível das receitas fiscais arrecadadas graças ao IVA independentemente da taxa geral fixada ⁽¹⁾. Mas esta repartição das isenções tem repercussões consideráveis sobre a distribuição dos rendimentos e sobre o grau de redistribuição dos regimes fiscais.

6.3.1. A Comissão refere, aliás, que «a política fiscal da UE deve continuar a favorecer os esforços no sentido da diminuição das taxas nominais e, paralelamente, a alargar a base de cálculo do imposto, reduzindo desse modo as distorções económicas inerentes aos regimes fiscais dos Estados-Membros» ⁽²⁾. Uma tal orientação da política fiscal não terá apenas consequências para o IVA mas será porventura ainda mais relevante para outros impostos, tais como o imposto sobre as sociedades e os impostos ambientais.

6.3.2. Outra diferença entre os Estados-Membros quanto à base tributável é o facto de as actividades do sector público estarem apenas parcialmente sujeitas a IVA. Se um país com um sector público forte deseja realizar o mesmo montante de receitas de IVA que um país com um sector público mais fraco terá de praticar uma taxa de IVA mais elevada. Isso implica que a escolha da taxa do IVA terá de ser feita ao nível nacional.

⁽¹⁾ Um estudo realizado na Suécia revela que se a taxa geral do IVA fosse aplicada a todos os bens e serviços, seria possível reduzir a taxa de imposição de 25 % para 21 ou 22 %. Dado que uma das taxas reduzidas do IVA se aplica aos produtos alimentares, uma alteração daquele tipo poderia ter efeitos consideráveis no plano da repartição de rendimentos.

⁽²⁾ COM(2001) 260 final.

6.4. A julgar pelos quadros em anexo, e ao nível da tributação dos factores ambientais, também existem grandes divergências na forma como é calculada a base tributável destes impostos e contribuições. Nem todos os países geralmente considerados como países que aplicam impostos pesados sobre actividades perigosas para o ambiente estão entre aqueles que retiram receitas consideráveis desta forma de fiscalidade. Pode haver duas razões para isso: ou existem grandes hipóteses de fugir a este tipo de impostos ou os impostos são tão elevados que levam realmente os consumidores a evitarem os produtos perigosos. O princípio poluidor-pagador (*polluters pay principle*) teria ainda maior impacto se houvesse bases tributáveis mais uniformes e não apenas taxas de tributação suficientemente elevadas. Tal é essencial não só do ponto de vista do ambiente mas também para criar condições de concorrência mais justas (*level playing field*).

6.5. Embora seja mais fácil obter dados estatísticos a partir da base tributável e da taxa de tributação, há um terceiro domínio em que são observadas diferenças entre os Estados-Membros. Referimo-nos à estrutura dos regimes fiscais. Como são cobrados os impostos, ou seja, quem é responsável pela cobrança? Quando é que isso acontece e com que frequência? Como é feita a inspecção? São utilizadas tecnologias informáticas modernas e as autoridades competentes e os cidadãos dispõem dos conhecimentos necessários para lidar com elas? Os procedimentos são simples ou existem ainda resquícios de uma burocracia excessiva?

6.6. É fundamental, ao nível nacional, dar resposta a estas perguntas, com vista a estabelecer o nível das receitas que podem ser efectivamente arrecadadas mediante a aplicação de uma certa taxa de tributação e a estimar os custos daí decorrentes. Mas também é extremamente importante uniformizar mais ainda os vários procedimentos para facilitar o funcionamento do mercado interno. Já é difícil muitas vezes lidar com as regras de um sistema nacional, mas quando se trata do comércio internacional, é preciso conhecer também as regras de diversos sistemas nacionais. Tal poderá representar, em muitos casos, um entrave muito maior do que a falta de uniformidade das taxas de tributação. Estes problemas podem, aliás, colocar as pequenas e as médias empresas perante obstáculos intransponíveis.

6.6.1. São todas questões que deveriam ocupar uma posição de primeiro plano nos futuros trabalhos da Comissão. É, além disso, imprescindível que os Estados-Membros aceitem métodos mais uniformes no cálculo das bases tributáveis. Esperamos, simultaneamente, que o novo conceito de «cooperação administrativa» comporte todos os tipos de colaboração capazes de eliminar disparidades e cargas administrativas supérfluas.

6.6.2. A questão de deixar penetrar a concorrência nos vários regimes fiscais sempre tem ocasionado acesas polémicas. Aqui é fundamental não haver qualquer dúvida sobre o tipo de concorrência de que se está a falar. É erróneo presumir que esta diz sempre respeito a taxas de tributação ou a bases tributáveis. Agora a concorrência que permite a existência de sistemas mais eficazes e menos burocráticos deveria ser recebida de braços abertos. Para termos uma concorrência desta natureza, capaz de fazer progredir as melhores práticas, propomos que se pondere na hipótese de estabelecer um novo «método aberto de coordenação» para estes aspectos da política fiscal.

7. Interdependência e necessidade de regimes mais uniformes

7.1. À medida que avança a integração económica entre os Estados-Membros ficam cada vez mais evidentes as diferenças entre os vários regimes fiscais. Numa situação estática estas diferenças passam despercebidas. Elas são consequência da diversidade de tradições e devem-se ao facto de certos países terem optado por transferir uma parte muito considerável dos serviços sociais para o sector público, fazendo com que a fiscalidade tenha maior peso na economia. Estas diferenças são de longa data e as economias têm-se adaptado a elas. Numa economia mais dinâmica e, sobretudo, quando a sua dinâmica resulta em parte da célere integração de diversos países, as várias diferenças entre os regimes fiscais podem ter maior impacto na forma como as economias interagem entre si.

7.1.1. A integração dos mercados é facilitada pelas decisões de criação do mercado interno e de instauração da União Económica e Monetária (UEM). Este processo poderia prosseguir com uma coordenação mais eficaz das políticas económicas de que a política fiscal é parte integrante. A integração é acompanhada em norma por uma concorrência cada vez mais acirrada, o que, por seu turno, faz aumentar a eficiência e as possibilidades de prosperidade económica. Quando a concorrência crescente se traduz na maior eficácia do processo produtivo, isso só pode ser positivo para as empresas, para os trabalhadores e para a economia no sentido lato.

7.1.2. Há, contudo, riscos intrínsecos à integração quando a impossibilidade de aguentar a pressão dos concorrentes obriga a recorrer a outros métodos. É, por exemplo, maior o risco de negligenciar a segurança social e a protecção do ambiente e de lançar mão da política fiscal quando não se logra fazer face à concorrência com o aumento da produtividade. Alterações desta natureza acabam por anular as vantagens decorrentes do aumento da concorrência. A falta de competitividade ou se transforma em mudanças de orientação que afectam os trabalhadores e têm um impacto negativo no ambiente ou é exportada para outros países sob a forma de *dumping* fiscal. No atinente ao mercado interno, o legislador tem sabido, normalmente mas não sempre, encontrar vias para inverter com êxito esta tendência ao retrocesso nos âmbitos da segurança social e da protecção do ambiente. No caso da fiscalidade isto só muito raramente tem sucedido.

7.1.3. Em geral, não se leva a sério como se deveria a relação entre política fiscal e a incapacidade de impor condições de concorrência equitativas. O chamado relatório Primarolo descreve, por exemplo, uma série de medidas no âmbito da tributação das sociedades que causam distorções de concorrência. Os Estados-Membros comprometeram-se a eliminar as medidas mais nocivas, que são umas sessenta e seis. Esperamos receber em breve da Comissão um relatório que informe sobre o ponto da situação e como esta tem evoluído. Estas deficiências do regime fiscal propriamente dito têm de desaparecer.

7.2. Com a criação do mercado interno e a introdução da moeda única, as condições de concorrência tornaram-se mais justas. Graças às medidas políticas, foram estabelecidos limites ao modo como funciona a economia de mercado. Pode haver opiniões divergentes quanto à questão de saber se este processo foi suficientemente longo ou se o teor das regras estabelecidas sempre tem sido o mais adequado. Em contrapartida, é unânime o reconhecimento de que esta evolução tem sido benéfica para o funcionamento do mercado interno no território da União Europeia. A remoção dos obstáculos é crucial para as pequenas e médias empresas que assim poderão participar mais intensamente nas transacções «internacionais» do mercado interno.

7.2.1. Deverá continuar-se a utilizar o método de delinear um «quadro fixo» dentro do qual o mercado interno terá de funcionar para haver condições de concorrência equitativas entre os Estados-Membros. Haverá sobretudo que conceber um processo de decisão mais rápido no âmbito da política fiscal, já que este é crucial para garantir um clima competitivo. Ao mesmo tempo, deve evitar-se que as decisões fiscais entrem o crescimento do mercado interno. Porém, conforme refere o ponto 5.1, a fiscalidade possui, enquanto instrumento de política económica, uma dimensão de incentivo (ou de penalização) de certos comportamentos económicos, sobretudo quando se opta por uma abordagem favorável a um desenvolvimento sustentável que tem em conta os factores ecológicos. Importa, pois, fazer uma excepção a esta regra, já que graças aos impostos ambientais é possível conter um processo que evolui num sentido considerado indesejável pela política. Convém ver a fiscalidade geradora de distorções de concorrência com os mesmos olhos com que se encara as subvenções estatais directas. Para a concorrência no mercado interno o efeito é o mesmo.

7.2.2. Se não forem tomadas decisões políticas, as condições de concorrência mais árduas devido à integração pressionarão para baixo os impostos e as contribuições que afectam mais directamente as empresas. O alijamento da pressão fiscal, bem como a redistribuição dos diversos tipos de tributação, é erróneo se for induzido pelo mercado. Verifica-se, de facto, que as últimas reformas do imposto sobre as sociedades nos diversos Estados-Membros se traduziram todas na diminuição da taxa de tributação, tendo a média da UE a quinze descido de 32,42 % para 29,70 %. Para conseguir evoluções deste tipo, é preferível estribá-las em decisões tomadas mediante processos políticos, para evitar que a influência dos regimes fiscais de outros países se transforme no factor determinante.

7.3. A maioria dos impostos não tem efeito directo ou decisivo sobre o mercado interno. Mas pode, isso sim, desempenhar um papel essencial no funcionamento dos mercados nacionais. Dito isto, apenas se deve encarar a hipótese de sistemas mais uniformes quando se trate meramente do mercado interno.

7.4. O Tratado de Roma permitiu que se entendesse o motivo pelo qual os impostos directos têm de relevar da competência da União Europeia, ou seja, exactamente por este tipo de fiscalidade ter influência no mercado interno. A Convenção aduziu-lhe um certo grau de competência ao nível

do imposto sobre as sociedades. Fala-se, contudo, unicamente de cooperação administrativa ou da luta contra a fraude fiscal e a evasão fiscal. São medidas fundamentais, é certo, mas demasiado restritas para poderem abranger todos os efeitos possíveis no mercado interno.

7.4.1. É, contudo, muito positivo mencionar, de um só fôlego, o funcionamento do mercado interno e as medidas necessárias para contrariar as distorções de concorrência. A definição do conceito de «distorções de concorrência» poderá ser fundamental e funcionar como ponto de partida no debate a realizar no âmbito do grupo Primarolo.

7.4.2. Apenas se saberá se a designação «cooperação administrativa» é apropriada quando tivermos uma interpretação do alcance deste conceito. Se o fim almejado é procurar uniformizar ainda mais as regras aplicáveis à cobrança e à recuperação dos impostos, à inspecção fiscal, à configuração dos formulários e a outras questões análogas, então essa designação é aceitável. Mas se se trata somente de especificar em que medida haverá assistência mútua a pessoas que se deslocam de um país para outro ou realizem transacções em diversos países por outras razões, esse mesmo conceito é demasiado restritivo.

7.4.3. Para além do carácter restritivo da sua formulação, a lacuna mais importante é não abarcar a totalidade das formas de tributação com impacto no mercado interno e nas condições de concorrência. Estamos a pensar, por um lado, na tributação do rendimento do capital, que tem grande relevância para o desenvolvimento de um mercado financeiro comum na Europa e para o acesso de cada país a capital de investimento. Por outro lado, falta uma forma de tributação que tenha em mira a protecção do ambiente.

7.5. É imperioso atribuir à UE competência em todas as questões com incidência no mercado interno e nas condições de concorrência entre os Estados-Membros. Esta diligência deverá englobar todos os impostos e contribuições com repercussões análogas. Não é necessário apelar ao artigo que confere à União Europeia o direito de deliberar por unanimidade, em casos específicos, e de estatuir ao nível comunitário. Para além de alargar o âmbito de competência, haverá que definir os domínios a que esta diz respeito (mercado interno e condições de concorrência) e decidir se a decisão deve ser adoptada por unanimidade ou maioria qualificada. Na escolha das modalidades de decisão, deve ponderar-se igualmente na dificuldade de deliberar por unanimidade que será ainda maior numa União com vinte e cinco Estados-Membros.

8. Decisões em vigor nestadata

8.1. Não obstante as lacunas na formulação das disposições do Tratado, foram colocadas na ordem do dia importantes questões fiscais e tomadas certas decisões nesta matéria nos últimos anos.

8.2. Em 3 de Junho de 2003, o Conselho de Ministros adoptou, ao fim de um debate que durou catorze anos e passou por inúmeros compromissos, um pacote fiscal que abrange tanto o imposto sobre o rendimento do capital como o imposto sobre sociedades. Talvez seja mais criticável a forma como se chegou a esta decisão do que o conteúdo da decisão propriamente dito.

8.2.1. No atinente ao imposto sobre rendimentos, ficou decidido que cada país deveria fornecer informação sobre os rendimentos das poupanças de estrangeiros aos seus países de origem para serem aqui tributados. Os dez novos Estados-Membros ficarão vinculados a este regime a partir de 2007. Estão previstas derrogações para o Luxemburgo, a Bélgica e a Áustria, bem como para os «paraísos fiscais» (Suíça, Mónaco, Lichtenstein, Andorra, São Marino, Gibraltar e as Ilhas Anglo-Normandas) que cobrarão um imposto de retenção na fonte sobre as poupanças de estrangeiros e transferirão três-quartos deste imposto para o seu país de origem. A entrada em vigor destas regras está prevista para 2005. O imposto de retenção na fonte nos países que beneficiam desta derrogação será de 15 %. Este será aumentado para 20 % em 2008 e para 35 % em 2011. Além disso, os Estados Unidos comprometeram-se a fornecer informações a este respeito se isso lhes for pedido.

8.2.2. Esta decisão tem um grande alcance no atinente ao imposto sobre os rendimentos da poupança. Os seus efeitos são, todavia, limitados visto não abrangerem outros rendimentos de capital, como é o caso dos dividendos, nem tampouco os diversos produtos de seguros.

8.2.3. O pacote de medidas contém igualmente disposições relativas aos rendimentos provenientes do pagamento de *royalties* para evitar a dupla tributação. O imposto sobre as sociedades também entra no campo de aplicação, mediante um código de conduta segundo o qual os Estados-Membros se comprometem a abolir 66 medidas específicas, para impedir a concorrência desleal. Esta parte do pacote de medidas não contém, como se vê, qualquer disposição relativamente às taxas de tributação aplicáveis ao imposto sobre sociedades. Por este motivo, é essencial ter consciência de que, na situação actual, o pacote fiscal continua incompleto na óptica do imposto sobre as sociedades.

8.3. Nos últimos anos, também se tem falado frequentemente de impostos e taxas ambientais. Nos termos do artigo 175.º (III-130), as decisões sobre impostos ou contribuições ambientais devem ser tomadas por unanimidade. A proposta da Convenção de introduzir a maioria qualificada neste ponto foi rejeitada. Muitas outras propostas apresentadas pela Comissão nem sempre redundaram em decisões definitivas. Foi o que se passou, por exemplo, com a directiva de tributação do gásóleo e a directiva dos biocombustíveis. Em 27 de Outubro de 2003, o Conselho de Ministros adoptou a decisão de tributar os produtos energéticos, que entrará em vigor em 1 de Janeiro de 2004 e reduzirá as diferenças na tributação dos vários tipos de energia. Esta questão já se arrastava há mais de dez anos e durante este período houve várias promessas para apresentá-la ao Conselho Europeu.

8.3.1. A regra da unanimidade foi, infelizmente, o motivo que levou a Comissão a não avançar formalmente com uma proposta sobre as embalagens e sobre as emissões de CO₂ dos veículos automóveis, sobre o combustível para a aviação, etc. Também não existem propostas com vista a modular a tributação de diversos produtos consoante a sua perigosidade.

8.4. A Comissão apresentou igualmente propostas de regras mais uniformes aplicáveis às taxas reduzidas de IVA sobre certos produtos. Na sua opinião, há uma diferença de dez unidades percentuais (15 %-20 %) que é aceitável no mercado interno. Mas nas derrogações à aplicação da taxa geral de IVA, pode haver diferenças demasiado grandes, já que podem ir de 0 % a 25 % (1).

9. Maioria qualificada e níveis mínimos

9.1. A regra da unanimidade aplica-se a todas as decisões fiscais na UE. A proposta da Convenção implica um ligeiro abrandamento desta regra, mas nem o cálculo da base tributável nem as taxas de tributação são nela tratados. O CESE pronunciou-se já por diversas vezes a favor da revisão da regra da unanimidade nas questões fiscais.

9.1.1. A regra da unanimidade tem por consequência não só reduzir o número de propostas que se podem transformar em decisões mas também, como ilustra bem o caso dos rendimentos da poupança, dar origem a demoras que se podem prolongar indefinidamente até se conseguir uma decisão por unanimidade. Além disso, este é um perfeito exemplo de como a regra da unanimidade pode ser aproveitada para levar avante ideias que dizem respeito a outros domínios políticos. Esta regra tem ainda outra consequência: a Comissão, ciente da regra da unanimidade, nem chega a apresentar propostas nos casos em que já conta com a resistência de qualquer país. É sempre preferível uma decisão a que adiram todos os Estados-Membros. Se do requisito de unanimidade resultar que as decisões são tomadas entre os membros da zona euro ou mediante uma cooperação reforçada, uma parte das injustiças persistirá.

9.1.2. Como se vê, há uma única maneira de resolver todos estes problemas. A UE deverá ter a competência e, também, a possibilidade de deliberar por maioria qualificada nas questões da fiscalidade, uma vez que a capacidade de um país estabelecer os seus próprios impostos é fortemente condicionada pelo comportamento dos outros Estados-Membros, num mercado interno composto de vinte e cinco países. Justamente neste cenário em que a política de um país tem consequências para os demais, a Conferência Intergovernamental deve tirar partido da sua margem de manobra para alargar o âmbito de aplicação da regra da maioria qualificada à política fiscal. Em determinados impostos, a soberania nacional em certas decisões fiscais não passará de uma quimera enquanto, na prática, continuar a ser o mercado interno a fixar os limites das decisões nacionais nesta matéria. Um direito de decisão que é teórico, mas não real, não pode ser considerado soberania na verdadeira acepção da palavra.

(1) Ver parecer do CESE sobre o documento (COM(2003) 397 final) — JO C 32 de 5.2.2004.

9.2. Se for cada vez mais difícil tributar a matéria colectável móvel pelo facto de a concorrência no mercado interno conduzir à «harmonização» por baixo das taxas de tributação, será a população trabalhadora quem mais sentirá o ónus fiscal que se tornará, a pouco e pouco, incomportável numa situação demográfica como aquela que nos espera. A necessidade de regimes fiscais claros e sentidos como justos tornar-se-á ainda mais ingente no futuro, quando a percentagem da população activa que paga contribuições para a segurança social diminuir em virtude das alterações demográficas previstas.

9.3. Se a regra da maioria qualificada for adoptada, será necessário delimitar muito claramente os tipos de impostos a que se aplicará. Deles deverão fazer parte, muito claramente, o imposto sobre as sociedades, o imposto sobre os rendimentos do capital e a tributação das actividades perigosas para o ambiente. Está totalmente fora de questão o direito universal de tomar decisões por maioria qualificada nas questões da fiscalidade. Esta deve circunscrever-se, conforme propõe a Convenção, aos impostos que possam afectar o funcionamento do mercado interno ou criar distorções de concorrência. A tributação dos rendimentos do trabalho e, por exemplo, de bens imóveis deverá continuar a ser da responsabilidade de cada Estado e, se a questão vier a ser debatida à escala comunitária, a respectiva decisão deverá ser tomada por unanimidade. É, todavia, difícil estabelecer aqui uma delimitação clara. Há impostos, como é o caso do IVA, e outros impostos especiais sobre produtos, que afectam, em certos aspectos, o mercado interno. Mas seja qual for o seu impacto, este não provocará distorções tão evidentes na concorrência do mercado interno.

9.4. A restrição a certos tipos de impostos é uma das duas limitações. A outra é que não se pode falar de harmonização se não forem estabelecidos níveis mínimos. A possibilidade de um país decidir livremente sobre a sua fiscalidade apenas é coarctada quando certos países baixam os seus impostos a níveis tão reduzidos que, por uma questão de competitividade, os outros países são obrigados a segui-los. Se um país, após o estabelecimento de níveis mínimos, optar por manter os impostos acima destes ou aumentá-los ainda mais, essa decisão é do foro nacional. O efeito daí resultante apenas afectará o próprio país e será negativo do ponto de vista da concorrência.

10. Síntese e conclusões

10.1. As diferenças na política fiscal dos vários Estados-Membros não se manifestam apenas ao nível das taxas de tributação mas também na forma como é calculada a base tributável e na estrutura global do regime fiscal. Com efeito, as dificuldades em chegar a uma concepção comum sobre a fiscalidade não derivam apenas de opiniões políticas diversas.

10.2. As alterações das disposições fiscais propostas pela Convenção sobre o futuro da Europa têm o propósito de legitimar a acção comunitária não só pelos imperativos do mercado interno mas também pelo risco de distorções de concorrência. A Convenção propõe a adopção da regra da maioria qualificada nas questões de cooperação administrativa, de luta contra a fraude fiscal e a evasão fiscal e alega que, neste âmbito, o alcance da regra transcende a fiscalidade indirecta para abranger igualmente o imposto sobre as sociedades.

10.3. A imagem resultante das comparações entre os Estados-Membros para ter a noção do ónus fiscal sobre o trabalho, o capital e o consumo bem como o grau de utilização dos impostos ambientais é bastante complexa. Os dados relativos ao imposto sobre as sociedades indicam que as variações nas receitas fiscais podem ser consequência da situação económica sem ser preciso realmente alterar as regras fiscais.

10.4. Para além do objectivo principal, que é arrecadar receitas para financiar as actividades do sector público, os impostos são utilizados para influir na distribuição dos rendimentos, no mercado (por exemplo, na utilização de produtos perigosos) e ainda na oferta de mão-de-obra, os impostos são também uma componente da política económica com influência no ciclo conjuntural.

10.5. Na política fiscal, deve-se começar por procurar estabelecer regras mais uniformes ao nível do cálculo dos impostos, das possibilidades de dedução, etc. e da gestão e da eficácia dos sistemas, antes de passar ao capítulo das decisões com incidência nas taxas de tributação. As diferenças não relacionadas com as taxas de tributação podem, em muitos casos, causar problemas mais graves, especialmente às pequenas empresas que tencionam penetrar com os seus produtos no mercado.

10.6. À medida que avança a integração económica entre os Estados-Membros são cada vez mais evidentes as diferenças entre os vários regimes fiscais. A integração é acompanhada sistematicamente por um aumento da concorrência, que pode aumentar a eficiência e as possibilidades de prosperidade económica. Quando não é possível fazer face à concorrência através do aumento da produtividade, há o risco de se recorrer a métodos que provocam a deterioração do ambiente e das condições sociais ou de optar pela redução dos impostos. Tudo para «proteger» as empresas expostas à concorrência.

10.6.1. Há que eliminar as medidas que causam distorções de concorrência, por exemplo, no âmbito do imposto sobre as sociedades. Para isso, é preciso desenvolver a política fiscal e acelerar as decisões a fim de tornar as condições de concorrência mais equitativas. Os impostos que provocam distorções de concorrência têm o mesmo efeito no mercado interno que as subvenções estatais directas.

10.6.2. As propostas da Convenção com o fito de simplificar os procedimentos de decisão no âmbito da cooperação administrativa e as medidas de combate à fraude fiscal e à evasão fiscal só terão sentido se forem interpretadas com a largueza de espírito suficiente para reduzir disparidades desnecessárias entre os regimes fiscais e assim melhorar o funcionamento do mercado interno.

10.7. Ao fim de catorze anos de debates, ficou decidido introduzir gradualmente até 2011 um sistema de tributação mais justo dos rendimentos das poupanças. Os impostos energéticos passarão a ser, conforme decisão adoptada no Outono de 2003, mais uniformes, mas na maioria dos domínios da fiscalidade ambiental a engrenagem decisória parece ter encravado. Quanto ao imposto sobre as sociedades, já houve um arranque ao nível das regras especialmente nocivas, mas há ainda um longo caminho a percorrer até chegarmos a uma regulamentação mais global.

10.8. A UE deverá ter a competência e, também, a possibilidade de deliberar por maioria qualificada ao nível da fiscalidade, uma vez que a capacidade de um país estabelecer os seus próprios impostos é fortemente condicionada pelo comporta-

mento dos outros Estados-Membros. Se for cada vez mais difícil tributar a matéria colectável móvel, aumentará também a tributação das matérias colectáveis fixas, com especial incidência na população trabalhadora.

10.8.1. A decisão por maioria qualificada deverá limitar-se a certos impostos. Entre eles terão de estar o imposto sobre as sociedades, o imposto sobre os rendimentos do capital e a tributação das actividades perigosas para o ambiente. A mesma terá de circunscrever-se aos impostos que podem afectar o funcionamento do mercado interno ou criar distorções de concorrência. Tal não se aplica às diferenças nacionais sem qualquer impacto no mercado ou na concorrência. A maioria qualificada, para além de apenas se dever aplicar a certos impostos, servirá para estabelecer níveis mínimos.

Bruxelas, 10 de Dezembro de 2003.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão Europeia alargada e os países vizinhos: Um novo enquadramento para as relações com os nossos vizinhos orientais e meridionais»

(COM(2003) 104 final)

(2004/C 80/34)

Em 3 de Abril de 2003, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, a Comissão decidiu consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a comunicação supramencionada.

Incumbida da preparação dos trabalhos correspondentes, a Secção Especializada de Relações Externas emitiu parecer em 21 de Novembro de 2003, sendo relatora K. Alleweldt.

Na 404.^a reunião plenária de 10 e 11 de Dezembro de 2003 (sessão de 11 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por unanimidade, o seguinte parecer.

1. Preâmbulo

1.1. Por sua própria iniciativa, o Comité Económico e Social Europeu decidiu analisar em tempo útil a questão da organização futura das relações com os países que, após o próximo alargamento, farão fronteira directa com a UE. Em Maio de 2004, o mapa político europeu será alterado, o que incita o CESE a dar uma nova orientação às suas relações externas. Esta iniciativa revela-se tanto mais urgente para evitar, desde já, o surgimento de novas linhas divisórias na Europa e contribuir, pelo contrário, para a criação de um espaço comum de desenvolvimento económico e de progresso social.

1.2. O CESE vê-se como parceiro activo deste processo e gostaria de contribuir com a sua experiência, obtida através da cooperação com os actuais países candidatos à adesão e dos contactos estabelecidos durante as actividades especializadas que realiza com organizações parceiras de muitos países da Europa central, meridional e oriental.

2. Definição das prioridades do parecer

2.1. Em Dezembro de 2002, o Conselho Europeu de Copenhaga decidiu alargar a UE a dez novos Estados-Membros e propôs, simultaneamente, o reforço das relações com os países vizinhos orientais e meridionais da UE alargada. A ideia inicial de se focar toda a atenção apenas nos países vizinhos orientais e na Rússia foi abandonada e privilegiou-se uma estratégia englobando todos os futuros países vizinhos ⁽¹⁾.

2.2. A Comissão Europeia (CE) confirmou esta estratégia na sua comunicação de 11 de Março de 2003, onde definiu também diferentes grupos de países e estabeleceu as suas próprias prioridades. As suas observações centram-se nos países orientais e do Sul do Mediterrâneo, excluindo expressamente os países dos Balcãs Ocidentais, bem como a Roménia, a Bulgária e a Turquia.

2.3. As relações com os cinco vizinhos do Sudeste Europeu ⁽²⁾ foram definidas nas cimeiras extraordinárias de Zagreb (24 de Novembro de 2000) e de Salónica (21 de Junho de 2003), bem como no quadro do «pacto de estabilidade» e das estratégias de associação celebradas. O CESE elabora presentemente, a pedido da presidência italiana da União, um parecer sobre este tema ⁽³⁾.

2.4. Tendo em consideração a abordagem global da CE, o CESE decidiu centrar-se na prioridade inicial defendida no requerimento de iniciativa, ou seja nos três «países vizinhos orientais», nomeadamente a Ucrânia, a Bielorrússia e a Moldávia. Em comparação com os outros países vizinhos, estes três países não estão praticamente envolvidos em quaisquer processos de cooperação nem em estratégias transnacionais. Mesmo o CESE não se pronunciou ainda especificamente sobre a sua posição e opções para estes países ⁽⁴⁾.

2.5. Os Estados costeiros do Sul do Mediterrâneo têm beneficiado, desde há anos, no âmbito do processo de Barcelona, de uma atenção política justificada e do seu próprio programa de apoio MEDA. O CESE participa frequentemente nesta cooperação. A Conferência Interministerial Euro-mediterrânica de Barcelona (1995) conferiu-lhe mandato para animar a coordenação dos Conselhos Económicos e Sociais (ou órgãos similares), tarefa que o CESE desempenhou e continua a desempenhar, organizando todos os anos uma Conferência Euromed, bem como elaborando contributos temáticos e desenvolvendo relações bilaterais com as organizações socioprofissionais da região. O CESE apoiou ainda a Comissão na realização de projectos no âmbito do programa MEDA. O presente parecer não abordará, por conseguinte, pormenorizadamente a estratégia euro-mediterrânica, remetendo-se para documentos e actividades específicos elaborados neste domínio.

⁽²⁾ Croácia, Bósnia e Herzegovina, Sérvia e Montenegro, Macedónia (FYROM), Albânia.

⁽³⁾ REX/153: Grupo de estudo «O papel da sociedade civil no âmbito da nova estratégia europeia para os Balcãs Ocidentais».

⁽⁴⁾ No entanto, estes temas foram tratados no âmbito de outros trabalhos, como por exemplo, as relações com a Rússia, a questão da dimensão setentrional ou a cooperação baseada nos corredores de transporte pan-europeus, este último tema já foi focado no início dos anos noventa.

⁽¹⁾ Esta estratégia abrange os países do Sul do Mediterrâneo, dos Novos Estados Independentes Ocidentais e a Rússia.

2.6. A comunicação da Comissão dedica poucas linhas às relações com a Federação da Rússia. A pedido do Conselho de Junho de 2003, os três países do Cáucaso do Sul: Geórgia, Arménia e Azerbaijão, que passarão a fazer fronteira com a UE alargada na costa oriental do Mar Negro a partir de 2007, serão considerados numa fase posterior.

3. Orientações gerais da estratégia da Comissão para a política de vizinhança

3.1. O objectivo principal da política de vizinhança da UE consiste em criar «um espaço de valores comuns (paz, liberdade e prosperidade)» e dar a oportunidade de aumentar o potencial económico, social e político da Europa. Como contrapartida às reformas políticas e económicas perspectiva-se para os países em questão uma melhor participação no mercado interno ⁽¹⁾ apoiada no modelo do Espaço Económico Europeu (EEE). Os acordos de comércio livre e de cooperação, como existem em parte para os Estados costeiros do Mediterrâneo, seriam a grande novidade para os países vizinhos orientais.

3.2. O interesse inequívoco da UE é a segurança das suas fronteiras externas. Os novos países vizinhos devem, por conseguinte, comprometer-se a cooperar na luta contra a imigração clandestina, assinando para este efeito acordos de readmissão. A cooperação no domínio da política interna e de justiça, bem como a luta contra o crime organizado e a corrupção devem ser reforçadas. Em contrapartida, o tráfego fronteiriço será melhorado e facilitado através da assinatura de acordos sobre regimes de vistos locais.

3.3. A actual base jurídica constituída pelo Acordo de Parceria e Cooperação não deve ser alargada, mas sim aproveitada em pleno. Há que elaborar para cada país vizinho ou região planos de acção baseados nesse acordo que organizem passo a passo a interacção entre reformas e acesso ao mercado interno comunitário. A questão de uma possível adesão não é expressamente mencionada, ou seja não há uma avaliação positiva nem negativa. Neste contexto, há que ter em conta o artigo 49.º do TCE (no projecto de Constituição Europeia n.º 2 do artigo 1.º) segundo o qual «A União está aberta a todos os Estados europeus que respeitem os seus valores e se comprometam a promovê-los em comum.».

4. Resultados da viagem de estudo à Moldávia, Ucrânia e Bielorrússia

4.1. A proposta de uma política de vizinhança comunitária foi debatida com representantes das organizações da sociedade civil e da vida política na Moldávia, Ucrânia e Bielorrússia. As

expectativas ligadas às relações com a UE, os receios respeitantes ao estabelecimento de novas fronteiras e as particularidades de cada país devem ser referidos na avaliação do CESE ⁽²⁾.

4.2. Breve descrição dos países

4.2.1. Tendo pertencido ao Grande Império lituano-polaco durante a Idade Média, fazendo parte mais tarde do Império czarista e depois «República Socialista Soviética», a Bielorrússia declara, em 26 de Agosto de 1991, a sua independência como República, mantendo, porém, laços estreitos com a Rússia, país com o qual negocia desde há alguns anos um Tratado de União. A Bielorrússia é membro da OSCE. O seu estatuto de país convidado no Conselho da Europa foi revogado em 1997, devido a violações dos estatutos. Desde então, a UE e vários Estados-Membros limitaram grandemente ou simplesmente interromperam as suas relações diplomáticas com este país.

4.2.2. A Ucrânia também pertenceu parcialmente ao Grande Império lituano-polaco e uma parte da República Nacional Ucrainiana, existente no início do século XX, foi membro fundador da União Soviética. Após 1945, o território da Ucrânia foi ampliado com algumas zonas da Galícia, parte da Eslováquia Oriental, a Bucovina do Norte e, em 1954, a Crimeia. Em 24 de Agosto de 1991, a Ucrânia declarou a sua independência. Este país pertence à ONU e participa nas actividades da Comunidade de Estados Independentes (CEI). Desde 1995 é membro do Conselho da Europa, mas não faz ainda parte da OMC.

4.2.3. O «principado da Moldávia» foi anexado pela Rússia czarista em 1812 e denominado Bessarábia. A República da Moldávia é independente desde 27 de Agosto de 1991 e, em 1994, a maioria da sua população pronunciou-se contra uma união com a Roménia. A Transnístria, região oriental que faz fronteira com a Ucrânia, reivindica desde 1991, por influência do ex-general soviético Smirnov, a autonomia, dividindo de facto o país. A Moldávia é membro da OMC e participa no pacto de estabilidade do Sudeste Europeu.

4.3. Avaliação geral da política de vizinhança da UE

4.3.1. A crítica mais dura em relação à abordagem da Comissão Europeia vem da parte da Ucrânia. Neste país, a aproximação à UE funcionou como um impulso para a aplicação de reformas, unindo todos os estratos da sociedade, mesmo quando estes não entendem necessariamente o mesmo por reformas. A maioria dos interlocutores ucranianos exige um maior reconhecimento do seu país como país europeu e parceiro estratégico importante de uma UE alargada. A perspectiva que lhes foi oferecida é, na sua opinião, decepcionante e pouco clara, pois qualquer referência a uma possível adesão à UE foi evitada. No entanto, a iniciativa da UE foi rapidamente utilizada de forma positiva, organizando-se agora de forma intensiva as oportunidades que surgem.

⁽¹⁾ Ou seja, a participação nas ditas quatro liberdades (mercadorias, capitais, pessoas e serviços).

⁽²⁾ Os debates foram conduzidos por uma pequena delegação do grupo de estudo que se deslocou entre os dias 5 a 12 de Julho de 2003 a Chisinau (Moldávia), Kiev (Ucrânia) e Minsk (Bielorrússia).

4.3.2. Para a Moldávia, a aproximação à UE é uma estratégia de sobrevivência e uma forma oportuna de participar plenamente no processo de associação do Sudeste da Europa. Fazendo um pouco de autocritica, a Moldávia reconhece que o Acordo de Parceria e Cooperação ainda não foi suficientemente explorado. A Moldávia gostaria de ter uma oportunidade de escolha real ou um melhor equilíbrio na sua dependência em relação aos seus poderosos vizinhos.

4.3.3. A Bielorrússia ainda não decidiu se pretende aproximar-se mais da União Europeia ou da Federação da Rússia. A possibilidade de uma união com a Rússia é aproveitada pelo presidente para manipular a opinião pública, o que tem consequências em muitos domínios da vida quotidiana. Com a sua política de distanciamento, a UE colocou-se num impasse, do qual resultou um grande défice para se conseguir aproximar os cidadãos das ideias democráticas e dos valores da UE. Na opinião de um perito, seria um erro assimilar a Bielorrússia ao presidente Lukachenko. Entretanto, os conflitos em relação à Federação da Rússia têm vindo a multiplicar-se.

4.4. *Expectativas em relação às consequências económicas*

4.4.1. A economia ucraniana regista uma elevada taxa de crescimento (9,1 % em 2001) e uma queda drástica da taxa de inflação (de 28,2 % em 2000 para 1,2 % em 2001). O país dispõe igualmente de um bom potencial não só em termos de matérias-primas e solos férteis como também de uma população altamente qualificada. No entanto, muitos dos interlocutores ucranianos temem que o alargamento iminente da UE a Leste traga mais desvantagens ao seu país do que benefícios. As relações comerciais com os actuais países aderentes serão, no mínimo, perturbadas durante um determinado período de tempo. A livre circulação de pessoas e de mercadorias, que existia até agora em larga medida entre os países vizinhos directos, foi drasticamente reduzida, devido às novas barreiras alfandegárias e não alfandegárias, bem como ao Acordo de Schengen com os seus controlos fronteiriços severos e a exigência de vistos.

4.4.2. A Moldávia está ainda economicamente dependente da Federação da Rússia, mesmo depois de ter conseguido a sua independência. 98 % do gás natural consumido provém deste país e é pago, devido à falta de dinheiro, em participações nas empresas (estatais). Paralelamente, não há, de momento, praticamente quaisquer investidores estrangeiros. Com o seu fraco crescimento e uma elevada taxa de inflação, a Moldávia tornou-se no país mais pobre da Europa. Mais de metade da população vive abaixo do limiar da pobreza que consiste em dois dólares por dia. Estima-se que 70 % do valor económico criado provém da economia clandestina. A maioria dos interlocutores moldavos receia que o alargamento da UE acarrete ainda mais consequências negativas, sobretudo na perspectiva de uma adesão da Roménia que iria dificultar as importantes relações económicas entre os dois países.

4.4.3. A situação económica da Bielorrússia tem vindo a deteriorar-se de forma alarmante. Antes de 1991, o país era

conhecido como «a oficina de montagem da União Soviética», sobretudo em matéria de armamento e de mecânica de precisão, tendo um nível de vida comparavelmente elevado. A política económica de rejeição de qualquer «modernização ocidental» do regime no poder levou a uma quebra crítica no investimento. Segundo um perito de Minsk, 80 % das instalações industriais terão, na realidade, desaparecido. Assim, o grande potencial existente e a situação favorável geoestratégica (país de trânsito para os abastecimentos energéticos da Rússia em direcção ao Ocidente e para as exportações de mercadorias para o Oriente) não podem ser aproveitados. As relações comerciais e económicas com os Estados-Membros da UE são de tal modo reduzidas que o recuo da fronteira externa da UE irá ter um impacto económico sobretudo nas regiões fronteiriças, com poucas consequências para a situação global.

4.5. *Segurança das fronteiras e imigração clandestina*

4.5.1. «Qual o nosso interesse em tornar as fronteiras externas da UE seguras?» Esta pergunta simboliza a atitude em relação ao que a UE deixa claramente transparecer como uma das suas prioridades políticas. A problemática das fronteiras deve ser abordada com maior compreensão e perspicácia.

4.5.2. O problema central reside numa crescente emigração massiva, regra geral de indivíduos qualificados, sobretudo jovens. Segundo estimativas coincidentes, devem existir actualmente mais de cinco milhões de ucranianos a viver e a trabalhar no estrangeiro em situação ilegal, fazendo-se frequentemente passar por turistas que regressam para visitar o país, sobretudo na Federação da Rússia e na União Europeia e, surpreendentemente, em grande número em Itália e Portugal. Estes «ucranianos no estrangeiro» enviam, grosso modo, mil milhões de euros por ano às suas famílias nos seus países de origem. Um quadro semelhante pode ser constatado para a Bielorrússia e a Moldávia. Urge clarificar em conjunto o estatuto e o futuro destes «clandestinos», pois estes problemas não se resolvem com acordos de readmissão.

4.5.3. De dimensão considerável e simplesmente inaceitável é o volume de tráfico de seres humanos e de prostituição forçada, incluindo abuso de crianças, que se realiza através das fronteiras. No topo da lista de prioridades da UE deve estar a aplicação de uma abordagem transfronteiriça de investigação, bem como a protecção das vítimas.

4.5.4. A segurança das fronteiras em conformidade com o Acordo de Schengen deve ser o menos prejudicial possível ao pequeno transporte transfronteiriço, às relações económicas e à liberdade de circulação em geral. Nestes países há, igualmente, um sentimento de que estão sozinhos na luta contra os imigrantes de países terceiros que verão rejeitada a sua entrada nas novas fronteiras externas da UE em resultado de controlos mais severos e cuja protecção constitui uma questão humanitária.

4.6. Função das organizações da sociedade civil ⁽¹⁾ e suas expectativas em matéria de relações com a UE

4.6.1. Nestes três países, existe uma rede abrangente de organizações da sociedade civil, estando o maior número localizado na Ucrânia, onde se estima que mais de 20 000 são activas em diferentes domínios nos níveis local, regional e nacional. Mesmo na Bielorrússia estima-se que existam 3 000 organizações, 2 000 das quais legalmente registadas. Todavia, estes números dizem pouco sobre a importância, a independência e até mesmo os direitos das organizações. Apenas poucas estão em posição de se financiarem com os contributos dos membros. Não obstante, existe em cada país um número significativo de actores ⁽²⁾.

4.6.2. As organizações dos parceiros sociais têm as mesmas características que se podiam encontrar — e ainda encontram — nos actuais países aderentes. Todavia, na Bielorrússia, grande parte dos antigos sindicatos nacionais reformados caíram, entretanto, no domínio da administração do presidente e deixaram de ser independentes. As associações de empresas privadas são ainda pequenas e têm poucas iniciativas de estruturas de trabalho sectoriais. As câmaras de comércio e de indústria são muito activas e, por vezes, imprescindíveis para conduzir as relações externas económicas. A cooperação entre as organizações funciona razoavelmente bem.

4.6.3. Foi evidente a grande importância atribuída por todos os interlocutores à organização de um intercâmbio de experiências práticas no âmbito do intercâmbio entre as organizações e instituições da sociedade civil da UE. A necessidade de informação era enorme e diversificada, indo desde estruturas associativas, contactos económicos, informações de base sobre empresas, estruturas de diálogo e de negociação até temas como a política juvenil, a política dos consumidores, *e-learning*, etc.

4.6.4. O CESE era largamente desconhecido, pelo que o seu trabalho, bem como a oportunidade de se estabelecerem contactos, suscitou um interesse ainda maior. O estabelecimento de contactos regulares com o CESE foi expressamente saudado, sobretudo porque o quadro institucional e a cooperação entre todos os actores da sociedade civil numa única associação ao nível europeu promete um acesso mais simples.

4.7. A política de apoio da UE

4.7.1. As avaliações das experiências com a política de apoio da UE, sobretudo com o programa *Tacis*, foram divididas e, por vezes, muito críticas em relação à burocracia envolvida, sobretudo antes do início de um projecto. Solicitou-se, por exemplo, um maior apoio para a criação da infra-estrutura e o

reforço da própria organização (*«institution building»*), e não apenas para as suas relações com o governo, reclamando-se também uma maior cooperação transfronteiriça, sobretudo com as instituições locais e regionais. Os pontos mais criticados foram a «falta de durabilidade» devido aos curtos períodos de apoio ou — em particular no caso da Ucrânia — a falta de um apoio mais individual semelhante ao do programa *Phare*.

4.7.2. Além disso, os representantes da sociedade civil revelaram um forte interesse em continuar a aprofundar os contactos (como promovido pelo TAIEX para os países candidatos à adesão), em estabelecer um intercâmbio de experiências regular (como apoiado pelo TWINNING) e em envolverem-se mais nas estruturas de diálogo comunitárias. No capítulo «Recomendações» do presente parecer abordar-se-á esta questão mais ao pormenor.

5. Observações na especialidade do CESE

5.1. Acesso ao mercado interno e reformas

A proposta da Comissão de uma cooperação económica mais estreita, bem como o esforço para se criar uma base uniforme para todos os países vizinhos é um passo positivo, assim como a estratégia de se obterem resultados concretos rapidamente através de planos de acção anuais. No entanto, esta estratégia tem muito pouco a ver com a transmissão dos valores comunitários e com uma verdadeira aproximação ao modelo social da UE. Do actual período de negociações, devia-se ter tirado a conclusão de que a dimensão social e democrática faz parte de uma política de integração. Muitos factores concorrem a favor de uma abordagem global do princípio da condicionalidade. Por um lado, as perspectivas de acesso ao mercado têm uma influência limitada nas reformas internas, por outro lado, tem mais sentido que, em caso de incumprimento das condições, não se suspendam completamente as actividades, mas que se apoiem, pelo contrário, as forças reformadoras.

5.2. A opção de um espaço económico europeu

5.2.1. A opção referida na comunicação de um espaço económico europeu semelhante ao actual EEE não é o modelo adequado para a política de vizinhança comunitária. As características do EEE são a total aceitação das regras do mercado único e a capacidade de se poder controlar, tendo simultaneamente uma influência muito limitada nas decisões políticas da UE. Os actuais países do EEE têm economias competitivas e sistemas políticos e sociais estáveis, tendo decidido de livre vontade não aderir à UE. Para os países vizinhos orientais a opção do EEE é uma ilusão: se cumprissem os requisitos necessários, poderiam também tornar-se membro da UE. Caso não cumpram as condições necessárias, então o acesso ao mercado interno será unilateral ou explosivo para as suas economias, havendo o grande risco de *dumping* social e de distorções da concorrência.

(1) No âmbito da preparação do colóquio referido no ponto 6.2.4, será elaborada uma apresentação mais pormenorizada das organizações da sociedade civil.

(2) No momento da viagem de estudo, tinham-se iniciado na Bielorrússia procedimentos claramente repressivos contra a organização central das ONG, que serve de centro de recursos para outras organizações nas zonas rurais.

5.2.2. O facto para estes três países é que a sua estrutura de produção e as suas condições de comércio não lhes permitem actualmente uma orientação unilateral para o mercado da UE. Para determinadas produções, por exemplo na agricultura ou energia, a Rússia é indispensável. Assim, estes países vêm-se objectivamente forçados a agir em duas frentes e a encontrarem o seu próprio equilíbrio entre os seus parceiros comerciais. Não está claro actualmente em que medida a criação de um espaço económico comum entre a Federação da Rússia, a Ucrânia, a Bielorrússia e o Casquistão através do Acordo de Ialta de 19 de Setembro de 2003 poderá, em princípio, colidir com a aproximação à UE.

5.3. *A questão da adesão à União: sim ou não?*

A ideia de que se podia evitar a questão da adesão à União revelou-se uma ilusão. Todas as tentativas de se definir «vizinhança», excluindo quaisquer observações sobre o tema da adesão foram consideradas mais como uma provocação do que como um meio de ajudar a esclarecer a situação. Seria melhor lidar abertamente com esta questão. Embora a UE tenha de lidar primeiro com o presente alargamento, pode no entanto assumir a obrigação de deixar, em princípio, a possibilidade aberta (ver ponto 3.3). Deste modo, será atribuído a estes países um papel mais forte na integração europeia, o que é um importante incentivo para porem em prática as reformas que se impõem. A evolução nos próximos anos será decisiva para esta questão fundamental.

5.4. *A dimensão oriental*

À luz do debate sobre a política de vizinhança da UE, a Polónia alcançou um lugar de destaque com a sua nova abordagem para a política externa da UE. O seu projecto de parecer sobre uma «Dimensão Oriental» referia-se à Bielorrússia, Ucrânia e Federação da Rússia e reclamava, essencialmente, que se lidasse de forma mais aprofundada com os problemas decorrentes do estabelecimento de novas fronteiras e que houvesse uma ligação mais forte e uma aproximação a esses três países. Neste contexto, a «dimensão oriental» era um convite para que a política externa da UE fizesse deste tema uma prioridade futura. Apesar de semelhantes afirmações, há, no entanto, muitos aspectos que demonstram que seria melhor abordar cada um destes países individualmente.

6. **Recomendações para cada país**

6.1. *Recomendações particulares para a Ucrânia*

6.1.1. A Ucrânia é provavelmente o país mais fortemente afectado pelo alargamento a leste da UE e simultaneamente o país vizinho da Europa oriental mais desenvolvido. Este país poderá cumprir plenamente o papel que lhe compete de motor da região vizinha oriental da UE quando conseguir fazer mais progressos na direcção de um sistema judiciário independente e de uma democracia parlamentar. Para este processo serão fundamentais reformas económicas abrangentes e uma aproximação aos padrões e normas da UE. Os problemas remanescentes, que segundo a Comissão são essencialmente técnicos e que impedem o reconhecimento da existência de uma economia de mercado na Ucrânia e a sua aceitação na OMC, devem ser solucionados o mais rapidamente possível.

6.1.2. O CESE saúda as intenções para uma célere formulação do plano de acção para 2004, tanto da parte da Ucrânia como da UE, e insta a uma maior transparência e consulta das organizações da sociedade civil ucranianas. O CESE segue as recomendações do PE no sentido de se valorizar as relações com a Ucrânia, o que incluirá também a preparação de relações comerciais mais estreitas e a avaliação da possibilidade do transporte fronteiriço entre a UE alargada e a Ucrânia estar isento de visto.

6.1.3. A UE deveria suportar os elementos do programa PHARE que podem ser transmitidos à Ucrânia, de forma a contribuir para a aceleração do processo de transformação.

A «Euro-região dos Cárpatos» (Ucrânia ocidental) deveria ser objecto de atenção particular, devendo-se dar um melhor apoio à cooperação inter-regional transfronteiriça mediante possibilidades da iniciativa comunitária Interreg.

6.2. *Recomendações particulares para a Moldávia*

6.2.1. A resolução do conflito da Transnístria, que divide de facto o país, é no fundo uma condição prévia para muitos outros projectos de desenvolvimento político e económico. A UE deveria reforçar o seu empenho numa resolução célere do conflito e promover o crescimento conjunto.

6.2.2. Na Moldávia são, em princípio, necessárias e urgentes as mesmas reformas políticas e económicas que na Ucrânia. A corrupção, derivada da pobreza, afecta com frequência todas as iniciativas económicas privadas. Não obstante uma elevada percentagem de apoio *per capita*, muito pouco se altera em termos de enquadramento político e estrutural.

6.2.3. Devia-se conceder maior atenção à promoção das organizações da sociedade civil, as quais poderiam prestar um contributo essencial para a resolução dos problemas citados na parágrafo anterior, em particular na luta contra a corrupção.

6.3. *Recomendações particulares para a Bielorrússia*

6.3.1. O plano de acção da Comissão Europeia para a futura política de vizinhança com a Bielorrússia deveria estabelecer como prioridade clara o livre acesso a todas as informações e o apoio a meios de comunicação independentes.

6.3.2. A Comissão Europeia deveria transformar, o mais rapidamente possível, a «filial» situada em Minsk da sua «delegação» de Kiev, que presta um trabalho fenomenal tendo em conta as condições na qualidade de «Gabinete de assistência técnica», numa delegação independente. Seria importante uma maior divulgação pública e na imprensa dos trabalhos realizados, em particular tendo em conta as eleições parlamentares e presidenciais que se avizinham.

6.3.3. O apoio a estruturas democráticas e a organizações da sociedade civil requer conhecimentos específicos e contactos no país. No caso da Bielorrússia esta afirmação é particularmente válida, pois as iniciativas dos projectos TACIS com estes objectivos não podiam iniciar-se sem um contacto prévio entre todos os parceiros envolvidos. As relações limitadas da UE com a Bielorrússia fizeram surgir, neste contexto, uma grande lacuna quanto à comunicação e ao entendimento mútuo.

6.3.4. O CESE saúda o agravamento dos procedimentos contra as violações dos direitos do Homem na Bielorrússia, por um lado no âmbito do sistema de preferências pautais generalizadas da parte da União Europeia e, por outro lado, através da iniciação de um processo (*mission of inquiry*) da parte da Organização Internacional do Trabalho.

7. Recomendações sobre todos os países

7.1. Recomendações à Comissão Europeia, Conselho e Parlamento Europeu

7.1.1. O CESE saúda a intenção da Comissão de Julho de 2003 de valorizar «as relações políticas e económicas com os países vizinhos da Europa Oriental e do Sul da União Europeia alargada» e de reforçar as possibilidades de cooperação quer no domínio económico quer no domínio da política interna e da adaptação da legislação. No que respeita à simplificação do acesso ao mercado interno da UE, o CESE recomenda uma estratégia pro-activa, sustentada por uma adaptação às normas técnicas e uma integração das redes de transportes, de energia e de telecomunicações em conexão com o apoio à adaptação destes países aos princípios jurídicos e administrativos conformes à actividade empresarial, como por exemplo os direitos de propriedade intelectual, as regras de origem ou a criação de competências na administração pública.

7.1.2. As propostas para aplicação destes objectivos na organização interna da Comissão são muito pouco convincentes. A cooperação interserviços nas direcções-gerais é obviamente lógica, mas apenas quando a competência política e a capacidade de acção são suficientemente fortes e claramente definidas. No conceito «Europa alargada» englobam-se os países africanos e os europeus. O CESE recomenda que se separem as regiões dos «países vizinhos orientais» e dos «países do Sul do Mediterrâneo», por forma a considerar melhor as particularidades destes países, em especial os objectivos já fixados para a estratégia euro-mediterrânica.

7.1.3. O CESE recomenda que, entre as tarefas prioritárias, se realizem projectos concretos nos seguintes domínios:

- prioridade ao apoio à criação de organizações da sociedade civil independentes e ao diálogo civil; reforço dos parceiros sociais e do diálogo social, sobretudo ao nível empresarial;

- acções de apoio ao desenvolvimento de condições sólidas para a reforma da economia de mercado e do comércio, bem como relações e instrumentos comerciais preferenciais para a promoção e protecção do investimento;
- adopção de disposições humanas para facilitar a livre circulação de pessoas, nas novas fronteiras externas da UE, a fim de dificultar o mínimo possível as ligações entre os «novos vizinhos» e os novos Estados-Membros da UE. É imperativo evitar o surgimento de novos muros ⁽¹⁾;
- cooperação transfronteiriça reforçada na luta contra o tráfico de seres humanos e a criminalidade internacional;
- luta contra a corrupção, que é um dos principais obstáculos ao investimento estrangeiro directo. Neste contexto, é imprescindível o apoio conferido por organizações da sociedade civil independentes;
- soluções transitórias para os imigrantes clandestinos destes países que se encontram na UE ⁽²⁾;
- estratégias comuns de luta contra as doenças infecciosas (HIV, tuberculose);
- projectos de cooperação no domínio da política ambiental;
- projectos de apoio ao intercâmbio de políticas culturais, científicas e educativas e abertura das diferentes agências comunitárias aos países vizinhos interessados ⁽³⁾;
- melhoria da política de informação da UE através da abertura de Euro Info Centros e apoio ao trabalho dos meios de comunicação, nomeadamente através de programas de intercâmbio para jornalistas;
- em complemento, elaboração mais frequente de relatórios sobre os países na UE;
- estabelecimento de programas de cooperação transfronteiriça entre os países candidatos e os «novos vizinhos», em particular no domínio da educação e da formação profissional, bem como da cooperação económica e civil.

⁽¹⁾ Por exemplo, vistos temporários gratuitos ou mediante pagamento simbólico. As experiências com o sistema fronteiriço entre a Finlândia e a Rússia demonstram que tal é compatível com uma fronteira Schengen. No tráfego fronteiriço entre a Polónia e a Ucrânia, a Hungria e a Ucrânia, assim como com Kaliningrado, chegou-se a acordo recentemente sobre vistos gratuitos. Entretanto, a CE apresentou uma proposta sobre o pequeno tráfego transfronteiras, que vai na direcção correcta.

⁽²⁾ A Ucrânia e Portugal assinaram recentemente um acordo sobre a autorização de residência temporária dos trabalhadores ucranianos. Portugal e a Grécia concluíram, entretanto, acordos bilaterais com a Ucrânia sobre quotas de imigração.

⁽³⁾ A Fundação Europeia para a Formação de Turim abrange os três países já desde a sua criação, em meados dos anos noventa.

7.1.4. A Comissão Europeia pretende adoptar a partir de 2007 um novo instrumento financeiro para a política de vizinhança. Nesse contexto, há que abandonar as práticas actuais do programa *Tacis*, demasiado burocráticas e afastadas das necessidades reais das sociedades dos países em questão. O CESE sugere, por um lado, o apoio a projectos concretos (infra-estruturas, ambiente, educação) e, por outro lado, que se reforce a criação de organizações da sociedade civil independentes e a sua cooperação com os parceiros da UE. Os projectos de cooperação deveriam centrar-se, nomeadamente, no desenvolvimento do espírito empresarial e da inovação, na transparência da vida económica e na luta contra a corrupção, na promoção do diálogo social, na luta contra todas as formas de discriminação, na igualdade entre homens e mulheres, no reforço do poder local, na protecção do ambiente e na valorização do património e da diversidade cultural.

7.1.5. O CESE recomenda que os planos de acção nacional e os projectos da política de vizinhança sejam agrupados e incluídos na revisão anual dos planos de acção. O apoio financeiro poderia então estar ligado a um programa de reforma a médio prazo. A elaboração de relatórios de progresso anuais asseguraria uma maior transparência e o sucesso dos controlos, que deveriam ser também objecto de consulta nestes países e não apenas nas respectivas associações e comités conjuntos com a UE. Uma tal abordagem requer, contudo, que se construa uma relação de confiança e que os objectivos das relações de vizinhança não sejam propostos unilateralmente pela UE.

7.2. *Recomendações para trabalhos posteriores do CESE*

7.2.1. Os diálogos estruturados praticados pelo CESE desde há anos com as organizações parceiras nos países aderentes, com diferentes regiões (ACP, Mercosul) ou bilaterais (China, Índia) têm tido resultados positivos. Este instrumento deveria também ser utilizado nos três países vizinhos orientais sob a forma de comités de ligação. Deste modo, poder-se-ia estabelecer um contacto directo e preparar, a longo prazo, a criação de Comités Consultivos Mistos (CCM) que poderiam ser instituídos em princípio no âmbito dos Acordos de Parceria e Cooperação existentes.

7.2.2. Por forma a colmatar o défice de informação acessível ao público, há que tornar o acesso aos documentos e publicações do CESE disponíveis pela Internet mais próximo, sobretudo dos utilizadores deste meio. As associações ambientais e de protecção do consumidor merecem especial atenção uma vez que tiveram, até ao momento, menor número de possibilidades de se desenvolverem livremente.

7.2.3. Quanto aos conteúdos, para além de visar a criação de organizações mais fortes e com um diálogo social e civil eficaz, o CESE deveria pronunciar-se em particular sobre «O problema da imigração clandestina», sobre o qual já elaborou, em Junho de 2001, importantes propostas ⁽¹⁾.

7.2.4. O estabelecimento de contactos mais estreitos entre o CESE e as organizações da sociedade civil dos países vizinhos orientais é uma tarefa a longo prazo, que será consideravelmente enriquecida pelos novos Estados-Membros com os conhecimentos e contactos que trarão para uma estratégia a nível comunitário. Como ponto de partida, recomenda-se a realização de um colóquio no CESE, à imagem da conferência com os países aderentes, incluindo a participação de representantes da Federação da Rússia, por forma a obter outras sugestões para a organização futura das relações com a UE. Este colóquio deveria realizar-se em Bruxelas, o mais tardar no Outono de 2004.

7.2.5. O CESE e o PE deveriam, sempre que possível, cooperar de forma mais estreita e assegurar o intercâmbio de experiências entre os respectivos comités de ligação.

7.2.6. As próximas acções da Comissão Europeia e do Conselho vão referir-se sobretudo aos planos de acção concretos. O CESE pode dar um contributo importante neste contexto, devendo assim ser envolvido neste processo.

7.2.7. O CESE, enquanto instituição da sociedade civil organizada da UE, deveria exortar as organizações nacionais dos Estados-Membros a estabelecerem contactos com a sociedade civil dos países de que trata este parecer, no intuito de reforçar o desenvolvimento democrático e social.

7.3. *Outras propostas*

7.3.1. A Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), o Conselho da Europa e as Nações Unidas têm desenvolvido um trabalho importante nos países em questão. A UE deveria orientar as suas actividades neste sentido.

7.3.2. Os países vizinhos da Europa alargada irão convergir mais rapidamente para a média comunitária, se puderem beneficiar mais do investimento directo privado, bem como de crédito a longo prazo. Assim, estes países devem ter acesso directo aos Fundos do Banco Europeu do Investimento (BEI), devendo reforçar-se as possibilidades do Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento da Europa (BERD).

7.3.3. A UE deve ser um contrapeso forte em relação ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e ao Banco Mundial, abrindo vias para reformas sociais equilibradas, em particular no domínio das reformas dos sistemas de segurança social. Em contrapartida, o Banco Mundial e o FMI devem comprometer-se da mesma forma a reforçarem as organizações dos parceiros sociais e da sociedade civil, o que deve ser feito em estreita cooperação com o CESE, com as outras instituições comunitárias e com a Organização Internacional do Trabalho.

⁽¹⁾ JO C 260 de 17.9.2001, p. 104.

8. O papel da Federação da Rússia

8.1. O futuro de países como a Bielorrússia, a Ucrânia e a Moldávia está, em certa medida, condicionado pela sua relação com a Federação Russa. Por esta razão, mas também por considerações fundamentais que se prendem com a importância da Federação da Rússia, a UE tem todo o interesse em estabelecer uma estreita cooperação com este país e em continuar a aprofundar as relações. O CESE deverá considerar também este aspecto nos seus trabalhos e reforçar os contactos com as organizações da Federação da Rússia.

8.2. Com base no Acordo de Parceria e Cooperação revisto e na «estratégia comum» da UE e dos seus Estados-Membros para com a Federação da Rússia, o CESE deveria também pronunciar-se sobre esta questão em parecer separado. Para além de ter por objectivo promover a questão da cooperação ao nível da sociedade civil e criar um entendimento mútuo mais profundo, deveria também apoiar o desenvolvimento democrático e os processos de reforma na Rússia que podem resultar na integração deste país na OMC. O colóquio para o Outono de 2004, proposto no ponto 7.2.4, inclui obviamente a participação da Federação da Rússia e poderia ser o ponto de partida para contactos futuros. A realização de uma Mesa Redonda como já existe, por exemplo, com a Índia seria uma possível plataforma de trabalho para encontros futuros e para uma perenização das relações entre a UE e este país.

Bruxelas, 11 de Dezembro de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que prorroga, até 31 de Dezembro de 2005, a aplicação do Regulamento (CE) n.º 2501/2001, relativo à aplicação de um sistema de preferências pautais generalizadas durante o período compreendido entre 1 de Janeiro de 2002 e 31 de Dezembro de 2004, e altera o referido regulamento»

(COM(2003) 634 final — 2003/0259 (ACC))

(2004/C 80/35)

Em 13 de Novembro de 2003, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

O Comité Económico e Social Europeu deliberou nomear A. Pezzini relator-geral do parecer.

Na 404.ª reunião plenária de 10 e 11 de Dezembro de 2003 (sessão de 10 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu aprovou, por 78 votos a favor e 2 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. Nas últimas décadas, a UE tem vindo sistematicamente a adaptar e a actualizar, em função das mudanças ocorridas, a sua política de concessão de preferências comerciais aos países em desenvolvimento. A última grande revisão do sistema de preferências pautais generalizadas (SPG) entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1995, com um período de vigência de dez anos. Tal significa que o sistema expira em 31 de Dezembro de 2004, sendo portanto necessário proceder a mais uma revisão.

1.2. Inicialmente, a Comissão tencionava publicar um documento em Setembro de 2003 e nele incluir as suas propostas relativas ao novo regime, que deveria entrar em vigor em 1 de Janeiro de 2005. Posteriormente, decidiu adiar a introdução do novo sistema por um ano e apresentar uma proposta de regime provisório para o período em questão, regime esse que retomaria as orientações existentes com algumas alterações relativamente pouco significativas e de natureza essencialmente técnica. Prevê-se agora que o período de dez anos para o novo regime se inicie em 1 de Janeiro de 2006.

1.2.1. A decisão de adiar a introdução das alterações fundamentais ao sistema deveu-se, entre outros motivos, ao desejo de aguardar os resultados da Conferência da OMC, realizada em Doha, e ao desejo de não influir nos resultados destas negociações. Acresce ainda um outro factor, nomeadamente as queixas contra a UE apresentadas pela Índia na OMC. Considera-se que estas queixas, na medida em que têm a ver directamente com o regime «droga», teriam um impacto em todo o regime específico de incentivo.

2. As propostas da Comissão

2.1. As propostas da Comissão para o período de transição introduzem duas alterações ao actual regime, continuando porém a ser compatíveis com as orientações de 1994. A principal modificação proposta diz respeito ao ajustamento anual da oferta através do recurso à graduação. A graduação existe desde 1996, embora nunca tenha sido aplicada numa base anual. A Comissão entende que, a fim de evitar um impacto negativo nos

países com fracos volumes comerciais do SPG, é preferível concentrar o mecanismo de graduação nos maiores beneficiários e excluir os países mais pequenos. Por conseguinte, propõe que a graduação não se aplique aos países beneficiários cujas importações na Comunidade, durante pelo menos um dos anos de referência, representem menos de 1 % do total das importações comunitárias dos produtos abrangidos pelo sistema de preferências comunitário. Do mesmo modo, são restabelecidas as preferências pautais que tinham sido suprimidas, conforme indicado na coluna D do Anexo I do Regulamento (CEE) n.º 2658/87.

2.1.1. É igualmente proposto abandonar a publicação anual no Jornal Oficial de um parecer relativo à graduação anual em preparação, pelo facto de gerar incerteza e confusão.

2.2. A segunda modificação diz respeito às condições de concessão do regime especial de incentivo à protecção dos direitos dos trabalhadores. A Comissão considera que este regime deve ser reforçado na sua dimensão de incentivo à integração progressiva das normas constantes da declaração da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Assim, propõe que o texto do n.º 2 do artigo 14.º seja alterado como segue:

«2. O regime especial de incentivo à protecção dos direitos dos trabalhadores pode ser concedido a um país:

- (a) cuja legislação nacional incorpore o conteúdo material das normas definidas nas Convenções da OIT n.ºs 29 e 105, relativas à eliminação do trabalho forçado, n.ºs 87 e 98, relativas à liberdade de associação e ao direito à negociação colectiva, n.ºs 100 e 111, relativas à não discriminação em matéria de emprego e profissão, e n.ºs 138 e 182, relativas à abolição efectiva do trabalho infantil, e que aplique efectivamente essa legislação, ou
- (b) que esteja empenhado de modo significativo e progressivo num processo de incorporação e aplicação do conteúdo material destas normas».

2.3. A avaliação do regime «droga», prevista inicialmente para 2004, foi adiada para o novo último ano de aplicação do regime, ou seja, 2005.

3. Observações

3.1. O CESE concorda com a lógica subjacente à decisão da Comissão de adiar a introdução do novo regime definitivo SPG e de prorrogar a aplicação do actual regime, no mínimo, até 31 de Dezembro de 2005.

3.2. O CESE aprova a exclusão do processo de graduação dos países cujas importações na Comunidade representem menos de 1 % do total das importações comunitárias dos produtos abrangidos pelo sistema de preferências comunitário, pelo facto de esta medida constituir um regresso aos princípios básicos da graduação, tal como definidos nas orientações de 1994. O CESE regista com agrado que este novo mecanismo não exclui a questão de saber se serão necessárias novas alterações no âmbito do novo regime SPG, que deverá entrar em vigor em 2006.

3.2.1. O CESE partilha a opinião de que se deve desistir de publicar no Jornal Oficial um parecer relativo à graduação

anual em preparação, uma vez que não há qualquer utilidade nisso.

3.3. O CESE regozija-se com a intenção da Comissão de reforçar o regime especial de incentivo à protecção dos direitos dos trabalhadores, manifestando assim o seu apoio a esta alteração.

3.4. O CESE nota que a avaliação do regime especial «droga» deve ser adiado para o novo último ano de aplicação do actual regime e aceita a lógica desta proposta.

3.5. O CESE espera que, de futuro, a aplicação do regime especial de incentivo do SPG à protecção do ambiente, do consumidor, do clima e dos animais seja mais eficaz e intensiva.

3.6. A pedido do Membro da Comissão, Pascal Lamy, o CESE está a elaborar um parecer exploratório sobre o SPG, no âmbito do qual abordará a introdução de um novo sistema definitivo.

Bruxelas, 10 de Dezembro de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «O papel da sociedade civil no âmbito da nova estratégia para os Balcãs Ocidentais»

(2004/C 80/36)

No contexto das actividades da presidência italiana, o representante permanente da Itália junto da União Europeia solicitou, por carta de 8 de Abril de 2003, ao Comité Económico e Social Europeu um parecer sobre o tema «O papel da sociedade civil no âmbito da nova estratégia para os Balcãs Ocidentais».

A Secção Especializada de Relações Externas, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer com base no relatório introdutório do relator R. Confalonieri, em 21 de Novembro de 2003.

Na 404.^a reunião plenária de 10 e 11 de Dezembro de 2003 (sessão de 10 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 110 votos a favor e 1 abstenção o seguinte parecer.

1. Contexto

1.1. O presente documento tem origem nos «Pedidos de pareceres exploratórios para a Presidência italiana» e, neste caso concreto, de um parecer exploratório sobre o papel da sociedade civil no âmbito da nova política europeia para os Balcãs Ocidentais, elaborado com o objectivo de determinar de que modo a sociedade civil poderá contribuir para a realização da Agenda de Salónica para os países da zona e a União Europeia ⁽¹⁾.

1.2. Nesta reflexão faz-se referência à comunicação da Comissão Europeia de 21 de Maio de 2003 intitulada «Os Balcãs Ocidentais e a integração europeia» ⁽²⁾ e sublinha-se a continuidade do empenho do CESE em apoiar a criação e a organização de associações e de órgãos representativos da sociedade civil e das organizações não governamentais, que são os elementos fundamentais para o desenvolvimento da democracia ⁽³⁾, ao nível regional, nacional e europeu.

2. Introdução

2.1. O papel da sociedade civil organizada (SCO) no âmbito da nova estratégia para os Balcãs Ocidentais é procurar

garantir, no percurso complexo e articulado de coesão e integração dos cinco países na UE, a consecução de objectivos de progresso social ⁽⁴⁾ concretos e essenciais para os Balcãs e para toda a Europa.

2.2. A Agenda de Salónica ⁽⁵⁾ indica as áreas de intervenção fundamentais em que se deve aferir o empenhamento dos governos: o apoio à construção de instituições democráticas, o desenvolvimento económico, a luta contra a criminalidade organizada e a corrupção, a integração regional e a cooperação política, ao nível regional e comunitário.

2.3. A proposta da Comissão Europeia, apresentada e ratificada na Cimeira de Salónica ⁽⁶⁾, desenha a estratégia destinada a reforçar o processo de associação e de estabilização (PAE) e a preparar o terreno para os acordos de pré-adesão com os países dos Balcãs, através de mecanismos que se revelaram eficazes nos outros países candidatos. A inovação política de Salónica consiste no enriquecimento do programa de cooperação através de parcerias para a integração europeia ⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ Os países dos Balcãs Ocidentais são a Albânia, a Bósnia-Herzegovina, a Croácia, a ex-República Jugoslava da Macedónia, a Sérvia, Montenegro. Faz também parte desta zona a região do Kosovo.

⁽²⁾ Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — Os Balcãs Ocidentais e a Integração Europeia — COM(2003) 285 final.

⁽³⁾ Para o contexto da Europa Central e do Sudeste, ver o parecer do CESE sobre «As consequências económicas e sociais do alargamento para os países candidatos» in JO C 85 de 8.4.2003, p. 65 e o parecer do CESE sobre o tema «Promover a participação das organizações da sociedade civil do Sueste Europeu — Experiências do passado e desafios do futuro» in JO C 208 de 3.9.2003, p. 82.

⁽⁴⁾ Sobre o conceito de progresso social, consultar na Declaração de Copenhaga os compromissos 1-4. C. Turi, «Comunità internazionale e sviluppo sociale»: tendenze recenti; in *La Comunità internazionale*, Trimestrale SIOI, vol. LVI, n. 1, 2001, pagg. 53-74, Editoriale scientifica, Napoli, 2001.

⁽⁵⁾ «Agenda de Salónica para os Balcãs Ocidentais: em direcção a uma integração europeia», Conselho de Assuntos Gerais e Relações Externas de 16 de Junho de 2003.

⁽⁶⁾ Cimeira Balcãs Ocidentais-UE, Declaração de Tessalónica — Direcção-Geral de Relações Externas, 21 de Junho de 2003.

⁽⁷⁾ Pode afirmar-se que as políticas de apoio em relação aos Balcãs se concentram nos objectivos de coesão, que vão mais longe do que a estratégia da reconstrução, tal como sugere o documento da presidência grega «Documento de Trabalho: Prioridades da Presidência Grega para os Balcãs Ocidentais» de Janeiro de 2003.

2.4. Neste novo quadro de relações e de cooperação entre a UE e os Balcãs Ocidentais, a SCO poderá ter um papel:

- na inovação das leis e das instituições em prol de uma democracia participativa, do diálogo social e civil e de uma melhor governação,
- na estabilização e na criação de contextos socioeconómicos e produtivos sãos e inovadores,
- na construção de novos horizontes socioculturais que permitam a difusão e a consolidação da plena legalidade, da convivência cívica e do diálogo intercultural, do pluralismo político e de uma compreensão da Europa também a partir dos Balcãs.

2.5. A Agenda de Salónica reflecte o modo como a Europa assimilou a experiência adquirida com os países da Europa Central e Oriental (PECO) e a intenção da UE em valorizar alguns ensinamentos importantes extraídos desta mesma experiência. São possíveis muitos avanços no processo de implantação de sistemas democráticos e da economia de mercado, mas um modelo democrático de governo não é por si só um garante da democracia. Também é necessário dispor de uma rede complexa de instituições e de processos formais e informais. Grande parte das instituições democráticas dos países a que se dirige esta nossa reflexão são ainda imaturas e denotam tendências que podem ser consideradas antidemocráticas, por exemplo, a de centralizar a informação e os processos de decisão. Tudo isto só serve para acentuar a importância da cooperação na instauração da democracia, na sensibilização para os problemas sociais e no lançamento de iniciativas sociais e económicas ao nível local ⁽¹⁾.

2.6. Ao fazer esta afirmação não pretendemos apenas chamar a atenção para os problemas e os riscos susceptíveis de provocar o pessimismo e o derrotismo, mas também, e sobretudo, contextualizar com um espírito crítico as oportunidades existentes e os pontos fortes que é preciso valorizar para reforçar o papel da SCO nos Balcãs Ocidentais.

2.7. Neste caso concreto, o CESE está em condições de comparar as «possibilidades, limitações, perspectivas» do diálogo social nos países do Sudeste Europeu graças à sua experiência em 2002/2003 no âmbito do projecto *Phare* intitulado «Promover a cultura e a prática do diálogo social e a participação da sociedade civil e das suas redes nas regiões do Sudeste da Europa», patrocinado pela Fundação Europeia para a Formação (FEF). Esta mesma experiência ensina antes de mais como o contacto directo e o conhecimento recíproco são

a base inamovível da concepção de estratégias de intervenção realistas e consonantes com as verdadeiras necessidades dos interlocutores ⁽²⁾.

2.8. No cenário actual do Sudeste da Europa, a UE tem diante de si duas questões cruciais: como definir referências unívocas para a edificação do Estado social e da governação com base nos valores partilhados pelos países europeus e como promover os princípios e os valores consolidados na Europa para fazer face ao desafio do alargamento e aos riscos que a globalização comporta para os sistemas económicos e produtivos, os mercados de trabalho e, por conseguinte, para a qualidade de vida nos Estados-Membros e nos países candidatos e nas regiões adjacentes da Europa ⁽³⁾.

2.9. O presente parecer começa por versar na sua argumentação três aspectos primordiais do papel da SCO, ou seja, a importância política, institucional e cultural da sociedade civil face ao variado leque das suas componentes, enunciando depois certas características actuais da SCO dos países dos Balcãs Ocidentais. Propõe, em seguida, uma leitura da Agenda de Salónica na óptica do papel da sociedade civil. E, por último, considera algumas pistas que merecem ser exploradas para reforçar a SCO numa perspectiva regional, nacional e europeia.

3. Aspectos globais do papel da sociedade civil organizada

3.1. O papel da SCO, uma entidade complexa e heterogénea, é fundamental na situação actual para fazer avançar o processo de estabilização e de associação e escorar a nova estratégia de Salónica em que estão empenhados os Balcãs Ocidentais e a União Europeia.

3.2. Só uma participação activa da SCO tornará o significado dos programas de desenvolvimento, de coesão e de integração na UE perceptível para os seus verdadeiros destinatários finais: os cidadãos europeus e aqueles que aspiram a sê-lo.

⁽¹⁾ «La realtà della cooperazione, 1997/1998. L'aiuto allo sviluppo nel rapporto annuale delle ONG internazionali.» Sessione Assistenza occidentale ai Paesi ex comunisti in Europa centrale ed orientale, pagg. 212-220. A cura di Movimondo e Manitesse, Rosemberg e Sellier, Torino, 1998.

⁽²⁾ O estudo comparativo autor Darko Marinkovic está disponível na FEF. As considerações finais do projecto, bem como as suas conclusões e recomendações foram ratificadas pelos parceiros sociais do Sudeste da Europa, em 3-5 de Março em Zagrebe.

⁽³⁾ Trata-se aqui de problemas muito complexos também do ponto de vista do sistema jurídico da UE. A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia representa um dos avanços mais significativos no processo de integração na UE. A importância deste documento reside no objectivo que se propõe realizar, ou seja, sancionar de forma clara e inequívoca os direitos políticos, civis, económicos e sociais dos «cidadãos europeus». Para uma análise comparativa deste documento com a Carta Social Europeia e o Código Europeu de Segurança Social, consultar: S. Bertozzi, «I diritti socioeconomici dei cittadini nell'Europa del XXI secolo», in *La Comunità internazionale*, vol. LVII, n. 2, 2002, trimestrale della SIOI, Editoriale scientifica, Napoli, 2003, pagg. 233-244.

3.3. Os cidadãos só sentirão afinidade com os programas internacionais, se o empenho dos governos e das instituições públicas for total, transparente e responsável. O desenvolvimento da democracia participativa e dos contextos sociais e económicos é um problema muito mais político do que técnico.

3.4. A relevância em conferir um papel activo à SOC pode exprimir-se em termos:

- sociopolíticos e institucionais, visto a SCO ser a condição *sine qua non* para a instauração do diálogo social e civil e da democracia participativa;
- socioeconómicos, visto a SCO ser a variável fundamental do crescimento económico em consonância com o desenvolvimento humano das comunidades locais;
- socioculturais, visto a SCO ser o catalisador e a incubadora de novas perspectivas culturais e de intervenção, abertas ao pluralismo em todas as suas expressões sociais e consonantes com os princípios da União Europeia e da cooperação internacional: o diálogo civil; o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, a busca da paz e de mais democracia e o desenvolvimento sustentável.

3.5. A sociedade civil manifesta-se em cada um destes aspectos globais e deve ser, por isso, vista como um complexo de componentes diversas. Com efeito, a SCO deverá ser entendida como um conjunto heterogéneo de ⁽¹⁾:

- organizações de trabalhadores e de empregadores;
- organizações representativas de outros interesses económicos e sociais, entre as quais as associações sectoriais, empresariais, industriais, profissionais, do terceiro sector, etc.;
- organizações não governamentais (ONG) que reúnem pessoas em torno de causas comuns, tais como as associações ambientalistas, as organizações de assistência e de socorros mútuos, de consumidores, de defesa dos direitos humanos, culturais, de educação e de formação;
- organizações ditas «de base» que oferecem a certos grupos de cidadãos (mulheres, jovens, famílias, idosos) a oportunidade de participarem na vida das comunidades locais;
- associações de inspiração religiosa.

3.6. Sendo assim, a sociedade civil organizada incorpora tudo aquilo que subsiste entre o indivíduo e o Estado. A identidade social e cultural de cada uma das componentes da sociedade civil está associada ao seu modo de funcionamento, mas tal não significa uma simplificação dos papéis realmente desempenhados e das responsabilidades assumidas.

3.7. Uma visão ampla do diálogo social pode abraçar todas estas componentes e dar origem a um conceito de diálogo social pluralista e multilateral. Porém, na realidade, nos países em causa a prática do diálogo social circunscreve-se a uma troca de opiniões — aliás nem sempre reconhecida — entre as autoridades governamentais e as organizações representativas do mundo laboral, ou seja, as organizações sindicais e as organizações patronais.

3.8. Logo aqui neste nível de diálogo social e de consulta tripartida surge o problema da independência efectiva dos parceiros sociais e económicos do governo e do aparelho do Estado, bem como dos interesses financeiros alheios à causa do diálogo social.

3.9. As organizações sindicais podem gabar-se de uma tradição mais consolidada no diálogo social, sempre no contexto heterogéneo dos cinco países balcânicos, sobretudo mas não exclusivamente nos contactos com as autoridades governamentais e no âmbito de grandes empresas estatais, ao passo que as organizações patronais só agora entram na cena socioeconómica e estão sobretudo incrustadas no tecido das pequenas e médias empresas. As câmaras do comércio e da indústria, quando existem e têm um papel activo, preenchem as funções das organizações de empregadores mas encontram-se imersas em dificuldades jurídicas e institucionais para afirmarem a sua independência, autonomia e representação de interesses ⁽²⁾. Os conselhos económicos e sociais dos Balcãs Ocidentais são também eles uma novidade, surgida no prolongamento do Pacto de Estabilidade e do Processo de Estabilização e de Associação e em sintonia com as recomendações da OIT ⁽³⁾.

3.10. No que se refere às componentes da SCO para além dos protagonistas do mundo laboral e das relações industriais, pode dizer-se que a situação dos Balcãs Ocidentais é bastante complexa e de difícil análise. Na realidade, estamos perante um tecido de sociedade civil muito rico que é fruto de um decénio de cooperação internacional na defesa dos direitos humanos e dos grupos sociais mais desfavorecidos, mas também e paralelamente, de intervenções técnicas em apoio da sociedade civil e das comunidades locais (inúmeras iniciativas no âmbito do desenvolvimento das capacidades, da delegação de poderes, da transparência, da atribuição de novas competências, da formação para a sustentabilidade, etc.).

⁽¹⁾ Para uma síntese dos critérios relativos à organização da sociedade civil recomendados pelo CESE às autoridades competentes, consultar o seu parecer in JO C 208 de 3.9.2003, p. 82. As definições utilizadas no presente parecer exploratório são também coerentes com as adoptadas pelo PNUD e pela FEF.

⁽²⁾ D. Marinkovic, «Social dialogue in Southeast European countries», in: *Collection/textbook for Trade Union education*, publicações em linha a cargo de Dragan Djuric, Junho de 2003, p. 15-18.

⁽³⁾ Para uma análise comparativa do diálogo social nos diversos contextos nacionais, consultar o estudo publicado pela EFE, em Julho de 2002, Belgrado.

3.11. Esta realidade da sociedade civil coincide quase totalmente com as ONG que operam ao nível local. Importa, todavia, realçar que estas organizações independentes não são o resultado de movimentos sociais radicados no território nem têm capacidade para identificar as necessidades locais nem para encontrar com autonomia as respostas mais adequadas. Muitas ONG prestam serviços sociais mas são dependentes em grande medida dos grandes dadores internacionais (as instituições financeiras internacionais (IFI), as agências das Nações Unidas e as grandes ONG internacionais que delas emanam) e tendem a concorrer entre si no mercado privado de assistência social. Trata-se por assim dizer de um sistema de prestação de serviços que procura subsistir no terreno ⁽¹⁾.

3.12. O verdadeiro desafio para as comunidades locais consiste, portanto, em lograr transferir as competências e as capacidades de serviços das ONG activas em diversas áreas para instituições e organizações sociais autónomas, criando e consolidando a independência da sua sociedade civil organizada.

3.13. Para sintetizar a situação actual da SCO nos Balcãs Ocidentais, teremos de regressar ao processo de transição comum aos vários países: uma transição não só posterior a um sistema comunista como a um período de guerra durante o qual tiveram de construir estruturas que antes não existiam e reconstruir as que foram violentamente destruídas pela guerra, pelo ódio e pelo crime.

3.14. A sociedade civil organizada é, em si, o exemplo mais marcante de tudo isto. Os cinco países terão de recuperar a não existência de uma sociedade civil independente e autónoma do Estado e a falta de direitos políticos, sociais e económicos e de direitos humanos que caracterizam os regimes totalitários. Tudo isto enquanto o processo de transição económica põe em evidência os custos sociais dele decorrentes e a emancipação do etnocentrismo nacional e das lógicas de pertença étnica que dominam o tecido social e a vida quotidiana das comunidades locais ainda só está a dar os primeiros passos.

3.15. Pode-se dizer, em suma, que existem actualmente quatro factores sinérgicos com impacto na situação da SCO dos Balcãs Ocidentais e no reforço do seu papel na democratização política e social da região:

- a capacidade autónoma de renovação e de afirmação dos parceiros sociais e económicos no contexto das reformas realizadas pelos vários países durante o processo de transição;

- os desenvolvimentos induzidos pelos contactos particularmente intensos com as políticas comunitárias (incluindo as recomendações da OIT e dos conselhos económicos e sociais);
- as tendências com origem nas experiências concretas de cooperação internacional, na capacidade autónoma de renovação e na afirmação de todas as outras componentes da sociedade civil para além dos parceiros sociais e económicos;
- a capacidade dos governos e das instituições do Estado não só de reagir a solicitações tão diversas, mas também de realizar concretamente reformas institucionais, económicas e sociais, capazes de resolver os problemas e de responder às expectativas das comunidades locais.

4. Sociedade civil organizada, democracia e desenvolvimento institucional

4.1. Pode definir-se governação social como o conjunto de modalidades que regem a participação da sociedade civil nos processos de decisão fundamentais ⁽²⁾ para a vida de um país.

4.2. Ora, a relevância e a eficácia da participação social nos processos políticos de decisão não dependem unicamente da existência de uma SCO dinâmica, devidamente estruturada e regida por um quadro legislativo adequado que regule as competências e as áreas de intervenção, mas também e essencialmente

- do nível de descentralização administrativa e política ao nível local;
- da paz, ou melhor, da ausência de conflitos;
- do respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais por parte dos governos e por parte dos demais intervenientes nas parcerias internacionais (que podem ser, no âmbito dos programas de cooperação, as ONG estrangeiras ou locais que actuam por mandato de organismos ou agências internacionais).

4.3. Com esta síntese desejamos realçar dois aspectos críticos, relevados por vários observadores, que dizem respeito à situação actual do diálogo e da participação social nos países dos Balcãs Ocidentais e à perspectiva de uma melhoria estratégica com vista a ganhar a sua adesão para as políticas comunitárias.

⁽¹⁾ Para uma informação actualizada sobre este tema consultar a sessão «Sociedade civil» do Observatório dos Balcãs. Sítio de informação independente, especialmente o estudo intitulado «O papel das ONG e da sociedade civil na integração europeia» de Claudio Bazzochi, Janeiro de 2002.

⁽²⁾ Esta definição foi retirada do *Human development report — Albania 2002. Challenges of Local governance and Regional development*, elaborado pelo HDPC — *Human development promotion center* de Tirana, a pedido do PNUD — Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento — Sessão n.º 5 «Democratic governance framework», p. A1.

4.4. O primeiro aspecto crítico prende-se com a atitude dos governos e das instituições do Estado perante a SCO e as suas componentes. «Esta questão foi considerada como o principal obstáculo ao diálogo social e civil. Poucos foram os casos em que as autoridades se mostraram dispostas a associar as organizações da sociedade civil a verdadeiras consultas ou reconheceram a necessidade de fazê-lo. Nalguns casos, é necessária uma base jurídica mais adequada para as organizações da sociedade civil.»⁽¹⁾.

4.5. É imperioso que todos os governos e todas as instituições estatais dos países dos Balcãs Ocidentais abandonem completamente esta atitude em prol de uma nova tomada de consciência sob os auspícios da UE. O papel da SCO na vida democrática não deve ser percebido como uma antítese ideológica nem como um sucedâneo operacional das instituições e administrações públicas, mas deve ser complementar e exercido em sinergia mediante modalidades privilegiadas de consulta e negociação entre as partes, a título de representação dos interesses colectivos, das competências específicas, sectoriais ou ligadas a áreas de intervenção específicas, e graças ao conhecimento directo das necessidades dos indivíduos e dos grupos sociais.

4.6. A autonomia e a independência da SCO dos governos e dos poderes públicos é um princípio essencial da democracia, mas é também um valor que carece de um substrato material e imaterial. Para a SCO, a possibilidade de crescer e de existir integralmente é sobretudo tributária de um círculo virtuoso entre política económica, política fiscal e política social, em todos os níveis de direcção e de execução, e de um debate político aberto.

4.7. O segundo aspecto crítico reside na desconfiança recíproca entre os principais representantes do mundo laboral e das relações industriais, mais exactamente, entre os actores do diálogo social em curso actualmente nos países dos Balcãs Ocidentais⁽²⁾.

4.8. Este aspecto está associado ao problema mais geral da ausência de um único modelo de Estado social e de preceitos e normas unívocos para a realização do diálogo social. O efeito mais patente, aos olhos da opinião pública e de acordo com a experiência colectiva, advém da coexistência de várias interpretações políticas e práticas operacionais das quais as diversas componentes da SCO são portadoras.

4.9. O CESE já se pronunciou, aliás, sobre a necessidade premente de dedicar mais atenção a estes aspectos críticos promovendo a coordenação das orientações comunitárias e apoiando a concepção e o desenvolvimento de sistemas sociais coerentes com princípios unívocos e conformes com as necessidades reais de cada país⁽³⁾.

4.10. Em termos mais gerais, é imprescindível que, para sensibilizar e persuadir os cidadãos, se fale mais abertamente e com imparcialidade dos custos sociais da transição, não só nos países dos Balcãs Ocidentais mas também na União Europeia.

4.11. Também aqui a sociedade civil, e sobretudo as componentes que apoiam o direito à informação e promovem os contactos com os meios de comunicação social, é a pedra angular do processo.

5. Sociedade civil organizada, crescimento económico e desenvolvimento humano

5.1. A acepção mais moderna e disseminada de desenvolvimento é a que vê nele um processo global de natureza económica, social, cultural e política cujo propósito é a melhoria contínua do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base na participação activa, livre e substantiva neste processo e a repartição equitativa dos benefícios dele derivados⁽⁴⁾.

5.2. O desenvolvimento enquanto direito humano precisa da sociedade civil e do diálogo social e assenta no seu funcionamento global que abarca não só as componentes que representam o mundo laboral e as relações industriais, mas também todas as outras. Para ilustrar o valor da SCO para o desenvolvimento, referir-nos-emos mais adiante àquilo que a PNUD designa por «medidas a favor do desenvolvimento humano da sociedade».

5.3. O crescimento económico, que é um factor essencial do desenvolvimento humano, apenas poderá estimulá-lo se o aumento do rendimento privado for equitativo e o crescimento económico confluir em investimentos públicos no desenvolvimento humano, nas escolas, nos serviços de saúde e de base e nos serviços sociais. O desenvolvimento humano depende, além disso, do trabalho «não remunerado» de homens e mulheres quer na família quer na comunidade, que prestam assistência ou realizam tarefas com valor e interesse comuns, em prol do ambiente e do património cultural e natural⁽⁵⁾.

5.4. A SCO constitui, como entidade activa, o índice de contextos socioeconómicos e políticos são, propensos à inovação, à mudança, ao espírito empresarial, à internacionalização. Os programas de desenvolvimento, de coesão e de integração entre a UE e os Balcãs Ocidentais deverão procurar reflectir tudo isto.

⁽¹⁾ Parecer do CESE in JO C 208 de 3.9.2003, p. 82.

⁽²⁾ D. Marinkovic, *opera citata*, p. 11-18.

⁽³⁾ Ver o parecer do CESE in JO C 85 de 8.4.2003, p. 65.

⁽⁴⁾ Ver Declaração de Copenhaga e mais exactamente o preâmbulo da declaração sobre o direito ao desenvolvimento que afirma a indivisibilidade e a independência dos vários aspectos do processo de desenvolvimento. Para uma reflexão mais aprofundada, ver C. Turi, *opera citata*, p. 61.

⁽⁵⁾ PNUD, *Décimo Relatório sobre o desenvolvimento humano. A globalização com rosto humano*, Rosemberg e Sellier, 1999, p. 61.

6. Sociedade civil organizada, pluralismo cultural e cooperação internacional

6.1. As gigantescas mutações socioculturais por que passaram nos últimos anos os países dos Balcãs não podem ser unicamente expressas em termos de transição para a economia de mercado e para uma ordem social e política pluralista e liberal. A população dos Balcãs Ocidentais tem estado intensamente exposta:

- ao risco de instabilidade política e social;
- à pobreza;
- ao abuso da legalidade e dos direitos fundamentais;
- à brutalidade da criminalidade organizada;
- ao profundo desequilíbrio demográfico causado pela deslocação dramática e forçada de comunidades inteiras gerada por conflitos, pela urbanização descontrolada e pela emigração em massa de mão-de-obra;
- à exacerbação das diferenças «étnicas» ou à manipulação criminosa de evidências históricas e culturais como as diversas línguas, religiões, tradições e os diversos valores, imaginários e modos de vida.

6.2. O património do passado e do presente tem sido desvirtuado e moldado para fins políticos e materiais ignóbeis, segundo lógicas de conflito, de prepotência, de violência generalizada e, por último, de negação da convivência civil e do respeito pela diversidade cultural. Os investimentos a realizar em recursos e competências, imprescindíveis para reparar os danos provocados por estes fenómenos não podem ser inferiores aos previstos para o desenvolvimento e a liberalização económica e institucional dos Balcãs Ocidentais.

6.3. Tal não significa que não tenha havido, apesar das grandes disparidades entre os vários territórios, progressos notáveis na estabilidade das instituições locais e no crescimento económico. Mas ainda há muito por fazer pela população civil dos Balcãs Ocidentais no seu conjunto, com o devido respeito pela diversidade dos valores culturais e das tradições locais, e pela salvaguarda da vida democrática e do Estado de Direito em toda a região. Por aqui se vê como uma situação excepcional específica pode ameaçar seriamente o equilíbrio de uma região inteira.

6.4. Estas mudanças não podem, ainda menos do que quaisquer outras, ser impostas de cima para baixo, mas sim germinar dentro da própria população com base na sua vida quotidiana. Toda a região dos Balcãs é hoje percorrida pela ideia de uma nova sociedade civil, assente na promoção e na defesa dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, na capacidade de reconstruir o diálogo civil e na participação

social, na convicção de que apenas assim será possível resolver os problemas locais que ultrapassam lógicas de pertença étnica. Nota-se como esta ideia está presente até mesmo nas iniciativas de muitas ONG empenhadas em acções de solidariedade, fundadas no voluntariado internacional laico ou religioso, nas intervenções a favor das comunidades e das instituições locais e, mais particularmente, na defesa dos direitos dos cidadãos mais carenciados, dos menores e das mulheres.

6.5. A experiência, os conhecimentos, a capacidade operacional quer directa quer de mediação cultural, revelados por estas componentes da SCO, devem sair da emergência e do isolamento a que estão votadas e ser institucionalizadas e colocadas ao serviço da vida social e democrática das comunidades locais. Convém voltar a sublinhar a importância de processos adequados de descentralização política ⁽¹⁾ para o exercício da democracia a partir da base.

7. A importância de valorizar as experiências da cooperação internacional em prol da sociedade civil e das comunidades locais

7.1. A Agenda de Salónica aborda numa óptica transversal uma questão crucial: a relação entre as ajudas internacionais, os recursos locais e as abordagens culturais.

7.2. Nos Balcãs Ocidentais é necessário restaurar uma relação virtuosa entre os cidadãos e a administração pública, entre os indivíduos e a comunidade, entre os cidadãos e o território, para que os países da região possam prescindir da assistência humanitária sistemática e deixem de ficar passivamente à espera dos investimentos estrangeiros.

7.3. O papel da SCO encontra-se exactamente no núcleo desta questão fundamental.

7.4. Em contraposição com os pontos fracos e a vulnerabilidade da SCO que procuramos analisar no ponto 3, também existem pontos fortes e oportunidades trazidos à luz por dez anos de cooperação internacional em prol das organizações da sociedade civil e das comunidades locais dos Balcãs Ocidentais ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Tal diz respeito ao nível territorial do governo e às administrações locais.

⁽²⁾ Para informação: *Guida ai Paesi dell'Europa centrale, orientale e balcanica*. Anuário político-económico, a cargo do CeSPI, Il Mulino, Bolonha; C. Bazzocchi, «Il ruolo di ONG e società civile nell'integrazione europea»: <http://auth.unimondo.org>, de 7.2.2002.

7.5. Trata-se, em suma, de competências e de boas práticas destinadas a consolidar os processos de democratização a partir da base, a assegurar um desenvolvimento económico baseado nos recursos locais disponíveis e no emprego activo de recursos externos, bem como a valorizar o capital social e humano em toda a sua diversidade.

7.6. Detenhamo-nos brevemente num caso interessante, o das agências da democracia local (ADL) para o Sudeste da Europa, e nas suas formas de intervenção propiciadoras da vida democrática das comunidades locais.

7.7. As ADL, das quais estão actualmente activas onze, nasceram de uma organização instituída em Estrasburgo em 1993, com o aval do Conselho da Europa, e mais especificamente do Congresso dos Poderes Locais e Regionais. Todas as ADL são chamadas a trabalhar em rede para reforçar o processo de estabilização e de desenvolvimento regional, no âmbito do Pacto de Estabilidade. Asseguram a promoção de programas de cooperação descentralizada através do estabelecimento de parcerias entre autarquias locais europeias e balcânicas, ONG e outras organizações da sociedade civil⁽¹⁾.

7.8. Para além desta experiência de cooperação descentralizada, é obviamente impossível descrever todas as modalidades de cooperação internacional nos Balcãs geridas por organizações da sociedade civil, mas podemos asseverar que as intervenções da SCO se inscrevem em domínios cada vez mais precisos e específicos, tais como:

- o reforço das instituições,
- o desenvolvimento local,
- a formação e a emancipação do capital humano e social, tendo em conta a igualdade de oportunidades,
- a paz e a convivência cívica, o diálogo intercultural e a valorização das diferenças culturais,
- a imigração e a mobilidade dos cidadãos, bem como os problemas específicos dos refugiados, dos deportados e dos deslocados.

7.9. Todo este processo se insere numa perspectiva de cooperação horizontal entre os diversos países da região e de cooperação vertical com a Europa.

7.10. Devidamente apoiada e valorizada pelas instituições nacionais e internacionais, a cooperação da sociedade civil e das instituições locais poderá desempenhar um papel estratégico e relevante na Agenda de Salónica mais ampla e mais sistemática. Trata-se de uma cooperação que se alimenta

principalmente do diálogo contínuo e da activação de mecanismos capazes de articular em rede as organizações representativas da SCO, que estão em contacto directo com os problemas socioeconómicos, políticos e culturais dos vários territórios.

8. O papel da sociedade civil organizada no âmbito da Agenda de Salónica

8.1. Analisar o papel da SCO na nova estratégia europeia para os Balcãs Ocidentais significa antes de mais compenetrar-se de que a integração europeia não é um problema que diz respeito apenas aos governos e aos aparelhos de Estado mas representa um desafio para todas as forças sociais.

8.2. Nesta óptica, pode afirmar-se que as grandes áreas de intervenção delineadas na Agenda de Salónica abrangem campos de acção específicos para a organização da sociedade civil da Europa e dos Balcãs.

Consolidação institucional

8.3. No âmbito da utilização do TALEX (Serviço de Intercâmbio de Informações sobre Assistência Técnica) que presta assistência técnica durante o processo de adequação das legislações nacionais ao acervo comunitário, e do instrumento de geminação (que permite aos funcionários do Estados-Membros levar aos países balcânicos os seus conhecimentos ao nível da administração pública), incumbe à SCO informar e controlar se estas intervenções técnicas e de intercâmbio conduzem a processos concretos e se facilitam realmente a implantação local de competências inovadoras capazes de influir positivamente nos vários níveis de governação.

Luta contra a criminalidade organizada e a corrupção, instauração da plena legalidade e cooperação política

8.4. Na cooperação prevista no âmbito da política externa e de segurança comum para a justiça e os assuntos internos, com vista à instauração do Estado de Direito, a SCO é chamada a desempenhar um papel activo na promoção e na difusão da cultura da plena legalidade em todos os níveis da vida social, a fortalecer a confiança dos cidadãos na administração e a servir de porta-voz das necessidades reais inerentes à livre circulação dos cidadãos e das mercadorias, às políticas migratórias e ao regresso dos refugiados. A SCO encontra-se na situação ideal para se pronunciar tanto sobre os progressos alcançados como sobre os eventuais fracassos.

Desenvolvimento económico

8.5. A participação da SCO é a única forma de evitar que as intervenções de interesse macroeconómico e infra-estrutural se desviem completamente dos objectivos de desenvolvimento económico e social radicados nos territórios e percebidos como progressos pelas comunidades locais e pelos cidadãos individualmente.

(1) As ADL realizam projectos de desenvolvimento económico, de integração europeia e de cooperação transfronteiras, de reforço das instituições locais, de ajuda humanitária e em prol dos direitos humanos. Pode extrair-se informação mais detalhada do sítio: <http://www.idaonline.org>, onde é possível consultar o Relatório publicado em Maio de 2003 sobre as actividades relativas a um período de dez anos.

Acesso aos programas comunitários

8.6. É impossível manter a SCO arredada das intervenções necessárias no âmbito da cooperação europeia nos Balcãs, nos domínios da educação, da formação, dos recursos energéticos e das fontes de energia não renováveis, como a água. Convém, contudo, sublinhar a urgência de fazer chegar às diversas organizações da sociedade civil e aos seus parceiros informação qualificada sobre as modalidades e os requisitos de acesso aos programas comunitários.

Linhas de acção consideradas no seu todo

8.7. A SCO desempenha, além disso, um papel primordial na disseminação das informações e dos conhecimentos, na tomada de consciência geral do percurso seguido pela UE e os Balcãs Ocidentais, bem como das dificuldades e das oportunidades que lhe são inerentes.

9. Perspectivas para o reforço da sociedade civil organizada

9.1. No processo de coesão e de integração dos Balcãs Ocidentais na UE, é imperioso superar os obstáculos mais evidentes e permitir que todas as componentes da SCO desempenhem um papel activo e eficaz. O CESE já realçou o imperativo de uma maior participação e consulta quer dos parceiros sociais quer das restantes componentes da SCO para assegurar um diálogo social e civil realmente construtivo nos Balcãs Ocidentais⁽¹⁾. As pistas a seguir nesta fase de reflexão são as seguintes:

- valorizar a parceria internacional garantindo a continuidade das iniciativas em termos de financiamento, recursos, competências, de acordo com o teor dos programas de intervenção previstos na Agenda de Salónica. A capacidade de resposta à Agenda de Salónica reside essencialmente na mobilização das organizações da sociedade civil enquanto proponentes/executores de projectos no âmbito dos programas comunitários, através de parcerias regionais e europeias;
- superar a desconfiança ideológica e a distância operacional entre as instituições do Estado, as administrações locais e a SCO e providenciar pela comunicação e conexão sistemáticas entre as suas várias componentes, em cada um dos países e entre si, sob a forma de uma rede regional orientada simultaneamente para a aplicação dos modelos aceites de coesão e de governação social coerentes com as directrizes europeias;

- continua, além disso, a ser essencial promover a criação de redes em todos os níveis de actividade entre organizações europeias e organizações dos vários países balcânicos.

O Banco Mundial e o FMI deveriam igualmente participar no reforço das organizações dos parceiros sociais e da sociedade civil em cooperação com o CESE e outras instituições da UE, bem como com a OIT.

9.2. Para reforçar o papel da SCO nos contextos locais, a sugestão que nos parece mais óbvia é a de estimular e apoiar a colaboração e a interligação sistemática entre as várias componentes das SCO, a fim de:

- a) reforçar a capacidade de consulta e de prestação de serviços dos parceiros sociais e económicos, desenvolvendo a sua aptidão para responder às necessidades dos cidadãos e das comunidades locais, através da conexão e da interacção sistemáticas com as demais componentes da SCO, entre as quais as organizações de base e de solidariedade e as ONG empenhadas em projectos de desenvolvimento local;
- b) destacar a importância das componentes da SCO para além dos parceiros sociais e económicos, ou seja, as componentes mais independentes das instituições públicas e centralizadas, o que não é o caso dos parceiros económicos e sociais, mas também mais vulneráveis e mais atreitas ao isolamento e ao célere esgotamento da sua capacidade de prestação de serviços e de intervenção; tal será possível mediante conexões e interacções interacção sistemáticas com os parceiros sociais e económicos susceptíveis de para favorecer a sedimentação das informações sobre as necessidades reais dos cidadãos e das comunidades locais, bem como das experiências e das práticas mais bem sucedidas.

A cooperação entre as várias componentes da SCO tem, portanto, vantagens recíprocas e poderá funcionar como alavanca para consciencializar e estimular a autoconfiança da sociedade civil, no seu todo, perante as instituições públicas centralizadas, sobretudo, em termos de:

- relevância da representação dos interesses colectivos;
- garantia do respeito dos direitos dos cidadãos e do seu livre acesso ao diálogo social e civil, à participação política e ao exercício da solidariedade;
- capacidade de consulta, de negociação e de proposta de todos os intervenientes da vida política e civil.

⁽¹⁾ Parecer CESE in JO C 208 de 3.9.2003, p. 82.

9.3. Uma outra sugestão é a de procurar a adopção de modelos europeus de coesão e de governação social. Pretende-se deste modo dar ênfase à necessidade de apoiar e de sustentar o papel da SCO accionando e controlando os mecanismos de aferição e de coordenação ao nível nacional ou regional e de coordenação com a União Europeia.

10. Conhecimento recíproco, diálogo e cooperação activa

10.1. Com a perspectiva de entrada certa na União Europeia, cabe à SCO definir objectivos precisos e mensuráveis para que a dimensão social do processo de integração se reflecta nos resultados alcançados e perceptíveis ao nível nacional, regional e europeu.

10.2. Se a meta a alcançar por toda região dos Balcãs Ocidentais é comum, já os percursos a percorrer são muito diversos exigindo prazos e soluções variáveis de país para país. Além disso, no âmbito da nova estratégia europeia para os Balcãs Ocidentais, vêem-se simultaneamente processos de longo e médio prazo tendo em mira os acordos institucionais de adesão e processos de médio e curto prazo na perspectiva de acordos de pré-adesão guiados por várias políticas comunitárias de referência.

10.3. Neste parecer exploratório tentamos pôr em evidência a importância do conhecimento recíproco e da consciência da diversidade cultural e da especificidade dos sistemas de organização social ao nível local, na actual fase do processo de estabilização e de associação (PSA).

10.4. Na nossa tentativa de passar de sugestões de ordem geral a propostas de cooperação viáveis, convém fixarmos a nossa atenção em dois âmbitos de intervenção indispensáveis para continuar a colmatar com eficácia as lacunas informativas, cognitivas e operacionais existentes entre as sociedades civis organizadas da UE e dos Balcãs Ocidentais.

10.5. O primeiro âmbito, em plena sintonia com as possibilidades oferecidas pela Agenda de Salónica, diz respeito

- à educação e à formação profissional a todos os níveis, ou melhor, em todas as competências elementares para as organizações da sociedade civil, sindicais e patronais, bem como para as representativas de interesses diversos e as ONG;

- ao intercâmbio de experiências e de boas práticas entre as organizações da sociedade civil europeia e as da região dos Balcãs, em cooperação com as autoridades e as instituições locais;

- à informação e à comunicação pública e sectorial.

10.6. As experiências anteriores permitem-nos dispor imediatamente de indicações utilizáveis e, sobretudo, ter a noção de que o investimento nos recursos humanos carece de prazos médios ou longos e de uma vontade genuína de capitalizar bens imateriais que, no jargão da formação profissional, são designados por «saber, saber-fazer e saber-ser», isto nas várias profissões da SCO que correspondem ao exercício civil da democracia ⁽¹⁾.

10.7. O segundo âmbito de intervenção diz respeito ao modelo dos comités consultivos mistos (CCM), já aplicado aos outros países candidatos da UE, cujas modalidades e calendário é preciso adaptar às várias situações nacionais da região dos Balcãs Ocidentais ⁽²⁾.

10.8. O repto continua a ser, de facto, agir simultaneamente em duas frentes: a da cooperação europeia com cada país em função das suas necessidades e especificidades locais, por um lado, e a da cooperação regional com dimensão e relevância estratégica europeias, por outro.

10.9. Neste contexto, gostaríamos de dedicar uma última reflexão à oportunidade de criar e manter amplos espaços de consulta multilateral para os representantes da SCO e dos Balcãs Ocidentais incidindo nos grandes temas transversais da integração e do alargamento, como o comércio e as vocações produtivas, os transportes e a sustentabilidade ambiental, a contenção de conflitos e a segurança internacional, o desenvolvimento local e o combate à pobreza.

10.10. É fundamental promover a participação dos actores da sociedade civil organizada em fóruns de debate e de concertação que lancem alguma luz não só sobre a relevância das representações dos vários interlocutores mas também sobre as suas competências directas, a capacidade organizativa e ainda sobre a importância das redes e das parcerias multilaterais nos projectos de cooperação de maior envergadura.

⁽¹⁾ Recordar-se as «Conclusões e recomendações» do documento aprovado pelos parceiros sociais do Sudeste da Europa em 3-5 de Março em Zagrebe (Anexo B do parecer JO C 208 de 3.9.2003) e a documentação elaborada e actualizada pela FEF.

⁽²⁾ Há uma referência formal a esta questão no atinente à Eslovénia no artigo 115.º do Acordo de Associação.

11. Conclusões

11.1. Neste parecer exploratório definimos a SCO como a única possibilidade de fazer chegar o verdadeiro significado dos programas de cooperação e de intervenção a todos os destinatários finais. Promover a organização e a coordenação da SCO da UE e dos países candidatos, também com recurso ao modelo dos comités consultivos mistos, amplifica esta possibilidade que irá beneficiar todos os cidadãos residentes em território da UE e dos países vizinhos. O papel da SCO nos Balcãs Ocidentais e na Europa é igualmente crucial para fazer face às principais ameaças que, aos olhos da opinião pública, provêm hoje da globalização descontrolada e podem ser porventura percebidas como riscos generalizados:

- a vulnerabilidade dos sistemas económicos e produtivos e dos mercados de trabalho europeus;
- a incerteza das políticas de segurança e de protecção social;
- a incompreensão por razões culturais da democracia participativa de tradição europeia;
- o desvirtuamento dos objectivos de desenvolvimento que devem ser os do desenvolvimento humano e do desenvolvimento sustentável e não uma mera corrida ao crescimento económico sem progresso social.

11.2. A UE poderá oferecer múltiplas perspectivas aos Balcãs Ocidentais através de acordos de pré-adesão capazes de introduzir em cada contexto nacional condições favoráveis ao intercâmbio de ideias entre os diversos países até chegar a uma única referência europeia, o que não exclui o risco de graves problemas institucionais e conjunturais causarem algumas perdas e criarem obstáculos demasiado grandes susceptíveis de

prejudicar o processo de aproximação dos cinco países à meta europeia.

11.3. À guisa de conclusão, o CESE veria com bons olhos o lançamento de iniciativas bem programadas e bem orientadas que permitissem o diálogo regular e pleno de sentido entre as representações da sociedade civil organizada da UE e dos Balcãs Ocidentais. Tal implica:

- acções de acompanhamento das actividades dos grupos de trabalho dentro do CESE, que compreendem o controlo actualizado da execução da Agenda de Salónica e do estabelecimento das parcerias nele previstas;
- a elaboração de projectos para a constituição de Comitês Consultivos Mistos (CCM) nos prazos devidos e nas modalidades que mais se coadunam com os vários contextos nacionais, em plena coerência com as recomendações da Comissão e do Conselho sobre os progressos dos acordos institucionais de cada país com a UE, de acordo com o modelo dos outros países candidatos;
- acções destinadas a apoiar uma estratégia europeia que crie as condições adequadas para as políticas agrícola, comercial e de segurança no âmbito dos quadros regulamentares de referência, bem como para os sectores de transportes e de energia;
- a realização de uma cimeira internacional sobre «O papel da sociedade civil no âmbito da nova estratégia europeia para os Balcãs Ocidentais» em que sejam relevadas a importância do papel da SCO e as prioridades de intervenção. Esta oportunidade de debate internacional deverá ser aproveitada para dar ênfase aos diversos processos de adesão e de pré-adesão. Haverá ainda que reservar aqui o espaço suficiente para os temas prioritários da integração e do alargamento, como a coesão social e a consolidação das instituições democráticas e ainda o desenvolvimento económico e sustentável.

Bruxelas, 10 de Dezembro de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH