

Jornal Oficial

das Comunidades Europeias

ISSN 0257-7771

C 157

41º ano

25 de Maio de 1998

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	
	Sessão de Março de 1998	
98/C 157/01	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões: Garantir a Segurança e a Confiança nas Comunicações Electrónicas — Contribuição para a Definição de um Quadro Europeu para as Assinaturas Digitais e a Cifragem»	1
98/C 157/02	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes ao seguro de responsabilidade civil relativo à circulação de veículos automóveis e que altera as directivas 73/239/CEE e 92/49/CEE (Quarta directiva de seguro automóvel)»	6
98/C 157/03	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao acesso à actividade das instituições de crédito e ao seu exercício (versão codificada)»	13
98/C 157/04	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Conselho relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes ao transporte de mercadorias perigosas por via navegável interior»	15

PT

Preço: 19,5 ECU

(Continua no verso da capa)

<u>Número de informação</u>	<u>Índice (continuação)</u>	<u>Página</u>
98/C 157/05	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 82/714/CEE, de 4 de Outubro de 1982, que estabelece as prescrições técnicas das embarcações de navegação interior» . . .	17
98/C 157/06	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões “Uma estratégia comunitária para promover a produção combinada de calor e electricidade e eliminar os entraves ao seu desenvolvimento”» . . .	20
98/C 157/07	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Conselho relativa à salvaguarda dos direitos a pensão complementar dos trabalhadores assalariados e independentes que se deslocam no interior da União Europeia»	26
98/C 157/08	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento (CE) do Conselho que altera o Regulamento (CEE) nº 1408/71, no que respeita à sua extensão aos nacionais de países terceiros»	30
98/C 157/09	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 89/662/CEE do Conselho relativa aos controlos veterinários aplicáveis ao comércio intracomunitário, na perspectiva da realização do mercado interno, com o objectivo de reforçar os controlos»	32
98/C 157/10	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Conselho relativa à comercialização de materiais de propagação de plantas ornamentais»	33
98/C 157/11	Parecer do Comité Económico e Social sobre «A prevenção de novos entraves no mercado único (Observatório do Mercado Único)»	36
98/C 157/12	Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Plano de acção para o Mercado Único»	45
98/C 157/13	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões “Por uma Europa do conhecimento”»	49
98/C 157/14	Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Reforço da estratégia de pré-adesão»	58
98/C 157/15	Parecer do Comité Económico e Social sobre: — a «Proposta de directiva do Conselho que torna extensiva ao Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte a Directiva 97/81/CE do Conselho, de 15 de Dezembro de 1997, relativa ao Acordo-quadro relativo ao trabalho a tempo parcial celebrado por UNICE, CEEP e CES», e — a «Proposta de directiva do Conselho que torna extensiva ao Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte a Directiva 97/80/CE do Conselho, de 15 de Dezembro de 1997, relativa ao ónus da prova nos casos de discriminação baseada no sexo»	64

<u>Número de informação</u>	Índice (<i>continuação</i>)	Página
98/C 157/16	Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Documento de trabalho da Comissão “Os aspectos externos da União Económica e Monetária”»	65
98/C 157/17	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de decisão do Conselho relativa a medidas de assistência financeira às PME inovadoras e criadoras de emprego — Iniciativa a favor do crescimento e do emprego» . .	71
98/C 157/18	Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Livro Branco sobre os sectores e actividades excluídos da directiva relativa ao tempo de trabalho»	74

II

(Actos preparatórios)

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões: Garantir a Segurança e a Confiança nas Comunicações Electrónicas — Contribuição para a Definição de um Quadro Europeu para as Assinaturas Digitais e a Cifragem»

(98/C 157/01)

Em 10 de Outubro de 1997, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 198º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a comunicação supramencionada.

A Secção de Indústria, Comércio, Artesanato e Serviços, encarregada de preparar os correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 4 de Março de 1998, sendo relator U. Burani.

Na 353ª reunião plenária de 25 e 26 de Março de 1998 (sessão de 25 de Março), o Comité Económico e Social adoptou com 101 votos a favor, 1 voto contra e 1 abstenção o parecer que se segue.

1. Observações na generalidade

1.1. A comunicação da Comissão constitui uma tentativa bem sucedida de definir um enquadramento para as comunicações electrónicas, uma matéria de conteúdo extremamente técnico e especializado. A compreensão dos aspectos técnicos é necessária aos utilizadores mas sobretudo às autoridades públicas e aos legisladores.

1.2. As comunicações electrónicas utilizadoras de redes abertas, como a Internet, estão a atingir dimensões impensáveis há dez anos, e o seu futuro desenvolvimento constituirá provavelmente uma das características fundamentais da sociedade do fim deste milénio e do início do próximo. As perspectivas para o futuro próximo são de crescimento exponencial, todavia as aplicações práticas nos diversos sectores de actividade e, em particular, no comércio electrónico⁽¹⁾ dependerão da possibilidade de remover os obstáculos que impedem um desenvolvimento harmonioso das comunicações electrónicas.

1.3. A Comissão identificou esses obstáculos como inseguranças inerentes à utilização de redes abertas: as

mensagens podem ser interceptadas e manipuladas, a validade dos documentos pode ser negada, os dados pessoais podem ser recolhidos ilicitamente, as comunicações podem ser usadas para fins ilegais. É por isso necessário criar uma infra-estrutura segura, que permita o estabelecimento de uma sociedade da informação que proteja os cidadãos dos abusos e o desenvolvimento de um comércio electrónico com um grau de segurança equivalente ao que hoje existe na troca de documentos em papel no mundo dos negócios.

1.4. O documento em exame trata de dois instrumentos fundamentais para garantir a fiabilidade: a assinatura digital e a cifragem; a primeira garante a identidade das partes contratantes e a origem das mensagens (autenticação), a segunda protege de interferências indevidas (integridade) e assegura a confidencialidade das comunicações. A Comissão pretende avaliar, com a participação de todas as partes interessadas, o actual estado da situação e a sua possível evolução. O CES congratula-se com isso e requer à Comissão que o consulte sobre as suas futuras iniciativas.

1.5. O Parlamento Europeu e o Conselho de Ministros solicitaram à Comissão que adoptasse as disposições

⁽¹⁾ JO C 19 de 21.1.1998, p. 72.

adequadas para a aplicação das medidas destinadas a garantir a integridade e a autenticação dos documentos electrónicos. O CES observa que não se poderá, no entanto, prescindir de considerar as outras iniciativas, em curso ou já adoptadas, de países terceiros e de organizações internacionais (OCDE, CNUDCI, etc.).

1.6. O CES nota também que a regulamentação da matéria deverá ser efectuada a partir de uma clara visão de conjunto: por um lado, deverá proceder-se com flexibilidade para não levantar obstáculos ao progresso das tecnologias e à sua aplicação; por outro, deverão manter-se intactos os princípios fundamentais da UE: protecção dos consumidores, igualdade de condições de concorrência, liberdade de circulação de serviços, reconhecimento mútuo. As comunicações electrónicas constituem uma revolução de alcance pelo menos igual ao da revolução industrial no século passado: o quadro jurídico e regulamentar deve inspirar-se em conceitos inovadores fundados nos progressos já conseguidos e em previsões razoáveis.

1.7. A legislação existente, que é o resultado da evolução sofrida pelo direito romano ao longo de dois milénios, baseia-se em documentos em papel. Estes estão destinados a, num futuro próximo, ser substituídos — numa medida ainda impossível de prever mas que será certamente considerável — por «documentos» electrónicos. Trata-se de uma alteração radical que exige uma abordagem diferente da questão não só da validade dos contratos, mas também da validade da documentação electrónica trocada entre privados e entre estes e a administração pública (impostos, segurança social, registos, justiça, etc.).

1.8. A administração pública adoptou já em diversos países a comunicação electrónica para a troca de informações e de documentos, a nível interno e nas relações com os cidadãos. Quando for instituído um quadro legal e regulamentar seguro, deverá ser possível a aplicação da comunicação electrónica aos actos jurídicos e administrativos importantes: uma revolução talvez ainda de maior alcance do que a que há a realizar no campo do direito privado.

1.9. Torna-se assim necessária a criação de um novo quadro legislativo e regulamentar baseado na imaterialidade da documentação. O domínio do direito privado e administrativo é, em grande parte, da competência de cada Estado-Membro. Diversas iniciativas têm, de facto, sido adoptadas ou estão em estudo. Uma primeira análise sumária permite concluir que as orientações e as soluções divergem sensivelmente. O CES chama a atenção da Comissão e dos Estados-Membros para a imperiosa necessidade de conseguir com urgência uma harmonização dos conceitos de base a nível europeu. As exigências do funcionamento do Mercado Único rapidamente evidenciariam os graves

inconvenientes de infra-estruturas jurídicas e regulamentares divergentes de país para país. Uma harmonização a posteriori seria extremamente difícil.

2. Introdução: a necessidade de comunicações electrónicas seguras⁽¹⁾

2.1. O CES tomou conhecimento dos aspectos técnicos das comunicações electrónicas, da assinatura digital e da cifragem; congratula-se por a Comissão ter tratado uma matéria complexa e especializada, tornando-a acessível a um público não necessariamente possuidor de conhecimentos científicos. O Comité não pretende debruçar-se sobre estas questões, limitando, portanto, as suas observações às características operativas e funcionais que impliquem, eventualmente, uma intervenção regulamentar ou legislativa da parte das instituições europeias.

2.2. Dado que em matéria de comunicações electrónicas não é possível garantir uma segurança absoluta e total, o Comité lembra que o maior perigo existente neste campo é a fraude nas suas variadas formas e aplicações; não há dúvida de que, neste aspecto, as redes abertas (do tipo Internet) são vulneráveis, pelo menos enquanto não forem adoptadas medidas de segurança eficazes em larga escala. A Comissão lembra a este propósito que os documentos importantes são trocados em redes fechadas, cujo acesso é reservado a utilizadores que se conhecem e estão ligados por relações de confiança mútua.

2.3. As redes fechadas, absolutamente legítimas, desenvolveram-se independentemente das redes abertas, utilizando sistemas de comunicação próprios ou via Internet. Do ponto de vista das respectivas vantagens, a utilização de redes fechadas é provavelmente mais cara do que a de redes abertas, mas o elemento determinante da escolha é, sem dúvida, a maior segurança daquelas em relação a estas. A sua expansão depende, portanto, da fiabilidade das redes abertas: quanto maior for a fiabilidade destas, menor será o incentivo para criar novas redes fechadas. Tendo em conta a liberdade contratual, o CES considera que não há necessidade de regulamentar este sector, contudo podem surgir problemas por dúvidas sobre a validade da prova nas operações que envolvam terceiros, nos casos em que tais operações não tenham sido reconhecidas e aprovadas por uma entidade de certificação (ver adiante ponto 5).

2.4. O objectivo geral da Comunicação não é o de tratar a questão da segurança enquanto tal, na verdade é muito mais vasto e ambicioso, já que visa:

- estabelecer um quadro europeu para a assinatura digital;
- assegurar o funcionamento do mercado interno dos produtos e serviços criptográficos;

⁽¹⁾ Cf. comunicação, cap. I, p. 6-7.

- abordar as questões internacionais colocadas pela dimensão universal da Internet;
- integrar a criptografia no quadro de outras políticas europeias;
- proporcionar aos utilizadores o acesso aos benefícios da sociedade da informação, classificada pela Comissão como «global».

2.5. O CES apoia este quadro de acção chamando, porém, a atenção para um aspecto que pode parecer evidente, mas é por vezes esquecido ao longo do trabalho: a necessidade de que toda e qualquer iniciativa europeia tenha presente o carácter «global» da comunicação electrónica: a vontade de fazer mais e melhor do que os outros pode levar a uma nociva disparidade de critérios. A Comissão parece ter-se baseado neste conceito; o Comité, pelo seu lado, sublinha que a Europa deve tomar a dianteira das iniciativas se e quando possível, tendo presente o que os outros fizeram ou estão a fazer. A cooperação internacional⁽¹⁾ em curso ou programada tem dado bons resultados, mas os mecanismos de decisão são muito demorados, quando seria necessário adoptar regulamentação europeia o mais brevemente possível. Esta deve ser, por isso, suficientemente flexível para se poder adaptar às exigências das relações internacionais.

3. Autenticação e integridade: a assinatura digital⁽²⁾

3.1. A assinatura digital garante que a mensagem provém de uma pessoa identificada e autorizada (autenticação) e que durante a transmissão o seu conteúdo não foi alterado por terceiros ou acidentalmente (integridade)⁽³⁾. A assinatura digital baseia-se num sistema criptográfico, utilizando uma chave pública (conhecida de todos os utilizadores de determinado sistema) e de uma chave privada (conhecida apenas do remetente).

3.2. Uma assinatura digital segura (mas também outros sistemas alternativos em fase de experimentação) constitui o pressuposto indispensável para a validade dos contratos celebrados através de sistemas que prescindam da troca de documentos em papel, sendo portanto essa a pedra angular de um novo quadro jurídico dos negócios celebrados por meio da comunicação electrónica.

3.3. Nos sistemas fechados, a validade dos contratos celebrados entre os participantes não coloca problemas, na medida em que a base da criação de tais sistemas é a confiança mútua, assente no rigor das condições de acesso, transparência dos critérios de segurança e liber-

dade contratual. Entre as várias técnicas adoptadas, vale a pena lembrar que, no campo dos serviços financeiros aplicados ao comércio electrónico, foi estabelecido um protocolo SET (Secure Electronic Transaction)⁽⁴⁾, ao qual têm acesso, através de um certificado digital (digital certificate), os titulares de cartões de pagamento ou portadores de porta-moedas electrónicos, ao comprarem bens ou serviços fornecidos por operadores filiados no sistema. Note-se porém que, em rigor, o SET não pode ser classificado como um «sistema fechado», mas sim como um «sistema aberto de pagamento».

3.4. É necessário assegurar o reconhecimento jurídico da validade dos contratos celebrados em redes abertas, quer no que diz respeito às relações entre as partes contratantes quer em relação a terceiros. Algumas jurisdições nacionais reconhecem já a validade da assinatura digital, mas apenas uma legislação supranacional harmonizada poderá garantir um desenvolvimento do comércio electrónico à escala mundial.

4. As comunicações electrónicas confidenciais: criptografia⁽⁵⁾

4.1. Para além da autenticação e da integridade da mensagem (ver pontos 1.4 e 3.1), as comunicações electrónicas, à semelhança das comunicações escritas, requerem confidencialidade, requisito este que, se é importante nas redes fechadas, se torna vital nas redes abertas. A criptografia garante que a mensagem apenas seja compreensível para o remetente e o destinatário.

4.2. O sistema criptográfico assenta no princípio de que apenas o remetente pode cifrar a mensagem e apenas o destinatário a pode decifrar. Existem no mercado numerosos produtos criptográficos «pré-fabricados», em 1 400 versões, segundo o documento da Comissão. Claro que, para ser possível uma troca de mensagens cifradas e decifráveis, remetente e destinatário devem possuir programas informáticos compatíveis.

4.3. A proliferação de sistemas de criptografia torna a gestão do software difícil para um utilizador que se relacione com uma multiplicidade de outros utilizadores. Além disso, a criptografia em si mesma suscita problemas de fundo de extrema importância. Em primeiro lugar, os princípios fundamentais da protecção da vida privada (bem como o direito de autor e a defesa do segredo industrial) e da defesa do mundo económico contra interferências ilegais exigem que os utilizadores possam dispor de um sistema criptográfico que assegure um elevado grau de segredo ou confidencialidade nas comunicações. Em segundo lugar, é necessário proteger a

⁽¹⁾ Cf. comunicação, cap. IV, 1.2 iii), p. 24.

⁽²⁾ Cf. comunicação, cap. II, p. 8-9.

⁽³⁾ Para os aspectos técnicos — bastante complexos — cf. a própria comunicação e, em especial, os anexos 1 e 2.

⁽⁴⁾ O SET inclui, para além da integridade da mensagem e da autenticação da assinatura, a criptografia da comunicação (ver adiante ponto 5.2).

⁽⁵⁾ Cf. comunicação, cap. III p. 16-17.

colectividade de utilizações ilícitas, tais como espionagem, terrorismo e actividades criminosas ou de qualquer modo ilegais.

4.4. Do que fica dito se conclui que é indispensável adoptar uma regulamentação nesta matéria, harmonizada entre os Estados-Membros segundo princípios comuns. Tal deveria conciliar — dentro do possível — requisitos aparentemente opostos. O Comité sublinha que o acesso a sistemas de criptografia deveria ser um direito de todos os cidadãos, mas reconhece que tal direito deve ter como limite a necessidade de a sociedade se defender de todo o tipo de actividade criminosa ou ilícita. A dificuldade está em estabelecer esse limite, que pode variar não apenas de país para país, mas também no tempo segundo a realidade política e social de cada um deles. É evidente que o problema apenas pode ser resolvido por cada um dos Estados-Membros segundo princípios de equidade e de proporcionalidade. O problema seguinte a resolver é o da determinação dos casos em que cessa o direito do cidadão e das formas de intervenção das autoridades, tudo isto num quadro de segurança jurídica que dê garantias ao cidadão quanto à utilização das informações recolhidas.

5. Autoridades de certificação (AC) e Terceiros de Confiança (TC) ⁽¹⁾

5.1. O conjunto dos problemas acima descritos implica a existência de sistemas capazes de garantirem a máxima fiabilidade das assinaturas digitais e dos sistemas de criptografia, bem como a troca de chaves, a sua certificação, a confidencialidade das mensagens e ao mesmo tempo o respeito das exigências de protecção da sociedade contra a criminalidade.

5.2. Não foi ainda resolvido a nível comunitário o problema da criação de um quadro jurídico relativo ao reconhecimento nas relações com terceiros dos actos transmitidos em redes abertas com assinaturas digitais (e eventualmente cifrados). A Comissão está voltada para a constituição, em cada país da UE, de uma ou mais autoridades de certificação (AC) juridicamente reconhecidas e que, enquanto tal, desempenhariam as funções de «notário» depositário das chaves públicas.

5.3. Uma AC legalmente reconhecida teria, por isso, funções de direito público; no entanto, não poderia — ou não deveria — desenvolver as funções acessórias e prestar os serviços que são próprios dos TC, cujas funções são de tipo privado. Segundo a Comissão, convém manter claramente a distinção e a separação entre os dois organismos. O CES está de acordo com esta perspectiva. Falta decidir se as AC devem ter estatuto de pessoas colectivas de direito público ou de

pessoas colectivas de direito privado com autorização pública. O que importa é que a função seja reconhecida e regulamentada, pelo que o CES aceita que a decisão possa ser deixada a cada Estado-Membro.

5.4. O CES interroga-se, por outro lado, sobre se é sempre necessário constituir uma AC ou pelo menos, estender a sua competência a todos os sistemas existentes. Nalguns casos, o número de participantes num sistema (por exemplo o SET) ronda as centenas de milhares e brevemente atingirá milhões. O depósito e a gestão das chaves privadas tornar-se-ão extremamente complicados e caros. Provavelmente, a solução mais simples e menos dispendiosa será a de reconhecer juridicamente como AC «privada» os TC que ofereçam garantias de integridade e de experiência.

6. Observações finais

6.1. O programa da Comissão, bastante complexo, está bem estruturado, e o CES dá-lhe o seu acordo de princípio. Para evitar repetir considerações que faz suas, o CES formula algumas observações que poderão contribuir para a reflexão em curso.

6.2. Em matéria de interoperabilidade ⁽²⁾, a Comissão encoraja a indústria e os organismos internacionais de normalização a desenvolverem normas técnicas e de infra-estruturas que garantam a utilização segura das redes. A Comissão estuda a possibilidade de adoptar medidas destinadas a apoiar os trabalhos das empresas europeias neste domínio. O CES, lembrando que a elaboração de normas técnicas tem repercussões na competitividade da indústria europeia em relação à dos países terceiros, sugere que a acção da Comissão se inscreva no quadro das medidas que ela própria previu na sua «Comunicação sobre a competitividade do sector das tecnologias da informação e das comunicações (TIC)» ⁽³⁾.

6.3. Será também necessário desenvolver uma estratégia que vise favorecer a utilização das comunicações electrónicas pelas PME. Para além das diversas medidas sugeridas pelo Comité no seu parecer sobre o «comércio electrónico» ⁽⁴⁾, será útil fornecer às PME soluções «chave na mão», tais como as ensaiadas com o programa *Tedis*. As câmaras de comércio e certas organizações profissionais poderiam contribuir de maneira determinante para a penetração no sector das novas tecnologias. Entretanto, não se pode deixar de chamar a atenção para a necessidade de completar o trabalho de difusão das comunicações electrónicas com a sensibilização das PME para os riscos e os custos inerentes à utilização de

⁽²⁾ Cf. comunicação, cap. IV, ponto 3, p. 25-27.

⁽³⁾ JO C 73 de 9.3.1998, p. 1.

⁽⁴⁾ JO C 19 de 21.1.1998, p. 72.

⁽¹⁾ Cf. comunicação, cap. II, ponto 2, p. 9-12.

novas tecnologias: como para todas as inovações, também neste campo as decisões devem ser tomadas de modo responsável, com plena consciência dos factores positivos e negativos da escolha.

6.4. Um aspecto implícito na comunicação, mas não explicitamente tratado, é o da protecção dos consumidores e, de modo geral, de todos os que participam nas comunicações electrónicas. Trata-se de um problema prioritário, com aspectos bastante complexos do ponto de vista do direito internacional. A segurança relativa assegurada pela assinatura digital incentivará os contratos celebrados à distância. Enquanto que as disposições europeias e outras legislações nacionais se aplicam sem dificuldade de interpretação aos contratos celebrados entre compradores e vendedores de um mesmo país, os contratos celebrados entre pessoas residentes em diferentes países da UE podem suscitar alguma incerteza quando o nível de protecção não for o mesmo. A situação complica-se ainda mais quando o comprador ou o vendedor reside num país terceiro. O Comité considera que as regras relativas à validade dos contratos celebrados por via electrónica devem ser objecto de um quadro jurídico europeu. Recomenda, além disso, que se resista a toda a tentação de aplicação extraterritorial do direito, opondo-se ao mesmo tempo às múltiplas tentativas feitas nesse sentido pelas autoridades de países terceiros.

6.5. As disparidades existentes quanto ao grau de protecção dos consumidores a nível mundial (mas também entre os Estados-Membros da UE) não serão resolvidas a curto prazo. Entretanto o consumidor, tal como qualquer outro utilizador, deverá ser informado de que a «protecção europeia» ou «nacional» pode não se aplicar aos contratos celebrados com fornecedores de países terceiros ou de outros países da UE. Observações semelhantes podem ser feitas acerca das disposições em matéria de direitos de autor, direitos cívicos, liberdade de opinião e moralidade (pornografia, etc.).

6.6. As leis fiscais, especialmente em matéria de IVA, colocam um problema delicado. Em princípio, pode esperar-se que todos os governos se oponham firmemente tanto a qualquer acordo ou acto legislativo que redunde em perda de receitas como a sistemas que permitam a fácil evasão às normas fiscais. O CES interroga-se sobre se a harmonização projectada a nível europeu⁽¹⁾, que prevê a aplicação do IVA em função do lugar de residência do comprador, é aplicável ao comércio electrónico, sobretudo em relação aos países terceiros.

6.7. A natureza global da Internet acrescenta uma outra dimensão ao problema da fraude e da luta contra a criminalidade organizada. As leis penais neste domínio

diferem significativamente e, por vezes, não existem. Paralelamente às intervenções da UE já programadas⁽²⁾, a Europa deverá promover medidas enérgicas de harmonização e de cooperação internacional, não limitadas aos países mais importantes. A nível da UE, convirá igualmente prestar assistência adequada em matéria de formação aos organismos — em especial a Europol — encarregados de combater a criminalidade.

6.8. Em conclusão, a adopção das comunicações electrónicas em substituição das comunicações escritas necessita de um enquadramento jurídico e regulamentar extremamente complexo, que envolve uma vasta gama de actividades. A par de um programa de iniciativas, a Comissão apresentou um calendário das acções a executar. O Comité não pode deixar de se congratular com os bons propósitos evidenciados, mas interroga-se sobre se poderão ser cumpridos todos os prazos fixados, especialmente aqueles que dependem da celebração de acordos internacionais.

6.9. Por fim, convirá estabelecer preliminarmente os limites da intervenção legislativa ou regulamentar da União Europeia ou dos Estados-Membros. O CES considera que, para além das disposições necessárias para dar segurança jurídica aos contratos e suprimir as disposições nacionais que dificultam a interoperabilidade, deveria ser deixado largo espaço à auto-regulamentação (códigos de conduta). Esta última deverá aplicar-se, em particular, à compatibilidade dos novos sistemas com os já existentes, à garantia de aplicação das mesmas normas de segurança aos sistemas fechados e abertos e à igualdade de condições para os participantes de diferentes países. A intervenção das autoridades públicas deverá limitar-se ao controlo do funcionamento dos sistemas e da sua conformidade com os princípios gerais do mercado único.

6.10. Do ponto de vista prático, o Comité considera que deve formular as seguintes propostas enquanto linha de acção para as iniciativas futuras, e nalguns casos urgentes, da Comissão:

- a definição de «assinatura» que consta actualmente da legislação, dos regulamentos e dos procedimentos deve ser alargada, de modo a abranger o conceito de assinatura electrónica;
- a aposição de uma assinatura electrónica deve ser um acto espontâneo, explícito e controlável, sob o pleno controlo visual e operacional do signatário, o que requer uma definição clara e uniforme, mas suficientemente flexível, para incluir as assinaturas apostas com as tecnologias existentes e futuras;
- em prazos relativamente breves, todos os cidadãos devem poder dispor de um meio (cartão bancário, cartão da previdência social, etc.) que lhes permita

⁽¹⁾ JO C 296 de 29.9.1997.

⁽²⁾ JO C 251 de 15.8.1997.

- assinar por via electrónica. Isto implicaria um número nacional personalizado de registo e, naturalmente, uma base de dados centralizada;
- no mais breve prazo possível, as administrações públicas devem ser capazes de fornecer e aceitar documentação electrónica. O acesso poderia ser feito, pelo menos numa primeira fase, através de terminais instalados em instituições públicas;
- é necessário garantir o reconhecimento mútuo, a nível mundial, das autoridades de certificação;
- a confidencialidade da correspondência é garantida por quase todas as constituições dos países democráticos; as legislações determinam as excepções a esta regra. A comunicação electrónica deverá ser protegida do mesmo modo e segundo os mesmos critérios.

Bruxelas, 25 de Março de 1998.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Tom JENKINS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes ao seguro de responsabilidade civil relativo à circulação de veículos automóveis e que altera as directivas 73/239/CEE e 92/49/CEE (Quarta directiva de seguro automóvel)»⁽¹⁾

(98/C 157/02)

Em 4 de Novembro de 1997, o Conselho decidiu, em conformidade com o disposto no artigo 100º-A do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Incumbida a Secção de Indústria, Comércio, Artesanato e Serviços da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 4 de Março de 1998 (relator: R. Pelletier).

Na 353ª reunião plenária de 25 e 26 de Março de 1998 (sessão de 25 de Março), o Comité Económico e Social adoptou, por 94 votos a favor e 2 abstenções, o parecer seguinte.

1. Introdução

1.1. A melhoria da indemnização das vítimas de acidentes de circulação no território da União Europeia constitui uma importante preocupação do legislador comunitário desde a criação do mercado único de seguros.

1.2. Esta preocupação é tanto mais legítima quanto contribui para facilitar a livre circulação das pessoas garantida pelo Tratado, concretizando o mercado único.

1.3. A quarta directiva de seguro automóvel inscreve-se num contexto de mobilidade crescente dos cidadãos da União Europeia que, regularmente, passam períodos curtos noutros Estados-Membros que não o país de residência. Estes movimentos de população,

amiúde coincidentes com períodos de férias, caracterizam-se pelo seu crescimento regular em volume e também pelo facto de afectarem desigualmente os diferentes Estados-Membros. Desse ponto de vista há, com efeito, que distinguir muito claramente os países «exportadores» e os «importadores» de turistas e os Estados-Membros de trânsito.

1.4. A realidade estatística do risco, para uma pessoa de passagem num outro Estado-Membro que não o seu, de ser vítima de um acidente é, pois, real como atestam as petições recebidas pelo Parlamento Europeu, pese embora o número das pessoas lesadas ser reduzido.

2. Antecedentes

2.1. O sistema da carta verde (certificado internacional de seguro automóvel), criado no fim dos anos quarenta por iniciativa da Comissão de Transportes da ONU, organizou, no âmbito da Convenção Complemen-

⁽¹⁾ JO C 343 de 13.11.1997, p. 11.

tar entre Gabinetes Nacionais⁽¹⁾, a reparação dos sinistros ocorridos fora do país de matrícula por veículos segurados nos países europeus.

2.2. A Comissão Europeia visa melhorar a indemnização das vítimas de acidentes de circulação na União Europeia desde a primeira directiva de responsabilidade civil automóvel de 1972 (72/166/CEE)⁽²⁾ que instituiu uma obrigação de seguro de responsabilidade civil no território da Comunidade Económica Europeia. A segunda (84/5/CEE)⁽³⁾ e terceira (90/232/CEE)⁽⁴⁾ directivas de seguro automóvel vieram reforçar a protecção dos lesados.

2.3. A segunda directiva de 30 de Dezembro de 1983, inspirada no sistema da carta verde, abrangia os acidentes de circulação ocorridos no Estado de residência da vítima e causados por veículos registados e segurados nesse país ou num outro Estado-Membro.

2.4. A terceira directiva de 14 de Maio de 1990, que organizou o regime da livre prestação de serviços (LPS) de seguro automóvel, abrangia, por seu turno, os acidentes ocorridos no Estado de residência da vítima e causados por um veículo registado no mesmo Estado mas segurado em regime de LPS por uma empresa de seguros de outro Estado-Membro.

2.4.1. É de assinalar que a mesma directiva tornou obrigatória a adesão ao Gabinete da Carta Verde e ao Fundo de Garantia Automóvel de todas as seguradoras, estabelecidas ou não, a operar nesse mercado.

2.5. As directivas de seguro automóvel não permitem, pois, cobrir, em condições práticas satisfatórias, o caso das vítimas de um acidente de circulação fora do seu Estado de residência.

2.6. Tendo identificado tal lacuna, a Comissão Europeia apresentou, no início dos anos 90, a questão às duas organizações profissionais competentes para lhe dar solução: o Comité Europeu de Seguros e o Conselho dos Gabinetes (da Carta Verde).

2.7. O Conselho dos Gabinetes, responsável pela gestão do sistema da carta verde, elaborou uma convenção sobre protecção dos estrangeiros com vista a considerar tal caso. Não foi, todavia, possível chegar a um resultado por via convencional porque, por um lado, se tornou evidente que não se podia obter o acordo de todas as partes interessadas e, por outro, que a extensão da acção directa — pedra angular do sistema de recurso a um representante — não podia ser garantida em condições de segurança jurídica óptimas.

2.8. Face a tal impossibilidade em tema tão sensível, o Comité Europeu de Seguros pronunciou-se claramente em favor de uma proposta de directiva, único meio de garantir um nível de protecção homogéneo em toda a

União Europeia e, sobretudo, de instituir em todos os Estados-Membros um direito de acção directa contra a seguradora do terceiro civilmente responsável.

2.9. Na sequência de várias petições de lesados de acidentes de circulação fora do seu Estado de residência que denunciavam os atrasos na indemnização e a lentidão processual, o Parlamento Europeu chamou a si a questão em 1995. A Comissão dos Assuntos Jurídicos e dos Direitos dos Cidadãos designou para relator Willy Rothley que está na origem da resolução adoptada pelo Parlamento Europeu em 26 de Outubro de 1995⁽⁵⁾, por força do artigo 138º-B do Tratado.

2.10. Os serviços da Comissão Europeia, reconhecendo as preocupações do Parlamento Europeu, redigiram uma proposta de directiva fundamentada nos princípios seguintes:

- a instituição de um direito de acção directa da vítima contra a seguradora do terceiro civilmente responsável,
- a designação por todas as seguradoras de um representante responsável pela regularização dos sinistros em cada Estado-Membro da União Europeia,
- a criação de um organismo de informação a quem incumbirá comunicar à vítima a identificação da seguradora do terceiro responsável, bem como a do seu representante responsável pela regularização dos sinistros no Estado de residência,
- a criação de uma obrigação de proposta da parte da seguradora enquadrada por prazos e acompanhada de sanções,
- a intervenção, em caso de não designação do correspondente ou de incumprimento da obrigação da seguradora de apresentar uma proposta de indemnização num prazo razoável, de um procedimento de indemnização dos lesados por um organismo *ad hoc* do Estado de residência, fazendo valer *a posteriori* o seu direito de regresso junto do «homólogo funcional» no Estado-Membro onde o acidente ocorreu.

3. Observações na generalidade

3.1. O Comité pronuncia-se favoravelmente à proposta de directiva que constitui uma etapa indispensável na construção do mercado único em benefício dos consumidores que se possam defrontar, no caso de sinistros ocorridos no estrangeiro, com os obstáculos seguintes:

- problemas linguísticos e de comunicação,
- dificuldades em identificar o autor do dano e a sua seguradora,
- disparidade das condições de atribuição de responsabilidade ao autor do acidente,
- leis de processo e de indemnização diferentes de um país para outro.

3.2. O Comité deseja que o texto em causa seja adoptado rapidamente e divulgado pela Comissão Euro-

⁽¹⁾ NT: Gabinetes de carta verde.

⁽²⁾ NT: Directiva 72/166/CEE do Conselho, de 24 de Abril de 1972 — JO L 103 de 2.5.1972, p. 1; edição especial portuguesa: capítulo 13, fascículo 2, p. 113.

⁽³⁾ NT: Directiva 84/5/CEE do Conselho, de 30 de Dezembro de 1983 — JO L 8 de 11.1.1984, p. 17; edição especial portuguesa: capítulo 13, fascículo 15, p. 244. V. Decreto-Lei nº 522/85, de 31.12.1985.

⁽⁴⁾ NT: Directiva 90/232/CEE do Conselho, de 14 de Maio de 1990 — JO L 129 de 19.5.1990, p. 33; parecer CES: JO C 159 de 26.6.1989, p. 7.

⁽⁵⁾ NT: Resolução sobre a reparação dos danos resultantes de acidentes de viação sofridos fora do país de origem da vítima — JO C 308 de 20.11.1995, p. 108.

peia, bem como, nos Estados-Membros, por todos os interessados na promoção de tal regime: poderes públicos, associações de seguradoras, associações de consumidores, profissionais de turismo, etc.

3.3. Verifica, não obstante, a despeito da clarificação do texto a introduzir em certas passagens, que subsistem interrogações nos meios profissionais interessados quanto à satisfação, nos prazos fixados, das obrigações previstas pela proposta de directiva e, nomeadamente, da que incide sobre a criação de um registo de informação que inclua a matrícula dos veículos, a morada das seguradoras da responsabilidade civil, bem como a identidade do representante responsável pela regularização dos sinistros.

3.4. Por conseguinte, a questão da introdução de um prazo suplementar para a aplicação desta disposição específica da directiva merece ser debatida, na medida em que a criação de tal registo, inexistente actualmente sob esta forma em vários Estados-Membros, exige um prazo razoável para reunir os meios técnicos e financeiros indispensáveis ao seu bom funcionamento.

3.5. Em geral, a questão do custo associado à aplicação da proposta de directiva foi ventilada pelos meios interessados. O Comité estaria interessado em saber se a Comissão Europeia procurou calcular o custo económico desta proposta mediante as tradicionais fichas de impacte.

3.6. De resto, para o Comité é evidente que, uma vez adoptada a presente proposta de directiva, se perfilam outras etapas.

3.6.1. Embora se trate de problema mais geral, seria oportuno que a Comissão iniciasse uma reflexão sobre os meios de acelerar e facilitar o acesso dos lesados à prova, sobretudo em matéria de entrega e participação dos autos de polícia.

3.6.2. Se bem que não estejam reunidas as condições de uma convergência real, parece desejável a prazo um esforço de aproximação das regras dos direitos à indemnização e à reparação a nível europeu.

3.6.3. O Comité Europeu de Seguros contribuiu, no que lhe compete, para facilitar concretamente uma regularização dos sinistros no estrangeiro aperfeiçoando um modelo de «declaração europeia de acidente»⁽¹⁾, utilizado em muitos Estados-Membros.

Direito de acção directa

3.7. A inscrição deste direito na legislação dos Estados-Membros representa incontestavelmente uma conquista essencial para melhorar a situação dos lesados que reclamam reparação. Constitui uma novidade para o Reino Unido e a Irlanda.

3.8. O Comité constata que o direito de acção directa só valeria para as vítimas que satisfizessem os critérios do artigo 1º, ou seja, «as vítimas dos sinistros ocorridos num Estado-Membro que não o país de residência dessas vítimas e causados por um veículo segurado junto de uma companhia de seguros estabelecida num Estado-Membro que não o país de residência da vítima e registado num Estado-Membro que não o país de residência da vítima».

3.9. Interroga-se sobre as razões dessa restrição e afirma que, no seu entender, a presente proposta de directiva deveria ser uma ocasião oportuna para transformar esta faculdade num direito universal a exercer pelos lesados por acidentes de circulação ocorridos no território da União Europeia.

Designação de um representante responsável pela regularização dos sinistros

3.10. Os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para que qualquer empresa seguradora autorizada que cubra riscos do ramo 10 designe em cada Estado-Membro um representante responsável pela regularização dos sinistros. Esta nova obrigação para as seguradoras destina-se a facilitar as diligências do lesado e vem juntar-se à lista das formalidades que devem ser cumpridas para obtenção da autorização.

3.10.1. A designação de tal responsável torna-se assim uma das condições de emissão da autorização europeia.

3.11. O Comité felicita-se pelo método escolhido mas interroga-se quanto às suas condições de aplicação pelas autoridades de controlo. Estas últimas deverão, com efeito, organizar-se para exigir das empresas que já obtiveram a autorização que designem um representante e velem por que os processos estejam completos. Conviria que as seguradoras europeias sensibilizassem as autoridades de controlo respectivas para a importância desta nova missão e obtivessem a introdução de uma disposição suplementar sobre este ponto no protocolo relativo à colaboração das autoridades de controlo das seguradoras dos países do Espaço Económico Europeu, modificado em Outubro de 1997.

3.12. Esta nova formalidade não parece ser muito onerosa para as empresas seguradoras na medida em que a lista das pessoas singulares ou colectivas susceptíveis de desempenhar esta função é aberta. A Comissão Europeia indica, com efeito, na exposição dos motivos respeitante ao artigo 3º, que a sua intenção foi «a de deixar uma grande latitude às empresas». Estas poderão, pois, utilizar estruturas existentes: filiais, sucursais, agências, serviços de regularização dos sinistros, etc., ou pessoas singulares que já desempenhem funções de advogado, mandatário, representante fiscal ou ainda representante de serviços, na acepção do artigo 6º da Directiva 90/618/CEE⁽²⁾.

⁽²⁾ NT: Directiva 90/618/CEE do Conselho, de 8 de Novembro de 1990 — JO L 330 de 29.11.1990, p. 44; parecer CES: JO C 194 de 31.7.1989, p. 3.

⁽¹⁾ NT: Vulgarmente conhecida por «Declaração amigável».

3.13. É de assinalar que a designação de tal representante não impede, evidentemente, a seguradora de contactar directamente o lesado. Esta flexibilidade, da qual decorre ser o recurso ao representante responsável pela regularização dos sinistros uma das vias de acção, é particularmente importante porquanto respeita a diversidade das situações, designadamente aquelas em que o lesado subscreveu um seguro de protecção jurídica.

3.14. A definição do mandato que vincula o representante à sociedade que o designou deve demonstrar a mesma flexibilidade — opção retida no nº 5 do artigo 3º — para não obrigar os operadores a modificar as relações contratuais com pessoas externas ou o modo de organização nos mercados externos.

3.15. Quanto às qualificações do representante responsável pela regularização dos sinistros, parece desejável precisar explicitamente que este dialoga com o lesado na ou nas línguas oficiais do Estado-Membro de residência deste último. A dificuldade linguística constitui, com efeito, um dos principais obstáculos à boa organização do processo de indemnização.

Criação de uma obrigação de proposta

3.16. O nº 6 do artigo 3º institui uma obrigação de proposta num prazo de três meses, acompanhada de sanções «..., no caso de a responsabilidade não ter sido claramente estabelecida nem o dano sofrido pela vítima plenamente quantificado.» Trata-se de uma disposição essencial da directiva que condiciona, por si só, em larga medida, a sua eficácia e deveria tornar excepcional a intervenção do organismo de indemnização descrito no artigo 5º.

3.17. Esta obrigação de proposta existe no mercado francês desde a entrada em vigor da lei de 5 de Julho de 1985. Este sistema, que comporta sanções pecuniárias no caso de falta de proposta ou de proposta insatisfatória, funciona há mais de dez anos a contento de seguradoras e segurados.

3.18. Cabe observar ainda, sempre à luz da experiência francesa, que o bom funcionamento da obrigação de proposta que impende sobre a seguradora do terceiro civilmente responsável assenta numa apreciação realista dos processos de avaliação dos danos materiais e corporais. É esse o motivo por que se faz referência, no Código de Seguros, à noção de «estabilização do estado de saúde da vítima».

3.19. Esta referência, que corresponde, aliás, a uma medida aplicada noutros mercados da União Europeia (Bélgica, Espanha, Portugal, Itália, etc.) mereceria ser

examinada com atenção porquanto poderia garantir mais eficácia ao dispositivo tanto do ponto de vista das seguradoras como das vítimas.

3.20. O Comité questiona a possibilidade de se chegar a acordo sobre a introdução de tal referência, que poderia tomar a forma de uma adição *in fine* ao nº 6, primeiro travessão, do artigo 3º: «e, nomeadamente, a estabilização do estado de saúde da vítima». Mas, a alteração em causa só tem sentido se a referência for objecto de uso generalizado nos Estados-Membros.

3.21. Esta preocupação de realismo deveria igualmente induzir a precisar que o pedido de indemnização apresentado pelo lesado ou por um dos seus representantes deve ser motivado e incluir todos os elementos necessários à avaliação dos danos materiais e corporais.

Criação de um registo

3.22. O organismo de informação descrito no artigo 4º, nº 1, tem essencialmente por missão «manter um registo dos veículos automóveis matriculados no seu território, das empresas seguradoras de responsabilidade civil que seguram esses veículos e dos representantes responsáveis pela regularização dos sinistros ...» a fim de facilitar a identificação da seguradora responsável necessária à abertura do processo de regularização do sinistro.

3.23. O Comité não pode deixar de apoiar a criação de tal estrutura destinada a ajudar as vítimas de acidente, que também deverá facultar meios suplementares de luta contra a falta de seguro, mas interroga-se, todavia, sobre a exequibilidade da sua criação nos prazos previstos pela proposta de directiva.

3.24. Com efeito, importa assinalar várias dificuldades:

- em vários Estados-Membros, as seguradoras que cobrem a responsabilidade civil de frotas automóveis não dispõem sistematicamente das informações sobre o número de matrícula de cada veículo;
- não é possível actualmente em todos os Estados-Membros identificar a seguradora a partir do número de matrícula. Esse sistema existe na Alemanha ou na Áustria ao passo que em França ou em Itália a relação se faz entre o número de registo e o subscritor;
- os ficheiros existentes, que correspondem mais ou menos ao conteúdo do artigo 4º, são geridos por uma ou várias entidades (autoridades públicas, associações de seguradoras, organismos independentes, etc.) a quem convém dar tempo para definir o tipo de colaboração na criação de balcões únicos.

3.25. O Comité insiste para que, em qualquer caso, seja concedido um prazo suplementar, por exemplo 30 meses em vez de 24. Tal prazo parece, com efeito,

realista para permitir a todos os Estados-Membros criarem, em conformidade com as regras nacionais e comunitárias em matéria de protecção dos dados de carácter pessoal, um ponto de acesso único que recolha de modo fiável e, se possível, segundo critérios comuns, a totalidade dessas informações sabendo que esta «base» será, consoante as situações, criada de origem ou organizada a partir de registos existentes mas parcelares.

3.26. Tal prazo permitirá, ainda, explorar as experiências nacionais mais interessantes em matéria de ficheiros. Cabe assinalar, a propósito, o bom funcionamento desse registo no mercado espanhol desde Março de 1996. Desde essa data, com efeito, as seguradoras comunicam ao Fundo de Garantia, sem aparentemente encontrarem grandes dificuldades, o número de matrícula dos veículos que cobrem, o nome e a morada, a natureza do contrato (anual, temporário, etc.) e o período de validade bem como as referências relativas à marca do veículo e ao número de registo da sociedade junto da autoridade de controlo.

Condições de intervenção do organismo de indemnização

3.27. A proposta de directiva descreve circunstanciadamente as condições em que os organismos de indemnização podem indemnizar os lesados em caso de incumprimento pelas empresas do artigo 3º.

3.27.1. O artigo 5º representa uma rede de protecção e, como a própria Comissão o reconhece na exposição de motivos, «só será aplicável em casos muito raros».

3.28. O organismo de indemnização será provavelmente, dependendo dos Estados-Membros, quer o Fundo de Garantia quer o Gabinete de Carta Verde. Convirá, em qualquer circunstância, velar por que, no momento da transposição, os Estados-Membros adoptem as medidas necessárias para atingir os dois objectivos fixados no artigo:

- facultar os meios materiais e financeiros às estruturas existentes de indemnizar as vítimas por vezes em somas muito importantes;
- garantir o bom funcionamento do mecanismo de compensação entre os organismos de indemnização que, se bem que «homólogos funcionais» nos termos da exposição de motivos, podem não ser estruturas análogas na medida em que, por exemplo, um fundo de garantia do Estado de residência poderia reclamar o reembolso ao Gabinete de Carta Verde do Estado em que ocorreu o acidente.

3.29. Na medida em que duas estruturas existentes podem ser chamadas a desempenhar esse papel, seria útil prever em anexo à directiva uma lista que indicasse

os organismos de indemnização em cada Estado-Membro, na acepção do artigo 5º. Esta lista — objecto de actualização regular — poderia representar um factor de segurança jurídica.

3.30. A solução de uma adenda às convenções existentes entre gabinetes e fundos de garantia deverá igualmente ser estudada para assegurar a observância do prazo de dois meses fixado à operação de recurso.

3.30.1. Tal solução permitiria também prever, bilateralmente, a organização de intercâmbios de informação sobre o montante do dano a fim de evitar avaliações incorrectas.

3.31. O artigo 6º abrange os casos em que não tenha sido possível identificar a seguradora e prevê a indemnização do lesado pelo Fundo de Garantia do Estado de residência. Seria útil obter precisões por parte da Comissão Europeia a fim de saber exactamente quais as situações em causa.

3.31.1. Com efeito:

- ou o organismo de informação referido no artigo 4º não funcionou bem e não pôde fornecer, devido a lacunas de origens diversas, as coordenadas da seguradora em RC e do seu representante,
- ou a identificação da seguradora não é possível, por razões objectivas: delito de fuga sem que tenha sido possível tomar nota da matrícula, não validade de contrato, etc.

4. Observações na especialidade

Artigo 1º

4.1. O território geográfico em causa compreende, nos termos do artigo em epígrafe, exclusivamente a União Europeia. O Comité interroga-se sobre a exequibilidade e a oportunidade de o estender a outros países.

4.2. Há que distinguir várias situações:

- Os países membros do Espaço Económico Europeu (Islândia, Noruega, Lichtenstein) deveriam ser abrangidos pela directiva comunitária depois da sua adopção no âmbito dos acordos celebrados entre a União Europeia e o EEE.
- A Suíça, país fronteiriço de vários Estados-Membros, suscita um outro problema pelo facto de não ser membro do EEE. Estão em curso negociações bilaterais entre as autoridades da UE e da Confederação Helvética, que chegaram recentemente a um impasse sobre as modalidades do trânsito rodoviário.

O Comité interroga-se sobre os instrumentos jurídicos existentes que permitiriam, em nome da protecção dos lesados, alargar o benefício das medidas previstas na directiva aos cidadãos comunitários vítimas de acidente de circulação no território suíço. Poderia encontrar-se uma solução a curto prazo que obedecesse a uma fórmula convencional do mesmo tipo que a convenção multilateral de garantia.

— Os países da Europa Central e Oriental têm igualmente fronteiras comuns com vários Estados-Membros e registam fluxos crescentes de circulação automóvel. Irão tornar-se membros da União Europeia e, para alguns deles, as negociações de alargamento começam em 31 de Março de 1998. Aderiram ao sistema da carta verde e são partes na convenção multilateral de garantia. Conviria, pois, explorar a via convencional na pendência da adesão.

— A situação dos outros países terceiros é mais delicada no plano dos princípios jurídicos. O Comité interroga-se, todavia, sobre um caso não coberto pelo artigo 1º, isto é, por exemplo, o de um acidente causado por um veículo não registado na União Europeia, conduzido por um proprietário americano coberto por uma garantia de seguro fronteiriço emitida por uma seguradora estabelecida na União Europeia.

4.2.1. O artigo 1º liga, com efeito, indissociavelmente a matrícula e o seguro. Ora, parecem existir situações em que as duas condições cumulativas não se encontram preenchidas.

4.3. O Comité observa, de resto, que existe grande disparidade nos regimes de matrícula vigentes na União Europeia quanto às autoridades responsáveis pela emissão das chapas, aos elementos necessários, aos prazos fixados para a sua mudança, etc., porque as directivas pertinentes não contemplaram o assunto.

4.3.1. Esta questão mereceria ser inscrita na ordem do dia num contexto caracterizado pelo aparecimento de alguns casos de LPS selvagem no ramo automóvel.

Artigo 2º

4.4. O Comité declara-se favorável à extensão do direito de acção directa a todas as pessoas lesadas na acepção do artigo 1º, nº 2, da Directiva 72/166/CEE. Sugere, pois, substituir a redacção existente pela seguinte:

«Cada Estado-Membro velará por que toda a pessoa lesada no sentido do nº 2 do artigo 1º da Directiva 72/166/CEE disponha de um direito de acção directa contra a seguradora do terceiro civilmente responsável.»

Artigo 3º

4.5. Parece pertinente introduzir uma referência à obrigação para o representante responsável pela regularização dos sinistros de comunicar com o lesado na língua deste último. Esta precisão poderia ser aditada a fim do nº 4 sob a forma seguinte:

«Deve comunicar com a vítima na ou nas línguas oficiais do Estado de residência desta última.»

4.6. O nº 6, cuja redacção é essencial para garantir o bom funcionamento da obrigação de proposta em favor das vítimas, merece ser completado em três pontos.

4.7. Convém prever, em primeiro lugar, o caso em que o pedido de indemnização do lesado, por exorbitante, seja rejeitado pela seguradora que deverá, no prazo de três meses, motivar as razões da rejeição.

4.7.1. A expressão «proposta de indemnização» abrange também os casos de «proposta zero» mas parece mais prudente ao Comité dispor de um texto explícito em vez do que consta do nº 1, segundo travessão, do artigo 5º, onde é empregue a expressão «réponse motivée»⁽¹⁾.

4.7.2. Poderia também ser introduzido, depois da expressão «proposta de indemnização», o seguinte texto «ou motiva precisamente as razões da sua rejeição do pedido de indemnização».

4.8. Uma precisão do mesmo tipo deveria ser aditada a propósito da forma do pedido de indemnização. Convém, com efeito, atentas as sanções associadas à não resposta ou à resposta insatisfatória, velar por que esta última seja o mais completa e motivada possível.

4.8.1. Seria, pois, útil acrescentar o adjectivo «motivado» depois da expressão «pedido de indemnização» no nº 6.

4.9. A formulação do segundo travessão que abrange os casos em que a seguradora é autorizada a dar «uma resposta apropriada» em vez de «apresentar uma proposta de indemnização» deve ser clarificada na versão em língua francesa. Com efeito, as duas condições expostas podem ser cumulativas ou alternativas. Seria, pois, necessário substituir «e» por «e/ou».

Artigo 4º

4.10. Poderia ser pertinente introduzir no artigo 4º uma referência ao Fundo de Garantia. Assim, a expressão seguinte poderia ser aditada no fim da segunda

⁽¹⁾ NT: Da versão em língua portuguesa do documento sub judice não consta a frase em que se insere a expressão em causa.

frase do nº 3: «bem como o nome e a morada do organismo referido no artigo 1º, nº 4, da Directiva 84/5/CEE.»

4.11. O presente artigo, que precisa o conteúdo das informações pertinentes para facilitar a regularização do sinistro, fixa as obrigações para as trocas de informações entre Estados-Membros e entre seguradoras. O Comité lamenta que não se aluda à obrigação para os organismos de indemnização dos diferentes Estados-Membros de trocar entre si essas informações. A Comissão Europeia reconhece na exposição de motivos que «a cooperação entre centros de informação é fundamental para a obtenção do número de registo do veículo e da denominação da seguradora no país de residência da vítima, dado que estas informações só se encontram registadas no país de registo do veículo».

4.11.1. O Comité considera útil dispor de uma referência explícita a essa cooperação no artigo 4º. Propõe inserir a redacção seguinte sob a forma de um novo nº 4:

«4. Os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para facilitar as trocas de informação entre os organismos de informação criados em conformidade com o nº 1 do presente artigo.»

Artigo 6º

4.12. Poderia ser útil a fim de dissipar qualquer dúvida sobre os casos abrangidos pelo presente artigo substituir o início da primeira frase «Caso não seja possível a identificação da seguradora ...» pela expressão seguinte mais precisa «Quando um organismo de informação não tenha conseguido identificar a seguradora de um veículo matriculado no seu território ...».

Artigo 7º

4.13. Atentas as dificuldades de ordem prática da criação do ficheiro descrito no artigo 4º, o Comité recomenda que o prazo previsto no nº 1 seja elevado de vinte e quatro meses a trinta meses.

Bruxelas, 25 de Março de 1998.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Tom JENKINS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao acesso à actividade das instituições de crédito e ao seu exercício (versão codificada)»

(98/C 157/03)

Em 9 de Março de 1998, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 198º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção de Indústria, Comércio, Artesanato e Serviços, que emitiu parecer em 4 de Março de 1998 (relator: R. Pelletier).

Na 353ª reunião plenária de 25 e 26 de Março de 1998 (sessão de 25 de Março), o Comité Económico e Social adoptou por 96 votos a favor, 1 contra e 4 abstenções o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. Por decisão de 1 de Abril de 1987, a Comissão deu instruções aos seus serviços para procederem à codificação constitutiva ou oficial dos actos jurídicos o mais tardar após a sua décima alteração.

1.2. As conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Edimburgo, em Dezembro de 1992, confirmaram estes imperativos ao sublinharem a importância da codificação, a qual deve ser efectuada respeitando integralmente o processo legislativo comunitário normal.

1.3. Visto que da codificação constitutiva ou oficial não pode resultar qualquer modificação substancial dos actos a codificar, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão decidiram, por acordo interinstitucional de 20 de Dezembro de 1994, um método de trabalho acelerado tendo em vista a adopção rápida dos actos codificados.

1.4. O Comité Económico e Social não pode deixar de se congratular com o esforço de transparência e de legibilidade que a codificação constitui. Dado que as diferentes directivas constantes do presente projecto foram alvo de várias alterações substanciais, tornava-se necessário, por uma questão de lógica e clareza, proceder à respectiva codificação num único texto. Além disso, tais textos serão as referências dos países candidatos para a transposição do acervo comunitário.

1.5. Este trabalho completa as comunicações que o Comité Económico e Social examinou e que têm por objecto precisar o âmbito das directivas.

2. Âmbito da codificação

2.1. A presente proposta de codificação abrange as seguintes directivas de base:

— 73/183/CEE: Supressão das restrições à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços em matéria de actividades não assalariadas dos bancos e outras instituições financeiras;

— 77/780/CEE: 1ª Directiva Bancária;

— 89/299/CEE: Fundos próprios das instituições de crédito;

— 89/646/CEE: 2ª Directiva Bancária;

— 89/647/CEE: Rácio de solvabilidade das instituições de crédito;

— 92/30/CEE: Supervisão das instituições de crédito numa base consolidada;

— 92/121/CEE: Supervisão e controlo dos grandes riscos das instituições de crédito.

2.2. Abrange também as seguintes directivas de modificação:

2.2.1. Dir. 77/780/CEE — Primeira Directiva Bancária

— 85/345/CEE: Particularidade de aplicação para a Grécia;

— 86/137/CEE: Aplicação diferida para alguns Estados-Membros;

— 89/646/CEE: 2ª Directiva Bancária;

— 95/26/CEE: Supervisão prudencial «pós BCCI» ⁽¹⁾;

— 96/13/CEE: Exclusão permanente de algumas instituições de crédito.

⁽¹⁾ BCCI — Banco de Crédito e Comércio Internacional.

2.2.2. Dir. 89/299/CEE — Fundos próprios

- 91/633/CEE: Tratamento dos fundos para riscos bancários gerais (FRBG);
- 92/16/CEE: Particularidades para instituições de crédito hipotecário dinamarquesas;
- 92/30/CEE: Supervisão numa base consolidada.

2.2.3. Dir. 89/646/CEE — Segunda Directiva Bancária

- 92/30/CEE: Supervisão numa base consolidada;
- 95/26/CEE: Supervisão prudencial «pós BCCI».

2.2.4. Dir. 89/647/CEE — Rácio de solvabilidade

- 91/31/CEE: Definição dos bancos multilaterais de desenvolvimento;
- 92/30/CEE: Supervisão numa base consolidada;
- 94/7/CE: Definição dos bancos multilaterais de desenvolvimento;
- 95/15/CE: Definição técnica da zona «A»;
- 95/67/CE: Definição dos bancos multilaterais de desenvolvimento;
- 96/10/CE: Contratos de novação e convenções de compensação (Contractual Netting).

2.3. É conveniente que, num futuro próximo, se complete este âmbito, integrando as directivas adoptadas que têm incidência nas instituições de crédito. Trata-se, por ordem de prioridades, das seguintes directivas:

- 93/6/CEE: relativa à adequação dos fundos próprios das empresas de investimento e das instituições de crédito;
- 94/19/CE: relativa aos sistemas de garantia dos depósitos.
- 91/308/CEE: relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais;
- 86/635/CEE: relativa às contas anuais e contas consolidadas dos bancos e outras instituições financeiras;
- 89/117/CEE: respeitante às obrigações em matéria de publicidade dos documentos contabilísticos das sucursais, estabelecidas num Estado-Membro, de instituições de crédito e de instituições financeiras cuja sede social se situa fora desse Estado-Membro.

2.3.1. Contudo, tendo em conta os limites jurídicos do procedimento de codificação (não modificação da substância e recondução do direito tal qual é), seria útil que a Comissão estudasse a possibilidade de, no futuro, refundir os textos em vigor. Seria um método mais flexível e mais eficaz.

2.3.2. Tendo em conta a utilidade dos textos codificados para os países candidatos à adesão à UE, é indispensável que a adopção deste projecto de codificação se faça o mais brevemente possível.

Bruxelas, 25 de Março de 1998.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Tom JENKINS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Conselho relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes ao transporte de mercadorias perigosas por via navegável interior»

(98/C 157/04)

Em 11 de Setembro de 1997, o Conselho, em conformidade com o nº 1, alínea c), do artigo 75º do Tratado, decidiu consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

A Secção de Transportes e Comunicações, encarregada de preparar os trabalhos sobre este assunto, emitiu parecer em 11 de Março de 1998 (relator: H. Giesecke).

Na sua 353ª reunião plenária (sessão de 25 e 26 de Março de 1998), o Comité Económico e Social adoptou, por 105 votos a favor e 1 abstenção e adoptou o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. São necessárias regras uniformes para o transporte de mercadorias perigosas pelas vias navegáveis interiores europeias interligadas. Isto aplica-se tanto ao transporte internacional como ao nacional.

1.2. O Reno é a via navegável mais utilizada do mundo. Pela sua grande importância económica para a Europa Central, a navegação no Reno está sujeita, desde 1868, às disposições da «Mannheimer Akte» (Convenção de Mannheim).

Apoiando-se nessa base jurídica, a Comissão Central para a Navegação do Reno (CCNR) promulgou um Regulamento para o transporte de mercadorias perigosas no Reno (ADNR), do qual constam igualmente os requisitos de formação para as tripulações.

As disposições do ADNR foram transpostas para o direito nacional de todos os estados renanos, pelo que o ADNR é válido para todas as vias navegáveis interligadas da Europa Central.

1.3. Em 1997, a Áustria adoptou o ADNR sob a forma de «Decreto ADN», com alterações pouco significativas, para o transporte no Danúbio.

1.4. Os países candidatos à adesão têm regulamentos específicos, tendo celebrado acordos bilaterais com base no ADNR para as actividades internacionais.

1.5. Os restantes países europeus têm regras específicas.

1.6. Todos estes países negociam desde 1976, no quadro da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas (ECE), um acordo vinculativo relativo ao transporte internacional de mercadorias perigosas em embarcações de navegação interior.

1.7. No quadro da ECE, foram já firmados acordos relativos ao transporte por caminho-de-ferro e por estrada. A União Europeia previu, através de directivas,

que estes acordos internacionais fossem transpostos para o direito nacional dos Estados-Membros.

1.8. Para garantir um alto nível de segurança no transporte intermodal de mercadorias perigosas e para aproveitar a capacidade disponível de transporte por navegação interior nesta área são também necessárias regras para a navegação interior, tanto para o transporte nacional como para o internacional.

1.9. Para se obter o mais depressa possível a harmonização da legislação sobre o transporte de mercadorias perigosas nesta área em toda a Europa torna-se necessário que a ECE conclua os seus trabalhos tão rapidamente quanto possível, garantindo ao mesmo tempo a manutenção do nível de segurança estipulado nas regras do ADNR.

2. Proposta de directiva da Comissão

2.1. O objectivo da proposta de directiva da Comissão é garantir maior segurança no transporte de mercadorias perigosas por via navegável interior no espaço europeu alargado. Cria condições iguais de concorrência no domínio técnico e facilita o desenrolar do transporte para a empresa transportadora e para os carregadores.

2.2. Para garantir a cooperação dos países candidatos à adesão e dos países terceiros quanto a decisões sobre o transporte de mercadorias perigosas nas vias navegáveis interiores europeias, a Comissão escolheu como base legal da sua directiva não o ADNR, e sim a ADN paneuropeia.

2.3. A Comissão sublinha que é sua intenção alinhar os padrões de segurança da ADN com as regras do ADNR.

3. Observações na generalidade

3.1. O Comité acolhe favoravelmente as propostas da Comissão. Também na navegação interior dos Estados-Membros — tanto nacional como internacional

— deveriam ser respeitados os padrões de segurança mais elevados existentes, nomeadamente os do ADNR, para além dos da ainda incompleta ADN.

3.2. As prescrições técnicas essenciais do ADNR foram adoptadas e publicadas em 1997, juntamente com as «Provisions concerning the International Carriage of Dangerous Goods by Inland Waterway (ADN)». É necessário agora concluir o acordo geral o mais depressa possível.

3.3. Embora a versão definitiva do acordo não seja ainda conhecida em todos os pormenores, o que torna arriscada qualquer referência da Directiva a esse acordo, é de aplaudir a iniciativa atempada da Comissão.

3.3.1. Entre os riscos contam-se, principalmente:

- as prescrições de transição da ADN, as quais, devido ao estado das negociações com os países candidatos à adesão e com os países terceiros, poderiam ficar atrás das do ADNR;
- o relaxamento das exigências impostas às sociedades de classificação reconhecidas e às autoridades de licenciamento.

3.4. O Comité expressa a sua preocupação quanto ao facto de, em casos de incongruência entre a ADN e o ADNR para o transporte interno, poderem ser aplicadas simultaneamente duas regulamentações distintas: a ADN correspondendo à Directiva para embarcações de navegação interior cuja rota não inclua o Reno; o ADNR para a navegação por vias interiores nacionais passando pelo Reno.

3.5. A proposta de directiva prevê, no nº 3 do artigo 5º, que os Estados-Membros devem, em caso de acidente, informar a Comissão e aguardar a decisão desta previamente à adopção de quaisquer medidas.

O Comité considera, porém, que em casos de urgência os Estados-Membros deverão poder tomar imediatamente

medidas temporárias na pendência do procedimento previsto no nº 3 do artigo 5º.

4. Observações na especialidade

4.1. O Comité exorta a Comissão a persuadir os Estados-Membros a apressarem as negociações sobre o acordo ADN iniciadas no seio do grupo de trabalho conjunto ECE-UN/ZKR, criado em 1995, de modo a que seja possível concluir o acordo-quadro ainda em 1998.

4.2. No interesse de uma harmonização rápida das prescrições da ADN a um nível elevado, o Comité apoia os esforços da Comissão no sentido de aderir à ADN, mas adverte que ela não deveria tentar substituir-se aos Estados-Membros.

4.3. Para transpor as prescrições para os PECO o mais rapidamente possível, o Comité recomenda que os organismos comunitários envolvidos nas negociações bilaterais defendam a ratificação da ADN antes da adesão.

4.4. A este respeito, o Comité gostaria de chamar a atenção para contradições nas prescrições do ADNR e da Directiva COV⁽¹⁾, cuja aplicação coloca ainda problemas sérios à navegação interior, uma vez que difere do ADNR.

4.4.1. A drenagem dos resíduos dos depósitos já não é permitida em alguns Estados-Membros durante a viagem, mas não é ainda possível nas descargas, o que implica custos adicionais elevados para o tratamento dos detritos.

4.4.2. O Comité teme que dificuldades desta natureza possam conduzir a uma transferência do transporte da navegação interior, mais seguro e ecológico, para a estrada ou o caminho-de-ferro.

(1) JO L 365 de 31.12.1994, pp. 24-33.

Bruxelas, 25 de Março de 1998.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Tom JENKINS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 82/714/CEE, de 4 de Outubro de 1982, que estabelece as prescrições técnicas das embarcações de navegação interior»

(98/C 157/05)

Em 2 de Fevereiro de 1998, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 75º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Incumbida dos correspondentes trabalhos, a Secção de Transportes e Comunicações emitiu o seu parecer em 11 de Março de 1998, sendo relator D. Kielman.

Na 353ª reunião plenária (sessão de 25 de Março de 1998), o Comité Económico e Social adoptou por 101 votos a favor, 1 contra e 2 abstenções, o seguinte parecer.

1. A proposta da Comissão

1.1. O objectivo central da proposta em apreço é actualizar a Directiva 82/714/CEE, de 4 de Outubro de 1982, à luz da evolução técnica, a fim de aumentar a segurança do transporte por via navegável interior e promover este modo de transporte pouco agressivo para o ambiente.

1.2. Actualmente, as embarcações de navegação interior estão sujeitas a regimes distintos no que respeita às prescrições técnicas, estabelecidas pelos seguintes instrumentos:

1.2.1. O Regulamento revisto relativo à inspecção de embarcações no Reno, de 1 de Janeiro de 1995, as chamadas «regras do Reno», adoptado pela Comissão Central para a Navegação no Reno (CCNR). Este regulamento é aplicável na zona abrangida pela convenção de Mannheim e é obrigatório para os seus signatários (Bélgica, França, Alemanha, Países Baixos e Suíça).

1.2.2. A Directiva 82/714/CEE do Conselho, de 4 de Outubro de 1982. Esta directiva é, obviamente, obrigatória para os Estados-Membros da UE, devendo ser transposta para o direito nacional. No entanto, os Estados-Membros com vias navegáveis interiores não ligadas à rede internacional podem isentar da aplicação da directiva as embarcações que operam nessas vias. A rede de vias navegáveis internacional abrange apenas seis Estados-Membros — Áustria, Bélgica, França, Luxemburgo, Alemanha e Países Baixos.

1.2.3. As recomendações da Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa (UNECE) sobre prescrições técnicas (uniformes) para as embarcações de navegação interior. Estas recomendações aplicáveis à zona exterior à UE e especificadas no anexo da Resolução nº 17 (14 de Outubro de 1998) do grupo de trabalho principal para o transporte fluvial não são de aplicação obrigatória, mas podem ser adoptadas.

1.3. Há, no entanto, diferenças no nível técnico exigido pelos três instrumentos referidos no ponto 2.2. A consequência desta situação é que, apesar de existir uma rede internacional de vias navegáveis, que, desde a

construção do canal do Reno, Meno e Danúbio em 1992, liga o Mar Negro ao Mar do Norte, não há normas comuns para as embarcações que operam nessa rede.

1.4. Há, pois, necessidade urgente de actualizar as prescrições técnicas estabelecidas pela Directiva 82/714/CEE, necessidade esta que não resulta apenas do facto de estarem desactualizadas. É lógico que este processo assuma a forma de uma revisão das prescrições técnicas à luz das mais recentes «regras do Reno», não só porque estas representam as normas de segurança mais actuais, que já demonstraram na prática os seus méritos, como é essa também a abordagem adoptada pela UNECE. Em combinação com a adopção de prescrições técnicas comunitárias, pode criar-se um mercado único de transportes fluviais na rede de vias navegáveis.

1.5. No Quadro 1 anexo são indicados os prazos de entrada em vigor das prescrições técnicas para as embarcações de navegação interior, bem como a natureza da inspecção. As disposições transitórias estipulam os prazos em que todas as embarcações têm de observar as normas estabelecidas. Por fim, todas as embarcações de navegação interior indicadas possuirão um certificado comunitário e o mercado único será uma realidade.

2. Observações na generalidade

2.1. A acção proposta irá aumentar a segurança do transporte por via navegável interior, assegurar a aplicação de um corpo único de prescrições técnicas às embarcações de navegação interior na UE e contribuir para a harmonização ao nível pan-europeu.

2.2. Nos termos da harmonização neste nível, os países associados ligados às vias navegáveis da comunidade (Bulgária, República Checa, Hungria, Polónia, Roménia e Eslováquia) são obrigados a cumprir as prescrições da directiva revista.

2.3. Deste modo, será facilitado o transporte nas vias de navegação interior, será incrementada a deslocação modal para a rede de vias navegáveis e tornar-se-á mais fácil enfrentar os problemas ambientais, em virtude do carácter menos agressivo deste tipo de transporte.

3. Observações na especialidade

3.1. É importante que as embarcações de passageiros transportando mais de 12 passageiros passem a estar abrangidas pela directiva, tal como as estruturas flutuantes e as instalações flutuantes, nas condições previstas pelo nº 4 do artigo 8º da directiva revista.

3.2. Os navios de mar munidos de certificados marítimos pertinentes continuam a estar excluídos do âmbito de aplicação da directiva.

3.3. Uma importante vantagem adicional da harmonização das especificações técnicas é a possibilidade de as empresas de transporte e outras empresas fornecedoras deste sector operarem num mercado interno mais alargado, ao mesmo tempo que é incrementada a harmoni-

zação das condições de concorrência no mercado da navegação interior.

4. Conclusões

4.1. Baseando-se nos pontos de partida acima enunciados, o Comité concorda plenamente com esta proposta de alteração da Directiva 82/714/CEE, de 4 de Outubro de 1982, visto estar ciente da importância da harmonização do mercado de navegação interior enquanto parte integrante do mercado de transportes.

4.2. O Comité exorta a Comissão a analisar e a registar as implicações da harmonização do mercado de navegação interior, mediante a colaboração de todos os actores envolvidos, designadamente, os parceiros económicos e sociais.

Bruxelas, 25 de Março de 1998.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Tom JENKINS

ANEXO

ao parecer do Comité Económico e Social

QUADRO 1

Prescrições técnicas para as embarcações de navegação interior de acordo com a proposta de revisão da Directiva 82/714/CEE

Categoria da embarcação	Prazo	Natureza da inspecção
Embarcações novas	A partir de 1.7.1998	Pleno cumprimento das prescrições técnicas do novo Anexo II, equivalentes às regras do Reno
Embarcações em serviço munidas do certificado comunitário	A partir de 1.7.1998	Conformidade com as disposições transitórias do capítulo 24 do novo Anexo II
Embarcações em serviço cuja quilha tenha sido assente antes de 1.1.1970, que operem apenas nas redes nacionais e não munidas do certificado comunitário (vide segundo parágrafo do nº 2 do artigo 8º)	De 1.7.1998 a 1.1.2005	Emissão de certificados especificando os aspectos e elementos da embarcação que não satisfazem às prescrições do (novo) Anexo II. Esses aspectos e elementos deverão satisfazer as prescrições do Anexo II caso sejam substituídos ou modificados
Embarcações em serviço pela primeira vez abrangidas pela directiva, isto é, as embarcações de passageiros que transportam mais de 12 pessoas e os equipamentos, instalações e estruturas flutuantes	De 1.7.1998 a 31.7.2003 para as embarcações de passageiros e de 1.7.1998 a 31.7.2008 para os outros veículos aquáticos	Mesmo que casa anterior

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões “Uma estratégia comunitária para promover a produção combinada de calor e electricidade e eliminar os entraves ao seu desenvolvimento”»

(98/C 157/06)

Em 23 de Outubro de 1997, a Comissão Europeia decidiu, ao abrigo do artigo 198º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a comunicação supramencionada.

Encarregada dos correspondentes trabalhos, a Secção de Energia, Assuntos Nucleares e Investigação emitiu em 3 de Março de 1998 um parecer de que foi relator G. Bernabei.

O Comité Económico e Social adoptou na 353ª reunião plenária de 25 e 26 de Março de 1998 (sessão de 25 de Março) com 104 votos a favor, 2 votos contra e 4 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. A Comissão Europeia enviou ao Comité Económico e Social — e simultaneamente ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité das Regiões — uma comunicação sobre «Uma estratégia comunitária para promover a produção combinada de calor e electricidade (cogeração) e eliminar os entraves ao seu desenvolvimento». Esta comunicação resulta do compromisso assumido pela Comissão no Livro Branco⁽¹⁾, sobre o qual o Comité lamenta mais uma vez não ter sido consultado.

1.2. O documento da Comissão dá também resposta ao que solicitara o Parlamento em relação com a necessidade de se incentivar o uso da cogeração nos Estados-Membros e de se eliminarem os actuais obstáculos, e ao convite do Conselho «Energia», de 27 de Maio de 1997, à preparação de «uma estratégia comunitária para a promoção das energias renováveis e da produção combinada de calor e electricidade (PCCE) que contribua para uma posterior melhoria dos resultados do sector energético»⁽²⁾. O Comité tem-se frequentemente ocupado tanto das estratégias destinadas a reduzir as emissões de CO₂ e de outros gases com efeito de estufa⁽³⁾, como das de promoção das energias renováveis⁽⁴⁾, da eficiência energética e do uso racional da energia⁽⁵⁾. Aliás, o Conselho «Energia» de 8 de Dezembro de 1997 adoptou uma resolução que visava a promoção de uma estratégia comunitária de PCCE.

2. A proposta da Comissão

2.1. O objectivo expresso pela Comissão é «propor uma estratégia no quadro da política energética da UE

que facilite o desenvolvimento da cogeração na Europa e a sua penetração no mercado energético europeu como sistema respeitador do ambiente e pouco consumidor de energia para a produção de calor e electricidade», com base em medidas que se reforçam reciprocamente aos níveis comunitário e nacional, e garantindo a coerência e a compatibilidade com outras políticas comunitárias.

2.2. A Comissão evidencia o conjunto de medidas legislativas⁽⁶⁾, tecnológicas — especialmente no âmbito dos programas *Joule* e *Thermie* — e não tecnológicas — especialmente no âmbito dos programas *SAVE*, *Synergy*, bem como dos programas *Phare*, *Tacis* e *MEDA* e dos financiamentos do BEI, especificando depois os diferentes entraves ao desenvolvimento da cogeração existentes, em grau diverso, nos Estados-Membros e que impedem um desenvolvimento adequado das empresas de PCCE.

2.2.1. Entraves económicos — Poucas disponibilidades e preços não concorrenciais das fontes de energia primárias, dificuldades gerais e específicas de financiamento, falta de «internalização» dos custos ambientais nas energias concorrenciais, dificuldades de relacionamento entre cogeneradores e empresas de electricidade no que diz respeito ao livre acesso à rede, pagamentos inadequados das vendas de capacidades excedentárias e tarifas elevadas da electricidade fornecida a título auxiliar e suplementar.

2.2.2. Entraves legislativos — Processos lentos e difíceis de autorização, falta de reconhecimento dos direitos de acesso às redes.

⁽¹⁾ Uma política energética para a União Europeia.

⁽²⁾ Resolução do Conselho sobre a mudança climática — Conselho Energia de 27 de Maio de 1977.

⁽³⁾ A dimensão energética da mudança climática (JO C 19 de 21.1.1998).

⁽⁴⁾ Livro Verde para uma estratégia comunitária «Energia para o futuro: as fontes de energia renováveis» (JO C 206 de 7.7.1997) e *Altener II* (JO C 19 de 21.1.1998).

⁽⁵⁾ *SAVE II* (JO C 82 de 19.3.1996).

⁽⁶⁾ Recomendação do Conselho (77/714/CEE) de 25.10.1997. Recomendação do Conselho (88/611/CEE) de Novembro de 1988. Tratado sobre a Carta da Energia. Directiva sobre a liberalização do mercado interno da energia eléctrica — Directiva 96/92/CE (JO L 27 de 30.1.1997). Tributação dos produtos energéticos (JO C 139 de 6.5.1997).

2.2.3. Entraves institucionais — Falta de equilíbrio e de transparência nas relações entre empresas privadas com instalações de PCCE e as empresas de serviço público em posição dominante.

2.2.4. Entraves específicos — Especialmente o facto dos sistemas de distribuição de calor e de frio ainda não estarem suficientemente desenvolvidos, na Europa, do ponto de vista tecnológico nem serem económicos.

2.3. No âmbito da aplicação coerente de uma política comunitária de energia destinada a reforçar a competitividade das empresas europeias no mercado global, a protecção do ambiente e a segurança do aprovisionamento, que o Comité tem apoiado inteiramente, e ainda o fez recentemente⁽¹⁾, a Comissão delineia uma nova estratégia comunitária para a cogeração, baseada no objectivo de duplicação, até 2010, da capacidade instalada de cogeração, em substituição das instalações existentes, e de aumento de 30 % da taxa de utilização das instalações existentes, elevando a parte da produção combinada de calor e electricidade na produção total de electricidade dos actuais 9 % para 18 %, com uma redução de 4 % nas emissões de CO₂ e de outros gases com efeito de estufa.

3. A cogeração no contexto internacional

3.1. A Conferência sobre a Alteração climática global, realizada em Dezembro passado em Quioto, fixou para todos os países que aderiram à Convenção-Quadro das Nações Unidas os objectivos específicos de redução (relativamente a 1990) das emissões de gases com efeito de estufa a alcançar até 2010: - 8 % para os Estados-Membros da União Europeia, - 7 % para os EUA, - 6 % para o Japão.

3.2. Deste modo, acrescentou-se um quadro vinculativo à exigência geral, existente especialmente nos países industrializados, de contenção do consumo de energia, de aumento da segurança do aprovisionamento e de uma maior eficiência na utilização dos combustíveis.

3.3. A partir de agora, é um dado adquirido que a tecnologia da produção combinada de calor e electricidade (cogeração) é uma das pouquíssimas capazes de dar um importante contributo para a eficiência energética e, simultaneamente, para a protecção do ambiente.

3.4. Também os Estados-Unidos e o Japão já reconheceram, há algum tempo, a necessidade de se promover o desenvolvimento da cogeração, tendo aprovado legislação geral e específica que instituiu benefícios fiscais e

de outro tipo, abriu linhas de financiamento e ampliou os programas de investigação e demonstração sobre a cogeração.

3.5. Algumas dessas medidas poderão dar indicações úteis para a construção de uma política eficaz de apoio à cogeração na UE.

4. Uma estratégia europeia de cogeração

4.1. O Comité aprova convictamente, em geral, a iniciativa da Comissão de propor uma estratégia comunitária para promover a produção combinada de calor e electricidade.

4.2. Aliás, o Comité realça que os objectivos propostos de duplicação, de 9 % para 18 %, até 2010, da parte da cogeração na produção total de electricidade são muito ambiciosos e exigentes e que só poderão ser alcançados se os Estados-Membros responderem plenamente às propostas comunitárias tendo inteiramente em conta as diferentes situações de partida e as necessidades do mercado.

4.3. O Comité assinala igualmente que a correspondência entre, por um lado, as orientações gerais aprovadas pelo Conselho e, por outro, os objectivos nacionais concretos e os consequentes planos de acção dependerá das relações de colaboração que seja possível criar entre os programas de cada Estado-Membro e uma política energética comunitária mais geral que tome como referência a totalidade dos recursos e das tecnologias energéticas, baseando-se no consenso e não sendo imposta de cima.

4.4. Para o Comité, embora os sistemas energéticos dos Estados-Membros continuem a ter grandes diferenças estruturais entre eles, é necessário tirar partido de todas as potencialidades dos mesmos no sentido de uma expansão substancial e da penetração das tecnologias de cogeração tanto no sector eléctrico como no de distribuição de calor e de frio.

4.4.1. Em muitos países comunitários, estão ainda hoje em funcionamento instalações termo-eléctricas com uma baixa eficiência energética e utilizadoras de fontes de energia que lançam para a atmosfera emissões altamente poluentes. O Comité considera que a tecnologia da cogeração de ciclo combinado pode oferecer as soluções mais adequadas nestes casos, sempre que à procura de electricidade se juntem importantes e prolongadas necessidades de calor: ao programar-se a localização das novas instalações será necessário ter em conta as possibilidades de comercialização de calor, frio e dessalinização.

⁽¹⁾ JO C 19 de 21.1.1998.

4.4.2. A via mais eficaz será a da criação de novas instalações de cogeração altamente eficientes em simultâneo com o encerramento ou a modernização das mais antigas, com menor rendimento térmico e mais poluidoras, aplicando os Estados-Membros a Directiva PCCE. Na óptica do Comité, é necessário que a Comissão acompanhe este problema e garanta que, nos programas nacionais, esse mesmo aspecto seja devidamente valorizado, no seguimento também da aplicação concreta da Directiva 96/92/CE⁽¹⁾ relativa ao mercado único da electricidade e da futura revisão da Directiva relativa às grandes instalações de combustão.

4.4.2.1. A procura de electricidade está em contínuo aumento na Europa. Nas novas instalações de produção para satisfazer esse aumento da procura deverá ser dada prioridade às tecnologias de PCCE sempre que seja possível e economicamente conveniente, mesmo em termos de custos para os consumidores finais.

5. Perspectivas de desenvolvimento dos sistemas de distribuição de calor e de frio e da dessalinização

5.1. No sector da distribuição de calor, o Comité concorda com a valorização da elevada potencialidade do contributo da cogeração, apesar das situações muito diferentes que se verificam na Europa, por motivos óbvios de ordem climática, mas também devido às políticas activas de incentivo e de apoio governamentais e às iniciativas do poder local com base na análise custo-benefício social da cogeração relativamente às soluções tradicionais.

5.2. No que toca aos sistemas de distribuição de frio, os chamados «district cooling systems» (DCS) (sistemas locais de refrigeração), embora em menor número (cerca de 1 500 para um total de outras 7 000 empresas), poderiam constituir, na opinião do Comité, um instrumento a promover em função das situações específicas climático-ambientais, também através de soluções-piloto de pequena dimensão e da maior flexibilidade; a este respeito, a experiência do DCS para a Expo 98 de Lisboa merece especial divulgação.

5.3. As experiências positivas podem ser alargadas se for possível superar alguns entraves legislativos e enfrentar o problema do financiamento dos investimentos que, pela sua natureza, têm um prazo de retorno longo e uma rentabilidade não muito elevada; numa economia marcada pela desregulamentação, a decisão de investir na cogeração dependerá do rendimento previsto para o capital investido relativamente aos investimentos alternativos.

5.4. O mesmo se dirá da produção combinada de electricidade e dessalinização de água do mar, de

especial interesse em zonas como o Mediterrâneo ou determinadas regiões insulares. Todas as sugestões anteriores se podem tornar automaticamente extensivas àquela produção.

5.5. Na opinião do Comité, deve ser prestada uma atenção especial à situação existente nos países da Europa Central e Ocidental, especialmente nos candidatos à adesão, cujo sistema de distribuição de calor, instalado em larga escala no passado, interessa a dezenas de milhões de habitantes. Nesses países, para o Comité, são as condições e os meios que — através dos programas *Phare*, *Tacis*, *Synergy* — justificam intervenções radicais de modernização e de inovação, com importantes poupanças energéticas, melhorias do ambiente e reduções das emissões de gases com efeito de estufa.

6. A cogeração na indústria e no sector terciário

6.1. A comunicação da Comissão afirma que as perspectivas de expansão da cogeração são grandes até nos sectores da indústria e terciário. Já foi realizada investigação preliminar sobre este tema recentemente, mas será preferível actualizar esses trabalhos a fim de se poder dispor de previsões quantificadas que se possam ter em conta.

6.2. O Comité recomenda à Comissão que realize esses estudos o mais depressa possível, com base em metodologias precisas de avaliação, as quais poderão ser importantes para os Estados-Membros aquando da preparação dos respectivos planos de desenvolvimento do sector industrial e dos sistemas de distribuição de calor e de frio no sector dos serviços.

6.3. A remoção dos entraves ao êxito da cogeração

6.3.1. As análises preliminares já referidas também aprofundaram o tema dos obstáculos legislativos e institucionais que, em vários países, atrasaram o desenvolvimento dos investimentos nos sectores industrial e terciário.

6.3.2. Trata-se de dificuldades verificadas maioritariamente nas relações entre empresas que construíram ou pretendem construir instalações de cogeração e as que gerem as redes de serviço público (preços pouco remuneradores para a energia eléctrica cedida, em alguns casos recusa de aquisição dessa mesma energia, custos elevados dos fornecimentos de emergência e dos serviços auxiliares, dificuldade de acesso às redes, etc.).

6.3.3. Essas questões devem ser reguladas no âmbito da aplicação definitiva da Directiva 96/92/CE relativa à liberalização do mercado interno da energia eléctrica.

⁽¹⁾ JO L 27 de 30.1.1997.

6.3.4. O Comité manifesta o seu apoio ao propósito da Comissão de exercer uma vigilância apertada sobre a aplicação correcta das normas da Directiva «Electricidade» pelos Estados-Membros, por forma a serem removidos o mais depressa possível os entraves ao êxito da cogeração.

6.3.5. De qualquer modo, o critério principal deverá ser o do incentivo à cooperação operacional entre as indústrias que gerem as instalações de cogeração e as empresas de serviço público nos domínios da produção e da distribuição em rede da energia eléctrica.

6.3.6. Nesse sentido, o Comité expressa o seu acordo com a orientação da comunicação que incentiva novas formas de acordos negociados, para atingir objectivos específicos de eficiência e de inovação tecnológica.

6.3.7. Quanto à utilização das fontes de energia pelas instalações de cogeração, o Comité concorda com as considerações da Comissão sobre a futura importância do gás natural, recomendando, no entanto, que seja prestada a necessária atenção à utilização de algumas fontes renováveis, especialmente da biomassa.

6.4. *A internalização dos custos ambientais*

6.4.1. A opção pelas tecnologias de produção conjunta de calor e electricidade, nos sectores da indústria e terciário, deparou, especialmente nas entidades distribuidoras de energia eléctrica dos vários países, com entraves económicos no momento em que a decisão de investimento ficou dependente apenas de cálculos de conveniência e de rendimento das empresas e entidades distribuidoras.

6.4.2. Muitas vezes, a decisão de investir, com a consequente imobilização de avultados meios financeiros, tem sido travada pelos empresários que consideram ser mais simples e fácil continuar a produzir vapor em instalações velhas e ineficazes mas completamente amortizadas e a comprar electricidade da rede ou a produzir electricidade sem a utilização do calor adicional produzido.

6.4.3. A Comissão chamou claramente a atenção para a necessidade de se contrariar esta situação negativa, confirmando o princípio de que a cogeração é um dos raros instrumentos que permitem reduzir as emissões de gases com efeito de estufa e alcançar consideráveis economias no consumo energético.

6.4.4. Para defender e incentivar as iniciativas de cogeração, a comunicação da Comissão propõe duas medidas distintas: a internalização dos custos externos e das vantagens ambientais nos custos dos consumos energéticos, mediante incentivos fiscais; a mobilização dos instrumentos financeiros tradicionais e inovadores para que colaborem no apoio à rentabilidade dos

investimentos na cogeração na indústria e no sector terciário.

6.4.5. O instrumento da «internalização dos custos ambientais» está previsto no «Quinto Programa de Acção a Favor do Ambiente», aprovado pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu nos finais de 1995. Recentemente, foi retomado pela «proposta de directiva que reestrutura o quadro comunitário para a tributação dos produtos energéticos», que continua em exame no Conselho devido à sua natureza problemática e à unanimidade exigida pelo Tratado nesta matéria.

6.4.6. A proposta consiste em fixar, para toda a Comunidade, níveis mínimos de tributação de todos os produtos energéticos e, simultaneamente, isentar dessa tributação a produção da electricidade e de calor pelas instalações de cogeração.

6.4.7. Deste modo, pensa-se contribuir para o reequilíbrio da rentabilidade dos investimentos na cogeração e incentivar as empresas a tomarem decisões nesse sentido.

6.4.8. Em 29 de Outubro de 1997⁽¹⁾, o Comité aprovou um parecer sobre o assunto em que eram examinados os possíveis efeitos positivos e os problemas postos pela aplicação do princípio da tributação selectiva e harmonizada dos consumos energéticos como forma de integrar as vantagens ambientais derivadas da produção de energia por instalações muito eficientes.

6.4.9. O Comité assinala, todavia, que a Comissão deve proceder, sem demoras, à análise de todas as outras modalidades, com o propósito de integrar na sua política fiscal as vantagens energéticas e ambientais da cogeração (de acordo com o referido no ponto 4.7 da comunicação), no âmbito da promoção da utilização racional da energia. No mesmo contexto, devem ser pleneadas e promovidas quer a extracção de calor quer a extracção de água quente, para estabelecer um equilíbrio o mais eficiente possível entre produção e extracção de calor.

6.4.10. Há exemplos de incentivos fiscais específicos nos sistemas aplicados por alguns Estados-Membros, pelos Estados Unidos e pelo Japão que poderão ser tidos em consideração pelos Estados-Membros (deduções de parte dos investimentos do montante global dos impostos, aumento das percentagens de amortização nos primeiros anos, etc.).

6.5. *A mobilização dos instrumentos financeiros*

6.5.1. Os estudos preparatórios, que a Comissão fez realizar sobre o estado e as perspectivas da cogeração na Europa mostraram que um factor negativo capaz de travar um desenvolvimento mais intenso deste sector, é

⁽¹⁾ JO C 19 de 21.1.1998.

a pouca disponibilidade de meios financeiros para investir em projectos com média ou baixa rentabilidade e com prazos de retorno considerados demasiado longos.

6.5.2. Por exemplo, se uma residência de uma universidade privada dispusesse de capital, suficiente, poder-se-ia esperar que uma instalação de PCCE tivesse um retorno anual de 9 %. Esse retorno seria mais elevado do que o rendimento de 7 % que uma carteira de acções poderia gerar. Neste caso, o investimento em PCCE seria seguro. Na indústria transformadora, que envolve riscos diferentes dos da educação, exigir-se-á um rendimento entre 15 % e 25 % e a cogeração só se justificará se a respectiva instalação produtora funcionar em contínuo para satisfazer elevadas necessidades de calor e electricidade, como acontece com os sectores siderúrgico e químico. Existe uma limitação suplementar no sector público, por exemplo, em grandes hospitais, onde, embora os investimentos em cogeração se possam justificar do ponto de vista económico, as restrições orçamentais no tocante às despesas de capital podem impedi-los.

6.5.3. Nos Países Baixos, onde se alcançaram os melhores resultados de construção de novas capacidades de cogeração, de acordo com o relatório de Fevereiro de 1995, sobre *Joule II* ⁽¹⁾, «sem a política de incentivo e de apoio levada a cabo pelo governo nos últimos anos, teria sido edificado um número muito menor de instalações daquele tipo».

6.5.4. Partilhando das mesmas preocupações, muitos países ofereceram apoios económicos e financeiros de vários tipos, subvenções e empréstimos facilitados. Assim, em muitos Estados-Membros, a cogeração passou a ser considerada, de acordo com o relatório da EIE (Agência Internacional da Energia) ⁽²⁾ uma espécie de «infant industry» que devia ser apoiada e protegida na fase de lançamento.

6.5.5. Alguns exemplos do passado são significativos. As percentagens de subvenção nos custos dos investimentos foram, em vários casos, da ordem dos 25 % a 40 % e a cobertura dos custos dos estudos de exequibilidade foi ainda superior ⁽²⁾. Também no Canadá, nos Estados-Unidos e no Japão ocorreram intervenções semelhantes.

6.5.6. Contudo, a comunicação da Comissão parece não prestar uma grande atenção a este aspecto, talvez por partir do princípio de que se trata de uma matéria principalmente da competência dos Estados-Membros.

6.5.7. O Comité considera que agora é necessário encontrar um equilíbrio justo entre o processo de liberalização do mercado interno, os princípios da política comunitária da concorrência em matéria de regimes de ajudas, os objectivos partilhados da estratégia

de duplicação da percentagem de cogeração até 2010 e, por maioria de razão, os compromissos assumidos internacionalmente pela UE no âmbito da Conferência de Quioto.

6.5.8. Nesse sentido, convida a Comissão a incentivar os Estados-Membros a porem em prática as medidas necessárias para apoiar os investimentos nas instalações de cogeração, especialmente o que tenha que ver com o recurso a empréstimos com bonificação de juros, para que possam apresentar iniciativas válidas e não distorçoras da concorrência. Só assim será possível alcançar o ambicioso objectivo da duplicação da capacidade instalada até 2010 num mercado interno da energia totalmente liberalizado.

6.5.9. Aliás, a comunicação da Comissão propõe que o próprio Banco Europeu de Investimentos reforce o financiamento bonificado para as futuras empresas de cogeração, de resto deveriam ser favorecidas intervenções similares mesmo de outros organismos financeiros europeus e internacionais como o BERD e o Banco Mundial. Também a nova gestão dos fundos estruturais deverá poder dar um contributo importante para o desenvolvimento deste sector nas regiões menos favorecidas.

7. Contributo dos programas comunitários para o desenvolvimento da cogeração

7.1. Para o Comité, importaumentar a intervenção dos programas comunitários *Phare*, *Tacis*, com o apoio dos estudos de *Synergy* e de *Alure* para a América Latina na realização de tais instalações nos países terceiros da Europa Central e Oriental e na América Latina, através de sistemas de cogeração para alcançar rapidamente resultados significativos em matéria de poupança energética, de utilização racional da energia e de contenção dos níveis de poluição. Relativamente ao programa MEDA, é necessário dizer que o mesmo, actualmente, não prevê, como devia, intervenções nos sectores das infra-estruturas e, portanto, da energia. Por isso, a sua estrutura conceptual devia ser adequadamente alterada.

7.2. Os programas comunitários de investigação, desenvolvimento e demonstração, especialmente os programas *Joule-Thermie*, estão orientados desde há algum tempo para temas específicos relacionados com a cogeração, embora se reconheça geralmente que as instalações de produção combinada de calor e electricidade, de frio e de dessalinização, pertencem à categoria das tecnologias com relativa maturidade. Existem, contudo, possibilidades de novos melhoramentos técnicos e económicos que poderão ajudar ao êxito da cogeração face às soluções tradicionais.

7.2.1. No âmbito do futuro 5º Programa-Quadro de IDT, deverá ser garantido um amplo espaço para os problemas da energia e do ambiente, e a nova óptica de «problem solving» (resolução de problemas) das acções-chaves pertinentes, especialmente a cidade do

⁽¹⁾ Regulation and energy conservation — *Joule II* project for DG XVII, Fevereiro de 1995, p. 13.

⁽²⁾ Veja-se, designadamente, o estudo «Combined heat and power generation in IEA member countries» — International Energy Agency — Outubro de 1994.

futuro, os sistemas energéticos avançados e a tecnologia da água, deverá contribuir para o relançamento da cogeração, nomeadamente dos mini e micro-projectos, localizados próximo dos centros de consumo, que permitam soluções avançadas e importantes poupanças em termos de custos e de consumos, como, aliás já foi salientado pela própria Comissão.

7.2.2. Um papel extremamente importante terá, seja como for, de ser desempenhado pelo programa SAVE II e, em menor escala, pelo *Altener II*, devendo os dois propor soluções inovadoras que observem, sem sombra de dúvida, as normas técnicas e sejam garantidamente de fácil comercialização e penetração no mercado, onde as técnicas de cogeração devem poder vir a adquirir capacidade competitiva autónoma.

7.2.3. A Comissão propõe-se integrar tais programas num quadro plurianual e dar-lhes continuidade, e o Comité pronuncia-se pela integração do desenvolvimento da cogeração em tal estratégia, sobre a qual, aliás, está neste momento a elaborar um parecer.

8. Conclusões e recomendações

8.1. O Comité apoia, convictamente, a iniciativa da Comissão de propor uma estratégia comunitária de promoção da produção combinada de electricidade, calor, frio e tratamento da água. Considera, efectivamente, que este é um dos poucos meios de que a União Europeia dispõe para respeitar os compromissos de redução das emissões de gases com efeito de estufa assumidos em Quioto, em coerência com as posições adoptadas, mesmo recentemente, sobre a eficiência energética num contexto de desenvolvimento sustentado.

8.2. O Comité recomenda à Comissão que, após ter recebido os pareceres das instituições comunitárias, proceda à definição de um «plano de acção» específico, capaz de coordenar as orientações gerais com as escolhas e as decisões adoptadas por cada Estado-Membro, tendo em conta as importantes diferenças de estruturas existentes. Preconiza o Comité que esse plano seja, futuramente, inserido no programa-quadro no domínio da energia, recentemente apresentado, para dar maior coerência às iniciativas comunitárias neste mesmo domínio e torná-las mais compreensíveis.

8.3. Os Estados-Membros continuam a ser os primeiros responsáveis pela nova política. Eles deverão definir, quanto antes, os objectivos nacionais específicos respeitantes ao desenvolvimento faseado da cogeração até 2010, identificando também os instrumentos de intervenção a utilizar.

8.4. O sucesso da estratégia europeia de desenvolvimento da cogeração dependerá da eficácia da cola-

boração construtiva entre a Comissão e os Estados-Membros.

8.5. O Comité preconiza que a este objectivo seja dedicado o máximo empenho e submete à consideração da Comissão, do Parlamento Europeu e do Conselho as seguintes recomendações:

8.5.1. A inserção plena e com um espaço adequado das problemáticas e das iniciativas de promoção do desenvolvimento da cogeração na estratégia plurianual de política energética, a fim de garantir a continuidade e a certeza das intervenções nesta matéria, tendo sempre em conta as diferentes situações de partida e o princípio da subsidiariedade.

8.5.2. A busca do justo equilíbrio entre, por um lado, o processo de liberalização do mercado interno e os regimes de ajuda com objectivos ambientais admitidos pela política comunitária da concorrência e, por outro, os objectivos estratégicos partilhados de duplicação da produção de electricidade por cogeração até 2010 e os compromissos internacionais assumidos pela UE em Quioto.

8.5.3. A monitorização contínua da correcta transposição pelos Estados-Membros das directivas sobre o mercado único da electricidade e do gás natural (a serem proximamente promulgadas) a fim de eliminar grande parte dos entraves legislativos e institucionais que coarctam a cogeração.

8.5.4. A vigilância e o acompanhamento dos programas nacionais de reestruturação do sector de produção e distribuição de energia eléctrica.

8.5.5. A promoção de um intercâmbio contínuo de informações e experiências, entre os Estados-Membros, sobre o tema do apoio e incentivos à cogeração na indústria, no sector terciário e nos sistemas de distribuição de calor e de frio e dessalinização.

8.5.6. A elaboração, a recolha e a divulgação de estatísticas harmonizadas sobre a situação e a evolução da cogeração nos Estados-Membros e nos países da Europa Central e Oriental candidatos à adesão.

8.5.7. A preparação de medidas concretas de internalização dos custos externos e ambientais, inclusivamente medidas fiscais e de outro tipo para integrar as vantagens energéticas e ambientais da cogeração.

8.5.8. O lançamento de medidas legislativas que prevejam a promoção de soluções negociadas para a aquisição pelos operadores das redes da electricidade produzida em instalações de cogeração, à semelhança

das medidas da iniciativa do Parlamento Europeu relativamente à electricidade produzida por fontes energéticas renováveis.

8.5.9. A mobilização dos instrumentos financeiros comunitários e nacionais — em especial com bonificação de juros — para incentivar e favorecer os investimentos nas novas instalações de cogeração, estimulando, ao mesmo tempo, a aplicação de um programa gradual mas preciso de encerramento e modernização das instalações obsoletas.

8.5.10. A adopção de uma metodologia comum de validação e certificação da qualidade dos projectos de novas instalações de PCCE e ou, sempre que possível ou conveniente, de modernização das existentes, de acordo com critérios comuns de níveis mínimos de eficiência, a

fim de propiciar a concessão de financiamentos aos níveis comunitário e nacional a projectos de «business plan» certificados.

8.5.11. O estudo da admissão das instalações de PCCE no eventual futuro sistema de «créditos de eficiência» ligados às emissões de gases causadores do efeito de estufa, actualmente em exame nos serviços das Nações Unidas, na sequência das decisões de Quioto.

8.5.12. Que se preveja, no âmbito das acções-chaves que constituirão a estrutura do Quinto Programa-Quadro de IDTD, especialmente das relativas aos novos equipamentos urbanos e sistemas energéticos avançados bem como ao tratamento das águas, um espaço adequado para as novas tecnologias de cogeração, sobretudo para empresas de pequena dimensão, flexíveis e descentralizáveis.

Bruxelas, 25 de Março de 1998.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Tom JENKINS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Conselho relativa à salvaguarda dos direitos a pensão complementar dos trabalhadores assalariados e independentes que se deslocam no interior da União Europeia»⁽¹⁾

(98/C 157/07)

Em 15 de Janeiro de 1998, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 235º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Incumbida a Secção de Assuntos Sociais, Família, Educação e Cultura de preparar os correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 12 de Fevereiro de 1998 (relator: F. Whitworth).

Na 353ª reunião plenária de 25 e 26 de Março de 1998 (sessão de 25 de Março), o Comité Económico e Social adoptou por 98 votos a favor, 4 contra e 5 abstenções o presente parecer.

1. Introdução

1.1. Desde os primórdios da Comunidade Europeia que a Comissão tem procurado apresentar medidas no domínio da segurança social, nos termos do artigo 51º do Tratado, que permitam estabelecer a livre circulação dos trabalhadores e, em particular, assegurar que todos aqueles que mudam de emprego de um Estado-Membro para outro não sejam prejudicados nos benefícios neste domínio.

1.2. O Regulamento (CEE) nº 1408/71 relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalha-

dores assalariados e independentes e suas famílias que se deslocam no interior da Comunidade procurava, entre outros objectivos, remover os obstáculos à mobilidade transfronteiras no domínio das pensões legais. Este regulamento, bastante complexo, foi objecto de frequentes alterações, mas alcançou o seu objectivo neste domínio específico.

1.3. Tem-se revelado muito mais difícil alcançar um objectivo semelhante no domínio das pensões complementares devido, sem dúvida, à extrema diversidade dos acordos e das legislações e disposições que os regem nos vários Estados-Membros. No entanto, a solução deste problema constitui uma condição prévia essencial para

⁽¹⁾ JO C 5 de 9.1.1998, p. 4.

a realização do mercado único do trabalho, pelo que a proposta da Comissão em apreço surge em momento oportuno, esperada que era há muito.

1.4. Em 1991, a Comissão apresentou um documento de consulta intitulado «Regimes complementares de segurança social: o papel dos regimes complementares de reforma na protecção social dos trabalhadores e respectiva incidência na livre circulação»⁽¹⁾. No parecer que emitiu sobre esse documento, o Comité Económico e Social salientava alguns pontos relativos à eventual coordenação dos regimes de reforma e da correspondente aquisição e exercício de direitos e opções de transferência para toda a Comunidade e instava a Comissão a actuar nesta matéria⁽²⁾.

2. Proposta da Comissão

2.1. O objectivo declarado da proposta de directiva é velar por que os direitos individuais, adquiridos ou em fase de aquisição, dos beneficiários dos regimes complementares de pensão que se deslocam de um Estado-Membro para outro sejam devidamente protegidos.

2.2. A directiva procura alcançar este objectivo através de:

Artigo 4º: Manutenção dos direitos a pensão adquiridos. Os beneficiários, cujas contribuições para um regime complementar de pensão deixaram de ser pagas, não deverão perder os direitos adquiridos ao abrigo desse regime quando se deslocam para outro Estado-Membro para aí trabalhar.

Artigo 5º: Garantia dos pagamentos transfronteiras. Pagamento integral das prestações aos beneficiários residentes noutra Estado-Membro.

Artigo 6º: Trabalhadores destacados. Os trabalhadores temporariamente destacados pelo empregador para outro Estado-Membro devem poder continuar a pagar as contribuições para o seu regime de pensão de origem na mesma base da que é aplicável aos regimes obrigatórios ao abrigo do Regulamento (CEE) nº 1408/71 (por um ano prorrogável até dois).

Artigo 7º: Tributação. As contribuições devem ser tratadas pelo Estado-Membro de acolhimento como se estivessem a ser feitas para um regime de pensão local.

Artigo 8º: Informação. Os beneficiários de um regime que se desloquem para outro Estado-Membro devem ser devidamente informados sobre os respectivos direitos e possibilidades.

3. Observações na generalidade

3.1. O Comité Económico e Social congratula-se com a proposta de directiva, que constitui um primeiro passo modesto em direcção ao objectivo de completa liberdade de circulação no domínio das pensões complementares. Reconhece a complexidade da questão devido à extrema diversidade dos sistemas de reforma nos 15 Estados-Membros, bem como das leis, regulamentações e regimes fiscais a que estão sujeitos. Nota, ainda, que algumas das disposições previstas na directiva são já aplicáveis em alguns Estados-Membros.

3.2. A manutenção dos direitos adquiridos, tal como prevê o artigo 4º da proposta de directiva, constitui um exemplo dessa situação. No entanto, é correcto e deveria ser consagrado na legislação comunitária o princípio, segundo o qual os trabalhadores que se deslocam para outro Estado-Membro não devem ser nem prejudicados nem beneficiados em relação aos que se mantêm no Estado-Membro de origem.

3.3. Do mesmo modo, o pagamento de prestações em outros Estados-Membros é já norma. O Regulamento (CEE) nº 1408/71 já prevê uma disposição neste sentido em relação aos regimes obrigatórios; o artigo 1º deveria aplicar este mesmo princípio às prestações complementares.

3.4. O Comité considera que a disposição do artigo 6º, segundo a qual as contribuições para o regime de origem podem continuar a ser pagas pelos trabalhadores temporariamente destacados e/ou pelos empregadores em seu nome, é a característica mais relevante da proposta de directiva. Trará importantes benefícios para os empregados de empresas multinacionais, cuja carreira profissional pode incluir vários desses deslocamentos, e permitirá também aos empregadores proporcionar pensões complementares sem custos adicionais nem complexos procedimentos administrativos.

3.4.1. O Comité considera, no entanto, que o período de um ano previsto no Regulamento (CEE) nº 1408/71 é demasiado curto e que esta disposição se deveria aplicar à totalidade do período de deslocamento. Nota que a Recomendação nº 16 de 22 de Dezembro de 1984 sugere que o período de doze meses seja alargado, com o acordo do empregador, à duração total do deslocamento quando o trabalhador for deslocado para o estrangeiro no âmbito de uma organização devido aos seus conhecimentos ou capacidades ou em função de objectivos específicos. Considera que tal recomendação deveria ter efeitos jurídicos tanto no quadro do Regulamento (CEE) nº 1408/71 como da proposta de directiva em apreço.

⁽¹⁾ SEC(91) 1332 final.

⁽²⁾ JO C 223 de 31.8.1992, p. 13.

3.4.2. O nº 2 do artigo 6º terá bastante interesse para trabalhadores destacados para alguns Estados-Membros (e para os seus empregadores) na medida em que não serão abrangidos pela disposição legal que prescreve o pagamento de contribuições para um regime complementar no país de acolhimento se o continuarem a fazer para o seu próprio Estado-Membro.

3.4.3. Refira-se que o termo «trabalhador destacado» na alínea g) do artigo 3º é definido com base no Título II do Regulamento (CEE) nº 1408/71 do seguinte modo: «A expressão “trabalhador sazonal” designa qualquer trabalhador que se desloca para o território de um Estado-Membro diferente daquele onde reside a fim de aí efectuar, por conta de uma empresa ou entidade patronal deste Estado, um trabalho de natureza sazonal (...)». Assim, o termo exclui pessoas destacadas para outro Estado-Membro pelo seu empregador para trabalhar para outra empresa. O Comité considera que não se deveria estabelecer distinção entre estas duas categorias.

3.5. O artigo 7º vem na sequência lógica do artigo 6º. É particularmente relevante enquanto primeira tentativa para abrir caminho no emaranhado dos diferentes sistemas fiscais aplicados às quotizações para os regimes complementares de pensão nos vários Estados-Membros. No entanto, continuarão a existir anomalias; por exemplo, em determinadas circunstâncias, um trabalhador destacado do Reino Unido para a Alemanha não tem direito, como teria no seu país, a dedução fiscal pelas suas contribuições, mas, ao regressar ao Reino Unido, as prestações pelo trabalho realizado na Alemanha estão sujeitas a tributação contrariamente ao que aconteceria se ele estivesse inscrito num regime alemão. Pelo contrário, um destacamento da Alemanha para o Reino Unido pode dar direito a dedução fiscal das contribuições pagas pelo trabalhador e a isenção de imposto sobre as prestações recebidas. A Comissão deveria encorajar os Estados-Membros a serem flexíveis ao estabelecerem uma abordagem satisfatória entre eles para solucionar estas anomalias.

3.5.1. De notar que as disposições contidas no artigo 7º se aplicam exclusivamente a beneficiários de regimes complementares de pensão, tal como são definidos na alínea b) do artigo 3º, e não às pessoas inscritas em regimes pessoais de reforma. Poder-se-ia encerrar a hipótese de considerar estes últimos como regimes complementares de pensão, nomeadamente nos Estados-Membros em que os empregadores contribuem para esses mecanismos numa base voluntária ou contratual.

3.6. O Comité dá particular importância ao requisito do artigo 8º que prevê a prestação de informação aos

beneficiários de regimes complementares de pensão quando se desloquem para outro Estado-Membro. Considera que os empregadores, tal como os gestores dos regimes, deveriam ser obrigados a prestar informações completas aos beneficiários sobre as possibilidades oferecidas e sobre as consequências da sua escolha.

3.7. Tal como já foi referido, o projecto de directiva gera desigualdade de tratamento entre pessoas destacadas para trabalharem na mesma ou em outra empresa (artigo 6º) e no domínio da tributação entre beneficiários de regimes complementares de pensão e de regimes pessoais (artigo 7º). Estas diferenças deveriam ser eliminadas, o mais rapidamente possível, através da adopção de outras medidas.

4. Observações na especialidade

4.1. Segundo considerando

Convirá ter em conta que os regimes profissionais de pensão (que constituem o objecto da proposta de directiva em apreço) são completamente separados e distintos dos regimes complementares de pensão, que existem em alguns Estados-Membros; daí não fazerem parte do regime nacional de segurança social nesses países. Os regimes profissionais são de natureza contratual e fazem parte do contrato de emprego do trabalhador. Seria desejável o aditamento de um considerando que referisse o papel dos regimes profissionais de pensão neste contexto.

4.2. Artigo 3º, alínea a)

A inserção do termo «substituir» é necessária para incluir a situação em alguns Estados-Membros onde existem disposições que prevêm a cessação de quotizações.

4.3. Artigo 3º, alínea b)

Substituir na primeira linha «ou» por «e», pois os «regimes profissionais de pensão» e os «dispositivos de natureza colectiva com a mesma finalidade» são alternativos.

4.4. Artigo 3º, alínea h)

A definição de «Estado-Membro de origem» é insuficiente no respeitante a um segundo ou posterior destacamento. Nessas circunstâncias, deveria ser o Estado-Membro em que um trabalhador trabalhava imediatamente antes do destacamento inicial.

4.5. Artigo 4º

O termo manutenção «integral» inclui, por exemplo, o requisito de indexação das prestações nos regimes de

prestações definidas, tal como previsto no ponto 3.1 da ficha de avaliação de impacto elaborada pela Comissão.

5. Outras recomendações

5.1. Tal como referido no ponto 3.1 supra, o Comité considera a proposta de directiva um primeiro passo modesto em direcção ao objectivo de completa liberdade de circulação no domínio das pensões complementares. No ponto 4.1 já foi feita referência ao facto de o Comité ter identificado uma série de áreas de acção no parecer de 1992 sobre o papel dos regimes complementares de reforma na protecção social dos trabalhadores e respectiva incidência na livre circulação.

5.2. No parecer de 11 de Dezembro de 1997⁽¹⁾ sobre o Livro Verde da Comissão sobre os regimes complementares de pensão no mercado único, o Comité apresentou um conjunto de recomendações referentes a questões identificadas pela Comissão, mas não tratadas na proposta de directiva ora em apreço, designadamente:

- condições de qualificação para a aquisição de direitos, designadamente, os longos períodos de garantia exigidos em certos Estados-Membros;
- dificuldades na transferência de um Estado-Membro para outro dos direitos a pensão adquiridos;
- dificuldades fiscais associadas à aquisição de direitos a pensão em mais do que um Estado-Membro; a posição dos trabalhadores que vão exercer uma actividade temporária em outro Estado-Membro que não aquele onde constituíram os direitos a pensão.

5.3. O parecer incluía também algumas recomendações específicas sobre a importância da fiscalidade para os regimes complementares de pensão.

5.4. O Comité reitera as observações e recomendações incluídas no seu parecer de Dezembro. Considera que seria útil abordar alguns outros aspectos relativos ao funcionamento dos regimes profissionais de pensão — por exemplo, a filiação do pessoal de sociedades fiduciárias, modalidades relativas à guarda dos fundos e cálculo dos valores transferidos. Insta a Comissão a elaborar e propor mais algumas medidas nestes domínios a fim de atingir, quando a natureza dos regimes o permitir, o objectivo final da completa transferibilidade das pensões de reforma profissional e pessoal, que, na

sua opinião, é um elemento essencial da livre circulação das pessoas em toda a UE. Chama a atenção para a sugestão do ponto 5.5 desse parecer, considerando que a questão devia ser tratada dentro de prazo fixado.

5.5. O Comité recorda que no parecer de 1992 sugeria a possibilidade de delinear um modelo de regime complementar de pensões europeu, eventualmente em apêndice ao Estatuto da Sociedade Europeia, quando este for adoptado, e de considerar regimes transnacionais de base sectorial. Repete essas sugestões como uma via possível de avançar sem ter, para isso, de harmonizar as leis, regulamentações, práticas e disposições fiscais existentes a nível nacional na matéria⁽²⁾.

5.6. Uma outra possibilidade seria a existência de um acordo em que um regime complementar de pensão criado segundo as leis e regulamentações de um Estado-Membro incluísse uma série de secções às quais poderiam pertencer os trabalhadores em funções noutro Estado-Membro na base de descontos fiscais. Assim, o funcionamento do regime, incluindo os controlos prudencial e de vigilância, os requisitos de solvabilidade e as normas em termos de investimentos, seguiria as leis, disposições e práticas do Estado-Membro de origem, ao passo que em relação às quotizações e prestações se aplicariam as disposições fiscais em vigor no Estado-Membro de acolhimento para os trabalhadores aí domiciliados.

5.7. Tal permitiria o funcionamento do mercado livre em relação aos regimes complementares de pensão, tal como acontece com o seguro de vida, sem prejuízo para a autonomia dos Estados-Membros em matéria fiscal, de regulamentação da segurança social e de legislação relativa ao funcionamento dos fundos de pensão.

6. Conclusões

6.1. O Comité congratula-se com a proposta de directiva, enquanto modesto primeiro passo no sentido de aplicar o princípio da completa liberdade de circulação das pessoas aos mecanismos de direitos a pensão complementar. Considera que a proposta deveria ser modificada de modo a alargar o período de um ano para trabalhadores destacados (ponto 3.4.1 do presente parecer), a fim de eliminar as anomalias referidas no ponto 3.7 e reflectir as observações específicas incluídas no ponto 4.

6.2. Reconhece as enormes dificuldades que impedem que se avance neste domínio devido à grande disparidade dos acordos existentes nos vários Estados-Membros,

⁽¹⁾ JO C 73 de 9.3.1998, p. 109.

⁽²⁾ O Estatuto da Sociedade Europeia foi objecto de parecer do Comité em Dezembro de 1997. Será emitido novo parecer sobre o tema.

bem como das leis, regulamentações e disposições fiscais que os regem.

6.3. Insta, porém, a Comissão a prosseguir o seu trabalho neste domínio, em particular, adoptando medi-

das que contemplem as questões apontadas no parecer de Dezembro de 1997 sobre o Livro Verde da Comissão bem como as demais recomendações contidas no ponto 5 do presente parecer.

Bruxelas, 25 de Março de 1998.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Tom JENKINS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento (CE) do Conselho que altera o Regulamento (CEE) nº 1408/71, no que respeita à sua extensão aos nacionais de países terceiros»⁽¹⁾

(98/C 157/08)

Em 6 de Janeiro de 1998, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 198º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Incumbida de preparar os correspondentes trabalhos, a Secção de Assuntos Sociais, Família, Educação e Cultura emitiu parecer em 12 de Março de 1998 com base no relatório introdutório do relator G. Liverani.

Na 353ª reunião plenária (sessão de 25 de Março de 1998), o Comité Económico e Social adoptou, por 109 votos a favor, 1 contra e 4 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. A proposta da Comissão, baseada nos artigos 51º e 235º do tratado CE, tem por objectivo ampliar a coordenação comunitária dos regimes de segurança social dos Estados-Membros estabelecida no Regulamento (CEE) nº 1408/71 aos trabalhadores assalariados e não assalariados segurados num Estado-Membro e que não sejam cidadãos comunitários.

1.2. A proposta destina-se a desenvolver o Regulamento (CEE) nº 1408/71 e integra-se na política de reforço da protecção social e melhoria do estatuto jurídico dos cidadãos de países terceiros que residem legalmente na União.

2. Observações na generalidade

2.1. O Comité é favorável à proposta da Comissão, da qual partilha os motivos e os «considerandos», destinados a reafirmar o objectivo de igualdade de tratamento no domínio social para os nacionais de países terceiros, tal como já havia sido realçado no Livro Branco sobre Política Social (1994) e no programa de acção social a médio prazo (1995-1997).

2.2. A este propósito, o Comité reitera as orientações contidas no seu próprio parecer sobre o estatuto dos trabalhadores migrantes originários de países terceiros⁽²⁾ e recorda também que a importância da aplicação

⁽¹⁾ JO C 6 de 10.1.1998, p. 15.

⁽²⁾ Parecer do CES de 24 de Abril de 1991 (JO C 159 de 17.6.1991) e de 26 de Setembro de 1991 (JO C 339 de 31.12.1991).

em matéria de política social dos princípios de não discriminação para com cidadãos de países terceiros, além do mais, como contributo para a estratégia de luta contra o racismo e a xenofobia, foi reafirmada em recentes resoluções do Conselho⁽¹⁾ e do Parlamento Europeu⁽²⁾.

2.3. Neste contexto, o Comité recorda também o «Plano de Acção para a Livre Circulação dos Trabalhadores»⁽³⁾, apresentado pela Comissão em simultâneo com a proposta de regulamento em apreço. Perfilha a opinião de que a aprovação do regulamento representará um instrumento contra o trabalho ilegal e clandestino. Considera que, tratando-se de uma coordenação interna relativa exclusivamente aos regimes de segurança social dos Estados-Membros, o regulamento modificado procederá a uma importante simplificação jurídica e administrativa, já que, actualmente, a coordenação da segurança social entre os Estados-Membros para os cidadãos

(1) Resolução do Conselho sobre a luta contra o racismo e a xenofobia nos domínios do emprego e dos assuntos sociais (JO C 296 de 10.11.1995).

(2) Resolução do PE de 15 de Julho de 1993 sobre a política europeia de imigração e de 30 de Janeiro de 1997 sobre o racismo, a xenofobia e o anti-semitismo e sobre o Ano Europeu contra o Racismo.

(3) Comunicação da Comissão de 12 de Novembro de 1997.

de países terceiros é regulada por numerosos acordos bilaterais e multilaterais.

2.4. Por fim, o Comité toma nota das análises da Comissão, segundo as quais a extensão do alargamento do regulamento aos cidadãos de países terceiros permitirá reduzir substancialmente os custos administrativos ao passo que as implicações financeiras seriam pouco significativas, uma vez que as pessoas em causa já estão inscritas num regime de segurança social num Estado-Membro.

3. Observações na especialidade

3.1. O Comité concorda com as propostas de modificação dos artigos 1º, 2º e 22º -A do Regulamento (CEE) nº 1408/71, que visam a supressão das referências à nacionalidade dos interessados e às categorias especiais de pessoas para além dos cidadãos comunitários (apátridas, refugiados, sobreviventes de nacionais de países terceiros), bem como com a inserção de um novo artigo 95º -C, que prevê disposições transitórias destinadas a salvaguardar os direitos adquiridos no período anterior à entrada em vigor do novo regulamento.

O Comité solicita ao Conselho que acelere a aprovação das modificações ao regulamento.

Bruxelas, 25 de Março de 1998.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Tom JENKINS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 89/662/CEE do Conselho relativa aos controlos veterinários aplicáveis ao comércio intracomunitário, na perspectiva da realização do mercado interno, com o objectivo de reforçar os controlos» ⁽¹⁾

(98/C 157/09)

Em 16 de Dezembro de 1997, em conformidade com o disposto nos artigos 43º e 198º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, o Conselho decidiu consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Incumbida a Secção de Agricultura e Pescas da preparação dos trabalhos correspondentes emitiu parecer, em 5 de Março de 1998, com base no relatório de S. Colombo, relator.

Na 353ª reunião plenária de 25 e 26 de Março de 1998 (sessão de 25 de Março), o Comité Económico e Social adoptou por 106 votos a favor, 2 contra e 2 abstenções o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. A alteração da Directiva 89/662/CEE relativa aos controlos veterinários aplicáveis ao comércio intra-comunitário é motivada pela experiência negativa ligada à crise da encefalopatia espongiforme bovina (EEB/BSE) e pela convicção de que os controlos mais rigorosos constituem o meio mais seguro e menos oneroso de prevenir o aparecimento de situações de risco.

1.2. Suprimidos os controlos nas fronteiras internas, esse regime funda-se no reforço dos controlos veterinários na origem e na possibilidade de controlos no destino final para os produtos animais.

1.3. Na óptica da directiva *sub judice*, é fundamental a melhoria do intercâmbio de informações entre as autoridades competentes dos Estados-Membros.

1.4. Deixando aos Estados-Membros as modalidades de aplicação, a directiva propõe-se tornar extensiva ao comércio intracomunitário de produtos animais a ligação entre as autoridades veterinárias assegurada pela rede informatizada ANIMO, previsto na Directiva 90/425/CEE relativa aos controlos veterinários e zootécnicos.

2. Observações na generalidade

2.1. O Comité subscreve a extensão da utilização do sistema informatizado ANIMO aos produtos animais destinados à alimentação humana, contemplados pela Directiva 89/662/CEE, e considera que o intercâmbio

de informações entre as autoridades competentes se integra nas exigências essenciais de garantir a protecção da saúde pública.

2.2. Ao aprovar a extensão do sistema, o Comité não pode deixar de chamar a atenção para o facto de o problema da garantia do reforço do sistema de controlo não ficar totalmente resolvido.

2.2.1. Por esse motivo, o Comité convida a Comissão a prosseguir a sua actividade no domínio da harmonização real dos sistemas de controlo dos produtos alimentares em todos os Estados-Membros.

3. Base jurídica

3.1. A Comissão apresentou a proposta com base no artigo 100º-A do Tratado (mercado interno), embora a base jurídica normal para este tipo de legislação seja o artigo 43º (agricultura), por dizer respeito à produção e venda dos produtos constantes do Anexo II. O Serviço Jurídico do Conselho confirmou que o artigo 43º é a base jurídica adequada (parecer do Serviço Jurídico do Conselho nº 11180/97, de 10 de Outubro de 1997).

3.2. O Comité compreende os motivos que levaram a Comissão a optar pelo artigo 100º-A para base jurídica da directiva em apreço. Sublinha, porém, que tais motivos justificam igualmente a opção pelo artigo 43º.

3.3. Portanto, para obviar ao longo e complexo processo ora previsto em aplicação do artigo 100º-A, propõe-se que se tome por base jurídica o artigo 43º, já utilizado para todos os assuntos respeitantes à agricultura, e se proceda a revisão após a entrada em vigor do artigo 129º do Tratado de Amesterdão.

⁽¹⁾ JO C 13 de 17.1.1998, p. 12.

4. Observações na especialidade

4.1. Artigo 12º

4.1.1. A fim de evitar possíveis interpretações no atinente à extensão a todos os Estados-Membros do sistema ANIMO, o Comité opina que:

— no nº 1: se substitua «pode, se necessário, ser tornado extensivo»... por «deve, se necessário, ser tornado extensivo»...

— no nº 2: se elida «eventuais».

4.2. Último considerando

4.2.1. À luz do que se disse no ponto 3.3, a secção considera oportuno alterar a base jurídica indicada.

Bruxelas, 25 de Março de 1998.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Tom JENKINS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Conselho relativa à comercialização de materiais de propagação de plantas ornamentais»

(98/C 157/10)

Em 26 de Janeiro de 1998, o Conselho decidiu, nos termos dos artigos 43º e 198º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção de Agricultura e Pescas, que emitiu parecer em 5 de Março de 1998, sendo relator A. Stokkers.

Na 353ª reunião plenária, realizada em 25 e 26 de Março de 1998 (sessão de 25 de Março), o Comité Económico e Social adoptou por 111 votos a favor, 1 contra e 2 abstenções o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. A produção de plantas ornamentais ocupa lugar de destaque na produção agrícola da Comunidade. A obtenção de resultados satisfatórios na propagação de plantas ornamentais depende em boa parte da qualidade e sanidade do material utilizado para a propagação das plantas. No intuito de garantir a circulação livre e sem barreiras na Comunidade e de dar aos compradores, em toda a Comunidade, a segurança de que o material de propagação que recebem obedece a conformidade fitossanitária e é de boa qualidade, é muito importante estabelecer disposições harmonizadas ao nível comunitário. Em Maio de 1996, a Comissão lançou a iniciativa SLIM (Simpler Legislation for the Internal Market), com que se visava encontrar maneira de simplificar a legislação do mercado interno. Escolheram-se quatro domínios para um projecto-piloto, sendo o sector das plantas ornamentais um deles. Isto atendendo às dificuldades que se vinham deparando na transposição e execução da legislação. Uma «equipa SLIM» elaborou recomendações de simplificação da directiva das plantas ornamentais. A proposta da Comissão ora jacente teve em consideração as recomendações da equipa SLIM, as observações e comentários a seu respeito dos Estados-

-Membros e das agremiações profissionais. A proposta da Comissão baseia-se no artigo 43º do Tratado que institui a Comunidade Europeia. Toma a forma de um texto completo da directiva vigente 91/682/CEE, aparecendo as alterações sublinhadas.

2. Observações na generalidade

2.1. A Comissão conseguiu efectuar uma série de alterações simplificadoras. A proposta da Comissão investe da primeira responsabilidade pela observância das normas de qualidade os elos mais importantes da cadeia, a saber, aqueles que se dedicam à produção e à reprodução de material inicial e à importação de material inicial. A secção perfilha esta óptica. Em sua opinião, está-se, assim, a dar aos compradores de material inicial uma garantia de qualidade suficiente, evitando-se, a um tempo, encargos burocráticos desnecessários.

2.2. Também a importação de material inicial é equilibradamente tratada na proposta, não havendo a recear nem distorção da concorrência nem a possibili-

dade de aparecimento de um canal paralelo que possa minar o sistema de garantia de qualidade da UE.

2.3. O Comité tem, sim, críticas a fazer quanto à multiplicidade de casos para os quais a proposta da Comissão deixa em aberto o procedimento do artigo 22º da directiva, que vem substituir regulamentação mais pormenorizada. Desenvolve-se este aspecto infra, nas observações na especialidade.

2.4. O Comité entende necessária definição mais exacta dos conceitos utilizados na proposta. Alerta-se, nomeadamente, para a falta de definição do conceito de «plantas ornamentais» e para as definições de «material de propagação» e de «fornecedor». Isto para prevenir que a finalidade da directiva seja subvertida por enunciados que se prestem a várias interpretações. Desenvolve-se este aspecto infra, no ponto 3.

3. Observações na especialidade

3.1. *Título I*

3.1.1. Artigo 1º

O Comité considera que a relação que a proposta da Comissão estabelece com o Regulamento (CE) nº 338/97 não é clara. O aditamento indicado é supérfluo para as plantas abrangidas pelo regulamento que não podem ser comercializadas. A directiva aplica-se, sim, às plantas que, sendo abrangidas pelo Regulamento (CE) nº 338/97, podem ser objecto de comércio.

3.2. *Título II* (Definições)

3.2.1. Artigo 3º

O Comité verifica que o conceito de «planta ornamental» da proposta de directiva não é definido, instando por que seja acolhida na letra da directiva uma descrição mais clara deste conceito.

3.2.2. N.º 1 do artigo 3º (definição de materiais de propagação)

A secção propõe que se altere nos termos infra a definição de materiais de propagação: «Materiais de propagação: as sementes, partes de plantas e qualquer material proveniente de plantas que se destinem ou possam ser destinados à reprodução e propagação de plantas ornamentais». Com esta alteração de redacção ficariam abrangidos pela directiva todos os materiais de propagação, de modo que não haveria necessidade de nova discussão caso se pretendesse modificar a disposição posteriormente.

3.2.3. N.º 2 do artigo 3º (definição de fornecedor)

É de incluir na definição de fornecedor o requisito de registo junto do organismo responsável e de observância das disposições da directiva em consideração. Isto para evitar que o reconhecimento ao abrigo da directiva fitossanitária (77/93/CEE) crie condições de evasão à presente directiva.

3.2.4. N.º 4 do artigo 3º (organismo oficial responsável)

O Comité propõe que, neste número, se substitua o conceito de «organismo oficial responsável» pelo de «organismo responsável». A razão é o princípio de também um organismo não oficial dever poder fazer ofício de organismo responsável, bastando a autoridade pública ter delegado em tal organismo as suas missões no domínio considerado, sem prejuízo de se manter da dita autoridade pública a responsabilidade de última instância. A letra actual impõe, desnecessariamente, o requisito de o organismo ser oficial.

3.2.5. N.º 9 do artigo 3º (laboratórios)

Não há, no parecer do Comité, em matéria de reconhecimento de laboratórios, necessidade de regulamentação mais específica pelo processo regulado no artigo 22º (nº 3 do artigo 8º; nº 4 e nº 9 do artigo 3º e nº 2 do artigo 15º).

3.3. *Título III* (Exigências a satisfazer pelos materiais de propagação)

3.3.1. N.º 1 do artigo 6º

O Comité entende de suprimir a frase «(...)», pelo menos com base em inspecções visuais, (...)» do nº 1 do artigo 6º (organismos prejudiciais e doenças). Há doenças, como as infecções virais, apenas diagnosticáveis mediante exames laboratoriais, não sendo, por outro lado, doenças sujeitas a quarentena. Com este tipo de infecções virais, o que importa é diagnosticar a extensão da contaminação do lote de material inicial, jogando-se para o efeito com determinadas tolerâncias. Mais entende o Comité que a vitalidade do material de propagação deve ser explicitamente incluída entre os requisitos mínimos de qualidade.

3.3.2. N.º 3 do artigo 6º

O Comité é do parecer de que a disposição relativa às exigências de qualidade proposta para os bolbos de flores só satisfaz para certas plantas. Recomenda, por isso, que a Comissão, após consulta de peritos, torne esta disposição extensiva a todas os bolbos, tubérculos e rizomas.

3.4. *Título IV* (Exigências a satisfazer pelos fornecedores de materiais de propagação)

3.4.1. Artigo 8º

O Comité é do parecer de que, sempre que, no artigo 8º e seguintes, se fala de «aprovação», seria preferível substituir este termo pelo de «registo». A referência à directiva 77/93/CEE é confusa, pelo que é preferível omiti-la. Aprovação ao abrigo da directiva não significa necessariamente satisfação das exigências da directiva jacente. Os termos «aprovação» e, igualmente, «registo», serão, aliás, dispensáveis em todo o texto, se, logo na definição de «fornecedor», houver menção da exigência de registo.

3.4.2. Terceiro travessão do nº 1 do artigo 9º

A referência a um laboratório aprovado presta-se a confusão, porque é necessário definir o que é um «laboratório aprovado», bem como indicar mais exactamente os métodos de análise a empregar.

3.4.3. Nº 4 do artigo 9º

O Comité considera não haver, no âmbito deste artigo, necessidade do procedimento previsto no artigo 22º.

3.5. *Título V* (Comercialização e etiquetagem dos materiais de propagação)

O Comité considera que não há, no caso da embalagem dos materiais de propagação mencionado neste título, necessidade de aplicação do artigo 22º da directiva.

3.6. *Título VIII* (Medidas de controlo e disposições gerais)

3.6.1. Artigo 21º

O Comité considera que as isenções constantes deste artigo não podem ter qualquer efeito na infra-estrutura de controlo exigida.

Bruxelas, 25 de Março de 1998.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Tom JENKINS

Parecer do Comité Económico e Social sobre «A prevenção de novos entraves no mercado único (Observatório do Mercado Único)»

(98/C 157/11)

Em 10 de Julho de 1997, o Comité Económico e Social decidiu, nos termos do nº 3 do artigo 23º do Regimento, elaborar um parecer sobre «A prevenção de novos entraves no mercado único».

Foi encarregada da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção de Indústria, Comércio, Artesanato e Serviços, que emitiu parecer em 4 de Março de 1998 (relator: Vever).

Na 353ª reunião plenária de 25 e 26 de Março de 1998 (sessão de 25 de Março), o Comité Económico e Social adoptou por 76 votos a favor, 7 votos contra e 6 abstenções o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. Por iniciativa da Comissão, a União Europeia está hoje empenhada num Plano de Acção a fim de completar o mercado único até ao final de 1998. Este plano de acção responde, no seu espírito e calendário, aos votos que o Comité formulara desde 1995, no sentido de se dar um novo impulso a trabalhos que tendiam a marcar passo e imprimir ao mercado único os progressos decisivos que a introdução do euro exige.

1.2. Apoiando energicamente o plano de acção, o Comité recordou, na sequência de uma audição realizada em 5 de Março de 1997, que não bastaria adoptar as directivas comunitárias ainda pendentes para garantir a livre circulação de pessoas, mercadorias, serviços e capitais. Decisivo para o funcionamento duradouro do mercado único será evitar, na fonte, a criação de novos entraves gerados pelo fluxo permanente e crescente de novas regulamentações nacionais. Mau grado as directivas já adoptadas e os progressos realizados na liberalização das trocas intracomunitárias, continua a ser mais fácil introduzir novos entraves no mercado único do que preveni-los a montante ou superá-los posteriormente a nível comunitário.

1.3. Ao apresentar um parecer de iniciativa sobre a prevenção de novos entraves no mercado único, pretende o Comité chamar a atenção das instituições comunitárias e dos Estados-Membros para este aspecto essencial — mas ainda bastante descurado — da realização do mercado único. O êxito do plano de acção dependerá em grande medida dos meios mobilizados para evitar de maneira eficaz e duradoura a proliferação de novos entraves na fonte.

2. Situação jurídica nacional

2.1. O funcionamento do mercado único tem em vista conciliar, por um lado, a liberdade de estabelecimento e

de circulação e, por outro, a protecção social, a protecção da saúde, dos consumidores e do ambiente, compreendendo partilhas de competências entre os níveis comunitário, nacional e, eventualmente, regional. O dispositivo assenta em quatro elementos essenciais: obrigação de princípio de eliminar as restrições nacionais ao comércio, aproximação das legislações nacionais nos domínios necessários ao funcionamento do mercado único, reconhecimento mútuo das disposições nacionais para garantir a livre circulação, notificação prévia dos projectos nacionais de regulamentação susceptíveis de afectar o mercado único (com uma possibilidade de controlo posterior).

2.2. Nos termos dos artigos 30º e 36º do Tratado, ficam os Estados-Membros obrigados a eliminar todas as restrições quantitativas à importação e as medidas de efeito equivalente, sob reserva de razões imperativas que exijam a manutenção de disposições nacionais restritivas. Estas razões imperativas, nomeadamente no intuito de proteger os consumidores ou o ambiente, não devem constituir meios para discriminações arbitrárias ou restrições dissimuladas no comércio entre Estados-Membros. Deverão ser fundamentadas e proporcionadas, sob controlo da Comissão e do Tribunal de Justiça. A jurisprudência «Cassis de Dijon» recordou, de facto, que a liberdade de circulação deve continuar a ser a regra e as restrições nacionais a excepção. No entanto, observa-se actualmente grande trabalho legislativo dos Estados no âmbito do artigo 36º.

2.3. Para fomentar uma convergência mínima destas disposições nacionais legislativas, regulamentares e administrativas, a União Europeia é levada a adoptar, em função das necessidades, medidas específicas para contribuir para o estabelecimento e o funcionamento do mercado único (art. 100º-A). A maior parte da regulamentação respeitante à aproximação das disposições dos Estados-Membros no âmbito do mercado único baseia-se nesta disposição, sujeita a deliberação por maioria no Conselho, em codecisão com o Parlamento (ressalvadas as disposições referentes à fiscalidade e à liberdade de circulação das pessoas). Esta regulamen-

tação comum tem em vista, nos termos do próprio Tratado, um «nível de protecção elevado» em matéria de saúde, de segurança, de protecção do ambiente e de protecção dos consumidores, mas não deixa de conferir aos Estados-Membros uma margem de liberdade amiúde folgada para adoptarem medidas complementares, o que, na ausência de controlo adequado, pode contribuir para fragmentar novamente o mercado único.

2.4. Por outro lado, a União Europeia esforça-se por criar mecanismos de equivalência das medidas aplicadas nos Estados-Membros que permitam garantir um reconhecimento mútuo que preserve a livre circulação no mercado único, mesmo na falta de harmonização ou com harmonização apenas parcial (art. 100º-B). Mas estes mecanismos ainda não estão a ser aplicados de forma eficaz e simplificada por todos os Estados-Membros.

2.5. A Directiva 83/189/CEE instaurou um procedimento de informação prévia, completado, em 1 de Janeiro de 1997 (Decisão 3052/95/CE), por uma obrigação de notificar medidas específicas potencialmente obstrutivas do reconhecimento mútuo, para assegurar a transparência e o controlo de iniciativas dos Estados-Membros susceptíveis de afectar o funcionamento do mercado único, e que abrange presentemente todos os produtos agrícolas e industriais. Mercê deste dispositivo, cada Estado-Membro terá que informar a Comissão Europeia e, através desta, todos os outros Estados-Membros dos projectos de regulamentação técnica que possam afectar o funcionamento do mercado único. Prevê igualmente a suspensão da aplicação da medida durante três meses para que a Comissão, que pode receber observações dos outros Estados-Membros e consultar também os sectores industriais interessados, examine as medidas e tome, se necessário, as devidas providências (pedido de dilatação do prazo de suspensão de três para seis meses, pedido de modificação dos projectos notificados, eventual parecer circunstanciado que ponha em marcha um processo por infracção).

2.6. A Comissão pode, deste modo, verificar os efeitos das medidas notificadas sobre o funcionamento do mercado único, a sua adequação às regras comunitárias — Tratado e regulamentação — o seu fundamento e a sua proporcionalidade, quando criem obstáculos. O Tribunal de Justiça considerou que as empresas e os particulares podem invocar a não notificação prévia para não aplicar uma nova regulamentação técnica nacional. Se bem que, em geral, este procedimento de informação e de controlo funcione, o grande número de notificações revela que muito está por fazer para impor uma melhor disciplina aos Estados-Membros. Por enquanto, o procedimento só se aplica às propostas de regulamentação em matéria de produtos e não de serviços, embora a Comissão tenha apresentado propostas no sentido de o tornar extensivo aos serviços

da sociedade da informação, propostas essas aprovadas pelo CES e em vias de adopção em outra sede.

2.7. O Tratado previu também a possibilidade de controlo *a posteriori* por parte da Comissão e dos Estados-Membros mediante processo por incumprimento, mas, na prática, este procedimento parece ter-se traduzido em muitas poucas acções deste tipo.

2.8. Acresce ainda que as disposições sobre livre circulação de pessoas só parcialmente são matéria de procedimentos comunitários. Certos aspectos de ordem política, judicial, de segurança, e as questões que interessam os nacionais de países terceiros, são do foro do «terceiro pilar» instituído pelo Tratado de Maastricht, sujeito a procedimentos especiais de cooperação governamental. No entanto, o novo Tratado de Amesterdão procurou reforçar, neste contexto, os vínculos entre competências comunitárias e competências intergovernamentais de forma mais dinâmica e participada. Devido a estas particularidades, o presente parecer menciona unicamente a título indicativo as questões relativas à livre circulação de pessoas, que deverão ser objecto de análise mais pormenorizada por parte do Comité num contexto mais amplo.

3. Evolução recente da legislação nacional

3.1. Em primeiro lugar, nota-se um nítido avolumar de regulamentações nacionais capazes de criar novos entraves. As notificações anuais passaram de aproximadamente 350, nos primeiros anos de aplicação do procedimento previsto na Directiva 83/189/CEE, a cerca de 450 nos anos seguintes, tendo atingindo o número recorde de 900 em 1997. Mesmo considerando que este número inclui o caso excepcional de um remanescente de 230 notificações neerlandesas em atraso, as restantes 670 representam um aumento muito acentuado de 40 % em 1997. Isto não deixa de denotar que o procedimento funciona e que os Estados respeitam as suas obrigações em matéria de notificação. Mas também não traduz menos uma proliferação de projectos de regulamentos nacionais que obriga a Comissão a uma pesada tarefa de supervisão, envolvendo não só a DG XV e a DG III, mas todas as outras direcções-gerais, consoante as competências técnicas.

3.2. Mais grave é o facto de que estas novas iniciativas nacionais se têm concentrado nestes últimos anos essencialmente (90 %) em sectores teoricamente harmonizados. Trata-se principalmente das telecomunicações, dos produtos agrícolas e alimentares, da construção e das obras públicas, da construção mecânica e dos transportes. As regulamentações técnicas dizem respeito à higiene, saúde e segurança, protecção dos consumi-

res e ambiente. Várias factores contribuem para esta situação. Por um lado, são sectores e domínios onde os poderes públicos têm mais motivos para regulamentar, tanto a nível comunitário como nacional. Por outro lado, ao centrar-se principalmente nas «exigências essenciais», a regulamentação comunitária deixa uma certa margem às regulamentações nacionais. Ora, se a Comissão faz questão de que, no domínio da saúde e da segurança, esses requisitos essenciais sejam simultaneamente prescrições mínimas e máximas, os Estados sentem-se por vezes tentados a considerar que podem mesmo assim acrescentar prescrições complementares, ao mesmo tempo que conservam, em matéria de protecção dos consumidores e de ambiente, margens efectivas de liberdade para legiferar para além destas prescrições comuns.

3.3. Para além do emaranhado de regulamentações técnicas nacionais, que não dá sinais de esmorecer, cabe também mencionar o desenvolvimento de marcas e rótulos nacionais, e até regionais, que, apesar de não terem efeito jurídico vinculativo, também podem contribuir para entravar o livre câmbio no mercado único. O reconhecimento mútuo dos certificados nacionais é por vezes também entravado por compradores que insistem em exigir, na prática, certificados nacionais.

3.4. A Comissão verificou que um terço das notificações analisadas não suscitava observações, enquanto um terço concitava observações marginais e outro terço observações mais substanciais, induzindo a Comissão a dilatar de três para seis meses a suspensão da execução do projecto notificado. Pode dizer-se que, globalmente, uma de cada duas notificações colocava problemas, mais ou menos sérios, à luz do direito comunitário. Na grande maioria dos casos, os Estados acataram as observações da Comissão no sentido de modificarem o projecto ou, pelo menos, de preverem uma cláusula de reconhecimento mútuo para os produtos importados de outro Estado-Membro.

3.5. Graças a este procedimento de notificação, os Estados-Membros têm a possibilidade de se controlarem mutuamente e de comunicar à Comissão pareceres circunstanciados sobre as iniciativas que lhes pareçam suscitar problemas. Deste modo, são chamados a exercer uma espécie de controlo colectivo e partilhado, que efectivamente exercem, visto que intervêm com quase tanta frequência como a própria Comissão, o que demonstra claramente a utilidade do procedimento.

3.6. Refira-se, por fim, que este acréscimo de regulamentações nacionais coincidiu com uma evolução

inversa da regulamentação comunitária que, pelo contrário, tem diminuído nitidamente nos últimos anos. A razão desta diminuição é dupla: por um lado, a maior parte das directivas necessárias para o funcionamento do mercado único foi adoptada com o programa de 1992. Por outro lado, o facto de, nos últimos anos, a simplificação da regulamentação comunitária ter sido objectivo prioritário, mercê, nomeadamente, das recomendações do relatório Molitor, incitou a Comissão a redefinir as suas propostas (numa óptica de «legislar melhor») e a apresentar menor número de propostas do que antigamente.

3.7. Trata-se, pois, de uma situação desequilibrada em termos quantitativos. De 1992 a 1994 os Estados-Membros adoptaram 1 346 medidas de regulamentação nacional ao passo que a Comissão só adoptou 116 medidas. Ora, os Estados que mais energicamente defenderam a necessidade de limitar a regulamentação comunitária (Reino Unido, Alemanha e França) são, paradoxalmente, os que maior número de novos projectos nacionais notificaram. Por outro lado, enquanto a regulamentação comunitária é, por definição, desregulamentadora, na medida em que visa transformar 15 disposições díspares numa única, as regulamentações nacionais mais não fazem, em princípio, do que acrescentar novas medidas sem suprimir nenhuma (mesmo se essas medidas podem justificar-se, num determinado contexto, para os cidadãos ou para os consumidores).

4. Razões por que é necessário um reajustamento

4.1. Se não se agir mais eficazmente contra a criação de entraves ao mercado único na fonte, a sua realização será como uma meta que se vai afastando à medida que para ela se avança (ainda que tenham inevitavelmente de subsistir diversidades nacionais ou regionais num mercado único cuja realização se considere «consumada»). Por isso, mesmo após a adopção das principais directivas, manter o mercado único a funcionar correctamente será um problema constante, para o qual será necessário encontrar soluções «auto-correctivas» adequadas.

4.2. Da mesma forma, não haverá solução satisfatória para a redução, a simplificação e a clarificação da regulamentação sobre o mercado único enquanto esta questão não for objecto de reflexão e de acções que afectem também as regulamentações nacionais e regionais.

4.3. É igualmente necessário que os Estados modifiquem a sua atitude face à iminente introdução do euro. Tal como o pacto de estabilidade e crescimento impõe convergência das políticas económicas e orçamentais,

também o funcionamento do mercado único em regime de moeda única deveria suscitar uma melhor convergência das disposições legislativas, regulamentares e administrativas nacionais e, para todos os efeitos, uma preocupação constante de «eurocompatibilidade».

4.4. Há também que cuidar do reforço da transparência de novas medidas nacionais, a fim de enfrentar o risco de deslizos a que duas das inovações introduzidas no Tratado de Amesterdão de 1997 poderão dar azo. Com efeito, o novo Tratado deixa aos Estados-Membros a possibilidade não só de preservar, como de introduzir, regras nacionais mais estritas do que regulamentação comunitária (nº 5 do artigo 95º, ex-nº 4 do artigo 100º-A) quando precisamente o nº 3 deste mesmo artigo (ex-nº 3 do artigo 100º-A) confere já aos Estados-Membros um nível de protecção elevado dos seus nacionais. Se a Comissão europeia conserva um poder de controlo sobre estas medidas durante 6 meses, considera-se o seu acordo tácito, expirado este prazo. Por outro lado, no domínio do ambiente, os Estados podem invocar o artigo 176º (ex-artigo 130º-T) para reforçar medidas adoptadas pela União Europeia ao abrigo do artigo 176º (ex-artigo 130º-S).

4.5. Finalmente, esta questão vai agudizar-se com a perspectiva de novos alargamentos, que multiplicarão as possibilidades de criação de novos entraves na fonte pelos Estados-Membros. Por conseguinte, é indispensável que até lá se encontrem e ponham em prática soluções apropriadas.

4.6. É necessário também encontrar uma relação estreita, duradoura e satisfatória entre as necessidades de funcionamento do mercado único, a protecção do consumidor e do ambiente e os imperativos de subsidiariedade. Deverá esta relação assentar em medidas que garantam maior fluidez do comércio, maior simplicidade da regulamentação, maior compatibilidade entre as medidas nacionais e, em suma, maior transparência no mercado único.

5. Acções preconizadas a nível nacional

5.1. É indispensável que os Estados-Membros mudem de atitude em relação à regulamentação excessiva. O próprio Conselho Europeu já reconheceu a necessidade de se caminhar para a redução das regulamentações nacionais. Por conseguinte, é necessário aplicar aos Estados-Membros as recomendações que o relatório Molitor havia formulado em relação às instituições comunitárias: reordenar melhor a regulamentação existente, regulamentar menos e simplificar a regulamentação vigente. Os Estados deviam ser convidados a apresentar à Comissão um relatório anual sobre a sua contribuição para a redução e simplificação da regulamentação na Europa, após o que a Comissão faria uma síntese a apresentar ao Conselho Europeu.

5.2. Em particular, seria conveniente que os Estados-Membros adoptassem menor número de disposições nacionais nos sectores que são objecto de harmonização no plano comunitário. Isto deveria contemplar, em primeiro lugar, as medidas de transcrição nacional das directivas, devendo os Estados-Membros ter o cuidado de adoptar prescrições administrativas excessivas que extravasem o objectivo da directiva em questão.

5.3. Ao adoptar uma medida regulamentar nacional que pudesse afectar o mercado único, um Estado-Membro deveria ficar, em princípio, obrigado a incluir explicitamente uma cláusula, redigida de acordo com um modelo comum a todos os Estados-Membros, que declarasse terem sido levados em consideração, sob controle de notificação europeia, meios aptos a evitar, com a máxima eficácia possível, obstáculos à importação de bens livremente produzidos e comercializados em outro Estado-Membro.

5.4. Deveria prever-se também que na prática os órgãos nacionais de normalização se abstivessem de adoptar uma norma nacional em domínio em que se estivesse a preparar uma norma europeia.

5.5. Seria igualmente necessário melhorar a formação dos representantes eleitos, dos funcionários, dos magistrados e dos juristas nacionais em matéria de exigências do mercado único, sobretudo no que respeita ao princípio do «tratamento nacional» dos cidadãos comunitários, que ainda não entrou nos hábitos administrativos (ver, por exemplo, regras sobre segurança social, fiscalidade, residência, etc.). Esta iniciativa deveria estender-se aos níveis regional e local, onde muitas vezes se constata desconhecimento da regulamentação comunitária. Por exemplo, a aplicação concreta do reconhecimento das equivalências das qualificações ou do direito de estadia dos cidadãos comunitários obriga muitas vezes a recorrer directamente aos serviços competentes.

5.6. Haveria que envidar esforços no sentido de informar melhor os cidadãos comunitários não nacionais a fim de os ajudar a conhecer os trâmites mais frequentes e os processos administrativos e de simplificar o exercício efectivo da liberdade de estabelecimento na União.

5.7. Deveria incitar-se os países membros da AECL, que já participam estreitamente na adopção do acervo comunitário, e, na medida do possível, os países candidatos à adesão à União Europeia, que têm que integrar progressivamente este acervo no direito nacional, a tomar medidas análogas, que também ficariam sujeitas ao controlo da Comissão Europeia.

6. Medidas recomendadas a nível comunitário

6.1. Em primeiro lugar seria mais fácil aplicar as recomendações precedentes dirigidas aos Estados-Membros se elas fossem objecto de um compromisso comum, espécie de código de conduta, o que poderia assumir a forma de uma recomendação do Conselho cuja aplicação seria vigiada pela Comissão.

6.2. No atinente à regulamentação comunitária, temos que reconhecer a dificuldade que há em a reduzir, sobretudo quando os próprios Estados-Membros persistem em legislar e regulamentar em excesso. Uma das maneiras de reduzir e simplificar a regulamentação na Europa é manter a regulamentação comunitária a um nível que permita a aproximação das legislações nacionais. Mas, sobretudo, é indispensável tornar a regulamentação comunitária mais eficaz.

6.3. É óbvio que a harmonização perde grande parte da sua eficácia quando se limita a impor apenas aos Estados-Membros um nível mínimo, dando-lhes liberdade para irem mais longe. É o que acontece frequentemente com a harmonização em matéria de protecção do ambiente e dos consumidores, domínios onde os Estados-Membros podem adoptar regulamentações nacionais que excedam as adoptadas a nível europeu. Esta assimetria pode retirar à harmonização grande parte da sua eficácia, já que as derrogações obstam à aplicação uniforme do direito comunitário, ao comprometerem a livre circulação dos produtos, a livre circulação das pessoas, a livre prestação de serviços e a liberdade de estabelecimento no mercado único. Seria bom que se definisse uma concepção mais eficaz da harmonização, prevendo, em domínios técnicos onde fosse curial, um maior recurso a regulamentos, em vez de directivas. Ao restringirem a possibilidade de divergência das regulamentações complementares de carácter nacional, estas medidas dariam um grande contributo para a redução e simplificação da regulamentação na Europa. Favoreceria a adesão de todos os Estados-Membros a este novo tipo de preceitos, garante da sua efectiva aplicação, uma consulta prévia, eficaz e desenvolvida, que envolvesse, a par dos Estados-Membros, todos os sectores afectados pela medida em preparação, incidindo, igualmente, na modalidade de execução mais adaptada.

6.4. Seria igualmente conveniente reexaminar as modalidades de recurso às directivas abertas ou opcionais. Nalguns casos, a competência «residual» dos Estados-Membros na aplicação de determinadas directivas pode ser considerável (por exemplo, possibilidade de escolher, entre as substâncias ou produtos catalogados a nível europeu, os que desejem autorizar ou proibir no seu território). Se, por um lado, pode ser necessário permitir uma certa flexibilidade na aplicação das directi-

vas, tal não deve contrariar as exigências de harmonização. Seria, pois, conveniente restringir o recurso às directivas opcionais.

6.5. No que diz respeito ao procedimento de informação e notificação prévia dos projectos de regulamentação, seria necessário alargá-lo aos serviços, que actualmente não entram no âmbito de aplicação da Directiva 83/189/CEE. A adopção pelo Conselho e pelo Parlamento da proposta da Comissão relativa à sua extensão aos serviços da sociedade da informação seria um primeiro passo em frente⁽¹⁾.

6.6. A Comissão deveria consultar directamente os representantes europeus dos sectores afectados sobre os projectos de regulamentação nacional que lhe são notificados. Essas notificações também deveriam poder ser levadas ao conhecimento de todos os interessados, por exemplo, através de um banco de dados acessível via Internet. O banco de dados deveria também facultar aos utilizadores do mercado único uma visão global das regulamentações nacionais vigentes no âmbito do mercado único.

6.7. É forçoso observar que o reconhecimento mútuo nem sempre tem eficácia nos sectores onde escasseiam as normas europeias, facto que contribui para a persistência de obstáculos no mercado comunitário. Determinados controlos, sobretudo para os produtos alimentares, ainda não são reconhecidos. Além disso, as dificuldades da Organização Europeia de Ensaios e Certificação (EOEC) para exercer correctamente a sua função nos diversos sectores de actividade das empresas, designadamente os sistemas de garantia de qualidade, faz com que os organismos nacionais de certificação celebrem acordos bilaterais de reconhecimento mútuo. Assim, a questão da aplicação prática do princípio de «reconhecimento mútuo» deve ser reexaminada sob vários prismas.

6.7.1. A Comissão e os Estados-Membros deveriam lançar uma ampla campanha de informação dos operadores económicos sobre o significado da marca CE.

6.7.2. Seria conveniente actuar novamente a nível europeu para reforçar a transparência em matéria de reconhecimento mútuo dos controlos de conformidade dos produtos, porquanto se continuam a praticar controlos múltiplos de produtos que circulam entre Estados-Membros, seja no domínio regulamentado, seja no domínio voluntário. Deveriam adoptar-se resolutamente, a nível europeu, referências comuns sobre a qualidade dos controlos.

6.7.3. Os Estados-Membros deveriam considerar, em geral, suficientes as declarações de conformidade com as exigências essenciais prescritas pela União Europeia feitas pelos fornecedores, sem necessidade de controlos

⁽¹⁾ JO C 158 de 26.5.1997.

adicionais, desde que, paralelamente, se instaurasse um sistema eficaz de troca de informações entre os Estados-Membros sobre produtos não conformes. Em relação a produtos de países terceiros, esta facilidade deveria depender da existência de reciprocidade de tratamento.

6.7.4. No que diz respeito às próprias marcas de conformidade, é frequente ver produtos com marcas nacionais ou técnicas ao lado da marca CE. Esta multiplicidade de marcações contraria o objectivo de simplificação e transparência que se deve perseguir em matéria de entraves técnicos às trocas comerciais. Seria útil que a Comissão, os Estados-Membros e os diferentes actores envolvidos na certificação de conformidade aprofundassem a reflexão sobre este ponto.

6.7.5. Por último, conviria reforçar os controlos nas fronteiras externas da União e do Espaço Económico Europeu de modo a evitar usurpações na aposição da marca CE aos produtos importados, designadamente no caso dos produtos de grande consumo.

6.8. A fim de verificar se as directivas sobre harmonização e as disposições sobre reconhecimento mútuo são eficazes na supressão de obstáculos, haveria que incluir nas fichas de avaliação elaboradas pela Comissão, no âmbito da aplicação do seu Plano de Acção, um teste à «supressão efectiva de entraves» que excedesse o estrito quadro da aplicação jurídica das directivas.

6.9. Independentemente da evolução registada nos últimos anos, é fundamental reforçar os meios dos comités europeus de normalização, de modo que se possa dispor do maior número possível de referências comuns.

6.10. Relativamente à livre circulação dos trabalhadores, seria necessário dar seguimento ao plano de acção «Flynn»⁽¹⁾ baseado nas recomendações do «Grupo Veil», de Março de 1997.

6.11. É forçoso dar conta de que as pequenas e médias empresas, que, pela definição comunitária, representam 99,8 % das empresas da Comunidade, são as principais vítimas dos defeitos de funcionamento da mercado interno. As barreiras penalizam especialmente as muito pequenas empresas e o artesanato, que não possuem os recursos jurídicos, humanos e financeiros necessários. São milhares e milhares as empresas que, assim, são privadas dos esperados benefícios do grande mercado.

O Comité apela, pois, para que a Comissão Europeia e os Estados-Membros lancem junto das pequenas empresas uma campanha de informação e de explicação dos seus direitos no mercado interno e reforcem as estruturas de informação, nomeadamente os eurogabinetes, em tal perspectiva.

7. Conclusões

Não obstante os progressos no funcionamento do mercado único, os Estados-Membros continuam a adotar muitas disposições nacionais em domínios supostos do foro da harmonização comunitária. Esta situação, que exige grande trabalho de supervisão à Comissão, é preocupante por duas razões. Em primeiro lugar, revela que os Estados não perseguem, a nível nacional, os objectivos de redução da regulamentação que reivindicam a nível europeu; em segundo lugar, e se bem que o processo de notificação prévia permita corrigir grande número de obstáculos, esta situação favorece um processo contínuo de criação de novas barreiras ao comércio.

Por conseguinte, é indispensável vigiar esta situação e submetê-la a uma análise contínua (novos desenvolvimentos, sectores abrangidos, formas assumidas pelos novos entraves, etc.). Com efeito, se este fenómeno continuasse a desenvolver-se na trajectória actual, poria em perigo o funcionamento e a realização do mercado único. Desde já, e para obviar a esta situação, o Comité sublinha a necessidade de se empreenderem rapidamente novas iniciativas a nível nacional e comunitário.

7.1. No plano nacional:

7.1.1. Que os Estados-Membros apliquem a si próprios a disciplina exigida à União para simplificar e clarificar a regulamentação na Europa, e apresentem todos os anos um relatório que ilustre a sua contribuição nesta área;

7.1.2. Ao transporem as directivas, evitem os Estados-Membros criar prescrições administrativas que extravaquem do objectivo previsto;

7.1.3. Que os projectos de regulamentação nacional susceptíveis de afectar o mercado único integrem uma cláusula-tipo que declare terem sido levados em consideração pelo Estado-Membro, sob controle de notificação europeia, meios aptos a evitar, com a máxima eficácia possível, obstáculos à importação de bens livremente produzidos e comercializados em outro Estado-Membro;

7.1.4. Lancem-se acções a nível nacional para formar e sensibilizar os representantes eleitos, funcionários e juristas para as exigências do mercado único;

7.1.5. Que os cidadãos comunitários não nacionais disponham de informações mais claras acerca dos procedimentos aplicáveis, simplificando-lhes, designadamente, o direito de estabelecimento;

⁽¹⁾ COM(97) 586 final de 12 de Novembro de 1997.

7.1.6. Incentivem-se os países europeus associados ao mercado único (AECL, Estados candidatos à adesão) a tomar medidas semelhantes.

7.2. No plano comunitário:

7.2.1. Em primeiro lugar seria mais fácil aplicar as recomendações precedentes dirigidas aos Estados-Membros se elas fossem objecto de um compromisso comum, espécie de código de conduta;

7.2.2. Mantenha-se a regulamentação comunitária a um nível suficiente para aproximar eficazmente as regulamentações nacionais;

7.2.3. Em certos domínios onde tal medida se revele apropriada, substituam-se as directivas por regulamentos;

7.2.4. Só em casos bem precisos e devidamente justificados se possa recorrer a directivas abertas ou opcionais;

7.2.5. Alargue-se a notificação prévia dos projectos de regulamentação, passando estes a abranger não só produtos mas também serviços, a começar pelos serviços da sociedade da informação;

7.2.6. Consultem-se os representantes dos parceiros socioeconómicos europeus sobre estas notificações, que se haveriam de compilar num banco de dados acessível via Internet, onde também figurasse uma panorâmica das regulamentações nacionais em vigor no mercado único;

7.2.7. Relance-se uma campanha de informação sobre a marca CE, reforce-se a transparência em matéria de reconhecimento mútuo dos controlos de conformidade, harmonizem-se melhor os controlos nas fronteiras externas. Deveriam bastar as declarações de conformidade dos fornecedores, completadas que fossem por um sistema eficaz de intercâmbio comunitário de informação sobre produtos não conformes;

7.2.8. Preveja-se um teste à «supressão efectiva dos entraves» nas fichas de avaliação da Comissão sobre a aplicação das directivas;

7.2.9. Reforcem-se os meios dos comités europeus de normalização, de modo a poderem dispor do maior número possível de referências comuns;

7.2.10. Em relação à livre circulação dos trabalhadores, dê-se seguimento ao plano de acção «Flynn»;

7.2.11. Lance-se, ainda, uma campanha de informação para as pequenas e médias empresas e reforcem-se os meios ao dispor dos eurogabinetes.

Bruxelas, 25 de Março de 1998.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Tom JENKINS

ANEXO I

ao parecer do Comité Económico e Social

Foi rejeitada no decurso das deliberações, recolhendo embora, pelo menos, um quarto dos sufrágios expressos, a seguinte passagem:

Ponto 6.3

«Seria bom que se definisse uma concepção mais eficaz da harmonização, prevendo, em domínios técnicos onde fosse curial, um maior recurso a regulamentos, em vez de directivas. Ao restringirem a possibilidade de divergência das regulamentações complementares de carácter nacional, estas medidas dariam um grande contributo para a redução e simplificação da regulamentação na Europa. Favoreceria a adesão de todos os Estados-Membros a este novo tipo de preceitos, garante da sua efectiva aplicação, uma consulta prévia, eficaz e desenvolvida, que envolvesse, a par dos Estados-Membros, todos os sectores afectados pela medida em preparação, incidindo, igualmente, na modalidade de execução mais adaptada.»

Resultado da votação

Votos a favor: 45, votos contra: 26, abstenções: 8.

Ponto 7.2.1

«Para facilitar a aplicação destas recomendações, dê o Conselho voz a um compromisso dos Estados-Membros, eventualmente em forma de recomendação que inclua um código de conduta para evitar a criação de novos obstáculos na fonte.»

Resultado da votação

Votos a favor: 52, votos contra: 30, abstenções: 5.

ANEXO II

ao parecer do Comité Económico e Social

Notificações dos Estados-Membros em 1997

Notificações (Artigo 8.1)

Observações (Artigo 8.2 + artigo 7 acordo CEE/AECL)

Pareceres circunstanciados (Artigo 9.1)

Intenções de directiva (Artigos 9.2 + 9.2A)

Estados-Membros	Notificações	Observações			Pareceres circunstanciados		Intenções de directiva	
		EM	CCE	AECL	EM	CCE	9.2	9.2A
Países Baixos	342	53	61	5	29	6	1	1
Áustria	106	20	29	24	8	19		
Alemanha	99	18	11	2	11	4		
Reino Unido	71	11	6		1	3		
Bélgica	59	8	38		1	33		
França	51	32	16	6	18	6		
Dinamarca	40	18	24	1	2	8		1
Espanha	35	10	8	3	2	4		1
Itália	31	9	9		14	7		
Suécia	23	3	11	11		5		
Finlândia	22	5	7	11	1	2		
Grécia	12	6	9	1	6	2		
Portugal	7	6	3		8	2		
Irlanda	3	1	2					
Luxemburgo								
Total CEE	901	200	234	64	101	101	1	2

EM = Estados-Membros da União.

CCE = Comissão Europeia.

Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Plano de acção para o Mercado Único»

(98/C 157/12)

Em 30 de Setembro de 1997, o Comité Económico e Social decidiu, nos termos do nº 2 do artigo 23º do Regimento, elaborar um parecer sobre o «Plano de Acção para o Mercado Único».

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção de Indústria, Comércio, Artesanato e Serviços, que emitiu parecer em 4 de Março de 1998, com base no relatório de F. Pasotti.

Na 353ª reunião plenária (sessão de 25 de Março de 1998), o Comité Económico e Social adoptou por 76 votos a favor, 5 contra e 2 abstenções o seguinte parecer.

1. Observações na generalidade

1.1. O Comité acolhe com grande interesse, mas alguma preocupação, as informações publicadas pela Comissão sobre a situação do mercado único, baseadas na primeira edição da Ficha de Avaliação do Mercado Único, apresentada no Conselho Europeu do Luxemburgo, em Dezembro de 1997.

1.2. Em anteriores pareceres sobre a matéria⁽¹⁾, o Comité teve ocasião de salientar a importância crucial de que se revestem para a realização do mercado único a transposição regular e correcta para a legislação dos Estados-Membros de todas as disposições adoptadas, a definição de procedimentos para a respectiva aplicação, dando a todos os interessados meios simples e eficazes de recurso contra comportamentos não conformes às regras, e uma informação o mais completa possível de todos os cidadãos.

1.3. A importância destes aspectos manifesta-se na escolha dos objectivos estratégicos do Plano de Acção e foi reiterada por ocasião da adopção do plano pelo Conselho Europeu de Amesterdão.

1.4. A ficha de avaliação que a Comissão tenciona publicar semestralmente contém, pela primeira vez, informações muito acessíveis e essenciais para avaliar estes aspectos e, por conseguinte, para determinar o que ainda resta fazer para realizar da melhor maneira possível o mercado único na data prevista: 1999.

1.5. Um elemento não despidendo da iniciativa destinada a controlar e disponibilizar regularmente os dados relativos aos compromissos assumidos por cada Estado-Membro é a transparência nas relações entre parceiros europeus que, uma vez identificados os canais apropriados para a publicação dos resultados, deverá desencadear um mecanismo de emulação entre os Estados-Membros no sentido de dar a todos os seus cidadãos a possibilidade

de usufruírem plenamente dos benefícios do mercado único. É, no entanto, demasiado cedo para avaliar o efeito deste potencial estímulo. A preocupação do Comité, ao analisar o primeiro relatório da Comissão feito na Ficha de Avaliação, resulta da constatação do quanto, como abaixo se refere, os Estados-Membros se estão a atrasar nas acções que lhes cabe lançar para promover a plena realização do mercado único.

2. A ficha de avaliação do mercado único

O presente parecer foca principalmente esta ficha de avaliação. De qualquer maneira, através do Observatório do Mercado Único instituído para o efeito e da elaboração de pareceres específicos, vem o Comité acompanhando o conjunto de medidas que visam a realização do mercado único.

2.1. Transposição das directivas

2.1.1. O primeiro indicador sobre a situação do mercado único apresentado pela ficha de avaliação do mercado único diz respeito ao número de directivas sobre o mercado único transpostas pelos Estados-Membros. Em 1 de Novembro de 1997, mais de 25 % das medidas referentes ao mercado único ainda não tinham sido transpostas no conjunto da União. A situação é praticamente idêntica em relação às directivas primárias (isto é as directivas que não modificam directivas anteriores). As variações quanto ao grau de transposição são significativas, sendo determinados aspectos importantes para a realização do mercado único responsáveis pela maior parte dos números referidos. Em particular, é de assinalar os dados sobre os transportes, com 60 % das directivas ainda não transpostas, os contratos de direito público com 55 % e os direitos de propriedade intelectual com 50 %.

2.1.2. Para obviar a esta situação, o Plano de Acção convidava os Estados-Membros a comunicarem até 1 de Outubro de 1997 o calendários das iniciativas para a transposição de todas as directivas. As informações

⁽¹⁾ Parecer sobre a comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre Projecto de Plano de Acção para o Mercado Único (JO C 287 de 22.9.1997, p. 89).

recolhidas na ficha de avaliação revelam que o quadro legislativo do mercado único estará pronto em 1 de Janeiro de 1999 se todos os Estados-Membros respeitarem os programas anunciados.

2.1.3. A despeito destas previsões, o Comité chama a atenção para o facto de que a ficha de avaliação revela que nenhum Estado-Membro comunicou o calendário completo (mais de 15 % de notificações não mencionadas), e que os objectivos que os Estados-Membros declararam são extremamente ambiciosos comparados com o tempo de que até agora têm precisado para efectuar as transposições. Em alguns casos, regista-se um atraso médio de dois anos em relação aos prazos previstos pela directivas, o que significa que o processo demora cerca de quatro anos. Essa dilação será prejudicial para as esperanças postas na satisfatória realização do mercado único. O Comité recomenda à Comissão que, na segunda Ficha de Avaliação, deixe claro se vê disponibilidade da parte dos Estados-Membros para cumprirem as suas obrigações em tempo devido.

2.2. *Aplicação efectiva da legislação e resolução dos problemas*

2.2.1. Tornar os benefícios do mercado único acessíveis aos cidadãos não implica apenas proceder às necessárias modificações legislativas para transpor no direito nacional a legislação comunitária do mercado único. Embora quase todos os Estados-Membros tenham criado e notificado à Comissão os centros de coordenação e informação para as empresas e os cidadãos (importa, agora, como salienta a Comissão, que estas informações cheguem aos destinatários), o capítulo da ficha de avaliação consagrado à aplicação das leis e à resolução dos diferendos revela que poucos países deram estes passos em relação às estruturas e aos procedimentos de aplicação das regras do mercado único.

2.2.2. O Comité confere grande importância a este aspecto, e considera que ele denota os escassos esforços que os Estados-Membros fazem para resolver os problemas que os cidadãos e as empresas encontram para usufruir de todas as possibilidades do mercado único.

2.2.3. O Comité concorda com a Comissão em que é importante que os Estados-Membros dêem seguimento às acções de notificação, coordenando os seus próprios centros de informação numa rede operacional que permita resolver os problemas em primeira instância de forma bilateral.

2.2.4. Relativamente aos casos previstos no artigo 169º do Tratado, que exigem intervenção da Comissão, é preocupante verificar que os Estados-Membros demoram quatro meses a responder às observações que lhes são feitas, em vez dos 60 dias previstos no procedimento por infracção. Impõe-se o respeito do Tratado sobre este ponto.

2.2.5. Aos olhos dos cidadãos e das empresas, a credibilidade do empenhamento político dos Estados-Membros na realização do mercado único passa pela possibilidade de obterem respostas rápidas e concretas acerca dos obstáculos que encontram ao utilizá-lo. Obstáculos que, como o Comité já havia referido no parecer sobre a comunicação da Comissão «Impacto da eficácia do mercado único», são tanto maiores quanto menor é a dimensão das partes envolvidas.

2.2.6. A este propósito impressiona o Comité que, de acordo com o inquérito realizado, cerca de metade das pequenas e médias empresas que poderiam ter apresentado recurso formal o não tenham feito por desconhecimento dos procedimentos a seguir ou por considerá-los demasiado complexos e onerosos. Além disso, para mais de 80 % das PME os esforços exigidos são excessivos relativamente aos resultados previstos.

2.2.7. Isto vem confirmar a necessidade de transparência na construção do mercado único, designadamente através de acções de informação dos cidadãos como as previstas na iniciativa «Cidadãos da Europa». Mas só por si, esta iniciativa não pode vencer as resistências de adaptação administrativa dos Estados.

2.2.8. O Comité regista a proposta de regulamento do Conselho⁽¹⁾, que permite à Comissão diligenciar junto do Estado onde tenham ocorrido infracções à liberdade de circulação das mercadorias para que tome as medidas que se impõem. Tais intervenções devem salvaguardar os direitos dos trabalhadores e dos sindicatos.

2.3. *Realização do Plano de Acção*

2.3.1. Objectivo estratégico nº 1: tornar a legislação mais eficaz

2.3.1.1. É motivo de especial preocupação para o Comité que se não façam progressos com acções determinantes para a satisfatória realização do mercado único, tais como contratos públicos e no domínio das normas europeias. O Comité recomenda à Comissão um relatório mais exaustivo sobre os progressos feitos nessas matérias, na segunda Ficha de Avaliação.

2.3.2. Objectivo estratégico nº 2: eliminar as principais distorções do mercado

2.3.2.1. As questões de política fiscal constituem um aspecto complexo e delicado, mas de primordial

(1) Proposta de regulamento (CE) do Conselho que institui um mecanismo de intervenção da Comissão para a eliminação de certos entraves ao comércio.

importância, quando se fala de distorções de mercado. Nelas se concentram, conjuntamente com as regras de concorrência, as acções previstas na matéria pelo Plano de Acção.

2.3.2.2. Quando uma concorrência fiscal perniciosa afecta o jogo normal da concorrência entre Estados-Membros, a margem de manobra de que estes dispõem para reestruturar os regimes fiscais reduz-se, o que traz graves consequências para a coordenação dos sistemas fiscais na União.

2.3.2.3. O Comité regista, com grande interesse, as conclusões da reunião do Conselho Ecofin de 1 de Dezembro de 1997⁽¹⁾ relativas ao código de conduta dos Estados-Membros sobre concorrência fiscal perniciosa, na busca de uma solução mínima comunitária sobre tributação dos rendimentos do capital e retenção na fonte sobre juros.

2.3.2.4. A importância das acções respeitantes à fiscalidade indirecta, insertas no Plano de Acção, ressalta dos dados de um inquérito realizado às empresas as quais, independentemente da sua dimensão, apontam a complexidade das regras de aplicação do IVA como um dos maiores obstáculos que ainda existem à livre circulação de bens e serviços.

2.3.2.5. Se é verdade que o consenso dos participantes no mercado único é decisivo para o seu êxito, o Comité não pode deixar de reafirmar que a harmonização fiscal proporciona aos Estados-Membros grandes oportunidades para traduzirem o seu empenho em acções positivas.

2.3.2.6. Quanto aos auxílios de Estado, domínio que a ficha de avaliação do mercado único considera praticamente concluído, o Comité aproveita esta oportunidade para referir que, do ponto de vista dos agentes socioeconómicos, o quadro sobre o grau de aplicação do plano de acção não é totalmente convincente, na medida em que a avaliação é feita unicamente a partir da execução dos procedimentos administrativos, sem mencionar as etapas posteriores.

2.3.3. Objectivo estratégico nº 3: remover os obstáculos sectoriais à integração do mercado

2.3.3.1. Mantêm-se alguns obstáculos relevantes, alguns dos quais há muito exigem uma intervenção específica, tais como a definição do estatuto da sociedade europeia. Em particular, no que diz respeito à definição de regras da concorrência no mercado único, muito está por fazer em sectores importantes como as telecomunicações e os aeroportos.

2.3.3.2. A comunicação da Comissão de 1995 sobre atrasos de pagamento, que ainda não se tinha concretizado na adopção de uma proposta de directiva no prazo

anunciado na ficha de avaliação de Dezembro de 1997, não tem na devida conta o grave problema dos prazos de pagamento, como havia sido proposto pelo Comité num parecer de Junho de 1993⁽²⁾.

2.3.4. Objectivo estratégico nº 4: realizar o mercado único em benefício dos cidadãos

2.3.4.1. No atinente à mobilidade dos cidadãos, os atrasos são consideráveis em matéria de supressão dos controlos nas fronteiras, direito de estabelecimento e direito de exercer uma actividade profissional em qualquer Estado-Membro.

2.3.4.2. Na sequência do Tratado de Amesterdão, ainda por ratificar, haveria que rever as medidas que o Plano de Acção prevê nestas áreas.

2.3.4.3. Convida-se a Comissão a apresentar uma comunicação sobre a mobilidade dos cidadãos e os obstáculos que se levantam.

2.3.4.4. Das prioridades deveria constar a proposta de directiva inserta no Plano de Acção relativa à finalização da legislação sobre regimes de pensões.

2.3.4.5. Nestas e noutras matérias tratadas no presente documento, o Comité espera, como já teve ocasião de referir em parecer específico sobre o tema, que as diferentes instituições da União Europeia valorizem o contributo que as associações e fundações podem prestar na aplicação das políticas comunitárias.

2.3.5. A dimensão internacional do mercado único

2.3.5.1. O mercado único não pode ser encarado como algo de abstracto, dissociado do contexto económico e político mais amplo em que está inserido e no qual a União Europeia se desenvolve. A realização do mercado único tem um papel fulcral no alargamento da União Europeia, nas relações com o Espaço Económico Europeu e, de uma forma geral, com os outros actores do mercado mundial.

2.3.5.2. O Comité propõe, pois, que estes temas, aliás explicitamente mencionados no Plano de Acção, sejam especificamente tratados nas próximas fichas de avaliação do mercado único.

3. Alargamento do âmbito da ficha de avaliação

3.1. Ao mesmo tempo que manifesta o seu interesse pelas informações da ficha de avaliação do mercado único e considera positiva a decisão da Comissão de

⁽¹⁾ JO C 2 de 6.1.1998, p. 1.

⁽²⁾ Parecer do Comité Económico e Social sobre o documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre os prazos de pagamento nas transacções comerciais (JO C 249 de 13.9.1993, p. 21).

acompanhar a publicação dessa ficha por um inquérito e um relatório sectoriais — que, em certa medida alargam o âmbito de análise das expectativas e das necessidades dos utilizadores do mercado único — o Comité deseja salientar que a avaliação de um programa complexo e exigente, como é o caso do plano de acção, não pode cingir-se aos aspectos quantitativos.

3.2. Ainda que necessários, os dados quantitativos não chegam para fazer uma avaliação da eficácia das acções previstas. É evidente (e os dados sobre a aplicação das regras estão lá para corroborar esta ideia) que só uma análise aprofundada sobre os utilizadores do mercado único, sejam eles empresas, trabalhadores ou consumidores, proporcionará um quadro real sobre os actores empenhados, a vários títulos, na realização do mercado único: Conselho, Comissão e Estados-Membros.

3.3. Desde o início dos trabalhos do Observatório do Mercado Único, com duas audições públicas dos actores económicos e sociais, em 1994 e 1997, tem o Comité privilegiado uma avaliação da base para o topo e que pretende complementar a da Comissão feita do topo para a base. Pela sua natureza, o Comité constitui, de facto, um ponto de observação privilegiado para auscultar as necessidades dos utilizadores do mercado único e verificar o impacto efectivo das acções empreendidas a nível político. A integração das duas perspectivas contribui, além disso, para criar o clima de confiança geral indispensável para completar o processo de integração. Com efeito, o parecer do Comité sobre «A

prevenção de novos entraves no mercado único» refere especificamente que a ficha de avaliação sobre a aplicação das directivas deveria incluir um teste de «supressão efectiva de entraves».

3.4. O Comité entende prosseguir com coerência este seu trabalho, com uma actividade própria de controlo independente para avaliar os aspectos qualitativos, tais como a coerência das acções dos Estados, do Conselho e da Comissão quanto aos domínios abrangidos, os progressos realizados em matéria de simplificação das regras e de transparência, e os efeitos em termos de maiores oportunidades de crescimento económico e de emprego.

Entre as melhorias que poderiam ser introduzidas nos relatórios de avaliação da Comissão, o Comité recomenda:

- que se completem os indicadores da ficha de avaliação introduzindo precisões sobre a evolução comparada, no plano europeu e nacional, da regulamentação técnica, das normas e das patentes, indicando, ainda, a evolução da percentagem dos contratos públicos abertos à concorrência efectivamente obtidos por não nacionais;
- que sejam apresentados, paralelamente à ficha de avaliação, dados sobre a evolução económica e social do mercado único, respeitantes nomeadamente à evolução do crescimento económico, do emprego, da mobilidade das pessoas, das trocas intracomunitárias e extracomunitárias, bem como dos investimentos nacionais.

Bruxelas, 25 de Março de 1998.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Tom JENKINS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões “Por uma Europa do conhecimento”»

(98/C 157/13)

Em 18 de Novembro de 1997, em conformidade com o disposto no artigo 198º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, a Comissão decidiu consultar o Comité Económico e Social sobre a comunicação supramencionada.

Incumbida a Secção de Assuntos Sociais, Família, Educação e Cultura da preparação dos trabalhos correspondentes, emitiu parecer em 12 de Março de 1998, sendo relator C. Koryfidis.

Na 353ª reunião plenária de 25 e 26 de Março de 1998 (sessão de 25 de Março), o Comité Económico e Social adoptou, por 65 votos a favor, 0 votos contra e 1 abstenção, o parecer seguinte.

1. Introdução

1.1. A comunicação da Comissão intitulada «Por uma Europa do conhecimento» representa um esforço apreciável de definição do âmbito e do conteúdo da nova geração de acções comunitárias nos sectores da educação, da formação e da juventude.

1.2. Se as preocupações e pareceres formulados neste documento se baseiam e inspiram no novo Tratado, nas posições gerais da Comissão nesta matéria expressas no programa de acção Agenda 2000, e nas comunicações anteriores sobre estes assuntos, as suas orientações fundamentais são determinadas pelos seguintes imperativos:

- a necessidade de manter a posição política e económica vantajosa que a União Europeia ocupa no mundo, dando um novo impulso às iniciativas da Comunidade nos sectores da inovação, da investigação, da educação e da formação;
- o indispensável estabelecimento de uma ligação entre as políticas (macroeconómicas ou não) de criação de empregos e uma estratégia de educação e de formação que vise expressamente revelar, cultivar e valorizar ao máximo as capacidades de que dispõe cada indivíduo para seu próprio benefício e para o benefício de toda a sociedade;
- a necessidade de desenvolver e de modernizar as políticas internas da União, para além das considerações puramente económicas, a fim de promover a identidade do cidadão europeu, no sentido lato do termo.

1.3. Tal como a comunicação da Comissão salienta, a condição principal para a construção de uma Europa do conhecimento é «a construção progressiva de um espaço educativo europeu aberto e dinâmico». Esta

noção abrange um campo multidimensional, no qual se integra nomeadamente o processo essencial de concretizar a «educação e a formação ao longo da vida».

2. Observações na generalidade

2.1. O Comité considera importante assinalar desde logo que a comunicação da Comissão se inscreve na sequência do Livro Branco sobre a Educação e a Formação ⁽¹⁾ e da comunicação publicada para dar conta do respectivo seguimento ⁽²⁾. Deste modo, todas as observações que o Comité formula sobre o conteúdo desta comunicação farão referência aos pareceres anteriormente emitidos sobre estes dois documentos ⁽³⁾.

2.2. A comunicação da Comissão é publicada numa altura em que, exceptuando a Cimeira para o Emprego, o núcleo duro das políticas da UE se concentra nas questões do alargamento e da União Económica e Monetária. Neste contexto, o documento tem o mérito de reorientar a acção da União para algo mais visível e tangível para o cidadão europeu médio, incitando-o, assim, a participar mais nas políticas da UE e, aproximando-o, portanto, das mesmas.

2.3. O Comité considera que a base da comunicação é positiva e que, mediante determinadas condições, contribuirá substancialmente para as perspectivas futuras da União. Mais concretamente, o Comité emite as seguintes observações em relação às posições que a Comissão apresenta neste documento.

2.3.1. Na opinião do Comité, as posições formuladas pela Comissão para trazer à ribalta as políticas relativas

⁽¹⁾ COM(95) 590 final.

⁽²⁾ COM(97) 256 final.

⁽³⁾ JO C 295 de 7.10.1996 e JO C 95 de 30.3.1998.

ao conhecimento (inovação, investigação, educação, formação) são primordiais e pioneiras, posições, aliás, que o CES já tinha elaborado ou aprovado em pareceres anteriores.

2.3.2. O Comité dá a maior importância à coerência que deve existir entre estas orientações e a preocupação de competitividade da economia europeia, do emprego e da criação de um clima e de um ambiente que favoreça a realização pessoal dos cidadãos europeus. A qualidade desta articulação será o factor principal para a adaptação da UE e dos seus cidadãos às novas condições que tenderão a surgir com o advento da sociedade cognitiva.

2.3.3. O Comité nota que o desenvolvimento de uma estratégia e de uma política macroeconómica coordenadas a favor do emprego requer a renovação do panorama educativo, pedagógico e formativo, inculcando nos jovens e em toda a população concepções diferentes e, especialmente, introduzindo uma nova maneira de apreender sectores como o da «economia solidária» ou de outras actividades ligadas às necessidades que o mercado nem sempre satisfaz (por exemplo, em matéria de ambiente).

2.3.3.1. Para as necessidades desta estratégia e desta política macroeconómica, será também preciso continuar a seguir e a estudar em profundidade todos os sectores de produção, nomeadamente aqueles que demonstram uma tendência marcada para a mudança, seja ela positiva ou negativa, pois são estes movimentos que terão que desencadear, oportunamente e com toda a atenção requerida, as intervenções a efectuar no domínio da educação, nas políticas a médio e longo prazo, e no domínio da formação, para a realização de dispositivos de resultados imediatos.

2.3.4. O Comité considera que, para os europeus, a Europa do conhecimento deve consistir em outorgar a todos os cidadãos da União Europeia a possibilidade de aceder ao conhecimento, a uma actividade política e social consciente, a uma educação e uma formação ao longo da sua existência. Todavia, deve ser também sinónimo de «sociedade coesa e solidária, baseada num conjunto de elementos como a qualidade de vida, a qualidade do ambiente, a liberdade, a segurança e a justiça ⁽¹⁾». Por outras palavras, equivale, em substância, a mais democracia política e social.

2.3.5. Em princípio, o Comité aprova totalmente a proposta concreta da Comissão de «construção progressiva de um espaço educativo europeu», que corresponde às opiniões que reiterou diversas vezes sobre a existência de um domínio que não é abrangido pelos sistemas educativos nacionais e que deve ser da responsabilidade

dos organismos comunitários, bem como sobre a necessidade de, respeitando o princípio de subsidiariedade, coordenar os sistemas de ensino dos Estados-Membros por forma a aumentar a sua eficácia.

2.3.6. A exclusão constitui outro problema ligado à construção de uma Europa do conhecimento e do espaço educativo europeu. Ser privado da possibilidade de participar nesta construção e de recolher os benefícios que se supõe que ela traga à sociedade europeia e aos seus cidadãos representa um grave problema que, longe de afectar apenas alguns indivíduos, atinge sectores inteiros da sociedade e até determinadas regiões da UE como um todo. Face a esta realidade, é absolutamente necessário levar imediatamente à prática políticas apropriadas que a previnam.

2.3.7. O Comité considera que todas as iniciativas que sejam tomadas a favor da juventude, no âmbito dos sistemas educativos e para além deles, deverão inserir-se numa política mais geral baseada tanto nas origens e nas características históricas da civilização europeia como no processo de construção da Europa do conhecimento e no seu horizonte. Não nos devemos esquecer que construímos uma Europa essencialmente destinada aos jovens de hoje e que estes, precisamente pela sua idade, não participam na elaboração dos nossos planos. Portanto, devemos, pelo menos, transmitir-lhes a nossa memória histórica, os valores que, ao longo dos séculos, nos conduziram ao lugar onde estamos, e os meios para compreender a nossa lógica e nela se inscreverem, pelo menos na fase de realização dos nossos projectos.

2.3.8. Por outro lado, a Europa do conhecimento leva-nos a reflectir e tomar uma posição sobre o papel que as novas tecnologias poderão ter no desenvolvimento de um outro processo democrático, mais directo e mais rico. Num mundo em que as suas possibilidades de circulação se tornam ilimitadas, será talvez o momento de nos interrogarmos sobre o modo como a educação e a formação permitam criar uma civilização que prime por saber decantar a informação e verificar a sua validade e instaurar uma cultura promotora das formas democráticas superiores e mais directas.

2.3.9. Por último, o Comité exprime a sua satisfação por ver que as posições adoptadas pela Comissão na sua comunicação, nomeadamente no tocante ao número de objectivos, à concentração das acções, aos agentes envolvidos e à cooperação internacional, estão muito próximas das posições defendidas a seu tempo nos pareceres atrás mencionados.

⁽¹⁾ Agenda 2000 — COM(97) 2000, vol. I.

3. Observações na especialidade

3.1. *As políticas do conhecimento*

3.1.1. Na análise da comunicação, o Comité detectou os seguintes problemas:

- a necessidade de justificar mais pormenorizadamente a escolha efectuada a favor da construção de uma Europa do conhecimento e de demonstrar a sua necessidade absoluta;
- a necessidade de esclarecer a acepção dada às expressões «Europa do conhecimento», «espaço educativo europeu», «educação e formação ao longo da vida»;
- a necessidade de determinar com mais precisão os volumes em jogo (objectivos, acções, número de cidadãos abrangidos, custos que acarretam).

Adoptando uma posição que entende apoiar e completar todos os pontos desenvolvidos sobre esta matéria pela comunicação da Comissão, o Comité sublinha os seguintes aspectos:

3.1.1.1. Hoje em dia, o cidadão médio tem uma percepção mais aguçada das turbulências que criam, nos equilíbrios e nos mecanismos sociais, a nova ordem económica e o ritmo adquirido pelo desenvolvimento dos conhecimentos e das tecnologias. Em consequência, exige ser informado de um modo mais detalhado e objectivo sobre os processos em curso e poder participar no desenrolar dos acontecimentos. Por isso, os detentores do saber e, mais em particular, aqueles que dominam os conhecimentos modernos e os caminhos que conduzem ao advento da sociedade cognitiva devem oferecer aos demais a possibilidade de beneficiar destes conhecimentos.

3.1.1.2. A nível europeu, esta observação significa que as instituições da UE e, em particular, a Comissão têm, a partir de hoje, o dever de formular respostas inteligíveis, fundamentadas e convincentes às questões numerosas e urgentes que os cidadãos europeus se colocam em relação a estas matérias. Se aquelas não forem respondidas, favorecerão o aparecimento de fracturas ideológicas devidas a falta de informação e de conhecimentos e assentes em lógicas maniqueístas.

3.1.1.3. Na concepção, elaboração e realização dos novos programas, devem ser tidos devidamente em conta os comentários formulados nos dois pontos anteriores, o que implica concretamente dar a cada uma destas acções uma justificação compreensível, sólida e convincente e, mais ainda, dispor de um conhecimento profundo da sua lógica, do seu conteúdo e do processo a seguir para a realização dos objectivos.

3.1.2. O caminho atrás exposto escolhido pelo Comité para analisar a comunicação da Comissão é coerente com o seu papel institucional e, mais particularmente, com a sua sensibilidade e as suas prioridades, moldadas pelos grandes problemas enfrentados actualmente pela sociedade europeia. São precisamente estas

difficultades, no topo das quais figuram o emprego, a competitividade da economia europeia e os perigos que espreitam o seu modelo social, que explicam a posição prudente e interrogante que o Comité adopta perante todas as escolhas fundamentais deste tipo tomadas pela União Europeia. Pela mesma razão, o Comité solicita igualmente à Comissão o estabelecimento de uma ligação ainda mais firme entre as suas posições a favor da construção da Europa do conhecimento e os problemas, as angústias e as questões que atormentam os cidadãos europeus e, nomeadamente, os jovens.

3.1.2.1. Consequentemente, será pela sua capacidade de debelar estes problemas ou, pelo menos, de atenuar a sua gravidade que será julgada a nova proposta apresentada pela Comissão para os sectores da educação, da formação e da juventude. A sua lógica geral, inferida dos objectivos que pretende atingir, do número e dimensão das acções, do espectro e do papel dos agentes envolvidos e do quadro geral no qual tem lugar o desenvolvimento de todo o conjunto de programas, vai seguramente na boa direcção.

3.1.2.2. Na opinião do Comité, está claro que, em termos absolutos, o novo Tratado e as suas disposições sobre a educação, o emprego e a política social têm condições para oferecer uma base mais sólida para construir as políticas que foram mencionadas.

3.2. *As políticas de gestão*

3.2.1. Para o Comité, a forma como os programas são geridos constitui um problema sério. A possibilidade de deles ser informado e de lhes aceder constitui um direito inalienável dos cidadãos europeus, que os organismos da União Europeia e os Estados-Membros têm a estrita obrigação de proporcionar. O Comité convida, assim, a Comissão a, tirando partido de todos os canais de informação e, em particular, dos meios de comunicação electrónicos, intensificar os seus esforços de promoção dos programas comunitários ao longo de todo o seu processo, desde a fase da sua concepção à de verificação das suas repercussões e resultados, passando pela fase da sua realização. Ao mesmo tempo, o Comité convida todos os cidadãos europeus a empenharem-se activamente na elaboração e materialização destes programas.

3.2.2. O Comité considera que se deve fazer um esforço ainda maior em relação aos meios de acesso e de participação dos cidadãos nos programas europeus. Neste contexto, a Comissão devia criar condições que eliminassem automaticamente os obstáculos que os cidadãos enfrentam quando pretendem participar nestas acções. Será talvez o momento de promover a ideia de permitir ao cidadão que se dirija, em segunda instância, a um organismo independente para encontrar as soluções para os problemas concretos que enfrenta.

3.3. *A promoção do emprego*

3.3.1. O Comité concorda também com a correlação que a comunicação da Comissão estabelece entre as políticas de emprego e as políticas relativas à educação, à formação e à juventude. Sublinha, todavia, que não se podem impor à educação e à formação responsabilidades que excedam as suas possibilidades, nem acalentar falsas ilusões. O sector educativo e formativo desempenha indubitavelmente um papel determinante para o emprego, mas a educação e a formação não conseguem resolver por si só o problema do desemprego.

3.3.2. Este último comentário foi apresentado para que se não atribuam às políticas de educação e de formação expectativas excessivas e se não tirem conclusões erradas sobre a forma de acabar com o grave problema do desemprego.

3.3.3. O Comité considera que os seis tipos principais de medidas propostas⁽¹⁾ reflectem uma posição e uma proposta sérias, abrangendo um amplo número de necessidades nestes sectores. O Comité dá, todavia, atenção especial à mobilidade física e à eficácia que em muitos aspectos dela resulta. Assim, preconiza promoção mais específica desta acção, enquanto se procure um equilíbrio entre os seus diferentes campos de aplicação (educação, formação, juventude), para conseguir uma distribuição equitativa e os melhores resultados possíveis do ponto de vista da qualidade.

3.4. *Construir a Europa do conhecimento*

3.4.1. O Comité partilha, mais especificamente, as posições da Comissão — que são também as do Conselho — sobre a necessidade de passar a insistir mais na qualidade do ensino geral de base e num conjunto de competências (técnicas, sociais e organizacionais) que favorecem a inovação e criam o espírito de empresa. Pelo seu lado, o Comité salienta, porém, que, por múltiplas razões, as alterações que se devem produzir no ensino geral básico não poderão ocorrer no âmbito dos sistemas nacionais de educação nem sob a sua exclusiva responsabilidade. Os conhecimentos e as técnicas evoluem a um ritmo tal, que, para o acompanhar, é necessário dispor de mecanismos de estrutura flexível e moderna. Por outro lado, estes desenvolvimentos exigem a realização de acções que permitam reacção imediata a todas as suas repercussões e iniciativas que permitam a exploração criativa das suas potencialidades. Assim, o Comité solicita igualmente à Comissão que

crie condições para a activação e valorização desses mesmos sistemas educativos nacionais, com o grande potencial que albergam.

3.4.2. O Comité exprime-se desta maneira sobre a mobilização dos sistemas nacionais de educação para uma participação na construção da Europa do conhecimento porque está convencido que aqueles não estão suficientemente ligados ao porvir do continente e, ainda menos, a este objectivo de construção de uma sociedade cognitiva.

3.4.3. Com estas observações, o Comité não pretende, obviamente, minorar a importância da dimensão multilingue e multicultural da Europa, tendo já salientado diversas vezes que, pelo contrário, considera esta dimensão um parâmetro positivo e crucial para a definição da UE como entidade instituída e, de um modo mais geral, para a perspectiva de um espaço europeu alargado. Tendo em conta a nova política de cooperação internacional encetada pela UE e os horizontes abertos pelos seus alargamentos, sejam eles quais forem, o Comité considera que é tempo de explorar, salientar e fortalecer determinados dados culturais cujo valor inestimável transcende o tempo e que podem ser classificados como património da civilização europeia⁽²⁾.

3.5. *O espaço educativo europeu*

3.5.1. No tocante à construção progressiva de um «espaço educativo europeu» aberto e dinâmico e à concretização, neste contexto, do objectivo de uma educação e de uma formação «ao longo da vida», o Comité formula as seguintes observações:

3.5.2. O Comité está formalmente de acordo com os limites e o conteúdo que a Comissão atribui à ideia de «espaço educativo europeu». Concorde igualmente com os objectivos que o acompanham e com o carácter progressivo da sua concretização. Em traços gerais, o Comité considera que:

— ao beneficiar da possibilidade de aceder sem interrupção nem entraves aos conhecimentos modernos, os

⁽¹⁾ Mobilidade física, mobilidade virtual, redes de cooperação, língua e cultura, inovação, quadros referenciais europeus.

⁽²⁾ Os vinte e cinco séculos de renovação e de progresso contínuos da Europa oferecem aos seus habitantes uma herança de peso e proporciona-lhes, ao mesmo tempo, recursos insubstituíveis para criar um âmbito onde possam ser resolvidos ou ultrapassados todos os problemas diversos e complexos criados por esta nova mutação que constitui a globalização, a desenrolar-se em todo o planeta e não se limitando aos domínios da economia. Se é dever de cada um valorizar estes legados do passado, a responsabilidade, a nível institucional e formal, pertence em primeiro lugar às instituições da UE. O Comité exorta, assim, a Comissão a integrar nos seus planos e inscrever no Tratado o estudo, o levantamento e a promoção dos aspectos da «herança cultural europeia comum».

cidadãos europeus disporão de horizontes e de objectivos novos para os adquirir, de instrumentos inéditos para os utilizar e de modos de acção originais;

- o lançamento de iniciativas conjuntas por países, Estados e culturas diferentes contribuirá certamente para o aparecimento e o reforço da identidade do cidadão europeu que, em termos de futuro, condicionarão o êxito da próxima transição a efectuar em conjunto pelos europeus e pela União Europeia, a da integração;
- a actualização constante das competências dos cidadãos europeus para as manter a par da evolução que se produz actualmente no mundo da economia, da produção e do trabalho (globalização económica, automatização da produção, novas formas de organização do trabalho) pode também trazer outra vantagem: combinada com a possibilidade que terão de aceder continuamente ao saber, pode contribuir para a modificação da relação das pessoas no trabalho, num sentido que lhes seja mais favorável. Em termos mais específicos e concretos, é possível dizer que à relação puramente utilitária que a Europa mantinha até agora com a sua actividade profissional se poderá acrescentar a dimensão criativa que conduzirá à sua inserção num processo produtivo mais rico e mais eficaz.

3.5.3. O Comité considera que a adesão dos cidadãos ao espaço educativo europeu e, consequentemente, a eficácia da sua realização dependem de dois parâmetros:

- os problemas conjunturais e, mais especificamente, os resultados da batalha do emprego;
- as relações que se criarem entre o espaço educativo europeu e os sistemas nacionais de educação.

3.5.4. No tocante especificamente às relações entre os sistemas nacionais de educação e o espaço educativo europeu, o Comité salienta o papel que a Comissão pode desempenhar no desenvolvimento do ensino virtual, baseado na exploração de novas tecnologias da comunicação e da informação ⁽¹⁾.

3.5.5. O Comité considera que, para desenvolver o espaço educativo europeu, interessará tirar o devido partido das posições expressas pelo Cedefop.

3.6. *Os actores envolvidos*

3.6.1. O Comité atribui também muita importância ao capítulo da comunicação relativo aos agentes do processo de transição para uma Europa do conhecimento. As teses apresentadas constituem propostas muito importantes para o desenvolvimento do diálogo social em geral, mas ainda para assegurar que ele medre também nos domínios da educação, da formação e da juventude. O Comité apoia, assim, especialmente as posições tomadas pela Comissão.

3.6.2. Nesta ordem de ideias, o Comité alerta a Comissão para a necessidade de delimitar com mais exactidão os domínios de acção comuns a todos os actores envolvidos no processo de educação, mas também o domínio que é próprio de cada um deles, segundo o sector de origem. O Comité salienta que tal esforço, que deve, manifestamente, ser levado com prudência e de maneira progressiva, não pode redundar em que todos interfiram em tudo em estrito pé de igualdade. Pelo contrário, será por um diálogo contínuo, amplo e substantivo, assente nos conhecimentos e nas razões de ser inerentes a cada interveniente no seu sector próprio, que se poderá ponderar a totalidade do sistema no seu desenvolvimento e nos pontos em que transparecem as suas contradições. Os parceiros tradicionais do sistema educativo que são a família, o corpo docente e os alunos ocupam, naturalmente, um lugar à parte na lógica que se acaba de descrever. Os seus discursos, posições e propostas deverão ter sempre um peso maior.

3.7. *Um sistema mais integrado*

3.7.1. Na opinião do Comité, a reunião das políticas relativas ao espaço educativo europeu (educação, formação e juventude) e a concentração das acções correspondentes constituem a condição *sine qua non* para o seu desenvolvimento. Da sua concepção e da sua adopção à sua aplicação, as políticas da educação, da formação e da juventude devem inscrever-se num quadro de acção homogéneo e ser integradas. Com esta tomada de posição, o Comité não pretende de modo algum reprovar o lançamento de determinadas iniciativas educativas, nem muito menos preconizar a adopção de um esquema político centralizador, mas deseja salientar a importância de uma estratégia unificada que é necessário estabelecer em matéria de educação, formação e de juventude, em simultâneo com um programa de acção integrado.

3.7.2. Neste contexto, o Comité perfilha a proposta da Comissão de reduzir o número de objectivos e de concentrar mais as acções. Concorde igualmente com os objectivos e as acções concretas por ela sugeridas, na medida em que reflectem posições já expressas tanto no

⁽¹⁾ O que está em causa é conseguir explorar e introduzir no ensino as tecnologias modernas, acusando a UE um atraso neste domínio em relação aos EUA e ao Japão. De acordo com o Livro Branco da Comissão sobre a educação e a formação, já foi adquirida uma certa experiência nesta questão através do desenvolvimento do programa «Aplicações telemáticas».

seu parecer sobre o Livro Branco consagrado a estas matérias como no relativo ao «Balanço do seguimento dado ao Livro Branco “Ensinar e Aprender: Rumo à Sociedade Cognitiva”»⁽¹⁾.

3.7.3. O Comité propõe acrescentar a estes objectivos e acções a adopção, a promoção e a generalização da prática do «apoio intra-escolar»⁽²⁾.

3.7.4. O Comité chama particularmente a atenção para o quadro traçado pela Comissão para o desenvolvimento das acções neste domínio. O objectivo é conseguir iniciativas integradas e que, claro, valorizem devidamente e com eficácia os investimentos correspondentes. Por outras palavras, deverão proporcionar:

- objectivos gerais e específicos precisos, inscritos num âmbito mais amplo;
- um esquema detalhado do processo a seguir para os alcançar;
- instrumentos concretos que permitam, se necessário, adoptar medidas correctivas durante a fase de aplicação;
- procedimentos de exploração dos resultados das acções, a fim de criar outras acções novas com objectivos mais ambiciosos.

3.7.5. Neste contexto, o Comité aprova a óptica da Comissão, que visa a criação de um «quadro comum de acções de coordenação e de acompanhamento» que «precisará os objectivos, os tipos de medidas, as acções comuns e experimentais bem como a observação das boas práticas». Chama também a atenção da Comissão

para a questão da definição dos quadros de acção próprios da educação, da formação e da juventude, cuja aplicação está prevista mediante decisões específicas. Para o Comité, devem ser definidos mais claramente tanto os limites das relações e das acções comuns como o quadro das iniciativas a empreender em cada um dos sectores individualmente.

3.8. Meios orçamentais

3.8.1. Para o Comité, o desenvolvimento bem sucedido de um espaço educativo europeu e, consequentemente, a realização de uma abordagem europeia moderna e competitiva em matéria de educação dependerão, porém, dos recursos financeiros correspondentes atribuídos a este objectivo. Na opinião do Comité, os meios actualmente disponíveis para a elaboração de uma política europeia da educação, da formação e da juventude são insuficientes face à amplitude e à gravidade dos problemas que se pretende solucionar. Assim, o Comité solicita à Comissão e às outras instituições comunitárias que reexaminem a situação desta questão e que decidam celeremente de medidas de financiamento que correspondam às necessidades reais.

3.8.2. Em relação à proposta concreta formulada pela Comissão para o financiamento das acções, o CES:

- considera que a lógica do co-financiamento dos programas é hoje aceite unanimemente. O impacto de uma acção nos Estados-Membros depende da sua amplitude e da taxa de participação comunitária. Isto significa que existe um nível de financiamento comunitário abaixo do qual a sua credibilidade, e a da União, fica comprometida;
- sublinha que o sistema de co-financiamento já está a ser utilizado de uma forma produtiva, afectando os recursos exclusivamente aos objectivos definidos;
- pensa que as orientações do programa definido pela Agenda 2000 para a política estrutural e, mais concretamente, a proposta de criação de um objectivo 3⁽³⁾ representam passos importantes para definir uma nova abordagem da forma de garantir os recursos orçamentais correspondentes.

4. Conclusões

4.1. A velocidade a que decorre a evolução das ciências e, mais ainda, a das tecnologias e as transformações a que, até certo ponto, dá azo na economia e no mercado do emprego ditam à UE a aceleração da

⁽¹⁾ COM(95) 590 final.

⁽²⁾ Este mecanismo, comparável ao das «escolas de aprendizagem intensiva» desenvolvido pelos Estados Unidos, tem por objectivo combater a exclusão que, numa fase precoce, afasta determinados alunos do saber e do conhecimento. Esta privação, que não é sempre total, resulta das dificuldades enfrentadas por muitas crianças na integração activa no mundo escolar, geralmente no início da sua escolaridade. Causados por diversas razões, estes problemas de adaptação poderão geralmente ser ultrapassados graças ao «apoio intra-escolar», que consiste no diagnóstico e consequente resolução dos problemas através de um processo pedagógico ad hoc e num ensino parcial ou totalmente individualizado. O apoio intra-escolar foi concebido para funcionar no âmbito do sistema educativo existente, seja no quadro do programa regular ou fora dele, utilizando professores com a especialização necessária. Para além dos alunos fracos, o sistema de apoio intra-escolar pretende ajudar os alunos com um rendimento intelectual superior à média do seu nível etário, enfrentando também eles, por essa mesma razão, dificuldades de integração no seu ambiente escolar.

⁽³⁾ Este novo objectivo 3 será destinado a ajudar os Estados-Membros a adaptar e a modernizar as suas estruturas no domínio da educação, da formação e do emprego.

obra de modernização e acabamento do seu edifício institucional a que deitou mãos. Em tal contexto, o Comité tem inteira consciência da importância da acção fundamental para a qual a Comissão pretende capitalizar o conhecimento, facilitando, designadamente, a elaboração, difusão e valorização de instrumentos que permitam a respectiva aquisição. De igual modo se lhe afigura ter a Comissão, ao apresentar a sua proposta relativa às acções futuras da Comunidade no domínio da educação, da formação e da juventude, tomado iniciativa não menos oportuna e adaptada às necessidades do momento.

4.2. No plano dos princípios e de uma maneira geral, o Comité adere às posições adoptadas em tal matéria pela Comissão, quer quanto ao respectivo teor e conteúdo, quer quanto ao fundamento jurídico. Igualmente declara o seu acordo com o calendário que propõe para consumir os processos, por forma que as novas acções em prol da educação, da formação e da juventude possam ser lançadas no dia 1 de Janeiro do ano 2000. Assim sendo, as observações e sugestões formuladas seguidamente pelo Comité têm por função precisar e completar determinados pontos da comunicação da Comissão.

4.3. O Comité insiste em destacar a incidência que terá no futuro mais geral da UE a construção progressiva de um «espaço educativo europeu» preconizada pela Comissão.

Observar-se-á que esta proposta:

- abrange incontestavelmente um terreno crucial, que as instâncias educacionais nacionais deixaram por arrotear;
- contribui, respeitando sempre o quadro e os limites traçados pelo Tratado, para sincronizar os sistemas educativos nacionais, aumentando a respectiva eficácia e competitividade, tanto em matéria de produção de saber como dos circuitos que permitem a sua apropriação pelos jovens e, mais geralmente, pelos cidadãos;
- tem, graças ao dispositivo de «educação e formação ao longo da vida», virtualidades para guindar os habitantes da Europa a um nível de dinamismo individual, produtivo e político-social que esteja à altura do ambiente e das exigências da nossa época, sem por isso os amputar das raízes e valores que afeiçoaram a cultura europeia, com o seu carácter antropocêntrico, avesso à exclusão e propício a que cada um assuma, com plena lucidez, uma participação substancial nos negócios da pólis.

4.4. Para o Comité, é aos órgãos da União e, mais especificamente, à Comissão que compete, em primeira instância, assumir a responsabilidade da obra de construção de uma Europa do conhecimento. Não

se assimile esta asserção a uma lógica ou a visões centralizadoras; interprete-se, antes, como um esforço fundamental e constante que se vai conjugar com outros para incitar a:

- transparência e publicidade cada vez mais caracterizadas nos processos de decisão, maior clareza na justificação das escolhas efectuadas e maior rigor na definição dos critérios e massas em presença;
- cada vez mais massiva e substancial participação dos cidadãos europeus e dos grandes actores nos processos de concepção, elaboração e execução dos programas;
- o estabelecimento de um laço mais sólido entre os grandes problemas contemporâneos, nomeadamente o do emprego, e as opções políticas e acções concretas relativas à educação, à formação e à juventude;
- simplificar a gestão dos programas, explorando melhor os recursos, de modo que os cidadãos neles possam participar com mais intensidade e sem encontrar obstáculos.

4.5. O Comité mais especificamente assinala a que ponto é importante para todo o esforço empreendido o revalorizar a qualidade do ensino geral de base e tirar partido, coordenadamente, do enorme potencial que jaz nos sistemas educativos nacionais no seu todo. Encoraja, pois, a Comissão a explorar todas as sugestões emitidas e a ajudá-los, mediante acções bem pensadas, a desembaraçarem-se dos pesados fardos que praticamente a todos afligem presentemente. Uma das ideias que mereceriam exame e concretização para caminhar nessa direcção seria a de instaurar e apoiar com acções concretas um espírito de emulação dentro da União, quer entre estabelecimentos de ensino, quer entre distritos escolares ou sistemas nacionais, e criar uma atmosfera de competição análoga para com os regimes educacionais dos países terceiros⁽¹⁾.

4.6. O Comité emite as seguintes observações acerca das diferentes propostas da Comissão:

- Dá o seu acordo às posições tomadas pela Comissão em matéria de número de objectivos e de concen-

⁽¹⁾ A ideia remete para a necessidade de criar uma atmosfera que permita aos sistemas nacionais de educação saírem do imobilismo em que tanto se têm atolado. Para tal efeito, propõe-se a instituição de «Jogos Olímpicos do Saber», que distinguiriam os alunos do ensino secundário ou superior, das unidades escolares ou, mais genericamente, das instituições ou distritos educacionais. As recompensas poderiam consistir, nomeadamente, em: financiamento mais específico de determinadas acções; iniciativas de mobilidade; bolsas; subsídios a infra-estruturas relacionadas com o objecto da competição.

tração das acções e salienta, mais especificamente, que a mobilidade virtual pode constituir um dos instrumentos com os quais o espaço educativo europeu possa contribuir para erguer uma Europa do conhecimento.

- Considera que as teses da Comissão sobre a maneira de desenvolver as acções e a missão a atribuir aos actores afectados constituem propostas de grande alcance para o futuro do diálogo social.
- Entende que, ao ressituá-la a nova política de educação, formação e juventude na perspectiva do alargamento e advogar uma nova maneira de acompanhar e

coordenar as acções através de instrumentos jurídicos, a Comissão está a enveredar pelo bom caminho. Todavia insiste na necessidade de circunscrever claramente os limites de cada domínio específico e descrever, entretanto, do que consta o «património cultural comum da Europa».

- No que aos recursos orçamentais e à gestão de programas diz respeito, assinala, enfim, que cabe dar à política da educação, formação e juventude tratamento de prioridade urgente e absoluta. Sem deixar de aprovar a criação de um objectivo 3, faz notar que será preciso ter particular cuidado para que o mecanismo de co-financiamento dos programas funcione fiável e eficazmente.

Bruxelas, 25 de Março de 1998.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Tom JENKINS

ANEXO

ao parecer do Comité Económico e Social

Durante o debate foram rejeitadas as seguintes propostas de alteração que obtiveram, no entanto, mais de um quarto dos sufrágios expressos.

Ponto 3.8.2

Suprimam-se os dois últimos pontos.

Justificação

Dos outros pontos não dá para compreender o que pretendemos. Que o sistema não leve a verbas comunitárias adicionais — achamo-lo bom ou mau?

O terceiro ponto trata da objectivo 3 proposto para os fundos estruturais, e, antes de proferir uma opinião devemos esperar, porque há um parecer específico a elaborar sobre esses fundos. Além disso, não é possível assegurar o financiamento público através dos fundos estruturais, apenas a intervenção comunitária.

Resultado da votação

Votos a favor: 22, votos contra: 37, abstenções: 11.

Ponto 4.5

No último período, substitua-se «(...) apoiar com acções concretas um espírito de emulação dentro da União, quer entre estabelecimentos de ensino, quer entre distritos escolares ou sistemas nacionais, e criar uma atmosfera de competição análoga para com os regimes educacionais dos países terceiros.» por «(...) apoiar com acções concretas uma intensificação da troca de experiências dentro da União, quer entre estabelecimentos de ensino, quer entre distritos escolares ou sistemas nacionais, e criar uma atmosfera análoga para com os regimes educacionais dos países terceiros.»

Justificação

Espírito de concorrência entre estabelecimentos de ensino, distritos escolares ou sistemas nacionais não tem aqui cabimento. Na concorrência real, há um que acaba por substituir os outros. Ora, o sistema de ensino nacional não pode ser substituído por outro. O que há, sim, que conseguir é aprender a mudar, de tal maneira, que todos fiquemos com sistemas de ensino mais eficientes.

Resultado da votação

Votos a favor: 29, votos contra: 38, abstenções: 2.

Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Reforço da estratégia de pré-adesão»

(98/C 157/14)

O Comité Económico e Social decidiu, na reunião plenária de 11 de Dezembro de 1997, ao abrigo do nº 3 do artigo 23º do Regimento, elaborar um parecer sobre o «Reforço da estratégia de pré-adesão».

A Secção de Relações Externas, Política Comercial e Desenvolvimento, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos do Comité, emitiu parecer em 13 de Março de 1998, sendo relator F. Hamro-Drotz.

Na 353ª reunião plenária de 25 e 26 de Março de 1998 (sessão de 25 de Março), o Comité Económico e Social adoptou por maioria de 98 votos, com 1 voto contra e 1 abstenção, o presente parecer.

1. Introdução

O Conselho Europeu do Luxemburgo, de Dezembro de 1997, tomou as decisões necessárias ao lançamento do processo global de alargamento. As decisões baseiam-se nos pareceres da Comissão sobre a matéria⁽¹⁾, nas decisões tomadas pelo Conselho, em 27 de Novembro e 8 de Dezembro de 1997, sobre o relatório da Presidência ao Conselho Europeu, bem como no relatório elaborado pela Comissão sobre a situação económica e as perspectivas de desenvolvimento dos países candidatos⁽²⁾.

As conclusões do Conselho Europeu põem em evidência os principais desafios: «nos próximos anos, os objectivos serão a preparação dos países candidatos para a adesão à UE e a garantia de que a União Europeia esteja efectivamente preparada para o alargamento...»⁽³⁾.

A Comissão iniciou os trabalhos preliminares e a estratégia de preparação entrará em vigor em Março de 1998.

No Anexo são apresentadas as medidas prioritárias da estratégia de pré-adesão e a situação actual.

2. Trabalhos anteriores do CES sobre a matéria

A integração europeia, com a inerente melhoria das condições de actividade e de vida das gerações vindouras, sempre constituiu uma das principais preocupações do Comité Económico e Social.

Nesta base, o Comité tem, nestes últimos anos, tido uma participação activa nas acções comunitárias que visam o estreitamento dos laços com os PECO. Isto constitui uma prioridade para os trabalhos do Comité.

No curso dos últimos anos, o Comité tem participado no estreitamento da cooperação com os PECO através da realização de audições (em Bruxelas, Varsóvia, Tallinn, etc.) dos representantes dos actores socioeconómicos dos países candidatos. Durante a elaboração dos pareceres, o Comité, em diversas ocasiões, realizou reuniões com aqueles representantes, designadamente durante as conferências sobre a «Europa dos Cidadãos», realizadas em Viena e em Helsínquia. Além disso, o Comité iniciou e reforçou os contactos bilaterais com os grupos de interesses daqueles países, designadamente através da criação de comités consultivos paritários com os actores de alguns países. Os resultados e as conclusões destes trabalhos foram tidos em devida conta nos pareceres e relatórios do Comité.

3. Conclusões e recomendações

O objectivo do presente parecer é propor orientações, medidas e prioridades num momento em que a União Europeia dá início a um reforço da estratégia de pré-adesão em Março de 1998.

O parecer baseia-se nas conclusões que constam dos pareceres sobre a matéria acima referidos sem citação explícita. Uma vez que o objectivo do Comité é continuar a participar no processo de preparação para o alargamento, o presente parecer foca, particularmente, a abordagem do Comité relativamente à fase preparatória do processo.

⁽¹⁾ Agenda 2000, bem como as sínteses e conclusões sobre as candidaturas à adesão. Proposta de regulamento (CE/Euratom) do Conselho relativo à assistência em favor dos países candidatos da Europa Central e Oriental à adesão à União Europeia no âmbito de uma estratégia de pré-adesão (apresentada pela Comissão).

⁽²⁾ Economia Europeia, Suplemento C nºs 3 e 4 (ISSN 1027-2097).

⁽³⁾ C/97/400.

3.1. O CES aprova os princípios básicos para o processo de alargamento apresentados pelo Conselho Europeu: igualdade de condições e de critérios de participação no processo de adesão, evoluindo cada país à sua própria cadência em função do seu nível de preparação, não sendo iniciadas as negociações de adesão antes que o país candidato satisfaça os critérios estabelecidos pelo Conselho Europeu de Copenhaga e tenha iniciado a transposição da legislação comunitária de modo que esta esteja em aplicação no momento da adesão.

As partes envolvidas deverão assumir o objectivo de limitar a casos de natureza excepcional o recurso a medidas transitórias no tocante ao alargamento.

Estes princípios realçam a importância do reforço da estratégia de pré-adesão e, na opinião do CES, o futuro alargamento será condicionado, em grande parte, desde a primeira hora, pelo bom andamento desta estratégia.

3.2. O CES aprova igualmente a estrutura da estratégia reforçada de pré-adesão, mas gostaria de chamar a atenção para o seguinte:

- Será essencial que, para cada país, seja definida uma parceria de pré-adesão do modo mais concreto e realista possível, por consequência não será demais insistir na importância da preparação e da aplicação da parceria. Para tal, e para cada país candidato, deverão ser estabelecidos claros objectivos políticos, económicos, sociais (tendo em conta, designadamente, a situação do emprego) e sectoriais (por exemplo, nos domínios da agricultura e do ambiente), bem como de cooperação regional. O CES verifica, com satisfação, que as linhas de orientação da parceria, para cada país, propostas pela Comissão em 4 de Fevereiro de 1998, seguem estes princípios. Deverá ser prestada especial atenção ao acompanhamento das parcerias, aos relatórios sobre a sua execução e ao controlo dos programas de acção, o que facilitará o desenvolvimento de um processo em continuidade.
- O processo de parceria, que, em muitos casos, corre o risco de ser relativamente longo, deverá ter igualmente em conta o facto de que o acervo comunitário é objecto de alterações constantes, designadamente devido ao reforço da coesão interna, à melhoria do funcionamento do mercado e à realização da União Monetária. Os países candidatos deverão desenvolver, em cooperação, as suas capacidades de adaptação a estas alterações. Simultaneamente, deverá ser garantido que o acervo comunitário e a coesão interna não sofram qualquer enfraquecimento na fase de preparação para o alargamento, durante o alargamento nem após o termo do processo.
- Será importante proceder a uma avaliação e a um controlo extremamente precisos das condições de financiamento da fase preparatória e evitar decisões que possam ter consequências financeiras insuportá-

veis, quer durante a fase preparatória quer após a adesão. Todos os planos de acção se deverão basear num quadro financeiro realista e deverão ter em conta os recursos existentes e previstos. Deverão ser encontradas novas fontes de financiamento através da estabilização do sistema bancário e do reforço dos mercados bolsistas, os quais poderão atrair capitais privados nacionais e estrangeiros. Simultaneamente, será necessário fixar claramente as modalidades de financiamento, de reembolso por parte dos países candidatos, de garantia para os investimentos privados, etc. A estabilização do direito de propriedade é condição necessária para os investimentos privados. Será conveniente definir com precisão, e regularmente, as necessidades e os objectivos de financiamento (por exemplo, para medidas ambientais) em função das principais necessidades e da evolução da situação de cada país. O financiamento deverá ser em função dos progressos registados em cada país. Será igualmente necessário desenvolver continuamente novos instrumentos no âmbito do programa *Phare* e de outros fundos para reforçar a eficácia dos apoios, e garantir uma coordenação eficaz entre os diferentes instrumentos financeiros desde o início do processo. Deverão ser exploradas as possibilidades de crédito e garantias do Banco Europeu de Investimento e do Fundo Europeu de Investimento, de cooperação com o BERD e o Banco Mundial.

- Dado que o processo de preparação para o alargamento se poderá revelar complexo e exigente e que a progressão se fará a ritmos diferentes, a administração da União Europeia deverá, desde o início do processo, ter uma base tão duradoura quanto possível, tarefa para a qual deverão ser reservados recursos suficientes. Do mesmo modo, os processos de preparação e de decisão deverão ser transparentes e idênticos para todos os actores envolvidos.

3.3. O CES apoia igualmente sem reservas a estratégia de pré-adesão para Chipre nos termos definidos no Luxemburgo. O CES insta com todas as partes envolvidas para diligenciarem o estabelecimento de relações estáveis e normalizadas entre as duas comunidades. Isto ajudaria a re-estabelecer um clima de confiança entre as duas comunidades.

3.4. O CES insta com a UE e a Turquia para estreitarem os laços de cooperação dentro de um espírito decisivo e activo, de modo que a estratégia de pré-adesão para a Turquia possa ser reforçada em tempo útil.

O Comité tenciona participar nesse processo, por exemplo, mediante o comité consultivo conjunto estabelecido entre o CES e os representantes de diferentes grupos de interesses da Turquia.

3.5. Na fase de preparação para o alargamento, a União Europeia deverá igualmente prestar uma atenção especial ao desenvolvimento da cooperação transfronteira e regional entre os países candidatos e os respectivos países vizinhos não pertencentes à UE.

Dever-se-á garantir que se mantenham intactos, e sejam mesmo reforçados, os contactos económicos, sociais, culturais e políticos entre os países candidatos. O Comité recomenda que a União Europeia continue, através de um plano de acção, a apoiar vigorosamente as trocas comerciais entre os países candidatos e o desenvolvimento da cooperação transfronteira entre os países vizinhos.

3.6. O CES associa-se à constatação do Conselho de que o alargamento depende também da capacidade da União Europeia de acolher novos Estados-Membros bem como da melhoria do funcionamento das instituições comunitárias, conforme disposto no Tratado de Amesterdão. Em simultâneo com a execução da estratégia de pré-adesão deveria ser realizada uma conferência intergovernamental entre os actuais Estados-Membros, de modo que os países candidatos disponham de um prazo suficiente para se familiarizarem com aquelas disposições.

Além disso, será necessário garantir que a globalidade da União Europeia possa aproveitar ao máximo, e o mais equitativamente possível, as possibilidades oferecidas pelo alargamento e que os Estados-Membros possam dispor de amplas informações, e efectuar um debate vigoroso, sobre as vantagens e as consequências do alargamento.

O futuro alargamento deverá ser tido devidamente em conta também no que respeita ao desenvolvimento das relações da UE com países terceiros, bem como no que respeita às futuras negociações em diferentes fóruns internacionais, tais como a OMC.

As consequências do alargamento para o CES, a sua composição, a sua actividade e para os seus procedimentos internos, deverão ser objecto de um estudo profundo e o CES compromete-se a emitir um parecer a esse propósito.

3.7. O reforço da estratégia de pré-adesão focará, particularmente, duas áreas:

- a) reforço da eficácia dos sistemas administrativo e jurídico, e
- b) transposição da legislação comunitária para as legislações nacionais, por um lado, e reforço dos investimentos necessários à sua execução, por outro lado. No respeitante ao segundo ponto, o objectivo é melhorar a competitividade internacional dos países candidatos, com base nos valores económicos e sociais, e melhorar a sua capacidade de adaptação à UE de modo a poderem aplicar nos mercados internos a crescente e vigorosa concorrência prevalente no

mercado único. Isto requer um reforço em larga escala das infra-estruturas dos países candidatos e a sua inclusão nas redes transeuropeias de transportes. Deste modo, as consequências far-se-ão sentir igualmente no emprego, no bem-estar e nas condições de trabalho.

A estratégia enfrenta um duplo desafio, a preparação dos países candidatos à adesão e, inversamente, a preparação dos actuais Estados-Membros para o alargamento. Revestem-se de uma importância primordial a sensibilização e a consciencialização dos cidadãos e dos actores económicos e sociais dos Estados-Membros e dos países candidatos do significado do alargamento com todas as suas consequências.

Neste contexto, o CES insta com a UE para aplicar a estratégia de pré-adesão numa frente alargada, envolvendo intimamente no processo os parceiros económicos e sociais dos Estados-Membros e dos países candidatos. Deverão ser tidos em conta os pontos de vista dos grupos representativos da vida económica, dos trabalhadores, dos agricultores, dos consumidores e de outros círculos pertinentes, através de um diálogo social, envolvendo-os, ao mesmo tempo, no processo de preparação para o alargamento, tanto ao nível nacional como internacional. O CES está convicto de que as possibilidades de levar a bom porto o processo de alargamento aumentarão sensivelmente quando forem conhecidas as posições daqueles círculos sobre a estratégia, o conteúdo dos programas de parceria e a gestão dos programas *Phare*, sem deixar de aproveitar os seus conhecimentos, a sua experiência, os seus contactos e os seus pontos de vista.

A aplicação nos países candidatos, numa base duradoura, dos modelos de diálogo social utilizados nos Estados-Membros, bem como a sensibilização dos parceiros económicos e sociais para o conteúdo das parcerias e para as vantagens da adesão à UE, exigem a participação dos actores pertinentes no processo. Uma economia viável requer um mercado de trabalho a funcionar e um diálogo social activo entre grupos de interesses estáveis e independentes, tais como grupos representativos da vida económica, dos trabalhadores, da agricultura, bem como entre estes e as autoridades. A estratégia de preparação deve focar prioritariamente os processos de reforma baseados nos princípios que regem uma economia viável, a democracia e o estado de direito, devendo ser criados e desenvolvidos nos países candidatos as estruturas, os conhecimentos e outros modelos adequados à aplicação daqueles princípios. Para atingir tal fim, tornar-se-ão imprescindíveis o contributo e o apoio dos actores sociais dos Estados-Membros. Simultaneamente, este envolvimento contribuirá para a preparação destes mesmos actores para a realidade do alargamento. O CES é de opinião que, participando no processo, os referidos actores dos Estados-Membros deverão ser investidos de uma certa responsabilidade na consecução dos objectivos estabelecidos.

O CES poderia desempenhar um papel central na estratégia de preparação para o alargamento e nos processos acima referidos. Para este efeito, o CES propõe que a UE apoie as suas intenções de, no âmbito do processo de preparação, estabelecer relações mais estreitas e mais íntimas com os actores sociais dos países candidatos, tanto a nível multilateral como bilateral.

Neste contexto, o CES manifesta a sua intenção, com base na sua experiência e nas relações estabelecidas, de emitir aditamentos a parecer sobre a matéria e de reforçar o diálogo estruturado através da realização de audições anuais dos actores dos países candidatos, estreitando assim, de diferentes modos, os contactos

regulares bilaterais com actores dos países candidatos. Os objectivos são os seguintes: tomar conhecimento dos pontos de vista dos actores sociais dos países candidatos sobre a estratégia de preparação e as parcerias, bem como sobre as respectivas modalidades de aplicação e de adaptação; apresentar os objectivos e as condições dos diversos factores do processo de preparação; apoiar a criação das necessárias estruturas sociais nos países candidatos; canalizar as conclusões das audições para as instituições competentes da UE. O objectivo do Comité é dar o seu contributo para os trabalhos preparatórios do alargamento.

O CES propõe que a UE considere esta iniciativa como parte integrante do reforço da estratégia de pré-adesão.

Bruxelas, 25 de Março de 1998.

*O Presidente
do Comité Económico e Social*

Tom JENKINS

ANEXO

ao parecer do Comité Económico e Social

Síntese do quadro fixado para a preparação das novas adesões à UE

1. Três medidas prioritárias do programa de preparação para o alargamento da UE

Em Dezembro de 1997, o Conselho do Luxemburgo fixou as seguintes três medidas prioritárias para as fases preparatórias do alargamento:

1) Realização de uma Conferência Europeia anual (tendo a primeira sido realizada em 12 de Março de 1998), na qual participam os Estados-Membros da União Europeia e os países candidatos que partilhem dos mesmos valores e objectivos internos e externos. Numa primeira fase, a União Europeia convidará os PECO que já fizeram o pedido de adesão, a Turquia e Chipre.

Esta conferência constituirá um fórum multilateral de consulta política, em que serão debatidas questões de interesse geral para os participantes, e em que será alargada e reforçada a cooperação em matéria de política externa e de segurança, de justiça e de política interna, bem como em outros domínios de interesse comum, particularmente relacionados com questões económicas e de cooperação regional.

2) Início do processo de adesão e de negociação (em 30 de Março de 1998), nos termos do artigo O do Tratado da União Europeia, em que serão incluídos os dez PECO candidatos e Chipre («fórmula 15 + 11»). Este processo inclui os seguintes elementos:

a) Será estabelecido um quadro único para os países candidatos, com os quais, se necessário, os Estados-Membros poderão entrar em contacto directo. (Em 26 de Janeiro de 1998, o Conselho adoptou uma directiva relativa ao quadro único.)

b) Será realizado um reforço da estratégia de pré-adesão para permitir a adesão dos dez países candidatos à União Europeia. Os principais instrumentos da estratégia são as parcerias para a adesão e uma assistência acrescida de pré-adesão (ver capítulo 2). Para o caso de Chipre foi proposta uma estratégia diferente de pré-adesão. (Em 1999 será efectuado o primeiro controlo.)

c) Os pareceres da Comissão (Agenda 2000 e anexos) constituem o ponto de partida e as negociações de adesão seguirão os trâmites seguintes:

A União Europeia convocará conferências intergovernamentais bilaterais (em 30 de Março de 1998) para dar início às negociações com Chipre, Hungria, Polónia, Estónia, República Checa e Eslovénia sobre as condições de adesão.

Após a apresentação da proposta do Coreper, os Estados-Membros fixarão, em tempo útil, um quadro geral de negociações do qual constarão as disposições relativas aos processos de negociação. Na reunião de 13 de Março de 1998, o Conselho decidiu sobre a matéria.

A União Europeia acelerará (dentro dos prazos referidos no parágrafo anterior) os preparativos de negociação com a Roménia, Eslováquia, Letónia, Lituânia e Bulgária (a partir de 3 de Abril de 1998), particularmente através de uma análise pormenorizada («screening») do acervo comunitário.

d) Será iniciado um processo de acompanhamento com base nos relatórios a elaborar regularmente pela Comissão, os quais permitirão analisar os progressos registados nos PECO. Deste modo, poderá ser formulada uma recomendação relativa à realização de conferências intergovernamentais bilaterais. (O primeiro relatório será elaborado em finais de 1998.)

3) Será apresentada à Turquia uma estratégia específica, confirmando a sua elegibilidade para a adesão. Esta estratégia será objecto de análise do Conselho de Associação EU — Turquia, com base no artigo 28º do Acordo de Associação. (Em Março, a Comissão definiu esta estratégia mediante a apresentação de propostas relativas ao estreitamento da cooperação em domínios específicos.)

2. Síntese do reforço da estratégia de pré-adesão

Em 1995, o Conselho Europeu de Essen definiu a estratégia de pré-adesão com base nos Acordos Europeus, instituiu um diálogo estruturado e deu início à repartição de assistência através do programa *Phare*. Em 1996, o Conselho Europeu de Dublin tomou a decisão de reforçar esta estratégia e de abranger todos os países candidatos.

Nos termos da decisão tomada pelo Conselho do Luxemburgo, os Acordos Europeus constituirão a base das relações entre a União Europeia e os PECO candidatos à adesão. (Os acordos relativos aos três Estados bálticos entraram igualmente em vigor em 1 de Fevereiro de 1998.) A estratégia de pré-adesão encontra-se descrita, em pormenor, no documento da Comissão «Agenda 2000»⁽¹⁾.

O objectivo do reforço da estratégia de pré-adesão consiste em preparar todos os PECO candidatos para as negociações de adesão e para a adesão, bem como em transpor a maior parte do acervo comunitário para as legislações nacionais previamente à adesão.

A estratégia assenta, essencialmente, em a) parcerias para a adesão e b) aumento da ajuda pré-adesão.

A parceria para a adesão (com cada país) constitui um elemento-chave do reforço da estratégia de pré-adesão. O objectivo é mobilizar todas as formas de assistência disponíveis para cada país candidato, com base nas prioridades claramente definidas e nos programas preparados pela Comissão anualmente aprovados pela UE e pelo país candidato. A assistência económica, particularmente no âmbito do programa *Phare*, será prestada em função dos progressos registados no país candidato e, muito especialmente, em função do progresso verificado na transposição do acervo comunitário.

Em tempo útil, o Conselho tomará uma decisão relativa ao conceito de parceria e, com base nesta decisão, pronunciar-se-á, até 15 de Março de 1998, sobre os planos de pormenor de cada parceria. (As propostas relativas a cada país candidato foram apresentadas em 4 de Fevereiro de 1998. As propostas incluem objectivos a curto prazo (a realizar em 1998) e a longo prazo, bem como objectivos gerais e sectoriais. O Conselho e o Parlamento aprovaram as propostas, nos termos do artigo 235º, em 23 de Fevereiro de 1998 e 10 de Março de 1998, respectivamente.)

⁽¹⁾ Agenda 2000 — vol. II DOC/97/7.

(Para dar início às negociações, solicitou-se que cada país candidato apresentasse, em Março, um calendário de transposição do acervo comunitário. Os restantes elementos da preparação à adesão são: programa de médio prazo destinado às principais áreas económicas, linhas mestras para a realização do mercado único, bem como a cooperação no domínio do combate ao crime organizado.)

A assistência alargada à preparação da adesão será atribuída, essencialmente, através do programa *Phare*, cujo foco foi recentrado nas prioridades ligadas ao alargamento através da definição de duas prioridades: reforço do sistema administrativo e jurídico (30 %) e financiamento dos investimentos ligados à transposição e aplicação do acervo comunitário (70 %). O *Phare* é o mais importante programa destinado aos PECO, com um orçamento de 10,5 mil milhões de ECU para o período 1990-1999. Encontram-se em elaboração as disposições relativas ao programa *Phare* para o período 2000-2006. (A Comissão apresentou, em 18 de Março de 1998, uma proposta de directiva relativa aos instrumentos de financiamento dos preparativos para o alargamento, ISPA.)

A assistência pré-adesão inclui, a partir do ano 2000, a ajuda à agricultura, bem como um instrumento estrutural dando prioridade a acções semelhantes às do Fundo de Coesão para a assistência pré-adesão foram afectados, no âmbito dos Fundos Estruturais, um montante de 7 mil milhões de ECU e, no âmbito da PAC, um montante de 4 mil milhões de ECU. O Banco Europeu de Investimento (BEI) tomou recentemente a decisão de duplicar a sua assistência aos PECO, a qual se elevará a 3,5 mil milhões de ECU nos próximos dois anos.

Os países candidatos terão igualmente acesso a certos programas comunitários e à gestão de certos comités. As decisões serão tomadas caso a caso.

Parecer do Comité Económico e Social sobre:

- a «Proposta de directiva do Conselho que torna extensiva ao Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte a Directiva 97/81/CE do Conselho, de 15 de Dezembro de 1997, relativa ao Acordo-quadro relativo ao trabalho a tempo parcial celebrado por UNICE, CEEP e CES», e
- a «Proposta de directiva do Conselho que torna extensiva ao Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte a Directiva 97/80/CE do Conselho, de 15 de Dezembro de 1997, relativa ao ónus da prova nos casos de discriminação baseada no sexo»

(98/C 157/15)

Em 17 de Março de 1998, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 100º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre as propostas supramencionadas.

O Comité incumbiu a Secção de Assuntos Sociais, Família, Educação e Cultura da preparação dos correspondentes trabalhos, tendo sido nomeada relatora-geral A. Maddocks (artigo 20º e 50º do Regimento).

Na 353ª reunião plenária de 25 e 26 de Março de 1998 (sessão de 25 de Março), o Comité Económico e Social adoptou por 52 votos a favor, 1 contra e 1 abstenção o seguinte parecer.

Na linha da posição adoptada em anterior parecer⁽¹⁾ sobre a extensão ao Reino Unido das directivas sobre o conselho de empresa europeu e a licença parental, o Comité saúda a adesão do Reino Unido às disposições sociais do novo Tratado, sufragando, pois, as duas propostas da Comissão.

Bruxelas, 25 de Março de 1998.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Tom JENKINS

⁽¹⁾ JO C 19 de 21.1.1998.

Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Documento de trabalho da Comissão “Os aspectos externos da União Económica e Monetária”»

(98/C 157/16)

Em 13 de Maio de 1997, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 198º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre o documento de trabalho supramencionado.

A Secção de Assuntos Económicos, Financeiros e Monetários, encarregada de preparar os correspondentes trabalhos emitiu parecer em 10 de Março de 1998, sendo relator R. Pelletier.

Na 353ª reunião plenária de 25 e 26 de Março de 1998 (sessão de 26 de Março), o Comité Económico e Social adoptou com 63 votos a favor, 19 votos contra e 19 abstenções o parecer que se segue.

1. Introdução

1.1. O documento de trabalho da Comissão, elaborado após longo trabalho de análise e consultas e publicado em Abril de 1997, expõe as primeiras orientações da Comissão sobre o papel e lugar que o euro terá no sistema monetário internacional.

1.2. Deve felicitar-se a Comissão por ter elaborado uma síntese importante dos problemas muito complexos que se colocam nas relações da União Económica e Monetária com o resto do mundo.

1.3. A Comissão analisa as consequências internacionais da passagem ao euro, apresentando sucessivamente o peso económico da zona do euro na economia mundial, os problemas suscitados pela transição, as relações entre política económica e taxas de câmbio do euro e, por fim, o lugar da Europa como parceiro internacional.

1.4. Sobre muitos dos pontos, a Comissão não apresenta propostas, mas expõe os problemas sem tomar posição, abrindo assim um debate que será fundamental para o equilíbrio monetário no mundo, dado que o euro está destinado a ter um papel internacional determinante a par do dólar.

1.5. Os esforços desenvolvidos pela Comissão para promover o euro, deveriam apoiar-se em análises técnicas mais aprofundadas, para responder aos problemas colocados pela Comissão Económica das Nações Unidas⁽¹⁾, o Fundo Monetário Internacional⁽²⁾, a OCDE e os diversos institutos de análise ou de previsão económica de renome na União Europeia⁽³⁾, e que a Comissão

esquece ou apenas refere de passagem como elementos de «um debate cada vez mais animado nas instâncias internacionais».

2. Preâmbulo

2.1. O Comité já teve oportunidade de se pronunciar sobre os problemas monetários e económicos ligados à moeda única, nomeadamente no parecer de Outubro de 1995 sobre o «Livro Verde sobre as modalidades de passagem à moeda única»⁽⁴⁾. Nessa altura, sublinhou que era seu dever, assim como das autoridades comunitárias em geral, examinar a situação com realismo. É a mesma atitude que inspira as observações do presente projecto de parecer, que tem essencialmente como objectivo fazer participar o Comité Económico e Social no debate, sem pôr em questão o seu apoio à introdução da moeda única. Trata-se, na prática, de formular interrogações, de identificar problemas mas não de propor soluções, nesta fase.

3. Observações na generalidade

3.1. A secção A, que apresenta os principais indicadores económicos que permitem avaliar o peso da zona do euro na economia mundial, nomeadamente em relação aos Estados Unidos e ao Japão, mostra claramente que esta nova zona, se abranger todos os Estados-Membros, disporá de um peso económico e comercial comparável ao dos Estados Unidos. Por outro lado, a realização da União Económica e Monetária criará, muito rapidamente, um dos maiores mercados financeiros de títulos emitidos pelo Estado no mundo.

3.2. Contudo, nesta fase da União Monetária, é necessário relativizar esta comparação entre, por um lado, a União Europeia, composta por Estados que são ainda muito diferentes na estrutura económica (as

⁽¹⁾ (Ainda não publicado em francês) Estudo sobre a situação económica da Europa em 1996/1997.

⁽²⁾ Perspectivas económicas mundiais — Maio de 1997 — FMI (Estudo realizado pelo pessoal do FMI).

⁽³⁾ Para evitar polémicas, as observações das instituições nacionais não foram referidas neste documento. Porém, não se pode deixar de observar que, regra geral, coincidem, em grande medida, com as das instituições internacionais.

⁽⁴⁾ JO C 18 de 22.1.1996.

diferenças de PIB per capita vão de 1 a 4), nas regras fundamentais de funcionamento da economia (intervenção do Estado, sistema fiscal, etc.) e nas relações sociais e, por outro lado, países como os Estados Unidos ou o Japão, que beneficiam de maior homogeneidade em todo o território, embora tenham também diferenças regionais significativas.

3.3. As comparações entre a zona do euro, os Estados Unidos e o Japão para verificar qual é o lugar daquela na economia mundial têm a vantagem de proporcionar à opinião pública um quadro de referência; são contudo, tecnicamente frágeis porque simplificam os dados complexos das relações internacionais e do peso relativo de economias concorrentes.

3.4. Embora se compreenda a abordagem que a Comissão adoptou na definição da zona do euro, tanto mais que o Comité Económico e Social subscrive totalmente o seu desejo de ver os quinze Estados-Membros actuais participarem na União Económica e Monetária, não deixa de ser prejudicial à visão prospectiva supor que a zona do euro abrange a totalidade da União Europeia e isto «para evitar qualquer especulação sobre o número inicial de participantes»⁽¹⁾. Seria, sem dúvida, mais pertinente uma análise com cenário variável.

3.5. Com efeito, sabe-se hoje que quatro países da União Económica não participarão na União Monetária em 1999, seja por não quererem aderir à União desde já, seja por não cumprirem as condições económicas e monetárias estabelecidas pelo Tratado de Maastricht. Esta incerteza quanto ao número de países «in» limita o alcance do documento de trabalho da Comissão. Mesmo admitindo que os países que não farão parte da zona do euro ficarão muito fortemente dependentes dela, pelas regras a que estarão sujeitos e pela influência que ela exercerá na condução das suas políticas monetária e cambial, não se pode afirmar que os quinze países terão uma política única nestas matérias.

3.6. Por outro lado, é difícil estar seguro do desaparecimento das tensões entre as moedas europeias, ainda que se possa pensar que assim vai ser. Todavia, dando-se a convergência completa, como no caso da Dinamarca, prosseguindo o esforço de convergência de maneira credível, como no caso da Grécia, e havendo vontade política de ir rapidamente ao encontro do bloco euro, do que cada vez mais há mais indícios no próprio Reino Unido, as razões para tensões e arbitragens serão reduzidas em muito. A existência de moedas «in» e moedas «out», deixará ao mercado de câmbios possibilidades de arbitragem, quase diária, entre estas moedas⁽²⁾.

3.7. *O mercado financeiro da zona do euro*

3.7.1. A Comissão destaca, com razão, a alteração da dimensão do mercado financeiro, principalmente com a criação de um dos maiores mercados de títulos emitidos pelo Estado do mundo, ainda que subsistam as características nacionais de cada dívida pública.

3.7.2. Teria sido bom que o documento da Comissão fosse mais explícito sobre certos pontos que o Comité Económico e Social julga essenciais. Conviria precisar melhor:

- os obstáculos a uma verdadeira integração do mercado devidos às diferenças de regimes fiscais, e o risco de que as poupanças se dirijam em massa para os países da zona que ofereça o regime fiscal mais favorável;
- o risco de que a aplicação de reservas obrigatórias aos países «in» favoreça os países «out», que poderão vir a aderir à União Económica e Monetária após terem assegurado uma posição preponderante em partes do mercado;
- os efeitos de um mercado monetário e financeiro unificado na situação das praças financeiras actuais. A redução, que se julga inevitável, do número de bolsas de valores e de centros de negócio coloca o problema do futuro de certas praças financeiras nacionais⁽³⁾. Existem 32 praças bolsistas na União contra 8 nos Estados Unidos.

3.7.3. Ainda que o objecto do documento de trabalho da Comissão em apreço seja tratar dos aspectos externos do euro, seria interessante que as consequências desta unificação dos mercados financeiros fosse objecto de uma comunicação específica.

3.8. *A internacionalização do euro*

3.8.1. A Comissão considera que o uso internacional do euro se desenvolverá, mesmo por parte das empresas dos países terceiros que efectuem trocas comerciais com a zona do euro, e até como moeda veicular nas transacções exteriores à União Económica e Monetária.

3.8.2. Por outro lado, a Comissão considera que, dadas as políticas orçamentais e monetárias centradas na estabilidade, deveria ser favorecido o uso do euro como moeda de reserva tanto pelos agentes económicos como pelos bancos centrais.

3.8.3. A ideia, não explicitada mas que, mesmo assim, se adivinha, é que, a prazo, o euro poderá de facto

⁽¹⁾ Ver Introdução (ponto 3) do documento da Comissão.

⁽²⁾ Ver igualmente a publicação do Banco de Inglaterra «Practical issues arising from the introduction of the Euro».

⁽³⁾ Ver exposição de David Clementi, vice-governador do Banco de Inglaterra, que garante que a praça de Londres, mesmo ficando fora do euro, se tornará o centro financeiro principal para esta moeda (*Financial Times*, de 20 de Janeiro de 1998).

substituir, pelo menos em parte, o dólar nos activos de investimentos internacionais.

3.8.4. Este ponto de vista, que tem um papel fundamental em toda a literatura consagrada à promoção do euro, requer uma análise adicional:

3.8.4.1. O papel do dólar nos activos dos bancos centrais foi menos o resultado de uma escolha do que uma obrigação imposta, por um lado, pelo défice da balança comercial dos Estados Unidos e a insuficiência da sua poupança interna e, por outro, pela impossibilidade de os bancos centrais cederem os seus dólares no mercado de câmbios, sob pena de precipitarem a queda da sua cotação. O exemplo do Japão «a abarrotar» de valores do Tesouro americano — contrapartida dos excedentes da sua balança comercial com os Estados Unidos — ilustra perfeitamente o fenómeno.

3.8.4.2. Da mesma forma, deve ser matizada a ideia vulgarizada de que o estatuto de moeda de reserva apenas tem vantagens. O corolário de o euro vir a ser procurado pelas suas qualidades intrínsecas será a sua grande valorização no mercado de câmbios, nomeadamente em relação às grandes moedas concorrentes, o dólar e o iene.

3.8.4.3. A desvantagem que uma sobrevalorização do euro no mercado de câmbios representaria para as empresas da zona raramente é evocada. O Comité Económico e Social gostaria que esta questão fosse objecto de análise aprofundada⁽¹⁾. Aliás, uma subvalorização não seria menos nefasta do que uma sobrevalorização. É o sistema monetário internacional que tem que sofrer uma reforma profunda. Os câmbios do dólar e do yen têm experimentado enormes flutuações, sendo possível que outro tanto suceda ao euro. O que é indiscutivelmente positivo na união monetária é que a dependência externa dos países seus membros diminuirá fortemente, visto que o essencial do comércio entre os países participantes se desenrolará em euros. O valor externo do euro será, portanto, um problema muito menos importante do que o que era até agora, por exemplo, o do valor externo do franco francês para a França ou o do valor externo do franco belga para a Bélgica.

3.8.4.4. A Comissão aborda no ponto 10, de forma infelizmente sucinta, um problema fundamental para a condução da política monetária, o do controlo dos agregados monetários, cuja evolução será influenciada pelas decisões de agentes estrangeiros.

3.8.4.5. O desenvolvimento do papel internacional do euro deverá, muito logicamente, ter também como efeito a constituição, fora da zona — à semelhança do que se passou com os eurodólares —, de depósitos em euros, servindo de base à concessão de créditos, sem que o Banco Central Europeu, ou qualquer autoridade de controlo, possa intervir para regular o seu montante.

3.8.4.6. Seria desejável que a Comissão e o Instituto Monetário Europeu procedessem a uma análise aprofundada dos riscos que se correriam com o enfraquecimento do controlo dos agregados monetários, que significaria uma perda de controlo da massa monetária em euros⁽²⁾.

4. Problemas de transição — secção B

4.1. A Comissão sublinha que, embora o euro deva vir a ter, a médio e a longo prazo, um impacto favorável no sistema monetário internacional, existem alguns problemas ligados à transição. Estes respeitam ao risco potencial de um período de instabilidade das taxas de câmbio entre o euro e outras grandes moedas e à possibilidade de o valor do euro se afastar eventualmente do nível considerado apropriado. Este risco é evidentemente real no sistema monetário internacional actual, não se prendendo com a passagem à moeda única na Europa. O que acontece é que o valor externo do euro será muito mais secundário para as economias europeias do que o era o valor externo das suas moedas nacionais respectivas, o que constitui um grande progresso.

4.2. O documento especifica que este fenómeno de instabilidade poderá surgir antes de 1 de Janeiro de 1999, ou durante o período transitório, por quatro razões principais:

- a percepção pelos agentes económicos de que o Banco Central Europeu será, no futuro, levado a adoptar uma política monetária rigorosa;
- um menor rigor orçamental dos Estados-Membros;
- existências excessivas de dólares acumulados pelos bancos centrais;
- a imprevisibilidade das arbitragens provocadas pelo euro nas carteiras dos investidores.

4.3. Quanto aos três primeiros pontos, a Comissão aduz argumentos tranquilizadores; reconhece, em contrapartida, a incerteza no comportamento dos investidores durante o período de transição.

4.3.1. Face às análises da Comissão, poderá perspectivar-se a fixação da cotação inicial do euro a um nível sensivelmente diferente do que corresponderia aos elementos fundamentais da economia europeia na sua diversidade.

⁽¹⁾ O Parlamento Europeu previne acerca dos efeitos recessivos de uma sobrevalorização do euro (cf. resolução de 13 de Janeiro de 1998).

⁽²⁾ Duisenberg, durante a sua conversa com a Secção de Assuntos Económicos, Financeiros e Monetários do Comité Económico e Social, reconheceu que o problema é real, sem deixar de considerar que compete às autoridades monetárias dos países exteriores à zona euro resolver os eventuais desvios de depósitos em euros.

4.3.2. O Banco Central Europeu poderá, com efeito, ser levado a adoptar uma política monetária demasiado rigorosa e a aumentar as taxas de refinanciamento para dar resposta ao ceticismo dos mercados financeiros quanto ao objectivo de estabilidade dos preços, dada a política seguida em certos países. Por isso, é preciso evitar, no período transitório, tudo o que possa prejudicar a credibilidade do Banco Central Europeu.

4.4. As reservas em dólares dos bancos centrais europeus, já muito excedentárias, poderão revelar-se excessivas, pois que, por um lado, as necessidades de reserva diminuirão, dada a paridade fixa entre as moedas que participam no euro, e, por outro lado, as transacções comerciais e financeiras não efectuadas em euros decrescerão muito fortemente, já que dois terços das transacções são comunitárias.

4.4.1. Face a uma relação rendimento-risco muito favorável ao euro, reforçada por uma maior liquidez do mercado, os investidores reforçarão os seus activos em euros.

4.5. O papel do Banco Central Europeu será assim determinante e não podem ser subestimados os riscos decorrentes de um euro demasiado forte ou da vontade do Banco Central Europeu de impor um euro forte através de taxas elevadas.

4.6. Outras dúvidas, que poderão favorecer a especulação, têm a ver com o futuro valor externo da moeda única em relação a outras moedas. Este valor dependerá da capacidade económica dos países participantes e da confiança dos investidores no Banco Central Europeu. Qualquer agrupamento monetário comporta incógnitas que, nos mercados financeiros, se traduzem em prémios de risco mais elevados.

4.7. A eventualidade de turbulências provocadas por operações especulativas em massa constitui um perigo real, apesar das afirmações tranquilizadoras das autoridades monetárias e da opinião de certos meios financeiros prestigiados. Embora as actuais condições sejam diferentes das que existiam aquando dos acontecimentos de Setembro de 1992, as autoridades monetárias poderão ter grandes dificuldades em travar fenómenos de pressão anormal sobre uma ou mais moedas. Embora seja arriscado comparar grandezas que representam fluxos e grandezas que representam reservas, convém, ainda assim, ter presente que os movimentos diários nos mercados cambiais estão avaliados em cerca de 1 bilião e 300 mil milhões de dólares. Contudo, este número varia significativamente de dia para dia, devendo ser-lhe aplicado um coeficiente de redução para ter em conta

as operações «intradays». Este montante, mesmo sensivelmente diminuído, ultrapassa largamente o total das reservas monetárias dos bancos centrais europeus, avaliadas pelo Fundo Monetário Internacional em 350 mil milhões de dólares⁽¹⁾. O volume das transacções no mercado de câmbios diminuirá sob o efeito da desapareição das moedas nacionais da zona do euro, mas o mercado de câmbios é, e continuará a ser, dominado pelas transacções com dólares.

4.8. Apesar da convergência dos indicadores fundamentais, a zona do euro poderá não estar ao abrigo, temporariamente, das turbulências do mercado cambial internacional. As tensões que o sistema monetário europeu sofreu com as flutuações do dólar passarão para o euro, embora haja, sem dúvida, uma maior capacidade de resistência do Banco Central Europeu em relação ao sistema actual de concertação e de entreaajuda dos bancos centrais, sem que os efeitos perturbadores do sistema de câmbios flutuantes sejam, na realidade, totalmente eliminados⁽²⁾.

4.9. Será imprudente afastar a hipótese de uma evolução divergente da cotação do euro e das moedas dos países da União Europeia que se mantiverem fora da zona do euro. Não é preciso recorrer à noção de desvalorização competitiva para ilustrar este risco.

4.10. Uma hipótese que deve ser encarada, ainda que se verifique desde há vários anos uma crescente convergência e uma grande estabilidade nas cotações centrais, é a de uma pressão muito forte do mercado que as intervenções do Banco Central Europeu e dos bancos centrais associados não consigam dominar. O Instituto Monetário Europeu reconhece a existência deste risco, mas considera que é capaz de lhe fazer face através do mecanismo das taxas de juro e das intervenções no mercado cambial.

4.11. A ameaça à coesão da União Económica e Monetária não deve, contudo, ser subestimada. Esta não resistirá a uma forte disparidade de condições de concorrência, fruto de ajustamentos desordenados das taxas de câmbio. O Comité Económico e Social considera que é necessária uma análise adicional desta questão.

4.12. Estudo semelhante deverá ser feito sobre as implicações da zona do euro para as perspectivas de alargamento da União Europeia aos países de Leste. É, de facto, difícil imaginar a integração destes países na zona do euro nos prazos previstos para o alargamento.

⁽¹⁾ Ver anexo I do documento da Comissão.

⁽²⁾ O Parlamento Europeu, na sua Resolução de 13 de Janeiro de 1998 sobre o documento da Comissão objecto deste parecer, considera que «o euro corre o risco de sofrer uma instabilidade da sua taxa de câmbio no período que se segue à sua introdução (...) e que este período de instabilidade poderá durar um certo tempo já que a desapareição da volatilidade das taxas de câmbio intra-europeias será verosimilmente compensada por uma maior volatilidade da taxa de câmbio do euro».

4.12.1. Por sua vez, os benefícios de competitividade que aqueles países possam obter da fraqueza das suas moedas em relação ao euro deveriam ser objecto de análise adicional.

4.13. O Comité não pode deixar de se fazer porta-voz da opinião dos parceiros sociais, dos cidadãos e das empresas da União Europeia: é indispensável que as autoridades monetárias prevejam e tomem medidas concretas para que os cenários pessimistas referidos não se concretizem. Não é necessário, evidentemente, anunciar estas medidas de forma pormenorizada (os especuladores ficariam preparados para tomar as contra-medidas necessárias) bastará que o mercado saiba que elas existem e que serão eficazes no caso de, lamentavelmente, virem a ser necessárias.

4.14. Adoptar medidas eficazes que não acarretem restrições à liberdade de circulação de capitais nem à liberdade de prestação de serviços (financeiros) é certamente uma tarefa difícil. Também não parece possível impor restrições apenas aos mercados europeus, o que os colocaria em desvantagem relativamente aos mercados extra-europeus concorrentes. Além disso, as únicas medidas concretas que se podem tomar são continuar a aplicar na Europa políticas monetárias e orçamentais ortodoxas: a especulação, geralmente, só dispara quando detecta desequilíbrios, incoerências, contradições nas políticas monetárias e fiscais de determinados Estados. Assim, as medidas a adoptar deverão visar sobretudo a promoção de compromissos precisos de vigilância e de cooperação entre as autoridades de controlo dos Estados-Membros e os bancos centrais internacionais, a fim de aplicar as medidas necessárias.

4.15. Nesta linha, o Comité considera muito positivas as decisões do Conselho de fixar paridades irrevogáveis entre as moedas que participam no euro a partir de Maio de 1998 e verifica que, no final de 1997, as paridades não estavam muito afastadas das cotações centrais.

4.15.1. O anúncio das taxas é um factor de redução das incertezas. Facultará aos operadores do mercado e a todos os agentes económicos uma informação importante para o funcionamento económico da União.

4.15.2. Aquele anúncio definirá melhor o quadro para a condução das políticas monetária e cambial durante o período intercalar (de Maio a Dezembro de 1998).

5. Problema do impacto das políticas económicas nas taxas de câmbio do euro — secção C

5.1. Parece desejável que, dados os objectivos de saneamento orçamental e de pleno emprego, sejam aplicadas, na zona do euro, condições monetárias relativamente pouco restritivas sem pôr em perigo o objectivo de estabilidade dos preços.

5.2. A Comissão sublinha «Quanto às considerações de longo prazo, a taxa de câmbio do euro reflectirá o funcionamento da UEM. Em particular, o desafio de um reforço da concorrência deve ser enfrentado com a aplicação de políticas estruturais apropriadas. Uma maior flexibilidade do mercado de trabalho, bem como a reforma do sistema fiscal e da segurança social, baseada nos sistemas mais eficientes, ajudarão a economia europeia a adaptar-se aos desafios mundiais. Se estas reformas forem realizadas, a UEM contribuirá para um choque estrutural que terá, certamente, um efeito positivo no emprego.»⁽¹⁾.

5.2.1. O Comité Económico e Social faz votos por que estas medidas, cujas implicações são tão importantes, sejam objecto de uma análise complementar aprofundada⁽²⁾.

6. A secção D define o quadro em que a Europa se insere como parceira internacional

6.1. A União Económica e Monetária implica a definição de uma só taxa de câmbio e de uma única política monetária.

6.2. A questão da representação da Comunidade a nível internacional põe-se nomeadamente em relação ao Fundo Monetário Internacional. As conclusões do Conselho Europeu do Luxemburgo (Dezembro de 1997) são bastante vagas, sublinhando que «a Comissão será associada à representação externa na medida do necessário para lhe permitir exercer as funções que lhe atribuem as disposições do Tratado». É necessária uma clarificação adicional desta matéria.

7. Conclusões

7.1. O Comité Económico e Social pretende participar plenamente no debate sobre as condições e os efeitos da introdução de uma moeda única na União Económica.

7.2. As observações ou os cenários descritos neste projecto de parecer não têm, de modo algum, a pretensão de pôr em causa a adesão expressa pelo Comité ao princípio da União Monetária, mas contribuir para o aprofundamento da análise das condições práticas da sua realização.

⁽¹⁾ Ver ponto 22 do documento da Comissão. NT: Tradução provisória, por não se dispor da versão portuguesa do documento da Comissão.

⁽²⁾ Cf. as análises aprofundadas de Horst Siebert, presidente do Instituto de Economia Mundial de Kiel, um dos cinco «sábios» que assessoram o governo alemão, ou de Heiner Flassbeck, economista-chefe do Instituto DIW.

7.3. Os elementos de avaliação e reflexão contidos no documento de trabalho da Comissão sobre «Os aspectos externos da União Económica e Monetária», ao qual convém juntar, nomeadamente, a comunicação sobre «Os aspectos práticos da introdução do euro», constituem um contributo essencial para o debate sobre a União Económica e Monetária, sem, contudo, esgotar uma problemática com importantes repercussões na concretização harmoniosa de uma experiência sem precedente histórico.

7.4. Existe uma disparidade entre a profundidade dos estudos levados a cabo pela Comissão, o IME e os meios profissionais sobre as condições técnicas de realização da União Monetária e a análise, ainda insuficiente, das suas repercussões económicas e sociais.

7.5. Paradoxalmente, os estudos de maior extensão sobre esta matéria encontram-se em relatórios de instituições internacionais exteriores à União Europeia (FMI, Nações Unidas, BPI, OCDE, etc.) ou em estudos realizados por instituições de análise económica nacionais, cuja síntese está por fazer. É, pois, indispensável que a Comissão dê a conhecer o seu ponto de vista sobre este assunto.

7.6. A maioria destes relatórios ou estudos dão conta de preocupações com os efeitos da União Monetária na expansão económica e, por consequência, na melhoria do emprego na Europa.

7.7. A convergência das políticas económica, monetária e orçamental no sentido de maior rigor, o peso dos critérios de Maastricht e a adopção de um «pacto de estabilidade e crescimento» têm como finalidade encontrar uma via de crescimento, mas também geram preocupações.

7.8. O Comité Económico e Social entende que, neste momento, não está em condições de se pronunciar sobre se estes receios se justificam ou não. Considera apenas desejável que as análises da Comissão respondam a estas preocupações. Este ponto de vista, longe de pôr em causa a União Económica e Monetária, visa serenar as preocupações quanto à sua adaptação à retoma da expansão que é necessária para a redução do desemprego ou, a mais longo prazo, para o êxito da União Monetária.

7.9. O Comité pretende reforçar e completar a sua participação no debate fundamental sobre os esforços económicos da União Económica e Monetária, associando aos seus trabalhos a audição de economistas internacionalmente reconhecidos.

7.10. O Comité Económico e Social regista com interesse e satisfação a convergência das preocupações que exprime no seu parecer com as que o Parlamento Europeu apresenta na Resolução sobre o documento de trabalho da Comissão, adoptada em 13 de Janeiro de 1998.

Bruxelas, 26 de Março de 1998.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Tom JENKINS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de decisão do Conselho relativa a medidas de assistência financeira às PME inovadoras e criadoras de emprego — Iniciativa a favor do crescimento e do emprego»

(98/C 157/17)

Em 24 de Fevereiro de 1998, o Conselho decidiu, nos termos do nº 3 do artigo 130º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

A Secção de Indústria, Comércio, Artesanato e Serviços foi encarregue de preparar os correspondentes trabalhos. O Comité Económico e Social designou A. Pezzini relator-geral.

Na 353ª reunião plenária, sessão de 26 de Março de 1998, o Comité Económico e Social adoptou por unanimidade o parecer que se segue.

1. Introdução

1.1. Embora a maioria das medidas para estimular o emprego tenham de ser tomadas pelos Estados-Membros, em consequência das decisões do Conselho Europeu para o Emprego, realizado no Luxemburgo em Novembro de 1997, a Comissão Europeia foi encarregue de apresentar propostas para novos instrumentos financeiros para pequenas e médias empresas (PME) inovadoras e criadoras de emprego; tendo por base o artigo 130º (política industrial), este é um facto notável num domínio onde a Comunidade não tem sido particularmente activa.

1.2. O Comité Económico e Social acolhe favoravelmente esta evolução, que vai ao encontro das suas opiniões sobre a matéria expressas em diversos pareceres⁽¹⁾.

2. Síntese da proposta da Comissão

2.1. O Parlamento Europeu reservou recursos do orçamento comunitário para o apoio das PME na sua «Iniciativa a favor do crescimento e do emprego».

2.2. Exercendo o seu direito de iniciativa, a presente proposta da Comissão de uma decisão do Conselho estabelece um programa para a aplicação deste fundos de modo a complementar as acções existentes do Banco

Europeu do Investimento (BEI) e do Fundo Europeu de Investimento (FEI), bem como de outros instrumentos comunitários actuais. Deste modo, coloca especial ênfase nas necessidades financeiras das PME inovadoras⁽²⁾ e criadoras de emprego, incluindo empresas de orientação tecnológica, incapazes de angariar fundos de fontes convencionais devido ao nível de risco inerente aos seus negócios.

2.3. A proposta da Comissão abrange três acções distintas:

- melhorar o acesso às empresas de carácter inovador ao capital para a fase de lançamento proveniente dos fundos de capital de risco do sector privado mediante investimentos, administrados pelo FEI, em fundos de investimento especializado;
- fomento da criação de empresas comuns transnacionais por PME na UE mediante a concessão de assistência financeira durante as fases de planeamento e de arranque, bem como uma contribuição para os custos de activos fixos, para os quais existem actualmente escassas fontes de financiamento. Este projecto será administrado pela Comissão e por intermediários nacionais; e
- um mecanismo de garantia de empréstimo, também gerido pelo FEI, para PME com potencial de crescimento. Isto conduzirá à partilha dos riscos entre a Comissão e sistemas de garantia nacionais, sistemas de garantia mútuos e outras instituições adequadas, incluindo o BEI em casos em que os estatutos proibiriam qualquer outra participação devido ao nível de risco envolvido.

⁽¹⁾ Pareceres do CES sobre: O papel dos sistemas de garantia mútua (JO C 169 de 6.7.1992); Problemas financeiros sentidos pelas PME (JO C 388 de 31.12.1994); Melhoria do enquadramento fiscal das PME (JO C 397 de 31.12.1994); Terceiro programa plurianual a favor das PME na UE (JO C 295 de 7.10.1996); Segundo programa integrado a favor das PME e do sector artesanato (JO C 56 de 24.2.1997).

⁽²⁾ Definição de inovação dada no Livro Verde da Comissão sobre Inovação. «Em suma, inovação é: a renovação e o alargamento do âmbito dos produtos, dos serviços e dos mercados associados; o estabelecimento de novos métodos de produção, oferta e distribuição; a introdução de alterações na gestão, na organização do trabalho e nas condições de trabalho e habilitações dos trabalhadores.»

3. Observações na generalidade

3.1. De acordo com o objectivo da proposta da Comissão, o critério mais importante é a criação de postos de trabalho mediante o fomento e a ajuda às PME.

Trata-se de criar, sobretudo, postos de trabalho duradouros e qualificados.

Este deve ser também o critério principal para seleccionar as empresas beneficiárias das ajudas. Este objectivo deve continuar a ser prioritário.

Os projectos de avaliação devem ser suficientemente detalhados para se poder aprender para uma futura aplicação.

3.2. A Comissão salienta que a Europa dispõe de muito menos capital para a fase de arranque do que os EUA, mas que mesmo neste país apenas 2 % das empresas recebem realmente financiamento através desta fonte. Na Europa não só existem diferenças consideráveis ao nível do capital de risco disponível em cada Estado-Membro, como normalmente existe uma maior aversão ao risco e uma alta proporção dos fundos disponíveis é utilizada para financiar aquisições pelos próprios quadros e aquisições por quadros exteriores em empresas consolidadas de dimensão considerável. Não há dúvida que existe um vazio relativo ao financiamento e o Parlamento Europeu e a Comissão devem ser felicitados pelos esforços desenvolvidos no sentido da sua colmatção, não pelo número real de potenciais beneficiários, mas pelo seu potencial económico.

3.3. O programa deve funcionar com base em critérios comerciais, tendo especialmente em atenção o elevado nível de risco inerente a investimentos deste tipo. Em particular, o grau de inovação invocado para cada projecto tem de ser convenientemente avaliado por pessoas com conhecimentos na área de actividade respectiva e tem, pelo menos, de ser realizado algum estudo de mercado. Mesmo assim, admite-se que uma decisão final sobre se um projecto merece apoio basear-se-á quase de certeza largamente na percepção das capacidades de gestão das pessoas envolvidas no projecto.

3.4. Um dos objectivos principais do Fundo Europeu de Investimento era proporcionar garantias de empréstimo às PME. Até agora, o número de ajudas deste tipo tem sido decepcionante, talvez devido a uma atitude demasiado cautelosa da parte do Fundo Europeu de Investimento. Espera-se que esta nova iniciativa corrija a situação.

3.5. É essencial que as três iniciativas sejam amplamente publicitadas, para que cheguem ao conhecimento do maior número possível de pequenas empresas e de potenciais empresários. Isto exigirá não só a utilização de canais de informação existentes apoiados pela Comissão (BC-Net, Euro Info Centros, etc.), mas também uma

mobilização generalizada de intermediários e de organizações profissionais. O Comité sugere à Comissão Europeia que confie aos intermediários e às organizações profissionais a particular missão de identificar e de acompanhamento dos projectos.

3.6. É mister que os projectos sejam avaliados tendo plenamente em conta o princípio da igualdade de oportunidades.

4. Observações na especialidade

Artigo 3º — MTE (Mecanismo de Promoção da Tecnologia Europeia) «Apoio ao Arranque»

4.1. Um dos obstáculos principais enfrentados pelos fundos de capital de risco perante a possibilidade de realizar investimentos relativamente pequenos é o custo de levar a cabo um exame «devido» da empresa e prestação de consultoria e de apoio a longo prazo. Frequentemente, o nível destes custos torna pouco rentáveis os investimentos num grande número de projectos particularmente prometedores. Se a Comissão deseja que este programa tenha um grande impacto, deve considerar fazer uma contribuição antecipada para os custos de avaliação inicial de um fundo, reembolsável segundo o sucesso geral de uma determinada carteira de títulos realizados no âmbito deste programa. Admite-se que tal não é possível em termos imediatos por falta de recursos orçamentais, mas o Comité espera que a Comissão investigue as possibilidades futuras.

Além disso, deveria ser examinado um futuro papel de intermediários profissionais na assistência à avaliação de projectos.

Artigo 4º — Joint European Venture — JEV

4.2. O Comité congratula-se por esta iniciativa que sempre defendeu. Com efeito, a ausência de instrumentos financeiros ad hoc é um dos motivos, identificados pelo Comité, para a escassez de empresas comuns na União. No entanto, o Comité sugere à Comissão que se ocupe dos outros obstáculos (legais, fiscais, etc.) para garantir o êxito desta excelente iniciativa.

Artigo 5º — Mecanismo de garantia às PME

4.3. O Comité defendeu um mecanismo deste tipo em diversas ocasiões⁽¹⁾ e aprova totalmente este novo instrumento financeiro.

⁽¹⁾ O papel dos sistemas de garantia mútua (JO C 169 de 6.7.1992); As PME nas regiões fronteiriças (JO C 206 de 7.7.1997).

Artigo 6º — Relatórios e avaliação

4.4. Pode parecer excessivo um período de quatro anos para que a Comissão apresente uma avaliação aprofundada deste programa, apesar de ser precedida por relatórios anuais. No caso de investimentos de capital de risco pode ser demasiado curto, especialmente porque demorará algum tempo até que os investimentos se concretizem e estes podem ter uma vida de até dezasseis anos, com uma média de sete a dez anos. É preciso analisar mais concretamente quais seriam os períodos adequados para a apresentação de relatórios.

Anexo I — Ponto 5

4.5. Se se pretende que a Iniciativa para o crescimento e para o emprego seja um êxito a longo prazo, os proprietários de capital de risco terão de poder abandonar os seus investimentos, pois de outro modo o volume de fundos disponíveis tenderá a congelar. Isto ilustra a importância da actual análise da Comissão dos obstáculos ao crescimento de mercados de capitais adaptados às necessidades das PME e do modo como ultrapassá-los. No entanto, isto só apresentará uma parte da solução,

dado que apenas uma minoria das empresas estará algum dia cotada na bolsa.

Anexo II — Ponto 2

4.6. A qualidade dos intermediários financeiros envolvidos determinará significativamente o sucesso dos instrumentos financeiros propostos. Por forma a atrair o interesse da secção mais ampla da comunidade financeira, espera-se que sejam inseridos, pelo menos, anúncios curtos convocando manifestações de interesse no mecanismo «Joint European Venture» nos principais jornais financeiros/comerciais da UE.

5. Conclusões

Sem prejuízo das observações anteriores, o Comité aprova estas três iniciativas pois prometem dar uma contribuição real para o financiamento das PME nos domínios onde existem lacunas identificáveis. Espera-se que estes programas venham a ter um elevado perfil público, que tenham muito êxito e se tornem eventualmente permanentes. Deste modo, contribuirão grandemente para a criação de novos empregos de alta qualidade.

Bruxelas, 26 de Março de 1998.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Tom JENKINS

Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Livro Branco sobre os sectores e actividades excluídos da directiva relativa ao tempo de trabalho»

(98/C 157/18)

Em 17 de Julho de 1997, a Comissão decidiu, ao abrigo do artigo 198º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre o «Livro Branco sobre os sectores e actividades excluídos da directiva relativa ao tempo de trabalho».

A Secção de Assuntos Sociais, Família, Educação e Cultura, incumbida da preparação dos trabalhos do Comité sobre esta matéria, emitiu parecer em 12 de Março de 1998 (relator: J. Konz).

Na 353ª reunião plenária de 25 e 26 de Março de 1998 (sessão de 26 de Março), o Comité Económico e Social aprovou por 101 votos a favor, 6 votos contra e 7 abstenções o parecer que se segue.

1. Introdução

1.1. O presente Livro Branco tem por objectivo procurar os meios mais eficazes para garantir a protecção da saúde e da segurança, em função do tempo de trabalho, para os trabalhadores actualmente excluídos da directiva 93/104/CE do Conselho, relativa a determinados aspectos da organização do tempo de trabalho. À luz de análises e avaliações sectoriais e a pedido do Parlamento Europeu, a Comissão considera que existe um problema por resolver, isto é, que em todos os sectores e em todas as actividades excluídos há trabalhadores que não beneficiam de qualquer protecção contra uma duração excessiva do trabalho, nem da garantia de descanso suficiente. Além do mais, a ausência de medidas adequadas poderia levar a distorções da concorrência no mercado interno e entre diferentes modos de transporte. Podem considerar-se quatro abordagens gerais ao problema:

- 1) abordagem não-vinculativa;
- 2) abordagem puramente sectorial;
- 3) abordagem diferenciada;
- 4) abordagem puramente horizontal.

Sob reserva do exame dos comentários formulados sobre o presente Livro Branco, a Comissão propõe que se proceda com base na opção nº 3, isto é, que se adopte uma abordagem diferenciada. Esta opção consiste em estabelecer uma distinção entre as actividades susceptíveis de serem cobertas pela Directiva 93/104/CE do Conselho relativa ao tempo de trabalho e as que necessitam de medidas específicas.

Tratar-se-ia de:

- tornar as disposições da citada directiva integralmente extensivas a todos os trabalhadores «não-móveis». Proceder-se-ia a um ajustamento apropriado das derrogações existentes, atendendo à necessidade de continuidade de serviço e a outras contingências de funcionamento;

- tornar extensivas a todos os trabalhadores «móveis» ou com «outras actividades no mar» as disposições da citada directiva relativas:

- às quatro semanas de férias anuais remuneradas;
- aos exames de saúde para os trabalhadores nocturnos;
- à garantia de períodos de descanso adequados;
- aos períodos máximos anuais de trabalho;

- para cada sector ou actividade, adoptar ou modificar legislação específica em matéria de tempo de trabalho e de períodos de descanso dos trabalhadores «móveis» ou com «outras actividades no mar».

Relativamente às disposições sectoriais, a Comissão espera que seja possível os parceiros sociais chegarem a um acordo.

1.2. A Directiva 93/104/CE relativa a alguns aspectos da organização do tempo de trabalho foi adoptada pelo Conselho apenas em 23 de Novembro de 1993, enquanto que a proposta da Comissão ⁽¹⁾ era já de 20 de Setembro de 1990. O acordo no Conselho «Assuntos Sociais» apenas foi alcançado após muitas tergiversações políticas que chegaram até ao «opting out» condicional da Grã-Bretanha no que se refere à duração semanal do trabalho, à extensão generalizada a todos os quadros dirigentes das derrogações demasiado extensas constantes do artigo 17º e à exclusão do âmbito de aplicação de muitos sectores e actividades.

1.3. Por último, em 12 de Novembro de 1996 um acórdão do Tribunal de Justiça Europeu rejeitava um recurso da Grã-Bretanha contra o Conselho, afirmando que a Directiva 93/104/CE não ultrapassava o que era necessário para se alcançar o objectivo de protecção da saúde e da segurança dos trabalhadores. A Directiva 93/104/CE tem, por conseguinte, força de lei em todos os Estados-Membros e deveria ter sido transposta para o direito nacional até 23 de Novembro de 1996.

⁽¹⁾ COM(90) 317 final — SYN 295 — JO C 254 de 9.10.1990.

1.4. A referida directiva baseia-se no artigo 118º-A do Tratado que institui a Comunidade Europeia, nos termos do qual os Estados-Membros «empenham-se em promover a melhoria, nomeadamente das condições de trabalho, para protegerem a segurança e a saúde dos trabalhadores...». Nos considerandos 4 e 5, a directiva retoma, pois, os parágrafos-chave 7, 8 e 19 da «Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores»⁽¹⁾ e o princípio segundo o qual «a melhoria da segurança, da higiene e da saúde dos trabalhadores, durante o trabalho, constitui um objectivo que não pode ser subordinado a considerações de carácter puramente económico».

1.5. Para o bom funcionamento do mercado interno, é indispensável a introdução de normas mínimas em matéria de protecção da saúde e da segurança dos trabalhadores.

2. Observações gerais

2.1. Em 18 de Dezembro de 1990, o Comité Económico e Social (CES) adoptou, por larga maioria, um parecer⁽²⁾ sobre a referida proposta de directiva⁽³⁾ que, naquela altura, não continha as exclusões que agora estão na origem no Livro Branco em análise.

Então, o Comité aprovou as propostas da Comissão, embora pretendendo reforçá-las ao referir-se, por várias vezes, às normas da OIT (Organização Internacional do Trabalho — Genebra) sobre esta matéria. Não foi preconizada a exclusão de qualquer sector ou actividade, dado que a citada proposta de directiva apenas pretendia regulamentar aspectos limitados da organização do tempo de trabalho e as possibilidades de derrogação, embora sujeitas a algumas normas, encontravam-se já no próprio texto.

Nessa altura, o CES era de opinião que a citada proposta de directiva:

- não restringiria a flexibilidade do tempo de trabalho e dos horários de funcionamento das instalações;
- não reduziria o tempo de trabalho total;
- não alvejaria a harmonização do trabalho por turnos nem do trabalho nocturno em toda a Comunidade.

2.2. Três anos mais tarde, porém, o Conselho considerou que não era oportuno seguir a Comissão e o CES. Decidiu, por sua própria iniciativa, excluir muitos sectores e actividades do âmbito de aplicação da directiva, o que, para o mundo do trabalho, era tanto mais incompreensível quanto a proposta de directiva previa muitas disposições para uma aplicação flexível dos princípios que enunciava a situações específicas. Assim, era permitido derrogar todas as principais disposições, com excepção das férias remuneradas, num amplo leque de circunstâncias, nomeadamente «para as actividades caracterizadas por um afastamento entre o local de

trabalho e o local de residência do trabalhador ou por um afastamento entre diferentes locais de trabalho do trabalhador».

2.3. Quanto ao CES, tinha notado que a decisão do Conselho baseava estas exclusões na natureza específica de algumas actividades sem que a necessidade de protecção social dos trabalhadores em causa fosse contestada. O 16º considerando da directiva adoptada reflecte bem esse estado de alma e a vontade política de solucionar o problema de outra forma, nos seguintes termos:

«considerando que, dada a natureza específica do trabalho, pode ser necessário tomar medidas separadas no que respeita à organização do tempo de trabalho em determinados sectores ou actividades excluídos do âmbito de aplicação da presente directiva».

2.4. O CES tomou também conhecimento da declaração da Comissão, feita no próprio dia da adopção da directiva e nos seguintes termos:

«a Comissão reserva-se o direito de apresentar, num prazo conveniente, propostas apropriadas aos sectores e actividades excluídos, tendo em conta as particularidades de cada um desses sectores e de cada uma dessas actividades».

2.5. O CES seguiu depois, com interesse, as diferentes iniciativas da Comissão e do Parlamento Europeu. Este último, por exemplo, exprimiu-se da seguinte forma aquando do debate sobre o programa de acção 1995-2000, da Comissão, relativo à política comum de transportes:

«... considera necessário que sejam apresentadas propostas legislativas sobre o tempo de trabalho nos transportes, nomeadamente nos sectores onde os parceiros sociais não consigam chegar a acordo».

2.6. Com base neste estado de coisas, o CES partilha das constatações da Comissão no Livro Branco em análise:

- nenhuma razão objectiva justifica a exclusão total de qualquer sector;
- não existe nenhum motivo para tratar os trabalhadores «não-móveis» de forma diferente dos outros trabalhadores já abrangidos pela directiva;
- a fim de garantir uma protecção mínima da saúde e da segurança, os princípios-base da directiva devem ser aplicados a todos os trabalhadores;
- os trabalhadores devem ser protegidos de forma adequada contra os efeitos adversos causados por uma organização irregular do trabalho e pelo trabalho prestado durante a noite;
- os acordos entre os parceiros sociais constituem a melhor solução.

3. Observações sectoriais

3.1. Transportes

3.1.1. O CES está de acordo com a Comissão quando esta declara abertamente que, em 1993, muitos trabalha-

⁽¹⁾ Conselho Europeu de Estrasburgo, de 9.12.1989.

⁽²⁾ JO C 60 de 8.3.1991, p. 26.

⁽³⁾ JO C 254 de 9.10.1990.

dores, nomeadamente os «não-móveis» dos sectores dos transportes rodoviários e ferroviários, de navegação interna, marítimos e aéreos, foram excluídos sem qualquer razão objectiva e que esses mesmos trabalhadores devem ser integrados na Directiva 93/104/CE.

Efectivamente, trata-se de pessoal que exerce actividades equivalentes às de outras indústrias actualmente integradas na directiva. Este ponto é extremamente importante, pois esses trabalhadores constituem a grande maioria dos excluídos.

3.1.2. Neste contexto, o CES lamenta que o Livro Branco da Comissão, publicado quatro anos após a exclusão destes trabalhadores, não seja acompanhado de uma proposta de directiva ad hoc.

3.1.3. Relativamente aos trabalhadores «móveis» do sector dos transportes terrestres, o CES não pode deixar de constatar que a falta de uma directiva já condicionou mudanças importantes nos diversos modos de transporte e que o atraso em legislar, por diferentes razões, deteriorou consideravelmente uma situação muitas vezes conflituosa. Se uma tal directiva tivesse sido aprovada em tempo devido, esta evolução negativa poderia ter sido evitada ou, pelo menos, despoletada.

3.1.4. O CES está convicto de que, no sector dos transportes rodoviários, é necessário resolver rapidamente os problemas pendentes. Isto para evitar o aumento das distorções da concorrência neste modo de transporte e entre os diferentes modos de transporte e a rápida degradação das condições de trabalho dos condutores assalariados rodoviários por conta de outrém, que são cerca de 1,2 milhões no transporte de passageiros e 2,1 milhões no de mercadorias.

É grande o risco desta situação malsã vir a ser a causa de importantes conflitos sociais e de um «dumping» social inaceitável no transporte rodoviário de mercadorias, sector vital para a economia europeia.

A Comunidade Europeia deve, pois, proteger-se contra a concorrência desleal decorrente do «dumping» social praticado pelas empresas de transporte rodoviário de países terceiros com um baixo nível social.

É necessário ainda assinalar, neste contexto, que a directiva 93/104/CE já se aplica automaticamente ao transporte rodoviário por conta própria (essencialmente produtos químicos, petrolíferos e agro-alimentares, construção e comércio por grosso e a retalho). Neste sector, trabalham entre 3 e 3,5 milhões de motoristas remunerados.

O CES chama a atenção para a existência de uma regulamentação comunitária — também aplicável aos trabalhadores independentes —, o Regulamento (CEE) nº 3820/85, que estabelece os tempos máximos de viagem e de descanso sem, no entanto, regulamentar o tempo de trabalho na sua globalidade.

3.1.5. O CES congratula-se com o facto de, no sector dos transportes ferroviários, os parceiros sociais terem chegado a um acordo, em 18 de Novembro de 1996, no âmbito do «Comité Paritário dos Caminhos-de-Ferro».

Esse acordo podia perfeitamente servir de modelo aos outros sectores e à Comissão para as necessárias propostas de directiva do Conselho.

3.1.6. O CES congratula-se ainda mais com o acordo a que também chegaram os parceiros sociais do sector de transportes marítimos, no âmbito do respectivo «Comité Paritário», o qual deverá ser finalizado proximamente.

Juntamente com a Comissão, o CES espera que os Estados-Membros ratifiquem, a breve trecho, a Convenção OIT nº 180 (1996) sobre os horários de trabalho dos transportes marítimos, adoptada pela Organização Internacional do Trabalho em Genebra, em Outubro de 1996.

De acordo com uma declaração recente do Conselho «Transportes», existe uma plataforma política para uma rápida ratificação, o que constitui uma condição prévia para os parceiros sociais neste sector aberto à concorrência mundial.

3.1.7. Mas o CES manifesta o seu desagrado por não ter sido ainda alcançado um acordo entre os parceiros sociais dos transportes fluviais e lacustres no âmbito do «Comité Paritário da Navegação Interna», devido ao facto de alguns empregadores argumentarem não terem mandato para o concluir.

3.1.8. O CES aguarda com impaciência a conclusão de um acordo nos transportes aéreos, sector em que falta apenas estabelecer a «Flying Time Limitation» por um grupo de trabalho eventual.

3.2. Pesca marítima

3.2.1. O CES reconhece de bom grado que, no domínio da pesca marítima, as condições e a natureza do trabalho efectuado são muito específicas e heterogéneas, nomeadamente devido ao tipo e aos métodos de pesca, ao tamanho dos navios e ao elevado número de trabalhadores independentes. No entanto, o CES sublinha que o facto de não se ter tratado a tempo o problema do horário de trabalho neste sector em fase de mudança pode ter implicações graves ao nível da aplicação dos programas comunitários de pesca marítima, cuja importância todos conhecem.

3.2.2. O CES é, pois, de opinião que aquele sector, cujo número de mortes e acidentes durante o trabalho é o mais importante de todas as indústrias, deve ser coberto, mais ainda do que os outros sectores, por um

regime de protecção adequado em matéria de saúde e de segurança dos trabalhadores, visto estar bem estabelecido o nexo entre cansaço e acidente. Este princípio não pode ser posto em causa nem por práticas antigas cujo interesse merece ser analisado, nem por razões económicas, conforme o refere claramente o acórdão do Tribunal Europeu de Justiça ⁽¹⁾.

3.2.3. Por isso, o CES incentiva os parceiros sociais a regressarem à mesa das negociações para alcançarem um acordo no âmbito do respectivo «Comité Paritário».

Se não for possível alcançar esse acordo, as partes envolvidas deverão apresentar as suas propostas à Comissão para que esta, com base nos princípios gerais consignados na Directiva 93/104/CE, possa propor ao Conselho um texto que reflecta uma visão industrial do sector.

3.3. Outras actividades no mar

3.3.1. Examinado o Livro Branco, o CES expressa a sua preocupação por não ver nenhuma proposta que exprima os interesses recíprocos dos parceiros sociais implicados neste sector. Tal situação é devida, segundo parece, ao facto de uma das partes se recusar a tornar públicas as suas aspirações. O CES recomenda que a Comissão crie um «grupo paritário eventual», cuja missão será definir o que deverá ser a legislação sobre o tempo de trabalho neste domínio.

3.3.2. Segundo o CES, esse «grupo paritário eventual» deverá basear-se, especialmente, nas legislações, nas convenções colectivas e nos acordos existentes na grande maioria dos países onde existem actividades «offshore».

Dado que este tipo de actividade pode conhecer novos desenvolvimentos no futuro, é da maior importância, no entender do CES, que o sector disponha de legislação apropriada.

3.4. Médicos em formação

3.4.1. O CES declara com veemência que não existe qualquer motivo válido para excluir os médicos em formação inicial ou de especialização, visto a) não serem trabalhadores «móveis» e b) exercerem as mesmas práticas que os seus colegas assalariados «não em formação», que são, por definição, abrangidos pelo âmbito de aplicação da Directiva 93/104/CE do Conselho.

A este propósito, o CES lamenta que o Livro Branco da Comissão não seja acompanhado de uma proposta de directiva ad hoc.

3.4.2. O CES assinala que as grandes diferenças existentes neste sector muito especial (inclusive no mesmo país) põem em perigo, a curto e a médio prazo, não apenas a saúde física e psíquica do pessoal considerado mas também, em consequência de períodos excessivos de trabalho ou de um descanso insuficiente, a qualidade dos tratamentos dispensados a toda a comunidade pelos quais esse mesmo pessoal é responsável.

3.4.3. Se a Comissão considera que o problema do «serviço de vela» (ver ponto 66 do Livro Branco) dos médicos em formação deve ser regulado ao nível nacional, o CES, por seu turno, considera ser seu dever recordar à Comissão que os períodos específicos de prevenção (serviços de vela e de emergência), naturalmente muito diferentes, devem ser limitados dentro do respeito pelos princípios gerais, nomeadamente os relativos aos períodos de descanso consecutivos plasmados na Directiva 93/104/CE do Conselho.

Importa tomar desde já disposições preventivas nos hospitais incriminados para evitar a deterioração da qualidade dos cuidados de saúde prestados aos doentes.

4. Conclusões

4.1. O CES apoia a adopção, pela Comissão, de uma abordagem pragmática que garanta, ao nível comunitário, a protecção da saúde e da segurança, no que diz respeito ao tempo de trabalho, dos trabalhadores dos sectores e actividades actualmente excluídos da Directiva 93/104/CE do Conselho relativa a alguns aspectos da organização do tempo de trabalho.

4.2. O CES também é favorável à Opção nº 3, que preconiza uma abordagem diferenciada em três pontos:

- 1) tornar as disposições da Directiva 93/104/CE integralmente extensivas a todos os trabalhadores «não-móveis»;
- 2) tornar extensivas a todos os trabalhadores «móveis» (incluindo os pescadores marítimos) ou com «outras actividades no mar» as disposições da directiva relativas:
 - às 4 semanas de férias anuais remuneradas;
 - aos exames de saúde dos trabalhadores nocturnos;
 - à garantia de um período de descanso adequado;
 - aos períodos máximos anuais de trabalho;
- 3) para cada sector ou actividade, adoptar legislação específica em matéria de tempo de trabalho e de períodos de descanso dos trabalhadores «móveis» e, mutatis mutandis, dos trabalhadores da «pesca marítima» ou com «outras actividades no mar».

⁽¹⁾ Acórdão de 12.11.1996 sobre o recurso interposto pela Grã-Bretanha contra o Conselho.

4.3. Tal como a Comissão, o CES continua a esperar que, nos sectores dos transportes e da pesca marítima, os parceiros sociais cheguem a acordo. Para tanto, o CES exorta a Comissão a persistir na sua diligência de responsabilizar os parceiros sociais, precisando que as novas regulamentações a aplicar:

- terão o carácter vinculativo de uma directiva;
- serão aplicadas a todos os trabalhadores abrangidos;
- não constituirão uma justificação válida para fazer regredir as actuais condições de trabalho (ver nº 3 do artigo 18º da Directiva 93/104/CE);
- retomarão as disposições da Directiva 93/104/CE relativas às derrogações possíveis e necessárias;
- respeitarão o princípio da subsidiariedade, pelo que as citadas derrogações poderão ser negociadas, à luz desse mesmo princípio, nas instâncias e pelas vias utilizadas anteriormente pelos diferentes Estados-Membros;
- entrarão em vigor simultaneamente, a fim de evitar uma concorrência intermodal ruínosa resultante da aplicação de normas diferentes em matéria de protecção da saúde e da segurança dos trabalhadores;

— realçarão as vantagens de que a população em geral beneficiará, já que, como é sabido, a fadiga resultante de horários de trabalho excessivos constitui um risco real e directo para o bem-estar e a segurança de outrém.

4.4. Os acordos alcançados pelos parceiros sociais, no âmbito dos respectivos «comités paritários», sobre a aplicação aos seus sectores dos pontos enumerados na alínea 2) do ponto 4.2, devem obviamente ser integrados na legislação sectorial prevista na alínea 3) do mesmo ponto.

4.5. O CES preconiza, por último, um prazo razoavelmente curto para a conclusão das negociações entre os parceiros sociais. Tendo em conta os resultados das citadas negociações, caberá então à Comissão apresentar sem demora ao Conselho propostas concretas que garantam uma protecção eficaz, em função do tempo de trabalho, da saúde e da segurança dos trabalhadores dos sectores e actividades excluídos, preservando uma flexibilidade suficiente que dê às empresas uma margem de manobra adequada.

O CES faz questão de insistir nas suas prerrogativas em matéria de consulta sobre este tema.

Bruxelas, 26 de Março de 1998.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Tom JENKINS
