

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 Julho de 1992	
92/C 287/01	Parecer sobre a proposta de decisão do Conselho relativa à aprovação de determinadas alterações ao acordo respeitante à cooperação na luta contra a poluição do Mar do Norte por hidrocarbonetos e outras substâncias perigosas, assinado em Bona em 13 de Setembro de 1983	1
92/C 287/02	Parecer sobre a proposta de directiva do Conselho relativa à aproximação das legislações dos Estados-membros respeitantes aos ascensores	2
92/C 287/03	Parecer sobre «Europa 2000 — perspectivas de desenvolvimento do território comunitário»	5
92/C 287/04	Parecer sobre:	
	— a proposta de regulamento (CEE) do Conselho relativo a uma declaração de interesse europeu para facilitar a realização de redes transeuropeias no domínio dos transportes	
	— a proposta de regulamento (CEE) do Conselho relativo a uma declaração de interesse europeu para facilitar a realização de redes transeuropeias no domínio do transporte de electricidade e de gás natural	
	— a proposta de regulamento (CEE) do Conselho relativo a uma declaração de interesse europeu para facilitar a realização de redes transeuropeias no domínio das telecomunicações	12

<u>Número de informação</u>	Índice (<i>Continuação</i>)	Página
92/C 287/05	Parecer sobre a proposta de regulamento (CEE) do Conselho relativo à deslocação dos controlos para as fronteiras externas da Comunidade no domínio dos transportes rodoviários e por via navegável	14
92/C 287/06	Parecer sobre a proposta de regulamento (CEE) do Conselho que altera pela segunda vez o Regulamento (CEE) n.º 4028/86 relativo a acções comunitárias para o melhoramento e a adaptação das estruturas do sector da pesca e da aquicultura	15
92/C 287/07	Parecer sobre a proposta de directiva do Conselho que prevê alterações à Sétima Directiva do Conselho, de 21 de Dezembro de 1990, relativa aos auxílios à construção naval	16
92/C 287/08	Parecer sobre « A adopção »	18
92/C 287/09	Parecer sobre a proposta de resolução do Conselho relativa a um programa comunitário de política e de acção relacionado com o ambiente e de desenvolvimento sustentável	27
92/C 287/10	Parecer sobre a proposta de directiva do Conselho relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-membros respeitantes à etiquetagem dos materiais utilizados nos componentes principais do calçado para venda ao consumidor final	36
92/C 287/11	Parecer sobre a proposta de decisão do Conselho respeitante à aprovação do protocolo adicional à convenção relativa à Comissão internacional para a protecção do Elba	38
92/C 287/12	Parecer sobre o primeiro relatório sobre a aplicação da carta comunitária dos direitos sociais fundamentais dos trabalhadores	39
92/C 287/13	Parecer sobre a « Evolução social na Comunidade em 1991 »	48
92/C 287/14	Parecer sobre a proposta de directiva do Conselho relativa à harmonização da duração da protecção dos direitos de autor e de certos direitos conexos . . .	53

II

(Actos preparatórios)

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL

Parecer sobre a proposta de decisão do Conselho relativa à aprovação de determinadas alterações ao acordo respeitante à cooperação na luta contra a poluição do Mar do Norte por hidrocarbonetos e outras substâncias perigosas, assinado em Bona em 13 de Setembro de 1983

(92/C 287/01)

Em 5 de Maio de 1992, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 130ºS do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

A Secção do Ambiente, da Saúde Pública e do Consumo, incumbida de preparar os trabalhos sobre esta matéria, emitiu parecer em 2 de Junho de 1992, sendo relator Gafo Fernández.

Na 298ª reunião plenária (sessão de 1 de Julho de 1992), o Comité Económico e Social adoptou, por unanimidade, o parecer que se segue.

1. O Comité Económico e Social apoia a iniciativa da Comissão de actualizar e melhorar os aspectos técnicos e preventivos do Acordo celebrado em 1983 e aprovado em 1984.
2. Os oito anos que decorreram desde a assinatura do Acordo inicial revelaram a necessidade de completar as acções de tipo correctivo com outras destinadas a melhorar os sistemas de informação e prevenção. A nova filosofia é coerente com os objectivos comunitários em matéria ambiental definidos no artigo 130ºR do Tratado CEE.
3. O Comité aprova o alargamento desta filosofia preventiva tanto aos objectivos do Acordo como aos seus aspectos práticos, como é o caso de uma maior cooperação entre as partes contratantes e a troca regular de informações de ordem técnica e sobre vigilância.
4. Sem embargo de serem os Estados-membros, enquanto partes contratantes, os signatários do Acordo, o Comité chama a atenção para a necessidade de associar as indústrias petrolíferas e de transporte marítimo à execução do mesmo. Deve referir-se que existem já mecanismos de cooperação entre os Estados-membros em matéria de prevenção e correcção das descargas de hidrocarbonetos e outras substâncias perigosas, bem como em relação à cobertura financeira do custo dessas acções e da responsabilidade civil que delas emerge. Não obstante, é preciso implicar de forma crescente essas indústrias intensificando as acções de prevenção e de troca de informações e de dados técnicos.
5. O Comité apoia a delimitação das acções de vigilância nas zonas de responsabilidade exclusiva de uma parte contratante, assim como a celebração de acordos entre as várias partes contratantes de forma a permitir a sua realização.
6. O Comité acolhe favoravelmente a alteração da zona de demarcação de Skagerrak que permite rectificar um erro contido no Acordo inicial.

7. Enfim, o Comité Económico e Social pretende chamar a atenção para a necessidade de acelerar e reforçar a aplicação destes Acordos. Com efeito, a ratificação

pelas partes contratantes das alterações em apreço, que foram aprovadas em Setembro de 1989, demorou três anos.

Feito em Bruxelas, em 1 de Julho de 1992.

*O Presidente
do Comité Económico e Social*

Michael GEUENICH

Parecer sobre a proposta de directiva do Conselho relativa à aproximação das legislações dos Estados-membros respeitantes aos ascensores ⁽¹⁾

(92/C 287/02)

Em 4 de Março de 1992, o Conselho decidiu, ao abrigo do artigo 100ºA do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

A Secção da Indústria, do Comércio, do Artesanato e dos Serviços, incumbida de preparar os trabalhos do Comité nesta matéria, emitiu parecer em 10 de Junho de 1992. Foi relator Gordon Pearson.

Na 298ª reunião plenária (sessão de 1 de Julho de 1992), o Comité Económico e Social adoptou, por unanimidade, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. O Comité acolhe com particular agrado as propostas que se destinam a substituir a Directiva 84/529/CEE ⁽²⁾ — objecto de duas alterações —, já que tem vindo a insistir, desde 27 de Fevereiro de 1976, na necessidade de uma directiva que preveja uma harmonização total.

1.2. O Comité verifica ainda, com satisfação, que a nova directiva se baseia na «nova abordagem», o que permitirá eliminar as disparidades existentes entre requisitos comunitários e nacionais. Estes requisitos serão, com efeito, de aplicação obrigatória e não voluntária, como até aqui.

1.3. Como o título indica, a nova proposta abrange todos os tipos de ascensores a que as pessoas têm acesso, apenas se aplicando, todavia, aos novos ascensores instalados em edifícios duráveis.

1.4. O Comité regista a garantia dada pela Comissão de que a revogação da Directiva 84/529/CEE não diminuirá os níveis de segurança. Vê, todavia, vantagem numa norma CEN harmonizada, que serviria de base e de ponto de referência aos fabricantes dos Estados-membros. Essa norma incluiria requisitos mínimos de segurança pormenorizados para protecção dos utilizadores.

2. Observações na generalidade

2.1. O Comité congratula-se com a proposta de directiva, que define normas claras e aperfeiçoadas aplicáveis aos novos ascensores.

2.2. O Comité entende que a Comissão deverá rever e tornar mais exigentes os requisitos de segurança a aplicar aos ascensores existentes, estabelecendo uma norma comum harmonizada. Essa revisão deverá passar pela análise dos registos de acidentes.

⁽¹⁾ JO nº C 62 de 11. 3. 1992, p. 4.

⁽²⁾ JO nº L 300 de 19. 11. 1984.

2.3. Existem diversas directivas interdependentes: «máquinas», «dispositivos de elevação», «ascensores» e alguns aspectos da directiva relativa aos produtos de construção. A Comissão e o Conselho deverão rodear-se de todas as precauções para que os requisitos previstos nessas directivas não sejam contraditórios, procurando nivelá-los tanto quanto possível.

2.4. Na Directiva 84/529/CEE (nº 2 do artigo 2º) chama-se a atenção para a protecção contra incêndios na construção de imóveis com elevador. A directiva em apreço deverá insistir na importância deste elemento, tendo particularmente em vista o desenvolvimento da instalação de ascensores anti-incêndio em prédios muito altos.

2.5. Artigo 7º, nºs 1, 2 e 3, referem-se aos ascensores e aos componentes de segurança ostentando a marca CE que não satisfazem as normas de segurança exigidas e cuja utilização foi proibida. O Estado-membro responsável pela proibição notificara a Comissão, que, por seu turno, informará os restantes Estados-membros. O Comité considera que a Comissão deveria ficar adstrita a publicar a proibição no Jornal Oficial das Comunidades Europeias e nos casos em que não houvesse recurso para o comité mencionado na Directiva 83/189/CEE ⁽¹⁾, sem prejuízo da prestação de quaisquer outras informações ao público em geral. O Tribunal de Justiça poderá ser a última instância de arbitragem, devendo a sua decisão ser tornada pública.

3. Observações na especialidade

3.1.1. Artigo 1º, nº 1

- a) Este artigo deveria indicar claramente que as disposições nele contidas se aplicam aos novos ascensores;
- b) As diversas versões linguísticas desta definição afiguram-se susceptíveis de causar confusão. Deverá ficar claro que a definição se refere aos ascensores que constituem um componente permanente de um imóvel destinado a ser utilizado pelo público em geral e, como tal, sujeitos aos requisitos de segurança previstos na presente directiva.

3.1.2. Artigo 1º, nº 2

- a) Importa indicar claramente que este artigo abrange os imóveis para habitação;
- b) A definição de ascensor deveria ser alargada para incluir os ascensores «exclusivamente para mercadorias», cuja cabina, acessível aos carregadores, é accionada electricamente;

- c) O Comité verifica que o documento da Comissão se refere a um ângulo de inclinação máxima autorizado em relação à vertical de 15º. Recentemente, alguns fabricantes fizeram referência a uma inclinação em relação à horizontal, pelo que a Comissão deveria solicitar parecer sobre a matéria, passando a aplicar-se uma inclinação máxima autorizada em relação à vertical de 75º. Esta alteração visa facilitar a moderna concepção de ascensores destinados a lugares públicos, que proporcionará, designadamente, maiores facilidades aos deficientes.

3.1.3. Artigo 1º, nº 3

O Comité infere que a directiva abrangerá os ascensores destinados aos imóveis para habitação, os ascensores para deficientes e os ascensores «exclusivamente para mercadorias». Todavia, entre os exemplos mais comuns de ascensores não abrangidos pelas disposições da directiva contam-se as plataformas de elevação sem cabina, as escadas rolantes, os elevadores de esqui e os funiculares.

3.1.4. Artigo 4º, nº 1

Pode haver confusão entre responsabilidade contratual e responsabilidade do instalador e do fabricante de um ascensor. Este artigo deveria prever a correlação das duas partes.

3.2. Artigo 6º, nº 2

- a) O Comité concorda com o intento deste artigo. Para torná-lo mais claro sugere, todavia, que se substitua a referência directa à directiva relativa às máquinas por «o Comité permanente instituído pela directiva relativa às máquinas, de acordo com o procedimento seguinte, ...»;
- b) O transporte de pessoas é importante do ponto de vista da saúde e da segurança, pelo que o Comité Económico e Social reafirma que seria altamente desejável a representação dos parceiros sociais em comités como o previsto na Directiva 83/189/CEE.

3.3.1. Artigo 8º

O Comité regista a intenção da Comissão de rever a numeração dos diversos pontos deste artigo, com benefício para o texto.

3.3.2. Artigo 8º, nº 2, alínea a)

Aeditar no final da primeira frase «..., o fabricante deverá:», de forma a tornar mais claro o texto subsequente.

3.4. Anexo I

3.4.1. O anexo ao presente parecer contém algumas observações de natureza técnica relativas a este anexo, relevantes do ponto de vista da aplicação prática das normas de segurança ao funcionamento dos ascensores. Todavia, nos pontos 7.1 e 7.2 deste anexo, as disposições relativas às línguas a utilizar são porventura inadequadas. Importa preceituar, no ponto 7.2, que o fabricante deverá fornecer instruções redigidas na língua do instalador e, também, na língua do país onde o aparelho é instalado.

⁽¹⁾ JO nº L 109 de 26. 4. 1983.

3.4.2. Os fabricantes de ascensores manifestam preocupação pelo facto de não se encontrar ainda resolvida a questão do movimento incontrolado da cabina dos

elevadores (queda ou ascensão livres). Apesar dos custos envolvidos, importa que o Conselho regule este domínio.

Feito em Bruxelas, em 1 de Julho de 1992.

*O Presidente
do Comité Económico e Social*

Michael GEUENICH

ANEXO

ao parecer do Comité Económico e Social

O Comité considera necessária a reformulação das seguintes especificações técnicas contidas nos anexos I e IV:

Anexo I

- | | | |
|--------|------------------|---|
| 1.1. | 1.3. | O título deveria ser « meios de suporte ». |
| 1.2. | 1.3. | Alterar o último parágrafo de forma a marcar um certo grau de diferenciação entre ascensores suspensos por cabos, por correntes e por outros meios. |
| 2. | | |
| 2.1. | 1.4. | O título deveria ser « controlo das solicitações e do excesso de velocidade ». |
| 2.2.1. | 1.4.1. | Substituir « movimento » por « arranque ». |
| 2.2.2. | 1.4.2. | Substituir « detector » por « limitador ». Este ponto poderia ser fundido com o ponto 3.2 do presente anexo. |
| 2.2.3. | 1.5.1.
1.5.2. | Substituir « instalação motora » por « maquinismo ». |
| 3. | | |
| 3.1. | 2.2. | Reformular a redacção deste ponto da seguinte forma: « Deverão existir meios para evitar o esmagamento de uma pessoa que se encontre no poço do elevador ou no tejadilho da cabina. » |
| 3.2. | 2.3. | Aditar no final do primeiro período « ... consultado o responsável pelo projecto do imóvel ». |
| 3.3. | 3.2. | Tendo em conta os elevados custos que envolve, a inclusão deste requisito na directiva deverá ser ponderada pelo Conselho, não obstante se reconhecer o seu contributo para o reforço da protecção do consumidor. |
| 3.4. | 3.3. | O primeiro período deve passar a ter a seguinte redacção:

« A instalação deverá ser equipada com dispositivos destinados a limitar a energia cinética caso a cabina ultrapasse a posição-limite normal. » |
| 3.5. | 3.4. | Deve passar a ter a seguinte redacção:

« Os ascensores devem ser concebidos e construídos de forma a não poderem iniciar o funcionamento normal se o(s) dispositivo(s) previsto(s) no ponto 3.2 não estiver(em) em condição de funcionamento. » |
| 4. | | |
| 4.1. | 4.1. | Deverá passar a ter a seguinte redacção:

« As portas de patamar e das cabinas accionadas automaticamente deverão ser equipadas com um dispositivo que evite o risco de esmagamento quando se fecham.

Caso as portas de patamar estejam acopladas às portas das cabinas, o dispositivo protector poderá ser comum. » |

- | | | |
|------|------------|---|
| 4.2. | 4.2. | Alterar para :

« Os contrapesos devem ser instalados de forma a minimizar o risco de colisão com a cabina ou de queda sobre esta. » |
| 4.3. | 4.4. | Deve passar a ter a seguinte redacção :

« As cabinas devem ser equipadas com um dispositivo de pedido de socorro que permita a comunicação com um local habitado permanentemente. » |
| 4.4. | 4.6. | (A alteração proposta não se aplica à versão em língua portuguesa.) |
| 5. | | |
| 5.1. | 7.1. | O primeiro parágrafo deverá passar a ter a seguinte redacção, que o tornará mais claro :

« Os componentes de segurança indicados no anexo IV devem ser acompanhados de um manual de instruções redigido pelo fabricante na língua do país onde o aparelho é instalado e na língua do instalador do ascensor ou numa outra língua comunitária por ele aceite. » |
| 5.2. | 7.2. | O primeiro período deverá passar a ter a seguinte redacção :

« Cada ascensor deve ser acompanhado de instruções redigidas pelo fabricante na língua do país onde o aparelho é instalado. » |
| 6. | | |
| 6.1. | Anexo IV—5 | Esta cláusula é desnecessária, uma vez que o exame «CE» de tipo dos cabos, correntes e seus acessórios de fixação está já protegido por outros meios indicados na directiva. |
| 6.2. | Anexo IV—6 | Neste contexto, o exame «CE» de tipo dos flexíveis não é necessário, dado que estes componentes estão já protegidos por outros meios indicados na directiva. |

Parecer sobre « Europa 2000 — perspectivas de desenvolvimento do território comunitário »

(92/C 287/03)

Em 21 de Novembro de 1991, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 198º do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre « Europa 2000 — perspectivas de desenvolvimento do território comunitário ».

A Secção do Desenvolvimento Regional, do Ordenamento do Território e do Urbanismo, encarregada de preparar os trabalhos sobre esta matéria, emitiu parecer em 19 de Maio de 1992, sendo relator E. Müller.

Na 298ª reunião plenária, sessão de 2 de Julho de 1992, o Comité Económico e Social adoptou, por maioria, com uma abstenção, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. O Comité apoia, em princípio, as intenções da Comissão expressas no documento em apreço. O documento realça inequivocamente as relações recíprocas de causa e efeito que existem entre a política de ordenamento do território e os domínios tratados no documento da Comissão, isto é, os domínios e as políticas sectoriais em que a acção e a responsabilidade da Comunidade são já uma realidade (demografia e migrações, transportes, informação e telecomunicações, energia, ambiente, desenvolvimento regional, zonas urbanas, zonas rurais, regiões costeiras e ilhas, regiões fronteiriças).

1.2. O CES já se pronunciou sobre estes domínios em parecer de 25 de Setembro de 1991 ⁽¹⁾, no qual tece considerações complementares, precisamente, dentro do contexto mais alargado do ordenamento do território, e sublinha a necessidade, cada vez mais premente, de se conceber, a todos os níveis, uma política suficientemente coordenada, tendo em conta as condições e as situações particulares das regiões e dos Estados. O Comité gostaria, além disso, de insistir na necessidade

⁽¹⁾ JO nº C 339 de 31. 12. 1991, p. 91.

de se conseguir uma maior coesão económica e social tal como prevista nos Tratados.

1.3. A análise que a Comissão efectuou sobre as consequências do mercado interno para o ordenamento do território e das questões daí decorrentes em matéria de implantação geográfica, de desenvolvimento demográfico e de mobilidade da mão-de-obra, de expansão do transporte intracomunitário, do alargamento das redes de energia comunitárias e da evolução das tecnologias de informação e das telecomunicações omite um factor fulcral e condicionante de toda a política comunitária de ordenamento do território, isto é, a crescente escassez de espaço.

1.3.1. Tal constatação leva, necessariamente, a que o CES chame a atenção para o risco cada vez maior de surgirem problemas devido às exigências de uma utilização mais adequada do território. A Comunidade não deverá ignorar a evolução originada, nomeadamente, por determinadas circunstâncias territoriais e que pode conduzir, por exemplo, às seguintes reflexões:

- nas regiões centrais da Comunidade, qualquer nova concentração da actividade económica depara com barreiras, pois que, praticamente, já não há um metro quadrado de terreno por utilizar. Só poderão ser realizados novos projectos de dimensão europeia com repercussões para o território se se proceder a uma reconversão do espaço já utilizado ou se se prosseguir com a recuperação e a utilização de antigas zonas industriais,
- a atracção e a qualidade de vida dos centros só poderão ser mantidas e alargadas se se conciliarem necessidades diversificadas (áreas industriais, novas vias de comunicação, novas zonas residenciais a preços acessíveis, zonas de recreio), o que, dada a escassez de terreno, será cada vez mais difícil, tal como, aliás, pôde ser verificado, em Junho de 1991, durante a audição realizada em Estugarda,
- as regiões periféricas, para cujo desenvolvimento deverá contribuir, nomeadamente, a criação de redes transeuropeias, dispõem, por um lado, de mais reservas de terrenos, que permitem, por exemplo, a instalação de indústrias, mas, por outro, também não se trata de zonas desaproveitadas, porque ou são utilizadas pela agricultura ou constituem uma reserva importante de recursos naturais (florestas, zonas de paisagem protegida, recursos hídricos, etc.).

1.3.2. Com base nestas considerações, o Comité tem por indispensável que as regiões envolvidas em projectos europeus com repercussões para o território possam proceder a uma análise, por região, dos custos e benefícios desse impacto, dando, nomeadamente, atenção aos efeitos sobre o ambiente. As redes transeuropeias, por exemplo, nos sectores dos transportes, da energia e das telecomunicações, ou outros projectos de dimensão europeia não deverão, por conseguinte, ser puramente impostos às regiões em causa.

1.3.3. Na análise global da possível evolução, não se deveria, portanto, hesitar em revelar, para além dos

factos positivos já profusamente avaliados, o possível impacto negativo da integração europeia, nem em agir no sentido da redução dele. Os estudos a fazer em matéria de ordenamento do território deveriam contribuir para isso.

1.4. Este processo conduz, sem dúvida, ao problema da elaboração de um quadro de referência comunitário, no qual as autoridades locais, regionais e nacionais que se ocupam do ordenamento do território se poderão apoiar. Surge, em seguida, o problema das possibilidades concretas de uma coordenação eficaz.

1.5. Levanta-se, por isso, de uma forma praticamente incontornável, a questão de saber se, de que modo e até que ponto a Comunidade e as suas instituições deverão assumir responsabilidades e ter competência para conceber, coordenar e velar pela execução de acções e de programas em matéria de ordenamento do território ligados, pela força das circunstâncias, às diversas políticas da Comunidade Europeia. O Comité retoma, neste contexto, o princípio que tratou pormenorizadamente no primeiro parecer sobre a «Europa 2000»: «A Comunidade deveria limitar-se a fixar as condições de enquadramento, isto é, os objectivos e o financiamento, e os Estados e as regiões partiriam desse enquadramento para actuarem de acordo com as respectivas necessidades e meios.» ⁽¹⁾

1.6. O CES está consciente de que, na actual fase da análise, se torna difícil responder a estas questões fundamentais que, no entanto, devem ser colocadas. É por esta razão que o Comité retoma, em diversos pontos do presente parecer, a opinião já expressa no seu primeiro parecer, de 25 de Setembro de 1991 ⁽²⁾, de que a Comissão deverá incluir no processo de consulta os problemas mais objectivos de uma política comunitária de ordenamento do território, do carácter obrigatório do quadro de referência, da aplicação do princípio da subsidiariedade e da atribuição de competências não só às regiões e aos Estados-membros, mas também à Comunidade. O desafio é de tal ordem que é necessário encontrar uma resposta para estas questões tão fundamentais.

1.7. Para se poder proceder a uma consulta alargada a todos os interessados a nível regional, nacional e europeu sobre os objectivos de uma política comunitária de ordenamento do território é necessário que as questões principais sejam formuladas de uma forma mais clara e que, para o efeito, sejam fornecidos os dados necessários.

1.8. O documento parece, por isso, não ser suficiente para dar um contributo construtivo no sentido de um maior desenvolvimento da responsabilidade comunitária quanto ao futuro das regiões da Europa. Neste contexto, o Comité considera essenciais os seguintes aspectos:

⁽¹⁾ Ver nota p. 5, ponto 2.7.

⁽²⁾ Ver nota p. 5.

1.9. Do ponto de vista do Comité, torna-se indispensável que, no estabelecimento dos objectivos de um ordenamento europeu do território, se defina o seu relacionamento com os objectivos, instrumentos e possibilidades de financiamento dos Fundos estruturais existentes e, nomeadamente, do futuro Fundo de coesão.

1.10. O documento omite a questão, essencial para o desenvolvimento do espaço comunitário e das eventuais competências dos órgãos europeus, de saber em que medida e por que níveis as responsabilidades em matéria de política de ordenamento do território deverão ser repartidas e quais as possibilidades e os instrumentos de concretização das exigências comunitárias a prever.

1.10.1. Ainda não foram indicados com clareza os objectivos precisos, o conteúdo e a obrigatoriedade que se pretende de um futuro quadro de referência europeu. Até agora ainda não foi esclarecido até que ponto e em que condições os objectivos e o conteúdo do quadro de referência devem ser vinculativos para as políticas estruturais da Comunidade e para as medidas complementares tomadas pelos Estados e pelas regiões.

1.10.2. No entanto, sem uma concepção clara da hierarquização das competências comunitárias, nacionais e regionais neste domínio, dificilmente se conseguirá o acordo dos Estados-membros quanto ao alargamento das competências da Comunidade. O Comité considera, por isso, necessário que os objectivos e o âmbito das competências comunitárias em matéria de política de ordenamento do território sejam, desde o início, objecto de um debate alargado. Caso contrário, existe o perigo de se cair em erro na concepção de um quadro de referência para uma política europeia de ordenamento do território puramente informativo.

1.11. O documento remete para futuros debates a definição dos objectivos concretos de desenvolvimento, não propondo, por conseguinte, quaisquer princípios para a política comunitária de desenvolvimento do território, o que, no entanto, ainda não é suficiente se se pretender contribuir, construtiva e concretamente, para o desenvolvimento da responsabilidade comunitária quanto ao futuro das regiões da Europa.

1.11.1. Por outro lado, o documento refere, em relação a sectores específicos (por exemplo, energia e transportes) objectivos relativamente concretos sem, no entanto, esclarecer quais os mecanismos de coordenação entre os vários domínios e entre os diferentes níveis (Comunidade, Estado-membro, região) a utilizar para um estabelecimento de prioridades. Deverão ser, também, consideradas as repercussões da política económica global sobre as estruturas do território.

1.11.2. Este défice poderá reflectir-se negativamente na aceitabilidade e no estabelecimento de prioridades a nível comunitário, se, por exemplo, a Comunidade fixar como objectivo, através de uma decisão política a nível central ou de incentivos financeiros (Fundos estruturais, Fundo de coesão), a modernização de redes transeuropeias de transporte ou de distribuição de energia sem, previamente, considerar as respectivas consequências para o território, pois, nesse caso, tanto os responsáveis regionais e locais pelas decisões como a população

poderiam ver-se, de antemão, numa situação na qual já não lhes seria possível desenvolver as suas perspectivas de desenvolvimento do território de uma forma independente.

1.12. O Comité considera, sobretudo, necessário desenvolver concepções que assegurem uma participação adequada dos representantes dos meios económicos e sociais nos diferentes níveis da elaboração de uma política europeia de desenvolvimento do território. Tal é importante na medida em que os problemas crescentes de ordenamento do território só se aproximarão de uma solução se o debate se realizar numa base o mais alargada possível.

1.12.1. Neste contexto, o Comité recorda a audição dos organismos nacionais e dos meios económicos e sociais que realizou em 1991, em Estugarda, em que se tornou evidente que:

- é absolutamente necessária a participação da globalidade dos meios económicos e sociais, e
- a Comunidade deverá ainda desenvolver esforços consideráveis a fim de sensibilizar os meios económicos e sociais das regiões para as perspectivas de desenvolvimento europeu e dar-lhes a possibilidade de promoverem o intercâmbio de experiências, sobretudo nas zonas fronteiriças da Comunidade.

1.13. Em particular, impõe-se que sejam ainda apresentadas novas propostas sobre o modo como a Comunidade poderá promover e facilitar a concepção e a realização de programas transfronteiriços em certos contextos institucionais específicos de modo que se possam desenvolver melhor as actividades regionais e inter-regionais pretendidas.

1.14. Deverão ser desenvolvidas, prioritariamente, concepções concretas quanto ao modo de evitar o reforço, nas fronteiras externas da Comunidade — nomeadamente com os países vizinhos que faziam parte do antigo bloco de Leste —, de disparidades económicas, sociais e em matéria de infra-estruturas, que possam desencadear movimentos migratórios de dimensão incalculável e pôr em causa a continuação do desenvolvimento pacífico de toda a Europa.

1.15. O desenvolvimento de uma política europeia de ordenamento do território não deverá ser considerado como um processo puramente técnico. A supressão das fronteiras internas da Comunidade, as modificações profundas ocorridas na Europa Central e de Leste e a evolução na Bacia do Mediterrâneo, bem como a criação do Espaço económico europeu afectam, do ponto de vista político, económico, social e cultural, os cidadãos do nosso continente. Há que reanimar as relações históricas entre regiões que estiveram ou estão separadas por fronteiras nacionais e sarar as feridas provocadas por antigos conflitos. Neste sentido, uma política europeia de ordenamento do território, que, nomeadamente, abra perspectivas transfronteiriças, poderá desempenhar um papel importante no aprofundamento de uma Europa dos cidadãos.

1.16. O Comité gostaria de salientar que a apreciação precedente apenas deverá ser vista como uma crítica ao procedimento da Comissão até agora, na medida em que ela não esteja preparada para submeter à discussão as questões de princípio devidamente fundamentadas pelo CES, nem para apresentar já as suas ideias. As apreciações constantes dos capítulos 2, 3 e 4 infra deverão ser consideradas como sugestões e propostas do Comité no sentido de facilitar este processo.

2. Observações na generalidade sobre a evolução de uma política comunitária de ordenamento do território

2.1. *Clarificação das competências no respeito pelo princípio da subsidiariedade*

2.1.1. O Comité considera indispensável que a Comissão elabore e submeta à discussão, o mais rapidamente possível, um primeiro projecto de concepção global da futura configuração das competências institucionais, a nível europeu, nacional e regional em matéria de decisões relativas à política de desenvolvimento do território.

2.1.2. Um tal projecto deverá fundamentar, de uma forma conclusiva, as tarefas que, no interesse da Comunidade, deverão ser transferidas para o nível europeu e definir claramente as actividades de planeamento e de execução a atribuir a entidades a nível nacional e regional.

2.1.3. A Comissão e o Conselho, ao formularem este projecto, deverão ter em conta a nova abordagem da subsidiariedade. Este projecto deverá, especificamente, restringir as propostas de transferência de responsabilidade para a Comunidade Europeia às tarefas que não possam ser convenientemente desempenhadas pelas autoridades nacionais e regionais.

2.1.4. Contam-se entre tais tarefas, por exemplo:

- a definição e o estabelecimento dos princípios da política de desenvolvimento do território a nível europeu a ter em conta em todas as zonas da Comunidade,
- a identificação dos centros que influenciam de maneira significativa a estrutura de todo o território da Comunidade e dos sistemas de comunicação de importância europeia que os ligam entre si.

2.2. *Articulação entre as políticas de ordenamento do território a nível regional, nacional e europeu*

2.2.1. O Comité espera que a evolução da política comunitária de ordenamento do território traga propostas concretas sobre:

- o modo como as concepções que já existem formalmente nos Estados-membros e nas suas regiões em matéria de desenvolvimento territorial deverão ser incluídas num projecto comunitário de desenvolvimento do território,
- os instrumentos e os meios com os quais deverão, a nível das regiões e dos Estados-membros, ser favorecidas as consequências positivas e atenuados os efeitos secundários indesejáveis das previsíveis modificações da estrutura territorial europeia,
- como e até que ponto poderão vir a ser necessários programas e medidas complementares a nível comunitário.

2.2.2. Constitui importante e indispensável pressuposto da elaboração adequada de um projecto-quadro relevante para a evolução da política prática o estudo comparativo dos sistemas nacionais de planeamento e de desenvolvimento do território, que evidenciam grandes diferenças de Estado-membro para Estado-membro. Uma apresentação sinóptica deste tipo permitiria a todos os Governos entender melhor as dificuldades inerentes à evolução de uma política comunitária de ordenamento do território e avaliar as restrições a serem tidas em conta por uma política europeia de desenvolvimento do território que se atenha, do ponto de vista europeu, aos aspectos essenciais e que respeite as estruturas nacionais e regionais.

2.2.3. No entanto, a necessidade de uma tal apresentação decorre, também, de considerações de política geral. Com o « Comité das regiões » previsto no Tratado sobre a União Política aumentará nitidamente o interesse pela acção recíproca das competências europeias, nacionais, regionais e locais. Existe na Comunidade um défice de informação sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade a nível dos Estados-membros e, consequentemente, sobre as competências de que dispõem as autoridades regionais e locais.

2.2.4. Seria extraordinariamente útil um intercâmbio de ideias e de experiências sobre o grau de autonomia regional e local nos Estados-membros e sobre as suas repercussões nos diferentes domínios políticos, pelo que se deveria iniciá-lo o mais rapidamente possível.

2.3. *Estabelecimento das « regiões europeias » e institucionalização de uma cooperação horizontal eficaz*

2.3.1. A tentativa ensaiada no documento em apreço, predominantemente especulativa, de dividir, « grosso modo », o território da Comunidade em oito « grandes regiões » pouco contribui para organizar o território de uma forma coerente, tanto no plano analítico, como do ponto de vista da política estrutural.

2.3.2. O Comité aguarda que a Comissão, baseando-se nos dados que se espera obter dos vários estudos actualmente em curso e tendo em conta todos os outros aspectos pertinentes, apresente um mapa de ordenamento do território comunitário, onde figurem « regiões europeias » suficientemente comparáveis e coerentes entre si. As informações recolhidas para a identificação dessas « regiões » deverão servir de base às futuras análises e decisões políticas da Comunidade, particularmente no que respeita aos Fundos estruturais. Além disso, essas regiões deveriam poder, se necessário, reagrupar, para efeitos de análise, unidades nacionais e infranacionais mais pequenas, sem que fosse posta em causa a independência política de que dispõem a nível nacional. A realidade actual permite esperar que, em alguns casos, os agrupamentos se possam também fazer, adequadamente, para além das fronteiras nacionais existentes, no intuito de compreender e de avaliar o relacionamento de zonas comparáveis e interdependentes.

2.3.3. Não se poderá pensar numa concepção de desenvolvimento territorial empenhada na melhoria da eficácia das políticas estruturais comunitárias sem a inclusão sistemática das cidades e zonas de concen-

tração urbana. O Comité parte do princípio de que a Comissão se deverá apoiar numa cooperação estreita com as instituições competentes dos Estados-membros e limitar-se a apresentar as exigências em matéria de desenvolvimento territorial às quais se deverá reconhecer importância para toda a Comunidade. Um projecto geral deste tipo deveria, simultaneamente, esclarecer quais as disposições complementares a adoptar pelos Governos nacionais e regionais para os respectivos territórios.

2.3.4. O Comité reitera insistentemente a sua sugestão de que, no futuro, atendendo às perspectivas de desenvolvimento que, na realidade, se podem conceber nos diferentes tipos de regiões rurais, se diferencie o conceito tradicional de «zona rural», que abrange tipos de zonas completamente diferentes quanto às situações de partida e às potencialidades de desenvolvimento (por exemplo, zonas rurais densamente povoadas próximas de centros urbanos, zonas rurais de fraca densidade populacional dotadas de potencialidades de desenvolvimento no sector do turismo, zonas rurais situadas longe de aglomerações e já desenvolvidas industrialmente, regiões florestais europeias, etc.). Tal constituiria um importante contributo para a elaboração de uma política de estruturas agrícolas em função das especificidades regionais.

2.3.5. No estabelecimento das «regiões europeias» dever-se-á ter em conta, também, as interdependências transfronteiriças e intra-comunitárias em matéria de política do ambiente e definir, a nível inter-regional, as correspondentes restrições ou prioridades de promoção.

2.3.6. O Comité espera que a Comissão apresente ideias sobre o modo como, no futuro, em relação a zonas limítrofes — por exemplo, entre a Alemanha e a França, o vale do alto Reno ou, ainda, a região do Waddensee entre a Alemanha e os Países Baixos — se poderão adoptar disposições transfronteiriças de regulamentação da utilização dos recursos naturais. É de esperar que, mesmo neste domínio, ocorram melhorias consideráveis resultantes de regulamentações-quadro comunitárias.

2.4. *Harmonização dos objectivos em matéria de ordenamento do território e dos instrumentos de política estrutural*

2.4.1. O Comité propõe à Comissão que indique claramente quais as medidas concretas a serem tomadas a fim de aumentar a eficácia dos programas estruturais comunitários, tendo em vista a consecução dos objectivos de desenvolvimento territorial. Nesta perspectiva, deverá especificar-se que esses objectivos devem constituir um ponto de referência para a formulação dos quadros comunitários de apoio ou dos programas operacionais.

2.4.2. O Comité apoia a perspectiva de, no futuro, se transferir mais para os Governos nacionais e regionais a realização dos QCA (quadros comunitários de apoio), uma vez acordados a nível europeu, reforçando a parceria com as regiões e com os parceiros sociais. Isso exigirá uma avaliação regular dos resultados obtidos pela utilização dos Fundos estruturais.

2.4.3. O aumento, já apoiado pelo Comité, dos meios financeiros destinados a melhorar as estruturas nas

regiões e nas cidades prioritárias da Comunidade só se poderá concretizar com base em análises e em avaliações realistas das condições de partida e das perspectivas de desenvolvimento das regiões da Europa, dado que as zonas económica e financeiramente mais fortes têm um interesse legítimo e compreensível em que sejam beneficiadas com essas transferências financeiras apenas as medidas que sejam de interesse comum.

2.4.4. O Comité espera que a Comissão — com a participação dos Governos nacionais e regionais interessados — determine, de um modo comparável para todas as «regiões europeias», as necessidades relativas e sectoriais que deverão ser tomadas em consideração na altura do estabelecimento das prioridades de promoção através dos recursos comunitários. A este propósito, deve-se também justificar, sobretudo após as decisões de Maastricht de criar um Fundo de coesão, qual a relação entre as despesas destinadas a melhorar as condições de vida e de desenvolvimento das regiões até agora desfavorecidas e as medidas que visem a promoção geral da capacidade de produção e de desenvolvimento económico.

2.4.5. A par do aumento dos recursos financeiros, assume importância capital a necessidade de um projecto comunitário de desenvolvimento dos recursos humanos das regiões. Num projecto desse tipo deverá ser também clarificado o modo como as disparidades regionais existentes poderão ser suprimidas através de programas comunitários ou de disposições-quadro.

2.4.6. O Comité salienta expressamente que a harmonização das políticas estruturais da Comunidade, tendo em conta objectivos comunitários de desenvolvimento do território, deve abranger igualmente a política dos transportes e das infra-estruturas de transporte, pelo que a coordenação vertical se reveste de especial significado. Um alargamento das actividades comunitárias no sentido de uma promoção sistemática do desenvolvimento das infra-estruturas de transporte só se justificará se os investimentos necessários às promoções comunitárias puderem ser avaliados em função da respectiva prioridade, tendo como base um projecto comunitário de desenvolvimento do território.

2.5. *Estabelecimento de uma integração gradual*

2.5.1. O Comité reitera a sugestão de que se conceba, a fim de prosseguir o desenvolvimento de uma política comunitária de ordenamento do território, um tratamento gradual em que a elaboração de um quadro de referência informativo constitua uma primeira e importante fase que sirva de base às fases posteriores, tendo em vista uma melhor coordenação, ao nível territorial, das políticas comunitárias e da utilização dos Fundos estruturais. Esse procedimento gradual teria a vantagem de permitir que as fases posteriores se concretizassem com base nas experiências efectuadas até então.

2.6. *Cooperação com os países vizinhos da Comunidade*

2.6.1. Muito embora ainda ninguém possa prever com exactidão a futura configuração da Europa, é, no entanto, perfeitamente evidente que as alterações profundas ocorridas desde 1989 nos países situados a Leste da Comunidade terão consequências fundamen-

tais para o território. Convirá, igualmente, ter em consideração as diligências feitas em prol da adesão à Comunidade Europeia de vários Estados da Associação Europeia de Comércio Livre (AECL). Neste sentido, o Comité formula o desejo de que a Comissão, na continuação da elaboração do documento, procure estabelecer a cooperação com os Governos dos Estados vizinhos da Comunidade e inclua no projecto global os respectivos resultados.

2.6.2. Neste contexto, deverá ser dada a necessária atenção a cada uma das questões que se ponham as futuras regiões em relação com a sua nova situação no espaço europeu. O Comité sugere que a Comissão, no prosseguimento da elaboração do documento presente, numa primeira fase, pelo menos, para as regiões transfronteiriças de indubitável importância europeia — por exemplo, a zona Francoforte/Oder-Slubice — projectos-quadro de desenvolvimento, que deverão ser elaborados com a participação das diferentes zonas e orientados para o aumento da respectiva capacidade operacional de cooperação.

3. Observações relativas às «consequências em termos de política a aplicar»

3.1. *Tratamento pela Comissão e pelo Conselho de Ministros*

3.1.1. As «consequências em termos de política a aplicar» já constavam das deliberações da terceira reunião informal dos ministros responsáveis pela política regional e ordenamento do território, realizada em Haia, em 18 e 19 de Novembro de 1991. O Comité entende, no entanto, que estas conclusões de ordem tão geral não bastam. Para além disso, dever-se-ia promover, nos próximos dois anos, um debate intenso a todos os níveis (nacional, regional e europeu) e com a participação dos meios económicos e sociais. O Comité apresenta as suas observações e recomendações na perspectiva de um tal debate (ponto 4).

3.2. *Elaboração do quadro de referência informativo*

3.2.1. O Comité perflha a análise da Comissão de que a continuação do desenvolvimento de uma política comunitária de ordenamento do território depende grandemente do modo como se conseguirem disponibilizar as informações necessárias, (que devem ser suficientemente comparáveis), a nível da Comunidade e, se possível, no exterior do território comunitário.

3.2.2. O Comité reitera a opinião já apresentada no seu primeiro parecer «Europa 2000»⁽¹⁾ de que é necessário, para além da melhoria na difusão das informações, recorrer a um observatório que goze de uma certa autonomia em relação às autoridades públicas nacionais e comunitárias, que se apoie numa rede de instituições e de organismos de investigação de todos os Estados-membros, que possa contribuir, de um modo eficaz e num contexto europeu, para a definição dos objectivos relativos a cada zona do território, que contribua para o desenvolvimento de metodologias homogêneas de análise e de avaliação, que proceda a análises sobre as situações regionais e as perspectivas de desen-

volvimento, que incentive os contactos com os meios económicos e sociais dos Estados e das regiões e cujo trabalho possa estar à disposição da Comissão, do Parlamento Europeu, do Comité, bem como dos governos nacionais e regionais.

3.3. O Comité interroga-se até que ponto o «Comité para o desenvolvimento do território», proposto pela Comissão, poderá facilitar as fases posteriores da elaboração da política europeia de ordenamento do território. Neste contexto, deve-se realçar que a identificação de possíveis conflitos entre interesses regionais em matéria de desenvolvimento, bem como a procura de soluções e de compromissos representam uma tarefa política que deverá ficar reservada aos Parlamentos e aos órgãos consultivos, tais como o Comité Económico e Social, que representa os meios socioeconómicos, e, futuramente, o «Comité das regiões», constituído por representantes das colectividades regionais e locais⁽²⁾.

3.4. Os domínios específicos de intervenção comunitária referidos no capítulo «consequências em termos de política a aplicar» constituem, também, segundo a apreciação do Comité, tarefas importantes e prioritárias da Comunidade. Não se poderá deixar de salientar expressamente a importância quer da concessão de subsídios comunitários para o desenvolvimento das zonas fronteiriças, quer da cooperação entre regiões e entre municípios.

4. Recomendações

4.1. *Revisão do documento sob o título «Perspectivas de desenvolvimento do território europeu»*

4.1.1. Sem prejuízo das observações e das sugestões apresentadas nos capítulos 2 e 3 supra, o Comité apela à Comissão para que, em concertação com todos os governos, instituições e parceiros sociais interessados, proceda à revisão regular do documento sob o título «Perspectivas do desenvolvimento do território europeu», a fim de se poder realizar gradualmente uma melhor coordenação das políticas pertinentes para o desenvolvimento do território.

4.2. *Transição para a elaboração de um «quadro de referência de orientação política»*

4.2.1. Renovando a recomendação já formulada no parecer de 25 de Setembro de 1991⁽³⁾, o Comité insta com a Comissão para que complete, posteriormente, o quadro de referência informativo, que deve ser elaborado de modo a constituir uma contribuição determinante para a melhoria da coordenação a todos os níveis e nos diversos sectores comunitários de acção relacionados com o ordenamento do território, bem como para a melhoria da utilização dos instrumentos estruturais da Comunidade e dos Estados-membros.

(1) Ver nota p. 5, ponto 4.6.

(1) Tratado da União Europeia, artigo 198º A.

(2) Ver nota de pé-de-página, p. 5.

4.2.2. É neste sentido que se deverá entender e aplicar a noção de «quadro de referência de orientação política»; é também neste sentido que o Comité sublinha a necessidade de, num quadro de referência deste tipo, se estudar, igualmente, a interacção de decisões políticas adoptadas no âmbito de outros domínios políticos (mercado interno, transportes, energia) e da política de ordenamento do território.

4.3. *Clarificação das competências institucionais quanto a actividades em matéria de política de desenvolvimento do território*

4.3.1. O Comité recomenda à Comissão que dê indicações ou faça propostas claras sobre em que instâncias e por qual processo se dará, no futuro, resposta às actividades de coordenação decorrentes da actualização sistemática do quadro de referência territorial.

4.3.2. O Comité considera mais correcto que, em vez de se adiar para uma data indeterminada a realização de um debate deste tipo, por mais difícil que ele seja, ele se processe imediatamente, pois que dessa discussão deverá resultar o estabelecimento do âmbito e do conteúdo de um quadro de referência não só «informativo» mas também de «orientação política».

4.4. *Criação de uma base de dados regionais satisfatória*

4.4.1. O Comité apoia a Comissão na intenção e nos esforços que tem vindo a desenvolver no sentido de, se possível, em colaboração com as competentes insti-

tuições dos Estados-membros e dos restantes países da Europa, concretizar a uniformização, a nível comunitário, de uma base de dados regionais mínima, que constituiria a base para uma melhoria da coordenação das políticas de desenvolvimento entre, por um lado, os Estados-membros e a Comunidade e, por outro, os diferentes âmbitos de competência no interior da Comissão. É precisamente por a opinião pública não dar, muitas vezes, a devida importância à existência de estatísticas com diferenciação regional, fidedignas e comparáveis, que a Comissão deveria assumir essa responsabilidade resolutamente e com uma concepção de longo prazo.

4.4.2. A utilização deste banco de dados deverá facilitar a cooperação a nível das regiões e dos Estados, bem como entre eles. É necessário, no entanto, evitar a todo o custo que tal utilização provoque demora ou entraves.

4.5. *A política europeia de ordenamento do território e a Europa dos cidadãos*

4.5.1. O Comité considera indispensável que o projecto «Europa 2000» seja submetido a discussão o mais rapidamente possível de forma que permita aos meios económicos e sociais, aos habitantes das regiões e à opinião pública em geral debaterem os objectivos a perseguir a nível comunitário e avancarem com propostas e sugestões. Deste modo, os representantes democraticamente eleitos aos diferentes níveis poderão dar um contributo, relacionado com a sua esfera de competência, para o desenvolvimento do espaço europeu.

Feito em Bruxelas, em 2 de Julho de 1992.

*O Presidente
do Comité Económico e Social*

Michael GEUENICH

Parecer sobre:

- a proposta de regulamento (CEE) do Conselho relativo a uma declaração de interesse europeu para facilitar a realização de redes transeuropeias no domínio dos transportes
- a proposta de regulamento (CEE) do Conselho relativo a uma declaração de interesse europeu para facilitar a realização de redes transeuropeias no domínio do transporte de electricidade e de gás natural
- a proposta de regulamento (CEE) do Conselho relativo a uma declaração de interesse europeu para facilitar a realização de redes transeuropeias no domínio das telecomunicações ⁽¹⁾

(92/C 287/04)

Em 11 de Março de 1992, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 75º do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre as propostas supramencionadas.

A Secção dos Transportes e Comunicações, incumbida da preparação dos trabalhos do Comité nesta matéria, emitiu parecer em 17 de Junho de 1992. Foi relator Paulo Andrade.

Na 298ª reunião plenária, sessão de 1 de Julho de 1992, o Comité Económico e Social adoptou, por unanimidade, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. A proposta de regulamento que nos é apresentada pela Comissão surge no seguimento da comunicação da Comissão «A caminho das redes transeuropeias» [Doc. COM(90) 585].

1.2. O objectivo deste regulamento é o de dar corpo à declaração de utilidade europeia enunciada no âmbito da comunicação acima referida.

1.3. Antes de apresentar o regulamento propriamente dito a Comissão desenvolve as razões que estiveram por trás do aparecimento da declaração de interesse europeu.

1.4. Começa por salientar a necessidade e a importância das redes transeuropeias para a concretização dos objectivos subjacentes à existência de um mercado interno consolidado.

1.5. O Comité Económico e Social já deu o seu parecer sobre as redes em 30 de Outubro de 1991 ⁽²⁾ através de um subcomité criado expressamente para esse fim. A importância e a urgência das redes foram na ocasião devidamente sublinhadas, devendo a Comissão ter em atenção o que na ocasião foi defendido pelo Comité.

1.6. O problema do financiamento das redes é o segundo tema tratado dando-se particular relevo ao papel do financiamento privado.

1.7. Factores como os da rendibilidade do investimento, controlo de riscos, eventuais dificuldades buro-

cráticas criadas pelo poder público, independência de gestão e condições de concorrência não discriminatórias foram considerados os mais importantes numa consulta feita pela Comissão junto de investidores privados.

1.8. A declaração de interesse europeu surge em particular para dar resposta à necessidade de existência de um apoio político inequívoco aos projectos estando sempre a sua concessão naturalmente subordinada ao disposto no título XII do Tratado da União Europeia.

1.9. A atribuição de uma declaração de interesse europeu a um determinado projecto não cria quer à Comissão, quer aos Estados-membros qualquer obrigação de contribuir financeiramente para ele. No entanto, a Comissão entende que as garantias que estão subjacentes à concessão da declaração de interesse europeu irão originar uma situação favorável na obtenção de verbas eventualmente necessárias.

2. Observações na generalidade

2.1. Uma fórmula de certo modo idêntica à que nos é agora apresentada já tinha sido avançada pela Comissão no seguimento do «Programa de acção infra-estruturas de transporte» [Doc. COM(88) 340].

2.1.1. No Regulamento (CEE) nº 3359/90 do Conselho de 20 de Novembro de 1990 fala-se concretamente numa declaração de utilidade europeia a qual tinha já nessa ocasião como principal objectivo «orientar os capitais privados para o financiamento de grandes projectos de interesse europeu».

2.1.2. As principais diferenças existentes entre as condições de acesso das duas declarações são:

⁽¹⁾ JO nº C 71 de 20. 3. 1992, p. 9.

⁽²⁾ JO nº C 14 de 20. 1. 1992.

2.1.2.1. A declaração de interesse europeu abre a possibilidade do projecto poder ao mesmo tempo incluir território comunitário e um ou vários países terceiros. A declaração de utilidade europeia era a esse respeito omissa.

2.1.2.2. Surge com a declaração de interesse europeu uma preocupação muito particular com a rendibilidade dos investimentos privados.

2.1.2.3. A declaração de interesse europeu limita-se a afirmar de uma forma vaga que o projecto «deve produzir efeitos económicos directos na Comunidade», não particularizando nenhuma área ou sector de actividade.

2.2. O Comité considera como perfeitamente legítimo o interesse do Conselho em permitir a eventual passagem das redes transeuropeias por países terceiros. O simples facto de se prever o alargamento do número de países da Comunidade Europeia é razão mais do que suficiente para justificar esta posição.

2.3. O Comité considera que a Comissão deverá ter em conta eventuais implicações que determinado projecto possa vir a ter sobre os Estados-membros.

2.4. Ainda que reconhecendo que passou relativamente pouco tempo desde que surgiu a declaração de utilidade europeia, cerca de dois anos, não deixa de se dever salientar que ela nunca foi até hoje concedida pela Comissão. Será necessário efectuar uma definição mais clara das linhas directrizes a fim de que os projectos interessados possam obter a declaração de interesse europeu.

2.5. A proposta de regulamento do Conselho surge propositadamente depois do aparecimento do Pacote Delors II.

2.5.1. O Comité interroga-se sobre se a posição de esquiwa do Conselho em relação a eventuais apoios financeiros dos projectos não estará também na origem do facto mencionado no ponto 2.4.

2.5.2. O Comité considera que o Conselho deveria ter uma posição mais positiva face a esta matéria através da possibilidade de uma maior ligação entre a declaração de interesse europeu e os apoios financeiros comunitários.

2.6. O Comité considera que não se encontra suficientemente definido no projecto de regulamento qual

o peso da posição dos Estados-membros na decisão que a Comissão toma ao conceder uma declaração de interesse europeu, nomeadamente nos casos em que surja uma oposição clara de um ou mais Estados-membros a um projecto que não passe pelo seu território.

2.7. Para que a declaração de interesse europeu seja concedida o Conselho requer das entidades interessadas uma grande quantidade de informações algumas delas de carácter extremamente reservado.

2.7.1. O Comité alerta para a necessidade de criação de condições que garantam aos investidores privados confiança na rigorosa confidencialidade que casos como este requerem.

3. Análise na especialidade do regulamento

3.1. No artigo 5º é abordado o problema dos prazos concedidos à Comissão para se pronunciar sobre os projectos.

3.1.1. O Comité entende que a Comissão deveria conceder a declaração de interesse europeu num prazo de três meses em vez dos seis propostos, devido à urgência que todos sentimos na concretização das redes transeuropeias.

3.1.2. Em circunstâncias muito específicas, devidamente justificadas, esse prazo poderia ser de seis meses; à Comissão nunca poderá ser dada a possibilidade de dar a sua resposta sem qualquer tipo de limitação temporal.

3.2. No artigo 8º do regulamento dos transportes e no artigo 7º dos restantes regulamentos a Comissão compromete-se a apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho «um relatório de avaliação da eficácia do processo instituído».

3.2.1. O Comité não pode deixar de lamentar que não se preveja também o envio deste relatório ao Comité Económico e Social.

4. Conclusão final

O Comité está, em termos gerais, de acordo com as propostas de regulamento apresentadas.

Considera, no entanto, fundamental que as suas sugestões sejam tomadas em consideração no regulamento.

Feito em Bruxelas, em 1 de Julho de 1992.

*O Presidente
do Comité Económico e Social*

Michael GEUENICH

Parecer sobre a proposta de regulamento (CEE) do Conselho relativo à deslocação dos controlos para as fronteiras externas da Comunidade no domínio dos transportes rodoviários e por via navegável

(92/C 287/05)

Em 22 de Abril de 1992, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 75º do Tratado que instituiu a Comunidade Económica Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

A Secção dos Transportes e Comunicações, incumbida da preparação dos trabalhos do Comité sobre esta matéria, emitiu parecer em 17 de Junho de 1992. Foi relator F. Whitworth.

Na 298ª reunião plenária (sessão de 1 de Julho de 1992), o Comité Económico e Social adoptou por unanimidade, o parecer que se segue.

1. Introdução

1.1. O Regulamento (CEE) nº 4060/89, com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) nº 3356/91, impunha já aos Estados-membros a obrigação de realizarem a nível interno, em vez de recorrer a controlos fronteiriços, e de forma não discriminatória, um conjunto de controlos relativos à aplicação das directivas comunitárias e das convenções internacionais em matéria de requisitos técnicos e outros dos veículos rodoviários e das embarcações.

1.2. Estes regulamentos enquadram-se no programa da Comissão para a realização do mercado interno no domínio dos transportes, com especial referência à livre circulação de mercadorias através das fronteiras e à supressão de todos os obstáculos artificiais.

1.3. Nos pareceres de 1 de Junho de 1989 ⁽¹⁾ e de 3 de Julho de 1991 ⁽²⁾, o Comité Económico e Social apoiou plenamente as duas propostas de regulamento apresentadas pela Comissão.

2. A proposta actual

2.1. A actual proposta procura estender este princípio aos veículos rodoviários e às embarcações provenientes do exterior da Comunidade.

2.2. A proposta prevê que, relativamente a tais veículos e embarcações, os controlos exigidos pelos acordos internacionais sejam realizados nas fronteiras externas da Comunidade pelas autoridades do Estado-membro em cujo território entram os veículos ou as embarcações.

2.3. Além disso, qualquer Estado-membro pode também realizar, no interior do seu território, controlos que se enquadrem no âmbito de controlos normais ao transporte comunitário ou extracomunitário, sem que no entanto devam ser feitos quaisquer controlos nas fronteiras internas.

3. Observações na generalidade

3.1. A presente proposta limita-se a tornar extensivos ao transporte extracomunitário os princípios que o Comité apoiou nos seus anteriores pareceres. Por conseguinte, o Comité apoia também o regulamento complementar agora proposto.

3.2. Na prática, a responsabilidade pela realização dos controlos na primeira entrada no território comunitário recairá no Estado-membro cujas fronteiras se situem no perímetro da Comunidade e também nos Estados-membros a cujos portos cheguem veículos rodoviários em barcos de origem extracomunitária.

3.3. Refira-se que, sob reserva de o regulamento proposto vir a ser adoptado ao abrigo de um futuro protocolo ao Tratado EEE (Espaço Económico Europeu), formando assim parte do acervo comunitário, a responsabilidade pelos controlos realizados na primeira entrada passarão a recair nos Estados-membros que se situam no perímetro do EEE, deixando de ser realizados controlos nas fronteiras internas entre os Estados-membros da Associação Europeia de Comércio Livre (AECL) e da Comunidade Europeia.

3.4. Os acordos internacionais ao abrigo dos quais se realizarão os controlos em questão poderão incluir acordos bilaterais entre um Estado-membro e um Estado não pertencente à Comunidade. Poderá acontecer que Estados situados no perímetro do Espaço Económico Europeu se defrontem com dificuldades para executar os controlos requeridos por acordos bilaterais em que não são partes. A Comissão deve tomar todas as medidas necessárias para minimizar tais problemas.

4. Observações na especialidade

4.1. O artigo 1º limita o âmbito de aplicação do regulamento às operações de transporte rodoviário e por via navegável. Refira-se que o regulamento não se aplica às embarcações de cabotagem que entram nas

⁽¹⁾ JO nº C 194 de 31. 7. 1989, p. 24.

⁽²⁾ JO nº C 269 de 14. 10. 1991, p. 34.

águas comunitárias provenientes do mar alto. Essas embarcações estão sujeitas às disposições do controlo do estado do porto das convenções da Organização Marítima Internacional (OMI) e da Organização Internacional do Trabalho (OTI), e ainda às disposições do protocolo de entendimento europeu sobre o controlo do estado do porto.

4.2. Embora o artigo 2º inclua portos na sua definição de fronteira externa, é importante que só sejam considerados como tal relativamente a veículos que

cheguem do exterior da Comunidade, e como fronteiras internas relativamente a todos os outros veículos.

4.3. O artigo 6º prevê que o regulamento entre em vigor em 1 de Janeiro de 1993. O Comité considera que a Comissão deveria certificar-se de que os Estados-membros em questão dispõem, nessa altura, dos recursos necessários para realizarem efectivamente os controlos externos exigidos.

Feito em Bruxelas, em 1 de Julho de 1992.

*O Presidente
do Comité Económico e Social*

Michael GEUENICH

Parecer sobre a proposta de regulamento (CEE) do Conselho que altera pela segunda vez o Regulamento (CEE) nº 4028/86 relativo a acções comunitárias para o melhoramento e a adaptação das estruturas do sector da pesca e da aquicultura

(92/C 287/06)

Em 13 de Maio de 1992, o Conselho decidiu, em conformidade com o disposto no artigo 198º do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Incumbida de preparar os correspondentes trabalhos, a Secção da Agricultura e Pescas emitiu parecer em 11 de Junho de 1992 (relator: A. Silva).

Na 298ª reunião plenária (sessão de 1 de Julho de 1992), o Comité adoptou, por unanimidade, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. A presente proposta de regulamento (CEE) do Conselho tem como objectivo aumentar a dotação comunitária para os cinco novos «Länder» em razão da reunificação alemã.

1.2. Ela propõe-se incluir estes cinco «Länder» no anexo III do referido Regulamento (CEE) nº 4028/86 modificado pelo Regulamento (CEE) nº 3944/90, uma vez que são regiões que a nível da aquicultura reúnem as condições para beneficiar de um apoio comunitário mais elevado.

1.3. A presente proposta de regulamento integra igualmente no mesmo anexo III as regiões de Ceuta e Melilha uma vez que reúnem as mesmas condições para beneficiar da referida participação majorada, a exemplo do que já acontece com as acções para a reestruturação, renovação e modernização da frota de pesca.

2. Observações gerais

2.1. O Comité marca o seu acordo com a presente proposta da Comissão.

Feito em Bruxelas, em 1 de Julho de 1992.

*O Presidente
do Comité Económico e Social*

Michael GEUENICH

Parecer sobre a proposta de directiva do Conselho que prevê alterações à Sétima Directiva do Conselho, de 21 de Dezembro de 1990, relativa aos auxílios à construção naval

(92/C 287/07)

Em 2 de Junho de 1992, o Conselho decidiu, de harmonia com o disposto no artigo 198º do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos trabalhos a Secção da Indústria, do Comércio, do Artesanato e dos Serviços. No decurso dos trabalhos, Romolo Arena foi nomeado relator-geral.

Na 298ª reunião plenária (sessão de 1 de Julho de 1992), o Comité adoptou por unanimidade o presente parecer.

1. O Comité manifesta a sua plena compreensão para com os problemas suscitados pela reunificação das duas Alemanhas e, também, para com os seus reflexos na indústria da construção naval, reconhecendo ser esta indústria componente relevante no desenvolvimento da orla costeira dos territórios da ex-República Democrática Alemã.

1.1. O atraso em que se acham os estaleiros destes Länder impõe, com efeito, reestruturação vasta e urgente, que não pode, tão-pouco, prescindir de auxílio consistente à produção.

1.2. O Comité considera, pois, indispensável que a Comunidade aprove medidas de apoio aos investimentos e auxílios ao funcionamento, conforme o decidido para os outros Estados-membros, assim como mecanismos amortecedores dos efeitos sociais, a fim de evitar consequências graves para a mão-de-obra excedentária ou a reciclar.

2. Posto isto, o plano de reestruturação e a importância do auxílio ao funcionamento suscitam algumas questões.

2.1. Quanto ao primeiro aspecto, e relativamente aos estaleiros (MTW, WW e PW) para os quais se pode falar de autênticos projectos de reestruturação, elaborados com os compradores, o montante dos investimentos terá reflexos na capacidade produtiva. Outro tanto poderá vir a ocorrer com os outros estaleiros, para os quais ainda se não encontrou comprador.

2.2. Tudo isto dá azo a sérias dúvidas quanto à possibilidade de se vir realmente a alcançar o objectivo que se afirma visar, de redução (em 40%) das actuais capacidades, de 545 mil toneladas. Atendendo, nomeadamente, aos esforços que se têm feito nestes últimos anos nas três grandes zonas produtoras (Japão, CEE e Coreia do Sul) para a autolimitação da produção, a fim de acelerar o reequilíbrio do mercado naval, seria oportuno que, no que concerne ao compromisso de redução, se fizesse referência tanto à capacidade produtiva como aos volumes anuais de produção dos estaleiros.

3. Quanto aos auxílios ao funcionamento, para os quais é pedida uma derrogação à Sétima Directiva, é indispensável que a importância do auxílio concedido às encomendas entradas entre Julho de 1990 e Dezembro de 1993 não tenha repercussões na concorrência intracomunitária.

3.1. Isto é tanto mais importante se se considerar que, a partir de 1991, a procura mundial de navios entrou de novo em quebra, por causa da deterioração do mercado do frete. É, assim, muito improvável que, no caso da actividade de construção, se venham a verificar as previsões optimistas (+ 45% para o período 1990-1995) de que se faz eco o documento da Comissão. Ainda em nome de melhorar a avaliação do impacto, seria, demais, oportuno que se falasse apenas dos tipos de navio mais complexos, nos quais se pretende concentrar a produção dos estaleiros da ex-República Democrática Alemã e, ainda mais em particular, da quota de mercado que, com razoabilidade, cabe aos estaleiros comunitários.

3.2. Posto isto, afigura-se inegável que auxílios ao funcionamento desta dimensão, mesmo para um volume de encomendas de 300-350 mil tbc anuais e por três anos e meio, possam ter repercussões na concorrência comunitária, cuja salvaguarda tem sido e continua a ser um dos princípios ordenadores das directivas, juntamente com a redução da capacidade produtiva.

3.3. O Comité exprime o parecer de que sobretudo este aspecto do problema deve ser considerado à luz da situação geral do sector da construção naval na CEE; o que implica tornar menos gritante o contraste entre o nível de auxílio concedido aos estaleiros da ex-República Democrática Alemã e o autorizado aos outros estaleiros CEE.

3.4. Tem que ficar garantido que os auxílios a prestar aos estaleiros da ex-República Democrática Alemã não sejam, por qualquer processo, canalizados para estaleiros da ex-República Federal Alemã ou de outros países.

Na medida em que há relações comerciais intensas entre estaleiros este-alemães e oeste-alemães e respectivos fornecedores, há, pois, que garantir em permanência que essas relações se desenrolem em obediência a preços de mercado, por forma que fique fora de questão a transferência dos auxílios em benefício de estaleiros oeste-alemães. Tem que assegurar-se, neste contexto, não irem os auxílios de 36% prestados aproveitar a fornecimentos provindos de estaleiros oeste-alemães.

4. Ao reafirmar a sua máxima compreensão para com o plano de saneamento dos estaleiros em questão e exprimir a sua aprovação de medidas adequadas e urgentes para evitar prejuízos graves à economia e ao emprego nos Länder em que estão sitos, o Comité considera, entretanto, que a concessão de um período transitório à ex-Alemanha Oriental deve ser enquadrada num esforço da Comunidade para rever a

situação e as perspectivas de relançamento de toda a construção naval comunitária, à luz, designadamente:

- da comunicação sobre política industrial [COM(90) 556 final], objecto de parecer do Comité ⁽¹⁾,
- da comunicação da Comissão sobre os novos desafios da indústria marítima [COM(91) 335 final], objecto de tomada de posição do Comité (CES 639/92) em 25 de Maio último,
- dos trabalhos em curso do fórum sobre as indústrias marítimas, no que, em particular, diz respeito ao aprofundamento dos problemas da construção naval comunitária.

O Comité regista a vontade expressa da Comissão de proceder a tal revisão já por ocasião da definição do tecto máximo dos auxílios para 1993.

⁽¹⁾ JO nº C 40 de 17. 2. 1992.

Feito em Bruxelas, em 1 de Julho de 1992.

*O Presidente
do Comité Económico e Social*

Michael GEUENICH

Parecer sobre « A adopção »

(92/C 287/08)

Em 23 de Abril de 1991, o Comité Económico e Social decidiu, nos termos do quarto parágrafo do artigo 20º do seu regimento, emitir parecer sobre « A adopção ».

A Secção dos Assuntos Sociais, da Família, da Educação e da Cultura, incumbida da preparação dos trabalhos do Comité sobre esta matéria, emitiu parecer em 18 de Junho de 1992 (relator: R. Burnel).

Na 298ª reunião plenária, sessão de 1 de Julho de 1992, o Comité Económico e Social adoptou, por unanimidade, o parecer que se segue.

DEFINIÇÃO DE ALGUNS TERMOS

Abandono: acto pelo qual os pais naturais (na maior parte dos casos, só a mãe) renunciam aos laços de filiação que os unem ao filho, bem como a todos os direitos e obrigações que deles resultam.

Família de acolhimento: família ou pessoa autorizada pela autoridade pública a cuidar do sustento e da educação de uma criança colocada sob a responsabilidade dessa autoridade, em substituição dos pais.

Adopção plena: espécie de adopção que se constitui por sentença judicial, a qual, tendo em conta o abandono de uma criança, substitui à filiação natural a filiação adoptiva, conferindo aos pais adoptivos a plenitude dos direitos e obrigações parentais. Paralelamente, o filho adoptivo adquire em relação aos pais adoptivos os direitos e deveres característicos da filiação natural e perde todos os laços jurídicos relativamente aos pais naturais.

Adopção restrita: espécie de adopção que se aplica essencialmente a situações intra-familiares. Por exemplo, um tio adopta o sobrinho sem que este perca os laços de filiação em relação à família natural. O tio assume o sustento e a educação do sobrinho que poderá usar apelidos do tio e beneficiar de direitos sucessórios em termos semelhantes aos de um filho natural. O adoptado mantém relações com a família de origem.

Prazo de retractação: período durante o qual os pais, designadamente a mãe, podem renunciar à decisão de abandonar o filho.

Filiação natural: filiação que resulta dos laços de sangue.

1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

1.1. O Comité Económico e Social tem plena competência para tratar da adopção

1.1.1. O Comité Económico e Social tem por obrigação pronunciar-se sobre problemas da sociedade. A adopção, para além dos seus aspectos jurídicos, possui componentes afectivas, psicológicas, morais e educativas e tem um impacte na opinião pública que justifica a sua inserção entre os problemas de sociedade.

1.1.2. A actualidade e a acuidade de um problema ou de uma situação são os factores que levam, em cada ocasião, o CES a exercer o seu direito de iniciativa. É o caso, agora, da adopção, nomeadamente, pelo seguinte:

a) A atenção que cada vez mais é dada ao acolhimento e à protecção da criança e ao respeito dos seus direitos e interesses;

- b) A aceleração do ritmo de troca de ideias e de experiências no domínio social, da vida familiar e da educação;
- c) A abertura das fronteiras à livre circulação de pessoas;
- d) O desenvolvimento da adopção internacional.

Além disso, saliente-se o desenvolvimento da investigação e a realização de estudos sobre a adopção, merecendo referência especial a Conferência de Juristas de Direito Privado, em Haia, em 1990.

1.1.3. Haverá quem diga que o número das adopções plenas anualmente decretadas na Comunidade, cerca de 30 000 a 35 000, é aritmeticamente pouco significativo se comparado com 3,4 milhões de nascimentos registados no mesmo período: relação de 1 para 100. Em resposta aqueles que considerem que o interesse em estudar a adopção e emitir parecer sobre ela é diminuto, avançar-se-ão dois argumentos:

- a) Os pedidos de adopção que preenchem os requisitos legais, mas que não podem ser satisfeitos por ser insuficiente o número de crianças imediatamente adoptáveis atingem a proporção de pelo menos 4 para 1;
- b) Mais importante ainda, quando está em causa a felicidade de uma criança, ainda que seja um caso isolado, e, por maioria de razão, quando são muitas as crianças que poderão ser parte interessada numa adopção, na Comunidade ou fora dela, o rigor dos números nunca poderá ser justificação para o silêncio nem para a inacção política e social.

1.1.4. Com base no exposto nos pontos 1.1.2 e 1.1.3, o Comité Económico e Social apresentará sugestões no capítulo 2 deste parecer.

Desde já, o CES formula três votos:

- que todas as organizações representadas no CES, bem como os respectivos membros, queiram chamar a atenção, se necessário, das autoridades públicas, dos meios de comunicação e da opinião pública do seu país sobre a importância humana e social da adopção,
- que o Conselho das Comunidades Europeias, quando reúne os ministros competentes em matéria de questões da família, inscreva na ordem do dia os problemas relativos à adopção, a fim de permitir a troca de pontos de vista sobre experiências e situações nacionais e apreciar concretamente as consequências que poderão resultar da livre circulação de pessoas,
- que a Comissão integre a adopção, sempre que necessário, nas suas reflexões e decisões.

1.2. A adopção interpela as consciências

1.2.1. A adopção está na origem de interrogações que suscitam respostas que vão da reprovação à admiração.

1.2.2. Tal é o caso:

- a) Da ideia que cada um tem do interesse da criança;
- b) Do abandono de um filho e das repercussões que tal acção tem para a criança e para os pais naturais, designadamente a mãe;
- c) Da espera ansiosa dos candidatos à adopção;
- d) Da capacidade, que não parece ser imediatamente evidente, de os pais adoptivos substituírem, mediante decisão judicial, os laços de sangue.

1.2.3. Seja como for, cada caso de abandono e de adopção é diferente dos outros. De igual modo, dever-se-á evitar a generalização que tome como regra geral um caso isolado que se conheça ou que se viva.

1.2.4. O abandono de uma criança

O termo « abandono » deverá ser entendido, neste contexto, no seu sentido jurídico, evitando-se atribuir-lhe um conteúdo de culpabilidade moral.

Por muito compreensível que seja a revolta perante o abandono de uma criança, tal não autoriza ninguém a

presumir a culpa dos pais, nomeadamente, da mãe. Se os pais cometem infracções ao Direito, compete unicamente aos tribunais julgá-las, não cabendo à opinião pública condená-las.

A honestidade obriga a considerar objectivamente as causas (com a vontade política de as corrigir) que levam a mãe a renunciar definitivamente aos laços que a unem naturalmente ao filho. A decisão é tomada em condições de aflição material e moral, demasiado pesadas para se poderem suportar, já que a mãe é muitas vezes só que decide.

Ao entregar o menor à autoridade pública com vista à adopção, não pretenderá a mãe dar-lhe a segurança e as oportunidades que ela própria não poderá, infelizmente, garantir? A mãe que actua deste modo sobrepõe o interesse do filho à sua própria paz psicológica e moral, como o prova o facto de o « abandono » de uma criança deixar frequentemente marcas muito profundas na mãe constringida a essa atitude.

Em 1989 ⁽¹⁾, o Comité Económico e Social pôs em evidência as principais causas de grande aflição psicológica e moral que, associadas a situações socialmente inadmissíveis e humanamente insustentáveis (falta de alojamento, de trabalho, de formação, de relações sociais, ...) ou por elas criadas, conduzem à perda da autonomia, à marginalização e à exclusão. Uma pessoa em situação de grande pobreza será frequentemente incapaz quer de fazer valer e de exercer os direitos reconhecidos a todos os seres humanos pelas nossas sociedades e os nossos Estados em conformidade com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, quer de aceder aos direitos sociais e às protecções social e sanitária básicas. No entanto, dever-se-á distinguir entre, por um lado, situações permanentes que põem em risco de forma duradoura o futuro da criança e, por outro, situações que poderão ser corrigidas a curto prazo. As soluções, consoante se trate de um ou do outro caso, não serão as mesmas. Só a manifesta e persistente incapacidade dos pais de criarem o filho poderá conduzir ao reconhecimento jurídico do abandono. Este princípio, nem sempre de interpretação fácil, é reconhecido pela maior parte das legislações.

1.2.5. O desejo de ter um filho

É humanamente compreensível que um casal ou uma pessoa só queiram ter um filho.

- a) Sucede, por vezes, que casais férteis sejam constringidos a renunciar a pôr no mundo uma primeira criança (ou outra) por não reunirem as condições materiais e psicológicas necessárias ao seu acolhimento, ao seu sustento e à sua educação. No estudo sobre a situação demográfica ⁽²⁾, o CES sublinhou algumas das causas e consequências desta situação, as quais dificilmente se poderão hierarquizar, dado que são amiúde cumulativas. Nesta conformidade, lembrou a importância, por um lado, da educação para as responsabilidades parentais, da política da família (designadamente em matéria de acolhimento

⁽¹⁾ « A pobreza » (brochura CES-89-013).

⁽²⁾ A situação demográfica na Europa.

da criança, de habitação e de compensação dos encargos familiares) e, por outro lado, do peso muito grande do desemprego. A incerteza quanto ao futuro constitui um travão para numerosos casais, conscientes da responsabilidade imediata e a prazo que representa para eles pôr no mundo uma criança;

b) É, evidentemente, a situação específica dos casais estéreis que deverá ser aqui abordada:

— note-se que, segundo as estatísticas, a esterilidade atinge valores idênticos para a mulher, para o homem e nos casais: cerca de 3%,

— não é por isso que quem quer que seja pode reivindicar o direito a ter um filho ⁽¹⁾.

1.3. *Dar um filho a um casal ou dar uma família a uma criança?*

1.3.1. Nos casos em que era possível, a adopção preencheu, historicamente, um certo número de funções sociais, como a transmissão do património na ausência de herdeiro, a continuidade das tradições do grupo familiar, o reforço das alianças entre grupos sociais e o aumento do poder do clã ou da tribo. Em virtude, nomeadamente, da mortalidade infantil, que, durante muito tempo, induziu a uma percepção da criança e da infância como efémeras, a paternidade começou por ser considerada um facto social independente da filiação natural.

1.3.2. Em Roma, a adopção constituía um modo de integração tão natural quanto o nascimento. O «pater-famílias» decidia sobre o laço de parentesco através da aceitação ou da recusa do filho da sua mulher ou então através da adopção. Reservada, nessa época, a elite, a adopção desempenhava uma função religiosa (quando o pai não tinha filhos próprios que assegurassem o culto dos antepassados), uma função de transmissão patrimonial (nome e herança) e uma função de promoção social, elevando o adoptado ao estatuto de cidadão e fazendo do plebeu um patricio. (O exemplo mais ilustre foi a adopção de Octávio, o futuro Augusto, por Júlio César.)

1.3.3. Limitar-nos-emos a uma muito breve evocação histórica, sem traçar a evolução da adopção no que respeita aos factos, aos costumes e ao Direito, em cada Estado-membro, tanto mais que as semelhanças são grandes. Dever-se-á sublinhar a influência quer das igrejas, designadamente através da criação de obras de acolhimento das crianças abandonadas, quer das diversas escolas de pensamento. Umhas e outras contribuíram, do ponto de vista histórico, para valorizar o

papel das famílias, o lugar da criança na sociedade e os seus direitos, actualmente reconhecidos ⁽²⁾.

1.3.4. Progressivamente, as legislações puseram, assim, em evidência o interesse da criança:

a) No plano geral, através de legislação adequada: direito da família, no qual se inscreve o direito da criança, e consideração das realidades familiares nas legislações social, económica e cultural, etc.;

b) Em matéria de guarda e de adopção de crianças: legislação, procedimentos e meios específicos.

1.3.5. A noção de «interesse da criança» ⁽³⁾ surgiu, em Direito, no início do século XX. Este conceito iria, designadamente, fazer surgir uma nova orientação no domínio da adopção (atitudes e legislação).

Actualmente, é incontestável que a adopção, enquanto decisão judicial, consagra o dom generoso de uma família a uma criança. Pela sua natureza e consequências, constitui um compromisso bem diferente de uma acção caridosa para com uma criança em situação de infortúnio.

1.4. *O interesse da criança*

1.4.1. Os progressos da biologia e da medicina permitiram aos casais e às mulheres controlar a fecundidade. Vivemos na era do «filho escolhido». Além disso, o desenvolvimento da educação e da informação dos pais permitiu renovar as atitudes individuais e colectivas sobre o acolhimento da criança pela família, embora tal não exclua dificuldades e erros.

A noção de um «direito da criança» fundado no interesse desta percorreu normalmente o seu caminho e levou à adopção da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança. São numerosos os Estados que já a ratificaram.

1.4.2. Sem pretender esgotar o assunto, lembraremos resumidamente alguns dos direitos e interesses fundamentais da criança (inspirando-nos, sobretudo, na Convenção sobre os Direitos da Criança, a qual deriva, por sua vez, dos princípios humanistas que constituem o fundamento da Declaração Universal dos Direitos do Homem):

a) A criança é uma pessoa e deve ser respeitada como tal; a criança tem direito à infância, período essencial de descoberta, de formação e de iniciação à vida individual e social;

b) A criança tem direito a ter uma verdadeira família que a reconheça como filha e que a própria criança reconheça como a sua família;

⁽¹⁾ Muitos são os juristas que lembram que o Direito tem por natureza e objecto contribuir para controlar os excessos que contrariam os princípios humanistas fundamentais («O desejo não cria o direito», Catherine Labrusse).

⁽²⁾ Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança. Esta Convenção, assinada em Nova Iorque em 26.1.1990, foi ratificada por Portugal (Diário da República nº 211 de 12.9.1990, in Acordos e Convenções Internacionais, volume III, 1990, divisão de tradução portuguesa, Comité Económico e Social).

⁽³⁾ Título de uma obra publicada em 1900 da autoria do jurista francês Leroy.

- c) A criança tem direito ao respeito e à protecção que a sua vulnerabilidade, a esperança e os potenciais que incarna exigem.

São estes princípios capitais que devem instruir cada uma das etapas da adopção.

1.4.3. Por vezes, tenta-se estabelecer prioridades ou encontrar contradições entre o interesse do adoptando e o dos candidatos adoptantes. Trata-se de um debate inútil e, além disso, perverso. A criança feliz é aquela que é desejada e aceita, quer se trate de um filho natural ou de um filho adoptivo.

Os candidatos à adopção manifestam um desejo muito forte. Eles vão abrir a intimidade do casal a uma criança que, muitas vezes, é bastante diferente na raça, na cultura e na história, as quais, na maior parte dos casos, nem conhecem. Seria injurioso considerar que a iniciativa generosa dos pais adoptivos está maculada de calculismo egoísta. A adopção põe bem em evidência que os laços de sangue não são os únicos capazes de estabelecer relações de amor maternal, paternal e filial.

1.4.4. O interesse da criança exige:

- a) No momento do abandono, que os pais, designadamente a mãe, sejam acompanhados socialmente e psicologicamente a fim de poderem apreciar, tanto quanto sejam capazes de o fazer, a importância da decisão. A possibilidade de retractação permite à mãe confirmar ou revogar uma decisão que poderá ter sido tomada sob o efeito da emoção ou do pânico;
- b) Antes da adopção, que a sua guarda seja organizada num contexto adequado e em condições que facilitem e preparem a adopção. Durante este período, a protecção dos direitos e interesses da criança é confiada à autoridade pública que assume plenamente a responsabilidade do seu sustento e da sua educação. Os primeiros anos da infância exercem uma influência muito forte, por vezes determinante, na vida adolescente e adulta, motivo pelo qual se torna importante seguir atentamente a criança;
- c) Durante o processo administrativo e judicial de adopção, que os procedimentos sejam organizados em condições que permitam aos candidatos apreciar a gravidade da sua iniciativa e aos poderes públicos, guardiães do interesse da criança, assegurar que este interesse seja plenamente garantido pela adopção.

1.4.5. O caso particular da adopção de crianças estrangeiras não é um fenómeno novo, tende a aumentar.

Este fenómeno põe em evidência um aspecto positivo que é a capacidade dos homens e das mulheres de ultrapassarem diferenças raciais e culturais por vezes profundas.

Compete aos Estados serem firmes quanto às regras da adopção internacional, para que sejam respeitados os direitos da pessoa (pais e filhos), o que, evidentemente, exige a condenação de toda a «venda» real ou disfarçada e do rapto de menores, bem como de qualquer pressão exercida sobre os pais naturais, em situação de aflição, para os levar a abandonar o filho.

Os pais adoptivos devem estar bem informados e efectivamente protegidos nos seus direitos parentais. Tal vai ao encontro do interesse da criança, ligado à própria segurança dos pais no que respeita à maternidade e paternidade adoptivas.

1.4.6. O acesso às suas origens é muitas vezes mencionado como um elemento do interesse do menor ou do adulto adoptado.

1.4.6.1. Jovens e adultos adoptados desejam desvendar o mistério do seu abandono, como se a revelação pudesse exorcizar neles a origem atormentada da sua história. Todos os homens têm necessidade de uma referência no tempo e a um local. Conhecer as suas origens não é necessariamente conhecer a identidade dos pais naturais.

1.4.6.2. A título de mero exemplo, recorde-se que um inquérito feito em França revelou que 85% das pessoas que tinham manifestado desejo de conhecer as suas origens renunciariam à revelação da identidade dos seus pais naturais. Não poderá a atitude destas pessoas, uma vez sendo filhos adoptivos, dever-se ao receio de terem de julgar os pais que os abandonaram? O conhecimento não traz necessariamente o apaziguamento e a paz de espírito. É difícil prever as reacções que resultariam de um encontro cara a cara entre a criança que foi abandonada e os respectivos progenitores e reciprocamente. Note-se, além disso, que, se a mãe poderá ser mais facilmente identificada, a identificação do pai será, em geral, mais difícil. Seria muito injusto que a mãe devesse enfrentar sozinha as consequências do abandono, que é da responsabilidade do casal.

1.4.6.3. Em matéria de acesso às origens, sabe-se que não é fácil estabelecer uma regra geral a partir de casos que são necessariamente individuais e nos quais se reúnem ou se confrontam diferenças e contradições, esperança e receio. Se é verdade que se devem encontrar soluções, estas terão de ser rodeadas de precauções para garantir o interesse legítimo de todas as pessoas em causa (a criança abandonada, os pais naturais e os pais adoptivos).

2. DEZASSEIS RECOMENDAÇÕES

A) A propósito da filosofia geral da adopção

2.1. O interesse da criança deverá ser sempre o fundamento da legislação, dos procedimentos e dos meios relativos à adopção. É esta filosofia a que inspira a atitude de cada um dos Estados-membros da Comunidade.

B) A propósito do abandono do filho

2.2. As situações que levam os pais (e, muitas vezes, as mães sós perante a sua angústia) a pretenderem abandonar uma criança deverão ser tratadas o mais possível em função da realidade: educação, habitação, formação e emprego, ajudas sociais, acesso à informação sobre a contracepção e aos seus meios, etc., a fim de se procurar evitar causas e consequências sempre muito pesadas.

2.3. No momento da decisão de abandono do filho, os respectivos progenitores, e, designadamente, a mãe, deverão beneficiar das ajudas psicológicas necessárias à formação da decisão, e de ajudas morais, sociais e financeiras adaptadas à solução que venha a ser tomada. O acompanhamento psicológico da mãe deverá ser mantido ao longo do tempo.

2.3.1. O período de retractação, durante o qual a decisão de abandono poderá voltar a ser posta em causa, deverá ser breve e utilizado inteiramente no interesse da criança. Uma criança não deveria nunca ser adoptada antes de terminar o período de retractação. Durante este período, os pais deverão ser ajudados a tomar consciência do carácter irreversível da sua decisão.

2.4. A criança abandonada é confiada à tutela das autoridades públicas, que exercem em relação a ela, na sua plenitude, as responsabilidades de sustento, educação e protecção.

2.4.1. Concretamente, a criança abandonada é colocada quer numa família de acolhimento, que não será necessariamente a sua futura família adoptiva, quer num estabelecimento especializado.

2.4.2. A solução escolhida deverá ter em conta as características da criança. A escolha inicial deverá poder evoluir consoante a idade e as necessidades da criança. O caso das crianças deficientes será objecto de tratamento específico. Na medida em que a criança necessita de segurança para o seu equilíbrio e desenvolvimento, as mudanças de estabelecimento ou de família de acolhimento deverão ser determinadas exclusivamente pelo interesse da criança. As autoridades públicas responsáveis pela criança abandonada têm o encargo de autorizar e controlar as diferentes formas de guarda, baseando-se no interesse da criança.

2.5. Este período de guarda, que deveria ser o mais breve possível, deve ser aproveitado para preparar a adopção da criança, sabendo-se que, por um lado, a criança deverá poder viver com uma família que reconheça como sendo « a sua » e, por outro, que os candidatos adoptantes desejam, na maior parte dos casos, acolher uma criança de tenra idade a fim de facilitar a inserção na vida familiar.

C) A propósito dos processos de adopção

2.6. Estes processos deverão ser rigorosos sem serem inutilmente minuciosos.

Na perspectiva da livre circulação de pessoas, seria desejável que as normas que inspiram as legislações nacionais fossem objecto de concertação entre Estados. Distorções importantes poderiam prejudicar o interesse das crianças e dos respectivos pais adoptivos e naturais. Tratando-se do estatuto pessoal dos indivíduos (filiação), a responsabilidade e a autoridade dos Estados deverá ser plenamente preservada.

2.6.1. Frequentemente, os candidatos adoptantes estão ansiosos. O exagero de procedimentos a que são, por vezes, submetidos, sem que se lhes explique suficientemente o sentido e a utilidade dos mesmos, poderá ser contrário ao respeito devido à sua pessoa e ao seu projecto. Os candidatos à adopção devem ser ajudados na realização do seu projecto, embora tenham, por vezes, a sensação de serem unicamente « julgados ». O papel das associações de famílias e de pais adoptivos é importante para a defesa dos seus direitos e para o seu acompanhamento.

2.6.2. É, pois, bastante desejável que o período de instrução das candidaturas à adopção se limite aos exames e inquéritos que sejam mesmo indispensáveis, realizados com brevidade, mas sem prejuízo da sua qualidade. Com esse fim, a acção dos diferentes serviços deverá ser coordenada. Tais serviços deverão ser dotados de pessoal formado em número suficiente. Tendo em conta o número relativamente reduzido de adopções, poder-se-iam realizar, sem grande esforço, melhoramentos do procedimento, em alguns aspectos.

2.7. Os candidatos à adopção deverão poder recorrer das decisões administrativas e judiciais que lhes dizem respeito, fazendo-se acompanhar de defensor da sua escolha. As crianças, se estiverem em idade de se exprimirem, deverão ser ouvidas em condições adaptadas.

D) A propósito do exercício da adopção

2.8. É normal que os poderes públicos pretendam assegurar-se de que todos os pais exercem as suas responsabilidades no interesse dos filhos. Esta observação aplica-se, aliás, em relação a todas as crianças e a todos os pais, quer sejam naturais ou adoptivos.

2.9. É do interesse das crianças adoptadas e dos pais adoptivos que as sentenças judiciais que decretam a adopção plena não possam ser postas em causa.

2.10. No caso de se intentarem acções judiciais posteriormente à adopção e em relação com esta, tais acções deverão ser rodeadas de um máximo de precauções, no interesse da criança, cuja intimidade e fragilidade deverá ser respeitada, bem como por respeito para com os pais adoptivos.

2.10.1. Esta observação constitui também uma recomendação de natureza deontológica para os meios de comunicação.

2.11. As associações de famílias e de pais adoptivos deverão ser encorajadas e auxiliadas nas suas acções de solidariedade em relação às famílias adoptivas. As associações de pais adoptivos contribuíram largamente para pôr em evidência a prioridade do interesse da criança.

E) A propósito das adopções internacionais

2.12. Com base em estudos efectuados em conjunto com os Estados-membros, as instituições europeias deverão convidá-los a regular, através de convenções intra e extracomunitárias, os termos em que deverão ser organizadas as adopções internacionais que ponham em causa os seus nacionais, quer como pais, quer como filhos. Estas medidas tornam-se ainda mais necessárias na perspectiva da livre circulação de pessoas.

2.13. Os Estados-membros deveriam ser convidados a instalar serviços especializados que informem os candidatos à adopção de crianças estrangeiras e que os acompanhem nos trâmites. Deste modo, poder-se-iam evitar eventuais problemas jurídicos ulteriores, de difícil resolução, que podem implicar consequências pesadas do ponto de vista moral e psicológico ou mesmo de âmbito político.

2.14. As associações e os intermediários que se propõem tratar dos problemas relativos à adopção de crianças estrangeiras deveriam obrigatoriamente ter uma garantia do Estado de que são nacionais quer do Estado onde actuam e serem controlados.

F) A propósito do acesso às origens

2.15. Por muito compreensível que seja, o acesso de uma pessoa adoptada às suas origens deverá ser rodeado de precauções a fim de não causar prejuízos imediatos ou futuros a nenhuma das pessoas em causa: os pais (designadamente a mãe), que abandonaram o filho; o filho, que terá dificuldade em apreciar de imediato as consequências, nomeadamente psicológicas, que deverá, em seguida, assumir; e os pais adoptivos. Poder-se-á, também, sugerir que seja confiada a um árbitro, cuja neutralidade e competência sejam reconhecidas, a missão de esclarecer o pretendente sobre as dificuldades e consequências da sua iniciativa e assegurar-se do carácter razoável do objectivo por aquele perseguido. Tratando-se de um parecer, o respectivo conteúdo deverá poder ser remetido para uma jurisdição de recurso.

2.15.1. Ainda que o acesso à origem étnica ou geográfica não coloque qualquer problema, o conhecimento da identidade dos pais naturais deverá ser objecto de análises prévias personalizadas muito sérias.

G) A propósito do apadrinhamento como alternativa à adopção

2.16. São muitas as crianças que não têm pais. Algumas delas, embora, do ponto de vista jurídico, tendo sido consideradas abandonadas, não serão adoptadas. Outras, sem terem sido abandonadas no sentido jurídico do termo, foram-no, no entanto, de facto, na medida em que não tiveram relações continuadas com a família de origem. Todas estas crianças são, com frequência, entregues a estabelecimentos. Correm, assim, o risco de chegar à idade adulta sem nunca terem conhecido o calor de uma verdadeira família.

2.16.1. Para estas crianças, conviria desenvolver formas de «apadrinhamento». O apadrinhamento não cria laços de filiação. Permite estabelecer condições afectivas e de solidariedade entre o padrinho (muitas vezes, uma família com filhos) e o afilhado. Os Estados-membros deveriam, assim, ser convidados a encorajarem o apadrinhamento e a tratarem dos problemas que podem resultar do seu exercício, por exemplo, em matéria de responsabilidade civil do padrinho.

3. CONCLUSÃO

O conceito de adopção é indissociável do conceito de família: «a família é a filiação aceite e assumida e, em todos os sentidos do termo, cultivada». A filiação é uma componente importante dos direitos cívicos porque determina o estatuto da pessoa, os seus direitos e os seus deveres. Inscreve-se no direito da família.

A criança não é responsável pelo estatuto dos pais nem pelas respectivas atitudes e fracassos, de que nunca deveria ser a vítima.

O primeiro interesse da criança e, por conseguinte, o seu primeiro direito é poder viver numa família onde seja feliz por estar nela, sentindo-se amado por ela, e por poder amar em segurança. Será, então, necessário proceder a um exame e a um debate arriscado sobre a importância e a prioridade que os laços de sangue por si só assumiriam nesse amor?

ANEXO

SÍNTESE COMPARATIVA DAS LEGISLAÇÕES EUROPEIAS SOBRE A ADOPÇÃO

No intuito de tentar mostrar a diversidade e complementaridade das legislações relativas à adopção nos diferentes países da Europa, um questionário sobre as modalidades da respectiva aplicação foi dirigido aos membros do grupo de estudo «Adopção», da Secção dos Assuntos Sociais, da Família, da Educação e da Cultura.

Segue-se uma síntese das respostas que chegaram ao relator.

Pergunta nº 1: *Quais são as diferentes espécies de adopção?*

A adopção plena (legitimação adoptiva em Itália) existe em todos os países. Abrange unicamente crianças menores. Na Grã-Bretanha, nos Países Baixos e na Irlanda, a adopção não pode revestir outra forma. Nos outros países, a adopção pode abranger igualmente maiores.

Pergunta nº 2: *Existe um limite de idade para as crianças poderem ser adoptadas? Em caso afirmativo, qual é esse limite?*

Em todos os países, a adopção plena implica um limite de idade máximo: 18 anos na Bélgica, na Irlanda e na Grã-Bretanha, 16 anos no Luxemburgo, 15 anos em França, 14 anos em Itália, em Espanha e em Portugal.

Além disso, a adopção plena não pode intervir antes da idade mínima de três meses no Luxemburgo e em França, oito semanas na Alemanha e seis semanas na Irlanda.

Pergunta nº 3: *Existem requisitos de idade para os candidatos adoptantes? Idade mínima e máxima? Diferença de idade em relação à criança que se pretende adoptar?*

Com excepção de Portugal, em que o candidato adoptante tem que ter menos de sessenta anos, nos outros países não existe legalmente limite máximo de idade, embora este aspecto seja objecto de apreciação no interesse da criança.

No conjunto dos países há uma idade mínima para os adoptantes. Assim: é de 25 anos na Bélgica, na Alemanha (21 anos para o outro cônjuge), em Portugal e no Luxemburgo, de 30 anos em França, em Espanha e na Irlanda (25 anos para os casados há 3 anos), de 21 anos na Grã-Bretanha. Este limite não pode ser reduzido em caso de adopção do filho de um cônjuge (21 anos na Irlanda e na Grã-Bretanha).

Uma diferença mínima de idade de 15 anos entre o adoptante e o adoptando é exigida em França, na Bélgica e no Luxemburgo, sendo essa diferença mínima de 16 anos em Espanha. Este requisito não se aplica na Irlanda nem na Grã-Bretanha. Em Itália, a idade do adoptante não pode ultrapassar em mais de 40 anos a idade do adoptando. Nos Países Baixos, o adoptante deverá ter no mínimo 18 anos e no máximo 50 anos de diferença de idade em relação ao adoptando.

Pergunta nº 4: *É possível a adopção por duas pessoas não casadas? Por uma pessoa que viva só?*

Não é possível a adopção por duas pessoas não casadas. É possível a adopção por pessoas que vivam sós, com a excepção da Itália.

Pergunta nº 5: *A adopção de crianças estrangeiras é autorizada?*

Esta possibilidade existe em todos os países. Nos Países Baixos, é necessário que a criança tenha residido anteriormente um ano com a família adoptante.

Pergunta nº 6: *Quais são os requisitos da adopção de uma criança de países terceiros?*

Os requisitos da adopção internacional são regulados, consoante os casos, pelas leis nacionais do adoptando ou do adoptante e assemelham-se, nesta perspectiva, aos requisitos da adopção de nacionais.

Pergunta nº 7: *A criança tem direito a conhecer a identidade dos seus pais naturais?*

O acesso às origens que respeitem ao nascimento é possível na Grã-Bretanha, na Bélgica e em Portugal nalguns casos. Nos outros países as crianças adoptadas não dispõem sistematicamente da possibilidade de conhecer a identidade dos pais naturais. Nos Países Baixos, esta questão está actualmente em estudo.

Pergunta nº 8: *Os irmãos e irmãs naturais devem ser adoptados pela mesma família?*

Em geral, com excepção da Itália, não existe nenhuma obrigação nesse sentido. No entanto, procura-se, no interesse dos adoptados, não separar as irmandades.

Pergunta nº 9: *Os filhos adoptivos têm os mesmos direitos que os filhos naturais?*

Em todos os países, os direitos dos filhos adoptivos são os mesmos que os dos filhos naturais. Existem algumas restrições no caso da adopção restrita ou da adopção do filho do cônjuge (Luxemburgo, França, Bélgica e Alemanha) e no domínio da transmissão de títulos nobiliários e honoríficos (Grã-Bretanha).

Pergunta nº 10: *Os pais naturais conservam direitos sobre os filhos?*

Regra geral, os pais naturais não conservam direitos sobre o filho adoptado, a não ser nos casos de adopção restrita, nos países em que esse tipo de adopção existe. Incluem-se, neste caso, o direito de visita (Bélgica), a obrigação de alimentos (Bélgica, Luxemburgo, França) e direitos sucessórios segundo determinados requisitos (Bélgica, Luxemburgo e França).

Pergunta nº 11: *O adoptando deve consentir na adopção? Em caso afirmativo, a partir de que idade?*

Na maior parte dos países o consentimento do adoptando deve ser prestado a partir de uma determinada idade (13 anos em França, 14 anos na Alemanha e em Portugal, 15 anos na Bélgica e no Luxemburgo, 12 anos nos Países Baixos). Na Grã-Bretanha e na Irlanda, não existe qualquer requisito legal deste tipo mas a consulta é possível; o mesmo se aplica em Itália para crianças com idades entre 12 e 14 anos.

Pergunta nº 12: *Existe um período de « estágio » para a adopção?*

Tal período existe no conjunto dos países, à excepção do Luxemburgo. Tem a duração de um ano nos Países Baixos, seis meses em França, três meses na Bélgica; na Alemanha a duração é fixada pelo juiz.

Pergunta nº 13: *Os pais adoptivos beneficiam de licença de maternidade (ou paternidade) no momento da adopção?*

Este direito existe em França, em Itália, no Luxemburgo e em Portugal.

Pergunta nº 14: *Quem são as autoridades responsáveis pela adopção: judiciais/ administrativas, especializadas ou não?*

Diversos tipos de autoridades (o departamento da juventude federal e dos Länder, na Alemanha) intervêm no processo de adopção, que reveste, no entanto, no conjunto dos países considerados, um carácter judicial (Alemanha, Bélgica, Luxemburgo, Itália, França, Grã-Bretanha, Países Baixos, Portugal). As autoridades locais intervêm igualmente (Grã-Bretanha, França, Itália) assim como as agências especializadas (Irlanda, Grã-Bretanha).

Pergunta nº 15: *A adopção por um membro da família é possível?*

A adopção por um membro da família é possível, com excepção da Itália. Na Bélgica, a jurisprudência emite reservas quanto à adopção pelos avós, que é proibida nos Países Baixos. Em França, este tipo de adopção reveste sobretudo a forma restrita.

Pergunta nº 16: *A adopção pelo cônjuge do progenitor da criança é permitida? Em caso afirmativo, qual espécie (plena ou restrita) e em que condições?*

Esta possibilidade existe, embora alguns países prevejam regras derogatórias do princípio geral: manutenção da filiação de origem em França, suavização dos requisitos de idade na Bélgica e no Luxemburgo.

Pergunta nº 17: *Os pais naturais devem consentir na adopção do filho (a questão do pai natural que não seja casado, do progenitor divorciado que não tenha a guarda do filho)?*

O consentimento dos pais para a adopção é necessário enquanto a legislação lhes reconhecer direitos sobre o filho. Em Itália, o consentimento não é necessário se há uma situação de abandono que subsiste. Nos Países Baixos, o consentimento dos pais não é necessário, a não ser nos casos de adopção pelo padrasto ou pela madrastra; em contrapartida, nestes casos, é possível manifestar oposição à adopção uma única vez, podendo o juiz não atender um segundo requerimento de oposição.

Pergunta nº 18: *Que tipo de disposições legislativas contemplam o acompanhamento da situação de menores colocados em instituições e eventualmente abandonados de facto pelos pais?*

Na Bélgica, no Luxemburgo, em Itália e em França, os serviços administrativos encarregados da infância asseguram o acompanhamento de casos individuais e tomam a iniciativa, se necessário, de fazer reconhecer o abandono, abrindo o caminho para uma eventual adopção.

Pergunta nº 19: *Os candidatos adoptantes são submetidos por lei a aprovação? No caso afirmativo, em que circunstâncias e condições? Quem é a autoridade competente para conceder a aprovação?*

Um procedimento de aprovação destinado a apreciar a idoneidade dos futuros adoptantes existe em França (onde são responsáveis as autoridades locais), na Irlanda e na Grã-Bretanha (da competência das agências de adopção), nos Países Baixos (a cargo do Conselho para a protecção da infância) e em Portugal⁽¹⁾. Tal obrigação não existe na Bélgica nem no Luxemburgo.

Pergunta nº 20: *Quais são os intermediários da adopção que podem actuar legalmente em cada país? Quais são as suas obrigações em relação aos progenitores da criança, aos candidatos adoptantes?*

No conjunto dos países só podem intervir na adopção os poderes públicos competentes ou os organismos privados cuja competência tenha sido reconhecida (obras de adopção em França, agências de adopção na Grã-Bretanha e na Irlanda, Caritas e serviços de assistência social aos trabalhadores na Alemanha). O papel destes organismos consiste essencialmente em informar e garantir os direitos tanto dos adoptandos como dos adoptantes.

Pergunta nº 21: *Os progenitores são obrigados a respeitar um prazo legal de reflexão após o nascimento do filho antes de poderem consentir validamente na adopção?*

No conjunto dos países, com excepção da Itália e dos Países Baixos, está previsto um prazo, cuja duração varia de país para país: três meses em França e no Luxemburgo, dois meses na Bélgica e seis semanas na Irlanda e na Grã-Bretanha. Nos Países Baixos respeita-se, na prática, um período de três meses.

⁽¹⁾ Portugal: nº 2 do artigo 1973º do Código Civil, artigo 163º da Organização Tutelar de Menores e Decreto-Lei nº 274/80 de 13 de Agosto.

Pergunta nº 22: *O consentimento dos pais naturais relativo à adopção é revogável? No caso afirmativo, qual é o prazo para a revogação e quais são os seus efeitos jurídicos?*

O consentimento da adopção é revogável no conjunto dos países apenas dentro de determinado prazo: até ao julgamento da adopção na Bélgica e na Grã-Bretanha, durante pelo menos três meses, até à colocação com vista à adopção em França, durante três meses no Luxemburgo e seis meses, na Irlanda.

Pergunta nº 23: *O consentimento dos pais naturais pode ser dado sem que estes conheçam a identidade dos candidatos adoptantes (consentimento incógnito) ou sem que tenham ainda sido designados candidatos adoptantes (consentimento em branco)?*

Com excepção da Itália, onde o consentimento não está previsto, regra geral os pais naturais dão o consentimento à adopção sem que os adoptantes tenham sido designados. Isto sucede particularmente nos casos de parto anónimo (Luxemburgo, França).

Pergunta nº 24: *Em que condições é possível dispensar o consentimento dos pais naturais? De que modo?*

Com excepção da Itália, onde tal consentimento não é necessário, nos outros países é possível dispensar o consentimento dos pais naturais se estes não apresentarem as condições materiais, morais ou legais para dar o consentimento. A recusa abusiva, o desinteresse manifesto, os riscos para a saúde da criança são igualmente motivos válidos para se dispensar o consentimento. A intervenção do tribunal é então por vezes necessária: França, Luxemburgo, Bélgica, Irlanda (Supremo Tribunal). Em Portugal, o Tribunal pode dispensar o consentimento dos pais se não estiverem em condições mentais ou morais para o prestar.

Pergunta nº 25: *A família natural do adoptado pode beneficiar, ainda que a título excepcional, do direito de visita ao adoptado após a adopção?*

Este direito existe na Bélgica e no Luxemburgo no âmbito da adopção restrita, bem como na Grã-Bretanha para a adopção plena e nos Países Baixos no caso de adopção pelo padrasto ou pela madrasta. Tal direito não existe em Itália, nem em França, na Irlanda e no Luxemburgo no caso de adopção plena; na Bélgica, tal direito existe apenas por via jurisprudencial. Em Espanha, a lei proíbe os pais naturais de se relacionarem com os filhos menores adoptados plenamente.

Pergunta nº 26: *Quais são as soluções legais no caso de insucesso da adopção?*

Nos países onde a adopção restrita existe, esta poderá ser revogada no caso de insucesso e seguida eventualmente de outra adopção (Alemanha, Bélgica, França, Luxemburgo).

Em contrapartida, a adopção plena é em principio irrevogável. Não existem soluções legais em caso de insucesso em França, na Bélgica, na Irlanda e em Itália, a não ser colocar a criança numa instituição de acolhimento. No entanto, na Grã-Bretanha é possível eventualmente uma segunda adopção para casos deste tipo. Na Alemanha, a adopção plena poder ser revogada por motivos graves e no interesse da criança, e deverá então dar lugar a uma segunda adopção. Em Espanha, é possível revogar judicialmente a adopção no prazo de dois anos mediante determinados requisitos, a pedido do adoptado ou dos seus pais, nunca por iniciativa do adoptante. Nos Países Baixos, a adopção pode ser revogada a pedido do adoptado no prazo mínimo de dois anos e máximo de três a contar da sua maioridade.

Conforme se pode verificar pela leitura desta síntese, existem numerosos aspectos comuns nas legislações dos diferentes países, havendo uma única divergência importante na existência ou não de uma forma de adopção restrita.

Conclui-se desta rápida abordagem das legislações que existem diversos aspectos que se poderiam aprofundar. Sem esgotar a questão, estes aspectos poder-se-iam articular, no âmbito do respeito pelos direitos da criança, em torno de garantias atribuídas às crianças susceptíveis de adopção, como sejam as seguintes:

- o acompanhamento da situação destas crianças,
- o acesso às respectivas origens,
- os requisitos da adopção internacional.

Feito em Bruxelas, em 1 de Julho de 1992.

O Presidente
do Comité Económico e Social

Michael GEUENICH

Parecer sobre a proposta de resolução do Conselho relativa a um programa comunitário de política e de acção relacionado com o ambiente e de desenvolvimento sustentável

(92/C 287/09)

Em 11 de Maio de 1992, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 130ºS do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

A Secção do Ambiente, da Saúde Pública e do Consumo, encarregada de preparar os trabalhos sobre esta matéria, emitiu parecer em 2 de Junho de 1992, sendo relator K. Boisserée.

Na 298ª reunião plenária (sessão de 1 de Julho de 1992), o Comité Económico e Social adoptou, por unanimidade e seis abstenções, o seguinte parecer.

INTRODUÇÃO

O Comité congratula-se com o avanço que representam as conclusões do Conselho de Ministros de 26 de Maio de 1992 para o programa de acção em matéria de ambiente. O Comité regozija-se com o facto de o Conselho ter dado prioridade à discussão deste programa, de modo a permitir que ele tenha início em 1 de Janeiro de 1993. A obrigação de prosseguir uma política de desenvolvimento sustentável constitui um primeiro contributo significativo da Comunidade Europeia para a Cimeira do Rio de Janeiro sobre o Ambiente.

O Comité, ao emitir, em tempo útil, o parecer sobre as directrizes do programa e sobre o conteúdo da proposta de resolução, segue as orientações do Conselho.

1. Conteúdo do programa

1.1. Embora a Comissão refira os quatro anteriores programas de acção em matéria de ambiente (o último dos quais está previsto expirar no final de 1992), o programa agora apresentado não deverá ser entendido como a continuação dos precedentes, mas sim como uma nova perspectiva no sentido de uma apresentação global, incluindo todas as áreas de responsabilidade, dos objectivos comunitários em matéria de política do ambiente e do «papel da Comunidade na cena internacional». A Comissão nota que as medidas anteriores não permitiram salvaguardar a «qualidade do ambiente», nem a nível da Comunidade, nem fora dela [ver página 3, ponto 1, alínea i) do programa], e que é necessário, por conseguinte, alterar profundamente a orientação seguida.

1.2. Princípios do projecto

1.2.1. A Comissão realça os seguintes princípios do programa:

- a) Preocupação com o desenvolvimento sustentável na Comunidade;
- b) Prevenção dos danos causados ao ambiente mediante a integração da protecção do ambiente no processo de produção [princípio de prevenção, ver

página 9, ponto 31, alínea iv) do programa], bem como no domínio da utilização, consumo e eliminação dos produtos;

- c) Responsabilidade de todos os «actores» (economia, governo e todos os níveis da administração, bem como o público em geral);
- d) Alargamento dos instrumentos de política ambiental através, sobretudo, da inclusão de incentivos e de medidas económicas e fiscais;
- e) Reflexão sobre a gestão e a avaliação dos riscos no domínio da indústria química, da biotecnologia e dos novos desenvolvimentos tecnológicos, incluindo a segurança nuclear;
 - Protecção civil e ajuda de emergência, incluindo o impacte ambiental das catástrofes naturais e dos conflitos armados;
- f) O papel da Comunidade Europeia na política mundial do ambiente, em particular, a posição da CE na Conferência sobre o Ambiente (CNUAD), realizada no Rio de Janeiro, em Junho de 1992.

1.2.2. Ao contrário dos anteriores programas, as actividades propostas não deverão incidir sobre certos meios ambientais (ar, água, etc.), mas ser empreendidas a nível de cinco sectores económicos relevantes: a indústria, a energia, os transportes, a agricultura e o turismo.

1.2.3. Uma segunda perspectiva envolve temas de política do ambiente seleccionados e respectivos objectivos. Em relação aos temas, as reflexões apresentadas são, frequentemente, apenas de natureza qualitativa. No entanto, é fixado o ano 2000 para alguns dos objectivos.

1.2.4. A Comissão procura tomar em consideração certas tendências de desenvolvimento que não puderam ser incluídas na elaboração dos programas anteriores sobre o ambiente, tais como, por exemplo:

- os desafios decorrentes da realização do mercado interno com os problemas específicos e adicionais que daí advêm para o ambiente (ver o relatório da «Task Force» «Ambiente e mercado interno»),
- os desafios resultantes das alterações políticas e económicas ocorridas na Europa de Leste,

- a transposição das disposições do Tratado de Maastricht relativas ao ambiente, incluindo a disponibilização de recursos financeiros provenientes do Fundo de coesão e destinados a solucionar determinados problemas nessa área (nº 5 do artigo 130ºS do futuro Tratado CE, concluído em Maastricht),
- o papel da Comunidade necessário ao desenvolvimento e à concretização de estratégias de política do ambiente como resposta a problemas ambientais de carácter global.

1.3. Uma melhor transposição e execução da política europeia do ambiente deverá ser assegurada através da:

- criação de uma « assembleia consultiva » composta por representantes dos diferentes grupos socioeconómicos, das autoridades e das direcções-gerais da Comissão envolvidas,
- instituição de uma « rede europeia de protecção do ambiente » (rede de representantes das autoridades nacionais e dos serviços da Comissão para o domínio da transposição prática das acções comunitárias),
- constituição de um « grupo de controlo da política do ambiente », composto por representantes a alto nível da Comissão e dos Estados-membros.

2. Observações na generalidade

2.1. O Comité considera positivas a concepção e a orientação do « programa de política e de acção relacionado com o ambiente e de desenvolvimento sustentável », bem como a respectiva proposta de resolução do Conselho de Ministros.

2.1.1. O Comité considera o programa bastante apropriado enquanto linha de orientação em matéria de política do ambiente para o período até ao ano 2000 (e para além dele). Congratula-se, sobretudo, com a apresentação global da problemática geral.

2.1.2. Se não forem estabelecidas prioridades ao nível político, tanto na Comunidade como nos Estados-membros, o programa comunitário para o ambiente não poderá ser levado a cabo. O Comité, por conseguinte, regozijar-se-ia se o Conselho de Ministros procedesse a um estudo atento do conteúdo do programa, e se o programa e a sua aplicação fossem objecto de concertação pormenorizada entre os governos, o Parlamento Europeu, a Comissão e os meios socioeconómicos.

2.1.3. O Comité lamenta que, devido à transmissão tardia do programa, os órgãos comunitários não tenham conseguido concluir a sua análise antes da Conferência Mundial (CNUAD) (Rio de Janeiro, Junho de 1992).

2.1.4. O Comité considera importante que o programa seja imediatamente apresentado ao Espaço Económico Europeu (EEE) — cujo Tratado foi recentemente assinado — como proposta para uma política no domínio do ambiente, e que a sua discussão seja alargada aos países membros da Associação Europeia de Comércio Livre (AECL).

2.1.5. O Comité incentivará as actividades dos grupos socioeconómicos que ele representa orientadas para o desempenho do papel que caberá a esses grupos na aplicação do programa.

2.2. Esta aceitação de ordem geral não impede que o Comité apresente as seguintes críticas.

2.2.1. A avaliação do programa é, forçosamente, incompleta, na medida em que:

- o relatório sobre o ambiente (State of the Environment), apresentado juntamente com o programa não pôde ser tido totalmente em conta no presente parecer,
- falta ainda um balanço das medidas tomadas no âmbito dos programas anteriores, incluindo o quarto programa de acção em matéria de ambiente,
- só no futuro é que serão reveladas propostas concretas importantes relativas à execução do programa (comunicações da Comissão que serão elaboradas em 1992 e nos anos seguintes). O Comité conta, por conseguinte, ter oportunidade para se pronunciar sobre essas comunicações.

2.2.2. Este programa contém, basicamente, estratégias e concepções de natureza qualitativa.

2.2.3. Em contrapartida, o programa de acção em si perde aspectos quantitativos, relacionados com prazos, nos quais poderiam estar incluídas avaliações dos custos. Os quadros incluídos no programa constituem, com efeito, o ponto de partida para projectos de acção concretos.

2.2.4. Faltam indicações referentes a uma avaliação global dos custos e dos benefícios (ver nº 3 do artigo 130ºR do futuro Tratado da Comunidade Europeia, concluído em Maastricht) na medida em que tal seja possível [ver parecer do Comité sobre o tema « A política do ambiente e o mercado interno » ⁽¹⁾]. A análise dos custos e dos benefícios é importante para se poder avaliar a exequibilidade de projectos e de acções, estabelecer prioridades e ajuizar da necessidade de meios.

2.3. O relatório sobre « O ambiente e mercado interno europeu » (« relatório da Task Force »), elaborado a pedido da Comissão, foi tomado em consideração pelo programa a nível das consequências estratégicas. Faltam, todavia, no documento em apreço muitos aspectos concretos que constam do relatório da Task Force.

2.4. Com este programa, a Comissão pretende provocar uma alteração da orientação em todos os domínios da vida pública e privada no sentido de um desenvolvimento duradouro e respeitador do ambiente. Se este aspecto for levado a sério, dar-se-á um salto qualitativo na realização dos objectivos visados pelo programa (relativamente ao conteúdo e à rapidez de realização).

2.5. Tal como foi referido no ponto 2.2, o programa contém só alguns objectivos concretos quanto aos dife-

(1) JO nº C 332 de 31. 12. 1990, p. 107.

rentes sectores e aos meios ambientais. As propostas deverão ser, no futuro, apresentadas de uma forma mais inovadora e mais convincente. São necessárias informações claras sobre esses objectivos, tanto do ponto de vista do conteúdo, como dos prazos, para que os responsáveis pela sua realização disponham de tempo para se poderem adaptar as medidas previstas. Muito embora a escolha dos métodos para a realização das medidas necessárias em matéria de ambiente possa ser, em muitos casos, deixada ao critério dos responsáveis, não deverá, no entanto, subsistir qualquer indeterminação no que diz respeito ao estabelecimento dos objectivos e da calendarização.

2.6. Relativamente ao conteúdo, o enquadramento para o programa é o novo Tratado de Maastricht. Apesar disso, o programa contém poucas referências à importância para a política do ambiente dos objectivos previstos pelo Tratado de Maastricht com vista à realização de uma «união europeia do ambiente».

2.6.1. Os «objectivos ambiciosos» de Maastricht implicam também um novo «nível de acção» para a política do ambiente. O Comité lamenta que não seja feita qualquer referência aos fundos necessários à realização desta parte do programa de Maastricht. As verbas a disponibilizar no âmbito do Fundo de coesão (artigo 130ºD do futuro Tratado CEE, concluído em Maastricht) estão limitadas a alguns países e apenas uma determinada parte do Fundo de coesão deverá ser reservada para medidas de protecção do ambiente, nomeadamente:

- o financiamento de medidas destinadas à execução do programa orientadas para o público em geral (informação, formação e educação),
- o financiamento de redes de controlo e respectivo equipamento técnico,
- os meios indispensáveis para que os participantes alcancem uma situação que lhes permita responder às suas tarefas de cooperação (ver infra).

2.6.2. Neste contexto, o Comité remete para o parecer que emitiu sobre o tema «Política do ambiente, factor fundamental do desenvolvimento económico e social»⁽¹⁾, no qual já se pronunciou, basicamente, sobre a necessidade de uma dotação financeira. Entretanto, aumentou a necessidade de serem disponibilizados recursos comunitários devido ao facto de, em determinadas regiões da Comunidade, por exemplo na ex-Repubblica Democrática Alemã, ser indispensável proceder ao saneamento no domínio do ambiente, o que não poderá acontecer sem as necessárias contribuições comunitárias.

2.6.3. O Comité pretende que todas as medidas a desenvolver através do Fundo de coesão respondam às exigências do programa para o ambiente, contribuindo, desse modo, para garantir um desenvolvimento sustentável.

2.6.4. O Comité, porém, perfilha, basicamente, a ideia de que, no intuito de, além do mais, evitar distorções de concorrência, deverá ser verificada, de uma forma cuidadosa e crítica, a compatibilidade da disponi-

bilização de recursos comunitários destinados à execução da política do ambiente com o princípio do poluidor-pagador. O Comité considera que este princípio continuará a ser um pilar da política europeia do ambiente. Há que ter em consideração também o desenvolvimento das infra-estruturas de protecção do ambiente mediante o recurso a meios comunitários.

2.6.5. As novas disposições institucionais do Tratado de Maastricht que prevêem:

— a modificação dos artigos do Tratado CEE sobre ambiente, e

— a nomeação de um provedor de justiça,

poderão levar a um maior incremento da política comunitária do ambiente. Na altura da revisão do programa de acção em apreço, deverão ser incluídas as experiências obtidas com a utilização prática.

2.6.6. Como os acordos de Maastricht prevêem uma revisão do Tratado em 1996, a avaliação do programa em apreço prevista para 1995 deveria incluir a questão se as disposições do Tratado em matéria de ambiente necessitam de ser completadas ou melhoradas.

3. Subsidiariedade e responsabilidade

3.1. Associado à aplicação do programa, a Comissão refere, com razão, o princípio da subsidiariedade das medidas tomadas ao nível comunitário (artigo 3ºB do novo Tratado CEE de Maastricht).

3.2. O princípio da responsabilidade de todos os actores a todos os níveis é totalmente aceitável; corre-se, porém, o risco de se diluir a distinção entre competências e responsabilidades. Até mesmo uma responsabilidade comum exige níveis de decisão precisos. Há uma relação recíproca entre agentes económicos, cidadãos (consumidores e trabalhadores) e política (administração). Mesmo uma responsabilidade comum não evitará conflitos de objectivos e a necessidade de, em cada um dos casos, se ponderarem os interesses em presença.

3.3. Segundo o Comité, nos «actores» comprometidos na política do ambiente incluem-se também as organizações de trabalhadores, devido, em grande medida, às relações recíprocas entre protecção do ambiente e ambiente de trabalho, mas também aos direitos de participação dos trabalhadores, sujeitos a regulamentação diferente nos vários Estados-membros, mesmo em questões de política em matéria de ambiente da empresa.

3.4. À responsabilidade deve corresponder uma participação atempada dos «actores» da política do ambiente no estabelecimento e na realização dos objectivos ambientais. A co-responsabilidade pressupõe cooperação no processo de decisão, o que não foi tido em conta na elaboração deste programa de acção. Os acto-

⁽¹⁾ JO nº C 56 de 7. 3. 1990, p. 14.

res deverão também passar a usufruir de uma situação que lhes permita participar, o que pressupõe não só um apoio financeiro concreto às organizações não governamentais (ONG) interessadas nos problemas do ambiente, mas também, tal como o Comité já salientara no parecer «A política do ambiente e o mercado interno»⁽¹⁾, a promoção dos comportamentos respeitadores do ambiente, por exemplo, mediante o fornecimento de informações claras, assim como através da formação, do ensino escolar e extra-escolar e da educação. Tendo em conta a necessidade de sensibilizar a população para uma alteração dos hábitos de consumo e a importância capital do público no âmbito deste programa, é indispensável reforçar o apoio às ONG empenhadas nestas tarefas na realização das respectivas actividades.

3.5. O Comité solicita novamente [ver parecer sobre «A política do ambiente e o mercado interno» e sobre o Quarto Programa de acção⁽²⁾] que o objectivo de um «desenvolvimento duradouro e respeitador» e o respeito pela regulamentação em matéria de ambiente constem das condições prévias estipuladas nas disposições relativas à atribuição de meios no âmbito dos fundos comunitários. Dever-se-á verificar a compatibilidade de todas as medidas que beneficiam do apoio dos meios provenientes dos fundos com o objectivo de um desenvolvimento duradouro e respeitador do ambiente. Poder-se-á, por conseguinte, prever a realização prévia de um «estudo do impacte sobre o ambiente» como condição de elegibilidade para programas de apoio à investigação, ao desenvolvimento e outros. O Comité recorda, a este propósito, a declaração da Cimeira de Maastricht relativa à avaliação do impacte ambiental das medidas comunitárias, que consta do anexo II ao novo Tratado CEE.

4. Objectivos sectoriais

4.1. A preponderância dada a cinco sectores económicos (indústria, energia, transportes, agricultura e turismo) deveria permitir uma certa concentração do programa. A Comissão menciona, por várias vezes, a importância da avaliação do impacte ambiental para a execução do programa e o seu previsto alargamento a «projectos e programas»; infelizmente, a integração das decisões políticas na avaliação do impacte ambiental, prevista inicialmente no anteprojecto, já não consta da versão actual do programa. Face à grande importância das decisões políticas a todos os níveis para a execução dos programas ambientais, parece oportuno retomar no programa a «avaliação política» inicialmente prevista. O Comité propõe que sejam apresentadas, o mais rapidamente possível, as disposições previstas tendentes a completar a directiva relativa à avaliação dos efeitos no ambiente⁽³⁾.

4.2. Quanto ao sector da indústria, o programa não apresenta muitos dados sobre as reflexões interessantes

relativas a uma melhor «gestão dos recursos e do ambiente». A importância que o programa dá à auditoria ambiental, enquanto medida facultativa e complementar dos restantes instrumentos, só poderá ser apreciada pelo Comité quando, finalmente, se tiver analisado a correspondente proposta da Comissão.

4.2.1. Já foi referida a necessidade de o ambiente de trabalho ser tomado em consideração. O Comité congratula-se com o facto de o programa mencionar (capítulo 7.6, página 75) a necessária formação de pessoal qualificado no domínio do ambiente. Pretenderia, no entanto, que este tema, que já foi abordado no parecer de iniciativa intitulado «Formação, segurança e protecção do ambiente»⁽⁴⁾ fosse tratado mais pormenorizadamente.

4.2.2. É particularmente importante o apoio às pequenas e médias empresas (PME) industriais.

4.2.3. Para obter a licença de construção de instalações deverá ser necessário executar «medidas integradas de protecção do ambiente». O Comité lamenta que não seja esclarecido o modo como se poderá assegurar o desenvolvimento dinâmico das normas de protecção do ambiente sem ser necessário, de cada vez, um novo acto legislativo.

4.3. No sector da energia, a melhoria da eficácia da utilização e da transformação da energia deverá desempenhar um papel decisivo, nomeadamente, na preservação dos recursos e na prevenção dos danos causados ao ambiente. Para o efeito, deverá referir-se como medida prática a descentralização da produção de electricidade (com o objectivo da produção combinada de electricidade e de calor). Atendendo a que uma grande parte da energia é consumida pelos particulares (consumo doméstico e automóveis), o programa deveria prever acções de esclarecimento dos consumidores e de apoio a medidas de poupança de energia entre os particulares.

4.3.1. Haverá que examinar se os objectivos de redução de CO₂ são suficientes. O programa não estabelece valores precisos a este respeito. O Comité remete, aliás, para o seu parecer sobre «A energia e o ambiente»⁽⁵⁾.

4.3.2. No domínio da política energética, o programa não faz qualquer referência ao aproveitamento da energia nuclear, a não ser talvez no capítulo sobre a gestão dos riscos e controlo dos acidentes (capítulo 6, página 62 e seguintes).

4.3.3. O programa não aborda concretamente a questão dos incentivos (sobretudo de natureza fiscal) ao desenvolvimento acelerado e à utilização de energias renováveis, nem a da planificação dos custos mínimos («least cost planning») no caso de investimentos na produção de energia (optimização das capacidades,

(1) JO nº C 332 de 31. 12. 1990, p. 107.

(2) JO nº C 180 de 8. 7. 1987, p. 26.

(3) JO nº L 175 de 5. 7. 1985, p. 40.

(4) JO nº C 159 de 17. 6. 1991, p. 49.

(5) JO nº C 269 de 14. 10. 1991, p. 67.

existentes ou futuras, de produção, de armazenagem ou de transformação da energia). As medidas de prevenção contra as alterações climáticas a nível mundial influenciam necessariamente a política energética.

4.4. Quanto ao sector dos transportes, o Comité remete, em relação aos efeitos secundários (side effects) negativos para o ambiente que se receia que advenham do mercado interno, para o parecer de iniciativa sobre «A política do ambiente e o mercado interno» (ver supra). Há, de resto, referência ao Livro Verde sobre o impacto dos transportes sobre o ambiente⁽¹⁾, que a Comissão acaba de apresentar e sobre o qual o Comité emitirá um parecer separado.

4.4.1. Não é tomada em devida conta a importância dos transportes aéreos enquanto causa de danos ao ambiente.

4.4.2. O objectivo deverá ser o de desenvolver uma política que dê prioridade aos transportes públicos em relação aos transportes individuais, bem como aos transportes ferroviários e por vias navegáveis em detrimento dos transportes rodoviários e, na medida do possível, aéreos.

4.5. Quanto ao sector da agricultura, o programa refere a necessidade de se incluírem na reforma da Política Agrícola Commun (PAC) os aspectos ambientais. O Comité remete, a este respeito, para o parecer «Ambiente e agricultura»⁽²⁾.

4.5.1. A política agrícola europeia deveria tender, por um lado, a restabelecer o equilíbrio ecológico nas zonas rurais e, por outro, a assegurar, através de incentivos de ordem económica, a promoção de uma produção agrícola orientada para a qualidade.

4.5.2. Dever-se-ia velar por que, no futuro, só fossem concedidas prestações sob a forma de ajudas, tais como as provenientes das dotações disponibilizadas para a PAC, às medidas «duradoras e respeitadoras do ambiente». Essas dotações deveriam fomentar também as medidas que visem a conservação dos ecossistemas e das zonas rurais.

4.5.3. Além disso, parece necessária uma melhor coordenação das políticas relacionadas com a utilização dos solos (política agrícola comum, silvicultura, políticas dos transportes e da energia e turismo). A preservação dos solos merece, neste contexto, uma atenção particular, devendo-se preparar, para o efeito, medidas que evitem a erosão e a desertificação. Poder-se-ia pensar num programa de reflorestação das antigas superfícies agrícolas com espécies adequadas, que seria útil simultaneamente à agricultura e à silvicultura.

4.5.4. Dever-se-á melhorar a formação e a informação dos agricultores sobre a agricultura biológica.

4.5.5. Além disso, dever-se-ia reorientar a política da pesca para um «desenvolvimento duradouro e respeitador do ambiente».

4.6. O programa aborda muito superficialmente o sector do turismo e da protecção do ambiente. Dever-se-ia pensar na inclusão de uma avaliação obrigatória do impacte ambiental das medidas relativas às infra-estruturas turísticas. Fazem parte do programa «Turismo e protecção do ambiente» os instrumentos adequados à promoção do chamado «turismo não agressivo». Poder-se-ia prever também a utilização orientada para a protecção do ambiente de taxas provenientes do turismo. O Comité, neste contexto, acolhe favoravelmente a resolução do Parlamento Europeu sobre um programa de acções comunitárias no domínio do turismo⁽³⁾ e remete também para o parecer sobre o «plano de acções comunitárias em favor do turismo»⁽⁴⁾.

5. Temas e objectivos do programa

5.1. Este capítulo do programa trata dos seguintes pontos:

- alteração climática,
- acidificação e qualidade do ar,
- protecção da natureza e das espécies,
- gestão dos recursos hídricos,
- meio urbano,
- zonas costeiras,
- gestão dos resíduos.

5.1.1. A relação deste capítulo com o dos diferentes sectores económicos necessita, segundo o Comité, de precisões ou de explicações.

5.2. Relativamente à questão climática (perigo de aquecimento global), é necessário ter em conta não só o CO₂, mas também o NO_x e o metano, bem como os CFC (clorofluorocarbonetos). O Comité acolhe favoravelmente a proposta da Comissão relativa a uma redução dos prazos previstos pelo regulamento (CEE) para a eliminação dos CFC e de outras substâncias gasosas e ao reforço do protocolo de Montreal⁽⁵⁾.

5.2.1. O Comité regista com interesse as referências do programa à preocupação com as alterações climáticas e concorda com as propostas relativas ao contributo da Comunidade no sentido da prevenção (ponto 5.1). A Comissão apresentou, entretanto, uma série de pro-

⁽¹⁾ Doc. COM(92) 46 final.

⁽²⁾ JO nº C 298 de 27. 11. 1989, p. 40.

⁽³⁾ Resolução do Parlamento Europeu de 18 de Fevereiro 1992.

⁽⁴⁾ JO nº C 49 de 24. 2. 1992.

⁽⁵⁾ Proposta de regulamento de 20 de Março de 1992; Doc. COM(92) 106.

postas relativas à diminuição das emissões de CO₂, ao efeito de estufa e ao aumento do rendimento energético [Doc. COM(92) 180, 181, 182 e 226], nas quais estão ainda previstas medidas económicas e fiscais. Relativamente a estas propostas, enquanto contributo da Comunidade para evitar uma alteração climática global, o Comité remete para os seus pareceres «A política do ambiente e o mercado interno» e «Energia e ambiente» (pontos 2.4.2 e 2.4.3) ⁽¹⁾ e reserva-se o direito de formular o respectivo parecer sobre as novas propostas.

5.3. Relativamente à «qualidade do ar» na biosfera, está previsto que se retomem os valores de protecção estabelecidos pela Organização Mundial da Saúde (OMS) ⁽²⁾, que constam do quadro 9, o que foi, por várias vezes, solicitado pelo Comité.

5.4. Quanto à «gestão dos recursos hídricos», o Comité preconiza medidas energicas tendentes a limitar a utilização e o consumo destes recursos, assim como disposições sobre a utilização das águas subterrâneas em conformidade com a resolução do Conselho de 25 de Fevereiro de 1992 relativa à futura política comunitária em matéria de águas subterrâneas ⁽³⁾. O programa não aborda os seguintes pontos:

- descida do nível das águas subterrâneas,
- salinização dos solos na Europa meridional.

5.5. Em relação ao «ambiente urbano», o Comité remete para o parecer sobre o Livro Verde da Comissão ⁽⁴⁾. Dever-se-iam incluir na avaliação do impacte ambiental as medidas de planificação e de infra-estruturas, tendo em conta também o problema ambiental do ruído, extremamente importante para as grandes aglomerações urbanas. A directiva correspondente da Comissão ainda não está disponível. O programa deveria conter também recomendações tendentes a evitar a formação de zonas de concentração industrial nas diferentes regiões. Convém referir, aliás, as competências limitadas da Comunidade em matéria de urbanismo.

5.6. O desenvolvimento turístico, industrial e económico das zonas costeiras deverá assegurar globalmente a protecção do ambiente ⁽⁵⁾. Em especial as zonas costeiras ainda intactas deverão beneficiar de uma protecção particular [ver a resolução do Conselho de 25 de Fevereiro de 1992 relativa à futura política comunitária sobre a zona costeira europeia ⁽⁶⁾].

5.7. O tratamento reservado aos resíduos acumulados na Comunidade constituirá uma tarefa preferencial

para os próximos anos. A prioridade essencial da política ambiental, neste contexto, deverá recair sobre a prevenção e a reutilização dos resíduos, seguindo-se, só então, as medidas destinadas ao tratamento, bem como à sua eliminação segura e respeitadora do ambiente.

5.7.1. Esta prioridade é, de facto, reconhecida pelo programa da Comissão. No entanto, devido à ausência de indicações concretas, põe-se a questão de saber até que ponto a prioridade dada pelo programa à prevenção dos resíduos é, na verdade, real. Deveriam ser tidos em consideração métodos comprovados de prevenção dos resíduos como, por exemplo, os sistemas de caução e de depósito.

5.7.2. Num futuro próximo, os resíduos de embalagens constituirão um problema prioritário a nível comunitário. O programa deveria avaliar as medidas aplicadas em alguns Estados-membros destinadas a promover a reciclagem e a reutilização das embalagens.

5.7.3. Na medida em que as medidas acima referidas, devido também ao princípio da subsidiariedade, não são tidas em consideração a nível comunitário, dever-se-ia garantir que os Estados-membros que as tomem não correrão o risco de uma intervenção da Comissão.

5.7.4. Deverá ser apoiado o princípio que consiste em evitar todo o tipo de transportes de resíduos não estritamente necessário e em limitar, de acordo com a Convenção de Basileia, os «movimentos de resíduos» para zonas fora da Comunidade (ver quadro 14 «Resíduos»).

6. Gestão dos riscos e controlo dos acidentes

6.1. Relativamente ao programa sobre prevenção dos riscos e acidentes (página 62 e seguintes), o Comité acolhe favoravelmente a adaptação prevista no quadro 15 das disposições relativas a produtos químicos perigosos à evolução da técnica e dos conhecimentos científicos.

6.2. A Comissão refere, com razão, a necessária avaliação dos riscos industriais, nomeadamente os ligados à indústria dos produtos químicos, à biotecnologia e à utilização da energia nuclear. Nessa avaliação há que atender, do ponto de vista do Comité, não só às consequências para o ambiente, mas também aos perigos imediatos e aos riscos para a saúde dos trabalhadores nos respectivos locais de trabalho.

6.3. Está previsto, para a admissão de produtos, um elevado nível de protecção, cujos valores-limite deverão ser ajustados de acordo com a evolução da técnica e da ciência.

6.4. Os valores-limite a nível da Comunidade Europeia não deverão, de modo algum, substituir normas nacionais melhores no domínio do ambiente e da saúde; isto aplica-se, nomeadamente, à protecção contra radiações. O documento da Comissão não menciona o

⁽¹⁾ Ver notas 1, p. 29 e 1, p. 31.

⁽²⁾ WHO Guidelines for Air Quality — 1987.

⁽³⁾ JO nº C 59 de 6. 3. 1992, p. 2.

⁽⁴⁾ JO nº C 269 de 14. 10. 1991.

⁽⁵⁾ Ver também o parecer do Comité «Turismo e desenvolvimento regional», JO nº C 332 de 31. 12. 1990, p. 157, ponto 6.5.

⁽⁶⁾ JO nº C 59 de 6. 3. 1992, p. 1.

controlo de radiações no caso de pessoal navegante, nem a evolução de normas comuns de protecção contra radiações.

7. Alargamento do leque dos instrumentos da política do ambiente

7.1. O programa de acção prevê a inclusão na futura política europeia de ambiente de instrumentos de economia de mercado, mais precisamente, uma combinação de instrumentos jurídicos e de medidas económicas com o objectivo de recompensar os comportamentos respeitadores do ambiente. O Comité aprova o princípio desta nova perspectiva. A Comissão, infelizmente, não tenta apresentar e avaliar no programa as possibilidades e as fraquezas dos diferentes instrumentos.

7.2. *Instrumentos jurídicos*

7.2.1. O documento da Comissão não esclarece se as medidas de ordem jurídica (normas relativas às emissões, aos processos e aos produtos) deverão, no futuro, ser utilizadas (ver página 69, capítulo 7 do programa) apenas para:

- estabelecer as «condições básicas» para o tratamento e a protecção do ambiente,
- garantir a execução de compromissos internacionais,
- assegurar a realização do mercado interno no domínio da protecção do ambiente.

7.2.2. Até ao presente, a harmonização do mercado interno em matéria de ambiente tem sido frequentemente efectuada pelo nível comum mais baixo. Ao contrário do consagrado no Acto Único, a política do ambiente autónoma e com um elevado nível de protecção tem sido, muitas vezes, preterida face à harmonização do mercado interno pelo «menor denominador comum». Dever-se-ia, por conseguinte, esclarecer se, no futuro, as medidas de carácter jurídico deverão valer apenas como normas mínimas em relação aos instrumentos económicos, ou se elas deverão também garantir um elevado nível de protecção em matéria de ambiente.

7.2.3. O Comité considera que as notificações ou as sanções pecuniárias, tais como previstas no artigo 171º do novo Tratado de Maastricht, poderão ser uma resposta eficaz à não transposição das disposições da legislação comunitária. A própria Comissão refere esta possibilidade (ver página 84). O Comité recomenda a criação de um sistema, segundo o qual os Estados-membros poderão ser responsabilizados pelos cidadãos em caso de irregularidades na transposição das disposições comunitárias para o direito nacional, tal como é possível após o Acórdão do Tribunal de Justiça Europeu de 19 de Novembro de 1991 (processos apenas 6/90 e 9/90).

7.3. *Instrumentos económicos da política do ambiente*

7.3.1. O programa menciona os seguintes instrumentos:

- impostos e taxas, incentivos fiscais, os auxílios nacionais,
- a auditoria ambiental,
- a responsabilidade civil,
- rótulo ecológico.

7.3.2. Os instrumentos económicos prestam-se, sobretudo, ao tratamento dos problemas ambientais que ultrapassam o âmbito regional e podem contribuir para a solução dos problemas globais em matéria de ambiente (por exemplo, taxa visando a protecção climática, ver ponto 5.2. supra).

7.3.3. Os problemas da interiorização dos custos externos (ver páginas 9 e 72 do programa) foram abordados pelo Comité no parecer de iniciativa «A política do ambiente e o mercado interno» (ver supra). Deve-se pôr em dúvida, actualmente, a exequibilidade de uma tal imputação; faltam, neste caso, as bases necessárias, em termos microeconómicos e de economia de mercado, para a execução de um tal programa de acção até ao ano 2000. As consequências sociais de uma tal imputação não parecem ter sido examinadas em pormenor. A interiorização dos custos externos, por exemplo, no caso dos carburantes, poderia levar a que as pessoas com rendimentos modestos não pudessem usufruir da liberdade de circulação e da mobilidade, enquanto que para as pessoas com rendimentos relativamente elevados o factor custos não teria grande relevância. Os danos causados ao ambiente não poderão ser, de modo algum, legitimados, por assim dizer, por compensações financeiras.

7.3.4. O parecer de iniciativa supracitado apresenta os problemas relativos à classificação e ao nível das taxas e dos impostos ambientais.

7.3.5. A Comissão inclui, com toda a razão, a responsabilidade civil entre os instrumentos económicos. Infelizmente, a directiva sobre a responsabilidade civil por danos causados pelos resíduos, há muito examinada pelo Comité, ainda não foi adoptada. No programa da Comissão não há qualquer referência à responsabilidade solidária ou colectiva no caso de não ser possível identificar o responsável (por exemplo, no caso de danos antigos; ver parecer do Comité supracitado).

7.3.6. O Comité congratula-se com o facto de o programa prever a conclusão de acordos sobre a realização de objectivos ambientais entre os sectores e as firmas, por um lado, e as autoridades, por outro [ver páginas 33, 61 (quadro 14) e 69]. O Comité já antes se tinha pronunciado favoravelmente sobre este instrumento (ver parecer do Comité sobre «A política do ambiente e o mercado interno», supracitado).

7.4. *Medidas horizontais*

7.4.1. O Comité aprova a apresentação pormenorizada do quadro 17 do programa, nomeadamente, a

esperada melhoria das informações correntes sobre o estado do ambiente em geral e em particular.

7.4.2. O programa refere especificamente, com toda a razão, a agência europeia do ambiente como instrumento importante para a realização e revisão do programa. Constitui um escândalo que a agência, prevista há mais de dois anos, ainda não tenha sido criada devido ao facto de a sua localização estar ligada à decisão sobre a sede de outras instituições europeias. A fim de permitir que a agência inicie imediatamente as suas actividades, o Comité sugere que se estabeleça, para já, apenas uma sede provisória.

7.4.3. A investigação e o desenvolvimento no domínio do ambiente necessitam, sem dúvida, de medidas de promoção acrescidas. Os programas de investigação e de desenvolvimento, que deverão naturalmente beneficiar do estado actual dos conhecimentos, não deveriam retardar as acções prementes que são necessárias hoje em dia em matéria de política do ambiente.

8. Aplicação e execução do programa de acção

8.1. A ideia de «auto-execução» (self-enforcement) das medidas necessárias no âmbito da política do ambiente (página 82) não pode ser avaliada no estágio actual do conhecimento, mesmo que se tenham em conta aspectos futuros e o leque de instrumentos. Aliás, a Comissão só prevê esta hipótese a longo prazo. Os próprios instrumentos económicos da política do ambiente, nomeadamente as medidas relativas a impostos e taxas, necessitam de um quadro jurídico e de um controlo administrativo. Pela sua natureza, tais medidas constituem também intervenções em relação ao mecanismo de mercado livre.

8.2. A «assembleia consultiva» proposta pela Comissão poderia contribuir de uma forma essencial para informar, logo de início, os grupos e meios interessados além do mais sobre as medidas concretas previstas para a aplicação do programa, bem como para estabelecer a confiança recíproca. Além disso, a apresentação através desta assembleia das posições dos diferentes grupos interessados na política do ambiente não se torna supérflua, como também é indicado no programa. A proposta da Comissão é imprecisa quanto à relação entre a assembleia consultiva e o Comité da política do ambiente, composto por representantes governamentais (capítulo 9 do programa). O Comité sugere à Comissão que organize, o mais rapidamente possível, uma ampla conferência com representantes dos governos e dos meios socioeconómicos sobre os temas do programa de acção no domínio do ambiente.

8.3. A Comissão está a planear uma «rede» composta por autoridades dos Estados-membros e serviços da Comissão. O programa não dá qualquer esclarecimento sobre esta proposta, que só é passível de avaliação quando for concretizada. O Comité parte do princípio de que será associado aos futuros debates.

8.3.1. É com satisfação que o Comité toma conhecimento de que a proposta de criar os seus próprios inspectores europeus do ambiente, que ainda constava do quarto programa de acção, não foi mantida. O Comité tinha, na altura, rejeitado esta proposta.

8.4. O programa em apreço exige, mais do que nunca, a integração da política do ambiente nas outras políticas. A fim de assegurar esta integração ao nível das actividades práticas da Comissão, deveria ser criado entre as direcções-gerais envolvidas um comité interno de coordenação «Ambiente», que teria também a tarefa de avaliar o impacto ambiental das acções e medidas tomadas pela Comissão.

9. A política do ambiente a nível mundial

9.1. A Comunidade Europeia deveria, na opinião do Comité, desempenhar um papel de primeiro plano em matéria de política do ambiente não só em relação aos Estados-membros, mas também a nível mundial:

- uma vez que os países europeus, devido ao alto grau de industrialização, são um dos principais responsáveis pela poluição global,
- devido ao elevado nível tecnológico no domínio do ambiente, sem o qual não é possível a concretização de uma política do meio ambiente,
- devido aos recursos financeiros da Europa,
- devido à sensibilidade relativamente significativa de uma grande parte da Comunidade Europeia para a necessidade de proteger o ambiente.

9.2. A capacidade que a Europa tem de «ser dos primeiros» em matéria de política do ambiente com vista a um desenvolvimento sustentável a nível internacional deveria constituir uma orientação importante para as relações externas da Comunidade Europeia. Isto pressupõe que a política comunitária do ambiente pode efectivamente aspirar a responder aos desafios do presente e dos próximos anos. Para tal, é indispensável que a política do ambiente seja inovadora, tanto em relação à concepção, como à sua realização, o que ainda não acontece em toda a Europa. É também necessário que a política comunitária de ajuda ao desenvolvimento seja mais respeitadora do ambiente.

9.3. À capacidade económica da Europa corresponde a obrigação de co-financiar projectos ambientais nos países em vias de desenvolvimento e na Europa de Leste. Sem o auxílio dos países industrializados não será possível pôr em prática, a nível internacional, as

medidas necessárias ao restabelecimento do equilíbrio ecológico. Numa altura de redução de despesas militares, o financiamento de tais auxílios poderá ser mais fácil do que no passado, desde que não sejam necessários meios suplementares para a reconversão de antigos edifícios militares. Dever-se-ia encarar também a possibilidade de alargar o fundo de desenvolvimento destinado a medidas no domínio do ambiente, no âmbito do qual se financiam acções que tenham em conta o ambiente e os recursos naturais. O Comité congratula-se com o facto de o Conselho de Ministros, na reunião de 5 de Maio de 1992, ter aprovado actividades neste sentido.

9.4. A política europeia do ambiente deverá incluir também exigências em relação aos outros países industrializados (Estados Unidos da América, Canadá, Japão), tendo em vista a aplicação de medidas internacionais concertadas.

9.5. As disposições comunitárias relativas ao tráfego comercial directo com os países terceiros, nomeadamente os países em vias de desenvolvimento, deverão ser revistas. Isto aplica-se, sobretudo, à exportação de substâncias perigosas [ver parecer do Comité sobre a proposta de regulamento do Conselho relativo à exportação e à importação de determinados produtos químicos perigosos⁽¹⁾]. O princípio adoptado pelo

Conselho de Ministros, segundo o qual as exportações seriam autorizadas após acordo prévio (prior informed consent), deverá ser reexaminado à luz das experiências práticas. Dever-se-á também garantir que a Comunidade Europeia não importará produtos cuja produção se efectue à revelia dos padrões em vigor internacionalmente, causando danos ao ambiente.

9.6. Os órgãos comunitários deverão, no âmbito do programa de acção no domínio do ambiente, cooperar mais intensamente com as organizações internacionais empenhadas na política do ambiente que ultrapassa os limites da Europa (em particular, PNUA e OCDE).

9.7. É indispensável intensificar a cooperação com os Estados fora da Comunidade Europeia, em particular com os países da Europa Central e de Leste, também em matéria de desenvolvimento do direito relativo ao ambiente, de intercâmbio de tecnologias e de dados, bem como de política de formação e de informação.

9.8. Neste contexto, a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento (CNUAD), realizada no Brasil, em Junho de 1992, revestiu-se de grande importância. Os temas da conferência despertaram a atenção de largas faixas da população e depararam com um interesse especial por parte das ONG. A fim de acelerar a evolução da política europeia do ambiente, os resultados desta conferência deverão ser tomados em consideração na execução do programa de acção.

⁽¹⁾ JO nº C 191 de 22. 7. 1991, p. 17.

Feito em Bruxelas, em 1 de Julho de 1992.

*O Presidente
do Comité Económico e Social*

Michael GEUENICH

Parecer sobre a proposta de directiva do Conselho relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-membros respeitantes à etiquetagem dos materiais utilizados nos componentes principais do calçado para venda ao consumidor final⁽¹⁾

(92/C 287/10)

Em 26 de Março de 1992, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 100ºA do Tratado que instituiu a Comunidade Económica Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

A Secção do Ambiente, da Saúde Pública e do Consumo, incumbida da preparação dos trabalhos do Comité sobre esta matéria, emitiu parecer em 2 de Junho de 1992. Foi relatora H. Elstner.

Na 298ª reunião plenária (sessão de 1 de Julho de 1992), o Comité aprovou por maioria, com sete votos contra e três abstenções, o parecer que se segue.

1. Síntese da proposta da Comissão

1.1. A Comissão propõe a adopção de uma directiva do Conselho relativa à etiquetagem do calçado com os seguintes objectivos:

- informação do consumidor sobre a composição das partes componentes do calçado,
- promoção da livre circulação de mercadorias na Comunidade em matéria de calçado.

1.2. A proposta baseia-se nas experiências realizadas em matéria de etiquetagem do calçado em alguns Estados-membros, nomeadamente a Espanha e a França. Na perspectiva da realização iminente do mercado interno, a Comissão propõe a introdução de um sistema de etiquetagem a nível comunitário, tanto mais que outros Estados-membros manifestaram também interesse na adopção de um sistema deste tipo.

1.3. A etiquetagem revestiria, segundo a proposta da Comissão, carácter obrigatório. Todos os Estados-membros apoiam esta obrigatoriedade que seria extensiva também às importações de países terceiros, cuja parte de mercado corresponde a cerca de 35 %.

1.4. Segundo a apreciação da Comissão, a sua proposta representa um compromisso entre os interesses divergentes dos produtores de calçado e dos consumidores. A proposta define as partes do calçado em relação às quais é necessário indicar, na etiqueta, os materiais utilizados. As indicações no calçado revestirão a forma de pictogramas que deverão ser descodificados através de um letrreiro na língua nacional a afixar no ponto de venda.

1.5. O alcance da proposta da Comissão é bastante extenso, abrangendo calçado destinado às utilizações mais diversas e produzido a partir de diferentes materiais. A proposta da Comissão apenas exclui do seu âmbito de aplicação um número reduzido de casos especiais.

2. Apreciação global

2.1. O Comité congratula-se por a Comissão tratar, com a proposta em análise, a problemática da etiquetagem do calçado. Uma directiva sobre esta matéria permitirá melhorar os pressupostos da liberdade de circulação de mercadorias, em matéria de calçado, na Comunidade e a informação dos consumidores sobre o calçado. O Comité considera a etiquetagem do material que compõe estes artigos como um importante primeiro passo no sentido de uma uniformização da informação do consumidor sobre o calçado.

2.2. O Comité constata que a qualidade do calçado não depende apenas do material utilizado, mas também, em grande medida, da transformação e da montagem dos materiais. Um calçado de qualidade deve satisfazer diversos critérios que vão da resistência mecânica à impermeabilidade à água, passando por diversos aspectos sanitários tais como a forma anatómica, a permeabilidade ao vapor de água, a capacidade de absorção e a eliminação da água. O Comité lamenta que a Comissão tenha limitado a sua proposta à etiquetagem dos materiais, que é insuficiente para permitir apreciar a qualidade do calçado. Assim, o Comité sugere que a Comissão apresente, numa segunda fase, uma proposta relativa à etiquetagem do calçado para fins de informação do consumidor, que inclua um certo número de características que os artigos deverão satisfazer.

A definição destes critérios adicionais de qualidade a referir na etiquetagem informativa do calçado deveria ser deixada à responsabilidade das partes interessadas, produtores e consumidores. Deveria ser-lhes dada a possibilidade de, pela via do diálogo, chegarem a acordo sobre um código de conduta a integrar na regulamentação sobre etiquetagem do calçado. Também os produtores importados deveriam ser abrangidos pela regulamentação comunitária, estabelecendo a directiva que fossem igualmente aplicáveis àqueles produtos as disposições sobre etiquetagem informativa de calçado acordadas pelas partes ao nível da Comunidade.

2.3. Os pictogramas propostos pela Comissão não são, com excepção dos pictogramas do couro, conheci-

⁽¹⁾ JO nº C 74 de 25. 3. 1992, p. 10.

dos do público. Para que a divulgação da etiquetagem do calçado e dos pictogramas chegue a uma larga camada do público, e o mais rapidamente possível, o esclarecimento não deve limitar-se a letreiros a afixar pelo comércio. O Comité considera necessária uma informação intensa por parte de produtores, comerciantes e organizações de consumidores.

2.4. *Fundamentação jurídica*

O artigo 100ºA, em que a Comissão baseia a sua proposta, parece apropriado.

2.5. A forma jurídica escolhida, a *directiva*, que carece de transposição para o direito nacional dos Estados-membros, parece também adequada.

3. Observações na especialidade

3.1. *Artigo 1º*

3.1.1. Propõe-se que, no nº 5, o conceito «*Etikett*» seja substituído por «*Kennzeichnung*». A expressão «*Etikett*» pode abranger, segundo o uso corrente, um rótulo, um tecido cozido, um bordado ou uma indicação. Nestas condições não seriam abrangidos nem a gravação no próprio calçado (sola) nem a etiquetagem em dois sítios do calçado. O Comité propõe, assim, a seguinte redacção: «A composição dos artigos de calçado deve ser assinalada em conformidade com o artigo 4º».

As outras referências a «*Etikett*» na *directiva* deverão ser igualmente substituídas por «*Kennzeichnung*».

3.1.2. Na etiqueta referida na alínea i) do nº 5, são agrupadas sob a alínea b) duas partes distintas do calçado, o forro de gáspea e a palmilha de acabamento. Esta redacção pode suscitar o desagrado dos interessados sujeitos à etiquetagem obrigatória e provocar erros de interpretação no espírito dos consumidores quando o forro de gáspea e a palmilha de acabamento forem compostas por materiais diferentes ou quando o calçado incluir um forro de gáspea sem palmilha de acabamento. O Comité considera necessário, por razões de clareza e a fim de evitar qualquer equívoco, identificar separadamente o forro de gáspea e a palmilha de acabamento.

3.2. *Artigo 4º*

No nº 5, deveria ser feita referência à responsabilidade do comerciante individual pela colocação do letreiro previsto no nº 2 do artigo 4º

3.3. *Artigo 5º*

A faculdade de os Estados-membros recomendarem nas suas legislações nacionais a inclusão de indicações complementares é acolhida favoravelmente.

3.4. *Anexo*

3.4.1. 1. Partes do calçado

O forro de gáspea e a palmilha de acabamento deveriam ser identificadas separadamente (ver a este respeito o ponto 3.1).

3.4.2. 2. Materiais

O pictograma proposto para «outros materiais» deve ser urgentemente clarificado. O Comité parte do princípio de que a Comissão, na sua proposta, pretende fazer etiquetar com este pictograma todos os materiais que não correspondam à definição do couro e peles curtidas, dos materiais têxteis naturais e sintéticos, tecidos ou não tecidos e da borracha. Esta categoria abrangeria, por isso, quer materiais naturais tais como a madeira, a borracha natural e a cortiça, quer materiais sintéticos tais como o polipropileno, o cloreto de polivinilo, etc., sem que fossem indicadas, na etiqueta, as diferenças entre estes materiais. O Comité considera necessário distinguir a etiquetagem e propõe, por conseguinte, que a categoria «outros materiais» seja subdividida em dois subgrupos dotados cada um deles de um pictograma, um para os materiais naturais e o outro para os materiais sintéticos. Neste último poderia figurar a abreviatura do material sintético utilizado, em conformidade com a nomenclatura ISO 1043, por exemplo, PA para a poliamida, PVC para o cloreto de polivinilo e PP para o polipropileno, a fim de permitir a sua identificação para efeitos, designadamente, de posterior utilização dos materiais aplicados.

Feito em Bruxelas, em 1 de Julho de 1992.

O *Presidente*
do *Comité Económico e Social*

Michael GEUENICH

Parecer sobre a proposta de decisão do Conselho respeitante à aprovação do protocolo adicional à convenção relativa à Comissão internacional para a protecção do Elba

(92/C 287/11)

Em 10 de Junho de 1992, o Conselho decidiu, de harmonia com o disposto no artigo 130ºS do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

O Comité Económico e Social decidiu nomear relator-geral do parecer H. Giesecke.

Na 298ª reunião plenária (sessão de 1 de Julho de 1992), o Comité adoptou por unanimidade o presente parecer.

1. Introdução

1.1. As partes outorgantes na convenção relativa à Comissão internacional para a protecção do Elba, ratificada pelo Conselho em 18 de Novembro de 1991, completaram-na com um protocolo adicional em 9 de Dezembro de 1991. É este protocolo que está agora posto à aprovação do Conselho.

1.2. Do protocolo adicional consta a investidura da Comissão internacional para a protecção do Elba em capacidade jurídica e económica, a fim de melhor poder desempenhar-se das missões que lhe estão confiadas.

2. Observações na generalidade

2.1. Para poderem cumprir melhor as suas tarefas, todas as comissões de protecção de águas em que a

República Federal da Alemanha participa estão actualmente a ser dotadas a posteriori de personalidade jurídica própria. No caso da Comissão internacional de protecção do Oder, em preparação, prevê-se capacidade jurídica logo desde o início.

3. Observações na especialidade

3.1. O Comité Económico e Social acolhe favoravelmente esta proposta, porquanto ela vem melhorar ainda mais a eficiência da comissão de protecção de águas do Elba ⁽¹⁾, de que o Comité tem uma apreciação positiva.

⁽¹⁾ JO nº C 191 de 22. 7. 1991.

Feito em Bruxelas, em 1 de Julho de 1992.

*O Presidente
do Comité Económico e Social*

Michael GEUENICH

Parecer sobre o primeiro relatório sobre a aplicação da carta comunitária dos direitos sociais fundamentais dos trabalhadores

(92/C 287/12)

Em 26 de Maio de 1992, o Comité Económico e Social decidiu, nos termos do quarto parágrafo do artigo 20º, nº 4 do regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre o primeiro relatório sobre a aplicação da carta comunitária dos direitos sociais fundamentais dos trabalhadores.

A Secção dos Assuntos Sociais, da Família, da Educação e da Cultura, incumbida da elaboração do parecer do Comité sobre esta matéria, emitiu parecer em 18 de Junho de 1992. Foi relatora Ursula Engelen-Kefer.

Na 298ª reunião plenária (sessão de 2 de Julho de 1992), o Comité Económico e Social adoptou o presente parecer, por 88 votos a favor, 65 contra e uma abstenção.

1. Observações na generalidade

«Com um terço de século de existência, a Europa continua sem uma política social digna desse nome.»

(François Staedelin, Europe sociale 1/90) ⁽¹⁾

1.1. Desde há muito que o Comité Económico e Social (a seguir designado por «o Comité») luta por uma comunidade de direitos sociais fundamentais que, respeitando o papel dos parceiros sociais, dos interesses económicos e sociais e dos Estados-membros, possa integrar na ordem jurídica comunitária garantias sociais fundamentais, sem deixar de ter em conta as especificidades supranacionais que lhes estão associadas ⁽²⁾. O Comité desejaria também sublinhar que direitos desta natureza, num contexto de «união», deveriam ser acompanhados dos correspondentes deveres e obrigações.

1.2. O Comité acolhe favoravelmente o primeiro relatório da Comissão sobre a aplicação da carta social e do programa de acção que a acompanha, na medida em que fornece um panorama completo de tudo o que foi empreendido e realizado na Comunidade e do que não teve seguimento no Conselho.

1.3. Importa, em especial, reconhecer à Comissão o mérito de ter cumprido o mandato para a elaboração e a apresentação oficial da quase totalidade das propostas previstas dentro dos prazos fixados. Este facto suscitou um vivo debate em torno da finalidade, do respeito das competências nacionais e comunitárias e do equilíbrio do programa no seu conjunto. Reconhece-se e aceita-se hoje de forma clara que o mercado único não representa um fim em si mesmo, mas um meio para melhor garantir o progresso económico e o bem-estar social em toda a Comunidade, ao mesmo tempo que vingou a certeza de que um modelo estável de sociedade

à escala da Comunidade Europeia tem de assentar simultaneamente na liberdade de iniciativa e no crescimento económico, nos direitos sociais fundamentais, no consenso e na coesão sociais. Assim, no contexto da realização do mercado interno, os conselhos europeus de Hanôver, Rodes e Madrid consideraram que os aspectos económicos e sociais mereciam importância idêntica e que ambos deveriam ser desenvolvidos de forma equilibrada.

1.4. Foi nesta óptica de equilíbrio e paridade entre o progresso económico e social que o Comité e o Parlamento Europeu trabalharam com a Comissão na promoção da aplicação da carta social e do programa de acção ⁽³⁾. O Comité, todavia, manifesta profunda preocupação com a lentidão de que o Conselho tem dado mostra na adopção de propostas decorrentes da carta social e do programa de acção social. É inequívoca a discrepância entre as metas visadas pela carta e a sua aplicação na prática. Mais de dois anos após a adopção da carta, e contrastando com as 218 das 282 medidas propostas para aplicação do «Livro Branco» sobre o mercado interno que o Conselho já adoptou, apenas foram adoptadas por ele sete directivas de toda a panóplia de medidas legislativas previstas no programa de acção social. Trata-se das recentes directivas sobre despedimentos colectivos, estaleiros temporários e móveis, sinalização sobre saúde e segurança no trabalho, da directiva que altera a directiva sobre riscos inerentes à exposição ao amianto no local de trabalho, as directivas sobre protecção da saúde e segurança nos navios e sobre trabalhadores atípicos bem como a directiva sobre a prova de uma relação laboral, a maior parte das quais tendo por base o artigo 118ºA, e encontrando-se por conseguinte sujeitas à aprovação por maioria qualificada no Conselho. O tempo urge, e, no entanto, o Conselho tem-se mostrado extremamente lento na discussão de outras propostas cruciais, apesar de o Conselho Europeu, reunido no Luxemburgo em Junho de 1991, ter apelado a uma intensificação do debate no Conselho dos assuntos sociais sobre o programa de acção da Comissão.

⁽¹⁾ Presidente do grupo dos trabalhadores (1990) e relator do parecer sobre os direitos sociais fundamentais comunitários.

⁽²⁾ Parecer sobre os direitos sociais fundamentais comunitários, JO nº C 126 de 23. 5. 1989, capítulo III, nº 1.

⁽³⁾ Em anexo ao presente parecer figura uma lista dos principais pareceres do Comité Económico e Social sobre a aplicação da carta social.

1.5. Onze chefes de Estado e de Governo consideraram a carta comunitária como um sinal dado aos trabalhadores e aos cidadãos europeus da vontade política de lançar, na Comunidade, um conjunto de normas sociais básicas, concretas e vinculativas. Todavia, pouco tem sido feito até à data para atingir este objectivo. É assim que, não obstante a existência da carta social, o Conselho ainda não deu seguimento à segunda tentativa da Comissão em nove anos para estabelecer um quadro jurídico comunitário para certas áreas da legislação laboral ligadas às condições de trabalho na sua relação com a concorrência.

1.5.1. O Comité reitera a sua posição de que, tecnicamente, os instrumentos e os procedimentos previstos pelo Tratado CEE devem ser utilizados « para garantir, no quadro das ordens jurídicas dos Estados-membros, o respeito dos direitos sociais fundamentais e para facilitar a aplicação das medidas sociais indispensáveis ao bom funcionamento do mercado interno »⁽¹⁾. Porém, entre as 47 iniciativas anunciadas no programa de acção da Comissão, menos de metade aponta para a definição de normas comunitárias mínimas e vinculativas. O Comité lamenta o facto de a Comissão não tencionar actuar relativamente a recomendações contidas na carta comunitária, tais como o direito de beneficiar gratuitamente dos serviços públicos de colocação, uma área na qual o mercado único poderá vir a criar dificuldades a alguns Estados-membros⁽²⁾.

1.5.2. O Comité reafirma, igualmente, a recomendação de que as instituições comunitárias « adoptem um método capaz de permitir a interpretação do conteúdo e da extensão destes princípios e direitos fundamentais no respeito das normas já reconhecidas noutros instrumentos do direito social internacional »⁽³⁾. Lamenta que, até à data, esta questão tenha merecido tão pouca atenção. Os Estados-membros ainda não ratificaram uma série de convenções internacionais que o CES menciona no parecer de 22 de Fevereiro de 1989, além de que alguns deles estão a considerar a possibilidade de denunciar acordos já ratificados. A Comissão deveria informar regularmente o Comité e o Parlamento Europeu acerca da ratificação e da aplicação das disposições da OIT (Organização Internacional do Trabalho) bem como dos problemas jurídicos que possam surgir entre a Comunidade Europeia e a OIT. Com o avanço do processo de integração na Comunidade, as características específicas de ordem institucional da Comunidade e da OIT são susceptíveis de gerar problemas na delimitação das respectivas competências. Visto que só depois de um longo processo de integração é que a Comunidade Europeia poderia tornar-se membro da OIT, o Comité considera indispensável que, entretanto, sejam dados os passos necessários para garantir que o papel dos parceiros sociais nacionais no processo decisional da OIT não seja posto em causa. Os parceiros sociais deveriam, por conseguinte, ser consultados a nível da Comunidade Europeia sobre os casos em relação aos quais a Comissão Europeia já submete pareceres à OIT. O Comité reserva-se a possibilidade de vir mais tarde a elaborar um parecer de iniciativa sobre as relações entre as convenções da OIT e os instrumentos de política social da Comunidade Europeia.

1.6. O facto de o Conselho de Ministros não ter adoptado inúmeras das importantes propostas apresentadas em matéria de política social não resulta de qualquer oposição maioritária a que se avance, antes pelo contrário: a maior parte, de facto a quase totalidade dos Estados-membros, admite que o processo « 1992 » tem de ser acompanhado de uma plataforma de direitos sociais fundamentais à escala da Comunidade Europeia, tal como o prevê o programa de acção. A razão do malogro está no « liberum veto » que qualquer Estado-membro pode exercer ou ameaçar exercer em relação à maior parte das propostas-chave. É verdade que os artigos 100ºA e 118ºA (que prevêem o voto por maioria qualificada) têm servido de base jurídica a Comissão (com a aprovação do Comité e do Parlamento) para um número de projectos de directiva bem superior ao que inicialmente se previa. Todavia, subsistem hesitações quanto ao recurso regular a estes artigos e o Conselho mostra certa relutância em aplicá-los nos casos em que qualquer Estado-membro pode contestar o recurso a eles.

1.6.1. Assim, tem prevalecido a regra da unanimidade e, em consequência, o ritmo de progressão da política social tem sido grandemente determinado pelo país mais lento do pelotão europeu, enquanto que a União Económica e Monetária avança a todo o vapor.

1.6.2. Poucos meses nos separam da conclusão do mercado interno, prevista para finais de 1992. O Comité espera sinceramente que o Conselho de Ministros intensifique agora o ritmo de adopção das propostas previstas no programa de acção social. O atraso já acumulado não pode aumentar, tanto mais que a transposição das directivas para as legislações nacionais é um processo moroso. O Comité lamenta que o calendário proposto no seu parecer de Fevereiro de 1989 não tenha merecido acolhimento favorável. Nesse parecer, o CES preconizava que « a adopção do instrumento que garantirá a protecção dos direitos sociais fundamentais deverá ocorrer antes do final de 1989 e a aplicação das medidas sociais indispensáveis ao bom funcionamento do mercado interno deverá processar-se segundo um calendário fixo que tenha em conta os prazos previstos para a realização do mercado interno »⁽⁴⁾. O Comité lastima profundamente que, apesar das recomendações aduzidas na carta social e no parecer do CES sobre os direitos sociais fundamentais, ainda não tenham sido consagrados o direito à livre associação e à negociação colectiva à escala comunitária, não obstante a conformidade com os correspondentes compromissos no âmbito da OIT e o facto de serem reconhecidos como direitos fundamentais nas constituições e/ou na legislação de quase todos os Estados-membros. Estes direitos fundamentais também não foram considerados nas alterações ao Tratado.

1.7. A lentidão com que o Conselho toma decisões de política social levou a Comissão a propor a revisão do capítulo social do Tratado, a fim de que a votação por maioria qualificada se pudesse aplicar a domínios importantes abrangidos pela carta social⁽⁵⁾. O Comité,

⁽¹⁾ Parecer do CES sobre os direitos sociais fundamentais comunitários, Bruxelas, 22. 2. 1989, p. 11.

⁽²⁾ Carta Social, ponto 6.

⁽³⁾ Carta social p. 5.

⁽⁴⁾ Idem, p. 11.

⁽⁵⁾ Contribuição da Comissão para a conferência intergovernamental sobre a união política, SEC(91) 500 final, de 30. 3. 1991.

por seu lado, preconizou que a conferência intergovernamental procedesse a uma revisão do Tratado no intuito de permitir a realização de uma política social comunitária e que a aplicação dos artigos 100ºA e 118ºA fosse mais lata e se fizesse numa base «mais firme e transparente do que a actual» ⁽¹⁾.

1.8. Os resultados reais da conferência intergovernamental no que toca a esta matéria podem considerar-se intrinsecamente ligados à aplicação da carta social, revestindo, por isso, uma importância vital para o presente parecer.

1.8.1. O «Acordo relativo à política social» adoptado pela Cimeira de Maastricht, que tem por objectivo «aplicar a carta social de 1989», sendo, por isso, relevante para o presente parecer, constitui um passo na direcção certa, na medida em que os chefes de Governo dos Doze «autorizam» os 11 Estados-membros signatários da carta social a prosseguir na via apontada na carta social de 1989 e a aplicar muitas das políticas decisivas consagradas na carta com base no voto por maioria qualificada nomeadamente para directivas que incidam sobre os seguintes domínios:

- melhoria, principalmente do ambiente de trabalho, a fim de proteger a saúde e a segurança dos trabalhadores,
- condições de trabalho,
- informação e consulta dos trabalhadores,
- igualdade entre homens e mulheres no que se refere a oportunidades no mercado de trabalho e ao tratamento no trabalho,
- integração das pessoas excluídas do mercado de trabalho ⁽²⁾

1.8.2. Ao mesmo tempo, embora estas novas disposições representem um passo em frente decisivo para 11 Estados-membros, afigura-se difícil de aceitar que, numa «união» a doze, os «cidadãos europeus» de um dado Estado-membro sejam objecto de tratamento discriminatório. A carta social e o Acordo anexo ao protocolo relativo à política social deveriam aplicar-se a todos os cidadãos de toda a «união».

1.9. Entretanto, a Comissão sinalizou a sua intenção de usar das prerrogativas que o Acordo anexo ao protocolo relativo à política social lhe confere, uma vez ratificado e aplicável, para apresentar propostas a um conselho com onze membros, se for caso disso, no intuito de promover ou desbloquear o programa de acção social. É fundamental, sobretudo no contexto do mercado único, que o estatuto jurídico das decisões de política social que serão tomadas por maioria qualificada não seja posto em causa devido a complicações quanto à questão de saber se um Estado-membro goza ou não do direito implícito de se eximir, caso a caso, a

compromissos a nível comunitário (no que se refere, por exemplo, ao período de descanso semanal, aos conselhos europeus de empresa ou aos direitos dos trabalhadores atípicos à escala comunitária). Por este motivo, o Comité por várias vezes sublinhou que só um quadro jurídico fundamental comunitário, que reconheça plenamente as prerrogativas nacionais e o papel dos parceiros sociais, poderá proporcionar formas responsáveis e flexíveis de garantir uma plataforma de direitos sociais fundamentais comunitários que seja parte integrante do processo «1992». Ao mesmo tempo, recomenda insistentemente que todas as partes interessadas multipliquem esforços para aplicar o Acordo anexo ao protocolo relativo à política social e a carta social nos 12 Estados-membros da «união europeia».

1.10. À medida que o processo de reforço e alargamento da Comunidade se vai acelerando, vai-se tornando urgente um acordo a doze relativamente à carta social e ao capítulo social que deverá necessariamente integrar o Tratado, a fim de ficar garantida a adequada aplicação deste.

1.10.1. Os contornos do mercado único e da união económica e monetária tornam-se agora mais claros. Registaram-se já passos concretos na via de uma verdadeira união política. As fusões transfronteiriças, a criação de novas empresas à escala europeia e a convergência transnacional a nível da gestão económica avançam a passos largos. Será cada vez mais difícil para um Estado-membro defender unilateralmente qualquer espécie de auto-determinação face a uma tal evolução. Da mesma forma, será muito difícil optar por não participar nas decisões comuns sem perder a respectiva credibilidade, no que se refere, nomeadamente, à subcontratação transfronteiriça, ao destacamento de trabalhadores de um Estado-membro para outro, às formas transfronteiriças de participação dos trabalhadores, aos despedimentos colectivos com carácter multinacional e ao impacto de eventuais acordos colectivos à escala europeia. O enquadramento da política social comunitária anterior à Cimeira de Maastricht mostrou-se totalmente inadequado para fazer face à situação actual. A componente social do «pós-Maastricht» poderá oferecer condições mais favoráveis para enfrentar o desafio, desde que se exclua a possibilidade de um governo de qualquer Estado-membro se considerar «dispensado» de assumir as responsabilidades comuns daí decorrentes. O Comité espera que, a partir de Janeiro de 1993, nenhum Estado-membro pretenda fazer valer semelhante prerrogativa.

1.10.2. O processo de alargamento da Comunidade Europeia, que se tornou inevitável e avança a ritmo acelerado, exige um acordo firme dos Doze em torno do capítulo social do Tratado. Isto porque, para a Comunidade, será cada vez mais difícil, senão impossível, exigir dos novos membros que estes se integrem no acervo comunitário, quando o próprio conteúdo deste último é posto em causa no tocante às políticas sociais definidas por onze Estados-membros, em vez de doze. Qualquer falta de clareza relativamente a este ponto abriria uma caixa de Pandora cheia de discórdias e de rancores políticos. Há que evitar tal possibilidade fazendo a Europa Social assentar em bases tão claras quanto as que foram definidas para a união económica.

1.10.3. É um facto que Maastricht, embora vital, não consubstancia o único caminho para o progresso social,

⁽¹⁾ Parecer do CES sobre a evolução social na Comunidade em 1989, JO nº C 225 de 10. 9. 1990, ponto 5.3.

⁽²⁾ Tratado sobre a união europeia, CONF-UP-UEM 2002/92 «Acordo sobre política social celebrado entre os Estados-membros da Comunidade Europeia com excepção do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte», p. 70, artigo 2º, nº 1.

a defesa dos direitos fundamentais e a melhoria das relações laborais na Comunidade. Muito já foi conseguido nos Estados-membros e da Comunidade Europeia poderiam partir exemplos de práticas correctas neste domínio susceptíveis de realçar e apoiar o que já foi alcançado.

1.11. Um aspecto da aplicação da carta social que o relatório da Comissão apenas aborda superficialmente é a problemática do controlo e do acompanhamento.

1.11.1. A análise da segunda parte do relatório revela que alguns dos adeptos mais entusiastas das directivas atinentes à política social são por vezes os menos eficazes quando se trata de as levar à prática, enquanto que, por estranho que pareça, o Estado-membro considerado mais renitente encontra-se entre os mais rápidos no domínio da aplicação desta legislação [Doc. COM(92) 136 final]. O Comité exorta a Comissão a considerar a possibilidade de recurso tanto a medidas adicionais de apoio como a sanções (nos termos do artigo 170º do Tratado) no intuito de garantir uma execução conforme, por parte dos Estados-membros, das decisões obrigatórias tomadas em comum. Importa também conferir maior importância aos direitos dos trabalhadores e dos cidadãos recorrerem às instâncias judiciais nacionais e comunitárias sempre que as directivas não forem aplicadas. No contexto da aplicação da carta social, há que considerar a possibilidade de criação de uma secção especial no Tribunal de Justiça das Comunidade Europeias, para tratar de questões relacionadas com a legislação laboral, composta de juizes devidamente qualificados e que conte com a participação dos parceiros sociais.

1.11.2. Parece também oportuno recordar que o Comité preconizou, em devido tempo, um alargamento substancial dos direitos sociais fundamentais comunitários, no intuito de neles incluir direitos civis de índole mais geral ⁽¹⁾.

(1) « (...) A. Normas de aplicação geral:

- direito à protecção social para todas as categorias da população,
- direito à assistência, à segurança e à protecção da saúde de todas as categorias da população,
- direito à educação,
- direito à protecção da privacidade e da integridade da pessoa, nomeadamente no que diz respeito à utilização de sistemas informatizados e de bancos de dados,
- protecção da propriedade pessoal e definição da sua função social,
- direito à igualdade de oportunidades e de tratamento e supressão de todas as formas de discriminação,
- direito da criança, da mãe e da família à protecção jurídica e económica,
- direito dos reformados,
- direito dos trabalhadores, dos produtores e dos consumidores de se associarem livremente para criar empresas cooperativas ou mutualidades com base nos princípios da solidariedade,
- direito dos consumidores à protecção da saúde, a uma informação económica objectiva e de qualidade, à livre escolha dos bens e serviços,
- direito à protecção do ambiente,
- direito à preservação do património cultural.»

(Parecer do CES sobre os direitos sociais fundamentais comunitários, JO nº C 126 de 23. 5. 1989, ponto III A.)

1.11.3. A Comissão deveria dar seguimento a alguns dos compromissos assumidos na introdução da carta social, sob a forma de uma proposta firme de introdução no Tratado de uma disposição que proíba qualquer forma de discriminação baseada no sexo, cor, raça, opiniões ou crenças.

1.12. Deixando, com o advento da união económica e monetária, de ser possível a correcção pelos Estados-membros dos desequilíbrios de comércio externo através do ajustamento das taxas cambiais, outros mecanismos de ajustamento ganharão importância crescente. É surpreendente verificar que não houve ainda uma discussão e uma análise das incidências positivas e negativas da união económica e monetária no mercado de trabalho, na política salarial e na política social. Uma outra questão que se coloca é a dos efeitos na integração de um sistema monetário a duas velocidades. Assim, o Comité poderá vir a considerar a possibilidade de elaborar um parecer de iniciativa, de exigir da Comissão a realização de estudos aprofundados sobre o impacto da União económica e monetária sobre as políticas sociais e laborais, e de consultar os parceiros sociais e os interesses económicos e sociais dos vários países da Comunidade, tendo em vista obter uma perspectiva completa e diversificada das posições e exigências de cada um dos sectores produtivos.

1.13. Ao mesmo tempo, à luz dos artigos 3º e 4º do Acordo anexo ao protocolo relativo à política social, de Maastricht, importa reflectir mais atentamente sobre o contributo do « diálogo social » à escala comunitária para aplicar, maximizar e ultrapassar até o escopo da carta social. Atendendo às prerrogativas (sob reserva da ratificação) dos parceiros sociais, por força do Acordo sobre política social, que lhes permitirão intervir no processo decisório comunitário e ajudar a dar-lhe forma, seria importante promover uma mais ampla representação dos grupos socioprofissionais que incluisse, por exemplo, os trabalhadores por conta própria, as cooperativas, etc. Os progressos neste domínio iriam completar os pertinentes procedimentos institucionais a nível comunitário de promoção e aplicação da carta social. É também oportuno que, em matéria social, em conformidade com o que se encontra previsto no protocolo, se valorize o papel dos parceiros sociais na adopção de medidas comunitárias, através do « diálogo sectorial », no âmbito do qual os representantes dos empregadores e dos trabalhadores possam dar o seu contributo próprio em cada sector específico.

1.14. O Comité desejará também evocar a cooperação entre as instituições de solidariedade e as fundações e instituições responsáveis por estabelecimentos e serviços sociais, a que se refere a declaração anexa ao Tratado de Maastricht.

2. Observações na especialidade

2.1. O Comité não se propõe fazer uma análise pormenorizada da segunda parte do Relatório da Comis-

são, por considerar que o exposto no ponto 1.11.1 do presente parecer é suficiente na presente fase do processo. Permite-se, todavia, aduzir algumas observações complementares, embora não exaustivas, relativamente à primeira parte do documento.

2.1.1. Mercado de trabalho

2.1.1.1. O Comité já manifestou o acolhimento favorável que tem dado ao relatório anual, agora divulgado com regularidade, sobre o «Emprego na Europa». Aproveita o ensejo para sublinhar mais uma vez a necessidade de a Comissão elaborar e propor, em matéria de crescimento e emprego, uma estratégia comunitária dinâmica e global, assente na cooperação, em vez de se limitar a apresentar um relatório puramente descritivo, embora útil, sobre as tendências do emprego, acompanhado de uma actualização da informação sobre as iniciativas comunitárias pontuais, em proliferação, no domínio do emprego e do mercado de trabalho, cujo impacto global não é quantificado ou parece relativamente limitado. O Comité reitera a sua posição em prol do direito de cada indivíduo ao acesso gratuito aos serviços públicos de colocação, em sintonia com as Convenções 88 e 96 da OIT.

2.1.2. Emprego e remuneração

2.1.2.1. Dadas as dificuldades que o Conselho tem encontrado em relação às propostas-chave sobre «formas específicas de relações de trabalho» (emprego atípico), o Comité gostaria de recordar à Comissão a sua posição, maioritariamente adoptada, relativamente à utilização dos artigos 118ºA e 100ºA como bases jurídicas adequadas.

2.1.3. Melhoria das condições de vida

2.1.3.1. Todas as directivas propostas mereceram o apoio do Comité através de pareceres adoptados por maioria. O CES reitera a sua posição a favor do direito à protecção dos trabalhadores em caso de despedimento individual e da melhoria, através da aplicação da carta comunitária, da legislação laboral aplicável às situações de falência.

2.1.4. Livre circulação

2.1.4.1. Também neste domínio todas as propostas enumeradas mereceram o apoio do Comité.

2.1.5. Protecção social

2.1.5.1. O Comité gostaria de recordar à Comissão que, tanto no que se refere aos «recursos suficientes» como à «convergência das políticas no domínio da protecção social», se recomendou o recurso a instrumentos comunitários mais vinculativos, acompanhados de uma base jurídica adequada.

2.1.6. Informação, consulta e participação

2.1.6.1. O Comité nota que o Protocolo e o Acordo relativos à política social no âmbito do Tratado de Maastricht inserem correctamente a informação e a consulta entre os domínios que podem ser objecto de votação por maioria qualificada. O Comité salienta todavia a necessidade de as normas já propostas, relativas à participação dos trabalhadores — prevista explici-

tamente na carta social —, serem adoptadas no prazo mais breve possível.

2.1.6.2. Nesta matéria, é também reservada particular atenção ao «diálogo sectorial», quer para possibilitar a aprovação de normas adequadas às diversas realidades produtivas, quer para assegurar formas de participação flexíveis, coerentes com as diversas experiências nacionais de relações laborais.

2.1.7. Igualdade de tratamento entre homens e mulheres

2.1.7.1. A carta comunitária preconiza a adopção de medidas «que permitam aos homens e às mulheres conciliar as suas obrigações profissionais e familiares», mas pouco tem sido feito até à data para pôr em prática este princípio. Seria oportuno recordar que a directiva relativa à protecção das grávidas no trabalho, que aguarda ainda o aval do Conselho, mereceu apoio firme e unânime do Comité. A proposta de directiva relativa à licença por maternidade e paternidade (anterior ao programa de acção social) deveria igualmente ser reexaminada, nomeadamente no que se refere à sua base jurídica. É necessário também garantir que os trabalhadores com obrigações familiares não sejam prejudicados.

2.1.8. Formação profissional

2.1.8.1. O direito que a carta social confere a cada trabalhador, quanto ao acesso à formação profissional, foi repetidas vezes defendido pelo Comité, o qual aguarda a todo o momento uma proposta de instrumento comunitário que o garanta na prática. Da mesma forma, as licenças para formação, preconizadas pelo Comité e consagradas na carta social, ainda não estão regulamentadas. O Comité chama ainda a atenção para os vários pareceres conjuntos adoptados no contexto do diálogo social europeu sobre educação e formação, transição da escola para a vida activa, acesso à formação e sobre as qualificações.

2.1.9. Protecção da saúde e segurança dos trabalhadores

2.1.9.1. O apoio do Comité neste domínio tem sido constante e quase sempre unânime.

2.1.10. Crianças e adolescentes

2.1.10.1. O Comité confere uma grande importância à protecção das crianças e dos jovens. Exorta a Comissão a apresentar sem demora a proposta de directiva sobre protecção dos jovens no trabalho, anunciada no seu programa de acção.

2.1.11. Idosos

2.1.11.1. O Comité apoiou o programa de acção e o Ano Europeu programado para 1993, sobre esta problemática. Impõe-se uma acção continuada à escala comunitária neste domínio, dadas as perspectivas demográficas preocupantes que se registam em quase todos os Estados-membros.

2.1.12. Deficientes

2.1.12.1. O Comité tem aprovado regularmente as medidas comunitárias adoptadas neste domínio e apelado para novas iniciativas.

2.1.13. O Comité lamenta que a Comissão, contra-riamente ao que anunciara no seu programa de acção, pareça não tencionar apresentar qualquer instrumento jurídico relativo à introdução de uma cláusula laboral nos contratos de direito público.

Feito em Bruxelas, em 2 de Julho de 1992.

*O Presidente
do Comité Económico e Social*

Michael GEUENICH

ANEXO I

ao parecer do Comité Económico e Social

Elenco dos principais pareceres do CES sobre direitos sociais fundamentais e propostas de directivas relativas à aplicação da carta social.

— Parecer de iniciativa sobre os « Aspectos sociais do mercado interno »

JO nº C 356 de 31. 12. 1987

(adoptado por 97 votos a favor, 44 contra e 13 abstenções)

— Parecer sobre os « Direitos sociais fundamentais comunitários »

JO nº C 126 de 26. 5. 1989

(adoptado por 135 votos a favor, 22 contra e oito abstenções)

— Parecer sobre as:

« Proposta de directiva do Conselho relativa a certas relações de trabalho quanto às condições de trabalho »,

« Proposta de directiva do Conselho relativa a certas relações de trabalho no que respeita às distorções de concorrência »,

« Proposta de directiva do Conselho que completa a aplicação de medidas tendentes a promover a melhoria da segurança e da saúde dos trabalhadores temporários »

JO nº C 332 de 31. 12. 1990

(adoptado por 72 votos a favor, 59 contra e 9 abstenções)

— Parecer sobre a « Proposta de directiva relativa à protecção no trabalho da mulher grávida e em período pós-parto »

JO nº C 41 de 18. 2. 1991

(adoptado por maioria, com cinco abstenções)

— Parecer sobre a « Proposta de directiva do Conselho relativa a determinados aspectos da organização do tempo de trabalho »

JO nº C 60 de 8. 3. 1991

(adoptado por 91 votos a favor, 42 contra e 20 abstenções)

— Parecer sobre a proposta de directiva do Conselho relativa à criação de um conselho europeu de empresa nas empresas ou grupos de empresa de dimensão comunitária tendo em vista a informação e a consulta dos trabalhadores

JO nº C 120 de 6. 5. 1991

(adoptado por 93 votos a favor, 63 contra e 2 abstenções)

- Parecer sobre a proposta de directiva do Conselho relativa a um elemento de prova da relação de trabalho
JO nº C 159 de 17. 6. 1991
(adoptado por maioria, com cinco abstenções)
- Parecer sobre a proposta de directiva do Conselho relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de prestação de serviços
CES 1512/91 de 18. 12. 1991
(adoptado por maioria, com dois votos contra)
- Parecer sobre a proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 75/129/CEE relativa à aproximação das legislações dos Estados-membros respeitantes aos despedimentos colectivos
CES 91/92 de 30. 1. 1992
(adoptado por 91 votos a favor, 27 contra e 12 abstenções)
- Parecer sobre a proposta de directiva do Conselho relativa a disposições mínimas destinadas a melhorar a mobilidade e o transporte em condições seguras dos trabalhadores com mobilidade reduzida no trajecto para o trabalho
JO nº C 191 de 22. 7. 1991
(adoptado por unanimidade)
- Parecer sobre a proposta de directiva do Conselho relativa às prescrições mínimas de saúde e de segurança com vista a promover uma melhor assistência médica a bordo dos navios
JO nº C 332 de 31. 12. 1990
(adoptado por unanimidade)
- Parecer sobre a proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 83/477/CEE relativa à protecção sanitária dos trabalhadores expostos ao amianto durante o trabalho
JO nº C 332 de 31. 12. 1990
(adoptado por unanimidade)
- Parecer sobre a proposta de directiva do Conselho relativa às prescrições mínimas de segurança e de saúde a aplicar nos estaleiros temporários ou móveis (Oitava Directiva especial nos termos do artigo 16º da Directiva 89/391/CEE)
JO nº C 120 de 6. 5. 1991
(adoptado por maioria, com 10 abstenções)
- Parecer sobre a proposta de directiva do Conselho relativa às prescrições mínimas para a sinalização de segurança e/ou de saúde no trabalho
JO nº C 159 de 17. 6. 1991
(adoptado por unanimidade)
- Parecer sobre a proposta de directiva do Conselho relativa às prescrições mínimas destinadas a melhorar a protecção da segurança e da saúde dos trabalhadores das indústrias extractivas
JO nº C 191 de 22. 7. 1991
(adoptado por maioria, com 14 abstenções).
-

ANEXO II

ao parecer do Comité Económico e Social

Votos a favor — Conselheiros presentes ou representados:

Senhoras/Senhores: ABEJÓN RESA, ATTLEY, BARBAGLI, BLESER, BOISSERÉE, BORDES-PAGES, BRIESCH, BURNEL, CAL, CARROLL, CASSINA, CEBALLO HERRERO, CHEVALIER, CHRISTIE, COLOMBO, DECAILLON, von der DECKEN, d'ELIA, van DIJK, DRAIJER, DRILLEAUD, DUNKEL, ELSTNER, ENGELEN-KEFER, ETTY, EULEN, FLUM, FORGAS I CABRERA, FRANDI, FREEMAN, GIATRAS, GÓMEZ MARTÍNEZ, GOTTERO, GREDAL, GROBEN, GUYAU, HAGEN, HILKENS, JANSSEN, JENKINS, KANELLOPOULOS, de KNEGT, LACA MARTÍN, LANDABURU DE SILVA, LAPPAS, LARSEN, LAUR, LIVERANI, LYONS, MADDOCKS, MANTOVANI, MARGALEF MASIA, MASUCCI, MAYAYO BELLO, MERCIER, MOLINA VALLEJO, MORRIS, MOURGUES, MUÑIZ GUARDADO, NIELSEN B., NIELSEN P., NIERHAUS, OVIDE ETIENNE, PASQUALI, PAVLOPOULOS, PE, PELLARINI, POMPEN, PRICOLO, QUEVEDO ROJO, ROSEINGRAVE, SÁ BORGES, SAITIS, SANTILLÁN CABEZA, SANTOS, SCHMIDT, SCHMITZ, von SCHWERIN, SEQUEIRA, SILVA, SMITH, TIXIER, VANDERMEEREN, VELASCO MANCEBO, VERBOVEN, WAGENMANS, WALDACK, ZUFIAUR NARVAIZA.

Votos contra — Conselheiros presentes ou representados:

Senhoras/Senhores: ANDRADE, ARENA, ASPINALL, BAGLIANO, BARROW, BEALE, BELL, BELTRAMI, BENTO GONÇALVES, BERNABEI, BREDIMA SAVOPOULOU, CAVALEIRO BRANDAO, CEYRAC, CONNELLAN, van DAM, DELOROZOY, DONCK, DOUVIS, FRERICHS, GAFFRON, GAFO FERNÁNDEZ, GARDNER, GHIGONIS, GIACOMELLI, GIESECKE, GREEN, GUILLAUME, JASCHICK, KAARIS, KAFKA, KAZAZIS, LITTLE, LÖW, LUSTENHOUWER, McGARRY, MERCÉ JUSTE, MEYERHORN, MOBBS, MORELAND, MULLER E., NOORDWAL, PANERO FLOREZ, PARDON, PEARSON, PELLETIER Ch., PELLETIER R., PERRIN-PELLETIER, PETERSEN, PETROPOULOS, PROUMENS, ROBINSON, RODRÍGUEZ DE AZERO DEL HOYO, RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO, ROMOLI, SAUWENS, SCHADE-POULSEN, SCHNIEDERS, SLIPMAN, SOLARI, STECHER NAVARRA, STOKKERS, TESORO OLIVER, TUKKER, WHITWORTH, WICK.

Abstenções:

Senhore MARVIER.

ANEXO III

ao parecer do Comité Económico e Social

Propostas de alteração que, tendo obtido um mínimo de 1/4 dos votos, foram rejeitadas durante o debate:

Pontos 1.3 a 1.10.3

Suprimir os pontos 1.3 a 1.10.3 inclusive, substituindo-os pelo texto seguinte:

« 1.3. O Comité congratula-se com a adopção de algumas medidas pelo Conselho no âmbito do programa de acção social e toma nota de que o Conselho estuda presentemente a adopção de outras medidas.

1.4. O Comité deplora, contudo, a lentidão verificada relativamente à adopção de algumas medidas. Parte da responsabilidade cabe à Comissão, que não formulou propostas susceptíveis de contar com o apoio de todas as partes interessadas (os empregadores, por exemplo) e que tivessem sido adequadamente orçamentadas e, sobretudo (como foi nomeadamente o caso da proposta relativa ao trabalho a tempo parcial), correspondessem claramente ao objectivo da criação de emprego.

1.5. O Comité deplora a incapacidade da Cimeira de Maastricht para obter o acordo de todos os 12 Estados-membros relativamente à política social. Pensa o Comité que os Estados-membros e a Comissão têm de privilegiar especialmente uma política social compatível com o crescimento económico e a criação de emprego, tomando plenamente em consideração o princípio de subsidiariedade, e não uma política excessivamente centralizada e burocrática. Só será possível o progresso da política social e a adesão de todos os Estados-membros ao Acordo se todos os Estados-membros e grupos de interesses estiverem convictos de que é esta a orientação seguida pela Comunidade. »

Justificação

O texto original não serve o objectivo do progresso em matéria social.

Resultado da votação

Votos a favor: 51, votos contra: 82, abstenções: 4.

Ponto 1.11.1

Suprimir o último período:

« No contexto ... parceiros sociais. »

Justificação

Jurisprudência recente do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias torna, em princípio, possível o recurso de pessoas singulares contra um Estado-membro que não observe uma obrigação decorrente de uma directiva comunitária.

A proposta de criação de uma secção especial no Tribunal de Justiça é, pois, desnecessária e mesmo indesejável, já que aumentaria a distância entre o cidadão e as instâncias judiciais. Por outro lado, é de rejeitar a designação de « juizes-laicos » representativos dos parceiros sociais em matéria de legislação laboral, tendo em atenção a necessária independência dos tribunais.

Resultado da votação

Votos a favor: 58, votos contra: 76, abstenções: 7.

ANEXO IV**ao parecer do Comité Económico e Social****DECLARAÇÃO DE MINORIA**

No final da votação nominativa do parecer na globalidade o grupo dos empregadores, que votara contra, produziu a seguinte declaração de voto:

1. O grupo dos empregadores não concorda com o parecer adoptado por maioria sobre o primeiro relatório sobre a aplicação da carta europeia dos direitos sociais fundamentais dos trabalhadores.
2. Considera que o parecer, nas observações na generalidade não satisfaz, fundamentalmente por quatro motivos:
 - sobrestima a falta de progresso a nível comunitário e ignora praticamente a parte II do relatório da Comissão,
 - tenta atribuir a responsabilidade pela falta de progressos à ausência de consenso a nível do Conselho de Ministros e não contempla a essência das propostas da Comissão que não lograram obter aceitação,
 - ignora o facto de o Tratado de Maastricht e as conclusões da Cimeira de Lisboa apontarem para um reexame do princípio da subsidiariedade,
 - as constantes referências a anteriores pareceres do Comité são omissas quanto ao facto de as questões mais controversas não terem sistematicamente recolhido apoio unânime.
3. O parecer não reflecte a evolução registada na Comunidade, em especial no domínio da liberdade de circulação e da saúde e segurança, tal como resulta do relatório da Comissão e subsequentes desenvolvimentos. A parte II do relatório também demonstra que já foram realizadas acções significativas em alguns Estados-membros, com o fim de aplicar os princípios consagrados na carta social.
4. Os aspectos mais controversos das propostas da Comissão que não obtiveram o aval do Conselho de Ministros visavam impor à Comunidade determinados requisitos pontuais que implicariam uma reestruturação das legislações nacionais e dos acordos laborais em vigor que já respeitam devidamente os princípios básicos inscritos na carta social. O parecer do Comité deveria sugerir que a Comissão colocasse estas questões na primeira linha das suas reflexões ao desenvolver futuras propostas e ponderasse devidamente as posições de todas as partes interessadas que emergem do processo consultivo.

5. O grupo dos empregadores regista o facto de os chefes de Estado e de Governo terem declarado em Lisboa ser necessário reexaminar certas disposições comunitárias com vista a adaptá-las ao princípio da subsidiariedade e considera que esta acção deveria também envolver as propostas actualmente em discussão no contexto do programa de acção social.

Senhoras/Senhores: ANDRADE, ARENA, BAGLIANO, BEALE, BELL, BELTRAMI, BENTO GONÇALVES, BERNABEI, BREDIMA-SAVOPOULOU, CAVALEIRO BRANDÃO, CEYRAC, CONNELLAN, van DAM, DELOROZOY, DONCK, DOUVIS, FRÉRICHS, GAFFRON, GAFO FERNÁNDEZ, GARDNER, GHIGONIS, GIACOMELLI, GIESECKE, GREEN, KAARIS, KAFKA, KAZAZIS, LITTLE, LÖW, McGARRY, MERCÉ JUSTE, MEYER-HORN, MOBBS, NOORDWAL, PANERO FLOREZ, PARDON, PEARSON, PELLETIER R., PERRIN-PELLETIER, PETERSEN, PETROPOULOS, PROUMENS, ROBINSON, RODRIGUEZ DE AZERO DEL HOYO, RODRIGUEZ GARCIA-CARO, ROMOLI, SAUWENS, SCHADE-POULSEN, SCHNIEDERS, SOLARI, STECHER NAVARRA, TESORO OLIVER, TUKKER, WHITWORTH, WICK.

Parecer sobre a «Evolução social na Comunidade em 1991»

(92/C 287/13)

O Comité Económico e Social decidiu, em 27 de Maio de 1992, ao abrigo do quarto parágrafo do artigo 20º do regimento, emitir parecer sobre a «Evolução social na Comunidade em 1991».

A Secção dos Assuntos Sociais, da Família, da Educação e da Cultura, encarregada da preparação dos trabalhos sobre a matéria, emitiu parecer em 18 de Junho de 1992 (relator: W.Löw).

O Comité adoptou, na 298ª reunião plenária (sessão de 2 de Julho de 1992), por maioria, com cinco abstenções, o parecer que se segue.

1. Introdução

1.1. O parecer anualmente emitido pelo Comité sobre a evolução social incidirá, este ano, particularmente sobre a evolução do mercado de trabalho e do emprego, tendo em conta as conclusões do relatório anual da Comissão sobre o «emprego na Europa em 1991». O relatório anual sobre a «aplicação da carta social», mencionado no ponto 29 da carta comunitária dos direitos sociais fundamentais dos trabalhadores, será analisado, separadamente, em outro parecer.

1.2. O Comité considera as consequências da Cimeira europeia de Maastricht, na globalidade, essencialmente positivas. Vê nelas mais um passo em direcção a um espaço social europeu. Os novos domínios e procedimentos previstos no protocolo relativo à política social, em particular, têm como consequência que a par da Comunidade Económica Europeia nasça uma comunidade social. O Comité lamenta, porém, que o Acordo anexo ao protocolo relativo à política social anexo ao Tratado fosse subscrito por apenas 11 dos 12 Estados-membros. Seria, por conseguinte, altamente desejável que o 12º aderisse o mais brevemente possível ao novo Acordo. É de temer, aliás, que tal leve a uma divisão na política social comunitária, passando a haver, por conseguinte, uma política social europeia

para 11 Estados-membros e outra para os 12. Não é, de modo algum, desejável, no entanto, um «espaço a duas velocidades no domínio social». Não deveria ser possível criar condições diferentes, de Estado-membro para Estado-membro, no domínio da protecção social ou dos direitos sociais fundamentais. Uma tal situação poderia prejudicar consideravelmente a livre circulação dos trabalhadores e, por outro lado, levar a distorções de concorrência na Comunidade.

1.3. O Comité pronunciar-se-á sobre este tema em parecer separado. Para já, no entanto, exige que seja feita, o mais rapidamente possível, a qualificação jurídica e política do Tratado de Maastricht e do protocolo a ele anexo e manifesta o desejo de que o Tratado de Maastricht seja ratificado o mais rapidamente possível pelos Parlamentos e integralmente aplicado por todos os Estados-membros.

1.4. A maior parte das medidas comunitárias de Política Social, em 1991, estiveram relacionadas com a Carta social e com o programa de acção social. Até 1 de Novembro de 1991, a Comissão tinha apresentado 46 das 47 iniciativas anunciadas no programa de acção, 34 das quais propostas da Comissão ao Conselho. Em 30 de Junho de 1992, 13 dessas propostas tinham já sido definitivamente adoptadas pelo Conselho; quatro

delas respeitantes à protecção da saúde e segurança no local de trabalho e duas outras relativas às condições de trabalho. O Conselho definiu a sua posição comum em relação a três Propostas, enquanto mais 12 continuam em exame. O exame de três deles foi adiado.

O Comité pronunciar-se-á, em parecer sobre a aplicação da Carta Social, sobre esta problemática.

2. A evolução do mercado de trabalho e do emprego

2.1. O ano de 1991 caracterizou-se por um abrandamento do crescimento do emprego e um aumento do desemprego. Esta evolução deve-se, em larga medida, à situação económica que, em geral, sofreu sucessivos agravamentos.

Em 1991, o crescimento da economia mundial, na ordem dos + 0,2 %, praticamente estagnou, devendo-se-lhe acrescentar os problemas excepcionais vividos em alguns sectores económicos, tais como os das indústrias de armamento e automóvel. Além disso, a nível mundial, muitos mercados exportadores encontram-se numa fase de recessão e, em particular, o desmoronamento dos mercados da Europa de Leste fez-se também sentir, na Comunidade, negativamente em termos de economia geral.

O aumento do produto interno na Comunidade, em 1991, foi de apenas 1,3 % contra 2,8 % em 1990. De acordo com as previsões da Comissão, só para os finais de 1992 é que o crescimento será também um pouco activado e registará um aumento, em toda a Comunidade, de cerca de 1,7 %. Prevê-se, para 1993, um crescimento na ordem dos 2,3 %.

2.1.1. Devido ao facto de, nos anos oitenta, os diferentes Estados-membros terem tomado medidas de ajustamento insuficientes, não foram levadas a cabo importantes modificações estruturais. Em especial no domínio da luta contra a inflação, da consolidação dos orçamentos dos Estados-membros, da diminuição dos défices do sector público, bem como da supressão dos subsídios, muito pouco foi feito nos Estados-membros como preparação para as duras consequências de uma recessão mundial.

2.1.2. Quanto ao emprego, conclui-se que o desemprego, com uma taxa de 9 %, o que corresponde a 12 milhões de pessoas, continua a ser extraordinariamente elevado. Ao contrário dos anos anteriores, prevê-se, com efeito, um retrocesso. Tendo em conta a previsível redução na oferta de emprego, esta constitui, sem dúvida, uma má posição de arranque. A Comissão parte, por conseguinte, do princípio de que se devem esperar, de novo, repercussões negativas, e de que a taxa de desemprego, até 1993, subirá para cerca de 9,5 %.

O Comité chama de novo a atenção para o facto de uma evolução desse tipo poder provocar tensões sociais na Comunidade. Deve, por isso, reforçar-se a coesão social para dar à população comunitária mais perspectivas de futuro.

2.1.3. Embora tivessem sido criados nove milhões de postos de trabalho nos anos oitenta (1985-1990), o crescimento do emprego, em 1991, diminuiu notoriamente. Tendo em conta que se espera na Comunidade, em 1992, uma taxa de crescimento de cerca de 1,7 % e uma taxa de inflação na ordem dos 5,5 %, é de prever que esta tendência, em 1992, continue a atenuar-se.

Além disso, parece que estas estimativas estão presentemente a ser corrigidas para valores mais baixos, tornando-se, por isso, a situação mais desfavorável.

2.1.4. Os mercados de trabalho na Comunidade tornaram-se, de facto, mais flexíveis, mas os empresários e os trabalhadores deverão, futuramente, proceder a um ajustamento ainda maior dos respectivos métodos e práticas de trabalho às novas condições. Devem, sobretudo, ser criados novos postos de trabalho. Esta finalidade claramente indispensável deve obedecer a dois critérios: a adaptação e a reorganização do tempo de trabalho em função das necessidades de produção e a abertura da possibilidade de os trabalhadores manifestarem e satisfazerem as novas necessidades que daí resultem.

As empresas, devido à alteração das condições básicas, têm de mostrar uma muito maior adaptabilidade. Encontram, por outro lado, uma maior flexibilidade no mercado de trabalho.

A formação dos trabalhadores, devido à referida alteração das condições básicas, deve levar a uma qualificação mais elevada, alterando-se ao mesmo tempo, as condições e as práticas de emprego.

Os parceiros sociais devem, sem falta, tentar conseguir esse equilíbrio entre as necessidades e os meios disponíveis.

2.1.5. Esta importante meta só poderá ser alcançada se:

- os governos consolidarem melhor o orçamento do Estado,
- se forem elaboradas e accionadas de maneira consequente e no sentido que acima se referiu uma política industrial e uma política estrutural conformes.

2.2. Há certos sinais no mercado europeu de trabalho. São eles: por um lado, a oferta de postos de trabalho aumentou; por outro, há transferências de procura de mão-de-obra para o sector dos serviços em detrimento da agricultura e da indústria.

Além disso, há uma parte maior de oferta de emprego que diz respeito ao trabalho a tempo parcial ou ao trabalho a prazo.

2.2.1. Está comprovado que tanto os jovens com menos de 25 anos como as mulheres são, como de costume, atingidos pelo desemprego de um modo particularmente acentuado. Os jovens representam cerca de

35 % dos desempregados e, com uma taxa de 30 %, constituem o maior grupo entre os desempregados de longa data.

Para o Comité, a Comissão, nestas circunstâncias, tem de tomar medidas mais energicas:

- para que sejam melhoradas a formação básica e a formação profissional dos jovens,
- em favor das minorias étnicas, em que a taxa de desemprego de longa duração é particularmente elevada,
- a fim de verificar a eficiência e a funcionalidade das suas medidas em favor dos trabalhadores incapacitados e desenvolver esforços adicionais de melhoramento.

2.2.2. Do mesmo modo, a situação da população activa do sexo feminino, na Comunidade, é ainda pior do que a da população masculina. A sua percentagem na taxa de desemprego, em proporção, aumentou acentuadamente (em cerca de cinco vezes). As mulheres representam 51 % da população total da Comunidade e 41 % do potencial global de mão-de-obra; todavia, apenas 47 % exercem, de facto, uma profissão. Em relação aos homens, a taxa de emprego, em comparação, atinge os 75 %.

A baixa taxa de emprego das mulheres depende, em grande medida, do número e do tipo de postos de trabalho disponíveis, ou do grande número de empregos que não são adequados às mulheres casadas e mães nem por elas pretendidos. Para que se abram novas oportunidades a essas mulheres são necessárias medidas coordenadas entre as empresas e as instituições competentes, para que sejam criados em número suficiente de jardins de infância adequados.

2.2.3. O acréscimo dos empregos a tempo parcial deve-se ao aumento da procura quer pela economia quer pelos trabalhadores, sobretudo mulheres as quais, devido à situação familiar e ou à qualificação insuficiente, têm menores oportunidades e, por isso, não encontram emprego a tempo inteiro. Entre 1985 e 1989, em média, um em cada três novos postos de trabalho criados era a tempo parcial. Neste caso, a taxa de lugares ocupados por mulheres situou-se nos 40 %.

O Comité, nos últimos anos, tomou, por várias vezes, posição sobre os problemas do trabalho a tempo parcial, encontrando-se as principais conclusões no parecer de 30 de Abril de 1982 ⁽¹⁾.

2.2.4. Um problema específico consiste, como sempre, no desemprego de longa duração. Dos desempregados registados na Comunidade mais de metade, cerca de seis milhões de pessoas, não exercem uma actividade profissional há mais de um ano. Este número, apesar de consideráveis alterações no mercado de trabalho (aumento do emprego), tem permanecido, nos últimos anos, praticamente estacionário. O Comité apelou, por várias vezes, à Comissão para que se ocupasse com

maior afinco da questão do desemprego de longa duração, a fim de obrigar os Estados-membros a uma política de mercado de trabalho mais activa. Não é admissível, na opinião do Comité, que, em muitos Estados-membros da Comunidade, os desempregados de longa data continuem a ser apenas compensados em termos financeiros. A par das ajudas financeiras, deve-se prever o reforço da educação, da reorientação, bem como da formação contínua, a fim de dar aos desempregados de longa data uma oportunidade de reinserção na vida activa.

O desemprego de longa duração tem, frequentemente, como consequência atirar os trabalhadores em causa e as suas famílias para a pobreza. O Comité tomou posição pormenorizada sobre esta problemática, ultimamente, através de parecer (Doc. CES 834/89 de 12 de Julho de 1989). Como de costume, as reivindicações mais importantes não foram abordadas de forma suficientemente ousada.

2.2.5. Como é habitual, verifica-se que, na Comunidade, a um grande número de desempregados se opõe uma indiscutível falta de pessoal especializado, de tal modo que não há correspondência entre a oferta e a procura no mercado de trabalho. Ainda que os prognósticos sejam discutíveis, as previsões apontam para que a necessidade de mão-de-obra não especializada continue a descer, enquanto que a procura de pessoal qualificado, sobretudo com formação científica e técnica, aumente.

2.2.6. O Comité partilha a opinião da Comissão de que uma formação geral de nível elevado e uma formação profissional que corresponda às exigências da moderna tecnologia constituem a condição para os trabalhadores, na Comunidade, poderem responder aos desafios do futuro.

2.2.6.1. Mas também ainda não existem, na Comunidade, sistemas educacionais comparáveis. O Comité entende que, tendo em vista um mercado de trabalho europeu sem fronteiras, uma das tarefas mais importantes da Comunidade consistirá em corrigir este défice, sem destruir estruturas nacionais arraigadas. O Cedefop deverá desempenhar, neste domínio, um papel de ainda maior vulto.

2.2.6.2. É difícil, além disso, fazer uma apreciação dos futuros perfis de qualificação e do seu significado para a competitividade das empresas na Comunidade Europeia, pois que a necessidade de o sector económico dispor de trabalhadores qualificados depende, em grande medida, dos produtos, dos meios e do processo de produção de cada empresa.

2.2.6.3. É, também, muito difícil prever a evolução técnica. A introdução de novas técnicas leva, muitas vezes, a uma reestruturação dos requisitos em relação ao trabalho e, conseqüentemente, às qualificações. Solicita-se à Comissão que, com a necessária precaução, desenvolva processos que permitam esses prognósticos. Um planeamento prospectivo feito pelas empresas e pelas instituições que se ocupam da formação profissional poderia ser precioso para a avaliação das necessidades.

⁽¹⁾ JO nº C 178 de 15. 7. 1982.

2.2.7. A Comissão, nos últimos anos, intensificou consideravelmente o reconhecimento mútuo dos certificados de habilitações e de diplomas, sobretudo no sector académico. O Comité entende que, tendo em conta o mercado interno de 1993, estes trabalhos deveriam ser intensificados para todas as profissões.

2.2.8. Nos processos de reconhecimento são de distinguir três categorias:

— Reconhecimento de diplomas do ensino superior.

Neste domínio já a Comissão desenvolveu trabalho considerável, como é o caso dos médicos e dos profissionais dos cuidados de saúde, dos veterinários, dos arquitectos, dos farmacêuticos e dos advogados.

— Reconhecimento de certificados de habilitações profissionais.

Neste domínio, a directiva relativa ao reconhecimento das formações profissionais de 1989 [Doc. COM(89) 372 final] trouxe já alguns avanços, até agora, todavia, para apenas um pequeno número de profissões.

— Equivalência de certificados de habilitações profissionais.

É o domínio de maior importância para os trabalhadores. A este propósito a Comissão somente apresentou, até agora, sete comunicações, que cobrem apenas uma parte bastante reduzida das profissões sujeitas a formação profissional.

2.2.9. O sistema de difusão de emprego da Comissão, SEDOC, não teve, até ao presente, quaisquer resultados. O Comité entende que é necessário, na matéria, proceder a uma reforma radical de fundo, propondo o desenvolvimento e o alargamento dos acordos para as zonas fronteiriças já em actividade nas chamadas euro-regiões. As experiências aí recolhidas — já está em funcionamento o intercâmbio entre algumas repartições de emprego nas zonas de fronteira — poderiam dar sugestões para a reforma do sistema SEDOC.

2.3. O emprego e a política de imigração

2.3.1. A Comunidade, no seu todo, fica sujeita a um esforço cada vez maior provocado pela imigração proveniente, sobretudo do Leste, mas também dos países mediterrânicos do Magrebe, quando essas pessoas vêm à procura de trabalho no Ocidente (Norte) próspero. Com o constante crescimento diminuto do emprego e uma elevada taxa de desemprego que se verificam actualmente na Comunidade, um tal esforço provocará enormes dificuldades sociais e económicas que poderão tornar problemática a integração dos imigrantes nos países de acolhimento. O Comité já se pronunciou, em dois pareceres ⁽¹⁾, sobre a questão aqui abordada. O Comité solicita novamente à Comissão que desenvolva uma estratégia comunitária para a poli-

tica de imigração proveniente de países terceiros, política essa necessária também em relação aos exilados. O diferente tratamento dado, até agora, pelos Estados-membros à política de asilo e à política de imigração, na opinião do Comité, poderá e, certamente, provocará graves problemas aos interessados, mas também à população. Só através de uma solução comunitária se poderá encontrar uma política que satisfaça a todos.

O Comité verifica com preocupação que se está a desenvolver cada vez mais, a nível da população de quase todos os Estados-membros, um sentimento hostil contra os estrangeiros. O Comité condena todas as formas de racismo e de xenofobia irracional e convida a Comunidade quer os Estados-membros, sem excepção, a porem em execução medidas adequadas para combater estes fenómenos, mas, sobretudo, para impedir a sua difusão a nível social e político; muito se poderá fazer através de uma informação e de uma formação correctas e por meio da promoção do diálogo e do conhecimento recíproco entre comunitários e extra-comunitários.

2.3.2. O acordo com os países da AECL, no entender da Comité, não acarretará grandes movimentações migratórias. As análises efectuadas, para o efeito, no Comité conjunto AECL/CES revelam que não se prevêem, praticamente, quaisquer problemas. No entanto, há que esclarecer a questão de como, no futuro, se deverão tratar os imigrantes provenientes de países terceiros que entram na Comunidade, passando, primeiro, pelos países da AECL.

3. Prioridades para uma estratégia de emprego orientada para o crescimento

3.1. A melhoria da situação do mercado de trabalho depende, em primeiro lugar, da criação de novos postos de trabalho suplementares. O Comité considera que a Comunidade deverá velar por que, em todos os Estados-membros, sejam criadas condições que tornem atractivos os investimentos eficazes em termos de emprego, incluindo-se aí uma melhor infra-estrutura e uma cooperação mais estreita dos governos, a nível comunitário. De facto, a melhoria da situação do mercado de trabalho é devida também, de um modo decisivo, à situação económica geral. A este propósito, o Comité emitiu um parecer separado ⁽²⁾. A Comissão deveria estabelecer, mais do que até agora, as possibilidades de que dispõe para uma política de apoio aos governos dos Estados-membros. Parece ser necessário, neste contexto, reforçar-se a coordenação entre a aplicação dos meios provenientes do Fundo social, do Fundo estrutural e do Fundo de coesão recentemente criado. Eventualmente, deveriam ser alteradas as condições do Fundo social. Os parceiros sociais poderão desempenhar, neste caso, um papel especial, devendo ser, sobretudo nas regiões, mais estreitamente associados, à repartição e coordenação dos meios. Para o efeito, sindicatos e empregadores já apresentaram, a nível comunitário, propostas comuns visando uma estratégia cooperativista de crescimento. De facto, é decisiva a aplicação não só quantitativa, mas também

⁽¹⁾ Parecer de iniciativa sobre o tema «Estatuto dos trabalhadores imigrantes — países terceiros», JO nº C 159 de 17. 6. 1991. Parecer sobre a «Política de imigração», JO nº C 40 de 17. 2. 1992.

⁽²⁾ Parecer sobre a situação económica na Comunidade (JO nº C 79 de 30. 3. 1992); aditamento a parecer sobre a situação económica na Comunidade (JO nº C 98 de 21. 4. 1992).

qualitativa dos meios. Paralelamente, deverá ser assegurado um controlo regular da aplicação dos meios a efectuar por órgãos independentes e pelos parceiros sociais.

3.2. Condição fundamental para lutar contra o desemprego juvenil, mas também contra o desemprego de longa duração é uma melhor formação dos trabalhadores. Verificou-se que existem mais hipóteses no mercado de trabalho, sobretudo quando se trata de mudança de emprego, nos Estados-membros onde os jovens, ao iniciarem a sua vida activa, recebem, antes, uma formação profissional orientada para uma especialização do que nos países onde tal formação básica não é ministrada. O Comité entende que a Comissão, após Maastricht, dispõe de fundamento para desenvolver instrumentos adequados que garantam que, em todos os Estados-membros, é dada aos jovens, ao iniciarem a vida activa, uma formação profissional orientada no sentido da especialização. O chamado sistema dual, isto é, a combinação de uma formação prática na empresa com uma formação profissional teórica na escola, é, a este propósito, o mais eficaz.

De resto, aplica-se também, neste caso, a afirmação feita, várias vezes, pelo Comité de que é necessário um aumento dos postos de trabalho destinados a jovens. O Comité continua a considerar oportuno que, na altura da reestruturação, se proceda a uma melhor repartição e organização do trabalho.

3.3. A Comissão deveria continuar a efectuar diligências adequadas de modo a, em caso de desemprego iminente ou efectivo, ser proporcionada aos trabalhadores, em todos os Estados-membros, uma formação contínua e uma reorientação que evitem que eles sofram o desemprego de longa duração ou que lhes seja impedida a sua reinserção na vida activa. O Comité entende que é necessária, por conseguinte, uma política preventiva visando a reconversão e a qualificação profissional dos trabalhadores em risco de desemprego.

Todas estas medidas deverão assegurar aos desempregados, durante o período em que decorrem, meios financeiros suficientes que lhes permitam prover ao seu sustento. O Comité emitiu recentemente parecer sobre esta matéria ⁽¹⁾.

Existem problemas específicos nos Estados-membros, cuja estrutura se apoia, predominantemente, na agricultura. O Comité julga indispensável um programa comunitário específico destinado aos trabalhadores despedidos do sector agrícola.

3.4. A fim de evitar que os trabalhadores, em particular as mulheres, com empregos a tempo parcial ou com uma relação de trabalho a termo sejam prejudicados, a Comissão e o Conselho são convidados a adoptar e a transpor imediatamente os instrumentos comunitários já em apreço. Isto aplica-se também aos trabalha-

dores temporários. A este propósito, é de temer que a supressão dos controlos fronteiriços possa provocar um aumento significativo do trabalho temporário transfronteiriço, efectuado ilegalmente. O Comité solicita também a adopção, o mais rapidamente possível, dos instrumentos comunitários em apreço sobre esta matéria.

3.5. O Comité saúda as primeiras resoluções no sentido de ser radicalmente reformado o sistema SEDOC. Podem ser utilizadas, para o efeito, as experiências de cooperação entre repartições de emprego nas zonas de fronteira.

3.6. O Comité convida a Comissão a, se possível, ultimar imediatamente directivas comunitárias sobre a política de imigração proveniente de países terceiros e sobre o tratamento dos exilados.

4. Diálogo social

4.1. O Comité regozija-se com o facto de os esforços entre sindicatos e empregadores terem encontrado no Tratado de Maastricht uma possibilidade de desenvolverem mais o diálogo social. Os acordos de Outubro de 1991 concluídos sobre esta matéria contribuíram, em larga medida, para que, a partir de agora, se tivesse encontrado, no Tratado de Maastricht, um novo modo de cooperar sob a forma do diálogo social (acordos dos parceiros sociais) no âmbito da política social, reconhecendo-se, assim, que os parceiros sociais estão dispostos a participar, autonomamente e sob a sua própria responsabilidade, na constituição social da Europa. O Comité aguarda com interesse o desenvolvimento desta cooperação e espera que, deste modo, seja possível, no futuro, concluírem-se acordos-quadro europeus que se possam equiparar à legislação das instituições comunitárias. Considera que, de momento, é demasiado cedo para avaliar a relação entre os parceiros sociais, em sentido restrito, e o papel do Comité na legislação social. Entende, no entanto, que os trabalhos no diálogo social e no CES não se excluem, antes se completam, e que, desse modo, a execução de uma política social europeia poderá ser melhor e mais eficaz. É importante que ambas as instâncias desenvolvam boa cooperação e não se contestem reciprocamente.

Para além da nova forma de cooperação entre entidades empregadoras e trabalhadores, sem dúvida importante, há outros grupos de interesse (agricultores, artesãos, comerciantes, pequenas e médias empresas, profissões liberais, representantes dos consumidores, dos ecologistas, da economia social — cooperativas e mútuas — do associativismo e das famílias) que manifestam a vontade legítima de participar no processo decisório relativo ao desenvolvimento socioeconómico da Comunidade.

⁽¹⁾ Relatório de informação sobre o tema «A pobreza», Doc. CES 421/88; Parecer sobre o tema «Recursos e prestações suficientes nos sistemas de protecção social», JO nº C 14 de 20. 1. 1992.

5. O papel das pequenas empresas e dos trabalhadores não assalariados

As pequenas e médias empresas, bem como os trabalhadores não assalariados, mas sobretudo também os artesãos, desempenham um papel significativo no mercado de trabalho em todos os Estados-membros da Comunidade. A sua contribuição para o produto nacional é, como habitualmente, extraordinariamente elevada. Desempenham um papel especial sobretudo na formação dos jovens e, em muitos Estados-membros, são os principais responsáveis pela formação profissional. Neste momento, o Comité está a preparar um parecer de iniciativa sobre o papel das pequenas e médias empresas (PME), onde será descrita em pormenor a importância dessas empresas enquanto empregadores, bem como o seu papel na formação profissional.

6. A protecção do ambiente e a política do mercado de trabalho

Hoje em dia, a protecção do ambiente penetrou a consciência de todos os grupos populacionais. O facto de os produtos não serem poluentes nem agressivos para os consumidores constitui, actualmente, uma componente integral da sua qualidade. Os sectores industriais com actividades ligadas à protecção do ambiente são, em todos os Estados da Comunidade, sectores inovadores dotados de técnica avançada que contribuem, cada vez mais, para a criação de postos de trabalho novos e, sobretudo, mais seguros em termos de futuro.

Um sector importante para o mercado de trabalho é também o da economia da reciclagem dos resíduos, ao qual, na opinião do Comité, deveria ser dada maior atenção. Foram sobretudo os sectores que se preocupam com a poupança de energia aqueles que se tornaram mais importantes.

Feito em Bruxelas, em 2 de Julho de 1992.

*O Presidente
do Comité Económico e Social*

Michael GEUENICH

Parecer sobre a proposta de directiva do Conselho relativa à harmonização da duração da protecção dos direitos de autor e de certos direitos conexos⁽¹⁾

(92/C 287/14)

Em 23 de Março de 1992, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 100ºA do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

A Secção da Indústria, do Comércio, do Artesanato e dos Serviços, incumbida de preparar os trabalhos do Comité nesta matéria, emitiu parecer em 10 de Junho de 1992. Foi relator Jean Pardon.

Na 298ª reunião plenária (sessão de 1 de Julho de 1992), o Comité Económico e Social adoptou, por maioria, com 17 votos contra e seis abstenções, o seguinte parecer.

1. Observações na generalidade

1.1. O escopo da proposta de directiva — harmonizar a duração da protecção dos direitos de autor e de certos direitos conexos — responde às preocupações reiteradamente expressas pelo Comité.

1.1.1. Com efeito, no parecer⁽²⁾ de 25 de Janeiro de 1989 sobre o « Livro Verde sobre os direitos de autor e o desafio tecnológico — problemas do direito de autor que exigem uma acção imediata », o Comité lamentava a « falta de uniformidade de conteúdo do direito de autor e da duração deste » (ponto 2.6). Considerava o

⁽¹⁾ JO nº C 92 de 11. 4. 1992, p. 6.

⁽²⁾ JO nº C 71 de 20. 3. 1989.

CES que o problema da duração da protecção do direito de autor deveria ser examinado com urgência: «há uma necessidade de que se encontrem fórmulas que permitam harmonizar os períodos de protecção em relação às várias categorias de obras e de outros produtos, o que se torna cada vez mais necessário se se pretender que o mercado interno comunitário funcione com um máximo de eficiência» (ponto 3.1.2.3).

1.1.2. O Comité congratula-se, pois, com a presente proposta da Comissão.

1.2. A Comissão justifica a necessidade de se proceder a esta harmonização, essencialmente, com as seguintes considerações:

- a harmonização e o reforço da protecção da propriedade intelectual é susceptível de incentivar a inovação e a criação neste domínio,
- a harmonização prevista é susceptível de eliminar os entraves na Comunidade e de resolver os problemas de livre circulação das mercadorias,
- é susceptível de evitar distorções de concorrência e de permitir o exercício concreto do direito de estabelecimento e da livre prestação de serviços,
- assegura o reforço da segurança jurídica e facilita a gestão dos direitos sobre a propriedade intelectual em questão,
- permite lutar mais eficazmente contra a pirataria e a importação de produtos ilícitos provenientes de países terceiros,
- constitui elemento essencial para a promoção dos investimentos no domínio da cultura, da ciência e da criatividade na Comunidade.

1.3. O Comité aprova inteiramente a resolução do Conselho de 14 de Maio de 1992, que visa o reforço da protecção dos direitos de autor e dos direitos conexos.

1.3.1. Tal como o Conselho, o CES considera que os avanços tecnológicos favoreceram a exploração das obras a nível internacional, razão por que importa consolidar a protecção do direito de autor e dos direitos conexos à escala nacional, comunitária e internacional.

1.3.2. Em virtude do nível de protecção que permitem assegurar às obras literárias e artísticas e aos direitos dos artistas intérpretes ou executantes, dos produtores de fonogramas e dos organismos de radiodifusão, a Convenção de Berna para a protecção das obras literárias e artísticas, na versão que lhe foi dada pelo Acto de Paris de 24 de Julho de 1971 (Acto de Paris da Convenção de Berna) e a Convenção Internacional de Roma relativa aos direitos dos artistas intérpretes ou executantes, dos produtores de fonogramas e dos organismos de radiodifusão, de 26 de Outubro de 1961 (Convenção de Roma), gozam de grande aceitação internacional, que se vai alargando. É necessário que

todos os Estados-membros da Comunidade nelas sejam partes.

1.3.3. Face ao problema da pirataria, é do interesse dos titulares comunitários dos direitos protegidos por estes instrumentos que o nível mínimo de protecção por eles assegurado lhes seja concedido no maior número possível de países terceiros, sem prejuízo de disposições mais pormenorizadas contidas em acordos bilaterais ou multilaterais. É desejável que os países terceiros sejam partes nestes instrumentos.

1.3.4. Pelas razões aduzidas, o Comité congratula-se com o compromisso assumido pelos Estados-membros da Comunidade de aderirem, antes de 1 de Janeiro de 1995, se ainda o não tiverem feito, ao Acto de Paris da Convenção de Berna e à Convenção de Roma, e a assegurarem a sua efectiva observância na respectiva ordem jurídica interna.

1.3.5. O CES considera ser do interesse dos titulares de direitos de autor e de direitos conexos da Comunidade que os países terceiros ratifiquem o Acto de Paris da Convenção de Berna e a Convenção de Roma ou a elas adiram.

1.3.6. O Comité associa-se ao Conselho no convite formulado à Comissão para que, por ocasião da negociação de acordos entre a Comunidade e países terceiros, dedique atenção muito especial à ratificação destes instrumentos pelos países terceiros em causa ou à adesão destes a tais instrumentos, bem como ao efectivo acatamento destes instrumentos por esses países.

2. Observações na especialidade

2.1. A duração da protecção diverge de um Estado-membro para outro.

2.1.1. Em matéria de direitos de autor, dez dos doze Estados-membros adoptaram a duração mínima de 50 anos prevista na Convenção de Berna. Três Estados-membros admitem alguns prolongamentos específicos por motivo de guerra. A França concede, todavia, uma protecção de 70 anos a contar da morte do autor relativamente às «composições musicais com ou sem palavras».

2.1.2. A Alemanha protege todas as obras 70 anos a contar da morte do autor e a Espanha 60 anos a contar da morte do autor.

2.1.3. Alguns projectos de lei e de acordos internacionais prevêem o prolongamento da duração. Assim, a protecção dos direitos de autor passaria a ser de 70 anos a contar da morte do autor na Bélgica e na Grécia. Nos trabalhos da Organização Mundial da Propriedade Intelectual desenha-se a mesma tendência.

2.1.4. Em matéria de direitos conexos, a duração da protecção difere consideravelmente de um país para outro (0, 20, 25, 30, 40 e 50 anos). Também aqui, alguns projectos de lei prevêem o prolongamento da duração da protecção (50 anos na Bélgica, nos Países Baixos e na Grécia).

2.2. No tocante aos direitos de autor, a Comissão propõe que a duração da protecção compreenda a vida do autor e 70 anos após a sua morte, independentemente do momento em que a obra tenha sido licitamente tornada acessível ao público ⁽¹⁾.

2.2.1. A Comissão aduz as seguintes razões para fundamentar a sua proposta:

- a harmonização não pode pôr em causa direitos adquiridos ao abrigo das legislações nacionais existentes; dado que um dos Estados-membros aplica uma duração da protecção de 70 anos a contar da morte do autor, que noutro Estado-membro a duração é de 60 anos a contar da morte do autor, e que, noutros ainda, a duração de 50 anos é prorrogada em determinadas circunstâncias, é conveniente alinhar a harmonização comunitária pela duração de 70 anos, a fim de evitar o recurso a longos períodos de transição que protelariam, por iguais períodos, a criação efectiva do mercado interno,
- o objectivo da protecção a contar da morte do autor é permitir que o autor e duas gerações de sucessores do autor gozem legitimamente dos frutos do seu trabalho; ora, tendo em conta o aumento da esperança de vida, impõe-se o prolongamento da duração mínima de 50 anos prevista na Convenção de Berna,
- uma longa duração de protecção comunitária corresponde a um nível elevado de protecção dos autores e dos seus herdeiros e constitui elemento importante para o reforço da protecção do direito de autor,
- no atinente a sectores onde a publicação ou a criação das obras pressupõe investimentos importantes com longos períodos de amortização, tal duração é uma necessidade.

2.2.2. O Comité, embora tomando em consideração as razões aduzidas pela Comissão (constantes do ponto 2.2.1) para justificar o que propõe, não pode deixar de referir o seguinte:

- a situação actual no mundo (90 % dos Estados signatários da Convenção de Berna optaram por uma duração de 50 anos) põe em evidência a necessidade de uma harmonização a nível mundial e não apenas ao nível comunitário, se o que se pretende é não criar barreiras a países terceiros,

- as vantagens de uma protecção cada vez maior do consumidor e a facilitação do acesso ao nosso património literário a preços comportáveis, especialmente no mundo em desenvolvimento, não seriam conseguidas com a extensão unilateral da duração da protecção por parte da Comunidade,
- no caso de se optar pela harmonização nos 50 anos, a salvaguarda dos direitos adquiridos em Estados-membros em que a duração da protecção é superior não constitui um problema sério, como o mostra claramente o exemplo da Espanha, que já procedeu a redução análoga.
- a extensão do período de protecção, com o subsequente aumento do património protegido, poderia dar origem não a uma redução, mas a um incremento do fenómeno da pirataria.

2.3. Nos casos especiais em que a duração da protecção não começa a correr após a morte do autor, o facto gerador do início do prazo é a colocação lícita da obra à disposição do público.

2.3.1. Os direitos conexos dos artistas intérpretes ou executantes subsistem 50 anos após a primeira publicação da fixação da execução ou, na falta de publicação, após a primeira difusão da execução.

2.3.2. Os direitos conexos dos produtores de fonogramas subsistem 50 anos após a primeira publicação do fonograma.

2.3.3. Os direitos conexos dos produtores de primeiras fixações de obras cinematográficas e de sequências animadas de imagens caducam 50 anos após a primeira publicação.

2.3.4. Os direitos conexos dos organismos de radiodifusão subsistem 50 anos após a primeira difusão.

2.3.5. Tal como em matéria de direitos de autor, a harmonização prevista para os direitos conexos não pode pôr em causa direitos adquiridos ao abrigo das múltiplas legislações nacionais existentes.

3. Conclusões

3.1. O Comité considera que é essencial harmonizar, na Comunidade, a protecção dos direitos de autor e dos direitos conexos e, sobretudo, a duração desta protecção.

3.1.1. É necessário que a Comissão envide esforços no sentido de assegurar o respeito destes direitos pelos países terceiros.

3.2. A proposta da Comissão de fixação da protecção em 70 anos a contar da morte do autor só é congruente com legislação actual de um Estado-mem-

⁽¹⁾ Nº 1 do artigo 1º da proposta. Para os casos especiais, ver os nºs 2 a 6 do artigo 1º.

bro. A maioria dos Estados-membros considera, no máximo, 50 anos a partir da morte do autor. Acresce que um consenso comunitário à volta dos 50 anos constituiria, porventura, base mais indicada para facilitar um acordo internacional sobre a duração da protecção. Sendo assim, o Conselho deveria ponderar seriamente adoptar um termo de 50 anos a contar da morte do autor, em vez de 70. Por consequência, o Comité

aprova a proposta da Comissão de fixar a duração da protecção do direito de autor em 70 anos.

3.2.1. Salienta que, quaisquer que possam ser as divergências de opinião sobre a matéria, o essencial é que a duração da protecção seja rigorosamente idêntica em todos os Estados-membros.

Feito em Bruxelas, em 1 de Julho de 1992.

*O Presidente
do Comité Económico e Social*

Michael GEUENICH
