

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 Abril de 1997  |               |
| 97/C 206/01                 | Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Livro Verde da Comissão Europeia “Futura Política de Ruído”» . . . . .   | 1             |
| 97/C 206/02                 | Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão — A implementação da legislação comunitária em matéria de ambiente» . . . . .  | 7             |
| 97/C 206/03                 | Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Livro Verde — Viver e Trabalhar na Sociedade da Informação: Prioridade à Dimensão Humana» . . . . .  | 10            |
| 97/C 206/04                 | Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Relatório da Comissão sobre o projecto-piloto SLIM — Simplificação da Legislação do Mercado Interno» . . . . .   | 14            |
| 97/C 206/05                 | Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Conselho relativa à imposição dos veículos pesados de mercadorias pela utilização de certas infra-estruturas rodoviárias» . . . . . | 17            |
| 97/C 206/06                 | Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Livro Branco: Uma estratégia para a revitalização dos caminhos-de-ferro europeus» . . . . .  | 23            |



Preço: 30 ECU

(Continua no verso da capa)

| <u>Número de informação</u> | Índice ( <i>continuação</i> )   | Página |
|-----------------------------|---|--------|
| 97/C 206/07                 | Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 94/58/CE relativa ao nível mínimo de formação dos marítimos» . . . . .   | 29     |
| 97/C 206/08                 | Parecer do Comité Económico e Social sobre o «7º Relatório Anual sobre os Fundos Estruturais, 1995» . . . . .   | 34     |
| 97/C 206/09                 | Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão — Energia para o futuro: fontes renováveis de energia (Livro Verde para uma estratégia comum)» . . . . .  | 41     |
| 97/C 206/10                 | Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Conselho relativa ao controlo de <i>Pseudomonas solanacearum</i> (Smith) Smith»  | 57     |
| 97/C 206/11                 | Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento (CE) do Conselho que altera o Regulamento (CEE) nº 1765/92 que institui um sistema de apoio aos produtores de determinadas culturas arvenses» . . . . .                     | 59     |
| 97/C 206/12                 | Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que estabelece as regras gerais de execução para as acções destinadas a melhorar a produção e a comercialização de mel» . . . . .                               | 60     |
| 97/C 206/13                 | Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um programa de acção para a melhoria da sensibilização das profissões para o direito comunitário» (Acção Robert Schuman) . . . . . | 63     |
| 97/C 206/14                 | Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho — Impacto e Eficácia do Mercado Único»  | 65     |
| 97/C 206/15                 | Parecer do Comité Económico e Social sobre «As PME nas regiões fronteiriças — Problemas levantados às relações económicas transfronteiriças, incluindo as normas e regulamentações técnicas» . . . . .  | 70     |
| 97/C 206/16                 | Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Primeiro Relatório sobre a Coesão» . . . . .  | 78     |
| 97/C 206/17                 | Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão sobre as indústrias nucleares na União Europeia (Programa Indicativo Nuclear nos termos do artigo 40º do Tratado Euratom)» . . . . .  | 88     |
| 97/C 206/18                 | Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Relatório Económico Anual — 1997 — Crescimento, Emprego e Convergência» . . . . .   | 104    |
| 97/C 206/19                 | Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Conselho relativa ao registo das pessoas que viajam em navios de passageiros»  | 111    |

|             |   |     |
|-------------|---|-----|
| 97/C 206/20 | Parecer do Comité Económico e Social sobre:<br>— a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a uma futura estratégia para o controlo das emissões atmosféricas provenientes dos transportes rodoviários tendo em conta os resultados do programa <i>Auto-Oil</i> »,<br>— a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à qualidade da gasolina e do combustível para motores diesel e que altera a Directiva 93/12/CEE do Conselho», e<br>— a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às medidas a tomar contra a poluição do ar pelas emissões provenientes dos veículos a motor e que altera as Directivas 70/220/CEE e 70/156/CEE do Conselho» . . . . . | 113 |
| 97/C 206/21 | Parecer do Comité Económico e Social sobre «A União Europeia e os aspectos externos da política de direitos humanos» . . . . .  | 117 |
| 97/C 206/22 | Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de decisão do Conselho relativa à organização da cooperação em torno de objectivos energéticos comuns, acordados a nível comunitário» . . . . .  | 123 |
| 97/C 206/23 | Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Situação e problemas da silvicultura na União Europeia e potencialidades de desenvolvimento das políticas florestais» . . . . .   | 128 |

## II

(Actos preparatórios)

## COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL

### Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Livro Verde da Comissão Europeia “Futura Política de Ruído”»

(97/C 206/01)

Em 12 de Novembro de 1996, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 198º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre o «Livro Verde da Comissão Europeia “Futura Política de Ruído”».

A Secção de Ambiente, Saúde Pública e Consumo, encarregada de preparar os correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 1 de Abril de 1997. Foi relator K. Boisserée.

Na 345ª reunião plenária, realizada em 23 e 24 de Abril de 1997 (sessão de 23 de Abril de 1997), o Comité Económico e Social adoptou o seguinte parecer por 93 votos a favor, 1 voto contra e 2 abstenções.

#### 1. Introdução

##### 1.1. No Livro Verde, a Comissão constata que:

«O ruído ambiente, causado pelo tráfego e pelas actividades industriais e de recreio, constitui um dos principais problemas ambientais na Europa e é fonte de um número crescente de queixas por parte do público. Geralmente, no entanto, as acções destinadas a reduzir o ruído ambiente têm tido uma prioridade inferior às destinadas a combater outros tipos de poluição, como por exemplo atmosférica ou aquática.»

O objectivo do Livro Verde é conceder maior prioridade à redução do ruído no quadro da elaboração das políticas.

1.2. Na apresentação do Livro Verde, a Comissão refere-se ao 5º programa de acção no domínio do ambiente, de Março de 1992<sup>(1)</sup>, que anunciava medidas de redução do ruído e fixava alguns objectivos concretos (ver Anexo ao Livro Verde). Numa proposta da Comissão de revisão deste programa, de Janeiro de 1996<sup>(2)</sup>, anunciava-se o desenvolvimento de um programa de

redução do ruído com acções destinadas ao cumprimento desses objectivos. No seu programa de acção, a Comissão pretende concentrar-se, através de legislação comunitária, em medidas relativas aos «produtos» que estão na origem das emissões sonoras.

A Comissão pretende preparar o aludido programa de acção através do Livro Verde.

O Livro Verde servirá de base ao debate político e técnico sobre o âmbito e o período de aplicação do programa de acção e sobre os instrumentos para a sua execução.

#### 2. Avaliação geral do Livro Verde

2.1. A redução do ruído deve ser parte integrante da política ambiental. A Comissão chama a atenção para o facto de grande parte da população europeia estar exposta a níveis de ruído que os peritos consideram intoleráveis do ponto de vista médico. Inquéritos efectuados pela Comissão e por alguns Estados-Membros confirmam que o ruído afecta vastos grupos populacionais, principalmente nas grandes cidades e aglomerações urbanas. O número de denúncias por parte do público acerca do ruído tem aumentado nos últimos anos, o que

<sup>(1)</sup> COM(92) 23 final — JO nº C 138 de 17. 5. 1993.

<sup>(2)</sup> JO nº C 140 de 11. 5. 1996.



se deve, fundamentalmente, ao aumento das fontes de ruído (por exemplo, o tráfego). Este aumento anulou as melhorias técnicas da protecção contra o ruído. A Comissão estima que mais de 80 milhões de pessoas estão expostas a níveis de ruído inaceitáveis.

Considera-se correcta esta estimativa no que se refere à sua ordem de grandeza.

2.2. Injustificadamente, a política ambiental comunitária só esporadicamente tratou a questão da redução do ruído e apenas em relação a algumas, ainda que importantes, fontes de ruído, muitas vezes sem ter em conta o seu peso no nível de ruído total a que as pessoas estão expostas. O CES considera, pois, oportuno o desenvolvimento de um novo conceito global de redução do ruído a nível europeu que, sobretudo, supra as lacunas e as insuficiências das normas e avaliações existentes e tenha em conta o estado actual do conhecimento e do desenvolvimento tecnológico. As medidas necessárias para o efeito devem ser elaboradas de imediato. O CES espera que a apresentação do Livro Verde não dê lugar a quaisquer atrasos no programa.

2.3. O Comité está basicamente de acordo com o conteúdo do Livro Verde.

Mesmo tendo em conta o princípio de subsidiariedade, a competência da Comunidade para adoptar medidas nesta matéria não pode ser posta em causa.

- As medidas de protecção da saúde humana inserem-se directamente no âmbito dos objectivos do artigo 130º-R do Tratado que institui a Comunidade Europeia; esta tem, pois, competência para adoptar medidas que visem «um nível de protecção elevado».
- As medidas que visam a redução do ruído e as medidas de protecção contra o ruído (incluindo a planificação de infra-estruturas de transporte e de zonas residenciais) têm repercussões de ordem económica; a existência de diferentes níveis de protecção ou de medidas dissemelhantes pode ocasionar distorções de concorrência no mercado único; a competência para adoptar medidas a nível comunitário resulta também deste facto.
- A necessidade de estabelecer normas ou convenções a nível comunitário diz igualmente respeito aos métodos de avaliação e de medição, pois só assim é possível determinar, de modo uniforme, se foi ou não alcançado o nível de protecção elevado exigido no artigo 130º-R.
- Todavia, o programa apresentado no Livro Verde não se confina a actos legislativos comunitários, incluindo também a coordenação das medidas adoptadas pelos Estados-Membros e pelas pessoas colectivas territoriais regionais e locais, o que se coaduna com o 5º programa de acção no domínio do ambiente, que se dirige aos diversos «actores da política do ambiente». Assim, o programa será realizado também através de recomendações aos Estados-Membros (artigo 189º do Tratado que institui a Comunidade Europeia).

— A aplicação das disposições relativas à protecção contra o ruído não poderá ser assegurada sem a imposição de sanções no caso de incumprimento dos preceitos legais.

— O CES propõe que se recomende aos Estados-Membros a imposição de sanções penais e/ou administrativas no contexto da aplicação do programa de acção previsto. No que se refere à harmonização europeia, o CES remete para o projecto de «Convenção de Protecção do Ambiente através do Direito Penal», elaborado pelo Conselho da Europa<sup>(1)</sup>.

2.4. O CES tratou por diversas vezes a questão da redução do ruído no âmbito dos seus pareceres sobre a política ambiental:

- Parecer de 13 de Maio de 1987 sobre o 4º programa de acção no domínio do ambiente<sup>(2)</sup>.
- Parecer de 1 de Julho de 1992 sobre o 5º programa de acção no domínio do ambiente<sup>(3)</sup> e pareceres sobre a actualização do programa de acção, de 24 e 25 de Outubro de 1995<sup>(4)</sup> e 29 de Maio de 1996<sup>(5)</sup>.
- Parecer de 3 de Julho de 1991 sobre o Livro Verde sobre o ambiente urbano<sup>(6)</sup>.

Nestes pareceres, o CES propôs a adopção de medidas comunitárias mais ou menos concretas de redução do ruído.

### 3. Observações sobre os diversos capítulos do Livro Verde

#### 3.1. *Harmonização dos métodos de registo da exposição ao ruído e promoção do intercâmbio de informações*

3.1.1. O CES considera basicamente positivas as medidas propostas pela Comissão para registo da exposição ao ruído e promoção do intercâmbio de informações, bem como para informação do público. O ruído é amiúde causado por mera desatenção (o que também é válido em relação aos automobilistas) e pela manutenção e manuseamento deficientes de certos aparelhos. Neste caso, as campanhas de informação selectivas podem ser úteis. Recomenda-se vivamente uma melhor cooperação da Comissão e das autoridades competentes dos Estados-Membros com as organizações não governamentais que assumiram a missão de combate ao ruído.

3.1.2. O registo da exposição ao ruído inclui um processo de avaliação. A harmonização é particularmente importante neste domínio.

(1) Conselho da Europa — CM 96/99.

(2) JO nº C 180 de 8. 7. 1987.

(3) JO nº C 287 de 4. 11. 1992.

(4) JO nº C 18 de 22. 1. 1996.

(5) JO nº C 212 de 22. 7. 1996.

(6) JO nº C 269 de 14. 10. 1991.

A Comissão tenciona publicar uma directiva-quadro relativa ao método de medição do ruído e de avaliação da exposição ao ruído, medida que o CES considera positiva. O método de medição está já bastante harmonizado na Europa. A Comissão refere também a existência de consenso generalizado quanto ao nível de ruído considerado aceitável. Os acordos já existentes poderiam ser incluídos nesta directiva. Ainda que as acções de redução do ruído variem em função da fonte e da situação, o método de medição e de avaliação deve, em todo o caso, ser uniforme.

3.1.3. No que se refere aos limites de tolerância, a Comissão refere-se, a justo título, aos critérios da Organização Mundial da Saúde. Nas actuais circunstâncias, não existem, no entender do Comité, valores de orientação mais fiáveis.

É perceptível a dificuldade em distinguir entre a incidência do ruído na saúde (fisiológica) e os (meros) incómodos. Há, todavia, sobreposição entre simples incómodos e casos que recomendam intervenção médica. A avaliação dos incómodos é, pois, difícil por não estar isenta de elementos subjectivos (atitude das pessoas perante o ruído e sua regularidade). Na sua acção normativa e na definição de critérios, a OMS procura ter em conta esta problemática.

3.1.4. No Livro Verde, a Comissão refere-se por diversas vezes à importância dos mapas de ruído como base para avaliação da situação, mas também para planeamento da utilização dos solos e informação do público.

Em princípio, os mapas de ruído são adequados para efeitos de adopção de medidas de planeamento e de informação desde que se baseiem em recolhas de dados concretos ou em cálculos. Importa, todavia, ter em conta as seguintes condições básicas decorrentes das experiências nos Estados-Membros:

- Os mapas de ruído afiguram-se apropriados desde que se destinem a servir de base a projectos concretos de redução do ruído.
- O objectivo dos mapas de ruído é a representação gráfica da exposição ao ruído; não se pretende com eles emitir juízos sobre questões concretas. Destes mapas não podem, pois, extrair-se conclusões específicas, por exemplo sobre a avaliação de terrenos para construção de habitação.

### 3.2. *Estabelecimento de valores-limite e adopção de medidas para os alcançar*

3.2.1. A Comissão anuncia que o estabelecimento de valores-limite e a adopção de medidas para os alcançar se fará «numa segunda fase». O 5º programa de acção (de 1992!) já incluía valores-limite deste tipo, por vezes acompanhados do respectivo calendário. De uma maneira geral, todavia, esses valores não foram atingidos. De acordo com o princípio da prevenção, urge estabelecer valores-limite para os domínios prioritários da protecção contra o ruído. Não devem ser adiados para fase posterior.

3.2.2. Segundo o Livro Verde, a redução das emissões de ruído deve ser alcançada não apenas através de medidas regulamentares mas também por meio de instrumentos económicos.

3.2.3. Quando se fala em instrumentos económicos pensa-se, geralmente, em impostos e taxas variáveis em função do nível de ruído, o que deverá constituir um incentivo à aquisição e utilização de aparelhos com baixo nível de ruído. O CES considera esta medida aceitável. Pronuncia-se, porém, contra a introdução de medidas fiscais como «penalização» do responsável pela emissão de ruído ou como fonte de receita das administrações públicas. A aplicação de instrumentos económicos não substitui o estabelecimento de disposições em matéria de valores-limite de emissão. Do ponto de vista da protecção da população, o CES considera os valores-limite mais adequados do que as medidas de natureza fiscal.

3.2.4. Entre os instrumentos económicos contam-se igualmente as disposições relativas ao aumento da responsabilidade pelos danos causados pelo ruído (também pelos danos causados à saúde!). Já em 1994 o CES recomendara a formulação de directivas ou recomendações ao nível europeu para uma maior responsabilidade pelos danos causados ao ambiente<sup>(1)</sup>. O CES já deu o seu acordo de princípio à adopção de medidas de carácter fiscal como forma adequada de promover o desenvolvimento sustentável<sup>(2)</sup>.

### 3.3. *Redução do ruído do tráfego rodoviário*

3.3.1. O Comité concorda com a prioridade atribuída à questão do ruído do tráfego rodoviário. Considera igualmente adequadas as medidas propostas. À medida que as emissões de ruído dos motores dos veículos vão sendo reduzidas, vai ganhando maior importância o ruído de rolamento. As medidas destinadas a reduzir o ruído da circulação (por exemplo, as medidas relativas aos pneus) não podem, todavia, prejudicar a segurança.

3.3.2. Relativamente à integração dos custos do ruído em instrumentos fiscais, o Comité remete para o Livro Verde «Para uma formação correcta e eficiente dos preços dos transportes (1995)»<sup>(3)</sup> e para o correspondente parecer do CES<sup>(4)</sup>.

3.3.3. A integração de um ensaio específico do ruído no controlo técnico dos veículos é importante. Todavia, o ensaio deve ser efectuado em condições de funcionamento realistas. O ruído provocado pelos motociclos constitui um problema específico de grande relevância dado o elevado número destes veículos, sobretudo nas aglomerações urbanas. Neste caso, importa sublinhar a necessidade de o ensaio ser efectuado em condições de funcionamento realistas, tendo em conta as possíveis modificações técnicas operadas em veículos já em circulação. É necessário tomar as disposições necessárias para impedir a manipulação dos tubos de escape.

(1) JO nº C 133 de 16. 5. 1994.

(2) Ver, nomeadamente, os pareceres do CES sobre a Comunicação da Comissão «Crescimento Económico e Ambiente» — JO nº C 155 de 21. 6. 1995 — e sobre «A Política do Ambiente e o Mercado Interno» — JO nº C 332 de 31. 12. 1990.

(3) COM(95) 691 final.

(4) JO nº C 56 de 24. 2. 1997.

3.3.4. A redução do ruído provocado pelo tráfego rodoviário suscita diversos problemas que há que procurar solucionar através da promoção da investigação e do desenvolvimento tecnológico:

- Investigação no domínio do registo, avaliação e redução do ruído produzido pelos pneus, tendo em conta a exigência de segurança.
- Promoção da utilização de pavimentos com baixo nível de ruído mediante financiamento comunitário, apenas se tomando em consideração, todavia, a promoção de projectos-piloto no âmbito do desenvolvimento tecnológico.

3.3.5. A importância de uma gestão racional do tráfego no combate ao ruído proveniente do tráfego rodoviário é abordada pela Comissão apenas de forma superficial.

Importa efectuar estudos para determinar quais os instrumentos que permitiriam evitar o «tráfego rodoviário desnecessário e incómodo». Estes instrumentos poderiam incluir restrições à utilização de determinados veículos, por exemplo os veículos não equipados com motores de baixo nível de ruído, e em determinados períodos do dia.

Neste contexto, a Comissão alude ainda às taxas de utilização das estradas. A experiência adquirida no que diz respeito às repercussões de uma medida deste tipo deveria ser cuidadosamente analisada, dado tratar-se de uma medida circunscrita a determinados sistemas rodoviários.

#### 3.4. Ruído ferroviário

3.4.1. O Comité concorda com a prioridade atribuída às medidas de avaliação e redução do ruído ferroviário.

A importância deste domínio resulta igualmente do facto de o planeamento e construção de troços de alta velocidade (uma das componentes do programa de redes transeuropeias) constituir motivo de preocupação para a população, nomeadamente devido aos incómodos causados pelo ruído.

As medidas de redução do ruído propostas no Livro Verde podem, todavia, ser melhoradas em função da evolução técnica e tendo em conta o parecer das grandes empresas ferroviárias. Por exemplo, a utilização de meios de transporte modernos («low noise train») permite reduzir as emissões até 23 dB (uma melhoria bem mais significativa do que as reduções mencionadas nos pontos 3.2 e 4.3 ii) do Livro Verde).

3.4.2. Deveriam ser acordadas, a nível internacional, disposições legais relativas aos valores-limite de emissão ou formuladas recomendações sobre valores-objectivo.

3.4.3. A Comissão encara a possibilidade de introduzir taxas de utilização variáveis em função das vias (no âmbito dos instrumentos económicos). Em relação a cada uma das eventuais tributações adicionais do tráfego ferroviário importa, todavia, velar por que o aumento de custos dela decorrente para o passageiro ou para o utilizador do transporte de mercadorias não desvie o tráfego para outros «modos de transporte» globalmente menos respeitadores do ambiente.

3.4.4. O CES subscreve a opinião da Comissão de que urge promover a realização de trabalhos de investigação que permitam melhorar o registo, avaliação e redução do ruído ferroviário.

#### 3.5. Ruído aeronáutico

3.5.1. O Comité está fundamentalmente de acordo com as considerações expendidas no Livro Verde. As medidas previstas são particularmente prioritárias para a população das aglomerações urbanas.

3.5.2. A Comissão propõe valores-limite de emissão mais severos em relação ao nível de ruído total produzido por cada tipo de aeronave. No que se refere às aeronaves utilizadas no transporte comercial, as normas devem ser harmonizadas a nível internacional, isto é, para lá das fronteiras da União Europeia. Futuramente, a Comissão deveria colaborar com os organismos internacionais competentes para melhorar ainda mais os valores-limite, o que é possível graças ao desenvolvimento tecnológico, pelo menos a médio prazo.

3.5.3. No que respeita às medidas a adoptar a nível comunitário, importa referir os consideráveis incómodos frequentemente causados à população pelo tráfego aéreo privado e desportivo. Em relação a este tipo de tráfego aéreo, dever-se-ia:

- definir requisitos a cumprir por estes aviões com vista à redução das emissões de ruído;
- estabelecer critérios em relação à localização das pistas de aterragem de menores dimensões frequentemente utilizadas por estas aeronaves, para efeitos de protecção da população residente nas imediações;
- nas zonas densamente povoadas, estabelecer limites no que se refere ao número de pistas de aterragem e/ou aos períodos de operação.

Neste contexto, importa referir também o aeromodelismo, que causa problemas nas zonas residenciais em virtude do ruído particularmente incómodo produzido por estes pequenos aviões.

3.5.4. Ao referir-se às aeronaves, o Livro Verde não faz referência expressa ao ruído emitido pelos helicópteros. As directivas relativas ao ruído emitido pelas aeronaves não são adequadas para helicópteros. Os níveis de ruído certificados podem ser particularmente enganadores como indicadores do impacto efectivo daquele, já que as emissões sonoras dependem, em grande medida, das manobras efectuadas. Acresce que os helicópteros voam durante períodos mais longos na proximidade de residências.

3.5.5. A Comissão alude a instrumentos económicos destinados a incentivar o desenvolvimento e utilização de aeronaves mais silenciosas. Neste contexto, faz sobretudo referência à modulação das taxas aeroportuárias em função do nível de ruído emitido pelos diversos tipos de aeronave.

Em alguns Estados-Membros, mas sobretudo nos Estados Unidos, a aplicação desta medida foi uma experiência positiva. O CES subscreve o parecer da Comissão de que a modulação das taxas deve ser harmonizada através de uma directiva-quadro, a fim de evitar que os aeroportos que renunciem a tal modulação beneficiem de vantagens competitivas.

3.5.6. No Livro Verde propõem-se «recomendações gerais» ao nível comunitário em matéria de planeamento da utilização dos solos contíguos aos aeroportos. Poderá não ser simples transformar as experiências de planeamento na proximidade dos aeroportos em valores válidos para toda a Comunidade. Afigura-se, contudo, importante o intercâmbio de experiências tanto na Comunidade como com países terceiros (com tráfego aéreo intenso). O CES expressa, todavia, o seu cepticismo quanto à possibilidade de extrair destas experiências «modelos» de planeamento da utilização dos solos.

3.5.7. As reflexões do CES sobre a gestão do tráfego (ponto 3.3.5 supra) são válidas também neste domínio. A redução do tráfego aéreo no seu conjunto pode contribuir para melhorar a situação da população afectada pelo ruído aeronáutico. Não obstante, as vantagens concedidas em alguns Estados-Membros em termos de tributação dos combustíveis contrariam esta tendência. A concretizar-se a harmonização neste domínio, dever-se-ia ponderar a oportunidade de tais vantagens.

3.5.8. A Comissão deveria estudar o impacto dos exercícios aéreos militares na exposição da população ao ruído.

3.6. *Emissões de ruído das máquinas de exterior (máquinas de construção, equipamento de jardinagem, etc.)*

3.6.1. A Comissão propõe que se simplifique, complete e sintetize, através de uma directiva-quadro, a legislação que estabelece limites de emissões para uma gama limitada de equipamento de exterior. Apenas considera indispensável o estabelecimento de valores-limite em relação aos quais já foram estabelecidos limites de ruído e para equipamentos «muito ruidosos».

Estabelecer valores-limite apenas nos domínios já regulamentados é problemático, uma vez que as medidas adoptadas até agora não o foram de forma sistemática nem em função de prioridades justificadas do ponto de vista técnico, mas sim de forma mais ou menos esporádica.

Por conseguinte, o CES reclama um programa global de redução do ruído produzido pelas máquinas de exterior (especialmente as máquinas de construção, mas também as máquinas utilizadas na agricultura e o equipamento de jardinagem). Em parte, o problema do ruído produzido pelas máquinas terá uma solução satisfatória apenas, ou primordialmente, mediante normas relativas à distância entre este tipo de equipamentos (por exemplo, instalações de energia eólica) e a zona residencial mais próxima, sempre que não seja possível adoptar medidas suficientes de redução do ruído no âmbito da própria máquina ou através da regulamentação dos períodos ou modos de funcionamento.

Só um programa global permitirá que também o desenvolvimento tecnológico contribua para a redução do ruído.

3.6.2. Importa incentivar mais (eventualmente através de medidas de natureza fiscal) a utilização precoce de máquinas com baixo nível de ruído. A prevista rotulagem dos equipamentos com indicação do nível de emissão sonora poderia ser posteriormente completada com a integração no sistema do rótulo ecológico, como proposto pela Comissão no Livro Verde.

3.6.3. Quanto ao «ruído produzido pelas máquinas», o CES chama a atenção para os ruídos, não raro de grande intensidade, que não se devem às máquinas propriamente ditas mas sim ao objecto com que lidam. Dever-se-ia considerar a possibilidade de estabelecer normas ou restrições de utilização neste contexto.

### 3.7. *Ruído industrial*

3.7.1. A importância do ruído industrial não deve ser subestimada, especialmente nas aglomerações urbanas. Com efeito, as instalações industriais e comerciais situam-se, com frequência, na proximidade imediata de zonas residenciais densamente povoadas.

Muitas vezes, a causa do ruído não é o processo de produção em si mesmo, mas sim o movimento de veículos de/para a empresa e as operações de carga efectuadas no exterior de instalações industriais fechadas. Este ruído deve ser equiparado ao ruído industrial.

3.7.2. A Comissão refere-se à directiva sobre «Prevenção e Controlo Integrados da Poluição (IPPC)». Esta directiva prevê a adopção de limites para as emissões a nível europeu «se tal se revelar necessário».

No entender do Comité, o enquadramento que a directiva IPPC constitui deveria ser completado com o estabelecimento de valores-limite de emissão para as principais fontes de ruído, o que é igualmente indispensável para evitar distorções de concorrência.

3.7.3. São particularmente importantes os acordos em matéria de ambiente entre a indústria e as autoridades competentes que visam limitar o ruído industrial. Estes acordos devem, todavia, respeitar as condições gerais. Como medida voluntária deste tipo considera-se também a possibilidade de inclusão da protecção contra o ruído no sistema comunitário de ecogestão e auditoria<sup>(1)</sup>.

3.8. *Determinação dos custos da exposição ao ruído para possibilitar a avaliação custo/eficácia das novas medidas*

3.8.1. De acordo com as estimativas citadas pela Comissão, os custos da poluição sonora variam entre 0,2 e 2 do PIB de todos os Estados-Membros, o que significa um custo anual para a Comunidade de pelo menos 12 mil milhões de ECU. Os custos do combate ao ruído, que são frequentemente objecto de discussão, têm de ser relacionados com os referidos custos, de modo a que seja possível efectuar uma análise custo/eficácia. Para tanto, são necessários estudos complementares (particularmente sobre a «internalização dos custos externos», de acordo com o princípio do poluidor-pagador).

3.8.2. Assume particular importância a avaliação das repercussões na saúde e bem-estar das pessoas. Neste campo, porém, apenas se podem fazer considerações e avaliações de carácter geral. Uma avaliação objectiva exige a realização de estudos complementares. Na determinação dos custos, a Comissão tem também em conta, a justo título, a desvalorização dos terrenos localizados na proximidade de importantes fontes de

(1) Regulamento (CEE) nº 1836/93 — JO nº L 168 de 10. 7. 1993.

ruído (ruído do tráfego rodoviário, ruído industrial, ruído aeronáutico).

### 3.9. *Trabalhos com vista à melhoria dos critérios de qualidade do ruído*

3.9.1. A melhoria dos critérios de qualidade do ruído deve estar na base das normas de imissão e das medidas de planeamento.

Os trabalhos com vista à melhoria dos objectivos de qualidade devem ser apoiados, se bem que a Comissão afirme, noutro passo, que os critérios de qualidade são sensivelmente idênticos nos diversos Estados-Membros.

3.9.2. Na elaboração de legislação relativa à redução do ruído, a Comissão pretende adoptar uma «abordagem paralela», isto é, as normas de imissão (que se baseiam em critérios de qualidade) coexistirão com os valores-limite de emissão. O CES concorda com esta abordagem combinada. Não é de modo algum possível prescindir de valores-limite de emissão. Por outro lado, o mero estabelecimento de normas de imissão acentuaria as diferenças de qualidade consoante a situação geográfica e poderia ocasionar distorções de concorrência.

## 4. Outras observações

4.1. Um programa de redução do ruído tem de incluir diversas iniciativas de investigação científica e desenvolvimento tecnológico. A própria Comissão se refere a estes domínios em vários passos do Livro Verde. Do parecer do CES sobre o Livro Verde resultam projectos adicionais que, todavia, não pretendem de modo algum constituir uma enumeração exaustiva.

O Livro Verde tem em conta as ondas sonoras percebidas pelo ouvido humano, mas não considera os «infra-sons» nem os «ultra-sons». Dever-se-ia examinar, mediante estudos científicos, se são também necessárias disposições de protecção neste âmbito. O CES gostaria de ser informado acerca do resultado de tais estudos.

O CES recomenda vivamente que a redução do ruído seja considerada prioritária no quadro das acções de investigação e desenvolvimento da Comunidade, bem como uma melhor coordenação e concentração neste domínio.

4.2. O Livro Verde aborda de forma superficial determinados âmbitos de grande actualidade que podem ter particular relevância, pelo menos a nível regional:

— ruído produzido pelas actividades de lazer;

— ruído nas vias de navegação interior devido ao tráfego comercial e privado.

O impacte destes tipos de ruído no ambiente (saúde pública e protecção de bens materiais) deveria ser objecto de cuidadosa análise, independentemente da questão de saber se o princípio de subsidiariedade permite e exige acções comunitárias neste campo, eventualmente recomendações no âmbito de disposições-quadro (o ruído resultante do tráfego transfronteiriço nas vias de navegação interior exige regulamentação europeia ou internacional). Essa regulamentação afigura-se igualmente necessária nos casos de ruído excessivo produzido por aparelhos e veículos, que pode ser reduzido através de restrições de autorização e da harmonização técnica à escala europeia. Caso contrário, são de recear distorções de concorrência.

4.3. Em contrapartida, o ruído no interior das habitações é um problema que deve ser da competência dos Estados-Membros, desde que não se trate da normalização de equipamentos e materiais de construção.

As medidas de redução do ruído de carácter passivo são claramente da competência dos Estados-Membros ou das autoridades regionais e locais (concepção de paredes e janelas, aterros para atenuação de ruídos, etc.), bem como restrições à utilização de terrenos ou edifícios para protecção da comunidade local.

4.4. A redução do ruído no local de trabalho é objecto de diversas disposições comunitárias no âmbito da protecção dos trabalhadores. Existem, todavia, relações de natureza tecnológica e acústica entre o ruído no local de trabalho e o ruído da «vizinhança». Tanto no que se refere à protecção do trabalho como à aplicação das medidas de protecção do ambiente, o CES entende que se deve velar por que as medidas adoptadas num destes domínios não desloquem o problema para o outro domínio.

4.5. Existem relações estreitas entre o ruído e as vibrações. Nos Estados-Membros, estes domínios estão parcialmente interligados do ponto de vista legislativo e metodológico, ainda que as medições e avaliações diverjam. As medidas de protecção contra as vibrações na fonte<sup>(1)</sup> são, em parte, idênticas às medidas de protecção contra o ruído, o que deveria ser tido em conta por ocasião da elaboração e execução do programa anunciado no Livro Verde. Os efeitos das vibrações fazem-se sobretudo sentir em termos de danos materiais causados aos edifícios, mas também, naturalmente, na saúde humana.

<sup>(1)</sup> Estão na origem de vibrações significativas, por exemplo, o tráfego rodoviário, o tráfego ferroviário, determinadas instalações industriais e o tráfego marítimo.

Bruxelas, 23 de Abril de 1997.

O Presidente  
do Comité Económico e Social  
Tom JENKINS

**Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão — A implementação da legislação comunitária em matéria de ambiente»**

(97/C 206/02)

Em 5 de Novembro de 1996, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 198º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a comunicação supramencionada.

Incumbida de preparar os correspondentes trabalhos, a Secção de Ambiente, Saúde Pública e Consumo adoptou o seu parecer em 1 de Abril de 1997, sendo relator B. Green.

Na 345ª reunião plenária, realizada em 23 e 24 de Abril de 1997, sessão de 23 de Abril de 1997, o Comité Económico e Social adoptou, por 106 votos a favor, 3 votos contra e 6 abstenções, o presente parecer.

## 1. Introdução

1.1. A legislação comunitária em matéria de ambiente constitui hoje um importante capital, com a adopção de mais de 200 actos de legislação. Sendo a maioria deles directivas, surgiram problemas de transposição no conjunto dos Estados-Membros. Esta situação levou a Comissão a concentrar-se mais na eficácia do controle da transposição e na observância desta legislação.

1.2. A finalidade do controlo da observância da legislação ambiental é a eficácia, em todos os Estados-Membros e em todas as regiões da UE, da protecção do ambiente, pois só assim as futuras estratégias podem desenvolver-se homogeneamente em toda a parte, sem que as diferenças agora existentes dêem lugar a distorções na concorrência susceptíveis de afectar o bom funcionamento do mercado interno.

1.3. Nesta segunda fase, a Comissão, sem perder de vista a soberania dos Estados nacionais, propõe uma série de medidas destinadas a aumentar a eficácia da legislação ambiental, através da criação de novos campos de acção e, sobretudo, do reforço dos sistemas existentes, com o objectivo de melhorar o funcionamento da legislação europeia na matéria.

1.4. No entanto, a Comissão deve ter em conta as acções empreendidas no âmbito do Quinto Programa Comunitário e de Acção em matéria de ambiente<sup>(1)</sup>, revisto recentemente<sup>(2)</sup>, e integrá-las numa política de desenvolvimento sustentável, que é objecto da sua aplicação.

1.5. Saliente-se igualmente neste contexto que a Comissão está a preparar o alargamento da UE em colaboração com as autoridades dos países candidatos e que, para o CES, a aplicação da legislação ambiental

constitui um aspecto essencial da sua futura integração. Nesse mesmo sentido, o Comité propõe à Comissão a adopção de medidas ambientais que, dentro das suas competências, possam ter utilidade para os restantes países europeus.

## 2. Observações na generalidade

2.1. De acordo com os artigos 169º e 171º do Tratado, cabe à Comissão a responsabilidade de verificar a aplicação da legislação comunitária. No entanto, é conveniente precisar que esses dois artigos, e mais particularmente o artigo 169º, não foram concebidos em primeira instância para proteger o ambiente, já que a faceta formal e a morosidade do respectivo procedimento levam a atrasos nas decisões e, consequentemente, à diminuição da sua eficácia. Com efeito, no domínio do ambiente, é necessário recorrer a medidas que evitem o agravamento dos danos causados.

2.2. Tenha-se presente as grandes variações na aplicação da legislação ambiental nos Estados-Membros, explicadas parcialmente pela diversidade das situações climáticas, geográficas e ambientais, mas também pelo desfazamento maior ou menor entre as medidas propostas e a realidade económica (população, rendimentos, etc.). Seja como for, nada justifica a não observância das normas ambientais, tanto mais que o princípio da subsidiariedade permite às autoridades competentes adaptá-las às circunstâncias.

2.3. Ao mesmo tempo, a multiplicidade das administrações responsáveis pelo ambiente, desde os governos nacionais até às autarquias locais, dificulta a aplicação da legislação. Na ausência de um modelo uniforme de relações políticas entre os Estados-Membros, é difícil estabelecer um sistema único que permita o controlo da aplicação da legislação ambiental.

2.4. A complexidade desta demonstra a necessidade de normas claras e precisas susceptíveis de simplificá-la, mediante a necessária consolidação das normas e a

<sup>(1)</sup> JO nº C 138 de 17. 5. 1993; JO nº C 287 de 4. 11. 1992.

<sup>(2)</sup> JO nº C 140 de 11. 5. 1996; JO nº C 212 de 22. 7. 1996.

sua ulterior compilação temática, tendo em conta os princípios da precaução e da acção preventiva reconhecidos pelo artigo 130º-R (2) do Tratado, que facilitarão o seu cumprimento.

2.5. Em todo o caso, seja qual for a política do ambiente da UE, esta deve reflectir o conteúdo dos Tratados e dos acordos internacionais de que é signatária.

### 3. Medidas propostas para a aplicação da legislação ambiental

3.1. As medidas que figuram na Comunicação da Comissão são de duas ordens: por um lado, as medidas respeitantes aos Estados-Membros (elaboração de orientações para facilitar o controlo da qualidade do ambiente, criação de um procedimento de denúncia e de acesso à justiça), por outro lado, o reforço dos sistemas comunitários existentes.

#### 3.2. Medidas que afectam os Estados-Membros

3.2.1. A este respeito, realça-se que a directiva é o instrumento legislativo mais utilizado e que a sua transposição para a legislação nacional pode variar consideravelmente de um Estado-Membro para outro, o que provoca na prática diferenças não negligenciáveis, sem, todavia, se poder falar realmente de não observância da legislação. Ao abrigo do artigo 155º do Tratado, a Comissão tem a faculdade e a missão de velar pela aplicação das disposições adoptadas.

3.2.2. A primeira orientação proposta aos Estados-Membros consiste, conforme prevê o artigo 5º do Tratado, que estipula que «os Estados-Membros tomarão todas as medidas... capazes de assegurar o cumprimento das obrigações (comunitárias)», em criar organismos de inspecção no domínio do ambiente que se encarreguem da supervisão e do controlo da aplicação da legislação, particularmente ao nível das emissões industriais e das normas de qualidade do ambiente.

3.2.3. Esta medida justifica-se face às dificuldades com que se defrontam os sistemas actuais para garantir um controlo eficaz da observância da legislação ambiental. Compete, no entanto, aos Estados-Membros decidir se os sistemas actuais, caso existam, são ou não suficientes para garantir o sucesso da mesma, de conformidade com os critérios a estabelecer a nível comunitário.

3.2.4. O CES congratula-se com o propósito da Comissão de formular recomendações no sentido da harmonização dos sistemas de inspecção na protecção do ambiente. No entanto, para garantir a eficácia desta medida, convinha fazer um estudo das condições

existentes, que poderia ficar a cargo da IMPEL<sup>(1)</sup> e da Agência Europeia do Ambiente.

3.2.5. O CES considera que as medidas de inspecção propostas aos Estados-Membros só serão eficazes se a Comissão reforçar as suas competências no controlo e na inspecção desses mesmos Estados, ao abrigo do artigo 155º do Tratado, e se se munir, sempre que necessário, de instrumentos que facilitem a sua realização.

3.2.6. No atinente à segunda medida proposta, ou seja, a formulação de denúncias e de processos de investigação, far-se-á o inventário dos critérios mínimos que, no entender da Comissão, devem figurar nos vários sistemas aplicados nos Estados-Membros.

3.2.7. Os sistemas existentes são múltiplos: em certos países há um mediador, noutros, em contrapartida, não existe ainda qualquer instância. Os resultados obtidos pelos mediadores são extremamente heterogéneos e dependem das competências que lhes são atribuídas pelas legislações nacionais.

3.2.8. O processo de recurso extrajudicial em matéria de ambiente significa que, com base nas recomendações formuladas, seriam definidos os critérios mínimos de resolução das questões e da abertura de inquéritos à observância das normas. Deste modo, os organismos criados teriam o reconhecimento público, já que as suas decisões seriam aceites por todas as partes interessadas.

3.2.9. É importante sublinhar que se, em matéria de consumo, já está provada a eficácia da intervenção das organizações dos consumidores, no caso do ambiente é difícil prever os resultados, face à amplitude dos danos e à dispersão dos lesados e, sobretudo, à falta de normas comunitárias reguladoras da reparação de danos causados ao ambiente.

3.2.10. A terceira medida proposta pretende melhorar o acesso à justiça como último recurso para resolução dos litígios relacionados com o ambiente, o que actualmente é bastante difícil face às formalidades e à morosidade do procedimento.

3.2.10.1. Para que o acesso à justiça seja eficaz, convém considerar uma série de reformas, com prioridade para a ampliação da legitimidade activa análoga à que rege o «actio popularis» perante os Tribunais Administrativos e o Tribunal de Justiça do Luxemburgo, de forma que exista a possibilidade de mover acções em justiça não só para os directamente lesados, mas também para qualquer organização sócio-económica representativa cujo objectivo seja a protecção do ambiente.

3.2.11. Por outro lado, e para que a acção seja efectiva, é preciso que sejam mais baixos os custos do processo judicial, uma vez que a sua onerosidade dissuade frequentemente as organizações com menos

<sup>(1)</sup> Rede extra-oficial da UE para a aplicação e o controlo da legislação comunitária em matéria de ambiente.

recursos orçamentais, tais como as ONG, as associações de bairro, etc., de tomarem iniciativa<sup>(1)</sup>. Com o mesmo objectivo, devia tentar-se limitar os prazos de tramitação processual, desde que tal não retire às partes a possibilidade de se defenderem.

### 3.3. *Medidas de reforço dos sistemas existentes*

3.3.1. As seis medidas preconizadas pela Comissão na sua comunicação destinam-se a reforçar os sistemas comunitários e abrangem os aspectos seguintes:

- qualidade da legislação comunitária;
- transparência;
- reforço da cooperação;
- relatórios, monitorização e avaliação;
- promover o conhecimento da legislação comunitária em matéria de ambiente;
- financiamento.

3.3.2. Todas as medidas supracitadas têm por objectivo melhorar a aplicação do direito comunitário do ambiente, com base na colaboração entre as autoridades dos Estados-Membros e a Comissão e, muito particularmente, na aproximação entre o direito e os cidadãos da UE, fazendo-os participar na elaboração de propostas e na monitorização da legislação ambiental.

3.3.3. Em relação à primeira medida proposta — qualidade da legislação — distinguem-se dois aspectos: qualidade da legislação comunitária e sanções a nível dos Estados-Membros.

3.3.4. Quanto ao primeiro ponto, a Comissão preconiza uma maior participação dos órgãos existentes, entre os quais o Parlamento Europeu, omitindo, no entanto, a menção ao CES, não obstante o estipulado pelo artigo 130º-S (2) do Tratado. Solicitamos, assim, que se faça uma referência expressa ao Comité Económico e Social. Ao mesmo tempo, é conveniente que sejam consultadas as organizações nacionais e internacionais europeias activas no domínio do ambiente.

3.3.5. A qualidade da legislação pressupõe igualmente a existência de normas claras e simples, compreensíveis para todos os cidadãos europeus, bem como a simplificação dos seus conteúdos, sem que isso lhe retire o rigor e o carácter científico, de forma a limitar o número de

disposições aplicáveis, com o recurso, sempre que possível, a directivas-quadro.

3.3.6. No tocante às sanções a nível dos Estados-Membros, o CES reitera o seu apoio aos princípios gerais estabelecidos para o efeito e, mais especificamente, ao princípio «poluidor-pagador». Não obstante, considera que as sanções pecuniárias deviam ser acompanhadas de medidas que aumentassem a eficácia da sanção<sup>(2)</sup>, por exemplo, a suspensão das autorizações administrativas às empresas ou aos organismos que infringem a legislação ambiental. O CES crê que seria de encerrar a possibilidade de suspensão dos fundos de auxílio comunitário, quer tratando-se de uma administração quer de uma empresa privada.

3.3.7. No contexto das sanções ao nível dos Estados-Membros, o CES sugere a criação de um registo com o nome das empresas e dos organismos transgressores das normas comunitárias em matéria de ambiente, que não receberiam qualquer auxílio da UE durante um certo período, em função da gravidade da infracção.

3.3.8. O CES exorta, além disso, a Comissão a concretizar as suas reflexões sobre a questão da reparação de danos, que abrange tanto o aspecto da responsabilidade estatal no caso de directivas não aplicadas ou não devidamente aplicadas, como a responsabilidade dos causadores dos danos (legislação em matéria de responsabilidade ambiental).

3.3.9. O CES regista com agrado a medida que visa reforçar a transparência na aplicação da legislação, bem como todas as propostas que sirvam para ampliar a participação dos interessados e não apenas dos organismos oficiais, já que poderão contribuir para melhorar a qualidade da legislação e, sobretudo, intensificar a cooperação com a Comissão.

3.3.10. A utilização das redes existentes é uma outra maneira de melhorar esta cooperação. Para tal, parece apropriado recorrer à rede IMPEL, como rede de coordenação entre os Estados-Membros e, mais particularmente, como organismo de informação e de consulta sobre assuntos relacionados com o ambiente.

3.3.11. A Agência Europeia do Ambiente é outro organismo de grande importância na coordenação, na informação e na consulta. Por tal motivo, o CES entende que o seu papel deve ser reforçado, não apenas nas relações com a Comissão, mas também perante os Estados-Membros e as organizações de protecção do ambiente.

<sup>(1)</sup> Vide parecer do CES sobre o «Programa comunitário de fomento das organizações não governamentais que actuam principalmente no âmbito de protecção do ambiente» — JO nº C 204 de 15. 7. 1996.

<sup>(2)</sup> À luz do projecto de «Convénio da protecção do ambiente mediante legislação penal» do Conselho da Europa (CM 96/99).

Bruxelas, 23 de Abril de 1997.

O Presidente  
do Comité Económico e Social  
Tom JENKINS



**Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Livro Verde — Viver e Trabalhar na Sociedade da Informação: Prioridade à Dimensão Humana»**

(97/C 206/03)

Em 2 de Agosto de 1996, a Comissão decidiu, em conformidade com o artigo 198º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre o: «Livro Verde — Viver e Trabalhar na Sociedade da Informação: Prioridade à dimensão humana».

A Secção de Indústria, Comércio, Artesanato e Serviços, encarregada de preparar os correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 24 de Abril de 1997 (relator: R. Burnel).

Na 345ª reunião plenária (sessão de 23 de Abril de 1997), o Comité Económico e Social adoptou, por 107 votos a favor, 3 contra e 5 abstenções, o seguinte parecer.

**1. Um olhar sobre o presente**

1.1. No momento em que a Comissão publica um livro verde sobre as tecnologias da informação e da comunicação, é também tornado público o estudo Booz Allen e Hamilton, realizado a pedido da presidência neerlandesa. Neste relatório dá-se conta, nomeadamente, do atraso da União Europeia em matéria de tecnologias da informação e da comunicação (TIC), tanto no que toca ao desempenho das suas indústrias de materiais e programas informáticos como à utilização dessas tecnologias.

Exemplos: Entre as 20 primeiras empresas produtoras de materiais ou programas informáticos, apenas duas são europeias, a SAP e a Software AG. A União Europeia é apenas competitiva nos sectores menos rentáveis actualmente: comutação, telecomunicação móvel, semicondutores especializados. Nos Estados Unidos, uma em cada dez pessoas dispõe de computador, enquanto nos principais países da Europa, apenas uma em cada vinte. Cerca de 90 % dos alunos europeus terminam a escolaridade sem nunca terem tocado num computador. No entanto, relativamente a este último ponto, convém sublinhar que, se as universidades americanas registam um avanço deveras notável, nos estabelecimentos de nível inferior o equipamento é menor.

1.2. Em matéria de tecnologias da informação e da comunicação (TIC), existe, actualmente, um verdadeiro fosso económico e cultural a separar a União Europeia dos seus concorrentes norte-americanos e asiáticos. De nada servirá tergiversar, discutir ou tentar encontrar bodes expiatórios. O factor tempo e rapidez de reacção na decisão são dados muito fortes da competitividade e, por conseguinte, do desenvolvimento das empresas. «Entretanto, bem pode o desempregado morrer à fome!»

O Livro Verde chega, portanto, no momento exacto.

1.3. A União Europeia não deve nem pode — tendo em conta os desafios e as suas consequências — considerar-se derrotada.

Quando congregaram conhecimentos e «saber-fazer», os europeus mostraram a sua competência e eficácia em matéria de investigação científica, de aplicações tecnológicas e produtos de elevado grau de qualidade e fiabilidade.

1.4. Tendo em conta as consequências, é importante que, a verificar-se qualquer falta de entusiasmo ou regressão ou, por maioria de razão, ausência de dinamismo, essas deficiências sejam supridas.

**2. Os leitores do Livro Verde arriscam-se a ficar insatisfeitos?**

2.1. O título do Livro Verde cria muitas expectativas. Será dada prioridade à dimensão humana. Foi virada a página da Europa dos Comerciantes. Mas uma página que se vira não significa que se feche o livro. A sociedade da informação anuncia um humanismo novo. Viva a Europa dos Cidadãos, a Europa dos conhecimentos, do trabalho, dos direitos e das oportunidades solidariamente partilhados! Quem poderia estar contra?

2.2. O Livro Verde contém muitos elementos com os quais o CES está de acordo. Lamenta, no entanto, constatar que:

2.2.1. É dada muito pouca importância à vida quotidiana, sobre a qual as tecnologias da informação e da comunicação (TIC) exercem uma enorme força de atracção na perspectiva de mercados enormes e, consequentemente, de empregos. Outras evoluções se perfilam no horizonte e a elas outras se seguirão. Nunca o progresso sofreu interrupções.

2.2.2. Ainda que, aqui e além, sejam dadas pistas, na prática, muito poucas sugestões concretas são feitas quanto aos meios para as percorrer. Por mais útil e importante que seja a exposição das motivações filosóficas, elas necessitam de ser concretizadas se se quiser dar uma resposta credível às inquietações, expectativas e necessidades dos cidadãos, isto enquanto o Mundo continua a evoluir rápida e fortemente. É altura de recordar que o CES já tinha solicitado «a execução de estudos de avaliação das necessidades de investimento e das consequências, para o emprego, do estabelecimento e funcionamento das auto-estradas da informação e dos novos serviços» (1).

(1) Parecer do CES sobre a comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões «A Via Europeia para a Sociedade da Informação: um plano de acção» — JO nº C 110 de 2. 5. 1995.

2.2.3. No Livro Verde, as tecnologias da informação e da comunicação (TIC) são o pretexto para a abertura ou reabertura dos debates de fundo que, aliás, atendendo à sua importância vital, nunca serão encerrados. Não surpreende que a Comissão evoque, por exemplo, a organização do trabalho, a educação e a formação, a saúde e o acesso aos cuidados, o envelhecimento e as suas consequências, a importância do ordenamento humanizado e do desenvolvimento do território... Tratando-se de temas que condicionam o respeito pela dignidade dos seres humanos e a qualidade de vida e põem em causa valores e princípios fundamentais, deveriam, segundo a lógica, ser abordados, sem demora, de forma privilegiada e directa, mas havendo a preocupação de, em cada debate, incluir a incidência das tecnologias da informação e da comunicação (TIC), enquanto meios, com todas as forças positivas e os riscos que poderão comportar, a fim de os tentar conjurar ou atenuar preventivamente os seus efeitos.

2.2.4. Assim acontece com a renovação do diálogo social e das suas instituições, à qual o Livro Verde presta uma grande atenção. É certo que tudo está interligado, mas não se pode atribuir a uma tecnologia um papel iniciador que cabe na responsabilidade, competência e saber dos parceiros sociais e na esfera do direito.

2.2.5. Além disso, o diálogo social pode contribuir para a sensibilização da opinião pública e das administrações para as potencialidades inovadoras inerentes ao desenvolvimento das tecnologias da informação e da comunicação (TIC). A relativa carência de serviços em certas regiões é um dos índices significativos de uma situação de subdesenvolvimento social, económico e cultural. Para remediar esta situação, é necessário recorrer a todos os meios existentes, incluindo o diálogo social, tendo em vista desenvolver «uma cultura dos serviços» na sociedade e nas administrações.

### 3. A Comissão lança uma consulta

3.1. Na sequência do colóquio de Dublin, a Comissão iniciou uma consulta às organizações com as quais ela mantém relações habituais. Mas, por mais alargado que seja esse painel, ele não engloba, infelizmente, o conjunto das representações nacionais de todos os agentes concretamente interessados. O Comité lamenta esse facto, bem como o de nem sempre terem funcionado as ligações nacionais. Dada a natureza do tema e dos seus impactes, o CES manifesta perplexidade por o Livro Verde não ter tido o mínimo eco mediático.

3.2. A Comissão pretende também ouvir directamente os cidadãos. Não teria sido preferível, de um ponto de vista pedagógico — a Comissão tem uma

verdadeira preocupação pedagógica — recorrer à intervenção de todos os corpos intermédios<sup>(1)</sup>? Não correndo o risco do efeito de prisma, teria havido um ganho de tempo e de eficácia.

3.3. O CES está muito interessado em conhecer os resultados dessa consulta. Pretende também que se preveja o recurso aos organismos e pessoas que tenham respondido ao apelo da Comissão.

### 4. Nem deificação nem diabolização

4.1. Todas as tecnologias, tal como a língua de Esopo, podem ser as melhores ou as piores coisas. Pela sua natureza, uma tecnologia é um meio moral e politicamente neutro.

4.2. As tecnologias da informação e da comunicação (TIC) têm a marca da inteligência dos homens e nenhuma responsabilidade. A máquina executa. É um abuso humorístico incriminar o erro do computador!

### 5. Os efeitos das TIC sobre o emprego

5.1. Os relatores do Livro Verde manifestam um relativo optimismo quanto aos apoios que as tecnologias da informação e da comunicação (TIC) podem dar à criação de empregos. Nos primeiros tempos da sua introdução, qualquer nova tecnologia importante contribui, habitualmente, para suprimir empregos e só depois para os criar. Por diversos motivos, as substituições não se fazem nem em número equivalente, nem de forma idêntica.

5.2. Na União Europeia, as tecnologias da informação e da comunicação (TIC) serão, a prazo, geradoras de emprego, desde que as condições dos mercados sejam favoráveis: oferta e procura. Daí a importância, por exemplo, da investigação, da formação inicial e permanente e da previsão das necessidades de pessoal. Para que empregos preparar e quantos?

5.3. O já citado estudo de Booz Allen e Hamilton indica que, se a União Europeia tivesse conhecido taxas de crescimento idênticas às dos Estados Unidos, haveria criado 1 milhão de postos de trabalho nos diversos sectores das tecnologias da informação e da comunicação (TIC), sem contudo, especificar as suas características. Para o período 1990-1995, a taxa de crescimento nos EUA foi de 9,3 % e de 2,4 % na UE.

5.4. Um Observatório Europeu do Emprego que tivesse em conta, de forma contínua, os efeitos positivos e negativos das tecnologias da informação e da comunicação (TIC) seria da maior utilidade para ajudar a tomar decisões preventivas.

(1) Organizações profissionais, sindicais, mutualistas, cooperativas, familiares e de pais de alunos, de consumidores e de utentes, de jovens, de idosos, de pessoas com deficiências, culturais...

5.5. As tecnologias da informação e da comunicação (TIC) são acusadas de favorecer as migrações de actividades, o que não é falso na medida em que contribuem para a redução, juntamente com outros meios, das distâncias e dos prazos. Em contrapartida, ajudam também a renovar as regiões nacionais e europeias em situação difícil e a salvar ou criar empregos. Os casos mais gritantes são, no entanto, os de algumas transferências para fora da União Europeia. Se, nesse caso, as tecnologias da informação e da comunicação (TIC) desempenham, um papel de acompanhamento, não são os primeiros argumentos favoráveis a essas migrações.

5.6. As tecnologias da informação e da comunicação (TIC) estão na origem do teletrabalho, que traz a algumas pessoas a solução para a sua situação, mas pode também ter o inconveniente de criar ou acentuar os traumatismos do isolamento, prejudiciais à saúde física e psicológica e geradores de encargos. Daí a importância de uma informação objectiva e de conselhos adaptados a cada caso.

5.7. Permitiram também a criação de novas formas de venda a domicílio, que colocam sobretudo problemas a algumas clientelas que urge proteger de iniciativas abusivas e decisões demasiado rápidas. As organizações de consumidores têm um papel importante a desenvolver sob três aspectos: pedagogia, informação, defesa.

5.8. Tudo o que contribua, tanto no trabalho como na vida quotidiana, para reduzir as relações interpessoais nunca é muito bom.

5.9. Em matéria de utilização de certos tipos de tecnologias da informação e da comunicação (TIC), as PME não dispõem dos mesmos meios que as grandes empresas. Na verdade as PME são criadoras de emprego, devem desenvolver a sua presença nas exportações e intervêm, frequentemente, como fornecedoras de grandes empresas. O CES exprime dois desejos: que, por um lado, em matéria de tecnologias da informação e da comunicação (TIC), as PME sejam apoiadas nos domínios da assessoria, da formação e dos equipamentos e que, por outro, seja estudada a possibilidade da criação de formas de parceria entre PME e empresas com experiência.

## 6. Formação, informação: duas respostas às necessidades, preocupações e esperanças...

6.1. A ignorância suscita o medo ou alimenta a ilusão. O conhecimento libera e é factor de integração social, profissional e cívica.

6.1.1. Por isso, o CES sempre defendeu uma formação actualizada, adaptada e dada o mais cedo possível. Daí que apoie as preocupações e propostas do Livro Verde.

6.1.2. As tecnologias da informação e da comunicação (TIC) devem ser integradas em todos os níveis de ensino e também como meios.

6.1.3. A relação harmoniosa entre as gerações contribui para o equilíbrio familiar e social, no seu mais amplo sentido.

Constata-se que certas tecnologias da informação e da comunicação (TIC), pelo seu carácter inovador e rapidez de introdução e desenvolvimento, perturbam algumas camadas da população, nomeadamente, as pessoas idosas, ainda que cultas, até ao ponto de nelas acentuar sentimentos de isolamento. Este é um problema real que um esforço pedagógico e informação convenientes podem contribuir para atenuar e mesmo diluir através de uma acção de desmistificação. É certo que se trata da felicidade das pessoas e do seu direito de aceder ao progresso, mas também da coesão da sociedade e do interesse geral, quando se sabe que o isolamento físico e psicológico é uma das causas do aumento de perturbações, cujo tratamento é muitas vezes dispendioso. O papel das associações que reúnem pessoas idosas e isoladas e a acção dos serviços especializados devem ser incentivados. Mais uma vez, o interesse das pessoas e o interesse geral convergem.

6.1.4. A informação faz parte da cultura, da liberdade e da qualidade de vida. Deve respeitar as normas deontológicas, o pluralismo e as consciências.

## 7. A União Europeia deve tomar o seu lugar no sector das TIC

7.1. O CES insiste na importância da análise das necessidades das empresas e dos cidadãos. É importante que, para além da análise e das constatações, a União Europeia tome — de forma concertada e solidária — medidas fortes, sem as quais corre-se o risco de serem impostas à sociedade europeia, pela via da mundialização da economia da produção de bens e serviços, soluções detestáveis do ponto de vista económico, cultural e ético.

7.2. O CES recorda observações e posições anteriores sobre, nomeadamente a importância da aproximação e da partilha dos meios de produção audiovisual:

— parecer sobre a revisão da Directiva «Televisão sem fronteiras» (mais especificamente, os pontos 2.2, 3.16 e seguintes)<sup>(1)</sup>;

<sup>(1)</sup> JO nº C 309 de 13. 11. 1995.

— parecer sobre o programa *Media II* <sup>(1)</sup>.

Por outro lado, a criação — a exemplo do que acontece em muitos Estados — de uma instância de observação e controlo audiovisual, justificada pelas novas condições de difusão e de recepção. A solução não está na repressão, mas na educação e no diálogo, para os quais aquela instância contribuiria.

7.3. No parecer que adoptou, quase por unanimidade em 23 de Fevereiro de 1995 sobre a comunicação da Comissão «A via europeia para a Sociedade da Informação: plano de acção», considerava o CES que «o calendário proposto pela Comissão para a liberalização das infra-estruturas (de telecomunicações) não pode ser convenientemente aplicado sem que tenham sido claramente definidos a noção de serviço universal, as suas razões, o que ela implica, os seus mecanismos de salvaguarda, o seu desenvolvimento e o seu financiamento».

7.3.1. E acrescentava: «O Comité apoia as medidas da Comissão que prevêm a instalação de um quadro regulamentar claro e estável, mas insiste para que as medidas de abertura à concorrência só possam ser aplicadas após a adopção desse mesmo quadro, especialmente no que diz respeito à concorrência, à concentração dos meios de comunicação social, ao respeito da privacidade, à propriedade intelectual, à protecção electrónica e ao financiamento de um serviço universal prévia e rigorosamente definido, onde se englobe um espectro, o mais amplo possível, de serviços avançados de telecomunicações. O Comité chama a atenção para a importância fundamental do conceito de serviço universal. Dele dependerão as possibilidades de acesso dos cidadãos

europeus aos novos serviços de informação e de comunicação. A riqueza da oferta da informação e da comunicação dependerá da definição do serviço universal, que determinará se a exclusão pode ou não ser evitada.»

7.3.2. O CES constata que, no momento em que é pedido o seu parecer sobre o Livro Verde, o conteúdo do serviço universal está quando muito em fase de ser definido e que o seu financiamento, para além de um serviço universal timidamente concebido, não ficará a cargo dos operadores.

Em matéria de exclusão social, não correrão os receios do CES o risco de serem infelizmente proféticos?

7.4. O CES aprova a argumentação final do Livro Verde sobre a necessidade de reforçar o pluralismo em todas as suas expressões e a todos os níveis. Sugere também o recurso a dispositivos ligeiros, que permitam animar um debate que, face aos desafios e à rapidez das evoluções, deveria ser permanente. A política não deve seguir, com atraso, as inovações tecnológicas, sob pena de não as alcançar, mas, se possível prevê-las e acompanhá-las sempre.

8. Nada se fará sem a vontade política dos que decidem...

8.1. ... sabendo-se que ela depende, em grande medida, da coragem política dos cidadãos. A cidadania exerce-se para além da actividade eleitoral. Exprime-se, em cada cidadão, na vontade de participar, em relação a todas as suas responsabilidades e funções, nos debates cujos resultados vão condicionar a sua vida. O debate sobre as tecnologias da informação e da comunicação (TIC) fornece a cada cidadão uma oportunidade exemplar para exercer os seus direitos de cidadania e os seus deveres cívicos.

(1) JO nº C 108 de 29. 4. 1995.

Bruxelas, 23 de Abril de 1997.

O Presidente  
do Comité Económico e Social

Tom JENKINS

**Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Relatório da Comissão sobre o projecto-piloto SLIM — Simplificação da Legislação do Mercado Interno»**

(97/C 206/04)

Em 24 de Julho de 1996, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 198º do Tratado da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre o «Relatório da Comissão sobre o projecto-piloto SLIM — Simplificação da Legislação do Mercado Interno».

Foi incumbida dos correspondentes trabalhos a Secção de Indústria, Comércio, Artesanato e Serviços, que emitiu parecer em 4 de Abril de 1997. Foi relator P. Noordwal.

Na 345ª reunião plenária (sessão de 23 de Abril de 1997), o Comité Económico e Social adoptou, por 117 votos a favor, 1 voto contra e 3 abstenções, o presente parecer.

## 1. Introdução

Dos compromissos assumidos pela Comunidade, um dos mais urgentes é o de reduzir o volume de regulamentação supérflua que entrava o funcionamento do mercado interno. A iniciativa SLIM (Simplificação da Legislação do Mercado Interno) visa identificar os meios que permitem simplificar a legislação, sem comprometer a necessária protecção dos cidadãos, e estimular o crescimento e a criação de emprego como uma das componentes do Pacto de Confiança Para o Emprego.

### 1.1. Definição e âmbito de aplicação do projecto-piloto SLIM

1.1.1. Os princípios básicos do projecto SLIM são:

- a simplificação deveria visar especificamente alguns sectores;
- as empresas e as outras partes interessadas deveriam contribuir directamente para esta iniciativa.

1.1.2. O projecto-piloto seleccionou e examinou quatro sectores:

- Intrastat — estatísticas do comércio intracomunitário;
- Regulamentação técnica sobre produtos de construção;
- Legislação relativa ao reconhecimento mútuo de diplomas;
- Legislação referente a plantas ornamentais.

### 1.2. Método de trabalho

1.2.1. Trata-se de um novo método de trabalho que consiste em reunir pequenas equipas compostas por representantes da administração pública de alguns Estados-Membros e de utilizadores da legislação e presididas por uma personalidade designada pela Comissão. A

fase-piloto foi consagrada à legislação nos quatro sectores mencionados. As quatro equipas, todas elas presididas por um pessoa designada pelo comissário que tutela o sector em questão, têm de entregar o seu relatório antes da reunião do Conselho «Mercado Interno» do mês de Novembro.

1.2.2. Os grupos SLIM trabalharam com um número limitado de participantes, todos eles profundos conhecedores do assunto em questão. Em muitos casos manifestaram preferência por simplificações ou melhorias, mas nem todos os membros do grupo apoiaram tais opções.

1.2.3. Os Estados-Membros que não estavam representados por um perito foram consultados — se bem que em alguns casos por meio de um procedimento sumário —, tendo os grupos recebido observações escritas de algumas partes interessadas.

### 1.3. Recomendações das equipas SLIM

Em geral,

- 1) O grupo Intrastat recomenda que se simplifique, ou se deixe de recolher dados a partir de 1 de Janeiro de 1998, se reduza substancialmente o número de subposições da nomenclatura (das 10 500 actuais para menos de 7 000), se adequem os sistemas de recolha ou se introduza um novo menos pesado para as empresas. Para tal é possível recorrer a vários métodos, entre os quais o maior recurso à amostragem, a introdução de um sistema que diminua a frequência da comunicação de informações detalhadas e/ou a utilização por um grupo de Estados-Membros de um sistema de fluxo único baseado exclusivamente em dados relativos à exportação.
- 2) Partindo do princípio de que a aplicação da directiva fazia parte da tarefa que lhe fora cometida, o grupo Produtos de Construção apontou três opções. A primeira consistia em melhorar os ineficazes processos de implementação, essencialmente os referentes às especificações técnicas, em particular as normas harmonizadas. A segunda opção prevê o alinhamento da directiva pelos critérios da chamada «nova abordagem», que permitem a comercialização

de produtos sem que haja um precedente acordo sobre especificações técnicas, o que implica a alteração da Directiva sobre produtos de construção. A terceira (que tem a preferência da Comissão) sugere uma solução em duas fases, que combina a primeira opção com uma acção paralela de aproximação das disposições regulamentares nacionais em matéria de produtos de construção.

- 3) A principal conclusão do grupo Reconhecimento de Diplomas foi de que as directivas sectoriais não deveriam ser revogadas. Preconizou também a manutenção dos comités consultivos de uma forma mais racional e eficaz. Contudo, indicou que as disposições detalhadas sobre educação e formação previstas nas directivas poderiam ser substituídas por critérios de competência que privilegiem os resultados da educação e da formação e não o conteúdo.
- 4) O relatório do grupo Plantas Ornamentais apresenta opiniões claramente distintas. Alguns membros duvidam fortemente da necessidade de legislação comunitária nesta área, mas, a manter-se, deveria então ser clarificada e simplificada.

#### 1.4. Observações da Comissão sobre o projecto SLIM

A Comissão tenciona prosseguir o projecto e prolongá-lo por uma segunda fase em que se dê atenção a outros sectores (ver ponto 2.8.4). Contudo, dá a entender que a extensão dependerá da aprovação pelo Conselho e pelos Estados-Membros não só do método de trabalho adoptado mas também das alterações à legislação propostas pela Comissão nos quatro sectores abrangidos pelo projecto-piloto. A Comissão aponta as grandes linhas das propostas que tenciona fazer para cada um dos quatro sectores nos próximos anos.

### OBSERVAÇÕES DO CES SOBRE A INICIATIVA SLIM

#### 2. Observações na generalidade

2.1. O Comité saúda a iniciativa SLIM, que, na sua opinião, responde a uma necessidade há muito sentida, agora identificada e a que vai ser dado seguimento. Mas é necessário examinar com espírito crítico os métodos e os processos de trabalho, como um considerável progresso em relação aos anteriores, para avaliar se a iniciativa SLIM é o melhor caminho para melhorar a qualidade das normas. Seria de toda a conveniência envolver nessa análise os processos de consulta que têm dado provas da sua utilidade.

2.2. O Comité concorda com a Comissão quando refere que a excessiva complexidade das regulamentações implica custos económicos elevados, ameaça a competitividade da indústria e a sua capacidade para criar novos postos de trabalho. As regulamentações, sejam elas comunitárias ou nacionais, devem ser plenamente justificadas e adaptadas aos objectivos fixados, aplicando-se estas considerações tanto às novas iniciativas legislativas como à legislação vigente.

2.3. Por isso, a União Europeia e os Estados-Membros carecem de uma estratégia comum para melhorar e qualidade da legislação, começando com novas propostas legislativas. É sempre preferível começar com legislação simples, transparente e eficaz a ter de simplificar *a posteriori* legislação existente.

2.4. As propostas legislativas deveriam ser convenientemente analisadas a fim de ajuizar da sua necessidade e âmbito de aplicação. Para que o Conselho, o Parlamento e a Comissão possam formular decisões com conhecimento de causa, é preciso que cada proposta legislativa a nível comunitário, especialmente se se pretende que venha a ter impacte significativo na vida das empresas, venha acompanhada de uma análise objectiva dos factos relevantes, algo como a avaliação de impacte, que constitua uma base adequada para formular uma decisão política.

2.5. Os métodos utilizados em relação à legislação actual, e especialmente a composição das equipas envolvidas, deveriam ser adaptados ao assunto a tratar, sem excluir *a priori* qualquer matéria, mas tomando as medidas adequadas para garantir em cada caso uma ampla consulta. Ao mesmo tempo, há que evitar por todos os meios que o actual nível de protecção seja afectado.

2.6. Os Estados-Membros, paralelamente à Comunidade, deveriam simplificar as respectivas legislações (nacionais e locais), especialmente as normas que resultam da transposição da legislação comunitária.

2.7. A utilização generalizada de directivas tem levado muitos Estados-Membros a adoptar mais legislação nacional. O Comité defende, no entanto, um maior recurso a regulamentos enquanto instrumentos legislativos da Comunidade.

2.8. A Comissão deveria adoptar uma atitude firme e decidida relativamente ao controlo da transposição e da aplicação da legislação comunitária ao nível nacional, para evitar que a sua transposição incompleta ou outras práticas perturbem a unidade do mercado comunitário.

## 2.9. Metodologia

2.9.1. A originalidade da iniciativa SLIM reside no facto de reunir em pequenas equipas, presididas por um representante designado pela Comissão, peritos oriundos das administrações públicas de alguns Estados-Membros e igual número de utilizadores da legislação. Esta composição parece adequada e bem equilibrada, na medida em que pode garantir uma abordagem objectiva isenta de interesses políticos. Nesta fase, é de dissuadir os Estados-Membros de apresentar observações escritas, na medida em que serviriam de pretexto para reafirmar posições bem conhecidas, com poucas probabilidades de trazer novas ideias para o debate.

2.9.2. No entanto, o trabalho não deve considerar-se concluído com a apresentação do relatório das equipas. Ainda nesta fase, deveria prever-se a realização de debates e a elaboração de textos de forma a transformar as recomendações em propostas formais de simplificação da legislação — em particular em relação aos processos administrativos aos níveis comunitário e nacional. Haverá que examinar cuidadosamente o âmbito da simplificação das disposições administrativas da legislação em causa. Esta simplificação não deverá de modo algum perturbar as administrações que funcionam bem, porquanto isso originaria uma redução da eficácia e um aumento dos custos.

2.9.3. A opinião frequentemente expressa pelos representantes das empresas comunitárias é que o peso da legislação é sobretudo sentido a nível nacional e não a nível comunitário, sendo a legislação comunitária muitas vezes alterada pelos Estados-Membros sob a acção de uma desnecessária «cosmética». A falta de coerência entre a legislação nacional e a legislação comunitária causa também problemas às empresas e ao público em geral. Apesar de a Comissão e o Parlamento continuarem a lutar por uma simplificação da legislação comunitária, é necessário que os Estados-Membros façam o mesmo. Para promover o funcionamento do mercado interno, é preciso que estejam dispostos a observar a mesma auto-disciplina no âmbito da produção legislativa e da transposição da legislação comunitária que tanto reclamam da União. O Conselho, por seu turno, deveria propor métodos realistas para levar os Estados-Membros a aplicar a legislação comunitária simplificada entretanto aprovada, o que não significa, todavia, que o mínimo tenha de equivaler sempre ao máximo.

2.9.4. De qualquer forma, a simplificação a nível nacional, por muito urgente que seja, terá que ser prévia e amplamente discutida para evitar que os resultados tomem um rumo diferente do pretendido inicialmente pela legislação. Isto para não falar do tempo precioso desperdiçado e da confusão gerada. Para realizar uma

simplificação eficaz são necessárias, não apenas alterações de efeito irrelevante ou nulo, mas recomendações precisas.

## 2.10. Acompanhamento do projecto SLIM

2.10.1. O êxito do projecto SLIM depende da acção concreta que a Comissão vier a lançar na sequência das recomendações formuladas. O CES insta a Comissão a consultá-lo atempadamente sobre as medidas de acompanhamento dos quatro projectos-piloto e a informá-lo dos progressos entretanto realizados pelo próximo grupo.

2.10.2. Está prevista uma nova fase do projecto SLIM para estudar outros sectores. Para que a escolha desses novos sectores seja feita com objectividade, deveria a Comissão recorrer a critérios formais. Acresce que não se deveria consultar apenas os Estados-Membros, antes haveria que convidar representantes dos utilizadores da legislação a emitir a sua opinião. O CES insta a Comissão a convidar todas as partes interessadas a propor temas e sugestões para as fases ulteriores do projecto SLIM.

2.10.3. A Comissão deveria basear a selecção nos seguintes critérios:

- a pertinência socioeconómica dos temas (incluindo a importância para os consumidores e para a indústria) ou o seu contributo para melhorar a qualidade da legislação; importa que fique claro, desde o início, que os resultados devem trazer reais benefícios para o mercado único;
- a capacidade do tema escolhido para reduzir concretamente o volume da legislação, estimulando assim a economia e criando novos postos de trabalho;
- a questão do valor acrescentado que o projecto SLIM pode induzir, particularmente em relação com outros programas que visam a simplificação;
- considerações práticas, por exemplo, a possibilidade de o projecto estar concluído no espaço de um ano;
- compatibilidade com a próxima introdução do euro;
- a questão de haver ou não um efeito diverso sobre homens e mulheres.

2.10.4. Tendo em atenção estes critérios, poderiam sugerir-se os seguintes temas para o projecto SLIM:

- questões fitossanitárias,
- adubos,
- produtos agrícolas,
- géneros alimentícios,
- aquisições públicas,

tendo presente que a Comissão escolheu as seguintes áreas legislativas do mercado único para serem

posteriormente examinadas no âmbito do projecto SLIM:

— IVA,

- estatísticas extracomunitárias,
- sector bancário,
- um sector ou grupo de produtos (a determinar).

Bruxelas, 23 de Abril de 1997.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social*  
Tom JENKINS

**Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Conselho relativa à imposição dos veículos pesados de mercadorias pela utilização de certas infra-estruturas rodoviárias»<sup>(1)</sup>**

(97/C 206/05)

Em 27 de Janeiro de 1997, o Conselho decidiu, nos termos do nº 1 do artigo 75º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

A Secção de Transportes e Comunicações, encarregada de preparar os correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 9 de Abril de 1997, sendo relator J. Decaillon.

Na 345ª reunião plenária (sessão de 23 de Abril de 1997), o Comité Económico e Social adoptou, por 118 votos a favor, 3 votos contra e 8 abstenções, o seguinte parecer.

## 1. Introdução

1.1. A proposta de directiva da Comissão tem como:

1.1.1. Objecto:

- os impostos anuais sobre os veículos;
- os direitos de utilização e as portagens;
- o conceito de itinerário sensível.

1.1.2. Âmbito:

- Os veículos de transporte de mercadorias com um peso bruto máximo autorizado igual ou superior a 12 toneladas, com excepção dos veículos que apenas efectuem transportes nos territórios não-europeus dos Estados-Membros e dos veículos matriculados nas ilhas Canárias, em Ceuta e Melilha, nos Açores e na Madeira e que efectuem transportes exclusivamente nesses territórios ou entre esses territórios e Espanha ou Portugal.

1.1.3. Objectivo:

- A redução das distorções da concorrência no quadro do aprofundamento do mercado interno. Para tal a Comissão propõe:
  - Uma melhor recuperação dos custos associados com a utilização das infra-estruturas rodoviárias, incluindo os custos externos;
  - Uma maior diferenciação das imposições em função dos custos gerados;
  - O reforço do princípio da territorialidade na imputação dos custos pela utilização da infra-estrutura.

1.2. A proposta de directiva da Comissão responde a duas obrigações jurídicas do Conselho:

1.2.1. A de rever as taxas máximas dos direitos de utilização, nos termos do artigo 7º, alínea f) da Directiva 93/89/CE<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> JO nº C 59 de 26. 2. 1997, p. 9.

<sup>(2)</sup> JO nº L 279 de 12. 11. 1993, p. 32; JO nº C 19 de 25. 1. 1993, p. 74.



1.2.2. A de adoptar, «num prazo razoável», uma directiva que substitua a 93/89/CE, anulada pelo Tribunal de Justiça, em Julho de 1995<sup>(1)</sup>, com os seguintes fundamentos:

— O Conselho adoptou um texto com alterações substanciais à proposta da Comissão aprovada pelo Parlamento Europeu, em 18 de Dezembro de 1992, sob reserva de duas alterações menores, violando a obrigação de consultar o Parlamento Europeu prevista nos artigos 75º e 99º do Tratado.

— A consulta regular do Parlamento, quando prevista no Tratado, constitui uma formalidade essencial cuja violação implica a nulidade do acto, dado que a efectiva participação do Parlamento no processo legislativo comunitário é um elemento essencial do equilíbrio institucional e a expressão de um princípio democrático fundamental.

— Os argumentos do Conselho não foram acolhidos.

1.3. A proposta de directiva da Comissão insere-se num contexto jurídico particular.

1.3.1. Por razões de segurança jurídica (evitar o vazio jurídico), o Tribunal de Justiça considerou ser necessário manter provisoriamente os efeitos da directiva anulada até que o Conselho adoptasse nova directiva.

1.3.2. No quadro dos poderes de fiscalização da legalidade, que lhe são conferidos pelo artigo 173º do Tratado, o Tribunal de Justiça considerou que não tinha competência para impor um prazo de adopção de nova directiva.

1.3.3. Contudo, o Conselho tem o dever de corrigir a irregularidade cometida num prazo razoável.

1.4. A proposta de directiva da Comissão insere-se tanto no quadro da realização do mercado único, através da eliminação das distorções de concorrência, como no da política comum de transportes.

1.4.1. Para além dos actos jurídicos que visam a eliminação das distorções da concorrência, a directiva refere explicitamente outros textos, nomeadamente:

— O Livro Branco sobre «A evolução futura da política comum de transportes»<sup>(2)</sup> que defende uma estratégia mais ampla para tornar o sector de transportes mais sustentável e equilibrado.

— O Livro Verde «Para uma formação correcta e eficiente dos preços dos transportes»<sup>(3)</sup> abordando nomeadamente as formas de corrigir as tendências insustentáveis dos transportes e, em especial, os meios de internalizar os custos externos.

— Os instrumentos de natureza regulamentar, técnica e organizativa destinados a melhorar a atractividade, a rentabilidade e a qualidade de serviço de outros modos de transporte terrestre, tais como a abertura do mercado de transporte ferroviário, as acções-piloto para o transporte combinado (PACT) e a reestruturação do mercado do transporte por via navegável.

## 2. Antecedentes

### 2.1. Da proposta de directiva

2.1.1. Em 1968, a Comissão propôs a instituição de um sistema de tributação dos veículos comerciais<sup>(4)</sup>.

2.1.2. Em 1978, o Conselho aprovou o projecto na generalidade.

2.1.3. Em 1988, a Comissão apresentou uma proposta relativa à imputação dos custos das infra-estruturas aos veículos pesados [doc. COM(87) 716 final<sup>(5)</sup>] que altera o documento COM(86) 750 final<sup>(6)</sup>.

2.1.4. Em 1992, a Comissão apresentou nova proposta de directiva [doc. COM(92) 405 final<sup>(7)</sup>] que alterava as suas propostas iniciais e as do documento COM(90) 540 final apresentado em 1991<sup>(8)</sup>.

2.1.5. Em 1993, o Conselho adoptou a directiva 93/89/CEE relativa à aplicação pelos Estados-Membros dos impostos sobre certos veículos utilizados para o transporte rodoviário de mercadorias, bem como das portagens e direitos de uso cobrados pela utilização de certas infra-estruturas, mas afastou-se substancialmente da proposta da Comissão e do parecer do Parlamento Europeu, nomeadamente ao eliminar a obrigação de o Conselho adoptar, até 31 de Dezembro de 1998, um sistema harmonizado de tributação rodoviária e ao não solicitar à Comissão propostas para instituir um regime de imputação baseado no princípio da territorialidade.

<sup>(3)</sup> Doc. COM(95) 691 final; CES 1261/96 (ainda não publicado no Jornal Oficial).

<sup>(4)</sup> Doc. COM(68) 567 final; JO nº C 96 de 21. 9. 1968, p. 44; JO nº C 48 de 16. 4. 1969, p. 5.

<sup>(5)</sup> JO nº C 79 de 26. 3. 1988, p. 8; JO nº C 208 de 8. 8. 1988, p. 29.

<sup>(6)</sup> JO nº C 232 de 31. 8. 1987, p. 88.

<sup>(7)</sup> JO nº C 311 de 27. 11. 1992, p. 63; JO nº C 19 de 25. 1. 1993, p. 71.

<sup>(8)</sup> JO nº C 75 de 20. 3. 1991, p. 1; JO nº C 159 de 17. 6. 1991, p. 18.

<sup>(1)</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de Julho de 1995 — Processo C-21/94. Recolha de Jurisprudência 1995, I, p. 1827.

<sup>(2)</sup> Doc. COM(92) 494 final; JO nº C 352 de 30. 12. 1993, p. 11.

## 2.2. *As principais posições do Comité Económico e Social*

2.2.1. O Comité Económico e Social emitiu vários pareceres em que apoia as diversas propostas da Comissão e apresenta observações:

- parecer de 2 de Julho de 1987 sobre o documento COM(86) 750 final, relator R. Moreland<sup>(1)</sup>;
- parecer de 2 de Junho de 1988 sobre o documento COM(87) 716 final, relator Rouzier<sup>(2)</sup>;
- parecer de 24 de Abril de 1991 sobre o documento COM(90) 540 final, relator R. Moreland<sup>(3)</sup>;
- parecer de 25 de Novembro de 1992 sobre o documento COM(92) 405 final, relator R. Moreland<sup>(4)</sup>.

2.2.2. Os pareceres do Comité Económico e Social são coerentes quanto a algumas questões essenciais como:

- a) a de prosseguir na via da eliminação das distorções de concorrência;
- b) o desenvolvimento de uma abordagem gradual e simplificada;
- c) critérios de tributação baseados em:
  - peso máximo autorizado e número de eixos;
  - um sistema que não penalize os pequenos veículos;
- d) levar por diante a busca de um modelo comum e progressivo de imputação dos custos das infra-estruturas e dos custos externos;
- e) a supressão das portagens, a prazo, excepto nalgumas infra-estruturas específicas;
- f) o basear-se, entretanto, o mais possível no princípio da territorialidade, tanto para as infra-estruturas gerais como para as infra-estruturas específicas;
- g) o tomar em conta a totalidade dos custos e benefícios económicos, sociais e ambientais de cada modo de transporte.

(1) JO nº C 232 de 31. 8. 1987, p. 88.

(2) JO nº C 79 de 26. 3. 1988, p. 8; JO nº C 208 de 8. 8. 1988, p. 29.

(3) JO nº C 75 de 20. 3. 1991, p. 1; JO nº C 159 de 17. 6. 1991, p. 18.

(4) JO nº C 311 de 27. 11. 1992, p. 63; JO nº C 19 de 25. 1. 1993, p. 71.

## 3. *Considerações do Comité Económico e Social*

### 3.1. *Base jurídica da proposta de directiva*

3.1.1. O Comité Económico e Social considera que a proposta de directiva:

- pode fundamentar juridicamente os seus objectivos em diversos artigos gerais do Tratado, nomeadamente os artigos 2º e 3º;
- mas que a sua base jurídica deve ser essencialmente o título IV do Tratado e, mais especificamente, o artigo 75º.

3.1.2. O Comité Económico e Social, com efeito, reconhecendo embora as relações da proposta de directiva com outras disposições do Tratado, considera que:

- essas relações têm a ver com a própria natureza do transporte e o seu carácter transversal;
- as especificidades do transporte devem, contudo, ser plenamente reconhecidas;
- a definição da tributação pela utilização das infra-estruturas se deve, pois, basear necessariamente em considerações da política comum de transportes;
- seria prejudicial a subordinação das imposições às disposições fiscais do Tratado (art. 95º e seguintes);
- o artigo 75º, para além de adequado aos objectivos e disposições da proposta de directiva, responde, quanto ao processo de adopção (art. 189º-C), à preocupação de eficiência e de rapidez de decisão nesta matéria, diversas vezes manifestada pelo Comité Económico e Social.

### 3.2. *Observações na generalidade*

3.2.1. O Comité reitera os seus anteriores pareceres sobre a necessidade de o Conselho chegar o mais rapidamente possível a um acordo sobre a imputação dos custos das infra-estruturas rodoviárias, para:

- aprofundar o mercado interno eliminando as distorções da concorrência;
- desenvolver uma sã concorrência intra e intermodal no sector dos transportes;
- ter em conta a necessidade de promover um sistema de transporte eficaz, equilibrado e sustentável;

- consolidar o sistema europeu de transportes, nomeadamente na perspectiva do alargamento;
- clarificar o princípio do «utilizador-pagador»;
- integrar os efeitos externos, positivos e negativos, no cálculo dos custos e do preço do transporte.

3.2.2. O Comité reitera anteriores observações sobre o facto de as portagens serem uma aplicação do princípio da territorialidade e de a sua combinação com os impostos sobre veículos e o imposto especial sobre os óleos minerais constituir uma dupla tributação, razão pela qual o Comité continua a defender a supressão, a prazo, das portagens. As inovações tecnológicas, nomeadamente a cobrança electrónica, deveriam permitir evitar estas duplas tributações, facilitando, ao mesmo tempo, a fluidez do tráfego.

3.2.3. O Comité acolhe favoravelmente o processo progressivo, ponderado e gradual da Comissão que, tendo em conta as muitas diferenças de situação e divergências de opinião entre os Estados-Membros, deverá possibilitar que se chegue a acordo no Conselho. O Comité sublinha que, nas actuais circunstâncias, convém caminhar por fases, como a Comissão propõe, para uma harmonização mais completa e possibilitar que determinados Estados-Membros tomem as medidas adequadas no domínio da tributação dos veículos, sem que tal produza novas distorções da concorrência.

3.2.3.1. O Comité chama a atenção para o facto de que, em matéria de tributação de combustíveis, na perspectiva hoje dominante na União Europeia as considerações de política fiscal se sobrepõem às de política de transportes porque os impostos especiais são e continuarão a ser uma importante fonte de receitas.

O Comité considera importante o estabelecimento de uma relação coerente entre os impostos indirectos associados às políticas fiscais, as imposições directas pela utilização das infra-estruturas e a recuperação dos custos externos ligada à política de transportes.

3.2.4. O Comité reconhece o esforço da Comissão para elaborar um projecto que respeita:

- o princípio da diferenciação por categorias de veículos e, ao mesmo tempo, é bastante simples, proporcionando uma aplicação rápida sem custos administrativos adicionais;
- o princípio de uma tributação o mais possível associada com a utilização real das infra-estruturas;

- a integração dos custos externos, de forma simples e ponderada, nas várias formas de imposto, assegurando os princípios de não discriminação e de compatibilidade entre as diversas formas;
- a especificidade de determinadas situações e infra-estruturas.

3.2.5. O Comité reconhece o esforço da Comissão para juntar à proposta uma análise, certamente discutível, mas relativamente completa e séria, das suas consequências funcionais.

3.2.6. O Comité, reiterando o seu apoio à Comissão na procura de generalizar o princípio da territorialidade, chama-lhe, porém, a atenção para problemas práticos.

3.2.7. O Comité reconhece a necessidade de garantir aos Estados-Membros receitas fiscais suficientes, mas reafirma que:

- as receitas devem corresponder realmente à utilização das infra-estruturas e não a um alargamento generalizado de receitas fiscais;
- a sua actualização deve ser equilibrada, ponderada e equitativa, para não penalizar indevidamente as diversas categorias de utilizadores, actualmente com grandes dificuldades, não dificultar o princípio de livre circulação e não introduzir novas distorções intra e/ou intermodais.

3.2.8. O Comité reafirma a importância que atribui à avaliação e à tomada em consideração dos custos das infra-estruturas e dos efeitos externos. O Comité considera que a internalização deve ser aplicada a todos os modos, mas que, face à actual situação e à necessidade de iniciar um processo gradual, é normal que se comece, numa primeira fase, pelo sector mais exposto, que é o rodoviário. O Comité lembra também que a ponderação de todos os efeitos externos implica que se proceda a uma análise da relação custos/benefícios e a uma internalização na mesma base [cf. nomeadamente o parecer do CES sobre o «Livro Verde sobre o impacto do transporte no ambiente: uma estratégia comunitária para o desenvolvimento de transportes menos agressivos para o ambiente»<sup>(1)</sup> e o parecer de iniciativa do CES sobre os «Custos das infra-estruturas no sector dos transportes rodoviários de mercadorias»<sup>(2)</sup>].

(1) JO nº C 313 de 30. 11. 1992, p. 18.

(2) JO nº C 18 de 22. 1. 1996, p. 27.

3.2.9. O Comité, reconhecendo embora o objecto específico da proposta de directiva que lhe foi submetida, considera que esta é indissociável de rápidas decisões do Conselho noutros campos da política de transportes e de articulação coerente destas decisões numa estratégia integrada [cf. nomeadamente o parecer do CES sobre o Livro Verde «Para uma formação de preços correcta e eficiente nos transportes. Opções de política para a internalização dos custos externos dos transportes na União Europeia» (1)].

3.2.10. O Comité, embora aceitando o conceito de «itinerários sensíveis», tem dúvidas sobre os processos de determinação de tais itinerários e desejaria que a proposta apresentasse garantias de que o reconhecimento dos itinerários sensíveis não constituirá um entrave à livre circulação nem produzirá novas distorções da concorrência.

#### 4. Observações na especialidade

##### 4.1. *Sobre a composição do parque*

4.1.1. O Comité congratula-se pelo facto de o parque de veículos ser composto, cada vez mais, por veículos respeitadores do ambiente.

4.1.2. Contudo, o Comité receia que as estimativas da Comissão sejam «mecânicas», já que parece terem sido efectuadas com a premissa de que todos os outros dados da situação se mantêm, o que raramente, ou nunca, acontece.

4.1.3. Certos operadores e determinados Estados-Membros pressionam actualmente para que se reforcem as normas técnicas dos veículos rodoviários. O Comité considera que a Comissão teria interesse em efectuar «simulações» das eventuais alterações destas normas técnicas e do seu impacto na degradação das infra-estruturas e dos custos externos.

4.1.4. O Comité não exclui também que a aplicação da directiva induza efeitos perversos e acentue o dualismo do parque de veículos e do sector rodoviário, com um número relativamente restrito de empresas financeiramente capazes de cumprirem as normas mais eficientes e de beneficiarem da degressividade das taxas, portagens e direitos de utilização, e um número cada vez mais elevado de empresas incapazes de acederem a essas normas e que, conseqüentemente, não apenas ficam sujeitas a uma taxa mais elevada como degradam cada vez mais as infra-estruturas e geram custos externos cada vez mais elevados.

##### 4.2. *Sobre os custos do transporte*

4.2.1. O Comité congratula-se pelo pequeno impacto nos custos de transporte.

4.2.2. Contudo, o Comité teme o surgimento de efeitos indesejáveis na medida em que, embora as imposições directas sobre as infra-estruturas tenham um impacto pequeno, a sua importância varia em função da situação de cada operador.

4.2.3. Para alguns, será de facto relativamente pequeno e poderá mesmo ser repercutido nos preços mas, para outros, virá agravar ainda mais a sua situação financeira.

##### 4.3. *Sobre a procura de transporte rodoviário e a transferência modal*

4.3.1. O Comité regista que as disposições da directiva terão um impacto pequeno na evolução do transporte rodoviário.

4.3.2. O Comité considera que a directiva apenas poderá ser prolongada e aprofundada se for acompanhada desde já, ou, pelo menos, o mais rapidamente possível, de disposições que incidam sobre a oferta, tanto em termos de infra-estruturas como de serviços assegurados por outros modos e de novos serviços telemáticos [cf. parecer de iniciativa do CES sobre «A aplicação de sistemas telemáticos ao transporte intermodal num contexto pan-europeu» (2)].

4.3.3. O Comité convida assim o Conselho e a Comissão a agir determinadamente no sentido do desenvolvimento dos meios de promoção de uma oferta multimodal mais eficiente e menos agressiva para as infra-estruturas e o ambiente (cf. parecer do CES sobre o Livro Verde: «Para uma formação correcta e eficiente dos preços nos transportes. Opções de política para a internalização dos custos externos nos transportes na União Europeia»).

##### 4.4. *Sobre os preços das mercadorias*

4.4.1. O Comité congratula-se pelo pequeno impacto nos preços das mercadorias transportadas.

4.4.2. Tendo em conta a evolução relativa, a longo prazo, dos preços do transporte e dos preços dos produtos transportados, com manifesto prejuízo dos primeiros, o Comité considera mesmo que este impacto

(1) Doc. COM(95) 691 final; CES 1261/96 (ainda não publicado no Jornal Oficial).

(2) Doc. CES 1391/96 (ainda não publicado no Jornal Oficial).

nos preços poderá, sem prejuízo para a sua competitividade, ser globalmente absorvido pelos fretadores ou comitentes.

#### 4.5. *Sobre os custos das infra-estruturas e custos externos*

4.5.1. O Comité insta para que sejam tidas em atenção as observações na generalidade e na especialidade que formulou no parecer sobre o «Livro Verde para uma formação correcta e eficiente dos preços nos transportes. Opções de política para a internalização dos custos externos nos transportes na União Europeia».

#### 4.6. *Sobre as receitas da imposição*

O Comité regista o esperado crescimento das receitas mas sublinha:

- que não é esse o objectivo da directiva;
- que seria desejável uma maior diferenciação em função dos utilizadores, tanto do ponto de vista da imputação dos custos reais como do ponto de vista da equidade das imposições.

#### 4.7. *Sobre a competitividade*

4.7.1. O Comité regista que a maior eficiência do transporte rodoviário e de todo o sistema de transporte deverá compensar largamente o pequeno aumento do preço do transporte.

4.7.2. O Comité sublinha, porém, que a eficiência do sistema rodoviário e do sistema de transportes no seu todo depende, como antes foi sublinhado, de medidas para melhorar a oferta de transporte.

#### 4.8. *Sobre o sistema de produção, o comércio e o espaço europeu*

4.8.1. O Comité regista que os efeitos da proposta não são considerados prejudiciais à coerência e à coesão da Comunidade.

4.8.2. Convida, contudo, a Comissão a que, por ocasião da elaboração do relatório sobre a aplicação da directiva, não se limite a prever correcções, no caso de serem necessárias, mas apresente nas novas propostas medidas positivas para a coerência e a coesão do espaço produtivo, comercial e geográfico da Comunidade.

#### 4.9. *Sobre o sistema social*

4.9.1. O Comité lamenta que o estudo de impacto que a Comissão realizou não tenha examinado a vertente social. Convida assim a Comissão a preencher esta

lacuna, examinando nomeadamente o efeito potencial da directiva no aumento da pressão fiscal, numa eventual degradação das condições de trabalho e do respeito pela regulamentação, e no recurso acrescido à subcontratação no transporte rodoviário segundo os países e as categorias de empresas.

4.9.2. Em função dos resultados desta análise, o Comité convida a Comissão a tomar as iniciativas que permitam:

- atenuar, se for o caso, os efeitos negativos da presente directiva;
- promover maior eficiência e melhor qualidade da oferta através da melhoria das condições sociais nos transportes.

### 5. Observações na especialidade

#### 5.1. 2º considerando

5.1.1. O Comité congratula-se pelo reconhecimento da imputação dos custos externos, mas afigura-se-lhe que a expressão «quando adequado» está em contradição com o 4º considerando, que convida a «garantir a existência de um sistema de transportes sustentável» e a «promover a utilização de meios de transporte de mercadorias menos agressivos para o ambiente», e com o 10º considerando que, para tanto, convida a uma maior diferenciação dos instrumentos económicos.

5.1.2. O Comité sugere que o 2º considerando seja reformulado.

#### 5.2. Artigo 2º

5.2.1. O Comité, face ao desenvolvimento actual de determinados tipos de transporte (nomeadamente o serviço de mensagens e o transporte expresso de mercadorias), tem dúvidas sobre a limitação do âmbito aos veículos com peso bruto igual ou superior a 12 toneladas.

Conviria que, pelo menos, a Comissão a justificasse à luz da não distorção da concorrência e da imputação efectiva dos custos de utilização das infra-estruturas e dos custos externos, ou então da progressividade, da simplicidade e da evolução gradual da sua iniciativa.

5.2.2. O Comité tem dúvidas sobre a limitação da definição dos «custos externos» aos «custos do congestionamento», da «poluição atmosférica e do ruído» e sobre se outros elementos, tais como a segurança, a taxa de ocupação dos solos, as vibrações, etc., não deveriam também ser tomados em conta.

5.3. *Artigo 6º*

5.3.1. O Comité, embora concorde com a Comissão quanto à preocupação de simplificar, tem dúvidas sobre o princípio de diferenciação dos veículos e sobre:

— se uma diferenciação mais fina não teria possibilitado uma maior aproximação à imputação real dos

custos de utilização das infra-estruturas e dos custos externos;

— se a aplicação do aumento linear de 10 % da taxa, dos veículos não EURO para os veículos EURO I e destes para os veículos EURO II tem outra justificação além da simplicidade.

Bruxelas, 23 de Abril de 1997.

*O Presidente*

*do Comité Económico e Social*

Tom JENKINS

**Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Livro Branco: Uma estratégia para a revitalização dos caminhos-de-ferro europeus»**

(97/C 206/06)

Em 2 de Agosto de 1996, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 198º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre o «Livro Branco: Uma estratégia para a revitalização dos caminhos-de-ferro europeus».

A Secção de Transportes e Comunicações, encarregada de preparar os correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 9 de Abril de 1997. Foi relator C.-B. von der Decken.

Na 345ª reunião plenária (sessão de 23 de Abril de 1997), o Comité adoptou o seguinte parecer por 115 votos contra 4, com 6 abstenções.

## 1. O documento da Comissão

A Comissão vê no Livro Branco em apreço um novo instrumento político destinado a combater o congestionamento, conter a poluição e promover uma melhor integração de todo o sistema europeu de transportes. O principal objectivo da Comissão ao publicar este documento é, todavia, deter o declínio do transporte ferroviário de mercadorias e passageiros. Propõe, para tanto, uma nova estratégia que implica a transformação radical das actuais estruturas organizativas e visa a criação de um novo tipo de caminho-de-ferro explorado por empresas que dêem prioridade à satisfação das necessidades dos utentes. O documento propõe, em especial, a criação de um certo número de «freeways» (corredores) ferroviários destinados ao transporte de mercadorias e abertos a todos os operadores. Com as suas propostas, a Comissão pretende, simultaneamente, incentivar a utilização do caminho-de-ferro como alternativa ou complemento seguro, compatível com o ambiente e rentável ao transporte rodoviário.

Ao elaborar o Livro Branco, a Comissão inspirou-se nas ideias avançadas por um grupo consultivo designado pessoalmente pelo comissário Kinnock e formado por gestores de empresas ferroviárias, sindicalistas, entidades exploradoras e utilizadoras da infra-estrutura ferroviária, cujo relatório «O futuro do transporte ferroviário na Europa» foi publicado em Junho de 1996.

No quadro da nova estratégia, propõe-se, numa primeira fase, um plano em quatro etapas para a revitalização dos caminhos-de-ferro da União:

### 1.1. *Divisão clara da responsabilidade financeira entre o Estado e as empresas ferroviárias*

— Periodicamente, a partir de 1997, a Comissão informará sobre os progressos realizados pelos Estados-Membros em matéria de saneamento de passivos e melhoramento da gestão financeira.

— No respeitante às dívidas acumuladas desde 1993 e às perdas actuais, a Comissão só autorizará os

auxílios estatais conformes ao Tratado. Estabelecerá, até 1998, regras e orientações específicas.

### 1.2. *Introdução das forças de mercado no sector dos caminhos-de-ferro*

Esta medida é um elemento fundamental da estratégia proposta para a revitalização dos caminhos-de-ferro. O Livro Branco propõe:

- a alteração tão rápida quanto possível da actual legislação comunitária (Directiva 91/440/CEE) <sup>(1)</sup>, de modo a alargar os direitos de acesso à infra-estrutura ferroviária aos serviços de mercadorias e ao transporte internacional de passageiros, como proposto em Julho de 1995 <sup>(2)</sup>;
- a alteração da actual legislação comunitária no sentido de uma maior separação entre a gestão da infra-estrutura e a actividade de transporte, que deverão formar duas unidades empresariais distintas, com gestão e contabilidades separadas;
- a criação de um determinado número de corredores ferroviários («freeways») transeuropeus para o transporte de mercadorias; os Estados-Membros localizados ao longo de um determinado trajecto assegurarão, de comum acordo, livre acesso à infra-estrutura a todos os serviços de transporte ferroviário de mercadorias;
- criação de balcões únicos («one-stop shops») para tratar com a máxima rapidez possível os pedidos de concessão de faixas de horários ferroviários.

### 1.3. *Garantir a prestação de serviços públicos de interesse geral através da celebração de contratos de serviços públicos*

Neste contexto, a Comissão propõe dois melhoramentos fundamentais:

- a) passagem de um sistema misto de obrigações impostas pelo Estado e de contratos de serviços públicos à aplicação de contratos negociados entre o Estado e a entidade exploradora para todos os tipos de serviços públicos, incluindo o urbano, o suburbano e o regional;
- b) introdução das forças de mercado a nível da exploração dos serviços, o que beneficiaria tanto o transporte interno de passageiros como o transporte internacional de passageiros ou de mercadorias.

<sup>(1)</sup> JO nº L 237 de 24. 8. 1991, p. 25; JO nº C 225 de 10. 9. 1990, p. 27.

<sup>(2)</sup> Comunicação da Comissão sobre o desenvolvimento dos caminhos-de-ferro comunitários (doc. COM (95) 337 final); JO nº C 225 de 10. 9. 1990, p. 27.

### 1.4. *Integração dos sistemas ferroviários nacionais*

A Comissão está já a trabalhar numa política ambiciosa de interligação das infra-estruturas nacionais de transporte em redes transeuropeias, bem como na criação de um quadro comum para a coordenação das actividades de investigação dos diferentes Estados-Membros, até aqui separadas, através do programa de I&D «Comboios e sistemas ferroviários do futuro», financiado pela Comunidade. Insiste-se na necessidade de resolução urgente do problema dos longos tempos de espera nas fronteiras intracomunitárias e nas fronteiras externas.

### 1.5. *Aspectos sociais*

A Comissão Europeia está consciente das implicações sociais de uma nova reestruturação e da orientação para a competitividade. Todavia, se os caminhos-de-ferro não forem competitivos, perderão mercados e terão de proceder a novas reduções de pessoal. Há que desenvolver políticas de pessoal dotadas de recursos financeiros suficientes, que incluam programas de reciclagem ambiciosos para os trabalhadores ferroviários despedidos. Trata-se, essencialmente, de uma atribuição dos Estados-Membros. Não obstante, deve ser também cuidadosamente examinada a possibilidade de comparticipação do Fundo Social Europeu.

## 2. *Observações na generalidade*

2.1. O CES congratula-se com a intenção da Comissão de desenvolver uma estratégia coerente que permita que os caminhos-de-ferro sejam mais eficientes e mais rentáveis. Dada a situação extremamente difícil do sector, impõe-se uma acção urgente.

2.2. No Livro Branco em exame, a Comissão Europeia constata que os caminhos-de-ferro estão em crise e que a sua quota de mercado voltou a diminuir, principalmente no que diz respeito ao transporte de mercadorias.

É um facto indesmentível, todavia mal compreendido, devido aos dados e elementos em que a análise se baseia. O Livro Branco refere-se a instrumentos existentes e baseia-se em elementos ainda não conhecidos ou que apenas o são de forma insuficiente.

2.3. No entender do Comité, é indispensável proceder ao exame minucioso das directivas e regulamentos existentes e a uma análise clara da transposição das directivas para as legislações nacionais, o que permitirá analisar a efectiva aplicação e eficácia destes instrumentos relativos aos caminhos-de-ferro, por forma que os diversos países possam extrair ensinamentos recíprocos da experiência adquirida e seja possível equacionar os âmbitos de aplicação futuros. Seria conveniente examinar, em especial, em que medida a aplicação efectiva, nos diversos Estados-Membros, tende a conver-

gir ou a divergir. Nem o Conselho nem a Comissão podem eximir-se às suas responsabilidades nesta matéria.

2.4. Nos diversos capítulos do Livro Branco, a Comissão avança propostas sobre a forma como tenciona abordar os problemas. Em grande medida, estas propostas baseiam-se mais em intenções do que em estudos fundamentados.

A apresentação de dados sobre a matéria desagregados entre transporte de mercadorias e transporte de passageiros e com indicação das respectivas quotas de mercado teria sido certamente mais útil do que a formulação de observações genéricas.

2.5. Com este procedimento, a Comissão confirma não dispor efectivamente de elementos suficientes para a publicação de um Livro Branco. Um Livro Verde ou uma comunicação teriam sido mais apropriados. Tendo, todavia, em conta que se impõe uma acção urgente, o Comité Económico e Social espera que sejam doravante efectuadas, com celeridade e de forma consequente, as análises necessárias, que deverão ir além do previsto no programa de trabalho do Livro Branco, para que, nessa base, possa delinear-se uma estratégia assente em bases sólidas.

## 2.6. *Interesses dos consumidores*

2.6.1. Ao descrever os objectivos estratégicos do «novo tipo de caminho-de-ferro», a Comissão não tem suficientemente em conta um aspecto importante: as necessidades e os interesses dos consumidores. Fala-se muito de rentabilidade, eficiência, custos, competitividade, passivos, gestão independente, etc. Ora, os caminhos-de-ferro são, afinal, um serviço, havendo que satisfazer as necessidades e as aspirações do utente (ver parecer do CES sobre a rede dos cidadãos)<sup>(1)</sup>. É especialmente o caso do transporte de passageiros e, muito em particular, do transporte público de passageiros. Faz falta um serviço mais acolhedor e menos burocrático; aliás, o atractivo do transporte ferroviário de mercadorias também podia ser substancialmente melhorado.

2.6.2. É precisamente no domínio dos serviços aos utentes (consumidores) que há grandes lacunas a suprir, devido à concepção tradicional de administração das empresas públicas. O que está em causa não são apenas as tarifas, mas também o conforto, a pontualidade, horários que respondam às necessidades dos utentes, a informação aos utentes quando se verificam atrasos e uma verdadeira assistência aos clientes. Seria certamente do maior interesse examinar e avaliar de forma aprofundada as possibilidades existentes neste campo.

## 3. *Observações na especialidade*

### 3.1. *Passivos acumulados, melhoria da situação financeira e infra-estrutura*

3.1.1. Um dos elementos estratégicos fundamentais da liberalização dos caminhos-de-ferro preconizada no Livro Branco é a gestão comercial independente.

3.1.2. Condição essencial para o efeito e, consequentemente, para a observância das disposições da Directiva 91/440/CEE, relativa ao desenvolvimento dos caminhos-de-ferro comunitários, é a redução dos passivos acumulados.

Todavia, os progressos realizados pelos diversos Estados-Membros nesta matéria têm sido muito insuficientes e desiguais.

Alguns Estados-Membros ver-se-iam, provavelmente, confrontados com mais um problema de dívida pública na perspectiva da observância dos critérios de convergência.

3.1.3. Além disso, o saneamento dos passivos acumulados, por si só, não é suficiente, já que, à excepção das modelares redes de grande velocidade, em muitos casos a infra-estrutura convencional e o material circulante não foram objecto de melhoramentos sensíveis, invocando-se geralmente problemas orçamentais nacionais. Muito há a fazer neste domínio. Está-se ainda muito longe do equilíbrio financeiro, que é, todavia, uma das condições prévias para uma exploração comercial.

3.1.4. O facto de, mau grado a decisão do Conselho Europeu de Essen de considerar prioritários os projectos de RTE, não estar ainda assegurado o financiamento de quase nenhum destes projectos transfronteiriços mostra bem quão difícil é a situação no plano dos investimentos.

3.1.5. Se bem que o artigo 9º da Directiva 91/440/CEE tenha por objecto a observância dos artigos 77º, 92º e 93º do Tratado, não está claro qual a base jurídica que a Comissão pretende neste caso invocar para aplicação das suas orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação de empresas em dificuldade<sup>(2)</sup>. Este propósito não é congruente com a base jurídica ou, pelo menos, é perceptível uma certa insegurança por parte da Comissão.

3.1.6. O Comité salienta ainda que parte significativa dos custos sociais associados às reestruturações de pessoal impostas pelas medidas de reestruturação e modernização se há-de imputar também ao saneamento de passivos acumulados.

### 3.2. *Introdução das forças de mercado*

3.2.1. No seu parecer sobre a Directiva 91/440/CEE, o CES advertiu contra que se avançasse demasiado depressa para a fase de aplicação e se permitisse aos Estados-Membros — com as empresas ferroviárias existentes — pôr em prática o processo estabelecido. A liberalização dos caminhos-de-ferro deve processar-se

<sup>(1)</sup> JO nº C 212 de 22. 7. 1996, p. 77.

<sup>(2)</sup> JO nº C 368 de 23. 12. 1994, p. 12.



de acordo com um calendário que tenha plenamente em conta o processo de reestruturação e evitar o risco de distorção da concorrência. A introdução da livre concorrência antes da conclusão do processo de reestruturação poderia prejudicar o potencial de crescimento do mercado ferroviário.

3.2.2. Da análise da introdução das forças de mercado não ressalta claramente, no entender do Comité, quais os sectores do mercado que poderiam contribuir para um desenvolvimento mais positivo do transporte ferroviário. Os trajectos superiores a 150 km no transporte de mercadorias, por si sós, dificilmente inverterão a tendência actual. As mercadorias de elevado valor acrescentado não são necessariamente transportadas por caminho-de-ferro. O problema reside no facto de serem cada vez mais curtos os períodos de armazenagem praticados na indústria. A melhoria da logística transeuropeia, com a utilização de sistemas telemáticos e de armazenamento durante o transporte, poderiater um efeito benéfico na entrada de encomendas.

3.2.3. Em última análise, é o carregador que decide qual o modo de transporte a utilizar. O preço do transporte não é o único factor determinante, como sublinhado no Livro Verde «Para uma formação correcta e eficiente dos preços dos transportes». Há muitos outros factores que influenciam a decisão de forma não despidianda, nomeadamente os prazos de entrega e a pontualidade.

3.2.4. Infelizmente, o Comité não dispõe dos dados necessários para proceder a uma avaliação precisa da situação do mercado. Estudos como os realizados pela empresa Prognos AG, de Basileia, a solicitação da FAT e do Fórum Alemão dos Transportes, forneceriam certamente novas informações (publicação nº 125 da FAT, Fevereiro de 1996). Não é possível identificar nichos de mercado apenas com base em quadros relativos ao endividamento e às toneladas/km.

3.2.5. As distorções de concorrência entre modos de transporte não se devem apenas aos custos de infra-estrutura, mas também a muitos outros factores. Esta tese é confirmada pela posição comum (CE) nº 61/96, adoptada pelo Conselho em 25 de Outubro de 1996 (1). Nos 2º e 3º considerandos da posição comum tendo em vista a adopção do regulamento que altera o Regulamento (CEE) nº 1107/70, relativo aos auxílios concedidos no domínio dos transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável, pode ler-se:

«(2) Considerando que, face aos imperativos crescentes em matéria de mobilidade e às exigências e pressões daí decorrentes para o Homem e o ambiente e atendendo a que a actual repartição dos custos pelos diversos modos de transporte se revela extremamente desigual, há que viabilizar os apoios às modalidades de transporte consentâneas com a protecção do ambiente;

(3) Considerando que, no quadro da actual política de transportes, não foi ainda possível pôr em prática as condições necessárias para efeitos de promoção de uma concorrência sã entre as diversas modalidades de transporte e que o equilíbrio financeiro das empresas de caminho-de-ferro não foi ainda atingido.»

3.2.6. No que respeita às distorções de concorrência entre modos de transporte devidas a custos externos ainda não internalizados, a Comissão, no seu Livro Branco, remete para o Livro Verde «Para uma formação correcta e eficiente dos preços dos transportes — Opções de política para a internalização dos custos externos dos transportes na União Europeia».

No seu parecer sobre o Livro Verde(2), o Comité constatou, todavia, que este documento se referia quase exclusivamente ao transporte rodoviário. O transporte ferroviário é efectivamente mencionado, mas os custos externos a imputar eventualmente não são analisados de forma pormenorizada. Esta análise, que reveste carácter de urgência, não está sequer prevista no programa da Comissão.

3.2.7. A alteração da legislação comunitária prevista pela Comissão com vista a separar gestão da infra-estrutura e actividade de transporte em unidades empresariais distintas deve valer-se, após análise minuciosa, da experiência granjeada na aplicação da legislação existente neste âmbito.

3.2.8. Sem as experiências positivas de alguns Estados-Membros em matéria de separação em unidades empresariais distintas, não é, genericamente, possível fazer uma análise pertinente da possibilidade de revitalização do transporte ferroviário através da concorrência.

3.2.9. Em termos gerais, o Comité Económico e Social concorda com a criação de «freeways». Diversos grupos de trabalho técnicos estão ainda a estudar as modalidades práticas de realização de «freeways» ferroviários europeus para o transporte de mercadorias.

Porém, o objectivo de explorar todo o potencial do sistema de transporte ferroviário de mercadorias só se pode compreender como parte integrante de uma rede de transporte intermodal. Importa que as mercadorias possam ser expedidas ou recebidas pelos clientes do transporte ferroviário nas melhores condições possíveis. A tarifação das infra-estruturas e as prioridades em termos de horários são questões que deverão igualmente ser analisadas neste contexto.

### 3.3. O transporte ferroviário no interesse público

3.3.1. Como já foi salientado no parecer do Comité Económico e Social sobre a rede dos cidadãos, importa sobretudo definir, tão claramente quanto possível, o âmbito e os objectivos dos serviços de interesse público — também no domínio dos transportes. Trata-se de serviços que as empresas de transportes com fins puramente lucrativos não oferecem, não podem oferecer ou só oferecem de forma insuficiente, mas que são necessários para uma mobilidade duradoura e de elevada qualidade, como contributo para um desenvolvimento sustentável, para a coesão social e para o equilíbrio regional.

(1) JO nº C 372 de 9. 12. 1996, p. 1.

(2) JO nº C 56 de 24. 2. 1997, p. 31.

3.3.2. Uma vez que, por razões históricas, o âmbito dos serviços de interesse público evoluiu de forma muito diversa nos Estados-Membros e que há que ter em conta as realidades regionais, cabe aos Estados-Membros, de acordo com o princípio de subsidiariedade, definir o âmbito destes serviços. Importa, porém, que tal definição seja clara e transparente em todos os Estados-Membros.

3.3.3. Ainda que os serviços de interesse público no sector ferroviário envolvam essencialmente o transporte de passageiros, alguns segmentos do transporte de mercadorias podem, se for o caso, ser considerados serviços de interesse público.

3.3.4. Os serviços de interesse público deveriam ser prestados por empresas públicas autónomas ou por empresas privadas, com base em contratos bem definidos. Estes contratos deveriam, em particular, descrever claramente os serviços a prestar. Mas importa, sobretudo, que os serviços não rentáveis sejam definidos e beneficiem de auxílios públicos. A transparência é particularmente importante neste contexto.

#### 3.4. *Integração dos sistemas ferroviários nacionais*

##### 3.4.1. Interoperabilidade <sup>(1)</sup> e infra-estrutura

3.4.1.1. O objectivo de harmonização das normas técnicas no domínio do material circulante e das infra-estruturas a nível da UE só pode ser considerado como uma vantagem para o tráfego ferroviário. Na sua avaliação da situação de monopólio técnico exercido durante anos pelas empresas ferroviárias em matéria de aquisição e avaliação do material ferroviário, a Comissão esquece-se de que as empresas investiram verbas consideráveis no domínio da investigação e demonstração. Doravante, essas verbas teriam de ser investidas pela própria indústria.

3.4.1.2. Tudo isto não se processou no vazio. As normas estavam cobertas, ao nível internacional, pelos acordos UIC, e os governos asseguravam às respectivas indústrias mercados e postos de trabalho.

3.4.2. O CES só pode congratular-se com a intenção de integração das infra-estruturas de transporte nacionais em redes transeuropeias e com a extensão do Sistema Europeu de Gestão do Tráfego Ferroviário às linhas convencionais. Põe-se, todavia, a questão de saber se estas redes serão parte integrante da prevista rede de transporte de mercadorias ou se há-de haver uma reorientação. Neste momento, o CES não logra discernir a existência de um plano neste domínio nem as modalidades do seu eventual financiamento. A infra-estrutura e respectivos custos representam uma pesada hipoteca. Esse encargo será assumido pelos Estados-Membros ou pela UE no seu conjunto?

#### 3.5. *Segurança e redução do ruído*

3.5.1. Baseando-se nas observações do grupo consultivo designado pelo comissário Kinnock, a Comissão constata que relação entre custos e benefícios em matéria de segurança no transporte rodoviário não é uma relação equilibrada, o que conduziria à seguinte equação: custos mais baixos igual a menos segurança. Os custos com a segurança, fazendo também parte dos custos externos, e pesando muito na contabilidade das empresas ferroviárias, têm como contrapartida o aumento da segurança dos utentes. Sem dados precisos sobre os custos reais neste domínio suportados pelo principal concorrente — o vector rodoviário — torna-se difícil para o CES pronunciar-se sobre a matéria. Nos custos não-de contar-se os investimentos e os trabalhos de manutenção efectuados tanto pelas autoridades nacionais como pelas locais nos domínios da sinalização, dos sistemas de controlo, dos parques de estacionamento, dos serviços de polícia, etc., o que resultará, seguramente, numa imagem completamente diferente.

Sejam quais forem as considerações de ordem económica, importa não esquecer que a filosofia de segurança do sector ferroviário foi forjada ao longo de décadas, não podendo ser posta em causa por uma simples equação.

3.5.2. No âmbito da construção ou extensão das infra-estruturas de transporte, existem instrumentos comunitários que contêm disposições, aplicáveis a todos os modos de transporte, relativas às consultas a efectuar sobre o impacto ambiental geral. Continua, pois, em aberto se os caminhos-de-ferro não-de estar sujeitos a disposições ainda mais rigorosas (por exemplo, no que se refere à redução do ruído) do que os seus concorrentes. Quem suportará os custos adicionais?

#### 3.6. *Aspectos sociais*

3.6.1. Antes de se considerar a possibilidade de utilização do Fundo Social Europeu, dever-se-ia proceder a uma reflexão de fundo. Não se pode aceitar sem mais nem menos a redução sistemática de pessoal. A supressão de postos de trabalho significa, por um lado, uma degradação ainda maior da situação do mercado de trabalho, já em geral difícil, e, especialmente, menos pessoal para assegurar os serviços previstos ou esperados. A modernização nos diversos domínios e a aplicação de novas tecnologias serão melhor aceites pelo pessoal.

3.6.2. Estas medidas tornarão mais eficiente o instrumento de trabalho que o caminho-de-ferro constitui, melhorarão o seu funcionamento e, conseqüentemente, salvaguardarão os actuais postos de trabalho. Mas, também neste caso, tudo depende da vontade de investir dos Estados-Membros. Os problemas de pessoal representam também uma parte importante da herança do passado, sendo, portanto, uma componente do passivo acumulado das empresas ferroviárias, isto é, dos Estados.

3.6.3. Nas suas reflexões, a Comissão e o Conselho não deveriam preterir as conversações com o pessoal, num espírito de parceria. Impõe-se o estabelecimento de

(1) JO nº C 397 de 31. 12. 1994, p. 8.

negociações com os sindicatos nacionais, bem como ao nível do Comité Paritário Europeu.

#### 4. Calendário de acção e conclusões

4.1. Desde 1968 que a Comunidade Europeia vem procurando aplicar orientações comunitárias no sector ferroviário, o que levou à publicação de diversas recomendações, decisões, directivas e regulamentos. Todavia, estes instrumentos, mais ou menos juridicamente vinculativos, não alcançaram o objectivo perseguido. Não tendo o Comité tomado conhecimento dos relatórios periódicos que a Comissão deve apresentar ao Conselho sobre a aplicação dos diversos instrumentos jurídicos nos Estados-Membros, é-lhe difícil formar uma ideia clara das repercussões concretas destes princípios comunitários na política ferroviária actual.

O calendário de acção deveria dar prioridade à análise referida no ponto 2.3.

4.2. O Comité congratula-se com os estudos, relatórios e comunicações sobre as diversas medidas relativas ao sector ferroviário previstos pela Comissão para 1997 e 1998. O Comité só pode apoiar tais iniciativas. Lamenta, porém, que as mesmas não tenham sido lançadas nos últimos anos e que os respectivos resultados não estejam já disponíveis, dado representarem uma fonte de informação factual que poderia igualmente constituir uma base apropriada para a definição de uma estratégia.

Bruxelas, 23 de Abril de 1997.

4.3. O Comité Económico e Social recomenda, porém, à Comissão que não proceda a uma alteração precipitada dos instrumentos jurídicos, uma vez que a transposição das diversas directivas está prevista para meados de 1997 e mesmo finais de 1999.

4.4. A aplicação das directivas por parte dos Estados-Membros é condição prévia para a concretização do acesso à infra-estrutura ferroviária e para a interoperabilidade dos comboios de alta velocidade. Entre a aplicação dos diversos instrumentos nos Estados-Membros e a indispensável avaliação da experiência adquirida terá, de novo, de decorrer um certo lapso de tempo.

4.5. Antes de proceder à alteração da legislação comunitária, a Comissão deveria assegurar-se de que a situação foi analisada e avaliada de forma pormenorizada. Só os resultados dessa análise poderão levar à conclusão de que se impõe a alteração da legislação.

4.6. O Comité Económico e Social é do parecer de que a base jurídica deveria ser clarificada, para que as orientações da Comissão relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas em dificuldade se apliquem igualmente à reestruturação dos caminhos-de-ferro.

4.7. Quanto às demais medidas previstas pela Comissão, as observações contidas neste parecer deverão ser suficientemente esclarecedoras.

4.8. Dado que o Comité Económico e Social considera particularmente urgente a intervenção neste domínio, não recomenda a revisão do Livro Branco, ainda que efectivamente necessária. Espera, todavia, que as observações formuladas neste parecer sobre as diversas medidas previstas sejam impreterivelmente tidas em conta aquando da aplicação do Livro Branco e da «estratégia».

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social*  
Tom JENKINS

**Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 94/58/CE relativa ao nível mínimo de formação dos marítimos» (1)**

(97/C 206/07)

O Conselho decidiu, em 17 de Outubro de 1996, consultar o Comité Económico e Social, ao abrigo do artigo nº 84 do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, sobre a proposta supramencionada.

A Secção de Transportes e Comunicações, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos do Comité, emitiu parecer em 9 de Abril de 1997, sendo relator E. Chagas.

Na 345ª reunião plenária (sessão de 23 de Abril de 1997), o Comité Económico e Social adoptou, por 123 votos a favor, 1 voto contra e 3 abstenções, o presente parecer.

## 1. Antecedentes

1.1. A Directiva 94/58/CE do Conselho (2) relativa ao nível mínimo da formação dos marítimos baseava-se na Convenção STCW (3) da IMO, de 1978.

1.2. A Directiva continha igualmente disposições sobre os conhecimentos linguísticos das tripulações e permitia à entidade de controlo do Estado do porto verificar a capacidade de os marítimos comunicarem entre eles e se o seu nível de formação obedecia às normas da Convenção STCW, especialmente nos navios de passageiros.

1.3. No seu parecer sobre a citada Directiva, o Comité realçou que o texto proposto teria de ser alterado pouco depois da adopção, dado que se esperava que o processo de revisão da Convenção STCW da IMO, de 1978, estivesse terminado em 1995.

## 2. A revisão da Convenção STCW, de 1978

2.1. O «factor humano» é habitualmente considerado responsável por 80 % dos acidentes marítimos e constitui um importante ponto das agendas das organizações internacionais. No âmbito do seu trabalho sobre o «factor humano», a IMO procedeu à revisão da Convenção STCW, de 1978.

2.2. A Circular da IMO que dá directrizes sobre a Convenção STCW revista refere que, nos finais dos anos 80, se chegou à conclusão de que a Convenção STCW de 1978 não estava a alcançar o objectivo de estabelecer normas internacionais mínimas e uniformes e de que a sua credibilidade era cada vez menor. Na

origem de tal facto estavam, principalmente, a falta de normas precisas e a frequente utilização da frase «ao critério da administração», o que permitia uma interpretação muito variada das normas e gerava a percepção de que os certificados STCW não mereciam confiança.

2.3. A Circular da IMO chama também a atenção para o facto de os requisitos de conhecimentos e os requisitos para o período de embarque constantes da Convenção STCW não precisarem as aptidões e as competências necessárias. Foi sugerido que a eficiência da formação a bordo estava a ser prejudicada por:

- reduções das tripulações;
- períodos de rotação mais rápidos;
- mudanças mais frequentes das tripulações;
- misturas de origens devido ao carácter multinacional do pessoal.

2.4. A Circular da IMO relembra, além disso, que houve mudanças na estrutura da frota mundial e a oferta de marítimos já não se resume às tradicionais nações marítimas, depois da adopção da Convenção STCW. Foi também referido o facto de terem ocorrido mudanças na tradicional organização dos navios, bem como nas responsabilidades e deveres das tripulações, e a necessidade de pôr termo aos acidentes causados por factores humanos.

2.5. Os principais objectivos do processo de revisão eram os seguintes:

- transferir todos os requisitos técnicos pormenorizados para um código associado;
- tornar mais transparentes as aptidões e competências requeridas e ter em conta os métodos modernos de formação;
- impor às Administrações a autenticação e o controlo directo das qualificações dos comandantes, oficiais e operadores de rádio autorizados a servir em navios que arvoem os seus pavilhões;

(1) JO nº C 367 de 5. 12. 1996, p. 1.

(2) JO nº L 319 de 12. 12. 1994, p. 28; JO nº C 34 de 2. 2. 1994, p. 10.

(3) Convenção sobre Normas de Formação, Certificação e Serviço de Quartos para os Marítimos.

- tornar as Partes da Convenção mutuamente responsáveis, através da IMO, tanto pela devida execução da Convenção por elas próprias como pela qualidade das suas actividades de formação e de certificação;
- e fazer entrar em vigor as alterações, para todas as Partes da Convenção, no mais curto espaço de tempo.

2.6. Em suma, o principal objectivo consistia em assegurar a actualidade da Convenção STCW, bem como em estabelecer e garantir níveis mínimos e unificados de competência.

2.7. A Convenção STCW de 1978 revista consiste no seguinte:

- os artigos originais da Convenção STCW, de 1978 (sem alteração);
- as Regras (que sofreram grandes revisões);
- a Parte A do Código STCW (obrigatória);
- a Parte B do Código STCW (que é recomendatória e se destina a fornecer orientação adicional na interpretação dos requisitos obrigatórios);
- várias Resoluções da Conferência STCW.

2.8. A Convenção STCW revista é composta por:

- Capítulo I — Disposições gerais;
- Capítulo II — Comandante e Secção de Convés;
- Capítulo III — Secção de Máquinas;
- Capítulo IV — Serviço e Pessoal de Radiocomunicações;
- Capítulo V — Requisitos de Formação Especiais para o Pessoal de Determinados Tipos de Navios;
- Capítulo VI — Funções de Emergência, Segurança no Trabalho, Assistência Médica e Sobrevivência;
- Capítulo VII — Certificação Alternativa;
- Capítulo VIII — Serviço de Quartos.

2.9. A fim de tornar mais clara a ligação entre as disposições da certificação alternativa, no capítulo VII, e as constantes dos capítulos II, III e IV, foram identificadas as seguintes sete funções:

- Navegação;
- Movimentação e estiva da carga;
- Controlo da operação do navio e assistência às pessoas a bordo;
- Mecânica naval;
- Sistemas eléctricos, electrónicos e de comando;
- Manutenção e reparação;
- Radiocomunicações.

2.10. A Convenção STCW revista também estabelece distinções entre os seguintes três níveis de responsabilidade:

- «Nível de direcção» — nível de responsabilidade do comandante, do imediato, do chefe de máquinas ou do segundo-oficial de máquinas. Este nível de responsabilidade implica a garantia do correcto cumprimento de todas as funções por ele abrangidas;
- «Nível operacional» — nível de responsabilidade do oficial chefe de quarto de navegação, do oficial chefe de quarto de máquinas ou do oficial de máquinas de serviço em casa de máquinas sem pessoal permanente, ou ainda do operador radiotécnico. O nível de responsabilidade coberto tem que ver com o controlo directo do exercício de todas as funções por ele abrangidas, segundo os processos apropriados e sob a direcção de quem, ao nível da direcção, é responsável por aquela área;
- «Nível de apoio» — nível de responsabilidade que integra a execução de tarefas, deveres ou responsabilidades atribuídos sob a direcção do oficial em funções no nível de direcção ou operacional.

2.11. As várias funções dos três níveis de responsabilidade estão definidas na Parte A do Código STCW, sob a forma de quadros exaustivos, os quais indicam de forma pormenorizada:

- a competência;
- os conhecimentos, a compreensão e a proficiência;
- métodos de demonstração de competência;
- e critérios de avaliação da competência.

2.12. A Convenção STCW revista é, por conseguinte, um instrumento muito mais complexo do que a sua antecessora e cada parte é indissociável das outras.

O Comité recorda que, quando a Directiva 94/58/CE relativa ao nível mínimo de formação dos marítimos foi adoptada, a alínea a) do nº 3 do artigo 9º impunha à Comissão que propusesse critérios de reconhecimento dos tipos de certificados emitidos por estabelecimentos de ensino ou pelas administrações nacionais, para serem definidos pelo Conselho até 1 de Julho de 1995, nos termos do Tratado. Assim se fez na alínea a) do nº 3 do artigo 9º da directiva que vem alterar aquela.

### 3. Observações na generalidade

3.1. O Comité é de opinião que não deve ser feita nada susceptível de debilitar a integridade e a viabilidade de execução da Convenção revista a nível internacional

e considera que a referida Convenção é um instrumento complexo que só pode ser lido na sua integralidade.

3.2. Na óptica do Comité, uma directiva comunitária que execute a Convenção STCW revista pode complementar esta Convenção desde que:

- não crie uma desnecessária duplicação de requisitos nem exija frequentes revisões;
- não provoque incertezas ou conflito jurídicos entre as obrigações internacionais e nacionais dos Estados-Membros que também são Partes dos Instrumentos IMO;
- se enquadre plenamente na linha das medidas tomadas pela Comissão, conforme o constante da Comunicação da Comissão «Uma política comum de segurança marítima» COM(93) 66 final (1);
- não prejudique os objectivos sistematizados pela IMO quando adoptou a Convenção STCW revista;
- não contenha disposições que possam ser interpretadas como permitindo a orgaização do serviço de quartos de navegação de forma que contrarie o previsto na Convenção revista.

3.3. Para o Comité, a directiva de alteração deveria traduzir integralmente a clarificação feita das disposições transitórias da Convenção STCW revista e das datas de entrada em vigor dos diversos requisitos aprovados na IMO.

3.4. A directiva de alteração introduz, muito apropriadamente aliás, um novo artigo 5º-I, referente à aptidão para o serviço, que reproduz as disposições relativas ao período mínimo de repouso contantes do Capítulo VIII da Convenção STCW de 1995. O Comité não pode, porém, ignorar o facto de a OIT ter adoptado, posteriormente, a nova Convenção nº 180 respeitante ao horário de trabalho dos marítimos. O indicado talvez fosse que a Comissão elaborasse oportunamente, na sequência da entrada em vigor da Convenção nº 180 com as resoluções que a acompanham, um único instrumento que tratasse tanto das normas da IMO como das OIT de modo a evitar confusões quanto às medidas a aplicar pelos Estados-Membros.

3.5. A directiva de alteração contém apenas algumas das Regras constantes do Anexo da Convenção STCW revista, não reproduzindo as Partes A e B do Código STCW da IMO. Além disso, não esclarece se procura dar total execução às obrigações internacionais dos Estados-Membros que também são Partes da Convenção STCW ou se lhes é suplementar e estabelece obrigações europeias complementares.

3.6. Embora o preâmbulo da proposta de directiva do Conselho afirme que «as disposições da Convenção STCW revista deverão ser contempladas na directiva de modo adequado e com a maior brevidade, a fim de que os Estados-Membros possam agir em sintonia com as suas obrigações internacionais», a sua actual redacção está longe de atingir esse objectivo.

3.7. A Convenção STCW revista exige dos oficiais a nível de direcção o conhecimento da legislação nacional (do Estado do pavilhão). Na Exposição de Motivos (ponto 16), sugere-se que os Estados-Membros podem cumprir o requisito da Convenção STCW revista, através da simples distribuição de um resumo das disposições legislativas fundamentais e da realização de um teste escrito depois enviado à Administração. O Comité considera que isto não está de acordo com a Convenção STCW revista, visto não ser possível garantir o exercício de procedimentos adequados de controlo nem a aplicação de normas que garantam a qualidade. Assim, é motivo de preocupação para o Comité o facto de essa orientação poder estar em contradição com o espírito e a letra da Convenção STCW revista.

3.8. O Comité registou que a IMO havia concordado que a 69ª sessão do Comité de Segurança Marítima, em reunião marcada para Maio de 1997, adoptasse várias alterações à Convenção STCW revista e fosse criado um mecanismo capaz de garantir que a directiva alterada desse execução às obrigações internacionais dos Estados-Membros. As alterações propostas são:

- um aditamento à Regra V/2 (Requisitos mínimos obrigatórios de formação e qualificação de comandantes, oficiais, marítimos da mestrança e marinagem e outro pessoal de navios ro-ro de passageiros) sob a forma de um aditamento à Regra V/2.3;
- uma nova Regra V/3 (Requisitos mínimos obrigatórios de formação e qualificação de comandantes, oficiais, marítimos da mestrança e marinagem e outro pessoal de navios de passageiros que não sejam navios ro-ro);
- a substituição de parte do texto da secção A-V/2 da Parte A do Código STCW (Requisitos mínimos obrigatórios de formação e qualificação de comandantes, oficiais, marítimos da mestrança e marinagem e outro pessoal de navios ro-ro de passageiros);
- o aditamento de um novo ponto 5 à Secção A-V/2.5 da Parte A do Código STCW (Formação em gestão de crise e comportamento humano);
- e o aditamento de uma nova Secção A-V/3 à Parte A do Código STCW (Requisitos mínimos obrigatórios de formação e qualificação de comandantes, oficiais, marítimos da mestrança e marinagem e outro pessoal de navios de passageiros que não sejam navios ro-ro).

3.9. O disposto no artigo 9º, nº 3, alínea a), com a nova redacção que lhe é dada na proposta, está conforme com os requisitos da Regra I/10 da Convenção STCW revista, na medida em que esta requer da Administração

(1) JO nº C 34 de 2. 2. 1994, p. 47.

competente a confirmação, através das medidas necessárias (que poderão incluir a inspecção de instalações e de procedimentos), de que são observados os requisitos de competência, de emissão e autenticação de certificados e de registos. O Comité recomenda que estas inspecções tenham realmente lugar, numa base casual e/ou sempre que pareçam justificar-se.

3.9.1. O Comité concorda com esta disposição. Deverão, no entanto, ser cuidadosamente ponderados os seguintes aspectos:

- a exequibilidade de disposição tão prescritiva, por exigir a inspecção de cada estabelecimento de ensino náutico;
- a observância da medida no caso dos marítimos de países terceiros que estão a trabalhar em navios que arvoram pavilhão de países da UE e a própria necessidade de tal requisito no caso dos marítimos de países terceiros perante o previsto nas Regras I/7 e I/8 da Convenção STCW revista;
- a necessidade de a directiva de alteração conter disposições adequadas de controlo e execução.

3.9.2. Por conseguinte, o Comité sugere que sejam respeitados os critérios para a inspecção dos estabelecimentos de ensino situados fora da UE previstos nos parágrafos 2 e 3 da alínea a) do nº 3 do artigo 9º. Todavia, desde que não sejam destruídos os objectivos de garantir a harmonização e competência das actividades de formação e de certificação, deveria ser tida em conta a questão de se saber se seria preferível que os parágrafos 2 e 3 fossem apresentados por via de uma orientação recomendatória.

3.10. O Comité lembra o que disse no ponto 1.4 do parecer que emitiu<sup>(1)</sup> sobre o nível mínimo de formação de profissões marítimas, a propósito da inclusão de outros instrumentos internacionais pertinentes, designadamente as Convenções da OIT nºs 53 (cartas de oficial) (1936), 74 (certificados de aptidão de marinheiro qualificado) (1946), 69 (diploma de competência dos cozinheiros de navios) (1946) e 164 (protecção da saúde e cuidados médicos do pessoal do mar) (1987), já que a maioria dos Estados-Membros ratificou estas convenções.

3.11. Finalmente, o Comité verifica que nem a Directiva 94/58/CE nem as Convenções STCW de 1978 e de 1995 se aplicam aos barcos de pesca e que uma Convenção paralela foi adoptada pela IMO (a Convenção STCW-F). O Comité insta com a Comissão para incentivar os Estados-Membros a ratificarem a nova Convenção para garantir um tratamento harmonizado

das normas de formação e de certificação das tripulações dos navios de pesca por parte da UE.

#### 4. Observações na especialidade

4.1. A directiva de alteração podia estabelecer, de forma clara e inequívoca, o princípio da não interferência nas obrigações que os Estados-Membros, igualmente Partes da Convenção da STCW, têm para com a IMO. O Comité recomenda que seja aditada aos artigos da directiva de alteração uma cláusula com esse fim específico.

4.2. O Comité recomenda, igualmente, a introdução na directiva de alteração de uma disposição que estabeleça uma norma mínima europeia e reconheça aos Estados-Membros a liberdade de adoptarem normas de competência nacionais mais exigentes. Embora isto esteja implícito no artigo 2º da directiva, o Comité considera que é de inserir no preâmbulo da directiva de alteração uma referência expressa.

4.3. Sugere ainda o Comité a introdução do seguinte parágrafo no preâmbulo da proposta de Directiva:

«Reconhecendo que a revisão da Convenção STCW de 1978 foi realizada segundo o método da “aceitação tácita”, previsto no artigo XII da Convenção, o que impõe directamente obrigações aos Estados-Membros que são Partes da Convenção.»

4.4. A directiva de alteração não revê o artigo 8º da Directiva 94/58/CE. No entanto, o nº 1 desse mesmo artigo não está em conformidade com a nova Regra V-13, alínea c), da Convenção SOLAS<sup>(2)</sup> da IMO, que entra em vigor em 1 de Julho de 1997. A nova Regra SOLAS da IMO, incluída no capítulo V com o sub-título «Pessoal», dispõe que:

«Em todos os navios de passageiros a que o capítulo I se aplique, a fim de garantir um comportamento eficaz da tripulação em questões de segurança, será estabelecida e registada no diário de bordo uma língua de trabalho. A companhia ou o comandante determinarão a língua de trabalho adequada. A cada marítimo será exigido que a compreenda e, se for caso disso, nela dê ordens e instruções e elabore relatórios. Se a língua de trabalho não for a língua oficial do Estado cujo pavilhão o navio está autorizado a arvorar, todos os planos e listas de afixação obrigatória terão de incluir uma tradução na língua de trabalho.»

4.5. O Comité verifica que a Conferência SOLAS da IMO, que adoptou o novo requisito SOLAS, adoptou igualmente uma resolução (nº 10) que reclama a aplicação deste a todos os navios. Por conseguinte, o Comité recomenda à Comissão que utilize esta oportunidade para adoptar o requisito de uma única língua de

<sup>(1)</sup> JO nº L 319 de 12. 12. 1994, p. 28; JO nº C 34 de 2. 2. 1994, p. 10.

<sup>(2)</sup> Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar.

trabalho em todos os navios que arvoem pavilhões europeus e nos que, independentemente dos respectivos pavilhões, escalem portos da Europa, à semelhança do que aconteceu com os navios de passageiros quando da adopção da directiva.

4.6. A directiva de alteração também deve incluir as definições-chave constantes do artigo II da Convenção STCW de 1978. O artigo 4º da proposta de directiva, que corresponde à Regra I/1 da Convenção STCW revista (Definições e Clarificações), omite a definição de «mês» e inclui uma definição revista de «aprovado». O Comité recomenda o aditamento da definição de «mês» e a harmonização da definição de «aprovado» com a contida na Convenção STCW revista.

4.7. O nº 4 do artigo 5º-A limita os direitos dos Estados-Membros de assumirem posições e de decidirem da definição das viagens costeiras e das normas que lhes devem ser impostas ao exigir a respectiva aprovação segundo o procedimento previsto no artigo 13º. O Comité nota que o artigo 5º-A não contempla as disposições correspondentes do nº 5 da Regra I/3 da Convenção STCW, que prevê que «nenhuma das disposições previstas nessa Regra (relativamente às viagens costeiras) limitará, de modo algum, a jurisdição de um Estado, quer este seja ou não uma das Partes da Convenção».

4.8. No artigo 5º-B, que corresponde à Regra I/5 da Convenção STCW revista (Disposições Nacionais), a substituição de «a Parte» por «o Estado-Membro», no nº 4, altera o sentido do texto, que pode ser interpretado como querendo dizer que a um Estado-Membro não é requerida a cooperação com Estados terceiros relativamente à não observância das disposições da directiva por parte de companhias localizadas na UE. Tal como está, o citado requisito não respeita as disposições da Convenção STCW revista, pelo que o Comité recomenda a sua revisão na linha do que prevê a Convenção.

4.9. O artigo 5º-D corresponde à Regra I/9. Na alínea 2) do nº 4, impõe-se a condição da reciprocidade para que sejam disponibilizadas informações aos países terceiros e às companhias, o que não é o caso na Convenção STCW revista. Na óptica do Comité, a reserva da reciprocidade é desnecessária e, por conseguinte, recomenda a revisão do texto a fim de reflectir os requisitos constantes da Convenção STCW revista.

4.10. O Comité constata que o ponto 1.5.3, da alínea a) do nº 3 do artigo 9º da directiva pode ser interpretado como exigindo a todos os marítimos estrangeiros que tenham concluído um curso aprovado de simulador ARPA. O Comité considera que esta disposição deve ser clarificada a fim de a limitar aos marítimos afectos ao serviço de quartos de navegação.

4.11. Para o Comité, os critérios para a aprovação dos estabelecimentos de ensino náutico são ambíguos, dado que a respectiva disposição pode ser interpretada como uma exigência a todos esses estabelecimentos de instalações para internato (ponto 2.1.1 da alínea a) do nº 3 do artigo 9º). Como muitos estabelecimentos de ensino não possuem instalações de internato e um tal requisito nada tem a ver com a condução dos cursos e programas de educação e formação, o Comité considera desnecessário o requisito e recomenda a eliminação da potencial ambiguidade.

4.12. Nos pontos 2.6 e 2.7 da alínea a) do nº 3 do artigo 9º é requerido aos estabelecimentos de ensino náutico que forneçam ao Estado-Membro interessado cópias em suporte informático dos respectivos registos. O Comité considera que é razoável permitir um método alternativo de satisfação daquele requisito, como o fornecimento de registos escritos.

4.13. O Comité verifica que a directiva de alteração não contém disposições equivalentes às constantes da Regra I/13 da Convenção STCW revista (condução de testes). O Comité defende com firmeza a inclusão na directiva das disposições relativas aos quartos de navegação e entende que a Comissão deve aproveitar esta oportunidade para garantir que os serviços de quartos de navegação efectuados por um único marítimo durante os períodos nocturnos não possam ser efectuados nem em navios que arvoem pavilhões europeus nem nos que arvoem pavilhões de países terceiros e se movimentem em águas europeias. Numa Resolução sobre a segurança no mar<sup>(1)</sup>, o Parlamento Europeu instou a Comissão a adoptar também disposições nesse sentido.

4.14. O Comité sugere que o conteúdo do ponto 1 do capítulo I do Anexo da directiva de alteração, onde são feitas referências às Partes A e B do Código STCW, seja inserido, com maior propriedade, num artigo da própria directiva. Talvez no artigo 1º, a fim de garantir uma maior transparência.

(1) JO nº C 47 de 19. 2. 1996, p. 27.

Bruxelas, 23 de Abril de 1997.

O Presidente  
do Comité Económico e Social  
Tom JENKINS



**Parecer do Comité Económico e Social sobre o «7º Relatório Anual sobre os Fundos Estruturais, 1995»**

(97/C 206/08)

Em 29 de Novembro de 1996, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 198º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre o «7º Relatório Anual sobre os Fundos Estruturais, 1995».

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção de Desenvolvimento Regional, Ordenamento do Território e Urbanismo, que adoptou parecer em 11 de Abril de 1997, sendo relator J. V. Simpson.

Na 345ª reunião plenária (sessão de 23 de Abril de 1997), o Comité Económico e Social adoptou o seguinte parecer por 123 votos contra 2, com 5 abstenções.

## 1. Introdução

1.1. O Regulamento do Conselho (CEE) nº 2081/93 traça as missões dos fundos estruturais, classifica os objectivos dos fundos e define as actividades passíveis de apoio ao abrigo de cada fundo. O artigo 16º do regulamento manda a Comissão apresentar ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao CES, até 1 de Novembro de cada ano, um relatório sobre a execução do regulamento no ano precedente. O relatório tem, em particular, que desenvolver os progressos ocorridos na aproximação aos objectivos dos fundos estruturais e em matéria de concentração das ajudas nos termos especificados no regulamento.

1.2. O documento COM(96) 502 final é o 7º relatório anual sobre os fundos estruturais, desenvolvendo o respectivo funcionamento durante o ano de 1995.

1.3. O artigo 16º mais manda a Comissão apresentar ao Parlamento, ao Conselho e ao CES um relatório trienal que desenvolva os progressos ocorridos na aproximação à coesão económica e social e o contributo prestado pelos fundos e pelos outros instrumentos financeiros da Comunidade, a par de propostas para o desenvolvimento das acções e políticas comunitárias em matéria de coesão económica e social. O primeiro destes relatórios foi apresentado pela Comissão em 6 de Novembro de 1996<sup>(1)</sup>, sendo objecto de parecer próprio.

1.4. O presente parecer concentra-se, portanto, em avaliar a mais-valia aduzida pelo 7º relatório anual sobre os fundos estruturais, não se dispersando pelas matérias mais gerais articuladas pelo relatório, mais genérico, sobre a coesão económica e social. Não obstante, em certos passos, o Comité far-se-á eco de informação subsidiária prestada no Relatório sobre a Coesão Económica e Social e, mesmo, no Relatório Anual do Tribunal de Contas de 1995, que expendeu extensas observações sobre a execução dos fundos estruturais.

## 2. O contexto do relatório

2.1. A importante reforma dos fundos estruturais ocorrida em 1988 instituiu quatro grandes princípios orientadores do funcionamento dos fundos, a saber:

- concentração — de recursos em objectivos prioritários definidos e em áreas geográficas delimitadas;
- parceria — subentendendo cooperação estreita entre a Comissão e os poderes relevantes no plano nacional, regional ou local. Esta parceria foi, em 1994, alargada às autoridades ou organismos competentes — nestes se incluindo, no quadro da regulamentação própria e da praxis de cada Estado-Membro, o parceiro económico e social designado pelo Estado-Membro;
- programação — em termos de período abrangido, âmbito da ajuda e selecção de acções específicas apropriadas para cada zona elegível, por intermédio de um Quadro Comunitário de Apoio (QCA) ou de um DÚP (Documento Único de Programação), e
- adicionalidade — para impedir que os financiamentos dos fundos estruturais sirvam para substituir as ajudas estruturais nacionais, preceituou-se que os Estados-Membros tivessem que manter a sua despesa pública estrutural ou assimilada consagrada à totalidade do território considerado pelo menos ao mesmo nível do período-programa anterior e que prestar a informação que fosse necessária para verificar se o princípio de adicionalidade estava a ser praticado.

2.2. Estes princípios foram mantidos e reforçados na revisão dos regulamentos dos fundos estruturais empreendida em 1993, que alargou o conceito de parceria aos parceiros económicos e sociais (sujeito à praxis de cada Estado-Membro), deu relevo especial aos impactos ambientais dos fundos estruturais e recartografou as regiões elegíveis ao abrigo de cada um dos objectivos dos fundos estruturais. O acto de adesão de novos Estados-Membros viria acrescentar um 6º objectivo aos

<sup>(1)</sup> COM(96) 542 final.

fundos estruturais — ajudar ao desenvolvimento e ajustamento estrutural de regiões com muito fracas densidades populacionais.

2.3. Convidaram-se os Estados-Membros a apresentar, até Junho de 1994, os planos de desenvolvimento para o período 1994-1999 que propunham para cada região ou finalidade enquadrada. Tinham que apresentar, igualmente, propostas de acções a empreender ao abrigo de cada uma das iniciativas comunitárias, no mesmo período.

2.4. Setecentas propostas seriam, assim, apresentadas à Comissão durante o ano de 1994, ficando o trabalho relacionado com os fundos estruturais da Comissão dominado, durante o ano de 1995, pelo processo de exame e aprovação dos planos apresentados. O relatório sobre o período está, deste modo, dominado por questões processuais e de conformidade. Com o desenrolar dos vários QCA e DÚP, é de esperar que o relatório se venha a preocupar progressivamente mais com a avaliação do impacto dos fundos estruturais quer em regiões específicas quer na União como um todo e com matérias relacionadas com a evolução futura dos fundos.

2.5. Os fundos estruturais continuam a ser o instrumento orçamental privilegiado da ajuda dispensada pela União Europeia ao desenvolvimento económico e social das suas regiões menos prósperas. Do orçamento da UE para 1995, num total de 71 mil milhões de ECU, os fundos estruturais absorveram 22 300 milhões, e o Fundo de Coesão 2 200 milhões (vide Quadro 1 anexo).

### 3. Reacção ao relatório

#### 3.1. Na generalidade

3.1.1. O relatório é acolhido favoravelmente.

O relatório procede a uma avaliação minuciosa e exaustiva da execução dos fundos estruturais em 1995.

3.1.2. O relatório alarga-se por mais de 330 páginas e contém para cima de 170 quadros, compreendidos os apresentados nos respectivos anexos. É, consequentemente, complexo. No capítulo introdutório, é feita uma tentativa, muito de louvar, de dar uma panorâmica geral.

3.1.3. Dada a complexidade do relatório, o CES não pode, manifestamente, examiná-lo em todos os seus aspectos. No presente parecer, o Comité aplica-se em estabelecer em que grau se têm concretizado os princípios subjacentes à reforma dos fundos estruturais e nuns poucos outros assuntos de importância estratégica.

3.1.4. O relatório dá conta da influência de anteriores pareceres do CES em matéria de fundos estruturais, particularmente os relacionados com o ordenamento do espaço, a cooperação inter-regional e o futuro da coesão na perspectiva do alargamento.

3.1.5. Em termos gerais, o Comité perfilha o relatório e louva a Comissão pelo carácter exaustivo que lhe conferiu. As observações e sugestões tecidas mais adiante no presente parecer interpretar-se-ão contra o acolhimento favorável que o Comité globalmente reserva ao relatório.

#### 3.2. Concentração

3.2.1. O princípio de concentração exige que a ajuda seja focada num número limitado de objectivos e zonas elegíveis, acudindo aos problemas mais severos e a vários temas que têm importância em toda a UE.

3.2.2. Na prática, as principais decisões em matéria de concentração foram tomadas em 1994, quando se definiram as áreas elegíveis para efeitos de ajudas dos fundos estruturais e as dotações financeiras indicativas para cada área. A Comissão ateu-se, todavia, ao princípio, concentrando esforços nas propostas para as áreas do «objectivo nº 1».

3.2.3. Vale a pena apontar que, no seu relatório anual para 1995, o Tribunal de Contas não se deu por convencido de o princípio de concentração haver sido devidamente acatado. Conclui o tribunal que, sendo mais de metade da população da Comunidade elegível para efeitos de algum dos tipos de apoio enquadrados em fundos estruturais, as medidas comunitárias de ajuda acabam, até certo ponto, por se dispersar por um grande número de áreas elegíveis<sup>(1)</sup>. O primeiro Relatório sobre a Coesão Económica e Social igualmente conclui por o princípio de concentração não ter sido correctamente acatado quando se definiram os parâmetros para o período de 1994 a 1999.

3.2.4. O Comité põe algumas reservas ao uso do valor do PIB per capita como determinante único da situação económica e social de uma dada região — pensando, até, na questão das transferências inter-regionais. Entende que a Comissão devia considerar parâmetros adicionais em substituição ou a suprir o PIB per capita. No entanto, no contexto do relatório sub judice, teria sido útil a Comissão ter demonstrado a afectação per capita dos fundos estruturais a cada região enquadrada nos objectivos nºs 1, 2 e 5 contra o nível do PIB per capita regional, como primeira aproximação a uma medida do grau de concentração das dotações financeiras nas zonas mais desfavorecidas da Comunidade.

3.2.5. Dados apresentados no relatório anual de 1995 do Tribunal de Contas permitem analisar esta relação para as regiões do objectivo nº 1. Os resultados são indicados no mapa em anexo, de onde se depreende que,

(1) Os dados do mapa são retirados do Quadro 5.3 do relatório do Tribunal de Contas (*op. cit.*). Os elementos referentes ao PIB referem-se a 1993, tendo sido normalizados em termos de paridade de poder de compra, valendo UE (15) = 100. Os dados referentes à capitação da ajuda foram calculados em ECU per capita (baseados nas populações de 1990), correspondendo a média das regiões do objectivo nº 1 a 100.

embora, em geral, as regiões com níveis de PIB per capita mais baixos tenham recebido mais meios financeiros per capita do que outras regiões, a correlação é relativamente fraca, havendo muitíssimas e consideráveis excepções<sup>(1)</sup>.

3.2.6. Outro aspecto da concentração é o recurso a vários fundos (o Feder, o FSE, o FEOGA e o IFOP) para lidar integrada e programadamente com os problemas de desenvolvimento que se deparam às regiões. Neste contexto, é decepcionante verificar que apenas 31 das operações do objectivo 1 adoptadas em 1995 (19 % do total) tenham envolvido três dos fundos estruturais e apenas 12 (7 %) tenham envolvido os quatro.

### 3.3. Programação

3.3.1. Grande parte do relatório incide no processo de programação de intervenções ao abrigo dos fundos estruturais em cada região.

3.3.2. Ao todo, em 1994, foram adoptados mais de 700 programas no âmbito dos fundos estruturais. O corolário do relatório de 1995, a que a Comissão se associa, é que há risco de os processos se tornarem excessivamente complexos e burocráticos.

3.3.3. O primeiro relatório sobre a coesão económica e social discute as implicações para futuras políticas estruturais da experiência de congestão sistémica provocada pelo número de programas no período 1994/1995. O Comité assinala as implicações dessa experiência para futuras rondas dos fundos estruturais e perfilha as medidas tomadas pela Comissão para lidar com os problemas, reduzindo a complexidade dos processos de programação e/ou preparando correcta e oportunamente o processo através de actividades de formação e da atribuição de recursos adequados, tanto nas regiões como nas próprias instituições comunitárias.

### 3.4. Adicionalidade

3.4.1. Supõe-se que a adicionalidade seja conferida mediante informação prestada pelos Estados-Membros para cada objectivo e programa. No caso de um Estado-Membro abrangido por mais de um objectivo, tal pode tornar-se complexo, especialmente por as áreas abrangidas por algumas das intervenções ao abrigo dos fundos estruturais não coincidirem com as estruturas financeiras regionais de alguns Estados-Membros. O que se requer é que as intervenções estruturais próprias do Estado-Membro na região elegível não caiam abaixo do nível que tinham no período de programação anterior (com ressalvas relacionadas com gastos excepcionais, privatização, efeitos cíclicos, etc.).

3.4.2. O relatório afirma que o processo de verificação da adicionalidade relacionado com o período 1989-1993 (a ronda anterior dos fundos estruturais) ficou completo nas regiões dos objectivos nºs 1 e 2:

- tendo-se a adicionalidade considerado verificada em cinco Estados-Membros;
- não tendo sido possível verificá-la em três Estados-Membros por os dados estarem incompletos, e
- tendo sido impossível verificá-la em quatro Estados-Membros por total ausência de dados.

3.4.3. Relativamente aos objectivos 3 e 4 e ao período 1989-1993, quatro Estados-Membros preencheram a adicionalidade, em dois o resultado foi inconclusivo, e, em outros cinco, foi impossível verificá-la. Só para o objectivo nº 5b se verificou adicionalidade em todos os Estados-Membros no período 1989-1993.

3.4.4. Só para o caso do objectivo nº1 se aferiu a adicionalidade das acções dos fundos estruturais actualmente em curso, em 1995, sendo os resultados «limitados», por só um Estado-Membro ter observado o princípio e os processos de verificação.

3.4.5. É óbvio que o sistema de verificação da adicionalidade não está a funcionar como deve ser, em parte devido à complexidade das questões e em parte por falta de cooperação de determinados Estados-Membros. É algo que causa grande preocupação. Os complexos processos administrativos e de programação criados para os fundos estruturais só se podem justificar se os fundos produzirem um autêntico impacto adicional nas regiões e nos problemas identificados. Se não for observável tal impacto adicional, os requisitos administrativos e de programação podem acabar por funcionar como peias ao desenvolvimento das regiões menos prósperas da Comunidade, em vez de servirem para dar resposta às suas necessidades. O Comité subscreve as medidas que a Comissão é solicitada a tomar para verificar a adicionalidade e para destacar que uma das componentes importantes do futuro regime dos fundos estruturais seja um mecanismo operante para essa verificação.

### 3.5. Parceria

3.5.1. A parceria é o quarto princípio que subjaz à reforma dos fundos estruturais. Em 1993, o conceito de parceria foi alargado dos órgãos regionais e locais aos parceiros económicos e sociais, ficando este alargamento, porém, sujeito às regras e usos de cada Estado-Membro.

3.5.2. O relatório assinala estarem agora mais bem desenvolvidos mecanismos de parceria com autoridades regionais, sendo, contudo, a situação menos satisfatória ao nível local. Igualmente dá conta de uma tendência para os parceiros económicos e sociais serem mais chamados a participar, não, porém, sem admitir que a situação varia muito de Estado-Membro para Estado-Membro, indo «de uma ausência de associação até uma verdadeira associação à tomada de decisões, passando

(1) 7º Relatório Anual, ponto 2.1.

por uma representação indirecta ou por simples procedimentos de informação» (1). O relatório refere igualmente a complexidade e morosidade de muitos dos mecanismos de acompanhamento ao nível regional e a necessidade de desenvolver processos mais apropriados para evitar que os «procedimentos se tornem demasiado complexos mediante estruturas de parceria cada vez mais intrincadas» (1).

3.5.3. O Comité associa-se ao esforço da Comissão para dilatar a prática da parceria no contexto dos fundos estruturais, assinalando, todavia, que a Comissão não tem poderes para insistir na criação de estruturas de parceria apropriadas quando estas não quadrem com os processos do Estado-Membro. Esta será uma matéria importante para a próxima ronda dos fundos estruturais e para afinar o contributo dos parceiros económicos e sociais para o estreitamento da coesão. O Comité solicitará à Comissão que, em futuros relatórios anuais sobre os fundos estruturais, fizesse relato mais minucioso da situação real das parcerias locais, dando, assim, ao Comité condições para formar um juízo mais bem fundado sobre a verdadeira extensão e natureza do papel protagonizado por todos os parceiros económicos e sociais em cada Estado-Membro.

3.5.4. É tão importante que uma parceria exista como que tenha qualidade. Preocupa o Comité Económico e Social que os órgãos regionais e locais integrados numa estrutura de parceria possam não gozar de independência autêntica do governo central (em parte, em virtude de relações financeiras), podendo, conseqüentemente, não representar com rigor toda a gama da opinião existente nas respectivas zonas. O verdadeiro teste é a medida em que todos os parceiros económicos e sociais, ao nível nacional e ao nível local, tenham voz, e esta seja escutada e realmente influente, tanto ao determinarem-se prioridades estratégicas para os fundos estruturais como nas decisões quotidianas sobre a sua aplicação.

3.5.5. O Comité incentiva a Comissão a dar continuidade ao seu esforço de dilatação do processo de parceria económica e social em todos os Estados-Membros. Isto poderia passar por acções de aperfeiçoamento das competências técnicas dos parceiros económicos e sociais, permitindo-lhes responder mais cabalmente a pedidos de achegas e pareceres e aos demais requisitos associados ao seu papel. O Comité reconhece, porém, que a Comissão não tem competência para fazer finca-pé em mecanismos de representação dos parceiros económicos e sociais, pelo que conclui por impender sobre os Estados-Membros um pesado ónus em matéria de desenvolvimento e concretização de estruturas apropriadas e eficazes para a participação dos parceiros económicos e sociais na execução dos fundos estruturais.

### 3.6. Acompanhamento e avaliação

3.6.1. As principais actividades do foro do acompanhamento e da avaliação, em 1995, tiveram que ver com:

- a instituição de comités de acompanhamento;

- a publicação de um «guia comum do acompanhamento e das avaliações intercalares», e

- o arranque do processo de execução de revisões intercalares dos QCA, DÚP e iniciativas comunitárias.

3.6.2. No tocante à instituição de comités de acompanhamento, as observações tecidas no capítulo precedente a propósito do princípio de parceria dão relevo à importância de um acompanhamento aberto e transparente, com participação autêntica dos parceiros económicos e sociais. O Comité deu conta de que o papel dos comités de acompanhamento transcende o acompanhamento financeiro dos fundos estruturais e de que aos parceiros económicos e sociais cabe, por consequência, um papel particularmente importante, fornecendo e aferindo elementos qualitativos sobre o andamento das intervenções dos fundos estruturais. Para este papel ser exercido cabalmente, supor-se-ão os parceiros económicos e sociais munidos de competência técnica suficiente para desempenhar as missões que lhes são confiadas e de informação suficiente para poderem formar juízos bem fundados.

3.6.3. Preza-se a publicação do «guia comum». O guia dá um quadro para acompanhar o andamento dos fundos estruturais. Infelizmente, o guia foi publicado após a preparação dos QCA e DÚP, pelo que as respectivas recomendações têm que ser apensadas aos mecanismos de acompanhamento existentes. Teria sido preferível publicar o «guia comum» antes de ter começado o processo de desenvolvimento dos QCA e DÚP, permitindo enxertar as suas recomendações nas propostas dos Estados-Membros e nos planos acordados.

3.6.4. O processo de revisão intercalar é importante. Com mais de 700 PO, DÚP e iniciativas comunitárias para rever e, sendo o caso, renegociar e recentrar à luz da experiência ou de mudanças no meio circundante, há o risco de ele voltar a congestionar o sistema administrativo. O relatório assinala que o processo de revisão intercalar está para concluir em 1996, tendo, todavia, arrancado devagar. Ao considerar o relatório anual sobre os fundos estruturais de 1996, o CES irá querer examinar o resultado do processo de revisão intercalar com uma certa minúcia, solicitando que, no dito relatório, a Comissão ponha em evidência a extensão da participação dos parceiros económicos e sociais no processo das revisões intercalares dos vários Estados-Membros.

### 3.7. Ambiente

3.7.1. A reflectir a importância atribuída ao ambiente pelos regulamentos dos fundos estruturais, o relatório dá um lugar de destaque ao ambiente, sendo, ao longo do texto do relatório, fornecidos numerosos exemplos de aspectos ambientais da execução dos fundos. O

(1) 7º Relatório Anual sobre os Fundos Estruturais, 1995, ponto D. 5 da Introdução, p. 24.

relatório declara ter havido uma melhoria clara na consideração dada ao ambiente ao planear as acções dos fundos estruturais para o período 1994-1999.

3.7.2. Muito apraz este maior destaque dado ao ambiente nos fundos estruturais e no relatório anual. Os vários exemplos fornecidos no relatório demonstram que o ambiente está sendo alvo de assinalável prioridade nas actividades dos fundos estruturais por toda a Comunidade. Ainda assim, o relatório pouca informação presta acerca do impacto ambiental acumulado dos fundos estruturais em regiões delimitadas, por objectivo ou para toda a Comunidade. Em futuros relatórios, será importante desenvolver um quadro para relatar os impactos ambientais dos fundos estruturais contra uma série de critérios, nele incluindo os indicadores de desempenho que existam disponíveis.

3.7.3. Este processo devia ser coadjuvado pela presença de objectivos ambientais nos QCA e DÚP, sendo, porém, de notar que, na maior parte dos casos, tais objectivos não seriam alcançados antes de findo o período de programação, dados os longos desfasamentos inerentes a projectos infra-estruturais. A Comissão quererá porventura contemplar uma série de estudos-piloto que identifiquem os vários impactos ambientais dos fundos estruturais em diferentes regiões da UE.

#### 3.8. Fundos estruturais, emprego e outras políticas comunitárias

3.8.1. O relatório proporciona uma análise válida das relações recíprocas entre os fundos estruturais e outras políticas comunitárias. Em 1995 (e em 1996), a relação entre fundos estruturais e geração de novo emprego atraiu aceso debate. O relatório realça que os fundos estruturais estão já significativamente focados na geração de emprego, na formação e reciclagem profissional e no combate à exclusão social e à exclusão do mercado de trabalho. Em 1995 e 1996, desenvolveu-se uma série de propostas para assestar ainda melhor os fundos estruturais sobre estas matérias. O CES vai querer avaliar os frutos dados pelo processo de consulta nestas matérias, que serão considerações importantes para a revisão intercalar das actividades dos fundos e que devem constituir um importante foco do próximo relatório anual sobre os fundos estruturais.

3.8.2. O relatório tece também considerações sobre o grau de conformidade com uma série de outras políticas e prioridades comunitárias, prezando-se esta sua dimensão adicional.

#### 4. Conclusão

4.1. O Comité felicita a Comissão por ter preparado um bom relatório. Este proporciona uma panorâmica completa da execução dos fundos estruturais em 1995 e permite uma primeira apreciação do grau de acatamento dos princípios subjacentes à reforma dos fundos estruturais.

4.2. O relatório há-de ser visto no contexto do primeiro relatório sobre coesão económica e social, sujeito a parecer próprio. Este último relatório faculta uma primeira visão do papel dos fundos estruturais depois de 1999, matéria que se revestirá de assinalável interesse para o Comité.

4.3. À medida que se for cumprindo o período de programação 1994-1999, é de esperar que o centro de gravidade dos relatórios anuais sobre os fundos estruturais se vá deslocando progressivamente dos aspectos processuais e de conformidade para a avaliação privilegiada dos impactos efectivamente havidos e das opções de desenvolvimento.

4.4. É necessário reconsiderar e reformar os processos de desenvolvimento e aprovação dos planos de utilização dos fundos estruturais. A forte impressão que se desprende deste relatório é a de que, durante o ano de 1995, os sistemas administrativos ficaram praticamente bloqueados pela tarefa de aprovação de várias centenas de programas operacionais, documentos únicos de programação e iniciativas comunitárias. Estes processos foram pesados, dispendiosos e originadores de atrasos substanciais. É já urgente a sua reforma, antes que seja apresentado o novo naipe de programas para os fundos estruturais, em 1999. Quando se formularem as novas políticas para os fundos, será preciso atribuir recursos consideráveis e tempo suficiente para preparar e formar para o processo de desenvolvimento de programas, nas regiões, e para o seu exame e aprovação pelas instituições comunitárias.

4.5. O CES irá, no contexto do próximo relatório anual, querer aferir os resultados do actual debate sobre a relação entre fundos estruturais e geração de emprego. Matéria esta que, igualmente, informará uma das considerações importantes para a revisão intercalar das actividades dos fundos estruturais.

4.6. O Comité reconhece que a preparação do relatório anual sobre os fundos estruturais é uma tarefa considerável, louvando a Comissão pelo relatório de 1995. Ao preparar a Comissão o relatório para 1996, aprouveria ao Comité que ela tivesse presentes os seguintes pontos — e lhes desse o devido realce:

- o papel dos parceiros económicos e sociais na execução dos fundos estruturais em cada Estado-Membro: o CES gostaria de ver informação mais completa e com maior elaboração crítica, que lhe permitisse formar um juízo mais bem fundado sobre o estatuto, papel e impacto reais dos parceiros económicos e sociais;
- neste contexto, seria merecedora de especial realce a competência técnica dos parceiros para desempenharem as missões que lhes estão confiadas e os passos que se possam dar para, sempre que necessário, afinar tais competências;

- mais gostaria o Comité de avaliar o papel dos parceiros económicos e sociais na condução das revisões intercalares em cada Estado-Membro;
- devia-se pensar em fazer constar do relatório bitolas alternativas da situação económica e social das regiões (e dos Estados-Membros menos prósperos), a suprir a actual dependência do PIB per capita;
- o Comité prezaria que do relatório para 1996 constasse informação sobre estudos-piloto identificadores dos aspectos específicos dos fundos estruturais quando aplicados a projectos ambientais em regiões diferentes, e
- apoia o esforço da Comissão para fazer progredir a avaliação da «adicionalidade» nas intervenções dos fundos estruturais, apelando aos Estados-Membros para cooperarem sem reservas com a Comissão neste

importante modo de verificação da eficácia dos fundos para atingirem os seus objectivos.

4.7. O Comité preza a maneira como, no seu relatório, a Comissão chama a atenção para os novos Estados-Membros e para o uso que eles fizeram dos fundos estruturais após o alargamento. É particularmente importante para novos Estados-Membros, ao estabelecerem a sua posição relativamente ao uso futuro dos fundos.

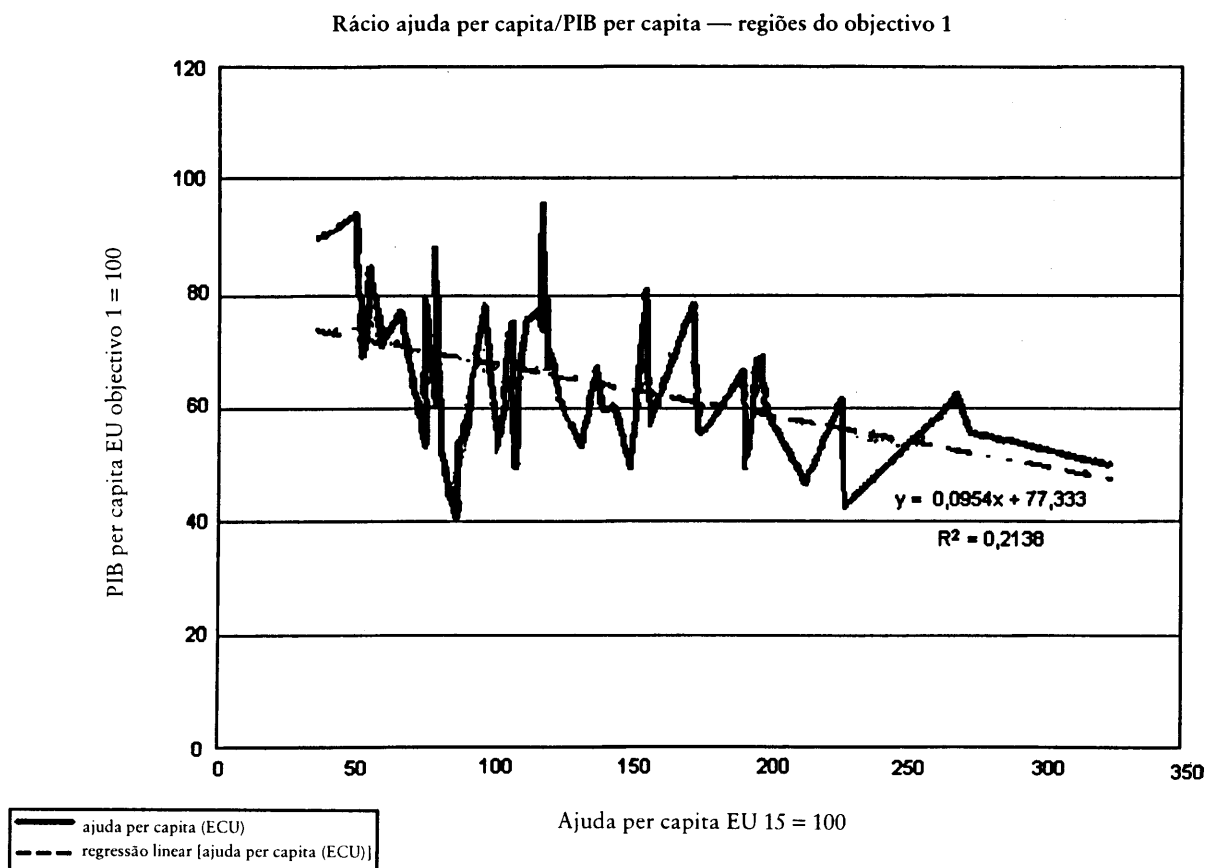
4.8. O Comité espera que, tanto ao fazer executar os fundos estruturais como ao preparar o relatório referente a 1996 e subsequentes, a Comissão tome em consideração as várias observações expendidas no presente parecer. O Comité mais exprime o voto de que a Comissão apresente o relatório sobre os fundos estruturais em 1996 o mais cedo possível e, em todo o caso, mais cedo do que foi o caso com o relatório referente a 1995.

Bruxelas, 23 de Abril de 1997.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social*  
Tom JENKINS

## ANEXO I

Diagrama da relação entre o PIB per capita e as ajudas dos fundos estruturais per capita nas regiões do objectivo 1



## ANEXO II

Os Fundos Estruturais no Orçamento da UE<sup>(1)</sup>

Autorizações, 1995

| Orçamento total da Comissão (Parte B) | Milhões de ECU<br>71 015 | %<br>100 |
|---------------------------------------|--------------------------|----------|
| Intervenções estruturais              | 24 793                   | 35       |
| das quais:                            |                          |          |
| Fundos Estruturais                    | 22 270                   | 31       |
| Fundo de Coesão                       | 2 152                    | 3        |
| FEOGA Orientação                      | 177                      | 0,3      |
| FEOGA Garantia                        | 34 503                   | 49       |

(1) Estes valores não incluem todas as despesas consagradas a operações estruturais.

Fonte: Orçamento geral para 1997; JO nº L 44 de 14. 2. 1997, p. 357 e seg.

**Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão — Energia para o futuro: fontes renováveis de energia (Livro Verde para uma estratégia comum)»**

(97/C 206/09)

Em 26 de Novembro de 1996, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 198º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a comunicação supramencionada.

Incumbida a Secção de Energia, Assuntos Nucleares e Investigação da preparação dos correspondentes trabalhos do Comité, esta secção adoptou o parecer em 2 de Abril de 1997, sendo relator P. Morgan.

Na 345ª reunião plenária de 23 e 24 de Abril de 1997 (sessão de 24 de Abril de 1997), o Comité Económico e Social adoptou, por 40 votos a favor, 1 voto contra e 1 abstenção, o parecer seguinte.

## 1. Introdução

1.1. O Comité Económico e Social aplaude a apresentação do «livro verde». No parecer de iniciativa sobre «Política energética comunitária»<sup>(1)</sup> e no parecer sobre o «livro verde — Para uma política energética da União Europeia»<sup>(2)</sup>, o CES formulou os seus pontos de vista sobre a importância estratégica do sector das fontes renováveis de energia.

1.2. O «livro verde» compõe-se de duas partes:

- os primeiros cinco capítulos relatam a situação das fontes renováveis de energia e evidenciam os obstáculos que as impedem de atingir uma maior quota de mercado;
- sexto e último capítulo formula a estratégia da Comissão para o aumento da quota de mercado das fontes renováveis de energia e levanta questões de ordem estratégica a que o CES é convidado a responder.

1.3. O presente parecer articula-se como segue:

- o ponto 2 expõe a estratégia da Comissão e o parecer do CES sobre as principais questões;
- o ponto 3 responde às questões de ordem estratégica da Comissão;
- o ponto 4 compreende uma síntese e as conclusões.

## 2. Estratégia da Comissão

### 2.1. Antecedentes

2.1.1. A actual situação da União Europeia em matéria de energia exige uma gestão eficaz de todos os

recursos disponíveis a fim de atingir os objectivos comunitários. É essencial uma composição bem equilibrada de combustíveis, na qual todas as fontes de energia desempenhem um papel adequado, a fim de apoiar um crescimento económico sustentável. As fontes renováveis de energia são actualmente exploradas de forma irregular e insuficiente na UE.

2.1.2. As energias renováveis são formas de energia inesgotáveis, incluindo, em especial, as energias hidráulica, eólica e solar (tanto térmica como fotovoltaica), geotérmica e da biomassa. Os resíduos urbanos e outros resíduos orgânicos, embora esgotáveis, são também geralmente classificados como fontes renováveis de energia. A lista de energias renováveis inclui também várias tecnologias que ainda se encontram em fase experimental ou que deverão comprovar a sua viabilidade económica, como a energia produzida pelo movimento das ondas e das marés e a energia geotérmica proveniente das rochas quentes e secas.

2.1.3. A promoção das fontes renováveis de energia é de longa data um objectivo da política energética da Comunidade. São identificados três objectivos: o aumento da competitividade, a segurança do abastecimento e a protecção do ambiente. A promoção das fontes renováveis de energia é, entre outras políticas, identificada como um elemento importante para atingir esses objectivos.

2.1.4. A adopção de uma estratégia no domínio das fontes renováveis de energia justifica-se por vários motivos.

2.1.4.1. Em primeiro lugar, é evidente que, sem uma estratégia coerente e um objectivo ambicioso em matéria de energias renováveis, estas fontes de energia não poderão dar uma contribuição significativa para o balanço energético da Comunidade.

2.1.4.2. A prioridade máxima para os operadores económicos no sector das energias renováveis é o estabelecimento de um enquadramento estável a longo prazo para o desenvolvimento destas fontes de energia, abrangendo os seus aspectos político, legislativo, administrativo, económico e comercial.

<sup>(1)</sup> JO nº C 393 de 31. 12. 1993.

<sup>(2)</sup> JO nº C 256 de 2. 10. 1995.



2.1.4.3. A Europa é, em grande medida, o líder mundial neste sector.

2.1.4.4. Uma posição concorrencial forte no mercado mundial só pode ser mantida e reforçada em função de um mercado interno significativo e em crescimento. Uma estratégia claramente definida manterá e reforçará a posição da União Europeia neste sector.

2.1.4.5. Uma política de promoção das energias renováveis exigirá iniciativas interdisciplinares que abranjam uma vasta gama de políticas, nomeadamente nos domínios da agricultura, das relações externas, da investigação e desenvolvimento tecnológico (incluindo a demonstração), da fiscalidade, das regiões e do ambiente.

2.1.5. O presente «livro verde» constitui o primeiro grande passo em direcção ao estabelecimento de tal estratégia. Contém a filosofia política em matéria de fontes renováveis de energia e descreve os sectores em que poderiam ser lançadas novas acções.

2.2. *A situação actual: o potencial das energias renováveis na União Europeia é explorado de forma irregular e insuficiente*

2.2.1. O potencial técnico inexplorado é particularmente significativo no que diz respeito à biomassa, plantações energéticas incluídas, à energia eólica e à energia solar.

2.2.2. As grandes disparidades entre os Estados-Membros podem ser parcialmente explicadas pelas diferentes condições geográficas e climáticas. A estrutura industrial e, em especial, as políticas energéticas conduzidas a nível nacional desempenham um papel muito importante. Como exemplo dos resultados positivos dos incentivos políticos a favor das energias renováveis, cabe referir que 70 % da capacidade total instalada de energia eólica na UE se encontram na Alemanha e na Dinamarca.

2.2.3. A exploração da energia hidroeléctrica em grande escala domina a actual composição de energias renováveis.

2.2.4. A biomassa inclui resíduos florestais e agrícolas, plantações energéticas e biocombustíveis. Os resíduos florestais constituem actualmente o elemento mais importante, incluindo, nomeadamente, as aparas de madeira (e outros resíduos da indústria de transformação da madeira). Não existe ainda mercado para as plantações energéticas. Os biocombustíveis, principalmente o óleo de colza e o bioetanol, contam já com um pequeno mercado em alguns Estados-Membros.

2.2.5. A energia eólica constitui actualmente, em alguns Estados-Membros, a fonte de energia de crescimento mais rápido para a produção de electricidade.

2.2.6. A tecnologia relativa ao aquecimento solar térmico encontra-se numa fase de quase pleno desenvolvimento. O aquecimento solar térmico é competitivo em termos de custos, em comparação com o aquecimento eléctrico de água, em especial na parte meridional da UE. A energia solar fotovoltaica é a tecnologia que granjeou mais renome no sector das energias renováveis, embora o seu custo continue a ser significativamente mais elevado que o da energia eléctrica produzida a partir de combustíveis convencionais.

2.2.7. A energia proveniente de resíduos representa um recurso energético significativo. Prevê-se que o aperfeiçoamento das técnicas de reutilização e reciclagem reduza os futuros volumes de resíduos para eliminação.

2.2.8. A energia geotérmica representa uma percentagem muito pequena da produção de energias renováveis na UE.

2.2.9. A energia produzida pelo movimento das marés e das ondas representa um potencial considerável.

2.2.10. Muitas das tecnologias no domínio das energias renováveis necessitam de pouco ou nenhum esforço em termos de I&D para se tornarem competitivas. Para solucionar o problema de uma maior penetração destas tecnologias haverá que ultrapassar as barreiras e imperfeições do mercado. Os principais incentivos necessários em termos de política energética para estas tecnologias — entre as quais se contam, nomeadamente, a energia solar passiva, da biomassa, de resíduos, hidroeléctrica de pequena escala, de turbinas eólicas em terra e geotérmica convencional — consistem em medidas de apoio à comercialização. A energia fotovoltaica, de estações eólicas em mar alto e de plantações energéticas necessitam de maior IDT&D, com particular ênfase na fase de demonstração, enquanto se verifica ainda a necessidade de investigação fundamental no que diz respeito às energias produzidas pelo movimento das marés e das ondas e à energia geotérmica proveniente das rochas quentes e secas.

2.3. *Previsões da penetração no mercado: as energias renováveis podem dar uma contribuição importante para o consumo energético final da UE*

2.3.1. A previsão a longo prazo mais recente no domínio da energia efectuada pelos serviços da Comissão denomina-se «A energia europeia até 2020». Para ilustrar os efeitos potenciais de iniciativas políticas específicas no domínio das fontes renováveis de energia, a Comissão recorreu no presente exercício ao estudo TERES II, que constrói vários cenários.

2.3.2. O último cenário construído no âmbito do estudo TERES II é o da «política das melhores práticas», que pressupõe a aplicação, ao nível da União, das políticas que até à data se revelaram mais eficazes na promoção das fontes renováveis de energia, incluindo:

- os programas governamentais centrados no processo de comercialização das tecnologias no domínio das energias renováveis e na melhoria dos sistemas de planeamento local;
- o aumento da I&D tendente a uma redução de custos de 20 %;

- um aumento de 25 % da disponibilidade de terrenos para plantações energéticas e uma garantia até ao ano 2000 de subsídios para a retirada de terras para pousio de 12 % dos terrenos para produção de alimentos;
- uma internalização dos custos externos dos ciclos dos combustíveis convencionais.

2.3.3. Os volumes de energias renováveis, no contexto dos pressupostos em matéria de política energética incluídos no cenário da «política das melhores práticas», representam 12,5 % do consumo interno bruto em 2010, tendo sido 5 % em 1990 e 5,4 % em 1994. Reconhecendo que a quota da energia hidroeléctrica em grande escala pode não ter potencial para um futuro crescimento, é evidente o enorme repto que tal cenário prefigura.

2.3.4. A não ser que sejam criados incentivos específicos, é irrealista esperar que o elevado potencial das energias renováveis seja explorado.

2.4. *As vantagens das fontes renováveis de energia: as energias renováveis contribuem para atingir os objectivos comunitários no domínio das políticas energética, de protecção do ambiente, de emprego e de desenvolvimento regional*

2.4.1 A Comissão considera que uma maior exploração das energias renováveis, na sequência de uma estratégia global, resultará numa série de vantagens para o sector da energia e para a economia.

#### 2.4.2. Protecção do ambiente

2.4.2.1. A evolução verificada nos últimos anos realçou a importância das questões ambientais inerentes à utilização de combustíveis fósseis, em especial os problemas relacionados com as emissões de CO<sub>2</sub> e as alterações climáticas. Uma maior exploração da energia nuclear contribui apenas de forma limitada para a resolução desses problemas, visto somente alguns Estados-Membros terem escolhido a opção nuclear. A actual composição energética global é incompatível com os requisitos a longo prazo para um desenvolvimento sustentável.

#### 2.4.3. Segurança do abastecimento

2.4.3.1. As energias renováveis são, por definição, inesgotáveis e endógenas. Uma maior exploração do seu potencial pode contribuir para a segurança do abastecimento.

#### 2.4.4. Competitividade

2.4.4.1. Há também boas razões para promover as energias renováveis no que diz respeito ao terceiro objectivo da política energética da União, ou seja, a melhoria da competitividade global da indústria

européia. O «livro branco» da Comissão — Crescimento, Competitividade, Emprego, publicado em 1993, defende que as tecnologias limpas constituem a chave da futura prosperidade económica e que o actual regime fiscal geral não resulta numa afectação óptima dos recursos. Nesta perspectiva, e com a possibilidade de uma futura internalização dos custos externos, as energias renováveis poderão contribuir significativamente para um sistema energético europeu competitivo e sustentável.

2.4.4.2. Um outro aspecto importante é o crescimento potencial da indústria europeia de energias renováveis. No seu conjunto, é impressionante o potencial de expansão futura do mercado das energias renováveis, em especial nos países em desenvolvimento, tendo sido estimado em mais de 1 700 mil milhões de ECU em 2020. É todavia claro que, para desenvolver um mercado de exportações, é essencial que a indústria da União seja capaz de se expandir no mercado interno.

#### 2.4.5. Desenvolvimento regional, coesão social e económica e emprego

2.4.5.1. As energias renováveis são energias locais. A co-produção de electricidade e aquecimento a partir de energias renováveis e a instalação de unidades de produção destas energias não dependem — em muitos casos — da existência de infra-estruturas. Muitas regiões menos desenvolvidas dispõem de um bom potencial em termos de fontes renováveis de energia. A promoção das energias renováveis constitui, pois, um elemento importante da política regional.

2.4.5.2. Abrem-se perspectivas de criação de emprego e de desenvolvimento do sector das PME.

2.4.5.3. O turismo oferece boas oportunidades para uma maior utilização das fontes renováveis de energia. É necessário preservar, em especial, o ambiente das regiões dotadas de uma indústria turística. Na globalidade, uma maior utilização das fontes renováveis de energia pode constituir uma alternativa interessante à produção de energia convencional nas zonas turísticas.

2.5. *Os problemas a enfrentar: uma série de entraves dificulta a utilização mais generalizada das energias renováveis*

2.5.1. A limitada penetração no mercado das fontes renováveis de energia pode, em larga medida, ser atribuída à falta de vontade política de eliminar os entraves à sua utilização mais generalizada.

#### 2.5.2. Obstáculos ligados aos custos

2.5.2.1. Um obstáculo capital a uma maior penetração no mercado das energias renováveis reside no custo da instalação. Uma comercialização óptima das fontes renováveis de energia está dependente da internalização

dos custos externos. Os estudos realizados demonstram que as energias renováveis teriam uma quota de mercado muito superior, mesmo no estado actual das tecnologias, se, por exemplo, o preço dos combustíveis fósseis fosse fixado por forma a reflectir todos os custos externos, nomeadamente os decorrentes da protecção do ambiente.

### 2.5.3. Entraves técnicos e não técnicos

2.5.3.1. A atitude dos investidores é negativa. Entre os obstáculos financeiros mais importantes e mais comuns aos projectos no domínio das energias renováveis contam-se os longos períodos de reembolso ao nível actual dos preços. Sem indicações claras quanto às perspectivas a longo prazo, os investidores e as instituições financeiras não podem analisar os projectos numa perspectiva a longo prazo. Os riscos identificados (relacionados tanto com aspectos técnicos como comerciais) pelas instituições financeiras, investidores, compradores de equipamento, consumidores, etc., são não raro sobrestimados.

2.5.3.2. A informação, o interesse e a experiência em matéria de energias renováveis não estão homogeneamente distribuídos na UE.

2.5.3.3. As empresas nacionais de produção de electricidade e, em especial, os monopólios têm frequentemente atitudes negativas para com as energias renováveis.

2.5.3.4. A ligação a redes eléctricas centralizadas põe problemas de ordem técnica e económica. Um problema relacionado com certas energias renováveis ligadas à rede, nomeadamente as energias solar e eólica, prende-se com a variabilidade diária e sazonal do abastecimento.

2.5.3.5. No sector dos transportes, os biocombustíveis exigem uma infra-estrutura adequada.

2.5.3.6. Os requisitos técnicos relacionados com as energias renováveis não ligadas a redes também levantam obstáculos. Os regulamentos em matéria de construção não atendem frequentemente aos requisitos específicos da instalação das energias renováveis. A adopção de normas de qualidade relativas ao desempenho técnico dos produtos de consumo, nomeadamente aquecimento solar térmico de água, contribuirá para transmitir confiança ao público — factor essencial para o lançamento no mercado de consumo. A ausência de harmonização técnica causa frequentemente sérios entraves ao comércio das tecnologias no domínio das energias renováveis.

2.5.3.7. Estando os projectos no domínio das energias renováveis frequentemente situados em áreas próximas dos recursos a explorar, onde não são vulgares os projectos energéticos, os moradores locais poderão opor-lhes resistência, com base em preocupações de carácter ambiental.

### 2.6. Parecer do CES sobre a estratégia da Comissão

2.6.1. O CES saúda o «livro verde» e subscreve a afirmação de que «a actual composição energética global é incompatível com os requisitos a longo prazo para um desenvolvimento sustentável». Se bem que apoie em linhas gerais a estratégia da Comissão, o CES tece as considerações seguintes:

2.6.2. A despeito da afirmação «A Europa é, em grande medida, o líder mundial neste domínio», tudo aponta para um nível considerável de investimento e investigação orientada para o mercado nos EUA, no Japão e em Israel. As empresas americanas orientam-se sobretudo para o terceiro mundo. O CES concorda com a Comissão em que a UE deverá manter-se como líder mundial na tecnologia das energias renováveis, mas não crê que possa conservar essa posição sem um programa como o previsto no «livro verde», assumindo importância vital a existência de mecanismos destinados a promover a exportação de tecnologias no domínio das energias renováveis.

2.6.3. Embora os cenários construídos pelo estudo TERES II se estendam até 2020, o horizonte do «livro verde» não transpõe 2010. Se bem que compreenda a dificuldade de apresentar projecções económicas para as energias renováveis, afigura-se ao CES que o programa de acção da Comissão deve ser examinado à luz de um cenário a mais longo prazo. Na hipótese de uma contribuição importante até meio do século XXI, justificam-se, em grande parte, as medidas propostas no «livro verde» com vista a melhorar a penetração dessas tecnologias a breve trecho.

2.6.4. As energias renováveis deverão contribuir para promover o desenvolvimento sustentável. Todo o tipo de produção e utilização de energia afecta o ambiente. O impacto das diferentes energias renováveis no ambiente varia muito em natureza e extensão. A bem do desenvolvimento sustentável, deve ser elaborado um balanço ecológico específico para cada tecnologia no domínio das energias renováveis e, na avaliação do respectivo impacto, importa considerar a importante influência do efeito de estufa, privilegiando a promoção das energias renováveis que apresentem um balanço ecológico particularmente favorável e que estejam em condições de oferecer uma opção de energia mais limpa que os combustíveis fósseis.

2.6.5. O CES considera que a internalização dos custos externos é um exercício complexo e que não é necessário um aumento geral dos impostos no sector da energia. A penetração acelerada das energias renováveis requer um regime de incentivos financeiros. Em geral, deverá tratar-se de iniciativas nacionais, desde que não causem distorções no mercado interno, mas há também que contemplar a coordenação ao nível da União por forma a oferecer condições de mercado estáveis e previsíveis às empresas produtoras de energia e distribuidoras de serviços, seus investidores e consumidores.

2.6.6. A ligação às redes eléctricas centralizadas põe problemas técnicos e económicos.

2.6.6.1. De momento, estes problemas não são relevantes, dado que a quota das energias renováveis ligadas à rede eléctrica é de tal modo diminuta que é fácil a sua rectificação com uma margem normal de erro. Não seria possível conciliar elevados volumes variáveis com as actuais práticas de programação da rede. Acarreta isto a necessidade de desenvolver tecnologias avançadas de armazenamento de electricidade e de dar atenção a aplicações das energias renováveis em ambientes autónomos. As tecnologias avançadas de armazenamento de electricidade são vitais para o desenvolvimento das fontes renováveis de energia, motivo por que o CES espera que sejam apoiadas pelo 5º programa-quadro.

2.6.6.2. Nos países em desenvolvimento dotados de clima quente, as energias eólica e fotovoltaica já são economicamente viáveis e podem ser usadas de forma independente da rede necessária para distribuir electricidade produzida a partir de combustíveis fósseis. Pelas razões acima aduzidas, a exploração das energias renováveis está longe da viabilidade económica nos países dotados de redes. Sugere isto que, a médio e a curto prazo, deverá também ser privilegiada a promoção do mercado das energias renováveis nos países em desenvolvimento.

2.6.7. Com vista a compensar os esforços feitos nos países em desenvolvimento, acima sugeridos, a acção mais eficaz no mundo desenvolvido, a curto e a médio prazo, consistirá certamente em promover a eficácia energética. No presente estado da tecnologia, praticamente todas as medidas em matéria de eficácia energética são mais económicas que qualquer fonte de energia renovável. É necessário contemplar a gestão da procura, paralelamente à investigação de novas fontes de energia. O financiamento das medidas em matéria de eficácia deverá ser equilibrado por outros investimentos energéticos com vista a reflectir a redução relativa da utilização dos combustíveis fósseis viável a curto e a médio prazo. Por esse motivo, saúda-se a inclusão da gestão racional da energia nas prioridades propostas para o 5º programa-quadro.

2.6.8. Outro motivo para promover a economia de energia prende-se com o prazo ainda necessário para dar viabilidade económica às energias renováveis. Embora o custo de várias fontes renováveis de energia esteja próximo do da electricidade produzida a partir de combustíveis fósseis, é de esperar que esta se torne mais eficaz e que o seu preço continue a descer. As reduções dos preços dos combustíveis fósseis resultam da tecnologia, dos novos combustíveis (gás) e da diminuição dos custos burocráticos, na sequência da introdução da concorrência no sector do abastecimento. Daí o carácter evolutivo do objectivo fixado para o preço das energias renováveis, sendo possível que o programa de I&D que visa melhorar as tecnologias no domínio das energias renováveis veja o seu trabalho suplantado pelos aperfeiçoamentos resultantes da eficácia dos combustíveis fósseis.

2.6.9. O «livro verde» não foca suficientemente o consumidor.

2.6.9.1. Em particular no que se refere às fontes de energia locais não ligadas a redes, o repto consiste em sensibilizar o público para o que é possível e em alimentar a confiança na segurança e disponibilidade das energias renováveis. A instalação e o funcionamento de colectores solares domésticos, aquecedores de piscinas, etc., deverão ser tão simples como para um frigorífico doméstico. O preço, o financiamento e os incentivos financeiros devem ser suficientes para produzir uma primeira vaga de consumidores. O mercado crescerá por si próprio logo que exista um número suficiente de compradores. Essa evolução pressupõe que os programas no domínio das energias renováveis se centrem nos consumidores domésticos e industriais.

2.6.9.2. Da mesma forma que, em vários Estados-Membros da CE, foram criados organismos destinados a promover a utilização racional da energia, impõe-se também lançar acções destinadas a promover a procura das energias renováveis. Espera-se que tais organismos eduquem o público, os principais agentes comerciais e os profissionais, nomeadamente canalizadores, electricistas, construtores e arquitectos, que têm um papel essencial a desempenhar.

2.6.9.3. O sector dos contratos de direito público também pode ser um instrumento de promoção da procura.

2.6.10. Cabe tecer uma observação final sobre a estratégia da Comissão, na medida em que não reconhece os problemas de escala no domínio das energias renováveis, ou seja, o facto de os problemas inerentes a muitas tecnologias aumentarem potencialmente em função da escala, o que se exemplifica facilmente, comparando o

impacte da curva de carga na rede, da agricultura intensiva de plantações energéticas em grandes extensões e das estações eólicas no ambiente.

### 3. Estratégia da Comissão

#### 3.1. Elementos da estratégia

A estratégia da Comissão desenvolve-se em torno de quatro elementos:

3.1.1. O primeiro visa um aumento marcado, claro e ambicioso, mas, ao mesmo tempo, realista, da contribuição das fontes renováveis para o balanço energético da Comunidade.

3.1.2. O segundo tem por objectivo intensificar a cooperação dos Estados-Membros no domínio das fontes renováveis.

3.1.3. O terceiro preconiza que a Comunidade reforce as suas políticas em prol do desenvolvimento das fontes renováveis de energia.

3.1.4. O quarto elemento da estratégia consiste numa proposta de intensificação da avaliação e do acompanhamento dos progressos para atingir os objectivos.

#### 3.2. Objectivos

3.2.1. A Comissão entende que estabelecer um objectivo para a contribuição das fontes renováveis de energia pode constituir um instrumento estratégico útil e oferecer uma orientação à acção. O problema é saber se o novo objectivo indicativo da Comunidade deverá ser estabelecido para 2010 e, em caso afirmativo, em que nível? Alguns Estados-Membros têm já objectivos próprios.

No entender do Comité, seria útil um objectivo indicativo ao nível da UE.

Contudo, muitas das energias renováveis constituem modos alternativos de produzir electricidade, forma de energia delimitada aplicação nos transportes aéreos e nos processos de transformação industriais que requerem grande capacidade térmica a elevada temperatura. Existem, pois, limites aos objectivos que se podem definir.

Não teria sentido fixar objectivos para os Estados-Membros, apesar de viável, porque: a) os Estados-Membros não estariam a eles vinculados; e b) as situações dos Estados-Membros em termos de energias renováveis são extremamente variáveis.

Como se explicará adiante, advoga-se a fixação de objectivos para as várias tecnologias no domínio das energias renováveis. Tal medida seria judiciosa, visto que permitiria calcular: a) o progresso de cada tecnologia, b) a eficácia do apoio da UE e dos Estados-Membros, c) a segurança do abastecimento, d) a competitividade

internacional e e) sempre que necessário, o êxito das exportações tecnológicas. O CES concorda com a Comissão em que «o insucesso no aumento da quota das fontes renováveis de energia terá efeitos negativos em objectivos de outras políticas importantes, em especial no que diz respeito à segurança do abastecimento, à coesão económica e social e à competitividade económica».

3.2.2. A Comissão gostaria de receber opiniões quanto à oportunidade da definição de um objectivo indicativo no que diz respeito à contribuição das energias renováveis para o consumo interno bruto de energia, para além do objectivo actual estabelecido para o ano 2005, partindo do princípio que um objectivo ambicioso, mas realista, para 2010 constituiria um estímulo útil em termos de estratégia e focaria a atenção dos responsáveis pela tomada de decisões. O CES entende que tal objectivo seria útil.

3.2.3. A Comissão considera que, na presente fase crítica de desenvolvimento das energias renováveis, é necessário um esforço político significativo para obter resultados mensuráveis. Uma duplicação da quota das energias renováveis até 2010, que significaria uma contribuição das fontes renováveis para o consumo interno bruto de energia de cerca de 12 %, poderia constituir um objectivo ambicioso, mas realista. Trata-se, aliás, do mínimo exigido para que a contribuição da electricidade produzida pela energia nuclear diminua, como se espera, no período até 2020.

3.2.3.1. Visto a actual quota das energias renováveis se situar em aproximadamente 6 %, incluindo a energia hidroeléctrica de grande escala, relativamente à qual o potencial para uma maior exploração na União Europeia é muito limitado, uma duplicação do actual nível de produção de electricidade proveniente de fontes renováveis exigiria aumentos significativos na utilização de outras energias renováveis.

3.2.3.2. O quadro 1 ilustra o desenvolvimento das várias tecnologias segundo o cenário da política das melhores práticas construído pelo estudo TERES II, que indica o resultado esperado de um cenário baseado na política das melhores práticas e a realização de uma taxa de penetração de 12,51 % para as fontes renováveis.

3.2.3.3. O quadro 2 compara a extrapolação para 2010 do cenário das políticas actuais com o cenário da política das melhores práticas. Segundo o cenário das políticas actuais, os Estados-Membros continuariam o apoio às energias renováveis nos níveis actuais, mas não seria lançada nenhuma das acções adicionais previstas no «livro verde». Dos dois resultados indicados no quadro 2, é evidente que o cenário da política das melhores práticas não acarretaria grandes diferenças para as várias tecnologias estabelecidas, nomeadamente a energia hidroeléctrica de grande escala. As tecnologias marcadas com (\*) parecem obter êxito no cenário das

políticas actuais mas serem mais bem sucedidas no cenário da política das melhores práticas. As tecnologias marcadas com (\*\*) não parecem ter viabilidade no cenário das políticas actuais e precisam do apoio da política das melhores práticas para atingirem uma penetração firme. O resultado da política das melhores práticas em 2020 é também indicado, na medida em que realça o potencial de desenvolvimento de certas tecnologias, especialmente a energia eólica, fotovoltaica, das marés, das culturas florestais, térmica solar e o etanol/biodiesel.

3.2.3.4. As tecnologias não marcadas com (\*) ou (\*\*) parecem ter atingido uma intensidade razoável no cenário das políticas actuais. Se bem que a penetração destas tecnologias possa ser melhorada, parece judicioso concentrar a acção nas tecnologias que precisam do apoio da política das melhores práticas. É também pertinente notar que as tecnologias «residuais» — gases de aterros, resíduos domésticos, resíduos industriais, resíduos agrícolas e resíduos florestais — são directamente afectadas pela actual legislação em matéria de ambiente.

QUADRO 1

## Cenário da política das melhores práticas — TERES II

| Ano   | 1995       |             | 2005       |             | 2010       |             |
|---|------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|
|   | Elect. GWh | Aquec. Ktep | Elect. GWh | Aquec. Ktep | Elect. GWh | Aquec. Ktep |
| Eólica  | 4 169      | 0           | 58 549     | 0           | 82 366     | 0           |
| Hidráulica de pequena escala  | 34 314     | 0           | 49 703     | 0           | 60 701     | 0           |
| Hidráulica de grande escala   | 273 577    | 0           | 278 426    | 0           | 280 540    | 0           |
| Fotovoltaica  | 49         | 0           | 7 091      | 0           | 12 213     | 0           |
| Ondas   | 0          | 0           | 0          | 0           | 0          | 0           |
| Marés   | 542        | 0           | 542        | 0           | 4 883      | 0           |
| Eléctrica geotérmica  | 4 405      | 0           | 10 850     | 0           | 10 850     | 0           |
| Gás de aterros  | 1 351      | 85          | 9 384      | 1 812       | 10 904     | 2 634       |
| Resíduos domésticos   | 7 900      | 2 580       | 16 306     | 3 772       | 19 231     | 4 202       |
| Resíduos industriais  | 12 249     | 7 693       | 18 185     | 14 510      | 19 432     | 18 535      |
| Resíduos agrícolas  | 133        | 245         | 452        | 2 460       | 500        | 3 371       |
| Culturas florestais   | 772        | 546         | 28 342     | 20 270      | 42 939     | 25 666      |
| Resíduos florestais   | 2 753      | 20 829      | 3 736      | 26 214      | 4 387      | 27 986      |
| Aquecimento geotérmico  | 0          | 628         | 0          | 6 633       | 0          | 8 111       |
| Solar térmica   | 0          | 287         | 1 095      | 3 356       | 3 504      | 5 089       |
| Etanol/Biodiesel  | 0          | 168         | 0          | 7 496       | 0          | 15 001      |
| Totais das tecnologias no domínio das energias renováveis           | 342 214    | 33 062      | 482 662    | 86 522      | 552 451    | 110 396     |
| Unidades  | Ktep       |             | Ktep       |             | Ktep       |             |
| Energia primária das tecnologias no domínio das energias renováveis | 73 294     |             | 159 508    |             | 196 596    |             |
| Procura de energia primária   | 1 393 860  |             | 1 516 895  |             | 1 571 250  |             |
| Contribuição das tecnologias no domínio das energias renováveis (%) | 5,26 %     |             | 10,52 %    |             | 12,51 %    |             |

3.2.3.5. A realização da proposta da Comissão de um objectivo de penetração de 12 % em 2010 depende claramente do êxito das tecnologias de ponta a nível nacional. O CES entende que, em vez de visarem países, deveriam visar tecnologias. As principais tecnologias

identificadas no quadro 2 dependem de um pequeno número de países para a realização dos objectivos. Não se reputa, pois, excessivo identificar os países que se vaticina sejam os mais avançados em 2010 no que se refere às principais tecnologias, como mostra o quadro 3.

3.2.3.6. No parecer do CES, um objectivo de 12 % pode constituir um repto mas é exequível se o crescimento das diferentes tecnologias for suficientemente encorajado. Uma nova leitura do quadro 3 parece sugerir a existência de margem para uma maior participação de alguns Estados-Membros nessas novas tecnologias, designadamente o Reino Unido na energia eólica ou a Grécia na energia solar.

3.2.4. Além de opiniões relativas a um objectivo geral para uma penetração global das energias renováveis, a

Comissão está também interessada em receber opiniões sobre o estabelecimento de objectivos subordinados para cada uma das fontes renováveis de energia e para a contribuição dos vários sectores, tais como a co-produção de electricidade e aquecimento. Deve, de todo o modo, ficar bem claro que qualquer objectivo eventualmente proposto teria um valor de referência e não poderia ser legalmente imposto.

O CES opina que seria útil estabelecer objectivos subordinados, particularmente à luz das observações aduzidas no ponto 3.2.3.

## QUADRO 2

## Principais tecnologias — TERES II

| Tipo de energia   | Políticas actuais<br>2010                   |  | Melhores práticas<br>2010                   |  | Melhores práticas<br>2020                   |  |
|---|---|--|---|--|---|--|
|   | Capacidade<br>eléctrica<br>instalada<br>GWh | Capacidade<br>térmica<br>instalada<br>Ktep | Capacidade<br>eléctrica<br>instalada<br>GWh | Capacidade<br>térmica<br>instalada<br>Ktep | Capacidade<br>eléctrica<br>instalada<br>GWh | Capacidade<br>térmica<br>instalada<br>Ktep |
| Eólica**  | 28 861                                      | 0  | 82 366                                      | 0  | 106 363                                     | 0  |
| Hidráulica de pequena escala*                                       | 52 957                                      | 0  | 60 701                                      | 0  | 65 418                                      | 0  |
| Hidráulica de grande escala   | 281 235                                     | 0  | 280 540                                     | 0  | 291 668                                     | 0  |
| Fotovoltaica**  | 274   | 0  | 12 213                                      | 0  | 32 058                                      | 0  |
| Ondas   | 0   | 0  | 0   | 0  | 0   | 0  |
| Marés**   | 542   | 0  | 4 883                                       | 0  | 12 183                                      | 0  |
| Eléctrica geotérmica  | 10 844                                      | 0  | 10 850                                      | 0  | 10 850                                      | 0  |
| Gás de aterros  | 10 123                                      | 810  | 10 904                                      | 2 634                                      | 15 885                                      | 3 208                                      |
| Resíduos domésticos   | 18 768                                      | 4 110                                      | 19 231                                      | 4 202                                      | 22 989                                      | 4 436                                      |
| Resíduos industriais  | 15 918                                      | 9 166                                      | 19 432                                      | 18 535                                     | 20 746                                      | 20 511                                     |
| Resíduos agrícolas  | 413   | 1 316                                      | 500   | 3 371                                      | 658   | 3 892                                      |
| Culturas florestais**   | 4 837                                       | 7 419                                      | 42 939                                      | 25 666                                     | 52 556                                      | 27 202                                     |
| Resíduos florestais   | 3 111                                       | 24 703                                     | 4 387                                       | 27 986                                     | 6 014                                       | 28 445                                     |
| Aquecimento geotérmico*   | 0   | - 1 919                                    | 0   | 8 111                                      | 0   | 8 633                                      |
| Solar térmica**   | 0   | 586  | 3 504                                       | 5 089                                      | 10 950                                      | 7 417                                      |
| Etanol/Biodiesel**  | 0   | 1 750                                      | 0   | 15 001                                     | 0   | 22 497                                     |
| Totais das tecnologias no domínio das energias renováveis           | 427 902                                     | 51 778                                     | 552 451                                     | 110 396                                    | 648 339                                     | 126 240                                    |
| Unidades  | Ktep  |  | Ktep  |  | Ktep  |  |
| Energia primária das tecnologias no domínio das energias renováveis | 112 159                                     |  | 196 596                                     |  | 227 228                                     |  |
| Procura de energia primária   | 1 571 250                                   |  | 1 571 250                                   |  | 1 637 960                                   |  |
| Contribuição (%)  | 7,14 %                                      |  | 12,51 %                                     |  | 13,87 %                                     |  |

## QUADRO 3

## Principais tecnologias/Países mais avançados — TERES II

| Tecnologia          | Objectivo 2010 |        | Países mais avançados <sup>(1)</sup> | Produção-alvo |       |
|---------------------|----------------|--------|--------------------------------------|---------------|-------|
|                     | GWh            | Ktep   |                                      | GWh           | Ktep  |
| Eólica              | 82 366         | 0      | Alemanha                             | 21 115        | 0     |
|                     |                |        | França                               | 18 918        | 0     |
|                     |                |        | Itália                               | 8 966         | 0     |
|                     |                |        | Espanha                              | 4 813         | 0     |
| Fotovoltaica        | 12 213         | 0      | França                               | 3 568         | 0     |
|                     |                |        | Alemanha                             | 2 747         | 0     |
|                     |                |        | Austria                              | 1 990         | 0     |
|                     |                |        | Itália                               | 1 709         | 0     |
| Marés               | 4 883          | 0      | RU                                   | 3 755         | 0     |
|                     |                |        | França                               | 1 128         | 0     |
| Culturas florestais | 42 939         | 25 666 | Espanha                              | 11 088        | 2 406 |
|                     |                |        | França                               | 10 285        | 3 341 |
|                     |                |        | Alemanha                             | 7 866         | 5 937 |
|                     |                |        | Grécia                               | 3 438         | 478   |
| Solar térmica       | 3 504          | 5 089  | Espanha                              | 1 807         | 2 511 |
|                     |                |        | Itália                               | 966           | 718   |
|                     |                |        | Portugal                             | 548           | 367   |
|                     |                |        | França                               | 0             | 739   |
| Etanol/Biodiesel    | 0              | 15 001 | França                               | 0             | 3 669 |
|                     |                |        | Grécia                               | 0             | 2 883 |
|                     |                |        | Itália                               | 0             | 2 157 |
|                     |                |        | RU                                   | 0             | 2 022 |
|                     |                |        | Espanha                              | 0             | 1 603 |

(<sup>1</sup>) Não se dispõe de dados nacionais para a Suécia.

### 3.3. Reforço da cooperação entre os Estados-Membros

3.3.1. A Comissão considera que a concretização de um aumento significativo da quota de energias renováveis exige um empenhamento total dos Estados-Membros a nível nacional, regional e local. Levanta-se a questão de saber quais deverão ser os termos de referência para a harmonização das iniciativas nacionais.

3.3.2. No entender do CES, esta questão é examinada na proposta de decisão do Conselho relativa à organização da cooperação em torno dos objectivos energéticos acordados a nível comunitário, já objecto de parecer do CES, que subscreve a intenção da Comissão.

3.3.3. O CES frisa a necessidade de cooperação internacional. Os principais benefícios são: a) o estabelecimento de um mercado ao nível da UE para cada tecnologia, b) a harmonização das normas e regulamentações entre os actuais e os futuros Estados-Membros e c) o estabelecimento de infra-estruturas comuns, nomeadamente para novos combustíveis e fontes de energia para transportes rodoviários.

### 3.4. Reforço das políticas comunitárias

#### 3.4.1. Mercado interno

3.4.1.1. A criação do mercado interno da energia constitui uma prioridade essencial da Comunidade. A Comissão identificou uma série de medidas que podem ser consideradas nesse contexto.



### 3.4.1.2. Créditos de energias renováveis

Deve também ter-se em consideração a possibilidade de uma determinada percentagem das necessidades energéticas de um Estado-Membro, imposta a cada um dos fornecedores de electricidade, ser satisfeita pelas energias renováveis, com permuta dessas obrigações individuais mediante um sistema de «créditos de energias renováveis».

O CES considera a proposta válida, desde que cada Estado-Membro seja livre de adoptar tal sistema em função das circunstâncias locais e dos objectivos que tenha fixado para as energias renováveis.

### 3.4.1.3. Internalização dos custos e harmonização fiscal

3.4.1.3.1. No entender da Comissão, a harmonização fiscal pode desempenhar um papel importante para assegurar um funcionamento correcto do mercado interno, o que reveste importância crucial para uma introdução mais rápida das energias renováveis.

3.4.1.3.2. O CES entende não ser oportuno aumentar os impostos sobre o CO<sub>2</sub> que oneram os combustíveis automóveis, visto que o elemento fiscal é predominante no preço dos combustíveis. Com efeito, quanto maior for o elemento fiscal em relação ao preço do petróleo em bruto, maior será o risco de os países produtores serem motivados a aumentar os preços. O CES considera, ao invés, que se deveria acentuar a eficácia dos combustíveis, os sistemas de energia alternativa e as futuras estratégias de transporte.

3.4.1.3.3. No que se refere aos custos da electricidade e do gás para energia, aquecimento e iluminação, não há necessidade de estabelecer impostos sobre as emissões de CO<sub>2</sub> para financiar o desenvolvimento das tecnologias das energias renováveis. O CES advoga a concessão de incentivos fiscais a produtores e ou consumidores a fim de promover uma exploração mais ampla das energias renováveis. Crê que não seria necessário aumentar os impostos sobre a maior parte da energia produzida para conceder benefícios fiscais a uma pequena percentagem de energia proveniente de fontes renováveis. A análise das principais tecnologias, constante do ponto 3.2.3, revela que os volumes envolvidos são insignificantes para as tecnologias que carecem de apoio. Consequentemente, quaisquer incentivos fiscais ou outros benefícios concedidos a essas tecnologias não teriam um efeito material na globalidade do mercado. Outrossim, tais incentivos teriam custos diminutos e não dariam origem a contribuições fiscais que fossem compensadoras. Acresce que, na medida em que não seria necessário um aumento geral dos impostos sobre a energia, os custos totais incidentes na economia seriam controlados. As novas tecnologias essenciais (marcadas com (\*) e (\*\*)) acima não chegariam em 2010 a 12 % de toda a energia usada, mas a 2 % ou 3 %.

3.4.1.3.4. O CES faria também notar que a liberalização do mercado interno de energia não permite ocultar os verdadeiros custos das diferentes fontes de energia. Os custos externos totais do combustível nuclear estão a ser internalizados em muitos países, devido à necessidade de pagar a desactivação. Esta tendência implica que o custo da promoção das energias renováveis não deverá ser subsidiado pelo preço de outros combustíveis, mas, pelo contrário, abertamente apoiado.

### 3.4.1.4. Auxílios estatais

Nos últimos anos, a Comissão tem analisado um número crescente de processos de auxílios estatais no domínio das energias renováveis. Tal como previsto no «livro branco — Uma política energética para a União Europeia», a Comissão estudará, no decorrer do processo de revisão do actual enquadramento, a necessidade de proceder a outras adaptações no tocante às energias renováveis e à sua contribuição para os objectivos da política energética.

No entender do CES, todos os tipos de auxílios estatais são aceitáveis desde que suscitem o crescimento das energias renováveis e não provoquem distorções no mercado. De momento, o apoio às energias renováveis provocará apenas distorções menores no mercado interno da energia. Estas serão insignificantes e, a bem do progresso das energias renováveis, deverão ser toleradas. O Comité defende, em particular, todos os incentivos que promovam o investimento em tecnologias no domínio das energias renováveis.

### 3.4.1.5. Normalização

As normas europeias em matéria de energias renováveis servem o duplo propósito de facilitar a introdução de novas tecnologias no mercado interno e de promover a confiança no desempenho dessas tecnologias. Este segundo aspecto assume particular importância no sector das energias renováveis, estando em curso a preparação das normas pertinentes.

O CES entende ser necessário avançar urgentemente com a normalização, convidando a Comissão a lançar uma consulta pró-activa à indústria. As normas internacionais são particularmente úteis para o desenvolvimento das exportações das tecnologias no domínio das energias renováveis, iniciativa a que a União Europeia deverá deitar mão.

### 3.4.1.6. Procura do consumidor

A Comissão identificou uma série de medidas por forma a permitir que as fontes renováveis de energia desempenhem um papel apropriado no mercado interno da energia. O CES apoia, em linhas gerais, essas medidas, principalmente orientadas para o produtor, mas opina que o «livro verde» não dá atenção suficiente ao

consumidor, recomendando que os Estados-Membros criem ou reforcem associações de consumidores e facilitem o investimento do consumidor no sector das energias renováveis (ver, a propósito, o ponto 2.6.9).

As empresas de utilidade pública têm um importante papel a desempenhar tanto na promoção da utilização racional da energia como no desenvolvimento e disponibilidade das energias renováveis, o que é extensivo ao sector dos contratos de direito público.

#### 3.4.2. Apoio financeiro específico para acções de promoção das energias renováveis

3.4.2.1. O Conselho criou o programa *Altener* em 1993 com vista a promover especificamente as fontes renováveis de energia. Uma avaliação independente concluiu que o nível de financiamento do programa se revela, na generalidade, insuficiente para o cumprimento dos objectivos comunitários de desenvolvimento das energias renováveis. Consequentemente, a Comissão propõe a adopção do programa *Altener II* para a posterior promoção das fontes renováveis de energia.

3.4.2.2. Um reforço das acções a título do programa *Altener II* poderia contribuir para criar um mercado competitivo para a indústria das energias renováveis, reduzindo assim os custos e criando novos postos de trabalho no sector. O estudo TERES II sublinhou a necessidade de um maior desenvolvimento tecnológico para que as energias renováveis atingissem uma penetração do mercado significativa. A acção a nível comunitário seria dirigida para áreas bem definidas, tais como revestimentos e telhados fotovoltaicos, aquecimento solar térmico para instalações desportivas, turísticas e sanitárias, arquitectura solar activa e passiva, produção de biometano a partir de resíduos urbanos sólidos e biodegradáveis, instalações autónomas, etc., com o menor nível de apoio comunitário possível, a fim de evitar distorções do mercado, e calculado para tomar em consideração o custo externo evitado.

O CES emitirá oportunamente um parecer sobre o programa *Altener II*, que, em princípio, deverá ser favorável.

3.4.2.3. Propõe-se que os projectos no domínio das energias renováveis beneficiem, em muito maior grau, dos financiamentos do Banco Europeu de Investimento (BEI), do Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD) e de outras instituições financeiras internacionais.

Em complemento a esta proposta, que o CES apoia, abrem-se oportunidades que a Comissão deverá contemplar, nomeadamente ao nível da colaboração entre o sector público e o privado e do financiamento privado no sector dos contratos públicos de fornecimento.

É também oportuno disponibilizar fundos para exportação a favor de equipamentos e sistemas de energias renováveis produzidos nos Estados-Membros da UE (ver, a propósito, o ponto 3.4.6).

#### 3.4.3. Investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração (IDT&D)

O programa *Joule-Thermie*, que abrange tanto a investigação e o desenvolvimento tradicional como a demonstração no domínio da energia não nuclear, irá afectar uma parte significativa do seu orçamento — concretamente 45 % — ao apoio a actividades destinadas ao desenvolvimento e à promoção das energias renováveis. O CES toma nota deste compromisso e recomenda que mais equipamentos e sistemas de energias renováveis sejam produzidos nos Estados-Membros em vez de importados.

3.4.3.1. O programa FAIR indica que o desenvolvimento da agricultura e da silvicultura para a produção de biomassa apresenta perspectivas interessantes em termos de contribuição para o desenvolvimento das zonas rurais.

Dado que o objectivo do programa *Altener I* para uma penetração dos biocombustíveis nos transportes aponta para 5 % no ano 2005 e a do «livro verde» para 12 %, deverão ser necessários 15 a 20 milhões de hectares de terrenos agrícolas para plantações energéticas.

3.4.3.2. Embora todos os Estados-Membros apoiem o desenvolvimento tecnológico das fontes renováveis de energia, observam-se, no entanto, diferenças muito grandes. Propõe-se, pois, um reforço dos programas comunitários neste domínio. É particularmente importante, no contexto da estratégia, o estabelecimento de objectivos claros para o 5º programa-quadro.

3.4.3.2.1. Na Comunicação da Comissão «Inventar o amanhã»<sup>(1)</sup> que anuncia o 5º programa-quadro de investigação e desenvolvimento tecnológico, uma das áreas prioritárias, propostas no ponto III.1.1, é a promoção do crescimento competitivo e sustentável, nos termos seguintes:

«No domínio da energia, poderá ser concedida prioridade ao desenvolvimento e à demonstração de sistemas energéticos seguros, viáveis e que respeitem as normas e aspectos ambientais, mantendo-se simultaneamente competitivos em termos de custos de produção e de economia global. Poderão ser tidos em conta trabalhos de investigação sobre uma gestão racional da energia na vida quotidiana (por ex. o conceito de “cidade e habitat do futuro”). Prosseguir-se-ão várias opções no domínio da produção e armazenagem das energias numa perspectiva a médio e longo prazo.»

3.4.3.2.2. O CES considera que a eficácia energética e as fontes renováveis de energia devem ser temas

(1) COM(96) 332 final, p. 14.

prioritários para o quinto programa-quadro. Importa concentrar-se nos incentivos ao consumidor para a eficácia energética e a instalação de sistemas de energias renováveis.

3.4.3.2.3. O CES considera que a UE só poderá vir a ser um líder mundial das tecnologias no domínio das energias renováveis se desenvolver uma política de apoio vigorosa. Tem para si que deveria ser criada na UE uma agência ou laboratório das energias renováveis, a exemplo do National Renewable Energy Laboratory dos EUA e da Agência Europeia do Ambiente.

3.4.3.3. O CES espera que os serviços e aplicações telemáticas se desenvolvam paralelamente às tecnologias no domínio das energias renováveis. Não se reputa necessário projectos separados de IDT&D no domínio das aplicações da sociedade da informação, independentemente do desenvolvimento das tecnologias e indústrias no domínio das energias renováveis.

3.4.3.4. A Comissão irá reconsiderar o financiamento da investigação nos diversos sectores da energia, incluindo a actual repartição do financiamento entre investigação no domínio nuclear e não nuclear.

O CES opina que seria um erro estratégico desvalorizar a investigação no domínio da energia nuclear. Nas circunstâncias actuais, a energia nuclear será progressivamente eliminada quando as actuais instalações chegarem ao termo do seu ciclo de vida útil, na medida em que a maioria dos países não está empenhada em criar capacidade de substituição. A mais longo prazo, não é de excluir a eventualidade de os Estados-Membros se decidirem pela continuação do aproveitamento pacífico da energia nuclear ou adoptarem, em momento ulterior, uma nova geração de reactores nucleares. Por este motivo, importa manter as actividades de investigação e desenvolvimento para a melhoria da segurança e da eficiência das tecnologias nucleares.

3.4.3.5. Embora reconhecendo que o trabalho de investigação é essencial para o desenvolvimento das energias renováveis que se encontram em fases tecnologicamente menos avançadas, a Comissão considera que a solução para uma maior penetração das energias renováveis está na fase de introdução no mercado. Para o CES, trata-se de questão da maior importância. A Comissão deverá considerar formas de promover a procura do consumidor com preocupações ecológicas de energias renováveis a preço acessível.

#### 3.4.4. Política regional

3.4.4.1. Não há dúvida que as fontes renováveis de energia possuem grande potencial económico e social

nas regiões e ilhas periféricas, sobretudo quando a ligação à rede nacional não é económica nem viável. O êxito da introdução das energias renováveis requer que as políticas de desenvolvimento regional incluam projectos nesse domínio e que existam organismos competentes responsáveis por tais actividades, incluindo não só a organização da produção local e da distribuição pela rede como também a instalação de equipamento autónomo. Os serviços de utilidade pública estariam mais bem equipados para cumprir estas tarefas.

3.4.4.2. As PME que operam no sector do equipamento da indústria das energias renováveis encontram os mesmos problemas que as PME de outros sectores tecnológicos. Tendo o «livro verde» demonstrado que as principais tecnologias terão dificuldade em abrir caminho sob o regime das «políticas actuais», estas empresas dependem da «política das melhores práticas» para prosperarem.

3.4.4.3. Se bem que, em geral, não haja falta de capital de risco para as empresas de alta tecnologia, os investidores precisam de saber que existe um mercado garantido para todas as tecnologias no domínio das energias renováveis. Os investidores devem estar claramente informados das intenções dos governos dos Estados-Membros.

3.4.4.4. Havendo muito a fazer para criar condições de mercado favoráveis às novas tecnologias no sector da energia, importa que as associações sectoriais sejam devidamente financiadas e equipadas de pessoal para participar no debate público. As indústrias representadas por essas associações são pequenas e imaturas, justificando-se o apoio público.

3.4.4.5. Já que o turismo implica a existência de picos de consumo sazonais e de grande procura nas horas de ponta em regiões remotas, abrem-se oportunidades significativas às energias renováveis. Das regiões ultra-periféricas já se falou no ponto 3.4.4.1. Os picos de consumo oferecem uma oportunidade clássica à aplicação de medidas de racionalização pelos serviços de utilidade pública. Impõe-se a utilização de energias renováveis em muitos centros turísticos para obviar à necessidade de aumentar a capacidade de produção de electricidade a partir de combustíveis fósseis. As oportunidades abertas aos serviços de utilidade pública para a exploração das energias renováveis incluem tanto as instalações com ligação à rede como as instalações autónomas.

#### 3.4.5. Política agrícola e florestal

3.4.5.1. Nos sectores agrícola e florestal, as plantações energéticas constituem um potencial considerável de criação de fontes de rendimento adicional para os agricultores e de redução das emissões de CO<sub>2</sub>. Além

disso, as fontes renováveis de energia representam possibilidades adicionais de emprego em zonas rurais.

3.4.5.2. O sector agrícola dará uma contribuição importante para a concretização do objectivo de 12 %. A produção agrícola para fins energéticos (integral ou parcial) será necessária para atingir os objectivos fixados para as energias renováveis e para a redução das emissões de CO<sub>2</sub>. A adopção de programas específicos para promover a produção de energia a partir de solos agrícolas terá efeitos positivos na economia das zonas

rurais da UE e permitirá criar emprego nos sectores da agricultura, dos transportes e indústrias afins.

3.4.5.3. O CES frisa que nas culturas arvenses intervêm três componentes principais: alimentar (amidos, proteínas e açúcares), forrageira (proteínas, fibras) e não alimentar/forrageira (palha). Alguns produtos agrícolas são unicamente utilizados na alimentação animal, nomeadamente a erva e o milho forrageiro. Outros produtos agrícolas não se destinam à alimentação humana nem à alimentação animal, por exemplo o algodão e o cânhamo.

#### Classificação geral das culturas arvenses anuais

| Categorias | A  | B          | C                        |
|------------|--|------------|--------------------------|
| Componente | 1. alimentar<br>2. forrageira<br>3. não alimentar/forrageira | forrageira | não alimentar/forrageira |

As componentes alimentares são usadas como biocombustíveis nos transportes automóveis, por exemplo os produtos A(1). Geralmente, as componentes não alimentares/forrageiras A(3) são usadas na co-produção de electricidade e aquecimento e nas centrais eléctricas, apesar do potencial dos produtos da categoria C.

3.4.5.4. Não existe uma estratégia para as plantações energéticas. A vontade dos agricultores de investirem nestas plantações estará relacionada com a) o preço que podem obter para as culturas alimentares, b) o sistema de remuneração do regime de retirada de terras para pousio e c) o preço que podem obter para as plantações energéticas.

3.4.5.5. Com base no quadro do ponto 3.4.5.3, é claro que a formulação de uma estratégia para o sector agrícola deverá estar relacionada com a distinção entre combustíveis para transporte e a co-produção de electricidade e aquecimento, sendo esta última perfeitamente viável. Há margem para um crescimento firme. Na área dos combustíveis automóveis, é provável que haja conflito entre a prioridade alimentar e a forrageira. As flutuações no mercado dos alimentos/forragens causadas pelos caprichos da produção agrícola mundial podem tornar o planeamento a longo prazo da produção de biocombustíveis extremamente difícil.

3.4.5.6. O CES considera que a IDT&D deverá examinar urgentemente a aplicação energética das componentes alimentar, forrageira e celulósica das culturas agrícolas. Deverá ser desenvolvida uma estratégia que integre a procura energética, alimentar e forrageira

futura e a necessidade de manter uma flexibilidade óptima no sector agrícola e na agro-indústria em geral.

3.4.5.7. Os biocombustíveis dependem das culturas alimentares e forrageiras para permitir o seu planeamento a longo prazo. Será necessário reservar solos agrícolas para esse efeito e criar um sistema financeiro apropriado. As culturas florestais requerem uma exploração intensiva para atingir os objectivos de conversão. Poderá haver resistência à conversão de bosques e florestas históricos em plantações silvícolas e alguns solos agrícolas sofrerão a pressão dos interesses paralelos dos produtos alimentares e dos biocombustíveis.

3.4.5.8. Na opinião do Comité, a concessão de subvenções garantidas para a produção de vegetais energéticos em solos destinados a produções alimentares (no âmbito de programas de pousio) só tem sentido se for assegurado, através das adequadas medidas de acompanhamento, que as empresas podem, a longo prazo, produzir biomassa para utilização energética de forma competitiva e sem recurso a subvenções.

#### 3.4.6. Política externa

3.4.6.1. O CES opina que a política externa da UE tem um papel relevante a desempenhar simultaneamente na promoção do desenvolvimento de uma indústria das energias renováveis endógenas e na solução da crise ambiental que se receia venha a ser provocada pela política energética do terceiro mundo. Consequentemente, o CES considera que a Comissão, nas suas negociações externas, deverá privilegiar as questões no domínio das energias renováveis.

3.4.6.2. Tendo em conta o facto de certas regiões da Europa Central e Oriental possuírem bons recursos em energias renováveis e de estas, especialmente em zonas rurais, poderem reforçar o desenvolvimento regional, a Comissão reconhece que é necessário dar-lhes mais atenção nas relações da UE com esses países.

O CES considera que, com a perspectiva do alargamento da UE à Europa de Leste, a Comissão deverá também concentrar a atenção nas oportunidades existentes na região para um planeamento racional e uma maior intensidade energética.

3.4.6.3. No processo de estabelecimento de um enquadramento destinado a uma maior cooperação entre a UE e os países terceiros mediterrâneos, justifica-se uma análise mais pormenorizada das contribuições que as energias renováveis poderiam dar para satisfazer as necessidades energéticas dessa região. O potencial, em especial no que diz respeito às energias solar e eólica, não está actualmente explorado ao máximo.

É oportuno prever mais coordenação, demonstração e publicidade para desenvolver o potencial das fontes renováveis de energia na UE e nos países terceiros mediterrâneos. Esse esforço de promoção poderia ser coordenado pela agência europeia das energias renováveis (ver ponto 3.4.3.3.2), com a vantagem de fomentar transferências de tecnologia e oportunidades económicas.

3.4.6.4. Nos países em desenvolvimento, as energias renováveis podem, em particular, desempenhar um papel essencial na aceleração do crescimento económico e sustentável. As tecnologias no domínio das energias renováveis adaptam-se perfeitamente a áreas remotas de países em desenvolvimento, que frequentemente não se encontram ligadas à rede. Algumas destas áreas têm potencial turístico e há que encorajar o potencial do turismo «verde». Além disso, as condições meteorológicas em muitos países em desenvolvimento favorecem a utilização das fontes renováveis de energia, em especial as aplicações de energia solar.

Estas oportunidades são importantes para a indústria europeia de energias renováveis. A própria geografia da União Europeia impõe uma limitação às oportunidades económicas das empresas do sector das energias renováveis nos mercados dos Estados-Membros. Para que estas empresas prosperem, é essencial que a Comissão se empenhe em abrir oportunidades comerciais externas. Os créditos à exportação são um dos instrumentos disponíveis.

3.4.6.5. No futuro, um aumento do consumo nos países em desenvolvimento será um factor com grandes repercussões no que diz respeito à deterioração das condições atmosféricas mundiais. A utilização das tecnologias no domínio das energias renováveis pode ser útil nessas circunstâncias.

As energias renováveis representam um vasto potencial de cooperação económica no interesse mútuo da UE e dos países terceiros. A UE pode desfrutar de benefícios

comerciais directos e indirectos e os países terceiros podem usufruir de um desenvolvimento sustentável acelerado. Também quanto a este aspecto é indispensável uma definição clara e ambiciosa da estratégia no domínio das energias renováveis, que permitirá à indústria da UE competir com sucesso no mercado global.

3.4.6.6. Atenta a dimensão diminuta dos mercados na UE para as tecnologias avançadas no domínio das fontes energéticas, é essencial criar mercados externos paralelamente ao mercado interno. Por esta e outras razões já aduzidas, a promoção das exportações comunitárias de tecnologias energéticas deverá ser privilegiada no âmbito da política comercial.

O CES considera que esta estratégia será um elemento importante no «livro branco» que se seguirá ao presente período de consulta.

### 3.5. Avaliação e monitorização

3.5.1. A Comissão preconiza o aperfeiçoamento da coordenação e da recolha de dados já estabelecidas pelo Serviço de Estatísticas das Comunidades Europeias (Eurostat). Propõe-se que a Comissão estude a possibilidade de criar uma base de dados capaz de incluir:

- estatísticas básicas mais pormenorizadas sobre energias renováveis, incluindo as obtidas com estudos em campo e monitorização quantitativa;
- os progressos feitos rumo à estratégia e aos objectivos da Comunidade;
- o apoio concedido pela Comunidade às energias renováveis;
- as acções lançadas a nível nacional além das notificações à Comissão no âmbito das normas relativas aos auxílios estatais;
- as políticas que afectam as energias renováveis, e,
- os progressos no sentido do aumento da quota das energias renováveis.

3.5.2. Na medida em que o CES apoia a proposta da Comissão relativa a metas e objectivos, não pode deixar de subscrever a proposta da Comissão relativa à avaliação e monitorização.

## 4. Síntese e conclusão

### 4.1. Síntese

4.1.1. O Comité Económico e Social apoia as energias renováveis como instrumento da promoção do desenvolvimento sustentável.

4.1.2. Os programas destinados a promover a exportação das energias renováveis são vitais para que a Europa conserve a posição dianteira.

4.1.3. Justificam-se, em grande parte, as medidas propostas no «livro verde» com vista a melhorar a penetração dessas tecnologias a breve trecho e até meio do século XXI.

4.1.4. Deve ser elaborado um balanço ecológico específico para cada tecnologia no domínio das energias renováveis a fim de avaliar as suas repercussões no ambiente.

4.1.5. Não é necessário um aumento geral da tributação das fontes convencionais de energia.

4.1.6. São necessários incentivos fiscais para acelerar a penetração das energias renováveis, com coordenação ao nível da União por forma a oferecer condições de mercado estáveis e previsíveis às empresas produtoras de energia e distribuidoras de serviços, seus investidores e consumidores.

4.1.7. Deverá ser dada atenção aos problemas de ordem técnica e económica decorrentes da ligação a redes eléctricas centralizadas devido à variabilidade diária e sazonal do abastecimento das energias renováveis. O desenvolvimento da tecnologia de armazenamento revela-se particularmente decisivo.

4.1.8. Deverá ser privilegiada a promoção do mercado das energias renováveis nos países em desenvolvimento.

4.1.9. A curto e a médio prazo, uma meta paralela deverá ser a promoção da gestão da energia racional entre as prioridades do 5º programa-quadro.

4.1.10. É necessário um programa de I&D para melhorar a eficácia e o preço das tecnologias no domínio das energias renováveis na medida em que se espera que os preços dos combustíveis fósseis continuem a cair por força dos avanços tecnológicos, dos novos combustíveis (gás) e da diminuição dos custos burocráticos, na sequência da introdução da concorrência na indústria do abastecimento.

4.1.11. Deverão ser lançadas acções destinadas a promover a procura do consumidor das energias renováveis, incluindo a criação de organismos de promoção das energias renováveis que eduquem o público, os principais agentes comerciais e os profissionais, nomeadamente canalizadores, electricistas, construtores e arquitectos.

4.1.12. Importa que a política reconheça que as empresas de utilidade pública têm um importante papel a desempenhar tanto na promoção da utilização racional da energia como no desenvolvimento e disponibilidade de energias renováveis.

4.1.13. O sector dos contratos de direito público também pode ser um instrumento de promoção da procura.

4.1.14. Deverá ser fixado um objectivo indicativo de cerca de 12 % para a UE, como contribuição das fontes renováveis para o consumo interno bruto de energia.

4.1.15. O CES advoga o estabelecimento de objectivos subordinados para cada uma das fontes renováveis de energia.

4.1.16. A concretização de um aumento significativo da quota de energias renováveis exige um empenhamento total dos Estados-Membros a nível nacional, regional e local.

4.1.17. Créditos de energias renováveis: uma determinada percentagem das necessidades energéticas de um Estado-Membro poderia ser satisfeita pelas energias renováveis, permitindo-se a cada fornecedor de electricidade a permuta das suas obrigações. Os Estados-Membros deverão ser livres de adoptar a proposta em função das circunstâncias locais.

4.1.18. Internalização dos custos e harmonização fiscal: o CES entende não ser oportuno aumentar os impostos sobre o CO<sub>2</sub> que oneram os combustíveis automóveis, visto que o elemento fiscal é predominante no preço dos combustíveis. Dever-se-ia acentuar a eficácia dos combustíveis, os sistemas de energia alternativa e as futuras estratégias de transporte.

4.1.19. Incentivos fiscais: o CES advoga a concessão de incentivos fiscais a produtores e ou consumidores para acelerar a penetração das principais tecnologias no domínio das energias renováveis.

4.1.20. Auxílios estatais: são aceitáveis desde que não provoquem distorções no mercado das energias renováveis.

4.1.21. Normalização: é necessário alimentar a confiança na segurança e disponibilidade das energias renováveis. A Comissão é convidada a lançar uma consulta pró-activa à indústria.

4.1.22. É necessário promover o desenvolvimento tecnológico para que as energias renováveis consigam uma significativa penetração no mercado.

4.1.23. Os projectos no domínio das energias renováveis deverão beneficiar, em muito maior grau, dos financiamentos do Banco Europeu de Investimento (BEI), do Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvi-

mento (BERD) e de outras instituições financeiras internacionais. Abrem-se oportunidades ao nível da colaboração entre o sector público e o privado e do financiamento privado no sector dos contratos públicos de fornecimento.

4.1.24. São necessários fundos para financiamento da exportação.

4.1.25. O CES regista o compromisso do programa *Joule-Thermie* no sentido de afectar 45 % do seu orçamento a actividades destinadas ao desenvolvimento e à promoção das energias renováveis. Importa apoiar a tecnologia da UE, sempre que possível.

4.1.26. Qualquer estratégia deverá estabelecer objectivos energéticos claros para o 5º programa-quadro.

4.1.27. Deverá ser criado um laboratório, instituição ou agência na UE para promoção das energias renováveis, a exemplo do National Renewable Energy Laboratory dos EUA e da Agência do Ambiente da UE.

4.1.28. O CES espera que os serviços e aplicações telemáticas se desenvolvam paralelamente às tecnologias no domínio das energias renováveis.

4.1.29. A introdução com êxito das energias renováveis requer políticas de desenvolvimento regional e a orientação dos serviços regionais competentes.

4.1.30. Uma vez que os investidores precisam de saber que existe um mercado garantido para todas as tecnologias no domínio das energias renováveis, devem estar claramente informados das intenções dos governos dos Estados-Membros.

4.1.31. Justifica-se o apoio público às associações sectoriais.

4.1.32. Deverão ser concedidos incentivos à utilização de energias renováveis em centros turísticos e regiões periféricas para obviar à necessidade de aumentar a capacidade de produção de electricidade.

4.1.33. A adopção de programas específicos para promover a produção de energia a partir de solos agrícolas terá efeitos positivos na economia das zonas rurais da UE e permitirá criar emprego nos sectores da agricultura, dos transportes e indústrias afins.

4.1.34. A formulação de uma estratégia para o sector agrícola deverá estar relacionada com a distinção entre combustíveis para transporte e a co-produção de electricidade e aquecimento.

4.1.35. Uma área que carece urgentemente de IDT&D é a produção de energia a partir das componentes alimentar, forrageira e celulósica das culturas agrícolas.

4.1.36. Deverá ser examinada a *interface* com a política agrícola comum na medida em que o impacte da agricultura intensiva de plantações energéticas será acentuado.

4.1.37. A Comissão deverá privilegiar as questões no domínio das energias renováveis nas suas negociações externas com vista a compensar a potencial crise ambiental provocada pela escalada da procura de energia no terceiro mundo.

4.1.38. O desenvolvimento das fontes renováveis de energia na Europa Central e Oriental torna necessário dar maior atenção às relações da UE com esses países, em complemento da acção dos programas *Phare* e *Tacis*.

4.1.39. A UE deverá não perder as oportunidades que se abrem no Próximo e no Médio Oriente quanto a planeamento racional e maior intensidade de energia.

4.1.40. Haveria que estabelecer um enquadramento para a cooperação entre a UE e os países terceiros mediterrâneos, em complemento da acção do programa MEDA.

4.1.41. A promoção das exportações comunitárias das tecnologias no domínio das energias renováveis deverá ser privilegiada na política comercial.

4.1.42. O CES não pode deixar de apoiar a proposta da Comissão relativa à avaliação e monitorização.

4.1.43. A comissão deve reconhecer que os problemas inerentes a muitas tecnologias no domínio das energias renováveis aumentam potencialmente em função da escala.

## 4.2. Conclusão

É evidente que actualmente só existem duas alternativas no domínio dos combustíveis não fósseis susceptíveis de ajudar os Estados-Membros a cumprir as suas obrigações internacionais quanto às emissões de CO<sub>2</sub> e ao desenvolvimento sustentável — a energia nuclear e as tecnologias no domínio das energias renováveis. Na medida em que tudo aponta para a redução da capacidade nuclear nas primeiras duas décadas do século XXI, é importante que avance a aplicação das tecnologias no domínio das energias renováveis, não parecendo, todavia, possível que estas possam substituir a capacidade nuclear dentro desse período, porque o seu potencial é restrito e existem grandes limitações à sua utilização em grande escala. Não obstante, há que envidar todos os esforços no que se refere não só ao abastecimento energético dos actuais e futuros Estados-Membros, mas também à promoção

das exportações das tecnologias no domínio das energias renováveis.

O «livro verde» da Comissão sobre fontes renováveis de energia constitui um estímulo valioso a um debate necessário. Agradecemos ao CES ter oferecido a sua contribuição

e faz votos por que os seus pontos de vista sejam reflectidos no «livro branco». Certo é que as «políticas actuais» não são suficientes para promover estas importantes tecnologias. Espera-se que uma versão da «política das melhores práticas» seja definida no «livro branco» e aceite pelos Estados-Membros.

Bruxelas, 24 de Abril de 1997.

*O Presidente*

*do Comité Económico e Social*

Tom JENKINS

**Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Conselho relativa ao controlo de *Pseudomonas solanacearum* (Smith) Smith» (1)**

(97/C 206/10)

Em 14 de Fevereiro de 1997, o Conselho decidiu, nos termos dos artigos 43º e 198º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Incumbida de preparar os correspondentes trabalhos, a Secção de Agricultura e Pescas emitiu parecer em 3 de Abril de 1997, sendo relator A. Stokkers.

Na 345ª reunião plenária de 23 e 24 de Abril de 1997 (sessão de 23 de Abril de 1997), o Comité Económico e Social adoptou, por 125 votos a favor e 5 abstenções, o seguinte parecer.

## 1. Introdução

1.1. A proposta da Comissão diz respeito a uma directiva de controlo que define as medidas a adoptar pelos Estados-Membros contra o agente bacteriano patogénico *Pseudomonas solanacearum* (Smith) Smith, que causa o mal murcho da batateira e a murchidão bacteriana do tomateiro, por forma a localizar esse agente, a evitar a sua ocorrência e propagação e a controlá-lo, tendo em vista a sua erradicação.

1.2. A bactéria era, até há pouco, conhecida como um organismo que se sabia ser causador de doenças nas regiões de clima quente. Porém, nos anos noventa, foram registados focos isolados em vários Estados-Membros, tanto do Sul como do Norte da Europa, com o apodrecimento extensivo da batata.

1.3. A proposta da Comissão fornece medidas para garantir um controlo simultâneo e metódico do organismo em toda a Comunidade. Estas medidas abrangem

testes de laboratório oficiais destinados a verificar a presença do organismo e regras para os procedimentos de inspecção, de colheita de amostras e respectiva análise. Estes testes devem ser efectuados não só em relação à batata e ao tomate, mas também a outras plantas hospedeiras do organismo e ainda às águas superficiais utilizadas para irrigação e aspersão dos materiais vegetais e aos efluentes líquidos de instalações de transformação industrial do tomate e da batata.

1.4. A proposta de directiva é abrangida pelo artigo 43º do Tratado que institui a Comunidade Europeia.

## 2. Observações na generalidade

2.1. A bactéria que causa o mal murcho na batata e a murchidão bacteriana no tomate representa uma ameaça real para a cultura destes produtos na Comunidade. Na aceção da directiva 77/93/CEE, foram tomadas medidas de protecção contra a introdução na Comunidade de organismos prejudiciais às plantas e

(1) JO nº C 124 de 21. 4. 1997, p. 12.



produtos vegetais e contra a sua propagação. Ainda faltam, porém medidas para, no caso de esse foco patogénico se manifestar num Estado-Membro, se poder combater a bactéria da mesma forma e em toda a Comunidade e impedir a sua propagação.

2.1.1. Para uma área sem fronteiras, tal representa uma situação insatisfatória e uma lacuna grave. A proposta de directiva tem o objectivo de colmatar essa lacuna. O Comité é de opinião que a abordagem sugerida pode ser um meio adequado para atingir esse fim, concordando com a proposta em geral, sem deixar, no entanto, de fazer as observações seguintes.

2.2. Neste momento, são ainda incompletos os conhecimentos no que respeita à biologia e à epidemiologia do *Pseudomonas solanacearum* (Smith) Smith. A Comissão deixa, por isso, em aberto a possibilidade de, dentro de alguns anos, ter de adaptar as medidas propostas de acordo com o conhecimento e a experiência entretanto adquiridos. Preconiza, ao mesmo tempo, que as medidas baseadas nos progressos da ciência ou da técnica podem ser alteradas em deliberação com o Comité Fitossanitário Permanente, de conformidade com o procedimento previsto no artigo 16º, nº 1 da Directiva 77/93/CEE.

2.3. Também neste ponto o Comité está de acordo com a Comissão.

2.4. O Comité está ciente de que, para um controlo eficaz do organismo, é necessária uma vigilância rigorosa de todo o material em que se encontre e através do qual se pode propagar. Não obstante, o Comité considera que, na sua colocação em prática, se deve levar em conta o facto de essa bactéria se ter manifestado, nos últimos anos, mais frequentemente e ter criado mais problemas na cultura da batata do que na cultura do tomate.

### 3. Observações na generalidade

#### 3.1. Artigo 7º

3.1.1. Para o Comité é importante que, nos testes feitos à batata de semente se opte por um tratamento equitativo das plantas obtidas por multiplicação clonal ou *in vitro*.

3.2. Quanto ao ponto 4.3 do Anexo VI o Comité não tem observações a aduzir.

Bruxelas, 23 de Abril de 1997.

O Presidente  
do Comité Económico e Social

Tom JENKINS

---

**Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento (CE) do Conselho que altera o Regulamento (CEE) nº 1765/92 que institui um sistema de apoio aos produtores de determinadas culturas arvenses»<sup>(1)</sup>**

(97/C 206/11)

Em 2 de Abril de 1997, o Conselho decidiu, nos termos dos artigos 43º e 198º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

O Comité Económico e Social decidiu designar J. Bento Gonçalves como relator-geral do parecer.

Na 345ª reunião plenária (sessão de 23 de Abril de 1997), o Comité Económico e Social adoptou, por 77 votos a favor, 1 voto contra e 4 abstenções o seguinte parecer.

**1. A proposta da Comissão**

1.1. A proposta em apreço visa alargar o prazo para o pagamento da compensação pela obrigação de retiradas de terras utilizadas em produções de produtos não destinados à alimentação humana ou animal, de 31 de Dezembro para 31 de Março.

1.2. O prazo para o pagamento desta compensação ficará assim alargado entre 16 de Outubro e 31 de Março do ano seguinte.

1.3. A justificação da Comissão fundamenta-se na necessidade da liquidação ao produtor só dever realizar-se depois de comprovada a entrega do produto ao transformador.

**2. Conclusão**

2.1. Assim sendo, o CES dá o seu parecer favorável à proposta da Comissão em epígrafe.

---

<sup>(1)</sup> JO nº C 106 de 4. 4. 1997, p. 13.

Bruxelas, 23 de Abril de 1997.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social*  
Tom JENKINS

**Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que estabelece as regras gerais de execução para as acções destinadas a melhorar a produção e a comercialização de mel»<sup>(1)</sup>**

(97/C 206/12)

Em 27 de Janeiro de 1997, o Conselho decidiu, nos termos dos artigos 43º e 198º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

A Secção de Agricultura e Pescas, encarregada de preparar os correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 3 de Abril de 1997, sendo relator V. Zarkinos.

Na 345ª reunião plenária de 23 e 24 de Abril de 1997 (sessão de 23 de Abril de 1997), o Comité Económico e Social adoptou por 71 votos a favor, 17 contra e 11 abstenções o seguinte parecer.

## 1. Introdução

1.1. A proposta da Comissão é o seguimento da comunicação de 1994 (doc. COM(94) 256 final) relativa à apicultura europeia e destina-se a promover, com a contribuição de ajuda comunitária de 15 000 milhões de ECU anuais, programas nacionais de assistência técnica, de análise em laboratório e de luta contra as doenças das abelhas, bem como estudos nacionais sobre a estrutura do sector a nível da produção e da comercialização.

O Comité considera que a proposta da Comissão é positiva, vai no bom sentido e deve ser apoiada porque irá contribuir para o desenvolvimento da apicultura europeia.

1.2. As acções prioritárias propostas destinam-se principalmente a:

- melhorar as condições de produção e recolha do mel prestando assistência técnica aos apicultores e às organizações de produtores;
- racionalizar a transumância (deslocações sazonais das colmeias);
- lutar contra a varroase e as doenças associadas das abelhas, bem como a melhoria das condições de exploração apícola, colheita, armazenamento e acondicionamento do mel;
- estabelecer medidas de apoio aos laboratórios nacionais de análise das características físico-químicas do mel;
- melhorar a qualidade do mel através da colaboração com organismos especializados na realização de investigação aplicada.

## 2. Observações na generalidade

2.1. A apicultura é uma actividade indissolúvelmente ligada à produção agrícola (sector da produção animal) cujas principais funções são a actividade económica e o

desenvolvimento rural, a produção de mel e de outros produtos apícolas e a contribuição para o equilíbrio ecológico, a qualidade do ambiente e dos ecossistemas rurais.

2.2. Na União Europeia há cerca de 7,5 milhões de colmeias e 400 000 apicultores dos quais apenas 3,1 %, ou seja, 13 000, são profissionais. Segundo as estimativas das organizações profissionais do sector, os apicultores profissionais exploram 3,5 milhões de colmeias (42 % do total) e são responsáveis por 45 % da produção de mel na União Europeia.

2.3. A União Europeia, embora seja o terceiro produtor mundial atrás dos países da ex-União Soviética e da Ásia, continua a ter um défice de 50 % no produto de base da apicultura, o mel. As suas crescentes necessidades são satisfeitas por importações da China, da Argentina, do México, da Hungria e da Austrália.

2.4. O Comité considera que a Comissão deveria tratar igualmente as questões ligadas à circulação do mel no mercado único. A pressão cada vez maior sobre a apicultura na União Europeia deve-se às grandes importações de mel de países terceiros, principalmente da China, cuja qualidade não é controlada. Por isso, para proteger melhor o consumidor, a Comissão deve definir critérios qualitativos aplicáveis ao mel produzido na União Europeia.

2.5. O Comité, tendo em conta a contribuição das abelhas para o equilíbrio ecológico, considera que o sector da apicultura necessita de mais apoio e protecção e que os recursos disponíveis para este efeito são insuficientes. Contudo, considera que a proposta da Comissão vai no bom sentido apesar de as acções previstas terem carácter indicativo e não exaustivo. De qualquer modo será positiva se as medidas previstas na proposta constituírem o início e não a conclusão do apoio ao sector.

(1) JO nº C 378 de 13. 12. 1996, p. 20.

2.6. O Comité considera que a proposta deveria prever a criação de uma ajuda simbólica por colmeia que seria atribuída aos apicultores, profissionais ou não. Os fundamentos para esta ajuda são ecológicos (manutenção de uma população de abelhas suficiente para a polinização da nossa flora) e económicos (maiores despesas de alimentação das abelhas no Inverno).

Convém lembrar que o Parlamento Europeu apresentou uma proposta idêntica no relatório apresentado a este propósito em Dezembro de 1994.

2.7. Porque os apicultores podem ser abrangidos por diversos regulamentos, iniciativas comunitárias e programas especializados, como os regulamentos (CE) nºs 2328/91, 866/90 e 1360/78, o programa *Leader*, etc., o regime de co-financiamento das acções é aceitável e o Comité espera que todos os Estados-Membros, em colaboração com as organizações profissionais de agricultores, respondam positivamente ao apelo da Comissão.

2.8. O Comité considera que os programas para desenvolver as acções prioritárias — submetidos pelos Estados-Membros à aprovação da Comissão — devem

ser mais flexíveis para serem eficientes, tendo em conta o princípio da subsidiariedade.

2.9. Para aumentar a sensibilização, nomeadamente dos jovens, e o seu interesse pelo trabalho apícola, o Comité considera que a proposta deve incluir, nos objectivos prioritários, programas de formação profissional dos jovens agricultores.

### 3. Observações na especialidade

3.1. Para assegurar uma maior protecção do consumidor é necessário, segundo o parecer do Comité, clarificar a expressão «mel natural» que figura no artigo 1º da proposta de regulamento. A expressão «mel natural», tal como referida no anexo II do Tratado CEE, designa o mel produzido pelas abelhas e não uma qualquer outra mistura.

3.2. O Comité considera que é errado limitar a acção de luta contra as doenças à varroase e às doenças associadas. Existem outras doenças graves que afectam as abelhas (loque, nosemose das abelhas, «ascosphaerose») pelo que se impõe o desenvolvimento de uma acção de luta contra estas doenças.

Bruxelas, 23 de Abril de 1997.

*O Presidente  
do Comité Económico e Social*

Tom JENKINS

## ANEXO

## ao parecer do Comité Económico e Social

**Alteração rejeitada**

A proposta de alteração infra, apresentada nos termos do Regimento, foi rejeitada em debate:

**Ponto 2.4**

Suprimir os dois últimos períodos e substituir pelo seguinte texto:

«Para garantir os mais altos critérios de protecção do consumidor, todo o mel deverá ser conforme os critérios de qualidade especificados nas várias directivas e regulamentações da UE e aqueles critérios deverão ser rigorosamente verificados e executados.»

*Justificação*

1. Já existem critérios de qualidade que estão em fase de actualização através do documento COM(95), sobre a qual o Comité emitiu parecer (CES 1259/96).
2. Os procedimentos para verificação e controlo dos critérios de qualidade já se encontram dispostos nas Directivas 89/397/CEE e 93/99/CEE. Será apenas necessário aplicá-los. A presente proposta também prevê apoios a laboratórios de análise onde necessário.
3. Medidas de controlo diferenciais especificamente dirigidas contra países importadores são ilegais segundo o acordo GATT/OMC.

*Resultado da votação*

Votos a favor: 42, votos contra: 51, abstenções: 7.

---

**Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um programa de acção para a melhoria da sensibilização das profissões para o direito comunitário» (Acção Robert Schuman) <sup>(1)</sup>**

(97/C 206/13)

Nos termos do artigo 100º-A do Tratado que institui a Comunidade Europeia, o Conselho decidiu, em 13 de Fevereiro de 1997, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

A Secção de Assuntos Sociais, Família, Educação e Cultura, encarregada de preparar os correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 10 de Abril de 1997, sendo relator M. Cavaleiro Brandão.

Na 345ª reunião plenária (sessão de 23 de Abril de 1997), o Comité Económico e Social adoptou por 123 votos a favor, 1 contra e seis abstenções o parecer que se segue.

## 1. Introdução

1.1. A Comunidade Europeia é, antes de tudo, uma comunidade de direito. É-lhe, por isso, essencial que as normas jurídicas comuns sejam acessíveis e conhecidas e que, para além disso, sejam aplicadas de forma efectiva e uniforme.

1.2. O Relatório Sutherland – «O Mercado Interno após 1992: Responder ao Desafio», apresentado à Comissão em 1992, deixou sublinhada a necessidade de o direito comunitário ser compreendido e aplicado do mesmo modo que o direito nacional tradicional.

1.3. Esse Relatório propôs treze conclusões (18 a 30) revelando da necessidade de resposta às preocupações a respeito do direito comunitário. Chamou também a atenção para que serão necessários muitos meios, em termos financeiros e em pessoas e para que «deve ser realizado um maior esforço no sentido de uma melhor formação dos juizes nacionais e dos juristas em direito comunitário» (conclusão vigésima quarta), como condição para a sua aplicação correcta e para o controlo dessa aplicação.

1.4. No parecer emitido a propósito do Relatório Sutherland, o Comité Económico e Social afirmou-se já particularmente sensibilizado quanto às preocupações nele afirmadas em relação às condições de aplicação do Direito Comunitário.

1.5. Os cidadãos não poderão ter confiança, nem sentir-se identificados com o processo de construção europeia enquanto não sentirem, nomeadamente, que podem tornar efectivos os direitos e fazer aplicar as regras criadas a nível da União Europeia para os beneficiar e proteger. E não sentirão nunca que podem fazer valer esses direitos enquanto se mantiver a fundada

percepção de que os juristas nacionais, designadamente os juizes e os advogados, ainda não «respiram» o direito comunitário com naturalidade, isto é, que ainda não agem segundo «reflexos» profissionais educados para se servirem do direito comunitário.

1.6. Há, na verdade, consciência generalizada de que os juristas profissionais ainda não atingiram um domínio suficiente da cultura jurídica comunitária. E não há certeza de que os tribunais nacionais desempenhem, actualmente, no quadro das relações jurídicas intercomunitárias e, em particular, das relações geradas pelo «mercado único», o papel que lhes cabe.

1.7. O presente parecer apenas incide sobre a proposta em apreciação. Porém, o Comité está consciente de que a gravidade do problema em causa — que não diz exclusivamente respeito aos juizes e advogados, mas também a outros grupos de profissões jurídicas — poderá justificar uma abordagem mais ampla e aprofundada, em oportunidade ulterior.

## 2. Observações gerais

2.1. Apesar da modéstia dos meios previstos, a «Acção Robert Schuman» é, por todas as razões acima aduzidas, particularmente oportuna e justificada, na medida em que visa sensibilizar e consciencializar os cerca de 100 000 juizes e 450 000 advogados da Comunidade sobre a importância do seu papel em matéria de aplicação do direito comunitário, propondo-lhes meios específicos suplementares para melhor assumirem o seu papel.

2.2. É um programa de incentivo às iniciativas desenvolvidas nos Estados-Membros, podendo traduzir-se num apoio financeiro temporário às instituições responsáveis pela formação dos profissionais que participam directamente na actividade dos Tribunais, com respeito pelo disposto no artigo 127º do Tratado da UE, que

(1) JO nº C 378 de 13. 12. 1996, p. 17.

reserva para a competência dos Estados-Membros a definição do conteúdo e a organização da formação profissional.

2.3. A Comissão refere que, em 1996, foram já lançados alguns projectos-piloto, com carácter experimental e em número limitado. Porém, ainda não estão disponíveis os resultados colhidos dessas experiências.

2.4. A base jurídica da proposta de decisão é o artigo 100º -A do Tratado UE, na medida em que a aproximação das disposições legislativas dos Estados-Membros que têm por objecto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno pressupõe a aplicação efectiva, uniforme e descentralizada das regras do direito comunitário.

2.5. A proposta merece o apoio do Comité.

### 3. Observações na especialidade

3.1. A «Acção» respeita exclusivamente a juizes e advogados, deixando excluídas todas as outras profissões jurídicas.

Havendo diferenças entre os Estados-Membros quanto aos conceitos de Advogado e de Juiz, deverá prevalecer em cada um deles o respectivo conceito.

O Comité sublinha, todavia, a enorme importância dos juristas internos das empresas e dos juristas adstritos a organizações e associações no tocante à vivência diária e até à aplicação prática do direito comunitário. Respeitando o facto, a própria Comissão já anunciou, na sua proposta, que «a possibilidade de alargamento do grupo dos beneficiários da Acção Robert Schuman poderá, contudo, se for caso disso, ser considerada aquando do acompanhamento e avaliação do programa a que se refere o artigo 9º». O Comité espera que, chegado o momento, esta discussão sobre o alargamento se efectue.

Apesar disso, numa primeira fase, são convincentes as razões aduzidas pela Comissão no sentido de apenas querer atingir os juizes e os advogados. Por um lado, há necessidade de seleccionar e de delimitar os objectivos e de concentrar os escassos meios disponíveis, como condição da eficácia das acções a empreender. Por outro lado, a aplicação prática do direito comunitário pelos Tribunais, sendo esse o verdadeiro objectivo da «Acção», depende dos juizes e dos advogados, e só muito indirectamente das outras profissões jurídicas.

3.2. O artigo 2º fixa os objectivos do programa de apoio previsto, destinado a encorajar acções de formação, acções de informação e acções de acompanhamento, visando todas elas a sensibilização dos juizes e dos advogados para o direito comunitário.

3.3. Ao definir, sob o artigo 4º, as condições de elegibilidade aos apoios programados, a Comissão inclui como candidatos (também) elegíveis as instituições responsáveis pela formação inicial de futuros juizes e de futuros advogados.

Poderá nessa medida, presumir-se que, além dos juizes e dos advogados, a «Acção» está vocacionada para abranger também os futuros juizes e os futuros advogados, apesar de sob o artigo 1º apenas os juizes e advogados terem ficado expressamente mencionados.

Este ponto deve ser clarificado, porque não é de importância menor.

Há vantagens e desvantagens, quer em relação à inclusão, quer em relação à exclusão dos «futuros» juizes e advogados.

Em desfavor da sua inclusão militar, precisamente, o facto de estender muito o âmbito do programa e de, com isso, se diminuir o seu impacto e a sua eficácia.

Por outro lado, quer as universidades, quer as demais instituições vocacionadas para a formação inicial dos «futuros» juizes e advogados estão já, em geral, sensibilizadas para os objectivos visados pela «Acção Robert Schuman», sendo de esperar uma eficácia crescente na sua capacidade para os prosseguir.

Acresce que, são os juizes e os advogados já «maduros», em fase mais avançada das respectivas carreiras, quem tem revelado mais resistências e dificuldades de assimilação e de sensibilização em relação ao direito comunitário.

Nessa medida, talvez devessem constituir o alvo prioritário da «Acção» e dos apoios a desenvolver.

3.4. Sob o artigo 5º, a proposta enuncia os critérios de selecção de projectos e estabelece como critérios facultativos complementares o da vocação inter-profissional das acções e o da sua vocação transfronteiriça.

Cumprе sublinhar a pertinência e até a relevância do primeiro daqueles critérios facultativos.

O Comité defende mesmo que fosse reconhecida a concedida prioridade às acções que reúnam a participação conjunta de juizes e advogados.

Há precedentes que podem levar a supor que das dificuldades de relação entre juizes e advogados advém também um acréscimo de dificuldades em relação à plena aplicação do direito comunitário.

Por outro lado, estudos sociológicos desenvolvidos em alguns países membros levam a radicar a explicação para essas dificuldades de relação, justamente, no carácter autónomo e separado das respectivas fases de formação complementar, isto é, na dos juizes, por um lado, e na dos advogados, por outro.

3.5. Está já ultrapassada a data de entrada em vigor (1 de Janeiro de 1997) apontada pela Comissão. Na

verdade, ela dificilmente virá a ocorrer antes de 1 de Janeiro de 1998.

Bruxelas, 23 de Abril de 1997.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social*  
Tom JENKINS

**Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho — Impacto e Eficácia do Mercado Único»**

(97/C 206/14)

Em 21 de Abril de 1995, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 198º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a comunicação supramencionada.

Foi encarregada da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção de Indústria, Comércio, Artesanato e Serviços, que adoptou parecer em 4 de Abril de 1997, com base no relatório de F. Pasotti.

Na 345ª reunião plenária (sessão de 23 de Abril de 1997), o Comité Económico e Social adoptou o seguinte parecer por 59 votos contra 8, com 7 abstenções.

## 1. Introdução

1.1. O presente documento da Comissão é fruto de um trabalho de análise do funcionamento do mercado único em larguíssima escala. O Anexo I da comunicação (Fontes de Informação da Comunicação da Comissão) dá uma ideia da amplitude do trabalho realizado.

O documento percorre a estrutura do programa do mercado único (PMU) e assume-se como uma «avaliação» política do percurso até agora realizado.

Como qualquer síntese, e tanto mais dada a óptica adoptada pela Comissão, a comunicação faz referência aos principais resultados de estudos teóricos. O Comité espera que seja dada divulgação mais ampla ao estudo analítico subjacente, de modo a elucidar, em particular, os capítulos mais «técnicos» do documento.

1.2. No Capítulo «Resumo», a Comissão considera necessário sintetizar os resultados do programa do mercado único. O Comité dá grande importância ao esforço que se está a realizar para conseguir suscitar o consenso dos cidadãos europeus à volta do mercado único; é, pois, pena que a apresentação de valores sobre

o impacto económico do mercado único em termos de crescimento, emprego criado e inflação tivesse ficado desacompanhada dos rigorosos elementos de demonstração da Comissão — diminuindo, eventualmente, o impacto político do documento.

1.3. Em particular em relação ao desemprego, os valores apresentados reflectem a gravidade que o problema não perde. Convém recordar, no entanto, que o Pacto de Confiança da Comissão «Medidas a favor do emprego na Europa» demonstrou que o mercado único era uma condição necessária, mas não suficiente, para se conseguir crescimento sustentável e se criarem novos postos de trabalho. Se bem que o emprego possa ser considerado como um objectivo de fundo do processo de integração europeia, colocá-lo numa relação rígida de causa a efeito com o programa do mercado único não dá suficiente conta da complexidade da relação entre ambos, até porque, assim, se ocultaria a necessidade de estabelecer uma relação complementar entre o programa do mercado único e as outras políticas da UE.



## 2. O método do Comité

2.1. A contribuição do Comité para os trabalhos da Comissão terá que vir necessariamente dos operadores do mercado, sejam eles trabalhadores, consumidores ou produtores de bens ou serviços (adiante designados por «actores», para maior facilidade).

Deste ponto de vista, embora a difícil conjuntura económica e os ajustamentos estruturais sofridos pela indústria nos últimos anos tenham provavelmente limitado o desenvolvimento de efeitos positivos (o que influencia o balanço que se faça das acções já desenvolvidas), certo é que se realizaram progressos consideráveis.

2.2. No processo de definição e aplicação das políticas económicas, o acompanhamento das acções realizadas é um elemento indispensável para identificar os factores críticos, em especial a nível comunitário, dada a complexidade das relações entre as partes interessadas, as diferenças profundas entre países e, no caso que nos ocupa, a amplitude do âmbito de aplicação e do calendário de referência. Nesta perspectiva, a credibilidade política das teses do documento da Comissão depende da absoluta fiabilidade das análises técnicas subjacentes.

2.3. A acolitar os estudos analíticos e as verificações empreendidos pela Comissão, o Comité considerou útil ouvir opiniões independentes sobre o que se tem avançado na via da conclusão do mercado único, levando a efeito uma audição dos actores envolvidos. A metodologia utilizada nesta audição permite estabelecer comparações com uma iniciativa análoga do Comité realizada em 1994, proporcionando ambas uma análise dinâmica do mercado único numa área que é da competência directa do Comité.

2.4. A audição funciona igualmente como quadro para um balanço qualitativo do impacto do processo do mercado único (na qualidade de vida, efeitos sobre as categorias sociais mais débeis, protecção do ambiente), a completar a óptica quantitativa do documento da Comissão.

2.5. O parecer do Comité está dividido em duas partes:

- uma avaliação de alguns factores críticos do programa do mercado único;
- uma síntese dos resultados da audição sobre o impacto do mercado único nas categorias afectadas.

## 3. Observações na generalidade

### 3.1. *Um grande progresso cultural*

3.1.1. Em primeiro lugar, cabe salientar a mudança de mentalidade dos actores envolvidos: sentimo-nos hoje mais cidadãos da Europa, em parte graças ao

mercado único. O efeito que o mercado único surtiu sobre produtos, garantias, regras e modos de produção conferiu-lhe uma influência diária nas nossas vidas de cuja intensidade o documento da Comissão não consegue, quiçá, dar suficientemente conta.

3.1.2. Se é certo que as antigas barreiras aduaneiras «físicas» foram substituídas por barreiras «virtuais» representadas por restrições e normas técnicas, é igualmente incontestável que, hoje, conquistada a cidadania no mercado único, viajar, vender, comprar, viver, é muito mais fácil do que antigamente, quando havia alfândegas em cada fronteira.

3.1.3. Variados factores — nomeadamente as normas públicas, as políticas económicas e a intensificação da concorrência — se estão a conjugar para configurar um ambiente que valoriza — em igualdade de oportunidades — as diferentes capacidades dos actores. Os mercados protegidos vão caindo, dilatam-se as oportunidades para as empresas viradas para o mercado, e os acordos de carácter monopolístico vão sendo desalojados.

3.1.4. Os actores que participam no processo de internacionalização pensam já em termos de mercado único. Para as PME, todos os problemas e obstáculos enumerados no documento existem realmente, outros virão provavelmente juntar-se-lhes no desenvolvimento da nossa análise. Mas uma coisa é certa hoje em dia: uma empresa que tenha interesses comerciais no estrangeiro, por ínfimos que sejam, pondo a hipótese de realizar um investimento ou estando a estudar um novo produto, fá-lo-á a pensar no mercado único.

3.1.5. Esta profunda transformação de mentalidade é, porventura, o resultado mais irrefutável dos esforços que têm sido desenvolvidos.

### 3.2. *Intensidade e profundidade do mercado único: um critério de análise dos resultados*

3.2.1. Qual o grau de penetração do mercado único na Europa? O documento da Comissão faz o ponto do funcionamento do mercado único. Nalguns sectores, e para alguns actores, a eficácia do processo parece ter sido realmente extraordinária. Em matéria de liberdade de circulação e de funcionamento dos mercados de capitais, a integração atingiu níveis muito elevados. Se se considerar a liberdade de movimento dos grandes grupos industriais e financeiros, é provável que o que a Comissão considera obstáculos ainda a eliminar acabe por transformar-se em oportunidades de investimento. Para estes grupos e para muitas outras sociedades de dimensões adaptadas à extensão do mercado único, a intensidade de funcionamento do mercado único é elevadíssima. Contudo, descendo na escala da complexa estrutura que é a Europa, observamos que profundidade e intensidade são inversamente proporcionais: quanto mais se desce, menos intensos são os efeitos do mercado único. Ao analisar a situação, não se pode ignorá-lo, pois a eficácia do mercado único deve ser avaliada até à

última das empresas que nele participam, até ao seu último consumidor, até ao seu último actor.

3.2.2. Não se veja isto como um critério «extremo»; sê-lo-ia se a Europa considerada fosse uma Europa em que a eficácia do mercado único se reduzisse à optimização dos recursos económicos.

3.2.3. O Comité visa uma Europa mais ampla e mais forte, mais integrada, também, do ponto de vista social. A prova de que isto é necessário dá-a o facto de o mercado único funcionar melhor para os que já podiam operar em toda a UE mesmo quando ainda não se aplicavam regras comuns. Inversamente, os maiores constrangimentos, os maiores custos induzidos pela aplicação das regras, os maiores problemas causados pela lentidão e pela indecisão dos governos e das administrações em aplicar as regras continuam a afectar, em grande parte, os actores que sempre tiveram dificuldade em circular livremente. As pequenas e médias empresas, em particular, componente fundamental da estrutura produtiva europeia que, através de toda a difícil fase de reestruturação das grandes empresas, continuou a assegurar um contributo concreto para a manutenção do emprego e para o desenvolvimento, correm o risco de não conseguirem tirar todos os benefícios que o programa do mercado único entende reservar-lhes. Por isso, a intensidade marginal é o melhor critério para ajuizar do funcionamento do mercado único.

### 3.3. O calendário do mercado único

3.3.1. Outro parâmetro para avaliar a eficácia do mercado interno é o tempo já consumido e o tempo que ainda sobeja.

O ritmo das acções que visam a realização do mercado único veio-se intensificando constantemente a partir de 1987. Hoje, decorridos nove anos, poderemos apontar uma data em que este gigantesco processo esteja concluído? É difícil fazer uma escolha «matemática», mas existe uma meta, simultaneamente técnica e histórica — a introdução da moeda única.

3.3.2. O funcionamento eficaz do mercado único é condição necessária (mas não suficiente) da passagem a uma moeda única. Esta representa um dos compromissos mais sérios a que a União até agora se cometeu. Não obstante os esforços intelectuais que se têm desenvolvido, são tantas as dificuldades técnicas e é tal a complexidade, que ninguém pode asseverar que todos os seus aspectos estejam analisados.

3.3.3. Por isso, chegar àquela data sem ter resolvido as questões que a Comissão coloca no último capítulo do documento poderá sair muito caro.

3.3.4. Se aos custos, às incertezas, às dificuldades que a introdução do euro implicará se somarem os custos e problemas de um mercado único aplicado com deficiente intensidade, a combinação dos dois processos poderá desestabilizar os intervenientes menos integrados, com consequências imprevisíveis, mas certamente nocivas.

3.3.5. É por esta razão que o grau de realização do programa do mercado único deverá estar o mais avançado possível à data de introdução da moeda única. Embora sabendo que o prazo-dado de «1999» deixa menos de dois anos para completar o programa, é preciso que, no que ainda está por realizar, o processo de integração progrida em paralelo com o de introdução da moeda única.

Nessa perspectiva, o Comité acolhe favoravelmente o anúncio da Comissão de um plano de acção para a conclusão do mercado único a tempo da chegada da moeda única, conforme o Comité tem, aliás, preconizado desde 1995.

3.3.6. O Comité considera que as empresas pequenas e médias são, actualmente, os actores económicos mais penalizados pelos problemas e obstáculos que subsistem. Com efeito, estas empresas, pequenas e médias, não têm podido, de maneira geral, beneficiar do mercado único. Será portanto importante concentrar os esforços legislativos em medidas de simplificação administrativa, de informação e de transparência, que permitam levantar os obstáculos e garantir uma concorrência real para todos.

### 3.4. Fiscalidade: riscos e oportunidades

3.4.1. A questão das relações entre mercado único e união monetária remete, logicamente, para a relação entre esta e o outro instrumento de política económica de que dispõem os Estados-Membros, isto é, a política fiscal e orçamental. As flutuações no valor recíproco das moedas são um mecanismo de reajustamento entre as diferentes estruturas e taxas de progressão das diferentes economias nacionais. Tendo estas diferenças raízes profundas, a eliminação deste mecanismo pressupõe, para a realização dos objectivos de convergência económica da União Europeia, a existência de mecanismos de substituição, tais como a mobilidade dos factores de produção e o efeito compensatório de políticas fiscais e orçamentais compatíveis.

3.4.2. Ainda que se reconheça que um certo grau de diversidade entre as legislações fiscais dos Estados-Membros é um dado «intrínseco» da União, a globalização dos mercados e a mobilidade internacional de capitais tornam doravante evidente que, sem acções coordenadas dos Estados-Membros, a eficácia será menor — como já sublinhava o CES no seu parecer sobre o mercado único emitido o ano transacto.

3.4.3. A fiscalidade é um tema delicado, como o demonstra o princípio de unanimidade exigido para as decisões nesta matéria, situação cujo bem-fundado o Comité reconhece em princípio. Mas isto não legitima subestimar as consequências de uma «não decisão» persistente, sendo-lhe preferível a instauração da maioria qualificada, pelos menos para as questões mais importantes. Existe risco de as alegadas diferenças «intrínsecas» em matéria de tributação e de legislação social entre Estados-Membros se transformarem num meio sub-reptício de concorrência desleal entre eles. Nesta perspectiva, a comunicação da Comissão assinala, por exemplo, que a falta de estratégia harmonizada em matéria de tributação dos rendimentos de capital continua a ser um grave factor de distorção do mercado, sobretudo no que respeita aos aspectos ligados ao emprego.

3.4.4. Noutras matérias importantes, como o basear o IVA no princípio da origem, a eliminação da dupla tributação e, em geral, a harmonização do sistema de tributação das sociedades, a aplicação das medidas inicialmente previstas pelo livro branco malograram-se significativamente. A passagem a um sistema comunitário de tributação indirecta coerente e fortemente integrado com o programa do mercado único representaria, por isso, o primeiro sinal importante de o regime fiscal ter deixado de ser concebido como domínio exclusivo e absoluto dos governos nacionais. O Comité consagra a esta matéria um parecer específico.

3.4.5. O Comité espera ardentemente que as indicações sobre fiscalidade apontadas pela Comissão nas linhas de acção futura para a realização do mercado interno lancem um amplo debate que conduza à elaboração de algumas políticas fiscais e orçamentais específicas coordenadas a nível comunitário.

### 3.5. *Dos intervenientes aos reguladores*

3.5.1. Porque o mercado é um conjunto de regras, não se pode falar de mercado único sem uma referência explícita à administração pública. Se os actores já progrediram na aceitação do mercado único, o mesmo não se pode dizer, com a máxima boa-vontade, de grande parte das administrações dos países membros e de outros países integrados no EEE; 11 anos volvidos sobre a adopção do Livro Branco, apenas um pouco mais de metade das medidas previstas foram transpostas pelos Estados-Membros, ao que acrescem as disparidades substanciais entre os sistemas de aplicação.

3.5.2. A participação plena e activa das administrações públicas na realização do mercado único deve, assim, ser um dos objectivos prioritários das acções a realizar neste campo. Um impulso decisivo neste sentido poderia vir dos próprios actores, que estão diariamente confrontados com as dificuldades derivadas dos problemas de transposição e aplicação. As suas hipóteses de ressarcimento são fortemente restringidas pela falta de

meios de recurso eficazes. Ainda hoje, não obstante os importantes passos já realizados, é difícil para o cidadão comum aceder aos diferentes sistemas judiciais para fazer valer o seus direitos. Recorrer para a Comissão é relativamente mais simples, mas a resposta continua a ser lenta.

3.5.3. Por outro lado, os Estados-Membros e outros países integrados no EEE parecem relutantes em simplificar as respectivas legislações nacionais em matérias como as normas técnicas, enquanto muito continua por fazer no sector dos serviços de interesse geral (a começar pela definição clara do que são), onde os referidos países mantêm tratamentos discriminatórios. Os efeitos negativos desta situação não podem ser desprezados. Em particular, os custos decorrentes da aplicação da regulamentação europeia, que muitas vezes acresce à nacional (complicando-a), são um peso para a maior parte das pequenas empresas.

3.5.4. O Comité dá, pois, realce à necessidade de as administrações públicas dos Estados-Membros e de outros países integrados no EEE colaborarem entre si e com a União Europeia para darem um novo impulso ao compromisso de realização do mercado único. O Comité espera que a Comissão associe cada vez mais os «actores» sociais a este processo e utilize o manancial de experiência de que eles são depositários. Como complemento, deseja também que, na prática legislativa, se intensifique o uso do instrumento do regulamento, sempre que seja possível. Se necessário, em matérias onde um atraso na transposição possa acarretar prejuízos importantes para os operadores, poderiam directivas fixar um prazo limite para a necessária transposição e conferir, ainda, à União a faculdade de intervir com um regulamento caso o prazo fosse violado sem justificação.

### 4. *As perspectivas do mercado único*

4.1. Como se pode constatar pela leitura das conclusões da comunicação da Comissão, é necessária muita determinação para libertar todo o potencial do mercado único. A aplicação efectiva do direito comunitário, a conclusão das medidas do livro branco e a indispensável simplificação das disposições regulamentares nacionais e comunitárias são temas já atrás mencionados.

4.2. Para concluir, é forçoso ver o mercado único na perspectiva mais ampla do conjunto das políticas comunitárias, assegurando o máximo de coordenação possível entre tais instrumentos, a fim de ajudar a UE a responder aos reptos que para ela representam o emprego e a globalização da economia.

4.3. Nesta perspectiva, há que dar especial atenção ao papel que o mercado único pode desempenhar, por

um lado, no desenvolvimento de acordos actualmente em vigor, por exemplo o Espaço Económico Europeu e o acordo com a Suíça, e, por outro, nos procedimentos de pré-adesão dos países da Europa Central.

5. Como sucedeu com o programa de 1992 e com o Acto Único, a Conferência Intergovernamental sobre a reforma do Tratado deveria proporcionar ao plano de acção 1999 os meios para vingar. Tais revisões deveriam, nomeadamente, abranger:

- a inscrição no Tratado de um novo prazo para a conclusão do mercado único, associado à introdução da moeda única;
- a extensão do voto por maioria qualificada no Conselho a matérias como a livre circulação das pessoas, a cooperação aduaneira e a fiscalidade directamente ligada ao funcionamento do mercado único;
- um alargamento das competências comunitárias ao domínio da propriedade intelectual e industrial e a certas questões que actualmente são da competência do terceiro pilar, designadamente a livre circulação das pessoas e a cooperação aduaneira;
- um reforço dos poderes de iniciativa e de controlo da Comissão Europeia relativamente ao funcionamento do mercado único;
- um código de conduta dos Estados para o funcionamento do mercado único, assegurando melhor auto-disciplina e constante preocupação com a compatibilidade entre as disposições nacionais e as europeias, com vista a prevenir a criação de obstáculos logo à nascença.

#### 6. Audição efectuada no Comité Económico e Social (CES)

6.1. Em 5 de Março, o Comité levou a efeito uma audição pública sobre o tema «Que mercado único para a moeda única?». Era duplo o objectivo da audição:

- Fazer o ponto da situação dos obstáculos ao comércio intra-UE; em audição anterior, realizada em Junho de 1994, tinham-se identificado 62 obstáculos;
- Contribuir para o plano de acção da Comissão para 1999, na mira de, a caminho da introdução do euro, se fazerem progressos decisivos para a conclusão do

mercado único, conforme o CES reclamara com insistência em 1995.

Efectuaram-se quatro sessões, que trataram de: liberdade de circulação de bens; harmonização fiscal; e liberdade de circulação de pessoas. Chegou-se às seguintes conclusões:

- Os progressos claros feitos na supressão de controles nas fronteiras internas da UE só puseram mais em evidência as fronteiras legais, técnicas e fiscais que subsistem entre os Estados-Membros;
- Mais de metade dos obstáculos identificados pelo CES em 1994 continuavam intactos, os avanços conseguidos na remoção da maior parte dos outros obstáculos tinham sido esporádicos e haviam surgido alguns novos;
- Os últimos anos tinham sido palco de uma quebra na produção de novos instrumentos legais da UE, ao que se contrapunha uma intensificação da produção de regulamentação nacional (de 1 para 2 por dia), o que podia levantar novas barreiras ao comércio;
- Havia igualmente grande incongruência entre as disposições da UE e as disposições nacionais: as regras comuns, geralmente instrumentadas por directivas, ficavam incompletas, a sua aplicação nem sempre era satisfatória, deixando demasiada folga para derrogações e disposições adicionais de nível nacional;
- A introdução da moeda única era um passo em frente crucial para a conclusão do mercado único, mas iria pôr em evidência as deficiências e disfunções deste. Tais problemas justificavam a instauração de um programa de emergência para lidar com eles;
- A CIG (Conferência Intergovernamental) devia assegurar que tal programa fosse equipado com os recursos necessários para ser bem sucedido. Os Estados-Membros deviam adoptar um código deontológico para atalhar novas barreiras comerciais no ovo. Os utentes deviam receber toda a informação sobre os seus direitos e procedimentos de recurso, e o acesso devia ser simplificado;
- Ao elaborar o seu programa de acção para 1999, a Comissão devia igualmente definir mais claramente o termo «mercado único»: havia necessidade de especificar os aspectos que exigem unificação integral, os campos que requerem um reconhecimento mútuo efectivo das disposições nacionais e os domínios em que continuarão a vigorar práticas diferentes nos diferentes Estados-Membros. Uma comparação com a maneira de funcionar do mercado único dos EUA — inclusive nos aspectos tributários — poderia dar indicações úteis, sem prejuízo da natureza específica da UE.

Bruxelas, 23 de Abril de 1997.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social*  
Tom JENKINS

**Parecer do Comité Económico e Social sobre «As PME nas regiões fronteiriças — Problemas levantados às relações económicas transfronteiriças, incluindo as normas e regulamentações técnicas»**

(97/C 206/15)

Em 26 de Março de 1996, o Comité Económico e Social decidiu, nos termos do artigo 23º, 3º parágrafo, do Regimento, elaborar parecer sobre «As PME nas regiões fronteiriças — Problemas levantados às relações económicas transfronteiriças, incluindo as normas e regulamentações técnicas».

Incumbida a Secção de Indústria, Comércio, Artesanato e Serviços de preparar os correspondentes trabalhos do Comité, esta secção adoptou o parecer em 3 de Março de 1997 (relator: E. Muller, co-relator: C. Folias).

Na 345ª reunião plenária de 23 e 24 de Abril de 1997 (sessão de 23 de Abril de 1997), o Comité Económico e Social adoptou, por 79 votos a favor e 2 abstenções, o seguinte parecer.

## 1. Introdução

1.1. Numa Europa «sem fronteiras» há que dar especial atenção ao que se faz ao longo das fronteiras que se pretende «eliminar». As regiões fronteiriças intracomunitárias abrangem, em termos territoriais, uma superfície considerável da UE. O alcance transfronteiriço das políticas comunitárias é evidente, mas a sua execução pelos Estados-Membros vizinhos revela, por vezes, divergências significativas. Essas divergências, tal como os esforços de integração e de coesão, são sentidas de forma diferente, porque mais directamente, pelos cidadãos dessas regiões cujas peculiaridades políticas, demográficas, económicas, sociais, culturais, geográficas e históricas não se podem ignorar. O grau de permeabilidade existente de um lado e outro da fronteira dessas regiões dará indicações precisas sobre a oportunidade e a forma de obviar a eventuais carências.

1.2. Reconhece-se, em geral, que as PME da União Europeia<sup>(1)</sup> constituem globalmente um elemento de estabilidade social e desenvolvimento económico. Sendo assim, admite-se facilmente que estas empresas podem contribuir decisivamente para a consolidação do papel, a um tempo, de articulação e de posto avançado que cabe às regiões fronteiriças no devir do mercado único. Com efeito, estas empresas abrangem domínios de actividade diversificados. Servem geralmente uma clientela próxima e facilmente identificável. Não beneficiam de um eventual «anonimato» conferido pela distância. É imperioso que se organizem e formulem uma estratégia para a sua integração num mercado regional transfronteiriço, atentas as suas dimensões e peculiaridades.

1.3. Essa contribuição não é apenas de natureza económica e social. Pode dar impulso a muitos domínios,

tais como a vida cultural, o intercâmbio de experiência, a procura de «melhores práticas», a valorização das relações humanas, a compreensão recíproca, o respeito das peculiaridades das regiões em causa. Para que essa contribuição tenha lugar e frutifique, as PME devem estar em condições de operar num ambiente que cumpra as exigências essenciais do funcionamento do mercado único.

1.4. O objectivo do presente parecer consiste precisamente em examinar, com base em informações colhidas no local durante os encontros havidos com os meios socioeconómicos directamente interessados, em que medida as condições essenciais estão preenchidas e qual a natureza dos problemas que se levantam às PME nas relações transfronteiriças.

1.5. As informações assim obtidas, completadas por estudos executados por algumas regiões fronteiriças, permitem chegar a conclusões úteis para todas as PME que nelas operam.

1.6. O Comité Económico e Social e, mais em particular, o Observatório do Mercado Único entendem que a análise concreta dos problemas directamente «no terreno», ao nível dos cidadãos, e, no caso vertente, na esfera das PME, pode fornecer um elemento de avaliação correcta do funcionamento do mercado interno.

1.7. O Comité, na qualidade de representante dos meios socioeconómicos da União Europeia, não se satisfaz com constatações, obriga-se a enviar uma mensagem, a emitir sinais e a dirigir à Comissão, ao Parlamento Europeu e ao Conselho propostas de acção e de intervenção destinadas a resolver eventuais problemas e a derrubar certos obstáculos que poderiam obstar a que uma parte importante dos cidadãos beneficiasse dos efeitos salutares do mercado alargado. Importa que as suas esperanças não se desvançam. O CES invoca, a

(1) Sectores do comércio, do artesanato, do turismo, dos serviços, etc.

propósito, alguns dos pareceres elaborados sobre o funcionamento do mercado único<sup>(1)</sup>.

1.8. A problemática posta às PME nas regiões fronteiriças intracomunitárias apresenta-se actualmente com uma intensidade e uma ordem de prioridades muito diversas. Não obstante, os problemas levantados possuem inúmeros aspectos comuns. Admite-se que valham até certo ponto também para os Estados-Membros da União Europeia que têm poucas ou nenhuma fronteira directa com um ou vários Estados da União. Não devem ser negligenciados os problemas específicos decorrentes dessa situação geográfica e política. Deverão ser objecto de análises específicas, sobretudo no contexto da política de alargamento da UE.

1.9. Ademais, há que realçar que os problemas relativos às trocas intracomunitárias e aos princípios de livre circulação se apresentam, desde já, sob diversas facetas nos países signatários do Acordo sobre o EEE, entrado em vigor em 1 de Janeiro de 1994, nomeadamente, a Noruega, a Islândia e o Liechtenstein, que, nesse contexto, se inscrevem no quadro de acção da UE.

## 2. Constatações

### 2.1. Aspectos gerais

2.1.1. As informações colhidas nas audições de Luxemburgo e de Innsbruck incidem sobre um número considerável de problemas dignos de análise. Por isso, na impossibilidade de uma enumeração detalhada no presente parecer, o Comité considerou necessário inventariá-los num relatório apresentado sob forma de anexo ou síntese, facto que não retira importância às informações fornecidas. A título de exemplo, os problemas enunciados nas duas reuniões entram nos seguintes domínios: obrigações administrativas e condicionamentos regulamentares desmedidos em relação ao volume e à frequência das transacções transfronteiriças, formalidades de registo das empresas, regimes inadaptados de impostos ecológicos ligados às condições de embalagem, representação fiscal e social, tributação dupla das empresas e dos trabalhadores assalariados, vias de recurso discordantes, acesso limitado aos concursos de direito público, etc.

(1) Parecer sobre o documento de trabalho da Comissão: «Para um programa estratégico sobre o mercado interno», JO nº C 304 de 10. 11. 1993.

Parecer sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um procedimento de informação mútua relativo às medidas nacionais que derogam o princípio de livre circulação de mercadorias no interior da Comunidade», JO nº C 195 de 18. 7. 1994.

Pareceres sobre «A melhoria do enquadramento fiscal das pequenas e médias empresas», «O programa integrado a favor das PME e do artesanato» e «Segundo relatório do Observatório Europeu para as PME», JO nº C 102 de 24. 7. 1995.

Parecer sobre o «Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — O Mercado Único em 1994», JO nº C 39 de 12. 12. 1996.

Parecer sobre o «Terceiro Relatório Anual do Observatório para as PME», JO nº C 82 de 19. 3. 1996.

Parecer sobre o «Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre o mercado único em 1995», JO nº C 212 de 22. 7. 1996.

Parecer sobre a «Comunicação da Comissão — Programa integrado a favor das pequenas e médias empresas (PME) e do artesanato», JO nº C 56 de 24. 2. 1997.

2.1.2. Os problemas identificados são, amiúde, problemas inerentes às PME em geral. Têm, porém, carácter específico na medida em que são considerados e entendidos diferentemente porque se inscrevem directamente num contexto, a um tempo, de confronto nacional e de integração regional transfronteiriça.

2.1.3. Se o Comité insiste no aspecto de uma política integrada em favor das empresas em causa, fá-lo evidentemente no contexto do funcionamento do mercado único. Fá-lo também na óptica da consolidação da coesão na Europa. Com efeito, muitas regiões fronteiriças da UE permanecem, devido à sua situação periférica, numa posição desfavorável em relação às regiões mais centrais dos Estados. Merecem, pois, uma atenção especial com vista a promover o crescimento económico e a melhorar o potencial de emprego, o que permitirá também às PME alargarem o seu raio de actividade que, antes, se quedava mais ou menos à fronteira dos países vizinhos.

2.1.4. Por iniciativa das organizações profissionais das PME e com o apoio da Comissão (nomeadamente da D-G XXIII) foram efectuados, antes e depois da realização do mercado interno em 1993, diversos estudos e inquéritos que descrevem a situação nas regiões em causa e apontam propostas de solução. O Observatório do Mercado Único pode recorrer a esses trabalhos, dispensando-se, assim, de incluir no presente parecer toda a gama de casos identificados como obstáculos ao funcionamento do mercado único nos sectores e regiões em causa<sup>(2)</sup>.

2.1.5. Esses trabalhos, relatórios, intervenções e inquéritos, bem como as reuniões havidas com os meios profissionais interessados, frisam, mais ou menos directamente, que, a par dos obstáculos que serão referidos no ponto 2.2, a abertura das fronteiras e a aplicação das regras de livre circulação deram origem, pelo menos em alguns sectores, a uma corrente de dinamismo que emana das empresas e suas organizações, apoiada, em certa medida, pelas instâncias públicas respectivas e pela União Europeia<sup>(3)</sup>.

(2) a) Doze estudos realizados em 1995/1996 dizem respeito a pequenas empresas e ao sector do artesanato nas zonas fronteiriças.

b) Sete Gabinetes de Desenvolvimento Transfronteiriço das Empresas (GDTE), criados nas zonas fronteiriças entre a Áustria e a Itália, o Reino Unido e a Irlanda, a Espanha e a França, a Alemanha e a França, a Alemanha e a Bélgica, a França e a Bélgica, e a Itália e a França, elaboraram relatórios de actividade.

c) «Artesanato e pequenas empresas nas zonas fronteiriças», um dos temas prioritários tratados na II Conferência Europeia do Artesanato e da Pequena Empresa de Berlim (26-27 de Setembro de 1993).

(3) Reunião de consulta no Luxemburgo, em 11 de Novembro de 1996: Renânia-Palatinado, Região do Sarre, Lorena, Província do Luxemburgo Belga, Grão-Ducado do Luxemburgo, e em Innsbruck, em 21 de Novembro de 1996: Áustria, Itália, Baviera.

2.1.6. Entre as repercussões e as perspectivas que podem ser qualificadas de positivas no sentido do funcionamento do mercado único há que mencionar:

- novas possibilidades de expansão e de diversificação para as empresas dinâmicas e produtivas devido ao alargamento do raio das suas actividades sem os problemas que uma transferência da empresa pode acarretar;
- os esforços de adaptação das PME para dar resposta a uma maior concorrência num espaço relativamente reduzido e satisfazer as necessidades e os hábitos de «novos consumidores»;
- um efeito de arrastamento nos esforços que visam uma maior competitividade e, por conseguinte, uma tomada de consciência dos imperativos de acção em vários planos operacionais: exigências de adaptação dos métodos de gestão, aperfeiçoamento das qualificações profissionais, eficácia das políticas de investimento, modalidades apropriadas de cooperação, sinergia e informação além-fronteiras, identificação de problemas comuns e implantação de soluções de compromisso. Esta abordagem positiva é ilustrada por acções concretas que, amiúde, decorrem de acordos bilaterais concluídos num espírito de concertação;
- a emergência nas PME de actividades complementares e inovadoras, na sequência da intensificação da cooperação e de uma maior diversidade da procura nas regiões fronteiriças, de onde se infere a possibilidade de criar novos postos de trabalho;
- uma comprovação não só das potencialidades de flexibilidade e de mobilidade das PME, mas também da estrutura, dos meios operacionais e do grau de eficácia das suas organizações profissionais e demais organismos de apoio, cujo papel catalisador e multiplicador cabe sublinhar;
- a contribuição dos Eurogabinetes criados com o apoio da Comissão e o incentivo de iniciativas locais e regionais de alcance geral ou sectorial: agências de informação e coordenação em domínios específicos, nomeadamente contratos de direito público, normas e regulamentações técnicas, gestão de resíduos e protecção do ambiente, serviços que têm como objectivo o estudo dos mercados transfronteiriços, a informação e a sensibilização para a exportação, a organização da participação colectiva ou individual em exposições na região, a organização de encontros de promoção de acções de cooperação entre empresas e, pontualmente, em colaboração com institutos de investigação da região.

## 2.2. Obstáculos

Consistindo a iniciativa do Comité em promover um melhor conhecimento dos problemas das PME, o Observatório do Mercado Único entende dever acentuar as preocupações reais dessas empresas.

2.2.1. Se o Comité menciona aspectos como os descritos no ponto 2.1.5, não o faz para minimizar as preocupações das PME nas regiões fronteiriças, mas com um cuidado de conferir objectividade ao trabalho empreendido e de esboçar linhas tendentes a melhorar uma dada situação. Na sequência das reuniões, embora fragmentárias, há que reconhecê-lo, com os meios interessados no local, o Comité salienta o que segue.

2.2.2. Em diversos pareceres do Comité e, mais particularmente, nos pareceres elaborados pelo Observatório do Mercado Único, foram evocados os problemas levantados às PME em geral no processo de funcionamento do mercado único. Quanto à problemática específica do presente parecer, a Comissão dispõe de descrições muito circunstanciadas das dificuldades levantadas às PME que operam nas regiões fronteiriças; as instâncias políticas dos Estados-Membros em causa não podem ignorar a situação; os membros do Parlamento Europeu estão a par do que se passa. Para as necessidades concretas do presente parecer, o Comité não precisa, pois, de proceder a novas investigações.

2.2.3. Entre os obstáculos ou entraves que o Comité crê dever referir de forma global contam-se inevitavelmente os que têm carácter geral e que não se aplicam exclusivamente às PME das regiões fronteiriças. Não obstante, podem fazer-se sentir aí de forma mais acentuada, mais incisiva, mais premente. Há, pois, que considerá-los sob esse prisma.

2.2.4. Havendo, no contexto do desenvolvimento da UE e do processo de abertura indispensável, quem afirmar que «as fronteiras estão na cabeça», também será lícito dizer que «os factos têm a cabeça-dura», o que não exclui, evidentemente, a necessidade de procurar as causas reais e prováveis dessas barreiras de ordem psicológica, também evocadas, aliás, pelos representantes das PME encontradas.

2.2.4.1. A esse respeito, pode-se considerar que essas causas se situam em toda a hierarquia dos responsáveis políticos e dos agentes. Podem decorrer de uma informação deficiente, de uma linguagem de «especialistas» difícil de compreender pelo «leigo» e prejudicial à compreensão normal dos sucessos e insucessos inerentes à iniciativa europeia. Podem resultar de uma avaliação imprecisa, ou mesmo errada, da situação e, eventualmente, do grau de funcionamento do mercado único à escala da vida quotidiana dos cidadãos e das PME nas regiões fronteiriças. Podem advir de uma relativa desatenção, nos dois sentidos, tanto descendente como ascendente.

2.2.4.2. Provêm de tomadas de posição ou declarações político-mediáticas assaz afoitas ou especulativas, inutilmente ilusórias ou perigosamente desanimadoras. Radi-

cam, não raro, em atitudes reticentes face a eventuais vicissitudes políticas, económicas, sociais e culturais, face à modificação incerta de hábitos e posições adquiridas.

2.2.4.3. O processo de atenuação ou eliminação destas causas é longo e difícil. Só factos concretos, positivos e repetidos podem pôr cobro a estas causas e aos seus efeitos. Para as empresas visadas, deverá isto traduzir-se pela criação de um ambiente que encoraje as PME a tornarem-se activas na sua região fronteiriça e a transpor as barreiras por vontade e força próprias.

2.2.5. Além das barreiras de ordem psicológica, há obstáculos inerentes às PME, o que as distingue das grandes empresas, sobretudo no contexto das actividades transfronteiriças regionais. Os empresários das PME interessados ou compelidos a alargar a sua actividade além-fronteiras podem deparar com obstáculos, tais como: a reduzida dimensão e a débil estrutura da empresa, a inexistência de informações sobre os mercados vizinhos, a falta de experiência em práticas comerciais, a ausência de um enquadramento estratégico e de uma formação adequada, a escassez de meios financeiros, o conhecimento inadequado dos instrumentos de apoio, a hesitação face a uma multidão de iniciativas, formalidades administrativas e condicionalismos regulamentares. É evidente que as acções apropriadas devem ser reforçadas à escala nacional e nas organizações profissionais, eventualmente com o apoio da Comissão.

2.2.6. Nas regiões fronteiriças levantam-se obstáculos ligados à situação geográfica, histórica e política que podem ser determinantes para a existência e o grau de desenvolvimento do que se poderá designar por «cultura transfronteiriça» a qual, abstraídos os problemas linguísticos, contribui esforçadamente para a integração transfronteiriça e para as possibilidades de penetração das PME. Nas regiões ou zonas fronteiriças alheias a esta cultura transfronteiriça, os diversos programas de desenvolvimento deveriam ter em conta o aspecto específico de uma promoção sistemática de um tecido económico em que as PME de diversos sectores ocupassem o seu lugar. Na concepção e no funcionamento de tais programas, há que assegurar a participação dos representantes das PME. A esse propósito, é interessante frisar que, no contexto das iniciativas tomadas para definir uma política regional transfronteiriça mais bem coordenada e mais coerente na grande região «Sarre-Lor-Lux» (Alemanha, França, Bélgica, Luxemburgo), parece ser encarada a hipótese da criação de um conselho económico e social inter-regional o que permitiria aos meios socioeconómicos participarem mais directamente na execução de tal política.

2.2.7. As análises feitas a propósito da integração nas regiões fronteiriças demonstram que, como, aliás, em todas as regiões da UE, são importantes os obstáculos ligados às disposições legislativas e regulamentares e, sobretudo, à sua transposição e aplicação. Nas regiões fronteiriças estes obstáculos são entendidos de forma permanente e perturbadora. Assumem por vezes formas grotescas e levam as PME quer a abandonar os seus projectos de actividade, quer a contornar esses obstáculos por meios que, por muito engenhosos, se tornam intoleráveis na medida em que conduzem a situações de discriminação e de distorção de concorrência. As muitas dificuldades assinaladas dizem frequentemente respeito à complexidade da legislação comunitária e às suas modalidades de aplicação prática. Nesse contexto, foram formulados pedidos expressos de atenuação e simplificação das obrigações administrativas e, muito em especial, no que se refere ao sistema «Intrastat».

2.2.7.1. As diferenças entre as disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros em causa, nomeadamente no domínio da fiscalidade, da segurança social, do direito de trabalho, das regras de commodoincommodo podem criar grandes dificuldades ou, inclusivamente, entraves insuportáveis na medida em que suscitam situações de discriminação e concorrência desleal e são utilizadas para justificar obrigações administrativas abusivas.

2.2.8. Entre as PME fronteiriças são os entraves administrativos, as complexidades processuais e os meios de recurso a juízo inadaptados que suscitam mais inquietação e decepção face ao desenvolvimento da União Europeia. O Comité reitera a necessidade de se atingir uma maior capacidade de adaptação na aplicação da regulamentação ao nível dos órgãos administrativos nacionais, regionais e locais.

2.2.8.1. No domínio do livre acesso aos mercados fronteiriços vizinhos e das diversas formas de estabelecimento (estabelecimento fixo, prestações de serviços temporárias ou descontínuas), as dificuldades encontradas são múltiplas e frequentemente consideradas capciosas e discriminatórias na medida em que tais condicionalismos incidem especialmente sobre as empresas não locais.

2.2.9. O tema aparentemente inesgotável das normas e regulamentações técnicas foi extensa e exaustivamente tratado no parecer sobre «Normas técnicas e o reconhecimento mútuo»<sup>(1)</sup> seguido pelos resultados das audições realizadas em Estocolmo e em Milão, em Janeiro de 1996. Mais concretamente, o Comité, no referido parecer, considerou as «tentativas» de remoção dos entraves técnicos ao comércio, relatou a situação actual e apresentou uma série de recomendações, que permanecem válidas.

2.2.9.1. Calcula-se que coexistiam em 1985 na então CEE mais de 100 000 especificações técnicas nacionais

<sup>(1)</sup> JO nº C 212 de 22. 7. 1996.



diferentes. Além disso, são notificadas anualmente à Comissão, em média, mais de 450 novas normas técnicas nacionais para produtos. A continuar tal situação, o mercado único ter-se-á transformado numa utopia, situando-se a escolha real entre um de dois males: produção mais elevada com adaptação dos custos ou oportunidades nulas de exportação. Convirá não esquecer que 76 % do valor das transacções intracomunitárias está sujeito a especificações técnicas vinculativas.

2.2.9.2. As normas e regulamentações técnicas podem afectar a concepção, a produção, a venda, a comercialização, bem como o custo e a política de assistência pós-venda, minando as operações comerciais que se propunham apoiar. Os efeitos para as PME destas prescrições consequentes das diversas abordagens aplicadas assumem toda a sua dimensão quando se considera o grau de harmonização já atingido <sup>(1)</sup>.

2.2.9.3. Os sectores de actividade mais afectados pelos entraves técnicos nas transacções transfronteiriças são os seguintes:

- Produtos e serviços de construção: falta de normas harmonizadas, de regulamentações, de códigos e de prescrições de construção; de condições técnicas/termos de referência; de medidas de segurança para as instalações (electricidade, gás, canalização, etc.);
- Géneros alimentícios (produtos de padaria e confeitaria — carne — produtos lácteos): legislação veterinária, diferenças nos ingredientes autorizados em cada país, condições de armazenagem durante a distribuição, facturação, rotulagem, formalidades de registo.

2.2.9.4. Outros sectores em geral, incluindo, naturalmente, as transacções transfronteiriças, também são afectados pelos vários entraves técnicos, nomeadamente:

- Produtos farmacêuticos: regimes nacionais de reembolso, controlo dos preços, ingredientes proibidos, formalidades de registo;
- Veículos automóveis: diferenças no regime fiscal; idade dos veículos usados.
- Maquinaria: elevado custo dos processos de comprovação e avaliação de conformidade, diferenças de tensão eléctrica, diferenças no abastecimento de gás, diferentes tipos de tomadas.

(1) — 34 % do comércio foi harmonizado segundo a antiga abordagem (harmonização detalhada);  
 — 17 % do comércio foi ou será em breve abrangido pela nova abordagem;  
 — 25 % do comércio está sujeito a regulamentações técnicas nacionais não harmonizadas e encontra-se, pois, dependente do princípio de reconhecimento mútuo;  
 — 19 % do comércio foi abrangido por acordos de reconhecimento mútuo, mas metade (10 %) compreende produtos já harmonizados em virtude da nova abordagem;  
 — apenas 15 % do comércio não está coberto nem pela harmonização nem pelos acordos de reconhecimento mútuo.

- Brinquedos: entraves aos métodos publicitários, prescrições de segurança.
- Aparelhos medicinais.

2.2.10. Entre as prescrições técnicas que o Comité teve ocasião de analisar nos seus diversos pareceres e tendo em conta os domínios já enumerados que suscitam dificuldades mais ou menos grandes às PME, cabe referir os problemas que interessam particularmente as situadas nas regiões fronteiriças.

2.2.10.1. Devido a, anualmente, serem definidas cerca de 500 normas de produtos que não são acompanhadas por normas de aplicação ou de execução ao mesmo ritmo, geram-se situações de incerteza que podem afectar sensivelmente as actividades das PME que operam quotidianamente além-fronteiras e são expostas a prazos relativamente curtos que não admitem hesitações ou atrasos causados por exigências técnicas imprecisas.

2.2.10.2. As prescrições técnicas ligadas a normas de segurança tais como as que dizem respeito a instalações de gás, electricidade e diversos outros sectores da construção podem levantar dificuldades na medida em que em diversos Estados as regulamentações específicas vigentes divergem das regras aplicáveis no Estado vizinho. Nesses casos, importa examinar as situações eventuais de discriminação ou de distorção de concorrência.

2.2.10.3. Em geral, as PME das regiões fronteiriças esperam melhorias constantes da transparência das prescrições técnicas válidas nos Estados vizinhos. Além do problema linguístico, outros obstáculos podem surgir no plano das definições e das interpretações das normas e regulamentações técnicas, quer comunitárias, quer nacionais, obstando, assim, às relações transfronteiriças.

2.2.10.4. Nas regiões fronteiriças, poderá revelar-se útil examinar mais exaustivamente as possibilidades e modalidades mais adequadas de uma cooperação transfronteiriça no domínio da transferência das novas tecnologias, se necessário em colaboração com institutos de investigação e desenvolvimento tecnológico.

### 3. Propostas

3.1. Sem prejuízo das propostas aduzidas pelo CES em cerca de sessenta pareceres sobre o tema do mercado interno, sem embargo das inúmeras recomendações apresentadas pelo Observatório do Mercado Único desde a sua criação em 1994 <sup>(2)</sup> e em complemento das

(2) Parecer sobre o «Relatório anual sobre o funcionamento do mercado interno em 1993», JO nº C 393 de 31. 12. 1994.  
 Parecer sobre o «Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — O mercado único em 1994», JO nº C 39 de 12. 2. 1996.  
 Parecer sobre o «Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre o mercado único em 1995», JO nº C 212 de 22. 7. 1996.  
 Parecer sobre o «Livro Verde da Comissão relativo à comunicação comercial no mercado interno», JO nº C 66 de 3. 3. 1997.  
 Parecer sobre «Normas técnicas e o reconhecimento», JO nº C 212 de 22. 7. 1996.  
 Parecer sobre «Contratos de direito público», JO nº C 212 de 22. 7. 1996.  
 Parecer sobre o «Livro Verde da Comissão: A protecção jurídica dos serviços codificados no mercado interno», JO nº C 30 de 30. 1. 1997.

conclusões dos diversos inquéritos, estudos e análises em que a Comissão participou, o CES insiste nas diversas acções e medidas tendentes a melhorar a situação, tal como é descrita a seguir. Estas acções situam-se ao nível de diversas esferas de competências, atribuições e responsabilidades.

### 3.2. Ao nível da UE

3.2.1. Em geral, os relatórios da Comissão sobre o mercado único fazem constatações e chegam a conclusões sobre problemas de natureza macroeconómica. O CES não critica, de modo algum, essa metodologia na avaliação dos resultados obtidos pela realização do mercado interno. Considera, porém, que é necessário focar a situação tal como ela é vivida no terreno, na base, na «Europa profunda» porque considera que as «bagatelas» podem ter um significado importante para a evolução das «relevâncias». Os pareceres que o CES pretenda elaborar sobre problemáticas específicas e pontuais merecem, pois, a atenção da Comissão e do Conselho.

3.2.2. Esta abordagem necessita, sem dúvida, a eliminação de certas «fronteiras» que parecem existir ao nível da Comissão e que podem impedir uma iniciativa sistemática de coordenação, integração e cooperação. A título de exemplo, pode ser citada a reivindicação pelos meios interessados da publicação de um vade-mécum destinado às PME fronteiriças. É evidente que tal acção exigirá uma cooperação eficaz entre diversas direcções-gerais devido à interferência das políticas e acções comunitárias (no caso vertente: política de desenvolvimento regional, fundos estruturais, Fundo de Coesão, programa integrado em favor das PME, protecção do ambiente, incluída a gestão dos resíduos, liberdade de circulação e de estabelecimento, reconhecimento mútuo de diplomas e qualificações, liberalizações sectoriais, contratos de direito público, fiscalidade, política da concorrência, etc.). Os Eurogabinetes poderiam contribuir para um trabalho deste cariz.

3.2.3. O Comité apoia a criação de gabinetes de assistência transfronteiriços, à semelhança do GDTE instalado em França e na Bélgica com o apoio da Comissão. Este tipo de iniciativas merece ser apoiado mais amplamente, sobretudo nas regiões que não dispõem de estruturas organizativas adequadas. Estes gabinetes deveriam gozar de estatuto autónomo em relação às administrações nacionais e contar com o apoio das delegações nacionais e regionais da Comissão e dos Eurogabinetes. Deveriam também ter capacidade para notificar as entidades comunitárias dos entraves prejudiciais ao funcionamento do mercado único e, se necessário, apresentar queixas às instâncias competentes.

3.2.4. Os esforços actuais da Comissão por uma melhor coordenação das actividades são devidamente

apreciados pelo Comité. Consta igualmente com satisfação que a Comissão e o Conselho dão importância a uma melhor integração das PME nas suas diversas políticas. Solicita que esta diligência geral positiva não seja desvalorizada por um desconhecimento injustificado dos problemas ainda por resolver nas regiões fronteiriças.

3.2.5. Nessa ordem de ideias, o Comité solicita à Comissão que tenha em conta as considerações feitas no presente parecer ao elaborar diversos documentos previstos no programa de trabalho para 1997. A esse respeito, cabe referir os trabalhos que a D-G XVI tenciona lançar com vista a uma recomendação sobre a intensificação da cooperação inter-regional na Europa: acervo e perspectivas futuras, bem como uma outra comunicação consagrada à política regional e à política de concorrência.

3.2.6. Nos diversos programas operacionais da Comissão em favor das PME, importa atingir uma maior abertura e um melhor ajustamento das disposições regulamentares e administrativas às realidades específicas das regiões fronteiriças (programas *Leonardo da Vinci*, *Socrates*, *Craft*, *Brite-Euram*, *Interreg*, *Leader*, *Adapt*, *Urban*, *Entreprise*, *Eures*, *Lingua*, Fundos Estruturais, etc.).

3.2.7. A melhoria da cooperação ao nível da Comissão no domínio que nos ocupa poderia provavelmente ser obtida mediante a atribuição à D-G XXIII, competente em matéria de PME, de uma função de associação e coordenação que incluísse igualmente a criação de um mecanismo de informação e reflexão com o Observatório do Mercado Único do CES.

3.2.8. O Comité solicita à Comissão que actue de molde a envolver, nos futuros trabalhos sobre a iniciativa SLIM, igualmente representantes das PME conhecedores dos problemas práticos nas fronteiras, o que também vale para os trabalhos de codificação da regulamentação da UE, que se torna cada vez mais urgente.

3.2.9. A comunicação da Comissão sobre «Impacto e eficácia do mercado único» (doc. COM(96) 520 final, de 30 de Outubro de 1996) apresenta um programa de acção que inclui, nomeadamente, a eliminação dos entraves subsistentes. Para que esse programa de acção possa ser útil há que promover formas de consulta que permitam ter em conta a situação especial nas regiões fronteiriças.

3.2.10. As deficiências verificadas em matéria de reclamações e de recursos pelas empresas, a falta de acompanhamento rápido, argumentado e eficaz e a impotência relativa dos intermediários em matéria de entraves podem deitar a perder a confiança que as PME e os seus representantes gostariam de depositar na UE. Um sistema adequado de recursos deverá ser instaurado, o mais tardar pelo programa de acção anunciado pela Comissão em matéria de funcionamento do mercado

único. É indispensável uma análise prévia da situação actual no domínio das possibilidades e das vias de recurso.

3.2.11. É necessário precisar o papel dos Eurogabinetes no sistema de transmissão e de informação ascendente e descendente em matéria de funcionamento do mercado único. Nessa iniciativa, convém garantir a concordância e fiabilidade das informações prestadas pelas administrações competentes em resposta aos pedidos provenientes dos Eurogabinetes. Nessa ordem de ideias, a procura de uma colaboração entre Eurogabinetes para PME e Eurogabinetes para consumidores poderia revelar-se útil.

3.2.12. No intuito de definir posições e práticas comuns e de lançar acções apropriadas, a Comissão deveria criar, a breve prazo, em colaboração com o Observatório do Mercado Único do CES, um sistema de consultas periódicas mas regulares com os Eurogabinetes, os GDTE e as organizações profissionais interessadas. Afigura-se-nos oportuna uma reflexão especial sobre a utilidade dos centros de informação e de aconselhamento únicos (First-Stop-Shops).

3.2.13. O CES constata que, no domínio em apreço, existem intermediários e organismos de apoio que já tomaram iniciativas interessantes e inovadoras, mas, não raro, ignoradas ou subestimadas. Importa encorajar estas instituições nos seus trabalhos.

3.2.14. No intuito de encorajar os interessados a preparar e a realizar acções e programas que promovam a integração das PME nas regiões fronteiriças, o Comité solicita a criação de um programa de acção e de incentivos sob a forma de concursos e distribuição de prémios ou de vantagens financeiras para as «melhores práticas» que possam, se necessário, servir de modelo a outras regiões fronteiriças.

3.2.15. Importa apoiar, no processo de definição e de aplicação das normas e regulamentações técnicas, organismos tais como a NORMAPME, ligada à UEAPME, que trata dos problemas específicos das PME em geral e das regiões fronteiriças em particular.

### 3.3. *Ao nível dos Estados-Membros e dos órgãos regionais*

3.3.1. Muitas das propostas dirigidas à Comissão enquanto interlocutor directo do Comité deverão ser incluídas nas acções a propor e a executar ao nível dos Estados-Membros e dos órgãos regionais.

3.3.2. A transposição e a aplicação correcta da legislação comunitária são evidentemente indispensáveis. Nesse contexto, as entidades nacionais deveriam velar por uma consideração real dos problemas dos «agentes» — e, nomeadamente, das PME — das suas regiões fronteiriças.

3.3.3. Mediante acções concertadas e judiciosas, os Estados-Membros poderão contribuir para reduzir as dificuldades de ordem linguística.

3.3.4. Uma informação apropriada sobre os órgãos e as administrações aptas a servir de interlocutor directo e válido, bem como um sistema de centralização das reclamações dirigidas aos Estados-Membros pelas empresas e suas organizações deveriam contribuir para que se pusesse cobro a uma situação de anonimato prejudicial a todas as partes.

3.3.5. Os Estados-Membros e os órgãos regionais deveriam dotar-se de uma estrutura definida e conhecida encarregada de desenvolver as relações com as entidades competentes do ou dos Estados-Membros vizinhos e de aplicar um mecanismo destinado a facilitar a produção de soluções pragmáticas e de acordos bilaterais. Essa abordagem revela-se de grande importância para eliminar entraves que nem sempre decorrem das divergências das disposições jurídicas e que importa tratar com pragmatismo. Da mesma forma, à escala da Comissão, tais plataformas especializadas na gestão dos problemas levantados contribuiriam para restabelecer a confiança no mercado único que se está a perder. É, pois, desejável que os meios socioeconómicos participem nesta iniciativa.

3.3.6. O CES está ciente de que, por motivos diversos e mais ou menos objectivos (diferenças das legislações e das práticas administrativas) ou mais ou menos subjectivos (modificação dos hábitos, sentimentos de incerteza, reacções proteccionistas), há ainda reflexos de rejeição ou discordância ao nível dos governos e das administrações. Por esse motivo, há que conceber acções que permitam uma melhor compreensão dos comportamentos recíprocos a fim de instaurar um *modus vivendi* aceite pelas partes em causa. Nesse contexto, convém ter em conta o papel dos órgãos locais e regionais e das iniciativas positivas tomadas pelas empresas e suas organizações que não devem ser consideradas como acções marginais mas que, ao invés, merecem um encorajamento concreto.

3.3.7. Caso a Comissão considere que as regras comunitárias em vigor permitem responder de forma satisfatória às exigências técnicas, haverá que dar atenção às possibilidades de recorrer a acordos bilaterais o que poderia suscitar, preenchidas certas condições de consulta, situações menos onerosas para as PME das fronteiras.

### 3.4. *Ao nível das organizações profissionais, dos institutos de apoio e dos intermediários*

3.4.1. O papel das organizações profissionais das PME no desenvolvimento das actividades transfronteiriças e os efeitos positivos das suas iniciativas de sensibilização e de cooperação já foram salientados em vários passos do presente documento.

3.4.2. As possibilidades de intervenção e de persuasão desses organismos relativamente aos sectores das PME são, todavia, limitadas. São fortemente reduzidas se a visão de uma «cultura transfronteiriça» for constantemente perturbada por factos e reacções desfavoráveis a acções determinadas e a perspectivas de futuro. Tais acções podem revestir uma multiplicidade de formas. Podem ter por objectivo reduzir as repercussões de ordem proteccionista e minorar os efeitos negativos de atitudes de descontentamento e de derrotismo. Podem concretizar-se em vários planos: campanhas de informação correctas e directas, criação de estratégias apropriadas de acção e de reacção das empresas interessadas no desafio da actividade transfronteiriça, apoio a diversas modalidades de cooperação salientando a utilidade e necessidade de um empenhamento positivo de todas as partes em causa, melhoria dos sistemas de financiamento do investimento — eventualmente com uma contribuição apropriada dos estabelecimentos financeiros ou das instituições de crédito que operam nas regiões fronteiriças — apresentação de argumentos decorrentes de uma percepção justa das realidades e inscritos numa visão mais global da situação e das possibilidades de desenvolvimento. Não se trata de trabalho fácil, motivo por que pode ser alvo de críticas de vários quadrantes, dependendo, pois, o seu valor da vontade e da força para assumir a responsabilidade de uma posição de apoio às empresas e enfrentar turbulências de todo o tipo. Põe-se aqui e ali a questão crucial da fé numa «Europa para os cidadãos». Cabe aos responsáveis políticos da UE não arrasar tal fé.

3.4.3. As organizações directamente interessadas deveriam estar em condições não só de identificar as novas perspectivas que se abrem às empresas, mas também de aproveitar-se da ocasião para conceber e lançar novas operações visando um amplo consenso nos sectores de actividade, bem como nos outros meios socioeconómicos e dos consumidores em geral, desempenhando cabalmente o papel, talvez novo, de mediador com vista a consolidar a estrutura, a credibilidade e a eficácia.

3.4.4. Na medida em que esses organismos se apoiam nas preocupações e nos êxitos das empresas deverão

assegurar-se da escuta, da compreensão e do apoio de todos os interlocutores susceptíveis de contribuir para um clima que permita às empresas integrar as suas próprias forças num mercado transfronteiriço alargado.

3.4.5. O Comité apela às organizações profissionais europeias das PME para que dêem a maior atenção à problemática exposta no presente parecer. Oferece-lhes uma cooperação eficaz e contínua nessa diligência.

#### 4. Conclusões

4.1. Tendo em conta as constatações relatadas e as propostas formuladas, o Comité e o Observatório do Mercado Único não podem deixar de tirar conclusões quanto ao papel que poderão desempenhar como órgão consultivo da UE que representa os meios socioeconómicos — incluindo as PME — e como instituição incumbida de observar o funcionamento do mercado único.

4.2. Graças às suas relações com os agrupamentos socioeconómicos, deverá conduzir uma reflexão sobre a melhoria do fluxo de informações com os seus interlocutores no que se refere às necessidades e às possibilidades de inserção no processo de desenvolvimento das PME das regiões fronteiriças. Ao mesmo tempo, tratar-se-á de definir as vias de transmissão capazes de facilitar uma observação mais sistemática do acompanhamento das políticas e programas comunitários e dos resultados obtidos pelas empresas que operam nas regiões fronteiriças.

4.3. O Comité, a partir do presente parecer, das constatações feitas e das medidas a prever, conta poder beneficiar plenamente do seu papel de interlocutor directo e privilegiado com a Comissão e o Parlamento Europeu.

4.4. No contexto do assunto em apreço não deixará de examinar as melhores formas de contribuir para a recolha e a divulgação das experiências feitas e, sobretudo, das acções modelares lançadas nas diversas regiões fronteiriças da União Europeia.

Bruxelas, 23 de Abril de 1997.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social*  
Tom JENKINS

**Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Primeiro Relatório sobre a Coesão»**

(97/C 206/16)

Em 23 de Abril de 1997, a Comissão decidiu, em conformidade com o artigo 198º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre o «Primeiro Relatório sobre a Coesão 1996».

Incumbida de preparar os correspondentes trabalhos, a Secção de Desenvolvimento Regional, Ordenamento do Território e Urbanismo emitiu parecer em 11 de Abril de 1997 (relator: V. Cal).

Na 345ª reunião plenária (sessão de 23 de Abril de 1997), o Comité Económico e Social adoptou, por 117 votos a favor, 4 votos contra e 8 abstenções o parecer que se segue.

**1. Observações preliminares**

1.1. A Comissão apresentou, no início de Novembro de 1996, o «primeiro relatório sobre a coesão» que, nos termos do artigo 130º-B do Tratado, deve analisar «os progressos registados na realização da coesão económica e social e a forma como os vários meios previstos no presente artigo contribuíram para esses progressos». Os meios citados neste artigo incluem, além dos fundos com finalidade estrutural, do Banco Europeu de Investimentos e dos demais instrumentos financeiros existentes, «a coordenação das políticas económicas dos Estados-Membros (EM), a formulação e a concretização das políticas e acções da Comunidade, bem como a realização do mercado interno». No artigo anterior do Tratado, o reforço da coesão económica e social é definido como a redução da «disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas, incluindo as zonas rurais». Nos artigos 2º e 3º do Tratado, a coesão económica e social está incluída entre os objectivos e as acções a desenvolver pela Comunidade.

1.2. É a primeira vez que são examinadas em conjunto as contribuições das políticas europeias e dos Estados-Membros para a coesão económica e social e que são avaliados os efeitos das políticas não estruturais sobre as regiões e os grupos sociais, apesar destas serem concebidas para atingir outros objectivos. O Comité congratula-se com o cumprimento desta obrigação por parte da Comissão. O CES tinha desenvolvido, no seu Parecer de iniciativa sobre a coesão económica e social, aprovado em Fevereiro de 1992 (doc. CES 226/92, relator E. Masucci) uma abordagem com uma estrutura semelhante à do Relatório agora apresentado pela Comissão.

1.3. O conceito de coesão económica e social é importante. Ele serve de base à definição das regiões que as políticas estruturais da UE devem priorizar e permite a avaliação quantificada dos progressos efectuados.

1.4. Os mecanismos de apoio regional da União Europeia, que vêm sendo desenvolvidos desde a sua criação em 1975, baseiam-se em dois princípios, o primeiro é o de que o processo de integração económica europeia se caracteriza essencialmente pelo desigual desenvolvimento do espaço, o segundo é o de que conseguir uma elevada coesão económica e social na UE constitui o elemento chave da construção de uma «União cada vez mais estreita dos povos da Europa».

1.5. O processo de integração económica continua a transformar a economia da União Europeia. A realização do mercado interno, como resultado do projecto de 1992, a par dos sucessivos alargamentos da União, criou novas oportunidades para os produtores explorarem as vantagens dinâmicas que, como é de há muito reconhecido, acompanham a integração económica internacional. Porém, também se reconhece ser improvável uma distribuição equitativa destas oportunidades. Existem muitas explicações possíveis para este facto tais como proximidade do mercado, disponibilidade de serviços, produtividade da mão-de-obra, incidência de IDT, entre outras.

1.6. A integração pode beneficiar mais uma do que outra região, dando lugar ao fenómeno do desenvolvimento desigual de forma que os «vencedores» iniciais continuam a obter os maiores benefícios da integração, com os «perdedores» a ficarem cada vez mais para trás, tendo como resultado o possível agravamento das disparidades económicas regionais no conjunto da área.

1.7. É evidente que, simultaneamente, existem forças que contrabalançam esta tendência. Podemos encontrar significativo sucesso económico — pólos de desenvolvimento económico — em determinados pontos de regiões desfavorecidas. Os investimentos, por vezes, circulam do «centro» para a «periferia» gerando nelas oportunidades relevantes. Contudo, mais uma vez, parece verificar-se que o investimento feito fora das regiões do centro tende a concentrar-se em determinados lugares não se distribuindo uniformemente por toda a região.

1.8. É esta relação entre as oportunidades decorrentes da integração económica, por um lado, e a desigualdade na distribuição de vantagens, por outro, que constitui a base justificativa da acção dos Fundos Estruturais. Em resumo, estes Fundos representam uma possibilidade de assegurar o apoio dos que mais beneficiam com a integração ao desenvolvimento económico de países e regiões que beneficiam menos, mas que, mesmo assim, contribuíram para o conjunto dos benefícios da integração. Nesta perspectiva, os Fundos Estruturais devem ser vistos como um justificável mecanismo de promoção de desenvolvimento económico equilibrado e eficiente de toda a área.

As políticas para garantir uma maior coesão são ao mesmo tempo da competência da União Europeia, dos governos dos Estados-Membros e das autoridades regionais e locais. Na União Europeia é absolutamente indispensável garantir que as políticas desenvolvidas nas diferentes instâncias, dentro dos limites discricionais da competente esfera de decisão e no respeito do princípio de subsidiariedade, sejam coordenadas e compatíveis.

1.9. Os Fundos Estruturais constituem um mecanismo de expressão da solidariedade entre os cidadãos da União. A intervenção comunitária tem sentido na medida em que visa complementar a solidariedade nacional e/ou inter-regional quando esta não tem capacidade para ultrapassar os problemas. O princípio da «coesão económica e social», estabelecido no Acto Único Europeu, constitui um claro objectivo quanto às aspirações políticas de longo prazo da União Europeia. É difícil conceber o êxito de uma União onde se mantenham demasiado grandes diferenças nos níveis de vida e oportunidades de emprego. Os Fundos Estruturais têm como finalidade contribuir para facultar mais oportunidades a regiões economicamente desfavorecidas, desempenhando, assim, um papel essencial na manutenção da dinâmica tendente a uma maior integração na União Europeia.

1.10. Os fundos só são eficazes na medida em que o são as medidas que eles próprios apoiam. O aspecto mais importante do primeiro relatório de coesão reside no facto de enquadrar os fundos no contexto de um conjunto mais vasto de políticas da UE.

Consequentemente, no debate sobre a configuração futura dos Fundos Estruturais, que em breve terá lugar, deve ser dada mais atenção ao objectivo a que os Fundos se dirigem, bem como ao modo de aumentar a sua eficiência.

1.11. Os recursos para apoiar as políticas de coesão devem ser utilizados de modo a favorecer a criação de mais postos de trabalho e o aumento dos rendimentos nas regiões menos prósperas. As ajudas financeiras, sejam elas nacionais ou comunitárias, não são subvenções permanentes. O objectivo é apoiar empresas econo-

micamente válidas que geram um valor acrescentado superior, melhorando a produtividade, adoptando técnicas inovadoras, promovendo melhores qualificações da mão-de-obra ou aperfeiçoando as infra-estruturas. Qualquer objectivo menos ambicioso constituiria uma limitação inaceitável.

## 2. Observações sobre os diversos capítulos do Relatório

### 2.1. Sobre os resultados globais alcançados

2.1.1. Em termos de Estados-Membros, o Relatório conclui que a coesão se reforçou no período em análise (1983-1993), pois o Produto Interno Bruto a preços de mercado por habitante em paridades de poder de compra (PIBpc-PPC) dos quatro países elegíveis para o Fundo de Coesão ter-se-á aproximado da média comunitária.

Contudo, quando se consideram as regiões da União, verifica-se que as disparidades se mantiveram em geral inalteradas.

2.1.2. O PIB por habitante é o indicador mais divulgado para efeitos de medir a coesão, baseia-se no principal critério que foi estabelecido para definir as regiões em atraso de desenvolvimento, consideradas como aquelas em que este indicador não ultrapassasse os 75 % da média comunitária.

2.1.3. Porém, os resultados globais agora apresentados devem ser vistos com alguma precaução, pois diversos factores alteraram a sequência durante o período considerado pelo Relatório. O primeiro, foi a unificação alemã que teve como consequência imediata a descida da média comunitária e a consequente subida dos índices dos países da coesão entre 1 a 2 pontos percentuais, a partir de 1991 (e também os de outras regiões), bem como a alteração da média devido à entrada dos três novos países em 1995. O segundo, foi a introdução para o período posterior a 1990 das estimativas de PPC pelo Eurostat, fazendo reflectir nos índices não apenas o crescimento da produção por habitante mas também as variações dos termos de troca e, em menor grau, das variações das taxas de câmbio.

2.1.4. Tudo isto provocou subidas, na década de '90, nos índices oficiais de Portugal, da Irlanda e da Grécia, superiores às diferenças de crescimento económico real por habitante, verificadas entre estes países e a média comunitária. Dada a grande importância que estes índices assumem, quer para a elegibilidade das regiões, quer para a repartição dos fundos comunitários, quer ainda para a apresentação global dos resultados da política de coesão, a Comissão deveria melhorar a metodologia para proceder ao exame das futuras regiões elegíveis do objectivo 1 e ter em consideração as diversas

componentes explicativas da variação dos índices de PIBpc-PPC (evolução da produção real, evolução do nível de preços, em parte influenciado pelas perturbações monetárias e distorções introduzidas pelas fórmulas de cálculo e de «regionalização» das actividades económicas — por exemplo, atribuindo a regiões a produção de petróleo ou de gás ou atribuindo ao local da sede das empresas a totalidade da sua actividade).

2.1.5. A evolução da situação dos países elegíveis para o Fundo de Coesão face à média comunitária, influenciada pela evolução das respectivas regiões-capitais, foi melhor do que a que se verificou entre as regiões mais desenvolvidas e menos desenvolvidas da UE. Neste caso, os dados do Relatório confirmam que as disparidades não se reduziram pois, apesar da melhoria verificada face à média comunitária das 25 regiões mais pobres, que passaram do índice 53 para 55, as 25 regiões mais ricas subiram de 140 para 142 da média comunitária.

2.1.6. Não se pode pois afirmar que, dada a redução das disparidades de rendimento ENTRE os Estados-Membros, e em particular nos países elegíveis para o Fundo de Coesão, nas fases de maior crescimento económico, se realizaram progressos significativos no sentido de uma maior coesão. Os dados utilizados sofreram alterações metodológicas importantes, a base de comparação mudou e o quadro conceptual, se tratado de uma forma simplista, não é satisfatório.

2.1.7. O Comité, para além da sua preocupação em relação aos métodos de avaliação utilizados e ao impacto das regiões-capitais, regista a explicação relativa aos factores de disparidade geográfica fornecida pela Comissão. As diferenças de taxa de actividade da população adulta e as relativas ao PIB por pessoa empregada têm também implicações políticas para o futuro dos objectivos da coesão a nível comunitário e nacional.

## 2.2. *Sobre as políticas dos Estados-Membros*

2.2.1. No que se refere aos efeitos das políticas macro-económicas seguidas pelos EM, o Relatório limita-se às eventuais consequências do respeito dos critérios de convergência nominal, que criarão condições para a estabilidade e para um clima propício ao investimento, do qual decorrerá o futuro crescimento económico e finalmente o emprego. Nenhuma referência é feita sobre os eventuais efeitos a nível da coesão devido à instauração da UEM e às políticas restritivas a nível orçamental nem dos efeitos das relações entre os países in e pré-in. Apesar do Parlamento Europeu, com o apoio do CES, já ter pedido há muito um estudo sobre as

consequências da UEM no que respeita à coesão, a Comissão ainda não o elaborou. Também não existem estudos sobre as eventuais consequências para os países da coesão da «cooperação reforçada», a introduzir no Tratado, nem se conhecem as áreas em que essa «cooperação» se desenvolverá. De qualquer forma elas não se devem aplicar a áreas do primeiro pilar, como a da política de coesão económica e social ou do mercado interno.

2.2.2. No que se refere aos efeitos da despesa pública dos Estados-Membros, o Relatório constata que os montantes envolvidos nos orçamentos nacionais (equivalentes a 40 a 60 % do PIB) são substanciais e que o orçamento actual da Comunidade (equivalente a 1,2 % do PIB, dos quais se estima em 0,45 % a parte das políticas estruturais) é demasiado limitado para contribuir de forma significativa à resolução dos desequilíbrios.

2.2.3. Os serviços prestados às colectividades (que representam entre 20 e 30 % do PIB dos EM) têm efeitos redistributivos importantes pois apoiam o nível de consumo dos grupos com mais baixos rendimentos, que contribuem menos ao seu financiamento, devido à fiscalidade progressiva ou proporcional. O impacto das transferências sociais leva à diminuição das famílias vivendo abaixo do nível de pobreza de 40 para 15 % do total das famílias e constitui um dos sinais mais importantes do modelo social europeu.

2.2.4. As despesas consagradas aos serviços económicos (que representam entre 6 e 14 % do PIB dos EM) visam melhorar as condições em que as empresas operam apoiando-as a nível regional, de pesquisa e desenvolvimento e na política de emprego e formação profissional. As diferentes capacidades de financiamento dos EM levam a que seja nos países mais desenvolvidos e com estruturas dualistas acentuadas que as ajudas nacionais de desenvolvimento regional sejam superiores (equivalentes a 4 % do PIB das regiões doadoras e a 8 % do PIB das regiões beneficiárias).

2.2.5. Como consequência do processo de redistribuição operado pelos orçamentos nacionais, o Relatório constata que as disparidades regionais em termos de rendimento pessoal médio são inferiores de 20 a 40 % às disparidades do Produto Interno Bruto regional por habitante. Este conceito é importante para que se tenha presente a diferença entre o rendimento disponível após transferências e o produto por pessoa empregue que nos dá a verdadeira dimensão das disparidades de desenvolvimento entre regiões.

2.2.6. Para além da influência das políticas macro-económicas nacionais sobre a coesão através do impacto dos critérios de convergência, certos elementos fundamentais para o reforço da coesão enquadram-se nas acções empreendidas pelos Estados-Membros e pelas

autoridades regionais ou locais. Estas acções, quer sejam ajudas de Estado, incentivos fiscais, educação e formação, investigação e desenvolvimento tecnológico, políticas do ambiente, políticas sociais ou investimentos em infra-estruturas, são do âmbito de uma política global capaz de melhorar a coesão.

### 2.3. As políticas comuns da União Europeia

2.3.1. Como o Relatório refere, na Introdução deste capítulo, as políticas comuns têm objectivos definidos e específicos. Elas não foram concebidas para atingir outros objectivos mas, quando examinamos os seus resultados, podemos e devemos ver em que condições elas contribuem para a coesão económica e social, nos limites dos condicionalismos inerentes aos seus próprios objectivos.

2.3.2. A política agrícola comum é a política sectorial da União Europeia que implica a mais vasta redistribuição de rendimento entre os cidadãos europeus. Embora seja verdade que a política de preços agrícolas (que absorve cerca de 50 % do orçamento comunitário, ou seja cerca de 0,6 % do PIB dos 15 EM) transfira rendimentos das zonas urbanas mais ricas para as zonas rurais, na PAC anterior, de apoio a preços agrícolas elevados, estes funcionavam como uma taxa regressiva para os consumidores pois as famílias com mais baixos rendimentos despendiam uma proporção mais elevada dos seus rendimentos em alimentação e as transferências para os agricultores favoreciam mais as maiores explorações. A reforma de 1992, ao ligar os montantes às superfícies e não às produções veio, ao que parece, atenuar esta situação em que se estimava que 80 % das transferências se destinavam a 20 % das explorações, com maiores dimensões e geralmente mais rentáveis, mas ainda não existem dados estatísticos que permitam confirmá-lo.

2.3.3. No que se refere às transferências entre regiões e/ou EM os pagamentos do FEOGA Garantia em 1995 são maiores para a França, com quase 25 % do total, para a Alemanha, com 16 % do total, para a Espanha, com 13 % do total, seguidos da Itália (10 %), do Reino Unido (9 %) e da Grécia (7 %).

2.3.4. Quanto à política de pesca, muito resumida no Relatório, constatam-se efeitos contraditórios, do ponto de vista da coesão: por um lado, reconhece-se que a maioria dos pescadores se concentra em Espanha, Grécia, Portugal e Sul da Itália mas, por outro lado, refere-se que a existência de excessos de capacidade tem de levar à redução dos esforços de pesca, com efeitos negativos sobre o nível do emprego.

2.3.5. O Programa do Mercado Único e as políticas de promoção da competitividade, nomeadamente através das medidas para garantir a plena liberdade de

circulação de capitais, de bens e serviços e de pessoas foram objecto de uma série de estudos, que deram origem a uma comunicação específica da Comissão, actualmente a ser examinada no Observatório do Mercado Interno do CES. O texto do Relatório não parece tomar em consideração esses trabalhos.

2.3.6. No âmbito da política de concorrência e de acordo com o Tratado, a Comunidade reconhece dois tipos de regiões elegíveis a ajudas regionais prestadas pelos EM: as regiões menos desenvolvidas ou com graves problemas de desemprego [artigo 92 (3) alínea a)] e as regiões com outros problemas, essencialmente regiões em declínio industrial [artigo 92 (3) alínea c)]. A política de concorrência não tem como objectivo reforçar a coesão geográfica mas sim a prevenção ou eliminação das distorções dos mercados, com vista a aumentar a eficiência.

2.3.7. Enquanto que praticamente todas as regiões do objectivo 1 são elegíveis nos termos da alínea a), para as regiões dos objectivos 2, 5b) e 6 não existe uma completa sobreposição entre as regiões definidas em função dos artigos citados do Tratado e as regiões definidas como resultado dos objectivos fixados aos Fundos Estruturais.

2.3.8. O nível autorizado das ajudas de Estado para incentivar o investimento varia conforme o tipo de região mas verifica-se que os montantes máximos autorizados não são atingidos nas regiões menos prósperas devido às suas dificuldades orçamentais, enquanto que outros países têm capacidade para conceder ajudas regionais com montantes mais elevados, como se referiu no ponto 2.2.5, acima.

2.3.9. É mister que a situação actual seja modificada, visto ser importante que os critérios que determinam a elegibilidade para as ajudas regionais ao abrigo dos Fundos Estruturais sejam coerentes com os critérios nacionais. Em primeiro lugar devem ser utilizados critérios comunitários para definir as regiões e as áreas para efeitos de política regional. Em segundo lugar, essas regiões devem ser incluídas e compatibilizadas com as regiões propostas pelos respectivos Estados-Membros para as suas ajudas com finalidade regional. Em terceiro lugar, as zonas assistidas exclusivamente pelos Estados-Membros devem complementar/ampliar as elegíveis para os fundos estruturais, devendo ainda a Comissão reforçar o seu papel de controlo neste domínio.

2.3.10. A política de investigação e desenvolvimento financiada pela Comunidade representa cerca de 4 % do total consagrado a I&D civil pelos EM (e cerca de 0,05 % do PIB comunitário), o que demonstra bem as suas limitações. O Relatório confirma os dados já conhecidos, de que mais de metade da I&D europeia se desenvolve na dezena de «ilhas» do «arquipélago



Europa» entre Londres e Milão, que concentra também a maioria das verbas comunitárias. As regiões menos prósperas, que não possuem as necessárias infra-estruturas, equipamentos de laboratório e cientistas e engenheiros qualificados, não dispõem da capacidade para absorver actividades de maior valor acrescentado e tecnologicamente mais avançadas e para participar em sistemas de inovação. A selecção de programas de investigação e desenvolvimento deveria ter em consideração as áreas de especialização da investigação destas regiões, de forma a melhorar a sua participação e acessibilidade e deveria dar maior peso à interacção entre os Fundos Estruturais e o programa-quadro comunitário de I&D e às actividades de divulgação e de difusão dos resultados, de forma a reforçar o tecido empresarial das regiões menos avançadas.

2.3.11. A política das PME deve atacar os principais problemas que se põem ao seu desenvolvimento, como a falta de «seed capital» e de gestores qualificados. O acesso das PME à I&D e aos diversos sistemas de informação existentes é indispensável no novo contexto económico com a globalização dos mercados e a introdução generalizada de novas tecnologias. O contributo das organizações de apoio às PME e o reforço da cooperação horizontal e vertical das PME são factores muito importantes para a aplicação da política de apoio às PME, uma política que o CES sempre apoiou.

2.3.12. Na parte referente à política comercial, reconhece-se que a protecção aduaneira é mais elevada relativamente aos produtos originários mais concentrados nas regiões com rendimentos mais fracos e que as indústrias ainda protegidas por direitos aduaneiros mais elevados representam cerca de metade do emprego (industrial) em Portugal e na Grécia, mas menos de um quarto em países como a Dinamarca e a Alemanha. Em geral, os países elegíveis para o Fundo de Coesão, com a eventual excepção da Irlanda, e algumas regiões periféricas são mais vulneráveis à liberalização do comércio externo.

2.3.13. As redes transeuropeias visam melhorar a coerência e a eficiência dos transportes, das telecomunicações e da energia e contribuir assim para a competitividade da economia europeia, no seu conjunto. A liberalização em curso ou os investimentos nas redes tendem a beneficiar mais as regiões centrais e desenvolvidas da Comunidade e, se não forem tomadas medidas adequadas, as regiões com os mercados mais importantes terão vantagens desproporcionais em relação às regiões mais atrasadas ou mais periféricas. É do interesse

comunitário o desenvolvimento de redes locais, ligadas às redes transeuropeias, pois, na medida em que venham a priorizar o acesso às regiões mais periféricas, as RTE poderão contribuir ao reforço da coesão.

2.3.14. No que respeita às políticas ligadas à qualidade de vida, o Relatório mistura a política social, a política de ambiente e a educação e formação profissional.

2.3.14.1. O texto do Relatório sobre a política social é muito reduzido e confuso, misturando as medidas tomadas com as intenções anunciadas. Na política social que, por definição, visa promover a coesão, as iniciativas legislativas procuraram assegurar a livre circulação dos trabalhadores (embora se reconheça que, na prática, a mobilidade do trabalho entre os EM seja muito reduzida), a igualdade de tratamento entre homens e mulheres e níveis adequados de higiene e segurança no trabalho (o que contribuiu para a coesão, na medida em que os países em que os trabalhadores estavam menos protegidos, reforçaram os respectivos níveis de protecção).

2.3.14.2. A implementação do Programa de Acção Social realizou-se, no que respeita às normas de protecção social, com base na fixação de mínimos que, quase sempre, constituíam o «mínimo denominador comum» das provisões existentes nos EM, pelo que os seus efeitos sobre a coesão não foram significativos. Os atrasos na aprovação das normas relativas à subcontratação transfronteiriça não contribuíram para reforçar a coesão. O papel dos parceiros sociais reforçou-se nos últimos anos, como o Protocolo anexo ao Tratado veio a consagrar, o que pode também ter efeitos a nível dos EM. A aprovação da directiva sobre a informação e consulta dos trabalhadores nas empresas multinacionais, ao promover o acesso dos trabalhadores das regiões mais periféricas veio também reforçar a coesão social a nível da UE. Porém estes aspectos não constam do Relatório sobre a coesão.

2.3.14.3. Quanto à prioridade atribuída ao emprego a nível comunitário, que deu já origem à proposta da Comissão de Pacto para o Emprego e, mais recentemente, às propostas para o desenvolvimento de Pactos Territoriais para o Emprego, ainda não se podem avaliar os resultados. O Fundo Social Europeu é competente para contribuir à resolução dos problemas estruturais resultantes da desadequação das qualificações dos trabalhadores e das competências requeridas no mercado de trabalho. Ainda que a melhoria das qualificações dos trabalhadores não crie por si só novos postos de trabalho, a disponibilidade de mão-de-obra especializada deverá atrair os investimentos, aumentando assim o emprego. O Fundo Social Europeu fornece, contudo, uma parte

exígua das verbas necessárias para financiar uma formação adequada e um programa educativo centrado nas necessidades de regiões específicas. As intervenções do Fundo Social dão à Comunidade a oportunidade de mostrar o seu apoio às necessidades de áreas específicas, mas também de tornar mais coerente a utilização dos fundos provenientes dos Estados-Membros e da Comunidade.

2.3.14.4. A política de ambiente, segundo o Tratado, deve tomar em consideração os aspectos da coesão (artigo 130º-R). O Relatório afirma que a situação de partida dos países da coesão é, geralmente, mais favorável, pois a poluição é menos importante, quer relativamente ao PIB, como à população, do que nos países mais desenvolvidos, mas que os esforços para assegurar um crescimento económico mais rápido e uma convergência das capacidades produtivas e dos níveis de rendimento «criam inevitavelmente riscos para o ambiente». Porém, o Relatório também reconhece que a avaliação dos efeitos das medidas já tomadas é difícil e que a aprovação do conjunto de medidas em preparação (taxa sobre a energia ou sobre o carbono, redução das emissões dos automóveis, maior utilização de energias renováveis, directivas sobre os nitratos, a água e o saneamento básico) pode provocar recuos a nível do PIB, com efeitos mais pronunciados no aumento dos custos na agricultura e nos transportes rodoviários. Este foi, aliás, o argumento utilizado para justificar que o Fundo de Coesão fosse criado e que uma parte importante dos seus recursos fossem canalizados para preparar os países da coesão para os desafios criados pela política ambiental, que se vão acentuar ainda mais.

2.3.14.5. No que se refere à educação e à formação profissional, os programas comunitários existentes têm uma reduzida dimensão (cerca de 0,5 % do orçamento comunitário) e são, pela sua natureza inovadora, de mais fácil acesso aos jovens das regiões mais desenvolvidas. Mesmo assim os estudantes dos países da coesão encontram-se representados em elevado número.

2.3.14.6. Quanto às conclusões deste capítulo não se pode deixar de referir que as análises não confirmam, ao contrário do que está escrito, que os países da coesão sejam «os mais importantes beneficiários» da PAC e da política de I&D!

## 2.4. As políticas estruturais da Comunidade

2.4.1. O Relatório começa por recordar que os quatro Fundos Estruturais e o Fundo de Coesão representam cerca de um terço do orçamento comunitário e cerca de 0,5 % do PIB comunitário, pois tomou como base as projecções feitas com base no compromisso de Edimburgo, que aprovou o segundo pacote Delors. Na verdade, os dados reais para 1995 mostram que a

execução das despesas estruturais correspondem a 0,38 % do PIB comunitário. E nos orçamentos para 1996 e para 1997, os montantes previstos para pagamentos confirmam que o total das despesas estruturais correspondem, respectivamente, a 0,38 e a 0,37 % do Produto Interno Bruto da União Europeia. Quanto às dotações para autorizações, as perspectivas financeiras aprovadas em Edimburgo estabelecem que deverão atingir 0,46 % do PIB comunitário, pelo que não se podem esperar efeitos substanciais a nível macro-económico para o conjunto da economia comunitária. A nível dos países da coesão, as consequências são diferentes porque os montantes transferidos são significativos, em termos dos respectivos PIB e de investimento, pelo que se verificou um suplemento de crescimento económico (de cerca de 0,5 pontos percentuais). Além disso, os Fundos criaram uma maior dinâmica económica e arrastaram, em alguns casos, um acréscimo significativo de investimento directo estrangeiro nos países da coesão, contribuindo assim para a sua modernização.

2.4.2. A principal prioridade das políticas estruturais da Comunidade (Objectivo nº 1) é o desenvolvimento e o ajustamento estrutural das zonas em atraso de desenvolvimento, incluindo as zonas rurais, na qual vive cerca de 26 % da população da União e nas quais se prevê, para o período 1994-1999, a repartição quase idêntica dos Fundos Estruturais pelos três grandes domínios de intervenção: infra-estruturas, recursos humanos e investimentos produtivos. Ao longo dos últimos anos, verificou-se uma diminuição do peso relativo das infra-estruturas e um aumento do peso relativo do ambiente produtivo.

2.4.3. Nas regiões do objectivo 2, zonas em declínio industrial, vivem cerca de 16 % da população. Cerca de 11 % do total dos FE são atribuídos a este objectivo, repartindo-se os domínios de intervenção entre o ambiente produtivo com 45 %, os recursos humanos, com 35 % e o restante para a reabilitação de empresas e locais. O menor peso relativo das despesas em infra-estruturas deve-se ao facto de, normalmente, serem regiões com melhor dotação do que as regiões de objectivo nº 1.

2.4.4. No que se refere ao objectivo 4, cuja inclusão foi apoiada pelo CES, é importante que se continue a tentar antecipar as mutações económicas, reforçando uma estratégia preventiva face ao desemprego e contribuindo para melhorar os sistemas de formação profissional. Já no seu parecer sobre «o futuro da coesão e as suas implicações a longo prazo para os Fundos Estruturais» [aprovado em Fevereiro de 1996, relator: van Dijk, ponto 5.3 vii)], o CES tinha solicitado à Comissão que fizesse uma «avaliação pormenorizada dos efeitos das ajudas do novo objectivo nº 4».

2.4.5. No que se refere ao objectivo 5b) que se dirige às regiões com maiores problemas ao nível agrícola, era importante reforçar de forma significativa os programas de desenvolvimento rural integrado, de forma a acentuar os efeitos que se pretendiam alcançar com a reforma da PAC.

2.4.6. O Fundo de Coesão só começou a funcionar em 1993 e destina-se a ajudar os quatro EM menos desenvolvidos, com um Produto Nacional Bruto por habitante, em paridades de poder de compra inferior a 90 % da média comunitária e que apresentaram um programa de convergência e financia projectos de infra-estruturas de transportes e projectos ligados ao ambiente. O Fundo de Coesão funciona com uma lógica de projecto, o que facilita a sua coordenação com o BEI.

2.4.7. No parecer sobre o futuro da coesão, o CES defendeu que «os EM deficitários em matéria de coesão e impossibilitados de passar à terceira fase da UEM em 1 de Janeiro de 1999» deviam continuar a «receber ajuda de um Fundo de Coesão, possivelmente adaptado, que os ajude a cumprir os critérios de convergência de Maastricht» e que os Estados que lograssem cumprir os critérios de convergência poderiam continuar a ter necessidade de apoio financeiro e que este problema também deveria ser resolvido [ver ponto 5.3 alíneas xii) e xiii)] do citado parecer.

2.4.8. O Banco Europeu de Investimentos tem apoiado de forma significativa os projectos nas regiões elegíveis da Comunidade, concentrando os empréstimos em projectos de transportes e telecomunicações (42 % do total), projectos na área de energia (15 %), e na área de ambiente (13 %). Os países da coesão têm recorrido relativamente menos ao BEI, o que levanta a questão da falta de coordenação das intervenções dos FE com o BEI.

2.4.9. A avaliação dos resultados das intervenções estruturais nas diversas regiões elegíveis defronta-se com dificuldades decorrentes da falta de dados de base (por exemplo, dados macro-económicos para outras regiões que não os países da coesão), dos diversos métodos possíveis da avaliação (modelos «input-output» e modelos da procura agregada), das dificuldades em separar os efeitos das políticas estruturais das consequências das políticas económicas em geral (como se reconhece quando se diz que as políticas estruturais contribuíram a atenuar os efeitos da recessão) e da impossibilidade de se estabelecer a situação sem realização dos investimentos adicionais. Todos estes factores deveriam levar a Comissão a encarar com muita prudência os resultados ora apresentados.

2.4.10. A concentração das despesas estruturais nas regiões com níveis de PIB ou de rendimento menos elevado produziu um efeito de redistribuição positivo em termos de coesão, como se pode verificar através das curvas de Lorenz, mais acentuada nas regiões do objectivo n.º 1 do que nas regiões do objectivo n.º 2 e mais acentuada no período 1989-1993 do que o previsto para o período 1994-1999.

2.4.11. O crescimento económico dos quatro países elegíveis para o Fundo de Coesão foi também influenciado positivamente pelas transferências comunitárias. As estimativas apresentadas pela Comissão sugerem que o crescimento adicional do PIB tenha sido de +0,5 pontos percentuais por ano, no período 1989-1993, o que significa que, sem as transferências comunitárias dos FE e do FC estes países teriam tido um crescimento médio de 1,7 % ao ano, em vez dos 2,2 % de crescimento médio verificado, ou seja, teriam tido um crescimento inferior ao da média comunitária. Para o período 1994-1999 foi estimado da mesma forma que o crescimento poderia ser de 3,2 % em vez de 2,6 %. Infelizmente a Comissão não forneceu dados comparáveis para as regiões que podem beneficiar unicamente dos Fundos Estruturais e não do Fundo de Coesão.

2.4.12. Globalmente, o Relatório confirma também que cerca de um quarto das somas transferidas para os quatro países da coesão retornam aos outros EM mais desenvolvidos, sob a forma de fornecimentos de equipamentos e de «saber-fazer» e que se estima que, em 1999, esta percentagem possa subir até 35 %. Também a melhoria acentuada do nível de vida e dos padrões de consumo nos países da coesão levou ao aumento dos fornecimentos intra-comunitários e consequente expansão da actividade económica dos países contribuintes líquidos. O Relatório também não considera que, em termos líquidos, as transferências recebidas pelos países da coesão têm aumentado menos ou têm mesmo diminuído face ao aumento dos pagamentos destes países para o orçamento comunitário devido à melhoria dos seus rendimentos e dos pagamentos do IVA.

2.4.13. No que respeita ao sistema de gestão criado para as intervenções estruturais, o Relatório refere, a justo título, as reorganizações administrativas introduzidas em alguns EM e a difusão de métodos de programação e de avaliação *ex-ante* e *ex-post* que não fazia parte das práticas regulares da sua gestão. Porém, verifica-se que a Comissão continua tributária dos EM nas questões de avaliação e que os resultados agora apresentados se baseiam em avaliações *ex-ante* apresentadas. Seria curial que a Comissão se dotasse de métodos de avaliação mais eficazes e que pudesse preparar a avaliação do actual período de programação de forma mais satisfatória. A metodologia desenvolvida para este Relatório sobre a coesão poderia ser utilizada para servir de base à avaliação que a Comissão deverá efectuar, com vista ao próximo período de programação.

2.4.14. Mais geralmente no que se refere aos métodos de gestão, o Relatório é omissivo no que respeita à crítica formulada pelos beneficiários das acções financiadas sobre o aumento da burocracia e sobre os atrasos constantes ocasionados pelo processo de programação e também pelos métodos de decisão sobre a elegibilidade das despesas, bem como às competências dos diferentes fundos face às diferentes despesas a efectuar. Também no que se refere aos pagamentos verificam-se atrasos constantes, em parte decorrentes da substituição da lógica de projecto pela lógica de programa. Neste balanço intermediário das políticas de coesão, a Comissão deveria ter aproveitado a ocasião para apresentar propostas para simplificar procedimentos e acelerar o processo de decisão.

### 3. Perspectivas e conclusões

3.1. Nem em 1988, nem em 1993, ocorreu a reformulação do número dos Fundos Estruturais existentes que a profunda alteração efectuada na abordagem, nos princípios, nas prioridades e nas orientações das políticas estruturais exigiria. A manutenção dos três Fundos Estruturais e a criação do instrumento financeiro das pescas, bem como a do Fundo de Coesão, a par das alterações dos Regulamentos, tornou mais complexo o processo, quando se pretendia simplificá-lo e diluiu as responsabilidades da execução das acções. Mesmo nas relações entre os EM e a Comissão, que se pretendiam mais claras e transparentes, continuam muitas zonas de indefinição e potencialmente conflituosas, como acontece com a determinação da elegibilidade das despesas de programas já aprovados ou a verificação da adicionalidade ou a das despesas efectivas. Pior ainda se encontram os beneficiários finais, que dificilmente se conseguem orientar na multitude de programas intervenientes e sobrepostos, sem coordenação eficaz a nível de cada região. O exemplo irlandês, em que os parceiros económicos e sociais e as autoridades a nível local participam plenamente nos comités de acompanhamento, demonstra que é possível alcançar uma maior eficácia na aplicação dos Fundos Estruturais. O CES pretende chamar, igualmente, a atenção para o modelo aplicado, na Suécia, aos objectivos 3 e 4. Um projecto de objectivo 3 tem de ser aprovado tanto pelo comité regional do objectivo 3, onde se encontram representados os parceiros económicos e sociais e outros interesses económicos, como pela autoridade regional em matéria de mercado de trabalho. O mesmo se aplica ao objectivo 4. Este modelo com «veto duplo» demonstrou possibilitar decisões bem fundamentadas e criou boas condições para a execução de projectos eficazes. Neste contexto, o CES reitera o seu ponto de vista de que a parceria vertical e horizontal ainda pode ser mais profunda e mais eficiente se houver uma maior participação dos níveis locais e dos parceiros económicos e

sociais. Ela constitui um elo de ligação essencial entre as intervenções estruturais da Comunidade e a disposição das cidadãs e dos cidadãos em aceitarem e utilizarem eficazmente esses apoios na configuração concreta do desenvolvimento das regiões. Seria oportuno utilizar mais intensamente os meios de apoio técnico no acompanhamento da parceria e na ampliação do saber-fazer das partes envolvidas. O CES associa-se à Comissão quando defende que a consolidação da parceria é de importância crucial para o desenvolvimento da cidadania da União, da democracia e da solidariedade.

3.2. A adequação entre os objectivos, os recursos, as actividades e os procedimentos das políticas estruturais e dos Fundos Estruturais deveria constituir uma questão central para o próximo período de programação. A política regional na União Europeia não é uma mera redistribuição de rendimentos, nem deve ser objecto de uma planificação centralizadora, afastada das realidades locais e regionais. A maior autonomia na execução das acções, incluindo com a participação dos parceiros económicos e sociais, deve ter como condição a eficácia das acções efectuadas, premiando a melhor utilização dos recursos comunitários. O grau de descentralização financeira desta política é importante. Porém, se se mantiverem os actuais procedimentos «excessivamente complexos», como reconhece a Comissão, as tentativas de descentralização estarão condenadas ao fracasso. É necessário modificar profundamente os procedimentos actuais. Para a próxima reforma dos Fundos Estruturais é necessário uma abordagem mais profunda do que a verificada no passado. Só assim se conseguirão criar as condições-quadro para uma efectiva e necessária simplificação dos procedimentos e para uma maior transparência das acções financiadas pelos fundos. Se nos mantivermos no actual quadro, envolvendo um grande número de fundos e de programas, a margem para simplificar procedimentos é muito reduzida. Neste âmbito, a racionalização e a diminuição dos objectivos e dos Fundos Estruturais devem responder à necessidade de manter politicamente visível a prioridade atribuída desde sempre às regiões com atraso de desenvolvimento, onde se concentra muito do desemprego, de concentrar os recursos no desenvolvimento e no emprego, para obter o melhor resultado possível, territorializando ao máximo as intervenções e de simplificar os procedimentos ou os processos administrativos de acesso às intervenções dos Fundos Estruturais.

3.3. Se se mantiver o actual quadro legislativo, a redefinição dos objectivos para possibilitar uma maior concentração dos apoios comunitários podia levar a profundas alterações a nível das regiões elegíveis, correndo-se o risco que as propostas sejam orientadas apenas por critérios de restrição orçamental. Uma parte das regiões em atraso de desenvolvimento ultrapassa

hoje os limites estabelecidos, como acontece nas regiões capitais dos países do objectivo 1 e para as quais uma solução transitória deve ser encontrada, para não se comprometerem os resultados alcançados. A manter-se o mesmo limite para os apoios comunitários, a população coberta pelo objectivo 1 poderia vir a reduzir-se acentuadamente, o que, com o mesmo nível de apoio *per capita*, implicará uma maior dispersão da assistência financeira e terá consequências na definição dos outros objectivos, bem como na fixação dos montantes dos Fundos Estruturais para o próximo período de programação. A oportunidade deveria ser aproveitada para rever o número de Fundos existentes e adequá-los aos objectivos e prioridades das políticas estruturais. O Tratado já prevê a possibilidade de «agrupamento desses fundos» (com finalidade estrutural) — Artigo 130º-D.

3.4. Como primeira abordagem para o debate, o Comité propõe que os objectivos sejam reduzidos a dois objectivos globais e abrangentes: um objectivo global abrangente A) visando o reforço da coesão económica e a «redução da disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas, incluindo as zonas rurais» em conformidade com os objectivos estratégicos estabelecidos no artigo 130º-A do Tratado, com tradução geográfica, incorporando as metas económicas específicas dos actuais objectivos 1, 2, 5b e 6 para as zonas que cumprem os critérios pertinentes, a que se devem acrescentar as questões de ordenamento do território, de urbanismo, e de cooperação inter-regional; e um objectivo global abrangente B) visando o reforço da coesão social, sem tradução geográfica, reagrupando as acções dos actuais objectivos 3, 4 e diversas iniciativas e programas comunitários, a que se deve acrescentar os que visam a igualdade de oportunidades, permitindo, nomeadamente, melhorar a posição das mulheres no mercado de trabalho, e o combate à exclusão social.

3.5. Os fundos existentes podem também ser agrupados em dois, um para cada objectivo abrangente acima mencionado. A nível de procedimentos e de gestão isto permitiria resolver os actuais problemas criados pela intervenção simultânea de diversos objectivos e fundos na mesma área geográfica. Assim, nas regiões do objectivo global abrangente A) só se verificaria a intervenção do primeiro fundo, mesmo nos casos em que se desenvolvessem acções de coesão social e de solidariedade. A difusão das boas práticas deveria ser melhorada e, desta forma, os beneficiários das acções de tipo «coesão social» poderiam aproveitar as melhores experiências que o outro fundo financiará. A nível interno da Comissão seria necessário assegurar que os conhecimentos e a experiência existentes, quer no que se refere aos objectivos sociais e de formação, quer no que se refere ao desenvolvimento rural integrado, estejam também presentes no tratamento do primeiro objectivo

global abrangente. Analogamente, o número de iniciativas comunitárias deveria ser reduzido, sendo as medidas coroadas de êxito incorporadas na actividade regular do Fundo; deveria haver uma maior concentração regional do apoio do Fundo e uma diferenciação mais acentuada entre regiões nas medidas aplicadas; e a subsidiariedade deveria ser acentuada, particularmente mediante a consolidação de uma cooperação mais estreita entre o poder local e os parceiros económicos e sociais.

3.6. O objectivo deve ser assegurar uma melhor coerência das intervenções comunitárias e uma maior coordenação nos serviços da Comissão, o que facilitará também a coordenação no terreno. Dentro de cada objectivo global abrangente, as taxas de apoio comunitário deveriam ser modeladas, de forma a ter em consideração a especificidade e o atraso de cada região, bem como a prosperidade relativa do respectivo Estado-Membro. Os Estados-Membros menos desenvolvidos, que têm menos possibilidades de financiar programas adequados de coesão económica e social, deveriam receber recursos suplementares através de transferências no quadro do orçamento geral da Comunidade, a fim de poderem estabelecer as suas prioridades no âmbito das políticas comunitárias de coesão entretanto definidas. Outra vantagem deste processo de modulação seria a de garantir que as dificuldades económicas com que as regiões com as características dos actuais objectivos 1, 2, 5b e 6 se defrontam continuariam a merecer o apoio financeiro da parte da Comunidade e que as regiões menos desenvolvidas (objectivo 1) continuariam a concentrar a maioria destes apoios.

3.7. No seu parecer sobre «O futuro da coesão e as suas implicações a longo prazo para os Fundos Estruturais» (doc. CES 246/96, aprovado em Fevereiro de 1996, relator J.J. van Dijk) em que o CES analisou os efeitos do alargamento, da UEM e da posição dos Estados-Membros, defende-se que os recursos financeiros dos FE sejam aumentados, paralelamente ao aumento da sua eficácia e à instauração de mecanismos, com base na profunda reformulação do programa *Phare*, «especificamente destinado a promover o desenvolvimento económico e social dos PECO até à data da sua adesão e para além dela. Caso contrário, existe o risco do desnível da coesão económica e social entre os actuais EM se agravar» (ponto 5.3 alínea xi) do citado parecer).

3.8. Para cada um dos desafios que se põem à política comunitária, a vontade política deve traduzir-se na criação e/ou reformulação dos instrumentos existentes e na adequação dos recursos à dimensão dos problemas a defrontar. Coesão económica, coesão social e alargamento são os desafios que a União Europeia têm pela

frente. Os instrumentos para defrontar cada um destes desafios, bem como as respectivas dotações orçamentais, devem estar de acordo com a natureza das acções a desenvolver e com os princípios comunitários. Nos seus Pareceres, o CES defendeu que as ajudas para aumentar a coesão no interior da UE devem continuar e que os EM mais pobres não têm os meios para ajudar as suas regiões mais pobres e devem por isso beneficiar prioritariamente das ajudas comunitárias. A prioridade às regiões com menor desenvolvimento deve pois ser reafirmada. O CES elaborará um Parecer complementar sobre as propostas concretas de reforma dos fundos estruturais que a Comissão apresentará após o final da Conferência Inter-Governamental.

3.9. Mais globalmente, a prática e os exemplos concretos no terreno, que as estatísticas não reflectem fielmente, mostram que o funcionamento actual dos FE não parece adequado às profundas mutações que a economia e a sociedade estão a atravessar, com o advento da sociedade da informação e do conhecimento, com a globalização económica e financeira e com a

rápida evolução das novas tecnologias. A rapidez de decisões que o novo ambiente económico impõe não é compatível com os procedimentos actuais nem com os prazos das decisões e dos pagamentos.

3.10. O Comité acolhe favoravelmente os progressos significativos realizados no primeiro relatório sobre coesão económica e social em termos de análise e de debate sobre políticas de coesão. Não obstante os muitos progressos realizados, o relatório confirma as vantagens que se poderiam retirar de políticas comunitárias mais rigorosas e melhor coordenadas, e da evolução das políticas que relevam dos Estados-Membros. Até agora, tem-se discutido essencialmente sobre o papel e o funcionamento dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão e de como tornar mais eficazes a estrutura e o funcionamento de tais fundos. Todavia, o aspecto mais importante deste relatório é, porventura, o facto de inserir uma série de políticas comunitárias no debate sobre a estratégia para garantir uma maior coesão. O Comité aproveitará todas as oportunidades para contribuir para tal debate e para recomendar medidas que possam fazer da coesão um objectivo realizável.

Bruxelas, 23 de Abril de 1997.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social*  
Tom JENKINS

**Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão sobre as indústrias nucleares na União Europeia (Programa Indicativo Nuclear nos termos do artigo 40º do Tratado Euratom)»**

(97/C 206/17)

Em 27 de Setembro de 1997, decidiu a Comissão, nos termos do artigo 40º do Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica, consultar o Comité Económico e Social sobre a comunicação supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção de Energia, Assuntos Nucleares e Investigação emitiu parecer em 2 de Abril de 1997, sendo relator J. Lyons.

Na 345ª reunião plenária (sessão de 24 de Abril de 1997), o Comité Económico e Social adoptou, por 101 votos a favor, 18 contra e 11 abstenções o presente parecer.

## 1. Introdução

1.1. Em conformidade com o disposto no artigo 40º do Tratado Euratom, a Comissão, após ter obtido o parecer do Comité Económico e Social, «publicará periodicamente programas de natureza indicativa que incidam nomeadamente sobre objectivos de produção de energia nuclear e sobre os investimentos de qualquer natureza que a sua realização implique».

1.2. Desde a adopção do Tratado Euratom, foram publicados pela Comissão três programas indicativos, respectivamente em 1966, 1972, 1985 (actualizado em 1990). Aquando da actualização, a Comissão tinha considerado que as orientações de 1985 relativas ao futuro desenvolvimento da indústria nuclear permaneciam válidas no essencial, mas haveria que as adaptar para ter em conta as perspectivas abertas pelo mercado único e as medidas a tomar para o completar neste sector, com a devida atenção às características específicas do mercado nuclear e aos problemas que se deparavam às empresas envolvidas.

1.3. Estas medidas prioritárias diziam respeito ao mercado de equipamentos e de componentes, para os quais, de acordo com a Comissão, a criação de um genuíno mercado comum era necessária para diminuir os custos de investimento e melhorar a competitividade da indústria nuclear.

1.4. Foi só onze anos depois, no âmbito do Livro Branco sobre «Uma política energética para a União Europeia (1)» e num contexto em que a situação energética e a organização do mercado da energia na UE se tinham consideravelmente modificado, que a Comissão voltou a efectuar uma análise de fundo do papel da energia nuclear. Neste documento, a Comissão pondera o seu papel relativamente aos três objectivos que tinha estabelecido no Livro Branco, isto é, a competitividade global, a segurança do abastecimento e a protecção do ambiente.

## 2. A comunicação da Comissão

2.1. A comunicação da Comissão passa em revista a situação da indústria nuclear na União Europeia em

meados da década de noventa. Mais de 140 reactores nucleares estão em funcionamento na Bélgica, Alemanha, Espanha, França, Países Baixos, Finlândia, Suécia e Reino Unido, fornecendo cerca de um terço da electricidade produzida na União Europeia. Constituem parte de uma indústria nuclear perfeitamente desenvolvida que cobre o ciclo completo do combustível, com a sua própria base tecnológica e empregando, segundo números da indústria, mais de 400 000 pessoas, na maioria altamente qualificadas.

2.2. No entanto, a electricidade de origem nuclear suscita significativas preocupações a nível da opinião pública. Existe, assim, um problema de aceitação, que resulta sobretudo da preocupação com a segurança nuclear, o transporte e a eliminação dos resíduos nucleares e com a proliferação nuclear.

2.3. A comunicação da Comissão examina o funcionamento da indústria nuclear através da gama de actividades em que está envolvida. Analisa os custos de produção, incluídos os custos de desactivação, de combustível, de eliminação e de armazenagem de resíduos e avalia em que medida a energia nuclear é competitiva com outras fontes de produção de electricidade. Refere-se ao contributo da energia nuclear para as exportações, para o emprego qualificado local na União Europeia e para a inovação e desenvolvimento tecnológico. Fria que os investimentos nessa indústria são, pela sua própria natureza, de longo prazo.

2.4. O documento prossegue focando os problemas da segurança do abastecimento e o contributo que a energia nuclear pode dar neste domínio. Trata da protecção da população e do ambiente, e tem um capítulo específico sobre os problemas de segurança nuclear nos países da Europa Central e Oriental, bem como da CEI. Contudo, a Comissão não ousa fazer previsões acerca do volume de electricidade produzido pela energia nuclear depois do ano 2000.

2.5. A comunicação da Comissão prossegue com o exame de oportunidades comerciais oferecidas à indústria europeia, das condições do abastecimento

(1) COM(95) 682 final de 13. 12. 1996.

de combustível nuclear, dos desafios tecnológicos da segurança nuclear e dos problemas relacionados com os combustíveis usados, resíduos nucleares e desactivação, do transporte de materiais radioactivos, da utilização do plutónio e do futuro da tecnologia, investigação e desenvolvimento no domínio nuclear.

2.6. A Comissão, no capítulo das conclusões, propõe que os seguintes princípios sejam adoptados pela União Europeia, como quadro para uma contribuição permanente da energia nuclear para o abastecimento em electricidade:

- cada Estado-Membro tem o direito de decidir desenvolver ou não a utilização da energia nuclear para fins pacíficos;
- as opções feitas por cada Estado-Membro têm de ser respeitadas;
- os Estados-Membros que tenham optado pela utilização da energia nuclear devem, paralelamente, garantir um elevado grau de segurança nuclear, respeitar os princípios da não proliferação em conformidade com o disposto nos acordos internacionais aplicáveis, bem como assegurar um elevado grau de protecção da saúde humana;
- apesar de serem os Estados-Membros os responsáveis pela definição das normas de segurança e pela autorização das instalações nucleares, e de serem os operadores nacionais os responsáveis pelo seu funcionamento em condições de segurança, ambos assumem a responsabilidade colectiva perante todos os cidadãos europeus por garantir a segurança nuclear.

### 3. Observações ao documento da Comissão

3.1. O Comité acolhe favoravelmente a publicação do projecto do Programa Indicativo Nuclear da Comissão<sup>(1)</sup>. Durante muitos anos, apesar de a energia nuclear produzir um terço da electricidade da UE e evitar anualmente a emissão na atmosfera de 700 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub>, a Comissão pouco se manifestou tanto acerca do seu potencial como dos problemas que coloca. O documento *sub judice* lança, com lamentável atraso, o debate sobre o futuro da indústria. O Comité espera que o presente parecer contribua para estimular esse debate.

3.2. Dados os pontos de vista muito divergentes, entre os Estados-Membros, sobre a electricidade de origem nuclear, apraz ao Comité que a Comissão tenha conseguido elaborar um documento equilibrado e fundamentado, que reflecte a complexidade dos temas envolvidos. Nesta fase, dois aspectos, em particular, do documento da Comissão podem ser assinalados. Em primeiro lugar, embora não hostil à utilização da energia nuclear, a Comissão equaciona os seus méritos e deméritos sob diversos pontos de vista, sem tomar uma

posição definitiva. Em segundo lugar, a Comissão assumiu como premissa básica que cada Estado-Membro deve ser livre de fazer as suas próprias opções acerca dos combustíveis utilizados na produção de electricidade no respectivo território.

3.3. Uma das consequências da perspectiva da Comissão, portanto, bem pode ser o encorajamento a um debate mais bem informado — e talvez menos ideológico — acerca dos prós e dos contras da energia nuclear pelos cidadãos da União Europeia. Se assim for, será um resultado apreciável.

3.4. O artigo 1º do Tratado Euratom, assinado em 1957, diz:

«A Comunidade tem como missão contribuir, pelo estabelecimento das condições necessárias à formação e crescimento rápidos das indústrias nucleares, para a melhoria do nível de vida nos Estados-Membros e para o desenvolvimento das relações com os outros países.»

3.4.1. A profundidade da mudança nos domínios político e económico, desde 1957, é traduzida na linguagem substancialmente diferente utilizada no presente documento da Comissão. Assim, a energia nuclear deverá ser julgada em conformidade com os objectivos de «competitividade económica geral, segurança do abastecimento e protecção do ambiente» (Capítulo II, página 6); além disso, «a energia nuclear terá de concorrer dentro do mesmo quadro e nas mesmas condições que todas as outras fontes de energia» (II. b), página 9); e, ainda, «o actual objectivo da União é deixar que as regras do mercado desempenhem o seu papel» (IV.2, página 20). Assim, o contexto em que se deve equacionar a questão da energia nuclear, em 1997, é completamente diferente do inicial, há quarenta anos.

3.5. Analisando em pormenor o documento da Comissão, as páginas sobre os aspectos económicos da energia nuclear, no Capítulo II.1.a), páginas 7 e 8, são decepcionantes. É obvio que a Comissão se viu em dificuldades devido à falta de informação publicada, actualizada e pertinente. As datas a que se referem diversos números citados no documento variam, inesperadamente, entre 1990 e 1993. Os preços do combustível alteraram-se, em termos absolutos e em termos relativos, desde então e as taxas de câmbio também sofreram variações. É pena que o Quadro 3, que fornece comparações generalizadas entre os custos da produção de electricidade a partir do carvão, do gás e da energia nuclear, não possa constituir um guia útil para as opções económicas que devem ser efectuadas pelos produtores de electricidade, que actualmente estão a estudar as opções de investimento.

3.6. Em certos pontos, a Comissão teria feito melhor se tivesse fornecido mais informação. Por exemplo, no Capítulo II.2.d), páginas 13, 14 e 15, enuncia os diferentes princípios sobre os quais tinha havido acordo no quadro da «Nova Abordagem de Parceria», de 1992, mas peca

(1) Em seguida referido como «o documento da Comissão».



por não indicar uma única melhoria concreta daí resultante. No Capítulo II.3.e), página 18, e no Capítulo V.3, páginas 23 e 24, a Comissão trata dos problemas tecnológicos da segurança nuclear. São afirmadas as intenções dos pertinentes acordos do passado, mas não é dada qualquer indicação sobre se realmente foi obtido algum progresso específico numa das áreas referidas.

3.7. Teria sido de particular valia mais informação sobre o tratamento dos resíduos radioactivos, uma área de actividade que continua a suscitar receios na opinião pública. A Comissão [II.3.d)], páginas 17 e 18, refere-se positivamente à estratégia por si adoptada em 1994 e enuncia as principais questões que acredita mais interessam à opinião pública. Mas nada diz acerca do que se está a passar, ou é susceptível de se vir a passar uma vez adoptada essa estratégia. No tema conexo do transporte de materiais radioactivos, contudo, a Comissão acertadamente chama a atenção para a segurança de que esta actividade tem constantemente estado rodeada (V.5, páginas 24 e 25).

3.8. A perspectiva da Comissão é mais explícita noutros pontos do documento. Por exemplo, quando se trata da assistência prestada à Europa Central e Oriental e à CEI (Capítulo III, páginas 18 e 19), a Comissão dá pelo menos uma indicação das acções empreendidas em consequência da assistência financeira da UE às indústrias nucleares desses países. Mesmo assim, uma indicação da escala dos problemas tratados (de modo a que a dimensão da assistência financeira da UE pudesse ser analisada no seu contexto) teria constituído uma melhoria considerável.

3.9. O que se pretende dizer, em termos gerais, é o seguinte: importa demonstrar à população da UE que não somente as resoluções, acordos e Tratados importantes são adoptados em domínios-chave das actividades ligadas à energia nuclear, como também que, em resultado deles, são elaboradas e aplicadas medidas concretas — como, efectivamente, o são. O facto de se ficar com a sensação de que os acordos importantes em princípio não têm consequências práticas dignas de menção não faz a devida justiça à Comissão.

3.10. O Capítulo V é talvez o mais positivo do documento da Comissão. É aqui que a Comissão insta com a indústria nuclear para procurar mercados noutros continentes para as empresas civis de energia nuclear,

enquanto, simultaneamente, coloca a tónica na importância de difundir a cultura de segurança que foi estabelecida na União.

3.11. Na questão-chave da segurança, a Comissão acolhe favoravelmente a Convenção Internacional sobre Segurança Nuclear estabelecida no quadro da Agência Internacional da Energia Atómica (AIEA), que foi agora ratificada por número suficiente de signatários para lhe ser conferido pleno estatuto jurídico internacional<sup>(1)</sup>. A Comissão apoia os projectos da AIEA de elaborar uma convenção internacional sobre a gestão dos resíduos radioactivos. A este respeito, a Comissão dá também apoio aos programas de cooperação para a armazenagem em segurança da matéria cindível proveniente do desmantelamento de armas nucleares, a sua utilização pacífica e o transporte seguro e protegido. A Comissão regista a sua comparticipação de 555 milhões de ECU em projectos nos países da Europa Central e Oriental (PECO) e na CEI, entre 1991 e 1995, e a sua intenção de afectar orçamentos médios anuais equivalentes a idênticos fins no período de 1996 a 1999. Há que felicitar a Comissão por apoiar tão fortemente estas importantes actividades ligadas à segurança, bem como outras, que aqui não são identificadas uma a uma.

3.12. Há duas áreas de informação ausentes do documento da Comissão que o Comité gostaria que fossem mencionadas na versão final do Programa Indicativo Nuclear. São elas: i) o nível a que se situa a responsabilidade tanto da UE como dos Estados-Membros relativamente ao funcionamento dos diferentes aspectos da produção de energia nuclear e actividades conexas; e ii) as evoluções tecnológicas ou organizativas, nos últimos anos, no tocante a tratamento e armazenagem dos resíduos nucleares.

3.13. Na Conclusão (VI), a Comissão alude a outras possibilidades. «Poderá» vir a ser «examinado o papel da energia nuclear em paralelo com outras alternativas»; «haverá» futuras discussões acerca do papel a desempe-

(1) Sobre a Convenção da AIEA, o Comité frisou no seu parecer sobre o Tratado da Carta da Energia, de 26 de Outubro de 1995 (JO nº C 18 de 22. 1. 1996, p. 146), que a Convenção não abrange a não proliferação de armas nucleares (ou a salvaguarda de material nuclear conexo), nem a protecção física do material nuclear, nem a responsabilidade civil pelos danos nucleares à escala internacional, nem o transporte em segurança de materiais radioactivos e resíduos. Foi intenção dos arquitectos do Tratado da Carta da Energia o estabelecimento de regras juridicamente obrigatórias abrangendo os aspectos da actividade nuclear na própria Carta, mas quando tal se revelou impraticável, o Comité instou para que essas questões suplementares da segurança nuclear fossem oportunamente incorporadas na Convenção da AIEA (cf. ponto 2.2.5.5 do parecer). O Comité espera que a Comissão dê um apoio firme a esta proposta.

nhar pela energia nuclear se «as circunstâncias confirmarem ... uma dependência cada vez maior ... das importações de combustíveis fósseis». Estas sugestões apenas levantam a questão de porque é que este assunto não foi devidamente tratado neste documento, dado que a necessária informação existe, sendo a Comissão a própria fonte. Os princípios enunciados no final reconhecem o *statu quo* e devem traduzir a maior parte daquilo que é susceptível de acordo, neste momento. O Comité apoia tais princípios.

#### 4. Tem futuro a produção de energia nuclear na UE?

4.1. O documento da Comissão explora questões de grande alcance, efectivamente críticas, para o abastecimento energético futuro da União Europeia. Para a própria indústria nuclear, o documento coloca claramente a questão de saber se terá um futuro na União para além do tempo de vida das centrais existentes. Não é por acaso que a Comissão não fornece previsões para a produção de energia nuclear para além do ano 2000.

4.2. Pode parecer estranho manifestar tais dúvidas. A Comissão refere a estimativa da indústria de que é o empregador directo e indirecto de 400 000 pessoas, na maioria altamente qualificadas. A indústria produz economicamente 33 % da electricidade da União <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>. Para tal consome um combustível que não tem outra utilização pacífica, economizando assim outros combustíveis que têm outros aproveitamentos valiosos, reais ou potenciais <sup>(3)</sup>. Ano após ano, evita à Europa no seu conjunto a emissão de cerca de 700 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub>, em comparação com a mesma quantidade de electricidade produzida utilizando uma mistura de

combustíveis fósseis <sup>(4)</sup>. É um combustível que tem a capacidade potencial, sob condição que a tecnologia do reactor rápido possa finalmente ser dominada numa base comercial, de se auto-reproduzir e de expandir assim indefinidamente no futuro a sua utilidade para a sociedade.

4.3. Apesar destas considerações, contudo, o futuro da indústria nuclear na União é colocado em dúvida, por três razões principais.

4.4. Em primeiro lugar, a indústria ressentem-se de um generalizado sentimento de desconfiança por parte da população, que vai até à franca hostilidade. A principal explicação reside quase certamente no facto de existir o receio profundo de um outro desastre à escala do do reactor de Chernobyl. Esta catástrofe ejectou na atmosfera mundial grandes quantidades de radioactividade e reavivou a preocupação latente acerca da natureza da radioactividade, que muitas pessoas sentem. Mas também existe inquietação devido à permanente incapacidade da indústria para encontrar uma solução para o problema do tratamento e armazenagem dos resíduos nucleares, particularmente dos resíduos nucleares de elevada radioactividade, que as populações em geral acabarão por considerar aceitáveis. Este contexto de inquietação pública tem uma influência generalizada nas decisões no domínio da energia que directa ou indirectamente afectam a indústria nuclear e podem ter consequências altamente negativas.

4.5. As segundas e terceiras razões para dúvidas acerca do futuro da indústria residem, respectivamente, na adopção pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho da directiva <sup>(5)</sup> que estabelece que no futuro a produção de electricidade será submetida às leis do mercado e na entrada no mercado, nos últimos anos, de gás produzido de forma competitiva, em cada vez maiores quantidades.

4.6. Submeter a produção às leis do mercado é uma evolução-chave. Na maior parte da UE, a produção de electricidade tem-se efectuado no quadro do acesso garantido aos mercados nacionais e ou regionais estabelecidos <sup>(6)</sup>. Esta situação facilitou o investimento de

<sup>(1)</sup> Equivalente a aproximadamente 14 % da procura total de energia da UE (v. ponto 104 do doc. COM(94) 659 final, Livro Verde — Política Energética da UE).

<sup>(2)</sup> A energia nuclear fornece um terço da electricidade da União, mas é produzida em unicamente oito dos quinze Estados-Membros (por ordem decrescente da capacidade nuclear em megawatt: França, Alemanha, RU, Suécia, Espanha, Bélgica, Finlândia e Países Baixos). Contudo, é fornecida a todos os Estados-Membros que dispõem de ligações de alta tensão com outros Estados-Membros.

<sup>(3)</sup> 1 kg de lenha produz cerca de 1 kWh de electricidade; 1 kg de carvão, cerca de 3 kWh; 1 kg de petróleo, cerca de 4 kWh; 1 kg de urânio natural, cerca de 50 000 kWh e 1 kg de plutónio cerca de 6 000 000 kWh. Hans Blix, director-geral da Autoridade Internacional da Energia Atómica, falando na Segunda Conferência Nuclear Filipina, em Manila, em 10 de Dezembro de 1996.

<sup>(4)</sup> II.3.b), página 16 do documento da Comissão. Em 1995, as emissões de CO<sub>2</sub> devidas à energia totalizaram na UE 2 950 milhões de toneladas, das quais 874 milhões de toneladas são de combustíveis sólidos, 1 455 milhões de toneladas de petróleo e 621 milhões de toneladas de gás natural. («Energia na Europa: Relatório Anual sobre Energia — 1996», publicado pela Comissão em Setembro de 1996). Há ligeiras discrepâncias devido ao arredondamento ao milhão de toneladas dos números publicados.

<sup>(5)</sup> Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Dezembro de 1996, relativa às regras comuns do mercado interno da electricidade. JO nº L 27 de 30. 1. 1997.

<sup>(6)</sup> Tal não aconteceu na Finlândia, onde as instalações de energia nuclear foram construídas e funcionaram em mercados abertos. Esta situação foi facilitada por acordos de longo prazo entre as duas empresas de produção de energia nuclear e as indústrias transformadoras. O RU deu início à abertura do mercado de electricidade em 1991 e esse processo deverá estar concluído em 1998.

capital intensivo e, conseqüentemente, o investimento de longo prazo. Levará mais do que alguns anos para que os mercados de electricidade sejam completamente abertos<sup>(1)</sup>, mas a partir de agora nenhuma empresa produtora poderá planificar o seu investimento numa nova instalação na presunção de que é um mercado protegido para a sua produção numa perspectiva de longo prazo. As empresas produtoras de energia têm de ser competitivas sem privilégios de mercado ou apoio directo ou indirecto.

4.7. A mesma análise aplica-se às outras tecnologias de produção, em especial à do carvão, que podem ser afectadas por esta grande alteração de circunstâncias. É, contudo, na indústria nuclear que a nova dimensão do mercado terá conseqüências mais profundas, porque é largamente, entre as principais tecnologias de produção, aquela que requer mais capital intensivo<sup>(2)</sup>.

4.8. Um mercado alargado deve, evidentemente, ser tomado por aquilo que é, como uma oportunidade, não uma restrição. Contudo, antes que estejam disponíveis os frutos de um mercado europeu aberto, de alta tensão, será necessário desenvolver maiores interconexões entre a maioria dos Estados-Membros, bem como uma verdadeira rede eléctrica europeia de alta tensão, pela qual os produtores possam vender em grande quantidade ao longo do tempo. Tal aparenta vir a ser um período de transição, portanto de considerável duração, talvez para ser calculado, mais do que em anos, em décadas.

4.9. A terceira razão é o aparecimento neste contexto, nos últimos anos, não só de cada vez maiores quantidades de gás natural, cujo preço, na generalidade, tem vindo a cair, como sobretudo e essencialmente, da moderna tecnologia de TGCC para produção de gás<sup>(3)</sup>. As vantagens da tecnologia de TGCC foram bem explicadas na análise efectuada pela OCDE, que afirmou que esta tecnologia beneficia de baixos custos de capital, prazos de construção curtos, poucas necessidades em termos de terreno e elevada modularidade, isto é, as economias de escala só são significativas acima de um certo nível e

a capacidade de produção pode ser desenvolvida em faixas relativamente pequenas<sup>(4)</sup>.

4.10. A energia eléctrica gerada por gás pelo método TGCC pode — ou não — produzir electricidade a preço inferior ao da produção nuclear, embora se espere, em geral, que tal venha a acontecer nos próximos anos. Isso dependerá, evidentemente, de inúmeros factores e variará de país para país e de época para época. Mas quando se trata do investimento numa nova produção num contexto de mercado, então, pelas razões supramencionadas, quando se dispõe de gás, e o seu preço se mantém competitivo<sup>(5)</sup>, este tem uma vantagem decisiva relativamente à energia nuclear — e provavelmente também em relação a outros combustíveis e ou tecnologias<sup>(6)</sup>. A opinião pública apoiará a escolha do gás, em detrimento da produção nuclear e, mesmo, em detrimento de outras alternativas<sup>(7)</sup>.

4.10.1. Não é possível prever quanto tempo esta conjugação de circunstâncias se manterá. Parece razoável presumir que constituirá o padrão predominante nos próximos 10 a 15 anos, mas é difícil fazer previsões para além desse prazo o que, evidentemente, constitui a razão principal que levou a UE a manter a flexibilidade da disponibilidade de combustível e a ter uma política de segurança de abastecimento.

(1) Na directiva mencionada na nota 5, p. 91, a quota do mercado de electricidade que será inicialmente aberta à concorrência será aquela em que os consumidores finais gastam mais de 40 gigawatt horas de electricidade (GWh) por ano. Num período de seis anos a dimensão do mercado concorrencial terá aumentado de forma a que serão abrangidos todos os que gastam 9 GWh ou mais. Oportunamente, será ponderada a possibilidade de uma maior abertura do mercado, a ser realizada nove anos após a entrada em vigor da directiva.

(2) Ver Quadro 3 do Anexo ao documento da Comissão. Evidentemente, as fontes renováveis de energia são também, na maior parte das vezes, de capitais altamente intensivos mas, com excepção da energia hidroeléctrica, ainda não são reconhecidas como tecnologias de produção de pleno direito.

(3) TGCC, «Turbinas de gás de ciclo combinado»; CCGT, «Combined Cycle Turbines». Estas turbinas aumentaram a eficácia (electricidade produzida por unidade de calor) da produção de gás para cerca de 60%, relativamente às percentagens de trinta e muitos por cento, que ainda constituem a norma para a actual produção a partir do carvão e da produção nuclear.

(4) De «Custos projectados da produção de electricidade», 1993, página 143, OCDE, Agência de Energia Nuclear/Agência Internacional da Energia.

(5) O gás natural está disponível, em quantidades razoáveis ou grandes, para a Alemanha, Itália, Países Baixos, Espanha e RU, embora a amplitude da distribuição a retalho varie imenso dum país para outro. Está disponível algum gás para a Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Irlanda e Luxemburgo. A Grécia, Portugal e Suécia estão, por agora, sem gás.

(6) Recentemente, a situação foi resumida da seguinte forma: «A construção de uma central nuclear de uma capacidade de 1 000 Mw custaria 3 mil milhões de libras e demoraria até 80 meses a construir. Uma central alimentada a gás, de dimensão semelhante, custaria cerca de 400 milhões de libras e levaria menos de 24 meses a construir. Enquanto não se der uma mudança radical nos preços, os argumentos em favor da energia nuclear não serão sustentáveis». Simon Holberton, Financial Times (Londres), 2 de Dezembro de 1996. Dever-se-á acrescentar, contudo, que o valor de 3 mil milhões de libras se refere à instalação «única» de Sizewell B, no Reino Unido. Embora o alcance da observação de S. Holberton continue a ser válido, as centrais nucleares construídas em série noutros países custariam bastante menos, nalgumas circunstâncias talvez metade. Ver quadro 8 do «Custos projectados de produção de electricidade», actualização de 1992, publicação da OCDE.

(7) Para pôr o gás à disposição da população, deve haver não só uma fonte básica de energia suficiente, mas também moderna estrutura de transporte de gás; em alguns Estados-Membros o necessário investimento para o efeito ainda não foi efectuado.

4.11. Relativamente à indústria nuclear, o momento crítico será alcançado já dentro de poucos anos, quando os responsáveis da indústria nuclear e os poderes públicos terão que ponderar, e de seguida começar a planear, a sua estratégia de substituição para as instalações que serão desactivadas provavelmente a partir de 2005-2010. É difícil ver em que outros países, para além da França e talvez da Finlândia, poderiam ser construídas novas centrais nucleares para substituir as mais antigas. Mesmo em França, surgiram dúvidas quanto à questão de saber se novas centrais nucleares serão a opção privilegiada após 2010<sup>(1)</sup>.

4.12. Se, de ora em diante, só forem importantes os princípios de mercado então, a não ser que haja uma grande alteração nos preços relativos, ou nos custos da construção de centrais nucleares, ou na opinião pública, ou possivelmente nos três factores, a resposta à pergunta do início deste capítulo é que, segundo a informação disponível, «é altamente improvável»<sup>(2)</sup>.

4.13. A Comissão parece ter chegado à mesma conclusão. Daí a sua decisão de não fazer previsões para depois do ano 2000 e o encorajamento para que a indústria procure mercados, mas noutros continentes. Contudo, este modesto encorajamento tem um valor limitado. Sem um mercado doméstico activo, parece um exercício inútil tentar assegurar o crescimento das exportações.

4.14. Uma tão profunda alteração no equilíbrio dos combustíveis utilizados na produção de electricidade

tem implicações que ultrapassam em muito as fronteiras das próprias indústrias. Nomeadamente, coloca-se a questão da segurança dos abastecimentos em combustível da UE e da política de ambiente, em que as meras forças de mercado não parecem ter capacidade para resolver os problemas. Estas são questões estratégicas, que a seguir se tratam.

## 5. Questões estratégicas

### 5.1. «Uma dependência cada vez maior?»

5.1.1. A questão supra encontra-se na conclusão do documento da Comissão (Capítulo VI, página 28):

«Haverá repercussões sobre as futuras discussões do papel a desempenhar pela energia nuclear se as circunstâncias confirmarem uma dependência cada vez maior da Comunidade das importações de combustíveis fósseis para satisfazer o futuro bastecimento de energia.»

5.1.2. É uma questão peculiar, dado ser sabido que a resposta é «sim». A autoridade é a própria Comissão, que por exemplo afirma no Capítulo II.2.a), página 11 do seu documento, «A Europa sofrerá um aumento significativo da sua dependência de energia importada». O futuro contexto na cena mundial, no capítulo II.2.b), páginas 12 e 13, confirma esta análise.

5.1.3. As projecções futuras no domínio da energia são tratadas mais aprofundadamente noutra publicação da Comissão «A Energia Europeia em 2020»<sup>(3)</sup> (a seguir designada por EE 2020), publicada no início de 1996. Em anexo figuram extractos das conclusões deste documento relativas à questão da dependência futura. Sobre a questão fulcral das importações de combustível, EE 2020 resume a sua análise dizendo que a importação de gás, presentemente de 40 % do consumo da UE, poderia atingir 75 % no ano 2020 e que as importações de carvão, presentemente de 37 % do consumo da UE, poderiam aproximar-se dos 80 % em 2020<sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> Laurent Stricker, vice-presidente de operações na EDF, afirmou, em conferência em Paris sobre a gestão a longo prazo de centrais nucleares, que, na nova paisagem energética em construção na Europa actual, um investidor que tencione actuar no domínio da energia não escolheria o nuclear, visto que não poderia competir com centrais TGCC. Laurent Stricker assinalou, contudo, que tal não se aplicava às centrais nucleares existentes, as quais poderiam competir porquanto o custo real da sua produção compõe-se de despesas de operação e de combustível e de reservas para gestão de perdas de combustível e de desmantelamento de reactor — in «Nucleonics Week», 19 de Dezembro de 1996.

<sup>(2)</sup> No Reino Unido, onde a liberalização e abertura do mercado foram introduzidas em 1990/1991, todas as novas centrais desde então têm sido centrais a gás, do tipo TGCC e a indústria do carvão tem continuado em declínio. A energia nuclear tem-se mantido até agora, em parte porque os custos financeiros das centrais mais antigas já tinham sido amortizados. Os projectos de novas centrais que, até recentemente, tinham sido encarados, foram cancelados para o futuro previsível. No Documento sobre a Energia 65, «Energy projections for the UK, 1995-2000», publicado por «Her Majesty's Stationery Office», em 1995, é encarada a possibilidade de a produção por TGCC de energia a partir do gás ser de 38 % a 55 % da electricidade do RU em 2020, dependendo de quantos dos cenários possíveis se revelarem serem os mais realistas.

<sup>(3)</sup> NT: Este documento só existe na versão inglesa.

<sup>(4)</sup> Cf. também a afirmação da Comissão, no ponto 4.2 do Livro Verde «Energia para o futuro: fontes renováveis de energia» (doc. COM(96) 576 final, de 20. 11. 1996) e publicado pouco depois do Programa Indicativo Nuclear. Observando que «As fontes renováveis de energia ... podem contribuir fortemente para aumentar a segurança do abastecimento», a Comissão prossegue: «é, além disso, importante, olhar para além das necessidades energéticas da Comunidade. Todas as previsões apontam para um futuro aumento significativo das necessidades energéticas dos países em desenvolvimento, em particular na Ásia. Este facto poderia, obviamente, afectar os mercados energéticos globais, não sendo de excluir a possibilidade de restrições ao abastecimento e de aumentos de preços. As energias renováveis podem reduzir parte da necessidade de combustíveis importados».

5.1.4. Com este tipo de cenário presente, não há dúvida de que a Comissão sublinharia a importância da diversidade de combustíveis no Livro Branco sobre a Política Energética. O ponto de vista da Comissão, afirma o Livro, é que «Ao nível sectorial, a diversificação da base interna de combustíveis, sobretudo para a produção de electricidade, pode contribuir de um modo significativo para o objectivo da diversificação». Refere-se à «cada vez maior dependência da Comunidade» e recomenda que «No interesse da segurança do abastecimento, é fortemente recomendável que sejam mantidas em aberto todas as opções energéticas economicamente rentáveis»<sup>(1)</sup>.

5.1.5. A opinião da Comissão, citada em 5.1.1, de que a ponderação do problema colocado por esta cada vez maior dependência e do papel da produção de energia nuclear com ela relacionado, poderá ser adiada com segurança é inconsistente com a própria evidência, bem como com a posição que a Comissão assume no Livro Verde sobre energias renováveis, como referido na nota 4, página 93.

## 5.2. Segurança do abastecimento<sup>(2)</sup>

5.2.1. A questão essencial é que, devido à crescente dependência dos combustíveis importados para a sua produção de electricidade, a União Europeia no seu conjunto encontrar-se-á no futuro face a um problema de segurança de abastecimento. (A situação varia de um Estado-Membro para outro.) Não se trata de um problema que imponha uma reacção instintiva, tratando-se sim de um problema claramente previsível. Haveria certamente que o encarar de maneira positiva nesta análise sobre o papel da produção nuclear.

5.2.2. Em termos de perspectiva de crescimento das importações, os dois combustíveis-chave são o carvão e o gás. As estimativas de EE 2020 acerca do futuro crescimento das importações de cada um dos combustíveis foram já indicadas acima. Contudo, o significado destas previsões para a futura segurança do abastecimento difere sensivelmente. Relativamente às importações de carvão, a Comissão afirmou no Livro Branco<sup>(3)</sup> que «as características do mercado mundial do carvão e a grande diversidade de fornecedores fazem com que o risco de uma interrupção continuada do abastecimento, mesmo a longo prazo, seja mínimo».

5.2.3. A importação de gás é outra questão. Na Europa, o gás é transportado sobretudo por gasoduto, que é um meio de abastecimento particularmente vulnerável. Além disso, uma quota-parte cada vez maior dos

futuros abastecimentos da UE virá de áreas geográficas mais distantes. Durante ainda muitos anos, a UE continuará a ser abastecida a partir do Mar do Norte, Países Baixos e Noruega, mas como EE 2020 observa:

«Os abastecimentos suplementares virão essencialmente da antiga União Soviética e do Norte de África, embora daqui até 2020 seja possível que outros abastecimentos adicionais possam provir da Nigéria, Irão e de países do Médio Oriente, tanto por gasoduto, como na forma de GNL.»<sup>(4)</sup>

5.2.4. É a quantidade regularmente cada vez mais importante do futuro abastecimento da UE que provirá inevitavelmente de áreas geográficas que são, ou poderão ser no futuro, politicamente instáveis, que coloca a questão da futura segurança do abastecimento.

5.2.5. Este aspecto é importante para a análise do Programa Indicativo Nuclear da Comissão, por três ordens de razões: i) a electricidade produzida a partir do gás parece vir a estar largamente disponível para a maior parte dos Estados-Membros a partir de 2005, coincidindo com o momento em que muita da capacidade das actuais centrais nucleares atingirá a fase de começar a ser substituída; ii) a produção nuclear de electricidade não tem problemas comparáveis quanto ao abastecimento do seu próprio combustível<sup>(5)</sup> e iii) em virtude de actualmente produzir 33 % da electricidade da UE, tem a possibilidade de actuar como um importante factor estratégico estabilizador e, nesse papel, não poderá ser substituída num futuro previsível.

5.2.6. Se, na ausência da emergência de novos factores tecnológicos ou económicos, a produção nuclear for regularmente substituída pela produção com base no gás a partir de 2005-2010, então o problema da segurança do abastecimento poderia começar a assumir proporções consideráveis, com possíveis consequências, tanto a nível de economia global, como das relações estrangeiras.

## 5.3. Emissões de CO<sub>2</sub>

5.3.1. As emissões de CO<sub>2</sub> são antes de mais um problema ambiental, mas para as indústrias do sector da energia são também uma questão estratégica, dado que algumas delas emitem grandes quantidades de CO<sub>2</sub>. A energia nuclear, tal como as energias renováveis, não emite mais do que uma quantidade ínfima de CO<sub>2</sub>

(1) Ponto 81 do Livro Branco da Comissão «Uma Política Energética para a União Europeia» (ver nota 1, p. 88).

(2) A expressão «segurança do abastecimento» é utilizada neste documento no seu sentido estratégico, isto é, em relação à dependência externa das fontes de abastecimento e do grau de confiança que nelas se pode depositar.

(3) Ibidem. Ponto 78.

(4) Ver Anexo. Mais adiante, na página 80 do relatório, EE 2020 observa que o papel crescente do gás natural tem implicações geográficas específicas. A importação de gás natural será cada vez maior, para vir ao encontro das necessidades da Europa. Os estudos sublinham a necessidade de transportar este gás a partir de locais cada vez mais distantes do mercado europeu, requerendo a boa vontade de um número crescente de países de trânsito.

(5) Ver Capítulo V.2, do documento da Comissão.

na atmosfera e a sua eliminação da produção de electricidade faria uma considerável diferença.

5.3.2. Em II.3.b), página 16, do documento da Comissão, as concentrações de CO<sub>2</sub> são consideradas como «uma grave ameaça». No ponto 4.1, páginas 19 e 20, do recentemente publicado Livro Verde sobre «Fontes Renováveis de Energia», a Comissão afirma que «é necessária uma limitação significativa da utilização de combustíveis fósseis para que a Comunidade possa atingir os seus objectivos em matéria de emissões de CO<sub>2</sub> previstos na Convenção de Alterações Climáticas» (1). O Livro Verde prossegue propondo a duplicação (de 6 % para 12 %) da contribuição das energias renováveis até 2010 (2).

5.3.3. O Livro Verde prevê «uma redução das emissões de CO<sub>2</sub> de 386 milhões de toneladas por ano até 2010» como resultado da adopção do supracitado objectivo, embora um valor de 300 milhões seja mais adequado (3). O próprio último valor constituiria uma produção de energia considerável e aceitável sem ser acompanhado de emissões de CO<sub>2</sub>, mas há que questionar quanta economia efectivamente haveria em relação à actual produção de CO<sub>2</sub> a partir da produção de energia baseada nas fontes convencionais que são o carvão e o gás. É devido às duas razões que i) muito do novo programa sobre energias renováveis proporcionará energia adicional, não energia de substituição (4) e ii) uma considerável proporção de electricidade adicional pode não ser adequada para alimentar a rede (5).

5.3.4. Estes valores fazem ressaltar a importância da energia nuclear relativamente à campanha para a redução do CO<sub>2</sub>. Porque seria preciso fechar apenas cerca de 30 % da actual capacidade nuclear até, digamos, 2015 (uma possibilidade completamente credível) para que todo o programa de redução de CO<sub>2</sub> do Livro Verde

da Comissão sobre energias renováveis, assumindo que tivesse pleno êxito, fosse contrariado (6).

Não parece exagero afirmar que se a produção nuclear desaparecer, como acima foi dito que acontecerá, então não haverá qualquer hipótese de a UE atingir os seus objectivos internacionais relativamente ao CO<sub>2</sub>, nem agora, nem num futuro previsível.

#### 5.4. As responsabilidades da Comissão

5.4.1. Os pontos anteriores mostraram claramente que a UE tem que prever um problema de segurança de abastecimento que surgirá na primeira década do próximo século. A UE tem já o problema do CO<sub>2</sub>. A perda da totalidade ou da maior parte da sua capacidade de produção nuclear em proveito da produção de gás após os anos 2005-2010 (ver o ponto 4 supra) acentuará inevitavelmente a fragilidade já previsível da segurança do abastecimento que a UE então conhecerá. E tal constituiria uma desvantagem prejudicial aos esforços da UE para reduzir as suas emissões de CO<sub>2</sub>. A Comissão deveria, urgentemente, iniciar um debate sobre alternativas a este panorama, com participação dos actores económicos e os Estados-Membros.

5.4.2. O documento da Comissão peca por não tratar com clareza destas questões — e devê-lo-ia ter feito. Tais aspectos são discutidos (por exemplo, a segurança do abastecimento, no capítulo II.2.a) e na Conclusão, e as emissões de CO<sub>2</sub> em II.3.b), e nestes dois pontos faz-se alusão à contribuição do nuclear, mas a sua importância fulcral para a análise de um ou outro dos problemas e a sua importância para a política energética da UE não resultam do documento.

5.4.3. Para ser mais exacto, tendo em II.2.a), páginas 11 e 12 do documento, sublinhado que a Europa sofrerá um aumento significativo da sua dependência da energia importada, a Comissão limita-se a afirmar que a energia nuclear «será particularmente útil se ... a diversificação do abastecimento se vier a deteriorar». Não se faz aqui qualquer alusão à dimensão ou à

(1) COM(96) 576 final.

(2) Ibidem. Sumário, página 4.

(3) Ibidem. 6.1, página 31. Há, no entanto, uma aparente discrepância entre o valor de 386 milhões de toneladas de redução de emissões de CO<sub>2</sub>, apresentado pelo Livro Verde da Comissão, a partir de 6 % do consumo interno bruto de energia (c.i.b.e.) como contribuição das energias renováveis e o valor de 700 milhões de toneladas de redução de emissões de CO<sub>2</sub> utilizado pela Comissão no seu Programa Indicativo Nuclear como resultado dos 14 % representando a produção nuclear no consumo interno bruto. Assumindo como correcto o valor de 700 milhões de toneladas relativamente à energia nuclear, então a contribuição de 6 % das energias renováveis sem CO<sub>2</sub> para o consumo interno bruto de energia é de 300, não de 386, milhões de toneladas. O valor mais baixo é utilizado para as observações aduzidas no ponto 5.3.4.

(4) Ibidem. Capítulo 3, página 19.

(5) «A disponibilidade de muitas destas fontes (renováveis) talvez seja de 2 000 horas por ano, ou 25 % do tempo». EE 2020, pontos 2.2.3, da parte 3, página 82.

(6) O encerramento de 30 % da actual capacidade nuclear reduziria as economias de CO<sub>2</sub> em aproximadamente 210 milhões de toneladas por ano. Na presunção cautelosa de que seja substituída pela produção de gás a partir da tecnologia de TGCC, que é que gera as mais baixas emissões de CO<sub>2</sub> a partir de combustíveis fósseis, tal facto daria origem a emissões suplementares de CO<sub>2</sub> de aproximadamente 95 milhões de toneladas por ano. Este último valor assenta no parecer enviado ao relator por Fells Associates (Consultores em Política de Energia e do Ambiente), afirmando que se a totalidade da produção de energia nuclear da UE fosse substituída por energia produzida mediante TGCC alimentadas a gás com um rendimento típico de 52 %, o impacto de CO<sub>2</sub> corresponderia a um aumento de aproximadamente 323 milhões de toneladas por ano.

natureza do problema que efectivamente virá a surgir, nem da importância da produção nuclear para se procurar uma solução para o problema, quer de uma maneira positiva, quer negativa.

5.4.4. Acontece o mesmo com a forma como a Comissão trata o problema do CO<sub>2</sub>. Poucos serão capazes de deduzir, apenas através da lacónica formulação de II.3.b), quais as consequências futuras para o programa da UE de redução de CO<sub>2</sub>, quando a UE deixar de possuir uma grande capacidade de produção nuclear.

5.4.5. É quase certo que a ambiguidade da Comissão acerca destes dois pontos-chave se deve à sua percepção do problema da aceitação do sector nuclear pela opinião pública e à sua necessidade de alcançar um consenso. Mas a incapacidade da Comissão em analisar estas duas questões claramente não deixa, no entanto, de constituir uma grave omissão.

5.4.6. É verdade que a Comissão — na realidade, a UE — só dispõe de poderes limitados para garantir ou até para promover a segurança do abastecimento. Mas os Estados-Membros estão mais bem apetrechados. Dispõem actualmente da capacidade para recorrer aos poderes que lhe são conferidos pela nova directiva que introduz regras comuns para o mercado interno da electricidade (ver nota 5, p. 91). A intenção primeira e a consequência desta directiva é abrir o mercado da electricidade à concorrência. E, além disso, o ponto 2 do artigo 3º dispõe, *inter alia*:

«Os Estados-Membros podem impor às empresas do sector da electricidade, no interesse económico geral, obrigações de serviço público relativas à segurança, incluindo do abastecimento, regularidade, qualidade e preço dos abastecimentos, e à protecção do ambiente.»

5.4.7. Essas obrigações de serviço público devem ser «claramente definidas, transparentes, não discriminatórias e controláveis» e devem ser publicadas. Além disso, os Estados-Membros que assim o desejarem poderão instaurar um sistema de planeamento a longo prazo, a fim de cumprirem as suas obrigações de serviço público. O resultado é que os Estados-Membros têm agora o direito de proteger a segurança do abastecimento (entre outras coisas), se o considerarem necessário, sob reserva, obviamente, dos procedimentos apropriados. A Comissão tem a capacidade de propor aconselhamento e não restam dúvidas de que, no atinente às questões energéticas estratégicas, o fará.

5.4.8. Relativamente às emissões de CO<sub>2</sub>, a Comissão tem capacidade para propor — e o Conselho tem a

capacidade de agir — caso considerem haver disso necessidade como, por exemplo, no âmbito do disposto no artigo 130º-S do Tratado<sup>(1)</sup>.

5.4.9. A Comissão, quando reexaminar o projecto de Programa Indicativo Nuclear, deverá conseguir uma decisão clara, em cada caso, quanto a saber se a protecção da segurança do abastecimento e a redução das emissões de CO<sub>2</sub> continuam a ser objectivos-chave da sua política. Se a Comissão decidir que o são (que tem sido até agora a sua posição pública), tem o dever de indicar claramente, para cada caso, quais serão as implicações para o êxito da política a) se a União continuar a dispor de uma forte componente de produção de energia nuclear e b) se não continuar.

5.4.10. Com base nestas conclusões, sejam elas quais forem, a Comissão estará então em posição de fornecer orientações claras a todos os principais agentes envolvidos e, nomeadamente, ao grande público, sobre as implicações reais das escolhas que se anunciam e sobre a medida em que pode ou não ser desejável procurar influenciar o curso dos acontecimentos, tal como pode ser previsto à luz dos conhecimentos actuais.

## 6. Segurança nuclear nos Países da Europa Central e Oriental (PECO) e nos Estados da antiga União Soviética (ex-URSS)

6.1. A Comissão, nos capítulos III e V do documento, aduz observações sobre os elementos potencialmente perigosos da indústria nuclear dos PECO e dos Estados da ex-URSS. Descreve sumariamente os principais tipos de assistência técnica disponibilizados pelos países ocidentais, incluindo a ajuda concedida no quadro dos programas *Phare* e *Tacis*.

6.2. Não devem subsistir dúvidas que, caso outro grave acidente nuclear viesse a dar-se, teria consequências profundamente nefastas sobre a atitude do público quanto à prossecução das actividades da indústria nuclear da UE. Poderia mesmo acarretar decisões políticas visando suprimir a própria indústria nuclear da UE, logo que possível, independentemente de qualquer outra consideração, com todos os custos e realocações económicas que tal implicaria. Um problema particularmente bicudo é o da instabilidade do Sarcófago da Unidade 4 de Chernobil que, segundo se diz, necessita de atenção urgente.

(1) Segundo o nº 2 artigo 130º-S do Tratado, «... o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, e após consulta do Parlamento Europeu e do Comité Económico e Social, adoptará ... as medidas que afectem consideravelmente a escolha de um Estado-Membro entre diferentes fontes de energia e a estrutura geral do seu aprovisionamento energético.»

6.3. Além disso, os perigos nesses países não se limitam à indústria nuclear. O público poderia ser facilmente alarmado por alguma ocorrência no arsenal militar nuclear de alguns dos Estados que faziam parte da União Soviética onde, em certas áreas, as normas de inspecção e de manutenção se teriam degradado de forma radical

Os programas *Tacis* e *Phare* devem ser revistos prioritariamente.

6.4. Os programas *Tacis* e *Phare* não abrangem as últimas questões evocadas e, embora os montantes consagrados às questões convencionais de segurança nuclear pareçam consideráveis se vistos em abstracto, são parcos em relação às necessidades. Os programas que foram aplicados obtiveram sem dúvida resultados positivos, mas estão presentemente a ser alvo de críticas cada vez mais vivas no atinente à sua eficácia real. Mais do que qualquer outra coisa, têm sido aquilo que a sua designação indica — programas de assistência técnica. Têm incidido principalmente em actividades tais como consultoria técnica, formação, redacção de manuais, consultoria sobre a aplicação de sistemas, etc. Foi fornecido muito pouco equipamento.

6.5. Houve razões inteiramente compreensíveis para a falta de apoio material, o que não deixou todavia de constituir uma deficiência e é altamente desejável que este aspecto comece a ser acautelado, admitindo que seja possível. Impõe-se a consciência, contudo, de que as economias decadentes de alguns dos países envolvidos têm sido um enorme impedimento para o fornecimento de adequada ajuda externa.

6.6. Um factor importante subjacente às críticas formuladas relativamente aos diferentes programas de assistência técnica consiste em que a Comissão, tanto quanto é do conhecimento do Comité, não ter ainda dado início a uma avaliação séria dos programas. Que resultados foram obtidos, em que medida a segurança foi efectivamente reforçada, em que medida os acordos políticos, financeiros e administrativos funcionaram bem e quais deveriam ser as prioridades futuras? É este o tipo de questões a que importa responder.

6.7. Não há dúvida de que é muito difícil efectuar tais avaliações numa base objectiva. No entanto, o Comité tem para si que os programas de assistência técnica continuarão a ter pouca credibilidade junto do público enquanto não for efectuado um sério estudo do seu impacte. O Comité insta vivamente a Comissão a proceder com prioridade a esse estudo e a em seguida publicar os resultados.

6.8. O Comité também solicita à Comissão que pondere se poderá ser oferecida assistência a algumas das instalações militares perigosas, visto que um acidente nuclear grave em qualquer uma delas poderia ter consequências tão sérias para os Estados-Membros e

populações da UE como um acidente em qualquer outro local.

6.9. O Comité gostaria de chamar a atenção da Comissão para o significado particular para a Europa dos trabalhos visando melhorar a segurança das centrais nucleares da Europa Central e Oriental e dos novos Estados independentes da ex-URSS. Embora esse seja um assunto que respeita à comunidade internacional em geral, há que sublinhar que algumas centrais foram construídas na vizinhança imediata de Estados-Membros da UE. Pelo menos algumas destas centrais nucleares passarão a ser instalações da UE quando — e se — os primeiros PECO aderirem à UE no início do próximo século.

6.10. As implicações desta situação deverão ser tidas em consideração durante as negociações bilaterais de adesão. As negociações deveriam começar sem tardar e incidir sobre a conformidade destas centrais com as normas de segurança da UE.

6.10.1. Coloca-se ainda outro problema: o processo de assimilação poderia conduzir ao estabelecimento de regras e de normas concertadas para as instalações de construção soviética no território dos novos membros da UE. Se tal vier a acontecer, poderia influenciar a percepção pelo público da segurança, ou da ausência de segurança, das instalações nos outros países cuja adesão à UE não está prevista e que poderiam não considerar necessário adoptar as mesmas normas da UE.

6.11. Por fim, o Comité tem para si que garantir a segurança das instalações nucleares nos PECO e nos Estados da ex-URSS é de tal modo importante que esse objectivo deveria, com a adequada formulação, figurar entre os princípios que conviria acrescentar aos já enunciados pela Comissão nas conclusões da versão final do Programa Indicativo Nuclear.

## 7. Próximas etapas

7.1. A Comissão terá que decidir, num futuro relativamente próximo, se será caso de recomendar intervenções estratégicas relativamente à produção de energia nuclear, na medida em que a UE pretenda aplicar as suas políticas no domínio da segurança do abastecimento e da redução das emissões de CO<sub>2</sub>. Visto que a Comissão já se encontra a estudar essa possibilidade, no quadro destas duas políticas, no atinente às fontes renováveis de energia<sup>(1)</sup>, não parece que se coloquem questões de princípio.

7.2. A Comissão empenhar-se-á, certamente, em saber se é possível, eventualmente por intermédio de um mecanismo financeiro ou outro, fazer com que os investimentos de longo prazo nas capacidades das centrais eléctricas continuem a ter cabimento mesmo

(1) No recentemente publicado Livro Verde. Ver nota 4, p. 93.



num contexto de mercado. Reconheceu a existência deste problema no ponto II.1.d), página 10, do documento, quando afirma que, na implementação do mercado interno, «os Estados-Membros poderão ter em devida consideração as necessidades de planificação a longo prazo da indústria nuclear...»

7.3. Mas tais medidas, mesmo admitindo que venham a ser importantes, são no entanto susceptíveis de não servir de muito, se a opinião pública continuar tão preocupada como se encontra hoje em dia com as actividades da indústria nuclear. Depois do desastre de Chernobil, esta preocupação tornou-se uma verdadeira força política de *per si*. A ela veio-se juntar agora o desafio do gás natural, o maior desafio concorrencial que a indústria nuclear alguma vez teve de enfrentar.

7.4. No âmbito da indústria, as questões de eficiência e de custo terão de ser revistas de alto a baixo, com a vontade de aumentar a primeira e diminuir o segundo. As possibilidades técnicas e comerciais dos pequenos reactores da gama 200-500 MW deveriam ser mais uma vez examinadas com urgência. É muito provável que as actividades de investigação, em particular as atinentes às questões de segurança, necessitem de mais meios.

7.5. Neste contexto, a escolha que poderia ser feita por certos Estados-Membros em favor da substituição de centrais obsoletas por novas centrais implicará, por parte da indústria nuclear, um esforço de investigação sustentado para conceber uma nova geração de reactores simultaneamente mais seguros e mais competitivos. O Comité considera que este esforço de investigação deve ser encorajado e apoiado pela União Europeia através do programa de investigação no domínio da fissão nuclear. A importância dos investimentos requeridos confere, neste contexto, uma importância particular à coordenação, designadamente, entre programas nacionais e comunitários.

7.6. As normas de segurança devem continuar a ser mantidas rigorosa e escrupulosamente. Nos Estados-Membros da UE, o nível de segurança da indústria tem sido notável desde há décadas. Deve ser reconhecido o mérito da indústria, bem como o das autoridades competentes. Mas tal não é meramente uma razão para auto-regozijo. O nível de segurança, também, deve ser objecto de análise meticolosa para assegurar que o respeito das normas estabelecidas não diminui por se terem tornado uma rotina, ou porque práticas enviesadas se podem ter instalado nalguns locais. É de importância crucial que o público seja mantido plenamente informado sobre as práticas de segurança da indústria e sobre a forma como são mantidas e desenvolvidas para atingirem níveis ainda mais elevados.

#### 7.7. Manipulação e eliminação dos resíduos radioactivos

7.7.1. Antes de tudo, a indústria nuclear deve debruçar-se sobre a questão da sua aceitação global aos

olhos do público. Talvez nada se possa fazer para apagar as imagens e a realidade do desastre de Chernobil, mas faria uma imensa diferença se a opinião pública pudesse ficar sossegada no que respeita ao transporte e à eliminação a longo prazo dos resíduos radioactivos. É bom saber que os combustíveis consumidos e outros materiais radioactivos de há anos que são transportados em total segurança no conjunto da Europa, tanto por estrada como por caminho-de-ferro; no entanto, muitas pessoas continuam a considerar esta actividade com mais apreensão que nunca.

7.7.2. É provável que a indústria deva repensar a maneira como apresenta ao grande público o problema da radioactividade. Parece que a indústria só toca neste problema quando se verificam situações de perigo potencial. Poderia encarar a possibilidade, independentemente das suas próprias actividades, de manter um diálogo aberto e contínuo com o conjunto da população, por intermédio dos media modernos, sobre a natureza da radioactividade, sobre quando é perigosa, quando é totalmente segura e quando é benéfica.

7.7.3. Talvez que o problema mais insolúvel que se coloca à indústria seja o da eliminação dos resíduos nucleares de médio e alto nível radioactivo, em que a radioactividade perigosa persiste por um período excepcionalmente longo. A indústria, apoiada pelo peso da opinião científica dos peritos, de há muito que é partidária de métodos de eliminação definitiva em profundidade, sob camadas geológicas seguras, onde podem ser seguramente contidos, imperturbáveis, por tempo indefinido. A opinião pública opõe-se fortemente a esta solução, argumentando que ninguém pode ter a certeza de que nada de negativo possa acontecer. A opinião pública não só pretende que a indústria se desembarace em segurança dos resíduos radioactivos de longa vida (na realidade, de todos), como que isso seja feito de maneira tal que sejam simultaneamente recuperáveis e, se possível, observáveis.

7.7.4. O Comité tem para si que, para que a indústria acalme a inquietação geral quanto às suas actividades, nada poderia ser mais útil que dar resposta aos desejos do público no domínio da gestão dos resíduos de longa vida, o que é exequível, tanto prática com economicamente. A Comissão deveria ajudar os Estados-Membros e a indústria nuclear a atingirem este objectivo. Além disso, deveria ir para além da questão, no sentido de desenvolver uma política global de tratamento dos resíduos nucleares para toda a UE.

#### 7.8. Contribuição da indústria para a segurança nuclear dos PECO e da ex-URSS

7.8.1. Por fim, a indústria deveria reforçar o seu apoio técnico, financeiro e político às actividades que

visam garantir a segurança das instalações nucleares (incluindo as militares) nos PECO e ex-URSS. Deveria também dar maior conhecimento público de tais actividades, quer sejam conduzidas no quadro dos programas *Tacis*, *Phare* e outros, ou de forma independente. São actividades que o público apoiará, desde que delas seja informado. O público tem profunda consciência dos perigos que instalações nucleares mal concebidas e mantidas de forma inadequada podem provocar, e volta-se para a «sua própria» indústria nuclear para que ela contribua para colocar tudo em ordem. Eis uma ocasião única para a indústria de uma cajadada matar dois coelhos — e deveria agarrá-la.

## 8. Síntese

8.1. O Comité congratula-se com a publicação do Programa Indicativo Nuclear, que fornece uma base para um amplo debate na UE, embora sejam necessárias informações mais pormenorizadas. Os princípios propostos deverão ser apoiados.

8.2. A energia nuclear é responsável por um terço da actual produção de electricidade na UE e apresenta importantes vantagens ambientais relativamente aos combustíveis fósseis, por exemplo em termos de redução das emissões de CO<sub>2</sub>. Necessita, contudo, de medidas de grande alcance para garantir um funcionamento seguro. Não obstante a excelente situação de segurança da indústria da UE, o público continua a estar muito preocupado quanto ao grau de fiabilidade destas disposições. O desastre de Chernobil deu novo vigor a antigos receios de radiações e, por outro lado, persistem as preocupações do público quanto ao tratamento e eliminação dos detritos nucleares.

8.3. A extensão das preocupações públicas, a desregulamentação e a abertura (na maioria dos Estados-Membros) de um mercado até hoje seguro — que propiciaram a realização de elevados investimentos capital-intensivos —, o início do abastecimento em gás n unidades geradoras mais pequenas e eficientes e menos dispendiosas são factores cruciais que, de acordo com a informação disponível, tornam muito improvável que a produção de energia nuclear prossiga na maioria dos Estados-Membros quando as actuais instalações chegarem ao termo da sua vida operacional após 2005-2010.

8.4. Esta perspectiva de evolução deverá levantar questões estratégicas sérias quanto à política da UE no domínio da energia. Com efeito, a perda de parte substancial de produção nuclear não só comprometerá a capacidade da UE para garantir uma segurança satisfatória das condições de abastecimento relativamente às futuras importações de combustíveis necessá-

rios à produção de electricidade, mas também contrariará seriamente os esforços da UE para reduzir as próprias emissões de CO<sub>2</sub>.

8.5. É uma omissão grave que o documento da Comissão não tenha feito aparecer claramente a importância das questões estratégicas acima referidas ou avaliado adequadamente o seu provável impacto na política energética da UE. Convida-se a Comissão a abordar especificamente estas questões na versão final do Programa Indicativo Nuclear, a formular conclusões claras e a fornecer orientações às partes envolvidas e ao público sobre as realidades futuras.

8.6. No que se refere aos perigos que podem surgir nas instalações nucleares dos PECO e da ex-União Soviética, não há dúvida quanto ao efeito devastador que um eventual novo acidente nuclear teria na opinião pública. Os programas *Tacis* e *Phare* foram úteis, mas estão a ser cada vez mais criticados. Na medida em que estes programas tratam da segurança nuclear, convida-se a Comissão a reavaliá-los com urgência e a publicar os resultados dessa avaliação. Chama-se a atenção da Comissão para as implicações de o futuro alargamento comunitário colocar no território da UE reactores nucleares de concepção soviética.

8.7. Solicita-se também à Comissão que pondere, no âmbito da sua acção, a questão das instalações militares nucleares perigosas. Propõe-se que sejam aditadas, à lista de princípios proposta pela Comissão, acções que visem atenuar as preocupações relativas à segurança nuclear na Europa Oriental.

8.8. A produção de energia nuclear na UE encontra-se confrontada com desafios importantes, incluindo o da sua futura existência. Além de ter necessidade de examinar a sua eficácia e a concepção dos reactores e de manter e melhorar os elevados padrões de segurança actuais, a indústria tem que enfrentar a questão da sua aceitabilidade global pela opinião pública. O problema essencial reside em encontrar a maneira de responder aos anseios do público no atinente ao transporte, à manipulação e à eliminação dos resíduos perigosos. A opinião pública não aceita a concepção da indústria quanto à eliminação final. Pretende que os resíduos

sejam eliminados de modo localizável e observável; a indústria deveria corresponder a este anseio. A Comissão

deveria prestar assistência aos Estados-Membros e à indústria no cumprimento deste objectivo.

Bruxelas, 24 de Abril de 1997.

O *Presidente*  
do *Comité Económico e Social*  
Tom JENKINS

---

#### ANEXO I

##### Extractos de «European Energy to 2020 — A scenario approach» <sup>(1)</sup>

1. «European Energy to 2020» (EE 2020) passa em revista um certo número de possibilidades no atinente às necessidades da Europa, para os próximos vinte e três anos, em diversos combustíveis e da respectiva proveniência. Os pontos que se seguem resumem as principais conclusões de EE 2020 relativamente às necessidades em electricidade da UE.
2. EE 2020 afirma que a produção de energia própria da UE, com excepção das fontes renováveis de energia, declinará «talvez de um quinto até 2020». «Inevitavelmente», a dependência das importações de energia aumentará. Presentemente da ordem de 48 % do consumo bruto, «poderia variar de 53 % a 69 % em 2020».
3. «De entre os combustíveis, é a dependência relativamente ao gás natural importado que aumenta mais ... As importações representam actualmente 40 % do consumo e este valor poderia alcançar 75 % em 2020. Os abastecimentos suplementares virão essencialmente da antiga União Soviética e do Norte de África, embora até 2020 seja possível que outros abastecimentos possam estar disponíveis em proveniência da Nigéria, Irão ou outras regiões do Médio Oriente, tanto por gasoduto como na forma de GNL.» Um volume importante de abastecimento continuará a provir da própria Europa (Mar do Norte e Países Baixos), incluindo a Noruega.
4. O relatório da Comissão, referindo-se em particular ao gás como combustível para a produção de electricidade, afirma que «a procura de electricidade, produzida cada vez mais a partir do gás, continua a aumentar» e que «se prevê que a quota-parte das centrais de ciclo combinado alimentadas a gás aumente, ultrapassando 30 % da capacidade térmica». Num destes quatro cenários elevar-se-ia a 50 %.
5. Sobre a questão conexa do futuro do carvão (que, tal como a energia nuclear, também produz um terço da electricidade da UE), EE 2020 afirma que a dependência das importações de carvão «também aumentaria rapidamente, como resultado da queda brutal da produção doméstica. De 29 % em 1990, a dependência actualmente já atingiu 37 % e prevê-se que, em 2020, se situe próximo dos 80 %.»

---

<sup>(1)</sup> Publicado pela Comissão europeia na Primavera de 1996 e só disponível na versão inglesa. O texto supra, que não estiver entre aspas, é da autoria do relator. As citações são extraídas do documento EE 2020, páginas 10 a 23.

## ANEXO II

ao parecer do Comité Económico e Social

(artigo 47º do Regimento)

**Propostas de alteração apresentadas por G. Zöhrer****Ponto 3.1**

Dê-se a seguinte nova redacção ao segundo período:

«Como a própria Comissão observa, a energia nuclear é, na União, tema muito polémico, apesar de parte substancial da electricidade produzida na UE, cerca de um terço, o ser pela via nuclear. A Comissão, no entanto, pouco se tem manifestado, nos últimos anos, acerca do sector nuclear, quer em termos de potencialidades quer de problemas colocados.»

*Justificação*

Exprime melhor a amplitude da discussão este tipo de formulação do que o destaque de um único aspecto (a problemática do CO<sub>2</sub>).

*Resultado da votação*

Votos a favor: 18, votos contra: 62, abstenções: 6.

**Ponto 4.2**

Suprima-se o primeiro período.

*Justificação*

A Comissão não manifesta tais dúvidas. Limita-se a indicar não ser ainda possível prever determinados desenvolvimentos para lá do ano 2000, pelo que não se poderá fixar objectivos quantitativos de produção e investimento.

*Resultado da votação*

Votos a favor: 16, votos contra: 65, abstenções: 6.

**Ponto 4.10**

Suprima-se o último período.

*Justificação*

Tal como está, este enunciado genérico não é exacto. Não há dados empíricos que o corroborem.

*Resultado da votação*

Votos a favor: 24, votos contra: 62, abstenções: 4.

**Ponto 5.2.1**

Dê-se nova redacção ao primeiro período:

«A eventual dependência crescente de combustíveis importados para a sua produção de electricidade poderá colocar à União Europeia no seu conjunto problemas de segurança do abastecimento a longo prazo, embora de gravidade variável consoante o Estado-Membro.»

*Justificação*

Os problemas de abastecimento não estão, de modo nenhum, «pré-determinados».

*Resultado da votação*

Votos a favor: 20, votos contra: 75, abstenções: 10.

**Ponto 5.2.5**

Modifique-se a redacção:

«Este aspecto da segurança do abastecimento é, pois, importante para a análise do Programa Indicativo Nuclear da Comissão. Principalmente nos Estados-Membros que baseiam na energia nuclear uma parcela importante da sua produção de electricidade, ela pode actuar como factor estratégico de estabilização, não podendo ser substituída nesse papel num futuro previsível.»

*Justificação*

A decisão de recorrer ou não à energia nuclear fica ao cuidado dos Estados-Membros. Cada um deles prossegue uma estratégia energética diferente, de modo que não se podem tirar conclusões de validade universal sobre a (futura) segurança do abastecimento.

*Resultado da votação*

Votos a favor: 21, votos contra: 82, abstenções: 6.

**Ponto 5.2.6**

Suprima-se.

**Justificação**

Veja-se a adiantada para o ponto anterior.

*Resultado da votação*

Votos a favor: 25, votos contra: 80, abstenções: 7.

**Ponto 5.3.1**

Substitua-se o segundo período pela seguinte redacção:

«Há-de intensificar-se, pois, o esforço de poupança de energia e de recurso a energias renováveis. O reduzido valor das emissões de CO<sub>2</sub> resultantes da produção de energia nuclear será decerto uma das razões por que alguns Estados-Membros lhe dão preferência ou não estão a abandoná-la tão depressa como previsto. Uma mudança repentina da tecnologia nuclear para os combustíveis fósseis (que actualmente constituem a única alternativa) teria consequências graves neste sentido.»

*Justificação*

Evidente.

*Resultado da votação*

Votos a favor: 25, votos contra: 73, abstenções: 10.

**Ponto 5.4.3 a 5.4.5**

Suprimam-se.

*Justificação*

Uma vez que a Comissão reconhece que a decisão em matéria de uso da energia nuclear compete aos Estados-Membros, também será escusado fazer tais comparações.

*Resultado da votação*

Votos a favor: 21, votos contra: 82, abstenções: 4.

**Ponto 7.1**

Adite-se:

«O Comité remete, entretanto, para o princípio de as decisões em matéria de utilização pacífica da energia nuclear serem da jurisdição dos Estados-Membros.»

*Justificação*

Evidente.

*Resultado da votação:*

Votos a favor: 25, votos contra: 67, abstenções: 12.

**Ponto 7.2**

Adite-se período do seguinte teor:

«A contemplarem-se tais opções, forçoso será acautelar que investimentos noutras centrais de características capital-intensivas (por exemplo, centrais hidroeléctricas) fiquem sujeitos às mesmas condições. Para tal caso, haverá que elaborar critérios objectivos independentes da tecnologia utilizada.»

*Justificação*

Não é lícito favorecer uma fonte de energia determinada.

*Resultado da votação*

Votos a favor: 23, votos contra: 86, abstenções: 7.

**Proposta de alteração apresentada por H. Malosse, U. Sirkeinen e R. Gauder**

**Página 18, 5ª linha do ponto 8.3**

Completar, da seguinte forma:

«que, segundo as informações actuais e salvo desenvolvimentos ulteriores que modifiquem esta previsão, tornam muito improvável que a produção de energia nuclear prossiga...».

*Justificação*

Evidente.

*Resultado da votação*

Votos a favor: 36, votos contra: 51, abstenções: 22.

---

**Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Relatório Económico Anual — 1997 — Crescimento, Emprego e Convergência»**

(97/C 206/18)

Em 22 de Abril de 1997, a Comissão decidiu consultar o Comité Económico e Social sobre o «Relatório Económico Anual — 1997 — Crescimento, Emprego e Convergência».

Incumbida de preparar os correspondentes trabalhos, a Secção de Assuntos Económicos, Financeiros e Monetários emitiu parecer em 8 de Abril de 1997. Foi relator Harry Byrne.

Na 345ª reunião plenária (sessão de 24 de Abril de 1997), o Comité Económico e Social adoptou por unanimidade o parecer que segue.

### **Introdução**

1. O presente parecer dá ao Comité Económico e Social o ensejo de contribuir para a elaboração das «grandes orientações de política económica dos Estados-Membros e da Comunidade» previstas no nº 2 do artigo 130º do Tratado. Os Estados-Membros realizaram, com efeito, progressos notáveis que devem ser consolidados em termos de estabilidade e de convergência nominal (critérios de Maastricht). O Comité recorda que a convergência real das economias — emprego, crescimento per capita e coesão inter-regional — continua a ser desadequada. Considera ainda que as perspectivas económicas para 1997 devem ser vistas com realismo e prudência.

1.1. O Comité está de acordo com a análise da Comissão sobre os motivos do insuficiente crescimento e da deterioração do emprego na primeira metade da década de 90: aumento demasiado limitado da capacidade produtiva, políticas orçamentais frouxas em alguns Estados-Membros em relação à despesa pública e à política salarial (em contraste com os objectivos de estabilidade), turbulência no mercado cambial e desvalorização de determinadas moedas. Parece ter havido uma inversão desta tendência em 1996 graças ao equilíbrio da política macro-económica.

### **Rumo à União Económica e Monetária**

2. O Comité saúda o facto de que os critérios de convergência de Maastricht destinados a preparar os Estados-Membros para participarem na UEM, em especial na terceira fase (introdução do euro), conduziram a uma notável convergência das economias dos Estados-Membros. Se bem que o efeito de coordenação divirja de país para país na medida em que alguns deles respeitam mais do que outros os critérios formais, todos os países, sem excepção, realizaram progressos consideráveis na via da convergência.

2.1. A Comunidade conseguiu uma estabilidade monetária sem precedentes que se traduz numa inflação

de cerca de 2 %, em taxas de câmbio muitos estáveis (confirmadas com o regresso da Itália ao SME e a entrada da Finlândia) e em taxas de juro a curto e a longo prazo cada vez mais baixas.

2.2. Se bem que tenham sido realizados progressos notáveis a nível da política orçamental — dívida e défice anual —, os Estados-Membros terão ainda que realizar esforços nesta área. Contudo, é necessária uma melhor coordenação, para não dizer consolidação, do orçamento não só para que o maior número possível de países satisfaçam os critérios de Maastricht, mas também para manter e melhorar a coesão entre as várias regiões da Comunidade.

### **Emprego: o ponto negro**

3. O Comité Económico e Social lamenta que a realização do mercado único e as políticas que visam a introdução da moeda única não tenham dado melhores resultados em termos de crescimento e de mercado de trabalho. Nas preocupações dos cidadãos europeus o emprego continua a ser a prioridade absoluta.

4. O tratado ce faz amplamente referência ao objectivo do emprego. O artigo 2º menciona explicitamente que um dos objectivos da Comunidade é realizar «um elevado nível de emprego e de protecção social». O artigo 102º-A, ao introduzir a política económica e monetária, dispõe que «Os Estados-Membros conduzirão as suas políticas económicas no sentido de contribuir para a realização dos objectivos da Comunidade, tal como definidos no artigo 2º e no âmbito das orientações gerais a que se refere o nº 2 do artigo 103º.» O SEBC, cujo objectivo principal é manter a estabilidade dos preços na Comunidade, também deve contribuir para a consecução dos objectivos do artigo 2º, isto é a realização de um elevado nível de emprego (artigo 105º). O Comité entende que a actual CIG deveria incluir no Tratado da UE um capítulo especialmente consagrado ao emprego, que estabeleça uma política baseada em objectivos bem precisos e dotada de instrumentos adequados.

5. O Comité apoiou as iniciativas propostas inicialmente pela Comissão no Livro Branco sobre Crescimento, Competitividade e Emprego e, mais recentemente, o apelo do presidente Santer a favor de uma ampla cooperação de todas as partes interessadas no quadro de um Pacto de Confiança para o Emprego). É mister agora, todavia, que os Estados-Membros e a UE ponham as medidas em prática, para alcançarem resultados concretos e criarem efectivamente empregos. Não obstante os resultados obtidos por alguns países, a Comunidade continua a registar um nível de desemprego inaceitável e social e economicamente insuportável.

#### Perspectivas económicas

6. Contudo, o Comité concorda com a opinião da Comissão inserta no relatório anual de que os dados fundamentais da economia da Comunidade, do lado da oferta, são bons (estabilidade dos preços, taxas de juro, taxas de câmbio, contexto internacional, etc.) e deveriam levar gradualmente ao relançamento da economia.

7. Aparentemente, só os Países Baixos e a Irlanda foram capazes de combinar satisfação dos critérios de convergência com criação de postos de trabalho, a par do Luxemburgo que há muito não conhece problemas desta ordem. A seguir ao Luxemburgo, a Áustria tem a que é de longe a mais baixa taxa de desemprego da UE, e encontra-se de momento em pleno processo de consolidação orçamental. Há que louvar os Países Baixos por terem conseguido combinar moderação salarial, saneamento das despesas públicas, redução da carga fiscal e maior flexibilidade do mercado de trabalho, permitindo assim melhorar a situação do emprego, que alguns consideravam desesperada há alguns anos apenas. Além disso, conseguiram preservar e desenvolver a essência do seu modelo social. Estes três países demonstram quão eficazes podem ser políticas de consenso que impliquem os parceiros económicos e sociais. O Comité assinala também os muito bons resultados da economia dinamarquesa, em especial a significativa redução do desemprego.

8. Se é certo que o sucesso da Irlanda é fruto da abordagem consensual que levou à obtenção de um amplo acordo entre o governo e os parceiros sociais sobre medidas rigorosas de política fiscal, é verdade que se deve também a uma utilização excelente dos instrumentos de desenvolvimento fornecidos pela Comunidade no quadro do Fundo de Coesão e dos Fundos Estruturais. Daqui se infere que a Comunidade pode ter uma acção muito positiva no desenvolvimento económico das regiões dos Estados-Membros, constituindo a Irlanda um exemplo a seguir. A Itália poderia colher maiores benefícios das intervenções dos fundos comunitários se aperfeiçoasse a sua capacidade de utilizar os meios já reservados para o cofinanciamento<sup>(1)</sup>.

8.1. Cabe reconhecer que, para satisfazer os critérios de convergência, muitos países adoptaram políticas orçamentais restritivas que reduzem a sua margem de manobra para estimular a economia, com o risco de tendências deflacionistas. É pois essencial uma política que combine estabilidade monetária, crescimento, criação de emprego e saneamento orçamental.

8.2. O Comité espera que os Estados-Membros mantenham esta dinâmica na coordenação das suas políticas económicas e consigam preencher os critérios de Maastricht, e que a terceira fase da moeda única possa iniciar-se em 1 de Janeiro de 1999 com o maior número possível de participantes.

#### Fraqueza — procura — soluções?

9. A melhor maneira de relançar a economia consiste em aumentar o investimento induzido por um aumento da procura. As condições técnicas para estimular o investimento — juros de longo prazo baixos — existem em praticamente todos os Estados-Membros. Acresce que as empresas atravessam neste momento um período encorajador de rentabilidade, desperdiçado por causa das fracas perspectivas de aumento da procura dos seus produtos. Neste contexto o Comité insiste em que, doravante, o relatório económico anual da Comissão identifique o nível dos juros reais, que são indicadores mais significativos para a propensão ao investimento.

10. A aplicação continuada da política de acordos de moderação salarial — condição *sine qua non* para manter a estabilidade na recta final da via para a União Económica e Monetária — deveria acompanhar-se de medidas que incentivem a procura. A procura deve ser estimulada por um aumento dos salários reais que não exceda os ganhos de produtividade, por incentivos à exportação e à capacidade inovadora, bem como pela criação de postos de trabalho. Dada a interdependência entre procura, níveis de emprego e evolução dos investimentos, há que evitar cair num círculo vicioso. Logo que as perspectivas orçamentais o permitam, os Estados-Membros podiam estimular a actividade económica, e promover o emprego, mediante medidas fiscais em áreas seleccionadas. O que poderia incluir medidas sectoriais, como redução de impostos na construção civil.

11. Apraz ao Comité que o relatório anual de 1997 inclua um capítulo especialmente consagrado à globalização. A este propósito chama a atenção para o seu próprio parecer sobre Emprego, Competitividade e Globalização da Economia<sup>(2)</sup> e deseja frisar que a economia comunitária não deve temer a globalização

(1) Ver relatório da secção Ecofin sobre a situação económica e social em Itália, CES 775/96 fin, de Outubro de 1996, relator Gérard Dantin.

(2) Parecer de iniciativa adoptado em 19 de Março de 1997, relator Ursula Konitzer (JO nº C 158 de 26. 5. 1997).



da actividade económica (produção de bens e serviços), antes cabe encará-la como um desafio e um motor de progresso.

12. De qualquer forma, a globalização não deve induzir a Comunidade a abandonar o seu próprio «modelo social»<sup>(1)</sup>, mas sim a modificá-lo eventualmente para o tornar mais eficaz. À parte o parecer sobre a globalização, o Comité pronunciou-se sobre as consequências da introdução das novas tecnologias sobre o emprego<sup>(2)</sup>. De acordo com as estatísticas dos últimos quinze anos, a produtividade na Europa aumentou ao mesmo ritmo que nos Estados Unidos e no Japão. O Comité considera, pois, que a globalização e as novas tecnologias constituem para os agentes económicos tanto desafios como oportunidades para garantir o crescimento a longo prazo da União Europeia.

12.1. Além disso, a Comunidade não deixa de ter a obrigação de envidar todos os esforços possíveis para atalhar formas de «dumping social e ambiental» com origem em regiões exteriores à União, promovendo, portanto, o comércio «leal», conforme é possível, por exemplo, no âmbito de iniciativas da OMC ou da OIT.

#### Factores de rigidez

13. Todavia, as causas do desemprego continuam a ser profundamente estruturais. As soluções não podem limitar-se a medidas macroeconómicas a aplicar no domínio monetário e financeiro. Entre os problemas estruturais mais frequentemente citados figura a rigidez do mercado de trabalho, mau grado os esforços realizados em vários Estados-Membros no sentido de uma flexibilização positiva consensual.

13.1. O Comité considera que é possível criar mais postos de trabalho mediante aumento da procura e dos investimentos, condições laborais flexíveis e negociadas e redução da actual tendência europeia para substituir mão-de-obra por capital numa proporção mais elevada do que nos Estados Unidos. A redução das contribuições obrigatórias, com a conseqüente diminuição dos custos salariais da mão-de-obra, promoveria, além disso, o emprego, embora pudesse exigir o recurso a uma fiscal alternativa para financiar a despesa social.

13.2. O exemplo da economia estado-unidense, embora não inteiramente aplicável ao modelo socioeconómico europeu — sobretudo nesta fase em que os Estados-Membros da União Europeia estão empenhados em políticas restritivas com vista à convergência —, demonstra que é possível conseguir resultados significati-

vos ao nível da criação de empregos quando se dispõe de um grande mercado único com uma moeda única forte.

13.3. O Comité prevê emitir em breve um parecer sobre a relação entre produtividade e criação de empregos.

13.4. Para o Comité urge prosseguir o combate contra a burocracia que obsta à criação de postos de trabalho. Muitas das situações intoleráveis (proliferação de formalidades administrativas extremamente complexas, prazos excessivamente longos para obtenção de licenças, etc.) podem ainda ser combatidas de modo a melhorar o ambiente empresarial e a torná-lo mais propício à criação de emprego.

#### Medidas estruturais

14. Em relação às medidas estruturais específicas a adoptar, o Comité assinala antes de mais as diversas formas de trabalho a tempo parcial, a reorganização e redução do tempo de trabalho<sup>(3)</sup>, os programas de estágios, a formação profissional, o recurso a trabalhadores experientes na formação profissional para que não desapareça o saber-fazer adquirido em determinados sectores.

14.1. O Comité sublinha que os grandes projectos de infra-estrutura, isto é as redes transeuropeias, ainda não foram iniciados por falta de meios financeiros. Insiste na importância de realizar programas nacionais, regionais e locais que façam apelo a um volume relativamente elevado de mão-de-obra. Entende ainda que a política do ambiente é uma área importante em termos de criação de postos de trabalho.

#### Pequenas e médias empresas

15. É indispensável que se continue a promover o desenvolvimento de pequenas, médias e micro-empresas. O Comité salienta a necessidade de introduzir maior flexibilidade no que respeita aos obstáculos ao acesso ao capital de risco e à obtenção de crédito bancário, obstáculos ao acesso ao capital de risco e à obtenção de crédito bancário, devendo, em particular, criar-se condições para o reforço da formação de capitais próprios. A redução da taxa do imposto sobre os lucros das sociedades até um limiar previamente especificado, desde que sejam reinvestidos na empresa, incentivaria o estabelecimento e o desenvolvimento de novas empresas. É essencial, também, que se melhore o ambiente em que operam os trabalhadores independentes e as pequenas empresas, reduzindo a burocracia, com vista, nomeadamente, a facilitar a transmissão de empresas de pai para filho e melhorar os sistemas de reformas e de segurança social para os trabalhadores independentes e os pequenos empresários. Seria também necessária uma maior mobilidade entre o estatuto de trabalhador independente e o de assalariado.

<sup>(1)</sup> O modelo social varia de país para país, mas inclui sempre negociação colectiva, consenso e elevado nível de protecção social.

<sup>(2)</sup> JO nº C 66 de 3. 3. 1997.

<sup>(3)</sup> JO nº C 18 de 22. 1. 1996.

## Os jovens

16. O Comité entende que se devem desenvolver programas mais incisivos de formação profissional e criar postos de trabalho para os jovens. Contudo, não crê que seja conveniente reduzir o salário mínimo nem, em geral o nível salarial para os jovens, visto que o modelo social europeu assenta num nível salarial elevado que corresponde a uma produtividade elevada. Numerosos Estados-Membros já adoptaram com êxito iniciativas que merecem ser examinadas e partilhadas por todos os outros Estados-Membros (marca de referência).

## A conjuntura política: a União Económica e Monetária

17. O Comité Económico e Social considera que a introdução do euro em 1999 constitui uma oportunidade única para os Estados-Membros explicarem a integração europeia aos seus cidadãos e levá-los a aceitá-la. Com efeito, a substituição da moeda nacional pelo euro afecta directa e individualmente todos os cidadãos. De acordo com sondagens recentes (a considerar com as devidas cautelas) só uma minoria dos cidadãos é favorável à moeda única e à UEM. Incumbe aos Estados-Membros a grande responsabilidade de informar o público.

17.1. Em particular, os governos têm que explicar aos seus cidadãos que os esforços feitos para satisfazer os critérios de convergência exigidos pela criação da moeda única não foram vão. A contracção da procura

causada pelo corte nas despesas públicas deveria ser seguida de um relançamento dos investimentos que os investidores e os consumidores pudessem interpretar como um novo e encorajador sinal de retorno da confiança e, por conseguinte, de uma economia mais estável. O Comité espera que esta tendência possa realizar-se, se possível nos prazos previstos pela Comissão (segunda metade de 1997).

## Conclusão

18. Os governos e os representantes dos meios económicos e sociais têm uma função a desempenhar no relançamento da economia e, por conseguinte, na criação de mais emprego. Devem continuar a aplicar todas as políticas que, através da estabilidade, acabam por favorecer a criação de postos de trabalho. A Comunidade, por seu turno, deve atacar o problema do desemprego com a mesma determinação com que interveio em matéria de convergência monetária. Por conseguinte, as «grandes orientações das políticas económicas dos Estados-Membros e da Comunidade» assumirão maior importância. Na verdade, faz falta uma política económica global da UE para o objectivo do emprego, sem prejudicar a substância do modelo europeu, e para criar, entretanto, condições de concorrência leais. O mundo empresarial e os trabalhadores devem desenvolver uma firme vontade política para criar, através de mecanismos de consenso, os postos de trabalho que os cidadãos europeus reclamam.

Bruxelas, 24 de Abril de 1997.

*O Presidente*

*do Comité Económico e Social*

Tom JENKINS

## QUADRO 1

### Situação económica internacional

|  | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Crescimento do PIB real, mundo (exc. CE)       | 4,2  | 3,2  | 2,2  | 0,1  | 1,5  | 3,0  | 3,5  | 3,9  | 4,2  |
| Crescimento do PIB real, EUA                   | 3,9  | 2,7  | 1,2  | -0,5 | 2,5  | 3,4  | 4,1  | 2,0  | 2,4  |
| Crescimento do PIB real, Japão                 | 6,2  | 4,8  | 5,1  | 4,0  | 1,1  | 0,1  | 0,5  | 0,9  | 3,8  |
| Crescimento das importações mundiais (exc. CE) | 9,0  | 7,3  | 4,5  | 3,1  | 7,1  | 10,1 | 11,6 | 10,2 | 8,1  |

Fonte: Estimativas da Comissão, Outono de 1996.

## QUADRO 2

## Evolução económica na Comunidade

|   | 1961-1973          | 1974-1985           | 1986-1990          | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|---|--------------------|---------------------|--------------------|------|------|------|------|------|------|
| Crescimento do PIB real   | 4,8                | 2,0                 | 3,3                | 1,5  | 1,0  | -0,4 | 2,9  | 2,5  | 1,6  |
| Inflação (deflactor do PIB)                                       | 5,2                | 10,6                | 4,9                | 5,5  | 4,5  | 3,6  | 2,6  | 2,9  | 2,5  |
| Desemprego (% população activa civil)                             | 2,3                | 6,4                 | 8,9                | 8,3  | 9,3  | 10,9 | 11,3 | 10,9 | 11,1 |
| Necessidade líquida de financiamento do sector público (% do PIB) | 0,4 <sup>(1)</sup> | 3,9 <sup>(1)</sup>  | 3,5 <sup>(1)</sup> | 4,3  | 5,1  | 6,2  | 5,4  | 5,0  | 4,4  |
| Saldo da balança de transacções correntes (% do PIB)              | 0,3                | -0,3                | 0,1                | -1,4 | -1,2 | 0,0  | 0,0  | 0,5  | 0,7  |
| Taxas de juro de curto prazo (média anual)                        | 5,6 <sup>(2)</sup> | 11,2 <sup>(2)</sup> | 9,8                | 11,0 | 11,2 | 8,6  | 6,6  | 7,0  | 5,3  |
| Taxas de juro de longo prazo (média anual)                        | 7,1 <sup>(2)</sup> | 11,9 <sup>(2)</sup> | 9,8                | 10,3 | 9,8  | 7,8  | 8,2  | 8,6  | 7,3  |

<sup>(1)</sup> EUR exc. GR, E, L, S.

<sup>(2)</sup> EUR exc. GR, L, P.

Fonte: Estimativas da Comissão, Outono de 1996.

## QUADRO 3

## Mapa resumo de crescimento na Comunidade Europeia

| (variação anual em %)                               | 1961-1973 | 1974-1985 | 1986-1990 | 1991 | 1992 | 1993  | 1994 | 1995 | 1996 |
|---|-----------|-----------|-----------|------|------|-------|------|------|------|
| Consumo privado                                     | 4,9       | 2,2       | 3,7       | 2,2  | 1,8  | -0,3  | 1,7  | 1,8  | 1,9  |
| Consumo público                                     | 3,8       | 2,5       | 2,0       | 1,8  | 1,5  | 1,2   | 0,4  | 0,7  | 1,0  |
| Formação bruta de capital fixo                      | 5,7       | -0,1      | 5,7       | -0,4 | -0,9 | -6,6  | 2,4  | 3,6  | 1,7  |
| da qual: equipamento <sup>(1)</sup>                 | ...       | 1,9       | 6,7       | -0,5 | -3,8 | -11,5 | 3,5  | 6,6  | 4,0  |
| obras <sup>(1)</sup>                                | ...       | -1,2      | 4,6       | -0,6 | 1,1  | -3,3  | 1,9  | 1,5  | -0,4 |
| Procura interna (incluindo variação de existências) | 4,9       | 1,6       | 3,9       | 1,2  | 1,1  | -1,8  | 2,5  | 2,2  | 1,3  |
| Exportação de bens e serviços <sup>(2)</sup>        | 8,0       | 4,2       | 5,1       | 4,9  | 3,6  | 1,8   | 9,0  | 7,5  | 4,1  |
| Importação de bens e serviços <sup>(2)</sup>        | 8,7       | 2,7       | 7,4       | 4,1  | 3,9  | -2,8  | 7,6  | 6,5  | 3,2  |

<sup>(1)</sup> UE exc. L.

<sup>(2)</sup> Incl. comércio intracomunitário.

Fonte: Estimativas da Comissão, Outono de 1996.

## QUADRO 4

## Situação do mercado de trabalho na Comunidade Europeia

| (variação anual em %)                        | 1961-1973 | 1974-1985 | 1986-1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|--|-----------|-----------|-----------|------|------|------|------|------|------|
| Produtividade do trabalho                    | 4,4       | 2,0       | 1,9       | 1,3  | 2,4  | 1,4  | 3,3  | 1,9  | 1,6  |
| Salários reais por trabalhador               | 4,5       | 1,6       | 1,3       | 1,5  | 2,4  | 0,5  | 0,7  | 0,3  | 0,9  |
| Custos reais do trabalho por unid. Produzida | 0,0       | -0,3      | -0,7      | 0,2  | 0,0  | -0,9 | -2,4 | -1,6 | -0,7 |
| População activa                             | 0,3       | 0,7       | 0,9       | 0,4  | -0,2 | -0,8 | 0,1  | 0,1  | 0,2  |
| Emprego                                      | 0,3       | 0,0       | 1,3       | 0,1  | -1,4 | -1,9 | -0,3 | 0,8  | 0,0  |
| Desemprego (% da população activa civil)     | 2,3       | 6,4       | 8,9       | 8,3  | 9,3  | 10,9 | 11,3 | 10,9 | 11,0 |

Fonte: Estimativas da Comissão, Outono de 1996.

QUADRO 5  
Indicadores de inquéritos de conjuntura relativos à Comunidade

|   | Max.<br>1988-1991 | Min.<br>1992-1994 | 1991  | 1992 | 1993 | 1994  | 1995  | 1996 | 1997                 |
|---|-------------------|-------------------|-------|------|------|-------|-------|------|----------------------|
| Investimento previsto <sup>(1)</sup> (indústrias transformadoras) | ...               | ...               | - 4   | - 5  | - 11 | - 3   | + 11  | + 4  | + 3                  |
| Utilização da capacidade produtiva (indústrias transformadoras)   | 85,1              | 77,2              | 82,2  | 80,4 | 77,6 | 79,5  | 83,0  | 81,3 | 81,0 <sup>(2)</sup>  |
| Indicador de apreciação económica (1985 = 100)                    | 104,8             | 96,0              | 100,4 | 98,5 | 96,4 | 100,4 | 101,0 | 98,9 | 101,1 <sup>(3)</sup> |

<sup>(1)</sup> Variações em volume dos investimentos programados para o ano precedente.

<sup>(2)</sup> 1996 Q4.

<sup>(3)</sup> Fevereiro de 1997 para o indicador da tendência económica.

Fonte: Estimativas da Comissão, Outono de 1996.

QUADRO 6  
Resultados dos Estados-Membros em termos de convergência (\*)

|     | Inflação                                   | Taxas de juro                               | Situação orçamental do sector público      |  |                     |           | Taxa de câmbio |   |
|-----|--|---|--|--|---------------------|-----------|----------------|---|
|     | Índice harmonizado de preços no consumidor | Taxas de juro de longo prazo <sup>(1)</sup> | Défice orçamental excessivo <sup>(3)</sup> | Défice/PIB                                 | Dívida/PIB          |           |                | Participação no mecanismo de taxa de câmbio |
|     |  |   |  | Estimativas da Comissão (Novembro de 1996) |                     |           |                |   |
|     | Fev. 1996-Jan. 1997 <sup>(2)</sup>         | Fev. 1996-Jan. 1997 <sup>(3)</sup>          |  | 1996 <sup>(6)</sup>                        | 1996                | 1996/1995 | 1996/1993      | (Março de 1997)                             |
| B   | 1,8  | 6,4   | Sim  | 3,3  | 130,6               | - 3,1     | - 6,4          | Sim   |
| DK  | 2,0  | 7,1   | Não  | 1,4  | 70,2 <sup>(7)</sup> | - 1,7     | - 9,9          | Sim   |
| D   | 1,3  | 6,2   | Sim  | 4,0  | 60,8                | 2,7       | 12,6           | Sim   |
| GR  | 7,8  | 14,8 <sup>(3)</sup>                         | Sim  | 7,9  | 110,6               | - 1,2     | - 1,2          | Não   |
| E   | 3,5  | 8,5   | Sim  | 4,4  | 67,8                | 2,1       | 7,3            | Sim   |
| F   | 2,1  | 6,2   | Sim  | 4,0  | 56,4                | 3,6       | 10,8           | Sim   |
| IRL | 2,2 <sup>(4)</sup>                         | 7,2   | Não  | 1,6  | 74,7                | - 6,9     | - 20,0         | Sim   |
| I   | 3,7  | 9,1   | Sim  | 6,6  | 123,4               | - 1,5     | 4,1            | Sim   |
| L   | 1,2  | 6,3   | Não  | - 0,9                                      | 7,8                 | 1,8       | 1,6            | Sim   |
| NL  | 1,5  | 6,1   | Sim  | 2,6  | 78,7                | - 1,0     | - 2,1          | Sim   |
| A   | 1,8  | 6,3   | Sim  | 4,3  | 71,7                | 2,7       | 8,9            | Sim   |
| P   | 3,0  | 8,3   | Sim  | 4,0  | 71,1                | - 0,6     | 2,9            | Sim   |
| FIN | 1,5  | 7,0   | Sim  | 3,3  | 61,3                | 2,1       | 4,0            | Sim   |
| S   | 0,9  | 7,9   | Sim  | 3,9  | 78,1                | - 0,6     | 2,1            | Não   |
| UK  | ...  | 7,9   | Sim  | 4,6  | 56,2                | 2,1       | 7,7            | Não   |
| EU  | 2,4  | 7,2   |  | 4,4  | 73,5                | 2,2       | 7,4            |   |

(\*) Apresentação provisória com base em dados ainda não harmonizados. A fixação definitiva dos critérios de convergência constantes do Tratado de Maastricht está ainda em discussão.

<sup>(1)</sup> A 10 anos, em média (excluindo a Grécia, a 5 anos).

<sup>(2)</sup> Inflação: comparação da média aritmética de doze índices mensais harmonizados com o índice dado pela média aritmética dos doze índices mensais precedentes.

<sup>(3)</sup> Taxas de juro: média dos valores médios dos últimos doze meses.

<sup>(4)</sup> Inflação na Irlanda: comparação da média aritmética dos quatro índices trimestrais harmonizados de 1996 com a média aritmética dos quatro índices trimestrais harmonizados de 1995.

<sup>(5)</sup> Decisões do Conselho de 26 de Setembro de 1994, 10 de Janeiro de 1995 e 27 de Junho de 1996.

<sup>(6)</sup> Os valores são estimativas elaboradas pelos serviços da Comissão com base nas definições e nos dados mais recentes fornecidos pelos Estados-Membros; o sinal — para o défice orçamental indica a existência de um saldo positivo.

<sup>(7)</sup> A soma dos depósitos do Estado junto do banco central, das obrigações não públicas detidas pela administração pública e da dívida das empresas públicas representa cerca de 18 % do PIB em 1995.

## QUADRO 7

## Convergência real em 1996

|     | PIB per capita |                                       | Desemprego                     | Custos reais do trabalho por unidade de produção | Saldo da balança de transacções correntes |
|-----|----------------|---------------------------------------|--------------------------------|--|---|
|     | em PPC         | variação % em relação ao ano anterior | em % da população activa civil | variação % em relação ao ano anterior            | % do PIB                                  |
| B   | 111,5          | 4,5                                   | 9,8                            | -1,5   | 4,1                                       |
| DK  | 116,1          | 5,1                                   | 6,0                            | 0,9  | 1,0                                       |
| D   | 109,9          | 4,4                                   | 9,0                            | -0,9   | -1,1                                      |
| GR  | 65,8           | 5,3                                   | 9,0                            | 0,9  | -3,0                                      |
| E   | 76,9           | 5,3                                   | 22,2                           | -0,8   | 0,9                                       |
| F   | 106,5          | 4,1                                   | 12,3                           | -0,8   | 1,7                                       |
| IRL | 97,5           | 10,8                                  | 12,3                           | -3,8   | 3,7                                       |
| I   | 103,9          | 4,0                                   | 12,0                           | 0,7  | 3,4                                       |
| L   | 168,8          | 4,9                                   | 3,1                            | -0,3   | 15,9                                      |
| NL  | 107,0          | 5,4                                   | 6,6                            | -1,5   | 4,9                                       |
| A   | 110,9          | 4,0                                   | 4,1                            | -0,5   | -2,1                                      |
| P   | 67,9           | 5,7                                   | 7,3                            | 0,1  | -1,0                                      |
| SF  | 96,3           | 5,4                                   | 15,7                           | 1,2  | 4,0                                       |
| SV  | 99,8           | 4,7                                   | 10,0                           | 2,2  | 1,2                                       |
| UK  | 96,0           | 5,3                                   | 8,2                            | -1,2   | -1,8                                      |
| EUR | 100,0          | 4,7                                   | 11,1                           | -0,7   | 0,7                                       |

Fonte: Estimativas da Comissão, Outono de 1996.

## QUADRO 8

## Desemprego na Europa (% da população activa)

|                   |                      | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|-------------------|----------------------|------|------|------|------|
| Mulheres          | total                | 12,2 | 12,7 | 12,5 | 12,6 |
|                   | com menos de 25 anos | 22,0 | 23,0 | 23,2 | 23,0 |
|                   | com 25 ou mais anos  | 10,3 | 10,8 | 10,6 | 10,7 |
| Homens            | total                | 9,7  | 10,0 | 9,4  | 9,6  |
|                   | com menos de 25 anos | 20,9 | 21,4 | 20,1 | 20,2 |
|                   | com 25 ou mais anos  | 7,9  | 8,2  | 7,9  | 8,1  |
| Mulheres e Homens | total                | 10,9 | 11,3 | 10,9 | 11,0 |
|                   | com menos de 25 anos | 21,4 | 22,1 | 21,5 | 21,5 |
|                   | com 25 ou mais anos  | 8,9  | 9,3  | 9,0  | 9,2  |

Fonte: Serviços da Comissão.

**Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Conselho relativa ao registo das pessoas que viajam em navios de passageiros»**

(97/C 206/19)

Em 27 de Janeiro de 1997, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 84º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

A Secção de Transportes e Comunicações, encarregada de preparar os correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 9 de Abril de 1997, sendo relator J. Whitworth.

Na 345ª reunião plenária (sessão de 23 de Abril de 1997), o Comité Económico e Social adoptou, por 119 votos a favor, 2 contra e 7 abstenções, o seguinte parecer.

## 1. Introdução e antecedentes

1.1. A proposta de directiva surge no seguimento da Resolução do Conselho de 22 de Dezembro de 1994 sobre a segurança nos transbordadores roll-on roll-off de passageiros. Evocando, entre outros, o acidente do transbordador *Estonia* ocorrido no mês de Setembro anterior, a Resolução solicitava aos Estados-Membros e à Comissão que apoiassem um conjunto de acções específicas na Organização Marítima Internacional (OMI) e convidava a Comissão a apresentar propostas de requisitos obrigatórios, entre os quais o registo de passageiros de transbordadores que utilizam regularmente portos da CE.

1.2. Desde então, a OMI elaborou e adoptou algumas alterações à Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida no Mar, de 1974, (SOLAS). A regra III/27, «Informação sobre os passageiros», adoptada em Junho de 1996 e aplicável a todos os navios de passageiros que efectuem viagens internacionais, estabelece a obrigação de registar o número de passageiros e determinadas informações a eles referentes. Esta regra entrará em vigor em 1 de Julho de 1998.

1.3. A regra SOLAS III/27 permite diversas derrogações:

- podem ser isentos os navios de passageiros cujos serviços de linha tornem inviável a preparação desses registos;
- podem ser isentos os navios que não se afastem mais de 20 milhas da costa se a administração do seu Estado de bandeira considerar que, por se tratar de uma viagem em águas abrigadas, a obrigação é excessiva e desnecessária.

## 2. A proposta da Comissão

2.1. A Comissão baseou a sua proposta na nova regra da Convenção SOLAS, prevendo a sua aplicação a todos os navios de passageiros, independentemente da

bandeira, que larguem de um porto situado num Estado-Membro e efectuem em viagens domésticas ou internacionais. (Certos requisitos aplicam-se também a navios que partam de portos não comunitários.) A Comissão sublinha que, sem uma directiva deste tipo, as regras da Convenção SOLAS apenas vinculariam os Estados de bandeira, pelo que, para assegurar a sua aplicação coerente a todos os navios que partam de portos da CE, é necessário alargar a responsabilidade de aplicação das regras aos Estados do porto; salienta também que estes últimos são os responsáveis pelas operações de busca e salvamento (SAR) em caso de acidente.

2.2. A proposta de directiva determina:

- a contagem de todas as pessoas a bordo antes de partida do navio e que o comandante assegure que o número não excede o legalmente permitido;
- para os navios que efectuem viagens numa distância superior a 20 milhas, o registo do nome, sexo e categoria etária de todos os passageiros, juntamente com eventuais elementos sobre a necessidade de cuidados especiais comunicados individualmente e a sua transmissão, no prazo de meia hora após a partida, à pessoa designada da companhia, de modo a poder ser comunicado à autoridade SAR quando e se requerido;
- que as companhias estabeleçam um sistema para este registo que respeite determinados critérios funcionais;
- que os Estados-Membros ponham em vigor, até 1 de Janeiro de 1998, as normas necessárias para dar cumprimento às disposições sobre registo aplicáveis a partir de 1 de Janeiro de 1999.

2.3. Embora na proposta de directiva o registo de informação sobre os passageiros só seja obrigatório para viagens de mais de 20 milhas, não estão previstas derrogações com base na inviabilidade, e o âmbito da isenção de navios que operem em águas abrigadas é muito mais restrito do que o da regra SOLAS.

### 3. Observações na generalidade

3.1. Em termos gerais, o Comité congratula-se com a proposta de directiva do Conselho sobre esta matéria. Concorde com a necessidade de legislação comunitária que vincule tanto o Estado do porto como o Estado de bandeira. Apoia o facto de a proposta de directiva se basear nas decisões da OMI contidas nas disposições da Convenção SOLAS, o que vem ao encontro da posição adoptada pelo Comité em numerosos pareceres anteriores sobre questões marítimas. Aceita que as regras devem ser aplicadas tanto aos navios que efectuem viagens domésticas como aos que efectuem viagens internacionais dado que não há justificação para estabelecer duas normas de segurança diferentes nestes domínios.

3.2. Quanto ao conteúdo da directiva, está fora de questão a necessidade de contagem dos passageiros a bordo, bem como a obrigatoriedade de o Comandante assegurar que o seu número não excede o fixado no certificado do navio. O Comité apoia estas disposições incondicionalmente embora não devesse ser necessário introduzir uma nova norma para assegurar a aplicação deste requisito fundamental de segurança.

3.3. A obrigação de registar os nomes dos passageiros e outras informações a eles referentes é nova. A Comissão afirma em diversos passos da Exposição de Motivos que o objectivo desta norma é o de facilitar as operações de busca e salvamento. Ora, enquanto que, para tal efeito, é essencial saber-se o número de passageiros embarcados e é útil conhecerem-se as suas categorias etárias (adultos, crianças e bebês), o registo dos nomes dos passageiros só é relevante para, em caso de acidente, permitir à companhia responder às perguntas dos familiares e ajudar a identificar os mortos e feridos.

3.4. Não há dúvida de que a obrigação de registar os nomes de todos os passageiros causará dificuldades consideráveis às companhias que efectuem serviços regulares intensivos em rotas com um número significativo de passageiros de última hora, adquirem o bilhete no momento do embarque. Nos actuais procedimentos de reserva, são registados os nomes dos condutores mas não os dos passageiros que, quando muito, poderão ser cinquenta num autocarro. Em certos serviços será difícil evitar maior demora de embarque (com atrasos para os passageiros e redução da eficiência operacional) mesmo recorrendo a equipamento electrónico sofisticado (e caro).

3.5. Seria uma operação de grande envergadura. Na época alta, num só porto, há 65 partidas diárias de serviços regulares, que estariam sujeitos às obrigações de registo comum total de 63 000 passageiros. O nome de cada passageiro teria de ser conferido e registado, para, depois, ser conservado durante apenas pouco mais de uma hora, após o que a lista seria destruída, salvo se durante esse período a embarcação sofresse um acidente.

3.6. Foi sem dúvida por isso que a Convenção SOLAS previu a derrogação com base na inviabilidade referida no ponto 1.3 supra. O Comité sugere que a Comissão

deveria dar mais atenção a esta possibilidade, aditando, porventura, à proposta de directiva uma cláusula que permitisse aos Estados-Membros estabelecer um sistema de registo alternativo numa determinada rota quando considerassem inviável o registo individual dos nomes. Antes de mais, tal sistema teria de ter o acordo dos dois (ou de todos) os Estados de porto abrangidos, ser totalmente compatível com os critérios SOLAS, ter em conta os meios de busca e salvamento, bem como os serviços de previsão meteorológica disponíveis na área e não provocar distorções de concorrência entre serviços regulares.

3.7. Sob reserva desta sugestão e dos comentários na especialidade que se seguem, o Comité considera a proposta de directiva uma resposta apropriada da Comissão à nova regra SOLAS.

### 4. Observações na especialidade

#### 4.1. Artigo 4º, nº 3

Na penúltima linha, em vez de «referred to in» seria mais apropriada a expressão «contained in»<sup>(1)</sup>.

#### 4.2. Artigo 5º, nº 1

Passageiros e tripulação deveriam ser contados separadamente, já que é o número dos primeiros que não deve exceder o autorizado no certificado do navio.

#### 4.3. Artigo 6º

Deveria ficar claro, ou neste artigo, ou através da definição de «viagem» no artigo 2º, que o limite de 20 milhas se aplica ao trajecto entre dois portos e não à distância total com passagens em mais do que dois portos.

#### 4.4. Artigo 8º

Dado que a Convenção SOLAS exige que a informação seja comunicada, se necessário, aos serviços de busca e salvamento, a primeira frase do parágrafo 3 deveria ter a seguinte redacção: «A companhia deve garantir que a informação exigida pela presente directiva pode, a qualquer momento após o período fixado no artigo 6º, ser imediatamente disponibilizada à autoridade designada, quando solicitada.». Deverá também ficar claro que não é obrigatória a conservação da informação sob forma de documento desde que possa ser facilmente transmitida, por exemplo, por computador.

<sup>(1)</sup> NT: A versão portuguesa do texto — «prevista no ...» não é afectada pela alteração proposta para a versão inglesa.

## 4.5. Artigo 11º, nº 1 (iv)

O requisito de que o sistema seja concebido de modo a não causar atrasos aos passageiros coloca a questão da viabilidade discutida no ponto 3.4 supra.

## 4.6. Artigo 11º, nº 2

Esta sugestão deve ser eliminada. Compete à companhia escolher o melhor método de, em cada circunstância, respeitar a legislação, o qual estará sujeito à aprovação do Estado-Membro.

Bruxelas, 23 de Abril de 1997.

O Presidente  
do Comité Económico e Social

Tom JENKINS

Parecer do Comité Económico e Social sobre:

- a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a uma futura estratégia para o controlo das emissões atmosféricas provenientes dos transportes rodoviários tendo em conta os resultados do programa *Auto-Oil*»,
- a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à qualidade da gasolina e do combustível para motores diesel e que altera a Directiva 93/12/CEE do Conselho», e
- a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às medidas a tomar contra a poluição do ar pelas emissões provenientes dos veículos a motor e que altera as Directivas 70/220/CEE e 70/156/CEE do Conselho»<sup>(1)</sup>

(97/C 206/20)

Em 13 de Fevereiro de 1996, a Comissão, em conformidade com o artigo 100º-A do Tratado que institui a Comunidade Europeia, decidiu consultar o Comité Económico e Social sobre a comunicação e as propostas supramencionadas.

A Secção de Indústria, Comércio, Artesanato e Serviços, encarregada de preparar os correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 4 de Abril de 1997 (relator: J. Gafo Fernández).

Na sua 345ª reunião plenária (sessão de 24 de Abril de 1997), o Comité Económico e Social adoptou, por 61 votos a favor, 3 votos contra e 4 abstenções, o seguinte parecer.

## 1. Introdução

1.1. O objectivo destas directivas é a melhoria substancial da qualidade do ar, especialmente o ar urbano, na União Europeia até ao ano 2010. Para tal, as directivas definem conjuntamente os novos limites de emissão dos veículos automóveis para os anos 2000 e 2005 e, paralelamente, as qualidades da gasolina e do combustível para motores diesel para o ano 2000.

1.2. Nesta base, estabelecem-se, para o ano 2000, novos limites de emissão dos escapes dos veículos

automóveis de turismo, que representam uma redução média de 35 a 50 % dos valores estabelecidos em 1996 para os principais poluentes (No<sub>x</sub>, CO, HC e partículas). Paralelamente, proíbe-se totalmente, a partir desta data, a comercialização da gasolina com chumbo e melhora-se uma série de características da gasolina sem chumbo e do combustível para motores diesel.

1.3. No texto destas directivas prevê-se que, até 31 de Dezembro de 1998, a Comissão deverá apresentar uma nova proposta relativa aos novos valores de emissão para o ano 2005 e à qualidade necessária dos com-

(1) JO nº C 77 de 11. 3. 1997, p. 1-8.



bustíveis para alcançar tais níveis de emissão. Esta proposta, que deverá permitir valores muito reduzidos de emissão (uma redução adicional de cerca de 50 % dos limites correspondentes ao ano 2000), deverá basear-se nos resultados do programa *Auto-Oil* e, entre outros, nos seguintes parâmetros:

- Tendências da qualidade do ar.
- Emissões poluentes na Europa provenientes dos transportes e de outras fontes de emissão, bem como a possível contribuição das medidas adoptadas para reduzir tais emissões.
- Evolução tecnológica dos veículos e das novas tecnologias de propulsão.
- A contribuição das medidas locais ou das que favorecem o transporte público, incluindo as medidas de incentivo fiscal.
- A disponibilidade e a qualidade do petróleo bruto na Europa.
- A relação custo-eficácia das medidas previstas.

1.4. O objectivo de definir com tanta antecipação os objectivos para o ano 2005 é permitir à indústria a preparação atempada das mudanças tecnológicas necessárias tanto nos veículos novos como nas instalações de refinação de petróleo. É necessário ligar esta iniciativa à actual proposta de directiva tendente a limitar a 5 e 4,5 litros por 100 km o consumo dos veículos de turismo a gasolina e a gasóleo.

1.5. Os custos anuais — antes de impostos e actualizados por um período de quinze anos, compreendendo os do desenvolvimento tecnológico, os de investimento e operativos — para todo o programa *Auto-Oil* são os seguintes:

Para a indústria:

- Medidas da fase I (limites de emissão e qualidade dos combustíveis — 2000): 4 906 milhões de ECU/ano.
- Medidas da fase II (só limites de emissão — 2005): 3 000 milhões de ECU/ano.

Para os governos: 555 milhões de ECU/ano na primeira fase, ligados aos custos de melhoria da inspecção e da manutenção de veículos.

Isto traduzir-se-á nos seguintes aumentos de custos por veículo:

- Medidas da fase I (limites de emissão — 2000): combustíveis: 2 ECU/ano e subida do custo de fabrico de um veículo novo entre 200 e 520 ECU (dependendo do tipo e da cilindrada do veículo).

- Medidas da fase II (limites de emissão — 2005): entre 150 e 200 ECU de aumento do custo de fabrico de um veículo novo.

Estes custos seriam transferidos para o consumidor se não fossem absorvidos pelos produtores e/ou os canais de comercialização.

1.6. Nas propostas de directivas estabelece-se a possibilidade de conceder incentivos fiscais para acelerar a aplicação destes objectivos. Estes incentivos são estabelecidos com os critérios habituais de transparência, notificação prévia à Comissão, proporcionalidade aos custos suplementares e adequação temporal aos prazos das directivas.

1.7. Do mesmo modo, estabelecem-se medidas apropriadas de salvaguarda, tanto para acelerar a introdução destes objectivos em determinadas zonas especialmente sensíveis como para solicitar a derrogação temporária das medidas determinadas.

## 2. Observações na generalidade

2.1. O Comité apoia os objectivos de melhorar a qualidade do ar visados com estes projectos de directivas, através do efeito combinado da redução das emissões dos veículos, da melhoria da qualidade dos combustíveis utilizados e da adopção de medidas não técnicas neste âmbito. Além disso, o Comité é de opinião de que estas medidas devem ser complementadas por outras em áreas como a potenciação do transporte público e uma melhor gestão do tráfego.

2.2. O Comité regozija-se com a iniciativa da Comissão de lançar o programa *Auto-Oil*. O desenvolvimento deste, baseado na parceria e na colaboração eficiente entre a própria Comissão e as indústrias de construção automóvel e petrolífera, constitui um excelente exemplo para o futuro, sendo as melhores provas os seus resultados. O Comité considera que este procedimento deveria aplicar-se, na medida do possível, a outros sectores sujeitos a desafios semelhantes.

2.3. O Comité aprova os objectivos de redução estabelecidos para o ano 2000, bem como os objectivos de referência para o ano 2005, tendo em conta as considerações que se seguem.

2.4. O Comité considera que o conjunto das acções previstas para alcançar os objectivos de «Emissões 2000» (que, como anteriormente se disse, visam uma redução de cerca de 35 a 50 % das emissões que se registariam no ano 2010 se não se aplicasse o pacote de medidas previsto pela Comissão Europeia) representa um esforço muito importante, tanto em termos económicos como de adaptação das últimas tecnologias disponíveis. O Comité está também consciente de que a parte mais

substancial do dito esforço caberá à indústria de construção automóvel, tanto nos aspectos do desenvolvimento tecnológico como nos custos totais, pelo que solicita à Comissão que estabeleça elementos de apoio ao dito sector, tanto nos programas-quadro de investigação como numa fiscalidade selectiva orientada para a utilização sustentável do veículo privado, com incentivos a favor dos «automóveis limpos» e medidas que promovam a concretização do programa *Auto-Oil*.

2.5. Um dos elementos centrais para a realização dos objectivos previstos é a garantia do cumprimento dos valores de emissão dos veículos durante toda a vida dos mesmos. As propostas da Comissão articulam-se em torno de duas actuações complementares:

- Sistema de diagnóstico de bordo para veículos a gasolina.
- Sistema de inspecção e manutenção periódicas.

Previu-se um terceiro sistema complementar baseado no controlo de conformidade dos veículos em uso, que se realizaria com base em amostragem estatística, segmentada por marcas e modelos dos veículos em circulação, em condições óptimas de operação durante a sua vida activa.

Dada a actuação combinada dos dois primeiros elementos, o Comité tem dúvidas quanto à necessidade de estabelecer um sistema de controlo de conformidade dos veículos em uso, procedimento que pode resultar burocraticamente complexo e pouco eficaz em termos de custo-benefício. Por este motivo, propõe à Comissão o estudo de fórmulas alternativas, como seria um acordo voluntário nesta matéria com a indústria europeia do automóvel.

2.6. No que respeita às qualidades dos combustíveis exigidas para atingir os objectivos de «Emissões 2000», o Comité considera que, embora pressuponham um esforço relativamente importante, especialmente das refinarias do Sul da Comunidade, constituem uma proposta equilibrada para o conjunto da União Europeia e são, aliás, tal como assinala o programa *Auto-Oil*, imprescindíveis para acompanhar as novas tecnologias a implantar tanto nos motores a gasolina como nos motores diesel.

2.7. Pelo contrário, o Comité teria considerado positivo que, paralelamente, se tivessem considerado algumas medidas complementares às propostas, com uma

possível boa relação custo-eficácia, muitas das quais foram analisadas no programa *Auto-Oil*. Entre elas haveria que citar as seguintes:

- impacto da nova estratégia de redução do consumo dos veículos de turismo nas emissões globais dos mesmos;
- redução das emissões, especialmente a nível local, devida à aplicação das chamadas «medidas não técnicas», como uma melhor gestão do tráfego e o possível uso de combustíveis alternativos, como LPG, gás natural comprimido ou outros;
- medidas para intensificar a renovação do parque automóvel.

2.8. O Comité considera positivo que se encontre já em elaboração o programa *Auto-Oil II*, necessário para o desenvolvimento até 2005. Este programa deveria ser de tipo integrado, tendo em conta tanto as fontes móveis como as não móveis. Este programa deveria ter em conta a evolução da qualidade do ar como consequência da adopção do pacote de medidas derivadas do programa *Auto-Oil I*, as novas tecnologias disponíveis e os novos limites de poluentes que podem ser estabelecidos por motivos de saúde. Em qualquer dos casos, esta segunda fase deveria ser regida por idênticos critérios de custo-eficácia.

2.9. Ao longo dos trabalhos, a Associação Europeia de Fabricantes de Automóveis declarou-se contrária ao estabelecimento, no momento actual, de objectivos de referência para o ano 2005. A suposição da Comissão de que isso lhe permitiria continuar os seus programas de desenvolvimento tecnológico sobre objectivos de referência não é justificada, visto que o programa *Auto-Oil II* pode estar concluído até finais de 1998. A indústria em questão disporá, assim, de uma sólida base para o desenvolvimento tecnológico. De outro modo, poderia suceder que os pretendidos objectivos das emissões de referência para o ano 2005 fossem excessivos ou, alternativamente, que conviesse aumentá-los para além do inicialmente previsto, do que resultaria que as tecnologias desenvolvidas com base nos mesmos seriam parcialmente ou totalmente inúteis.

2.10. O Comité concorda com a Comissão quanto à necessidade de definir objectivos de referência, que devem ser comprovados com base em dados científicos e económicos sólidos. Por este motivo, insta com a Comissão e com a indústria para que se acelerem os trabalhos do programa *Auto-Oil II*, de modo que, antes de 1999, possam estabelecer-se objectivos de referência apropriados. Assim será possível contar com os últimos dados disponíveis relativos à qualidade do ar na União Europeia e, deste modo, estabelecer aqueles objectivos com bases ambientais mais realistas.

2.11. O tema dos incentivos fiscais ambientais constituiu já objecto de diversos pareceres do Comité<sup>(1)</sup>. O Comité considera, na linha da doutrina da própria Comissão Europeia, que os mesmos são unicamente aceitáveis se servirem para acelerar a aplicação de normas mais estritas aprovadas a nível comunitário e cuja entrada em vigor esteja prevista para uma data futura, forem calculados como uma fracção do custo do cumprimento das ditas medidas e não provocarem distorção da concorrência. Com base nestas razões, o Comité apoia a introdução desses incentivos fiscais para a realização dos objectivos de «Emissões 2000».

2.12. O Comité chama a atenção para alguns problemas que seriam suscitados pela aplicação desses incentivos no que respeita aos objectivos de «Emissões 2005», estabelecidos com carácter indicativo na proposta de directiva. Tais objectivos deveriam ser definidos a seu tempo, de forma vinculativa, já que, de contrário, não seria possível respeitar qualquer das três condições definidas anteriormente para que esses incentivos fossem considerados compatíveis com o mercado interno. Concretamente:

2.12.1. Até à aprovação eventual das novas normas de emissões a nível comunitário, assim como da data da sua entrada em vigor, os incentivos fiscais não estariam legalmente justificados.

2.12.2. Sem a elaboração de um estudo, como o programa *Auto-Oil III*, seria difícil especificar de maneira transparente, a nível comunitário, o custo adicional a suportar pelos veículos com o cumprimento das ditas normas.

2.12.3. Em tais circunstâncias, especialmente na ausência de um quadro-comunitário harmonizado, poderiam criar-se distorções no mercado interno.

2.13. O Comité considera, pelo contrário, que a atribuição de tais incentivos fiscais para acelerar a

renovação do parque mais antigo e, portanto, mais poluidor teria efeitos muito mais importantes, em termos de custo eficácia, sobre as emissões globais.

2.14. O Comité considera acertadas as medidas previstas na directiva sobre a qualidade dos combustíveis, tanto relativamente ao prazo excepcional de diferimento da comercialização exclusiva da gasolina sem chumbo, como às exigências de um combustível de melhor qualidade em áreas especialmente sensíveis, sempre que os Estados-Membros justifiquem a necessidade dessa qualidade por imperativos de protecção do ambiente.

### 3. Observações na especialidade

3.1. Na proposta de directiva relativa à qualidade da gasolina e do combustível para motores diesel:

3.1.1. Artigo 9º: Substituir «uma redução significativa do teor de enxofre ... em vigor em 1 de Janeiro de 2005» por «um teor de enxofre na gasolina e no gasóleo compatível com os novos objectivos de emissões determinados para os veículos».

3.2. Na proposta de directiva relativa a emissões dos veículos a motor:

3.2.1. Os Estados-Membros que originalmente concedem a aprovação de tipo podem convidar os fabricantes a concluírem acordos voluntários para garantir o controlo da conformidade dos veículos em circulação com as disposições em matéria de durabilidade.

3.2.2. Artigo 5º: Substituir «um novo agravamento das normas de emissão» por: «novos valores de emissão que tenham em conta a evolução da qualidade do ar na União Europeia e os resultados dos últimos estudos técnicos e análises custo-benefício realizados pela Comissão Europeia, com o concurso dos industriais do sector, no âmbito do programa *Auto-Oil II*».

(1) JO nº C 155 de 21. 6. 1995; JO nº C 18 de 22. 1. 1996; JO nº C 212 de 22. 7. 1996.

Bruxelas, 24 de Abril de 1997.

O Presidente  
do Comité Económico e Social  
Tom JENKINS

**Parecer do Comité Económico e Social sobre «A União Europeia e os aspectos externos da política de direitos humanos»**

(97/C 206/21)

Em 11 de Julho de 1996, o Comité Económico e Social decidiu, nos termos do número 3 do artigo 23º do Regimento, elaborar um parecer sobre «A União Europeia e os aspectos externos da política de direitos humanos».

Incumbida de preparar os correspondentes trabalhos, a Secção de Relações Externas, Política Comercial e Desenvolvimento emitiu parecer em 15 de Abril de 1997, por maioria, com 1 voto contra e 3 abstenções, sendo relator T. ETTY.

Na 345ª reunião plenária (sessão de 24 de Abril de 1997), o Comité Económico e Social adoptou, por 89 votos a favor, 10 votos contra e 14 abstenções, o seguinte parecer.

## 1. Introdução

A finalidade primeira do presente parecer é expor o que o Comité entende deverem ser as linhas mestras de uma política de direitos humanos da UE coerente e consequente. O parecer defende igualmente que tais linhas orientadoras devem ser, mais do que no passado, objecto de debate na Europa.

Na opinião do Comité, importa assegurar à partida uma sólida coerência entre as políticas de direitos humanos interna e externa. É este o motivo por que se dedica a esta relação especial atenção. Não se procura, veladamente, matar dois coelhos de uma cajadada e produzir, deste modo, um parecer que aborde também a política de direitos humanos no plano interno. As observações sobre política interna são deliberadamente genéricas e subordinam-se sempre ao exame da política externa.

Para garantir a coerência e consequência da política de direitos humanos da UE, torna-se, por outro lado, conveniente ligar mais claramente a política de direitos humanos dos Estados-Membros e a da União. Importa, ainda, não diferir por mais tempo a resposta à questão de qual o nível a conferir à política de direitos humanos: intergovernamental ou comunitário. O Comité inclina-se para um desenvolvimento (a prazo) no sentido comunitário, desde que seja garantido um adequado controlo democrático.

O Comité defende, por fim, que a UE, não obstante ter-se tornado um factor político e económico importante no plano mundial, deve continuar a agir, em conjunto com os Estados-Membros, para reforçar e reformar as Nações Unidas e as suas organizações especializadas, criando assim melhores condições para o respeito dos direitos humanos fundamentais no mundo.

No quadro de orientações assim esboçado, o parecer avança algumas sugestões concretas de política a curto, médio e longo prazo.

## 2. Observações na generalidade

2.1. Exactamente porque tem aumentado enormemente a importância política e económica da UE no mundo e também perante a valorização dos direitos humanos no âmbito do Tratado de Maastricht, como parte integrante quer da política interna quer da política externa da UE, justificou-se plenamente que a Comissão se tenha debruçado, em finais de 1995, sobre a dimensão externa da sua política de direitos humanos (COM(95) 567 final).

2.2. O panorama dos progressos alcançados em aplicação da política de direitos humanos da UE que nos é proporcionado pela Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento, com incidência nos princípios, prioridades e instrumentos, oferece ao Comité Económico e Social uma boa oportunidade para proceder a uma primeira e ampla avaliação dessa política.

2.3. Em relação ao futuro, fica claro o que a Comissão considera como principais tarefas da UE, a curto e a médio prazo, quais as temáticas novas que se propõe abordar e quais as suas principais opções estratégicas para melhorar a consistência e os resultados da sua política de direitos humanos.

2.4. No documento da Comissão sente-se a ausência de linhas de orientação estratégicas para a aplicação de uma política dos direitos humanos coerente e consistente. O Comité tem a impressão de que a UE, até este momento, tem vindo a definir a sua política caso a caso. Seja como for, as grandes linhas da UE nunca foram objecto de debate público. Ora, o Comité considera urgente tal debate e a explicitação de directrizes nesse sentido, sem colocar, obviamente, em causa a flexibilidade dessa política.

2.5. O referido documento contém ainda um grande número de esclarecimentos e propósitos que denotam

essencialmente um carácter geral e de princípio. O Comité considera isso perfeitamente compreensível numa primeira abordagem da problemática. No entanto, espera e deseja que, num futuro não muito distante, a Comissão emita um documento mais elaborado e mais específico que não se limite apenas a definir orientações para as actividades da Comissão durante o seu mandato, como é o caso da Comunicação em apreço.

2.6. Fica patente que a Comunicação pouco ou nada tem a dizer sobre a relação entre a política interna e externa de direitos humanos da UE. É verdade que o documento se centra na dimensão externa, mas não é possível desligar os aspectos internos dos aspectos externos dessa política. Esta interdependência deve ser levada em conta, e não só quando se trate da consistência da sua prática. Se se quer alcançar os resultados desejados em relação a terceiros, parece ser do interesse da UE estabelecer uma relação clara entre as duas vertentes da sua política de direitos humanos, nem que seja apenas no sentido de ela própria poder ser interpelada relativamente a valores cuja observância espera e exige dos outros.

2.7. Por outro lado, é totalmente omitida a relação entre a política de direitos humanos da UE e a dos Estados-Membros, tanto nos anos transactos como no período para o qual a Comissão pretende estabelecer linhas de acção.

2.8. Infelizmente, continua sem merecer grande atenção um assunto tão candente como o futuro processo decisório a respeito da política de direitos humanos da UE.

2.9. A UE não pode conduzir sozinha uma política de direitos humanos eficaz. O bom funcionamento dos mecanismos de controlo das Nações Unidas é uma primeira condição para a protecção dos direitos do homem à escala mundial. Por isso, a UE e os seus Estados-Membros terão de, nos próximos anos, envidar esforços para melhorar os procedimentos de notificação, de queixa e de investigação e os baseados na Carta das Nações Unidas. Em algumas das actividades planeadas, deve procurar-se uma boa sintonia com a ONU.

### 3. Observações na especialidade

#### 3.1. *Relação entre as componentes interna e externa da política de direitos humanos da UE*

3.1.1. Presentemente, já todos os Estados-Membros da UE se encontram factualmente vinculados à Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEDH). Com

vista a um reforço da política externa dos direitos do homem da UE, o Comité considera desejável a consolidação da correspondente política interna. Para tal, seriam três as vias a seguir: a adesão da UE à CEDH, a redacção de uma «Convenção de Direitos» própria e a inclusão de várias disposições específicas sobre direitos do homem em Protocolo anexo ao Tratado de Maastricht.

3.1.2. A Comissão refere-se brevemente no seu texto à primeira opção, sem, todavia, se manifestar expressamente a esse respeito. Entretanto, o Tribunal de Justiça, num parecer emitido em 28 de Março de 1996, constatou que a única possibilidade é a modificação do Tratado de Maastricht.

O Comité é de opinião que, à luz deste parecer, os governos dos Estados-Membros, todos signatários da CEDH, devem empenhar-se por que seja oportunamente incorporada no Tratado de Maastricht uma disposição que atribua à CE poderes para aderir à Convenção.

Nas circunstâncias actuais, é muito provável que os Estados-Membros não cheguem a um consenso. Além disso, a adesão da CE ou da UE à CEDH suscita uma série de problemas jurídicos, sobre os quais o Tribunal ainda se não pronunciou. Em suma, pode-se dizer que não existe qualquer opção para o futuro próximo.

3.1.3. Uma segunda possibilidade seria uma «Convenção de Direitos» própria, em que, a par dos direitos civis e políticos (como na CEDH), fossem também consagrados os direitos económicos, sociais e culturais, como se encontra estipulado, designadamente, na Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais<sup>(1)</sup>.

Uma tal «Convenção de Direitos» não poderia, naturalmente, ir de encontro aos direitos fixados na Convenção Europeia e na Carta Social Europeia.

Uma «Convenção de Direitos» pode ser realizada de duas maneiras:

- inclusão de uma disposição no Tratado CE em que esta seja obrigada a estabelecer uma «Convenção de Direitos»;
- recurso a um modelo existente e sua incorporação num protocolo anexo ao Tratado de Maastricht. Um modelo adequado poderia ser a Declaração elaborada pelo Parlamento Europeu em matéria de Direitos do Homem.

<sup>(1)</sup> Vide *For a Europe of Civic and Social Rights — Final Report*, Março de 1996. Relatório da «Comissão de Sábios» presidida por Maria de Lourdes Pintasilgo.

Esta opção é, provavelmente, também uma opção a longo prazo. É bem possível que a escolha dos direitos fundamentais a considerar, o seu campo de aplicação, o estatuto preciso do instrumento e a formulação exacta dos direitos requeiram muito tempo e muita discussão.

O Comité está esperançado em que a Comissão possa, no mais breve prazo possível, traduzir o debate sobre esse objectivo a longo prazo em política concreta.

3.1.4. Como, a curto prazo, se não afigura viável qualquer medida abrangente que reforce a política interna dos direitos do homem da UE, o Comité propõe que sejam incluídas no novo Protocolo anexo ao Tratado de Maastricht disposições relacionadas especificamente com os direitos do homem. Para além de disposições que aprofundem os princípios de igualdade e de não-discriminação, no âmbito do combate ao racismo e à xenofobia, que são actualmente objecto de debate no âmbito da CIG, poder-se-ia pensar, por exemplo, na incorporação de uma série de direitos sociais e económicos mencionados na Declaração do Conselho de Ministros de 1991 (Luxemburgo) e de algumas «convenções de direitos humanos» da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (Convenções nºs 29 e 105, sobre o trabalho forçado, 87 e 68, sobre a liberdade de associação e negociação colectiva, e 111, sobre a discriminação no trabalho e na profissão, que proíbe a discriminação com base em raça, cor da pele, religião, sexo, convicções políticas, nacionalidade e origem social), bem como de cláusulas em matéria de proibição do tráfico de seres humanos e do trabalho infantil nas suas formas mais exploradoras e mais perigosas, e ainda em matéria de reforço dos direitos da criança, nomeadamente, ao nível do ensino e da formação<sup>(1)</sup>.

### 3.2. *Princípios, actividades e instrumentos incluídos na política até à data*

3.2.1. Não é preciso dizer que o Comité subscreve inteira e incondicionalmente os princípios que servem de alicerce à política de direitos humanos da UE (universalidade e indivisibilidade dos direitos do homem, interdependência entre direitos do homem, democracia e desenvolvimento). Os Estados-Membros da UE subscreveram a Declaração Final e o Programa de Acção da Segunda Conferência Mundial sobre os Direitos do Homem da ONU (Viena, Junho de 1973). O Comité depreende, portanto, que a política dos direitos humanos da UE se desenvolverá em conformidade com as orientações saídas de Viena.

O Comité associa-se ao ponto de vista da Comissão quanto às implicações políticas destes princípios, particularmente quanto à «relatividade do princípio de não-ingerência»: «as diferentes formas de expressão que traduzem a preocupação suscitada pelas violações destes direitos, bem como as intervenções tendo em vista um

restabelecimento dos mesmos direitos, não poderiam ser considerados como ingerências nos assuntos internos de um Estado e constituem um elemento importante e legítimo do diálogo com os países terceiros». É, aliás, de opinião que a UE, nos debates com países terceiros sobre problemas relacionados com os direitos do homem, não se deve esquecer da grande diversidade política, económica, social, cultural e religiosa no mundo, pelo tempo eventualmente necessário para harmonizar as práticas nacionais com as normas internacionais, e da necessidade de certos países terem em conta essa diversidade ao debaterem possíveis soluções. Este debate deve caracterizar-se tanto pela prudência e pelo respeito mútuo, como pelo sentido crítico e pela transparência.

3.2.2. Um dos pontos da agenda da CIG é a determinação do carácter da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), ou seja, se é intergovernamental ou comunitária, o que se relaciona, obviamente, com a manutenção ou não da regra de unanimidade na PESC.

A PESC é, pelo menos no papel, uma política de dupla natureza: preponderantemente intergovernamental, mas com uma certa tendência comunitária.

O Comité apreciaria que a Comissão analisasse as perspectivas, a longo prazo, de estender parcialmente a votação por maioria, no âmbito da PESC, à protecção dos direitos do homem. No entanto, só será aceitável um passo dessa natureza se houver um avanço considerável na democratização da UE, nomeadamente com a atribuição de plenos poderes legislativos e de controle ao Parlamento Europeu. As vantagens de uma votação por maioria na política dos direitos humanos são evidentes: unidade e coerência da política, congregação de forças, reconhecimento externo da UE como bloco económico e político e aumento da eficácia das acções da UE.

3.2.3. Nas suas actividades dos últimos anos, a UE tem consagrado, com toda a justiça, especial atenção aos grupos mais vulneráveis da sociedade e à sua protecção social. O Comité só espera que esta mesma ênfase continue a estar presente na sua política futura.

3.2.4. A UE tem também, muito acertadamente, procurado nos seus acordos com países terceiros uma abordagem bilateral de promoção dos direitos do homem, tanto através de medidas positivas para estimular o maior respeito pelos direitos humanos fundamentais junto dos seus parceiros, como, em última instância, por meio de sanções. O Comité confia em que esta abordagem, a par de uma mais clara fundamentação da política externa dos direitos do homem na correspondente política interna, privilegiará o diálogo como meio de chegar a uma solução para os problemas suscitados.

<sup>(1)</sup> Vide Convenção dos Direitos da Criança de 1990 (ONU).

Aliás, o Comité verifica que os acordos com países terceiros ainda não incluem disposições que permitam o controlo adequado da observância das cláusulas de direitos humanos. A constituição de um tal sistema de controlo poderá favorecer, no futuro, o estabelecimento de uma política dos direitos do homem. Uma primeira e essencial premissa é um sistema de relatórios anuais e (em princípio) públicos sobre a situação dos direitos do homem em todos os países com os quais a UE tenha celebrado ou tencione celebrar acordos. A informação poderá ser recolhida pelas representações da UE nos diversos países, o que requer uma formação adequada dos funcionários europeus nesta matéria. Uma outra possibilidade é utilizar material das representações dos Estados-Membros, de centros de pesquisa independentes e de organizações não governamentais.

3.2.5. O Comité também crê que as convenções de direitos humanos da OIT são instrumentos muito importantes para a política dos direitos do homem.

Ficou, por consequência, surpreendido ao constatar que, nos direitos sociais que a Comissão diz querer promover nas suas relações bilaterais, foram omitidos os direitos consagrados na Convenção nº 111, que regula a discriminação no trabalho e na profissão. É imperioso que a UE prove estar consequentemente empenhada em garantir uma maior observância das cinco convenções de direitos humanos da OIT, inclusivamente a supressão da discriminação com base na raça, na cor da pele, na religião, no sexo, nas convicções políticas, na nacionalidade e na origem social.

Além disso, o Comité discorda do ponto de vista (aparente) da Comissão de que as normas laborais internacionais da OIT são exclusivamente ou sobretudo relevantes nas relações comerciais de carácter bilateral ou multilateral. O Comité considera que a cooperação entre a UE e a OIT em matéria de direitos do homem poder ser reforçada, em compatibilidade com os objectivos da política da UE. A título de exemplo, refira-se a cooperação técnica e a assistência prática que a OIT (com a sua estrutura tripartida única) pode dar aos esforços da UE no sentido da consolidação da democracia e dos direitos do homem no mundo. Neste contexto, merecem atenção especial os problemas dos povos autóctones (referidos pela Comissão como um dos grupos que carece de protecção especial). As únicas convenções internacionais que protegem os povos autóctones são convenções da OIT.

### 3.3. Política futura

3.3.1. A Comissão tem razão ao reconhecer a importância crucial dos aspectos preventivos da política de promoção dos direitos do homem e dos princípios

democráticos. O Comité espera e aguarda que a UE desenvolva a sua acção neste domínio em estreita consonância com a ONU e a Organização de Segurança e Cooperação na Europa (OSCE). A UE e os Estados-Membros devem empenhar-se no reforço do papel das Nações Unidas e das suas organizações especializadas. Uma tal abordagem estaria em conformidade com a atitude positiva manifestada pela Comissão em relação a ambas as organizações, na sua retrospectiva sobre a política praticada, e não prejudicaria a visibilidade da política dos direitos do homem da UE, factor este que a Comissão considera crucial nas suas ponderações estratégicas.

3.3.2. No atinente à consistência e aos resultados da política dos direitos do homem da UE, o Comité sublinha ainda a necessidade de desenvolver sinergias entre a actuação da UE e a actuação dos Estados-Membros na matéria. A Comissão pouco mais adianta do que exprimir o seu desejo de um melhor intercâmbio de informação. No entanto, deveria ser possível chegar regularmente a acordo a respeito da política de direitos humanos (ou de algumas das suas componentes) e a uma certa repartição de tarefas (por exemplo, em instâncias internacionais). Também, neste contexto, convém lembrar a recomendação feita anteriormente de serem apresentados regularmente relatórios sobre a situação dos direitos do homem em países com os quais a UE celebra acordos (ponto 3.2.4). Mais ambicioso, mas que acabará por mostrar-se necessário, será um sistema de apreciação e avaliação da política europeia de direitos humanos.

É igualmente necessário desenvolver esforços no sentido de uma maior coerência da política dos direitos do homem, que, até à data, tem sido praticada de forma bastante segmentada (por exemplo, na paz e segurança, na política económica e na política de cooperação para o desenvolvimento).

3.3.3. No entender do Comité, não seria desajustado que, no capítulo «Os instrumentos: aprofundamento e reforço», a União colocasse como seu objectivo dar um contributo efectivo para a campanha a favor de uma ratificação (ainda) mais ampla das convenções fundamentais de direitos humanos da OIT, que constituiu uma das conclusões da Conferência Social das Nações Unidas de 1994 e recebeu um impulso adicional da conferência ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC) realizada em Singapura, em Dezembro do ano passado<sup>(1)</sup>. O mesmo se aplica à adopção de um procedimento de queixa especial face a violações das Convenções nºs 29 e 105 (trabalho forçado), da Convenção nº 111 (discriminação), a exemplo do «procedimento de livre associação» introduzido pela OIT para as convenções nºs 87 e 98 relativas às mais importantes liberdades sindicais.

A Comissão provou ser defensora de ambas as actividades na sua Comunicação ao Conselho sobre a Conferên-

(1) Neste contexto, refira-se que a Irlanda, o Luxemburgo e o Reino Unido ainda não ratificaram a Convenção 111. De resto, os Estados-Membros da UE ratificaram todos as cinco convenções fundamentais dos direitos humanos da OIT.

cia da OMC («The Trading System and internationally recognized labour standards», de 19 de Julho de 1996).

Aliás, tanto uma campanha como outra exigem uma repartição de tarefas acurada entre a Comissão e os Estados-Membros.

3.3.4. Uma política de promoção do Estado de Direito, da democracia e dos direitos do homem é quase sempre uma política de grande fôlego. Além disso, infelizmente, tudo indica que a questão não se resume a meros casos incidentais que poriam em causa estes valores. Ou seja, a questão poderá ter uma considerável dimensão financeira. Tal constitui para o Comité mais um motivo para instar a UE a coordenar a sua política com a política das Nações Unidas. Se a UE assumir um nítido multilateralismo, terá menos dificuldades em obter dos Estados-Membros que mais contribuem para o orçamento da ONU uma maior receptividade às suas posições.

3.3.4.1. No documento da Comissão é negligenciado o envolvimento dos actores não estatais, como é o caso das empresas, nas infracções aos direitos do homem. Para o Comité, seria muito oportuno um debate entre a Comissão e as empresas sobre o respeito de determinadas regras de conduta em países onde se regista a violação contínua e sistemática dos direitos humanos fundamentais por empresas activas no plano internacional e sediadas nos Estados-Membros da UE. O Comité gostaria de dar o seu contributo para a reflexão da Comissão a este respeito.

O Comité vem seguindo com atenção o debate sobre as responsabilidades sociais das empresas e foi com interesse que tomou conhecimento dos códigos de conduta adoptados por algumas empresas, que não raro incluem referências aos direitos humanos. O Comité considera que a negociação e a concertação entre os parceiros sociais constituem a forma mais adequada de definir esses códigos, pois garantem melhor a coerência dos comportamentos e o empenhamento de todos os actores interessados na consecução dos objectivos propostos. O Comité considera positivo que as empresas se sujeitem a regras de conduta por si definidas, mas chama a atenção para o risco de caos que poderá resultar da adopção por centenas de empresas de códigos de conduta diferentes. Importante neste contexto é a possibilidade de controlo da observância destes códigos. O Comité defende que as empresas se baseiem, para a redacção dos seus códigos de conduta, nos códigos já definidos pela OCDE e pela OIT para as empresas multinacionais.

3.3.5. Quanto à cooperação com vários parceiros, a UE deve, segundo o Comité, empenhar-se (em estreita

cooperação com os Estados-Membros) por uma cooperação mais intensa entre as instâncias internacionais que se ocupam da política dos direitos humanos ou cujas actividades podem repercutir-se na situação dos direitos humanos nos países em que intervêm. A inclusão de uma cláusula social que promova o respeito dos direitos sociais fundamentais, em acordos comerciais internacionais (nomeadamente, da OMC), é um domínio potencial de cooperação, mas não é com certeza o único nem o mais importante. Seria conveniente um maior empenho dos Estados-Membros da UE na sensibilização do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial para o respeito dos direitos humanos fundamentais nos processos de reformas económicas encetados por estas duas instituições, em cooperação com os governos.

Ademais, o Comité apraz-se em verificar a intenção da Comissão de prosseguir a promoção das actividades das ONG no âmbito dos direitos do homem e a sua cooperação com estas organizações. Tal é um valioso complemento do papel que tais organizações (de empregadores, de trabalhadores e outras), representadas no CES, já desempenham e desejam continuar a desempenhar nesse campo, de preferência em conjugação com as organizações congéneres dos respectivos países, por exemplo, em termos de participação na execução de projectos relevantes. O Comité regista com interesse o ponto de vista da Comissão sobre o papel que pode ser desempenhado pelas ONG na monitorização da situação dos direitos do homem nos países com os quais a UE celebrou acordos (vide ponto 3.2.4) e na promoção da «consciência dos direitos humanos» nesses países.

O Comité considera importante que a UE apoie o progressivo desenvolvimento de iniciativas na área económica por parte de actores locais, em países onde tenham sido lançadas actividades industriais e de serviços com assistência financeira da UE. O Comité vê em tal desenvolvimento, capaz de favorecer uma maior autonomia dos parceiros sociais, uma oportunidade para uma maior participação dos cidadãos na vida pública e um instrumento capaz de fornecer futuramente um contributo essencial para a protecção e a promoção dos direitos do homem.

3.3.6. Para finalizar, o Comité deseja ainda sugerir três iniciativas que a UE poderia levar a cabo no âmbito da sua política dos direitos do homem, a curto e a médio prazo: a criação de um organismo consultivo, a publicação de um «Manual de Referência dos Direitos Humanos» e uma acção comum que contrarie as reservas colocadas pelos países terceiros a convenções celebradas.



3.3.7. O Comité solicita à Comissão que pondere as possibilidades de instituir uma Comissão Consultiva Europeia dos Direitos Humanos. Os governos de alguns Estados-Membros instituíram órgãos consultivos autónomos deste tipo.

O Comité desejaria participar na concretização desta ideia. Tal comissão poderia ajudar a identificar os problemas e a encontrar soluções que pudessem eventualmente ser tidas em conta no futuro desenvolvimento da política dos direitos do homem.

3.3.8. No período da anterior presidência neerlandesa da UE, foi lançada a iniciativa de publicar um «Manual de Referência dos Direitos Humanos», o que foi concretizado sob a presidência britânica. Esse manual tinha um carácter descritivo e prático, foi muito bem acolhido e continua a ser consultado com frequência. Uma versão

revista e actualizada iria decerto corresponder a uma necessidade real. Poder-se-ia, nomeadamente, fazer referência à evolução verificada, desde 1992, na política dos direitos do Homem da UE.

3.3.9. Ao nível da UE, foram feitas as primeiras e cautelosas tentativas de acção comum com o objectivo de fazer face a reservas substanciais da parte de países terceiros relativamente às convenções internacionais dos direitos do Homem. Não se pode, com efeito, dizer que essa prática contribua para o reforço do sistema das normas jurídicas internacionais.

O Comité dá o seu acordo às intenções da UE e dos seus Estados-Membros nesta matéria, defendendo iniciativas que permitam definir que procedimento pode ou deve ser aplicado e que organismo da UE liderará as eventuais diligências.

Bruxelas, 24 de Abril de 1997.

*O Presidente  
do Comité Económico e Social*

Tom JENKINS

---

**Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de decisão do Conselho relativa à organização da cooperação em torno de objectivos energéticos comuns, acordados a nível comunitário»<sup>(1)</sup>**

(97/C 206/22)

Em 27 de Janeiro de 1997, o Conselho, em conformidade com o disposto no artigo 198º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, decidiu consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

A Secção de Energia, Assuntos Nucleares e Investigação, encarregada da preparação dos correspondentes trabalhos do Comité, emitiu parecer em 2 de Abril de 1997 (relator: B. Hernández Bataller).

Na 345ª reunião plenária (sessão de 23 de Abril de 1997), o Comité Económico e Social aprovou, por 79 votos a favor, 1 voto contra e 2 abstenções, o seguinte parecer.

## 1. Introdução

1.1. O objectivo da proposta de decisão apresentada pela Comissão é o estabelecimento dos objectivos gerais da Comunidade no sector da energia e criar um quadro de cooperação em torno desses objectivos energéticos estabelecidos de comum acordo.

1.2. Inclui-se nesta proposta uma relação de objectivos energéticos que abarcam fundamentalmente a competitividade, a protecção do meio ambiente, a segurança do abastecimento, as relações externas em matéria de energia e a promoção da eficácia energética e das energias renováveis.

1.3. O ponto de partida desta proposta é a Resolução do Conselho «Energia» de 7 de Maio de 1996 sobre o Livro Branco «Uma política energética para a União Europeia», no qual se convida a Comissão a instaurar um procedimento de cooperação entre a Comunidade e os Estados-Membros com o fim de garantir que a política energética da Comunidade e as políticas energéticas nacionais sejam compatíveis com os objectivos energéticos comunitários estabelecidos de comum acordo. Estes objectivos energéticos foram identificados na Resolução do Conselho sobre o Livro Verde «Para uma política energética da União Europeia», de 23 de Novembro de 1995.

1.4. Como o Comité Económico e Social referiu em numerosos pareceres, a energia constitui um dos elementos-chave da competitividade da economia comunitária e da qualidade de vida dos cidadãos. Devido à sua natureza estratégica e à sua condição de factor indispensável do crescimento económico e do bem-estar, desempenhará forçosamente um papel importante no processo de convergência económica.

1.4.1. Deste modo, a actual globalização da economia e do comércio mundiais, em que a energia tem um protagonismo especial, o desenvolvimento do mercado interno e a interacção da energia com o meio ambiente têm mostrado a necessidade de procurar uma visão de conjunto em matéria de energia.

1.5. Foi neste sentido que foi publicado o Livro Verde «Para uma política energética da União Europeia», sobre o qual já se pronunciou o Comité Económico e Social no seu parecer de 5 de Julho de 1995, cujas observações continuam a reflectir a opinião actual do Comité.

1.5.1. Ao Livro Verde seguiu-se o Livro Branco «Uma política energética para a União Europeia», sobre o qual o Comité não foi consultado, e no qual são estabelecidos objectivos energéticos comuns e um programa de trabalho indicativo para um período de cinco anos.

1.6. O Comité insiste em que a adopção de decisões em matéria energética a nível comunitário deve situar-se no contexto de uma análise comum da situação da energia e das futuras tendências, o que exige estreita cooperação entre os Estados-Membros e a Comunidade em matéria de estudos e análises energéticas, sem prejuízo do trabalho efectuado na Agência Internacional de Energia.

1.7. Cabe aqui recordar que a opinião do Comité, expressa em pareceres anteriores sobre uma política energética comunitária<sup>(2)</sup>, coincide com a opinião da Comissão relativamente à necessidade de criar uma política comum da Comunidade Europeia no âmbito da energia, bem como à importância de definir os objectivos energéticos comunitários e garantir a coerência das políticas energéticas nacionais com esses objectivos.

## 2. Observações na generalidade

2.1. Em concordância com os anteriores pareceres, o Comité acolhe favoravelmente esta iniciativa da Comissão, destinada a aumentar a cooperação entre os Estados-Membros em matéria de energia e em torno de objectivos estabelecidos de comum acordo, a qual dá resposta ao convite formulado pelo Conselho na sua Resolução de 7 de Maio de 1996 sobre o Livro Branco «Uma política energética para a União Europeia».

<sup>(1)</sup> JO nº C 27 de 28. 1. 1997, p. 9.

<sup>(2)</sup> JO nº C 393 de 31. 12. 1994; JO nº C 256 de 2. 10. 1995.

2.2. O Comité entende que esta iniciativa deve ser considerada como um passo importante no sentido de adoptar uma visão concertada dos problemas energéticos. A este respeito, recorde-se que o Comité se manifestou a favor da introdução de um capítulo sobre energia no Tratado, no seu parecer de iniciativa sobre «Política Energética Comunitária», de 14 de Setembro de 1994<sup>(1)</sup>.

2.3. Assim, considera que a proposta de decisão estabelece um quadro de cooperação ambicioso, incluindo uma relação de objectivos comuns acordados no sector da energia, bem como os principais instrumentos comunitários que podem contribuir para a consecução dos mesmos. No entanto, este quadro de cooperação exigirá, como garantia da sua aplicação, que se defina e articule, em fase ulterior, o modo como se vai implementar a mesma e se delimitem as competências entre os Estados-Membros e a Comunidade.

2.4. Neste sentido, o Comité lamenta a generalidade e amplitude da redacção da proposta de decisão, que exigirá uma implementação e um desenvolvimento posterior para poder conseguir os objectivos pretendidos. O grande número de instrumentos, programas e responsabilidades dos Estados-Membros e da Comunidade em matéria de energia torna necessário estabelecer uma cooperação apropriada baseada na definição de objectivos comuns e métodos de trabalho que assegurem o diálogo e a transparência.

2.5. O Comité partilha a ideia da Comissão de que importa, não estabelecer objectivos energéticos sectoriais rígidos, mas sim adoptar um procedimento de política de cooperação no âmbito da energia. O objectivo não é adaptar as políticas energéticas nacionais a um molde comunitário, mas assegurar que as políticas e medidas nacionais no sector da energia sejam consequentes com os objectivos energéticos comunitários acordados.

2.5.1. Os sectores de energia e as políticas energéticas dos Estados-Membros continuarão a reflectir a sua dotação de recursos, as suas opções políticas e condições sociais e económicas respectivas, mas esta diversidade deverá estar em consonância com os objectivos definidos de comum acordo a nível comunitário.

2.6. A criação de um verdadeiro mercado interno da energia exige uma coerência suficiente das políticas energéticas dos Estados-Membros em torno de alguns objectivos comuns.

2.7. Do mesmo modo, o Comité considera que este quadro de cooperação não deverá limitar-se a um intercâmbio de informação constante, nem a uma abordagem cooperativa nos estudos e análises de energia, com o fim de realizar relatórios periódicos nos quais se

avaliará a evolução do sector, mas deverá ser o ponto de partida para que o Conselho examine a situação no sector da energia e a Comissão prepare novas propostas pertinentes, com o fim de garantir a compatibilidade das políticas nacionais com os objectivos comuns acordados.

2.8. A falta de uma política energética comum ou de uma maior cooperação no âmbito de energia leva a uma sobreposição das medidas comunitárias e nacionais. As políticas energéticas nacionais e as acções comunitárias em matéria de energia, sendo complementares, devem considerar-se de forma global, já que a sua eficácia depende da sua coerência.

### 3. Observações na especialidade

#### 3.1. Quadro de cooperação

3.1.1. A proposta estabelece um quadro de cooperação mediante três artigos. O primeiro estabelece os objectivos a conseguir com o quadro de cooperação proposto, o segundo artigo refere-se às acções que a Comissão deverá levar a cabo para os conseguir e, finalmente, o terceiro artigo solicita que os Estados-Membros informem anualmente a Comissão das medidas que terão adoptado relativamente aos objectivos energéticos estabelecidos de comum acordo no anexo.

3.1.2. A este respeito, o Comité considera que, se se deseja comprovar a compatibilidade das políticas energéticas nacionais com os objectivos energéticos estabelecidos de comum acordo, será necessário, no futuro, definir com mais clareza e decisão como se irá estabelecer e exigir esta cooperação, este intercâmbio de informação e este exame comum das políticas energéticas nacionais.

3.1.3. Este quadro de cooperação deverá mobilizar e ter em conta todos os níveis de actuação, locais, regionais e comunitários.

3.1.4. O Comité apoia o objectivo de fortalecer a transparência das acções em matéria de energia mediante a publicação periódica de um relatório sobre o desenvolvimento e a evolução da política energética a nível comunitário e a nível dos Estados-Membros, em relação com os objectivos estabelecidos de comum acordo. Este relatório servirá de base para a avaliação e a actualização dos ditos objectivos energéticos.

3.1.5. Finalmente, o Comité insta com a Comissão para que defina com maior precisão o seu papel neste quadro de cooperação, papel que deveria, independentemente do intercâmbio de informação e das suas funções de análise e estudo, orientar-se para o apoio às medidas adoptadas pelos Estados-Membros em matéria de energia, respeitando sempre o princípio da subsidiariedade.

<sup>(1)</sup> JO nº C 393 de 31. 12. 1994; JO nº C 256 de 2. 10. 1995.

### 3.2. Objectivos

3.2.1. O Comité acolhe, na generalidade, como positivos os objectivos constantes do anexo, de acordo com o Livro Verde e o Livro Branco sobre política energética comunitária e as resoluções do Conselho sobre os mesmos.

3.2.2. Por outro lado, o Comité considera que os objectivos enunciados no anexo devem ser suficientemente flexíveis e gerais para responder às mudanças que se podem operar no mercado de energia e constituem, pela sua generalidade, uma linha indicativa para a acção comunitária e as políticas energéticas dos Estados-Membros.

3.2.3. O Comité considera essencial alcançar-se um consenso sobre objectivos energéticos comunitários claros, que permitam responder com êxito aos actuais e futuros desafios neste sector. Estes objectivos servirão de referência para poder verificar-se o grau de compatibilidade das políticas energéticas dos Estados-Membros e das acções comunitárias com os mesmos.

3.2.4. Por este motivo, o Comité salienta a necessidade de rever a redacção destes objectivos, com o fim de introduzir maior clareza, reduzir a ambiguidade e evitar contradições ou sobreposições entre uns e outros.

3.2.5. Em qualquer dos casos, dever-se-á prever a actualização periódica destes objectivos à luz das análises e relatórios da Comissão. A política energética deve elaborar-se no quadro das perspectivas económicas a longo prazo para o sector energético e tendo em conta o risco político inerente ao abastecimento de energia da Comunidade no exterior, pelo que a flexibilidade e a adaptabilidade são necessárias para a definição e a aplicação de objectivos energéticos a nível comunitário.

3.2.6. O Comité pretende assinalar, todavia, que a tentativa de cumprimento simultâneo de alguns dos objectivos enunciados no anexo da proposta pode ser invalidada pelos seus efeitos contraditórios. É, pois, necessário estabelecer, na medida do possível e com a flexibilidade e adaptabilidade que os próprios objectivos requerem, uma ordem de prioridades e um equilíbrio entre os mesmos.

3.2.7. Em primeiro lugar, com o fim de clarificar a proposta, é necessário distinguir entre três níveis de objectivos a que devem subordinar-se as políticas e acções em matéria de energia, os quais devem integrar-se entre si, com o fim de alcançar um equilíbrio adequado.

3.2.7.1. Assim, num primeiro nível, as medidas energéticas, como todas as medidas comunitárias, devem contribuir para alcançar os objectivos gerais do Tratado constantes do artigo 2º, nomeadamente o estabelecimento de um mercado comum, o desenvolvimento harmonioso das actividades económicas, a protecção do

meio ambiente, um alto nível de emprego e de protecção social, a elevação do nível e da qualidade de vida e a coesão económica e social.

3.2.7.2. Para além destes objectivos, as políticas energéticas devem igualmente contribuir para alcançar os relativos à competitividade, à segurança de abastecimento e à protecção do meio ambiente.

3.2.7.3. Finalmente, e de forma mais específica no quadro geral estabelecido pelos outros dois níveis, as políticas energéticas dos Estados-Membros e as acções da Comunidade deverão ser coerentes com os objectivos energéticos específicos estabelecidos no anexo da proposta da decisão.

3.2.8. Em qualquer dos casos, o cumprimento de todos estes objectivos deverá ter em conta o princípio da subsidiariedade, o princípio da proporcionalidade e o reforço da coesão económica e social.

3.2.8.1. O princípio da subsidiariedade implica, de acordo com o previsto no artigo 3º -B do Tratado, que, nos âmbitos que não sejam da sua competência exclusiva, a Comunidade intervirá só na medida em que os objectivos da acção pretendida não possam ser alcançados de modo suficiente pelos Estados-Membros e possam ser melhor alcançados ao nível comunitário. A actuação comunitária deverá centrar-se nos campos em que se possa alcançar um autêntico valor acrescentado.

3.2.8.2. Do mesmo modo, a Comunidade intervirá, em função da sua competência exclusiva, quando certas políticas nacionais criem barreiras ao comércio e outras distorções de mercado que impeçam a consecução dos objectivos energéticos previamente acordados, sem prejuízo dos objectivos do Tratado e dos critérios atinentes ao serviço público e ao interesse geral.

### 3.2.9. Comentários na especialidade sobre cada objectivo do anexo

#### 3.2.9.1. Objectivos energéticos estabelecidos nos Tratados

De acordo com o que já foi anteriormente salientado no parecer sobre o Livro Verde «Para uma política energética na União Europeia»<sup>(1)</sup>, o Comité acrescenta que deveriam incluir-se, a par dos objectivos de integração de mercado, desenvolvimento sustentável, protecção do ambiente e segurança do abastecimento, outros objectivos gerais importantes como a criação de emprego e a coesão económica e social, que deverão ser tidos em conta nas políticas energéticas.

#### 3.2.9.2. Integração do mercado energético comunitário

O Comité concorda com a opinião da Comissão de que a integração do mercado é o factor central de todas as acções comunitárias em matéria energética, uma vez que

(1) JO nº C 256 de 2. 10. 1995.

um mercado fragmentado remeteria estas acções para o nível nacional. Esta integração do mercado energético deverá contemplar a participação de todas as fontes de energia na determinação da estrutura energética comunitária.

3.2.9.2.1. Por outro lado, o Comité pretende destacar a importância do desenvolvimento das redes transeuropeias, na medida em que as mesmas contribuem para a segurança de abastecimento, a realização do mercado interno e o reforço da coesão económica e social. A resolução do Conselho sobre o Livro Branco «Uma política energética para a Comunidade Europeia» retém como objectivo específico «o desenvolvimento das infra-estruturas energéticas requeridas e, em especial, das redes transeuropeias, quando surja a necessidade, e em condições de viabilidade económica». É importante insistir na necessidade de mobilizar os recursos financeiros suficientes para poder realizar este objectivo.

### 3.2.9.3. Transparência e não distorção dos preços da energia

O Comité concorda com a Comissão na necessidade de assegurar a transparência e a não distorção dos preços da energia.

### 3.2.9.4. Desenvolvimento sustentável: integração de objectivos energéticos e ambientais

Dada a crescente dimensão internacional de muitas questões ambientais e o grau mais elevado da consciência pública, a Comunidade terá um papel cada vez mais importante neste campo. É essencial a integração dos objectivos energéticos com os ambientais, mantendo porém o necessário equilíbrio entre eles. A análise custo-benefício e as medidas que assegurem condições de concorrência uniformes devem estar presentes na preparação de qualquer acção ou iniciativa em matéria de ambiente. Do mesmo modo, o Comité assinala a importância dos acordos voluntários neste âmbito e a necessidade de a utilização dos diferentes instrumentos económicos neste campo ter em conta a competitividade industrial.

### 3.2.9.5. Reforçar a segurança do abastecimento

É necessário seleccionar mais claramente as acções que levam a conseguir este objectivo. Assim, o Comité entende que, para a realização do mesmo, será preciso, entre outras coisas, reforçar o uso de fontes autóctones de energia, a diversidade de fontes energéticas, a flexibilidade na interconexão das redes, a cooperação internacional para reforçar os laços económicos e políticos da União e as suas zonas de abastecimento, a cooperação energética com os países terceiros, a manutenção das

medidas de segurança, armazenamento e solidariedade para fazer frente a uma interrupção dos abastecimentos. Continuando a União dependente das importações de energia no futuro previsível, manter-se-á essencial a cooperação com outros importantes consumidores de energia.

### 3.2.9.6. Perspectiva coordenada das relações energéticas externas

O Comité insiste na importância de uma coordenação das relações energéticas externas com países terceiros abastecedores e países em desenvolvimento. Assim, as relações com países terceiros devem incrementar-se, não só no campo da segurança de abastecimento, mas também porque a cooperação no sector da energia pode contribuir para o desenvolvimento económico e a estabilidade política. É necessário destacar o papel do Tratado da Carta da Energia, bem como o da cooperação com os países da bacia do Mediterrâneo.

3.2.9.6.1. A Comunidade assumiu importantes responsabilidades internacionais através de acordos bilaterais e multilaterais, mas é necessário reforçá-las se quer fazer frente aos problemas provenientes da sua grande e crescente dependência externa e do facto de muitas questões energéticas, especialmente relacionadas com o ambiente, terem uma dimensão internacional.

### 3.2.9.7. Promoção de energias renováveis e da eficiência energética

O Comité acolhe favoravelmente este objectivo de fomentar a utilização das fontes de energia renováveis bem como a eficiência energética, objectivos que podem dar uma importante contribuição para alcançar um ambiente mais sã e, juntamente com o desenvolvimento de fontes autóctones, reduzir a dependência energética da Comunidade relativamente a fontes externas e contribuir para o crescimento económico e para o emprego. A este propósito, remete para o seu parecer sobre o Livro Verde sobre «Energias renováveis».

### 3.2.9.8. Novas propostas

Entre os objectivos, deveria também incluir-se os seguintes:

- a) Contribuir para se alcançar um alto nível de protecção do consumidor, para tanto promovendo a informação e participação dos utentes na política energética;
- b) Fortalecer a competitividade da indústria da Comunidade em relação aos nossos principais competidores, o que implica um abastecimento energético a preços não excessivos.

### 3.3. *Instrumentos à disposição da Comunidade em matéria de energia*

3.3.1. O Comité considera que, junto com a formulação de objectivos energéticos comunitários, são decisivos a sua aplicação prática e o consequente estabelecimento dos instrumentos necessários.

3.3.2. As reticências dos Estados-Membros a perder competências em matéria de energia torna necessário que a política comunitária se centre no tratamento de instrumentos horizontais, relativamente aos quais poderia ser mais viável e benéfico encontrar um consenso ou uma maior coordenação a nível comunitário.

3.3.3. O Comité está consciente de que o cumprimento dos objectivos da Comunidade requer a utilização de todos os instrumentos disponíveis dos Tratados, de forma coordenada e no respeito do princípio da subsidiariedade.

3.3.4. Por outro lado, reitera, como já fez no seu parecer sobre o Livro Verde, que para a aplicação desses instrumentos é especialmente importante concretizar ao máximo as responsabilidades e as competências da Comunidade e dos Estados-Membros.

3.3.5. Relativamente aos instrumentos constantes do anexo, o Comité destaca a importância de incluir, entre os mesmos, a política comercial da Comunidade e a política externa e de segurança comum.

3.3.5.1. Nestê sentido, recorda que o artigo J do Tratado começa afirmando que «é instituída uma

política externa e de segurança comum» e que «a União e os seus Estados-Membros definirão e executarão uma política externa e de segurança comum, (...) extensiva a todos os domínios da política externa e de segurança». De acordo com o artigo J.1, nº 4, cabe aos Estados-Membros apoiar activamente e sem reservas a política externa e de segurança da União, devendo abster-se de toda a acção contrária aos interesses da União ou que possa prejudicar a sua eficácia como força coerente nas relações internacionais.

3.3.5.2. Entre os objectivos desta política encontra-se o desenvolvimento da cooperação internacional. Assim, para alcançar estes objectivos e a execução desta política prevêem-se uma série de instrumentos: a cooperação intergovernamental sistemática, as posições comuns, as acções comuns e os meios financeiros, instrumentos-chave para garantir a segurança do abastecimento energético perante a intensa e crescente dependência energética externa da Comunidade.

3.3.6. O desenvolvimento de redes europeias deve ser também um elemento a ter em conta no sector da energia, na medida em que não só contribui para favorecer a realização do mercado interno de energia, como aumenta a flexibilidade e a segurança do abastecimento e favorece a coesão económica e social.

3.3.7. Finalmente, o Comité insiste na importância de reforçar as acções e medidas de investigação e desenvolvimento e a difusão de tecnologias novas e melhores no sector da energia, destacando a necessidade de os programas comunitários de investigação e desenvolvimento apoiarem as medidas nacionais adoptadas pelos diferentes Estados-Membros.

Bruxelas, 23 de Abril de 1997.

*O Presidente  
do Comité Económico e Social*

Tom JENKINS

**Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Situação e problemas da silvicultura na União Europeia e potencialidades de desenvolvimento das políticas florestais»**

(97/C 206/23)

O Comité Económico e Social decidiu, em 21 de Dezembro de 1996, ao abrigo do nº 3 do artigo 23º do Regimento, emitir um parecer sobre a «Situação e problemas da silvicultura na União Europeia e potencialidades de desenvolvimento das políticas florestais».

A Secção de Agricultura e Pescas, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos do Comité, emitiu parecer em 3 de Abril de 1997, sendo relator S. Kallio e co-relator H. J. Wilms.

Na 345ª reunião plenária (sessão de 24 de Abril de 1997), o Comité Económico e Social adoptou, por unanimidade, o parecer que se segue.

## 1. Objectivo do parecer

1.1. O objectivo do presente parecer é deixar clara a importância do sector florestal — gestão florestal e indústria florestal — como fonte de matéria-prima, de prosperidade económica e de emprego na UE. Além disso, o parecer tenta esclarecer como deveriam ser desenvolvidas as políticas florestais de modo a garantir e a promover a posição do sector florestal como fonte de prosperidade. Uma vez que a condição prévia para a criação de prosperidade pelo sector florestal é a exploração económica das florestas, as políticas florestais nacionais e a estratégia florestal da UE deverão promover a exploração económica das florestas.

1.2. A utilização e a gestão das florestas terão também de ser sustentáveis, do ponto de vista ecológico e social. O parecer tem em especial conta as medidas necessárias a nível da UE. O ponto de partida do parecer é, no entanto, o respeito pela subsidiariedade e a sua adaptação às questões florestais, pelo que o presente parecer não toma posição relativamente ao desenvolvimento das políticas florestais nacionais.

1.3. Neste parecer, o termo indústria florestal compreende a produção de madeira de serraria, de aglomerados, de celulose, de papel e de cartão [definição da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO)].

## 2. Situação actual do sector florestal e sua importância nos diferentes-membros

### 2.1. Multiplicidade de funções das florestas

2.1.1. O princípio de multiplicidade de funções das florestas reflecte da melhor forma a exploração das florestas nos países do Norte da Europa bem como da Europa Ocidental e Meridional. A floresta presta-se a muitas e variadas modalidades de utilização, cuja integração corresponde à noção de multiplicidade de funções. Do ponto de vista da UE, a exploração

económica das florestas é a mais importante modalidade de exploração. A exploração económica da floresta compreende a produção de madeira, como matéria-prima para a indústria florestal e como fonte de energia, a produção de cortiça e de resina. As florestas produzem igualmente árvores de Natal, sementes, frutos silvestres, cogumelos e caça (os prazeres lúdicos da floresta inclusive). Além disso, as florestas tem uma função recreativa e a protecção das florestas (protecção do solo e das águas) é muito importante. As florestas têm uma função relevante no ciclo do carbono e na conservação da diversidade biológica. As florestas têm igualmente valores culturais diversificados. O respeito pela diversidade é importante na utilização das florestas.

2.1.2. As florestas constituem um recurso renovável essencial da UE. As florestas produzem madeira que a indústria florestal transforma em produtos para uso dos consumidores. Os produtos da indústria florestal praticamente só podem ser substituídos por produtos transformados cujas matérias-primas provêm de recursos naturais não renováveis (por exemplo, metais, carvão, petróleo). Para garantir a sobrevivência das gerações vindouras, a geração actual deveria produzir os bens de que necessita, tanto quanto possível, a partir de matérias-primas provenientes de recursos naturais renováveis, em vez de recursos naturais não renováveis. Para isso seria importante que a UE garantisse as condições de actividade do sector florestal, da gestão florestal e da indústria florestal.

2.1.3. As diferentes modalidades de exploração das florestas têm naturalmente uma importância fundamental nos processos de gestão das florestas. Quando, por exemplo, se explora uma floresta tendo por objectivo uma grande produção de madeira, parte da floresta fica reservada a actividades de protecção ou a actividades recreativas e outra parte fica completamente fora da exploração económica. Também a exploração económica das florestas requer uma adaptação dos processos duradouros de gestão florestal que tenha em conta a diversidade biológica. De uma maneira geral, as diferentes modalidades de exploração das florestas podem ser reconciliadas com flexibilidade.

2.1.4. Embora a exploração polivalente das florestas reflecta a utilização das florestas nos diferentes Estados-

-Membros da UE, há que ter em conta que a importância atribuída às diferentes modalidades de exploração pode igualmente variar nos diferentes países e que essa importância é em grande parte determinada a nível regional ou local e, prioritariamente, pelos proprietários. Enquanto num determinado país toda a economia nacional pode assentar na exploração económica das florestas, noutro país pode a utilização para fins de lazer ser a mais importante. Devido à diversidade das prioridades em matéria de utilização das florestas, será muito difícil definir em pormenor uma política de exploração das florestas aplicável a todo o território da UE.

## 2.2. *Importância económica das florestas e do sector florestal*

2.2.1. A importância económica do sector florestal para as economias dos Estados-Membros da UE é bastante grande. O valor acrescentado da produção da indústria florestal (incluídos os produtos gráficos: impressão e edição) em toda a UE é de quase 140 mil milhões de ECU. A parte da indústria florestal no PIB total da UE tem-se mantido em cerca de 2,4 %. No entanto, a parte da indústria florestal varia muito de país para país, de 1 % a 6 %. O valor acrescentado da produção da indústria florestal é igualmente bastante importante em certos países. As economias dos novos Estados-Membros são muito dependentes do sector florestal, pelo que, na UE, há actualmente mais países para os quais é especialmente importante ter em conta os interesses do sector florestal nas decisões comunitárias.

2.2.2. A importância económica da floresta, no entanto, não se restringe ao valor acrescentado da indústria florestal nem às outras actividades económicas ligadas à floresta. De entre as utilidades da floresta há aquelas que não têm um valor de mercado nem podem ser medidas em termos de dinheiro, mas que têm uma grande importância para a economia nacional. Um exemplo destas utilidades vitais é a protecção que a floresta oferece contra a erosão.

2.2.3. Os produtos da indústria florestal são também importantes produtos de exportação de alguns Estados-Membros. Em 1993, o valor da exportação de produtos da indústria florestal, em toda a UE, foi de 25 mil milhões de ECU (37 mil milhões de dólares US), tendo sido de 0,7 mil milhões de ECU (1 000 milhões de dólares US) o valor das exportações de madeira. O valor da exportação de produtos florestais varia muito de país para país. Varia igualmente de maneira notável a parte da indústria florestal nas exportações totais de cada país, indo de 0,4 % até 31,5 %. Os novos Estados-Membros da UE são importantes exportadores neste sector. Além disso, é bastante grande a parte das exportações de produtos florestais no total de exportações destes países.

2.2.4. Os países da UE são também, tradicionalmente, grandes importadores de produtos florestais. O valor das importações 28 mil milhões de ECU (41 mil milhões de dólares US), ultrapassa o valor das exportações.

2.2.5. Com a adesão dos novos Estados-Membros, o défice de auto-suficiência em produtos da indústria

florestal da UE foi consideravelmente reduzido, mas a UE tem ainda potencial para melhorar a auto-suficiência relativamente àqueles produtos. É certo que a auto-suficiência varia de país para país, uma vez que também a eficiência do mercado interno requer uma especialização dos Estados-Membros em determinados sectores de produção (o chamado princípio de vantagem relativa). Todavia, os Estados-Membros importam ainda uma grande parte de produtos da indústria florestal do exterior da UE, pelo que existe ainda margem para aumentar o grau de auto-suficiência. Fazendo aumentar o grau de auto-suficiência em produtos da indústria florestal, utilizam-se com maior eficácia os recursos próprios da UE e, por consequência, melhora-se a má situação do emprego.

## 2.3. *Importância do sector florestal como fonte de emprego*

2.3.1. O sector florestal é uma fonte bastante importante de prosperidade e de emprego na União Europeia. Por si só, a indústria florestal emprega directamente cerca de 4 milhões de pessoas. Além disso, a silvicultura, sector de mão-de-obra intensiva, é um importante empregador. A manutenção das florestas e o abate de árvores dão trabalho não só aos proprietários de florestas mas também à mão-de-obra profissional, quer como empresários independentes, quer como empregados de sociedades florestais. Em muitos países da UE as explorações florestais são empresas do tipo familiar nas quais a maior parte do trabalho é efectuada pelos próprios proprietários. Ao todo, existem na UE cerca de 12 milhões de pequenos proprietários florestais. Na maior parte dos países, a utilização das florestas para fins recreativos e turísticos cria postos de trabalho, até mesmo mais do que a produção de madeira. Além disso, as influências indirectas do sector florestal na criação de emprego são consideráveis e, muitas vezes, mais importantes até do que as directas.

2.3.2. O sector florestal tem uma importância especial como empregador nas zonas rurais. Particularmente a silvicultura (abate de árvores, transporte de madeira e manutenção das florestas) e a indústria florestal mecânica de pequenas dimensões têm uma posição fulcral na conservação da vitalidade do mundo rural.

2.3.3. O desemprego é um problema grave e generalizado na Europa, havendo 20 milhões de desempregados na UE. Um problema particularmente grave é o desemprego dos jovens, o qual, em alguns Estados-Membros, chega a atingir de 30 % a 40 %. Dever-se-iam ter em conta as condições de actividade do sector florestal para se poder diminuir o desemprego.

2.3.4. Com a evolução técnica, a produtividade do trabalho tem aumentado a ritmo acelerado no sector florestal, o que tem como consequência a redução da mão-de-obra por cada unidade produzida. Deste modo, por exemplo, na silvicultura e na indústria florestal decresceu mesmo a necessidade de mão-de-obra. Esta evolução apresenta, no entanto, diferenças notáveis de



um país para o outro, consoante a importância do sector florestal para a economia nacional. O aumento da produtividade não é um fenómeno característico apenas do sector florestal, mas sim da maior parte dos sectores da sociedade. No entanto, há que considerar que, com o aumento da produtividade, a indústria florestal europeia poderá conservar a sua competitividade nos mercados mundiais e, assim, garantir melhor a preservação dos empregos existentes.

2.3.5. É ainda possível criar novos postos de trabalho no sector florestal. Há que investir mais, principalmente na actividade empresarial de pequenas dimensões, relacionada com a silvicultura, com as indústrias da madeira, do papel, da cortiça, do mobiliário e, igualmente, com os tempos livres e o turismo.

### 3. Análise dos aspectos sociais, económicos e ambientais relacionados com a floresta

#### 3.1. *Alteração dos objectivos da política florestal internacional*

3.1.1. A política florestal tradicional (ver ponto 5.1) sofreu alterações nos anos 90 com o aumento da cooperação internacional no âmbito das questões relativas à floresta e ao ambiente. A realização dos critérios para uma indústria florestal sustentável tornou-se num objectivo da política florestal internacional, paralelamente ao desenvolvimento da produção de madeira. Estes critérios acentuam a durabilidade económica, ecológica e social das florestas. Ao lado dos factores tradicionais da política florestal internacional, vão surgindo novos factores que participam cada vez mais na definição da política florestal e ambiental. São as conferências entre estados e as organizações internacionais e nacionais do ambiente e de normalização que defendem a certificação das florestas. As organizações de protecção do ambiente declaram muitas vezes que defendem os pontos de vista dos consumidores em matéria ambiental e falam da chamada capacidade do mercado.

3.1.2. Dos processos entre estados destaca-se, pela sua grande importância sobre o ambiente e uma agricultura sustentável, a Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento (CNUAD), realizada no Rio de Janeiro em 1992. Foi nesta conferência que se discutiram pela primeira vez, a nível mundial, as questões relativas à floresta. A CNUAD foi o ponto de partida para uma nova orientação da política florestal. Como resultado da conferência, foi ratificada uma declaração de princípios sobre gestão, protecção e exploração sustentável da floresta, bem como a Agenda 21, cujo objectivo é impedir a destruição das florestas. O relatório mais recente sobre as florestas, da autoria da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), estima em cerca de 113 000 km<sup>2</sup> a superfície florestal sacrificada anualmente, o que acontece, sobretudo, nas florestas tropicais e nas florestas dos países em desenvolvimento. Foram ainda assinadas a convenção sobre as alterações climáticas e a convenção sobre a biodiversidade.

3.1.3. Na Segunda Conferência Europeia de Ministros da Floresta, realizada em Helsínquia em 1993, foram novamente debatidas as questões florestais e

adoptados um comunicado oficial e quatro resoluções. A conferência de Helsínquia seguiu-se, em conformidade com as resoluções da CNUAD, o desenvolvimento dos critérios relativos à manutenção e à exploração sustentáveis da floresta, bem como dos indicadores quantitativos e descritivos daqueles critérios. A questão das zonas temperada e boreal, ao nível fitogeográfico, foi levada por diante no processo de Montreal e a questão das florestas tropicais foi tratada ao nível da ITTO (Organização Internacional da Árvore Tropical).

3.1.4. A Comissão de Desenvolvimento Sustentável da ONU designou, na Primavera de 1995, um Comité Intergovernamental da Floresta (IFP) incumbido de promover o entendimento mútuo e de elaborar propostas de medidas coordenadas sobre as questões florestais.

3.1.5. As questões comerciais e ambientais culminam principalmente em conferências sobre certificação e registo ambiental. É igualmente através de sistemas de gestão do ambiente que se procura melhorar a actuação das empresas sobre o ambiente.

3.1.6. O objectivo da produção sustentável de madeira foi transformado em gestão e exploração ecologicamente sustentável das florestas. A biodiversidade da floresta é uma parte integrante da gestão florestal sustentável. A biodiversidade deverá ser conservada e aumentada e deverá ser tida em conta nas políticas florestais e na legislação.

3.1.7. É geralmente reconhecido o equilíbrio entre as diversas funções da floresta (produção de madeira, protecção da floresta, lazer). Isto ajuda a ter em conta as dimensões económica e social relativamente à floresta. Especialmente nas zonas rurais, dever-se-á garantir o emprego das populações e as tradições culturais nacionais, dever-se-á conservar a participação dos cidadãos nas tomadas de decisão, dever-se-á promover a investigação e a formação. A produção de madeira continuará a ser a mais importante actividade da gestão florestal, sem prejuízo da importância das outras funções da floresta. Deve-se esclarecer o público em geral de que, além da produção de madeira, as outras utilidades da floresta deverão ser reconhecidas como produtos do proprietário florestal e que, como tal, deverão ser avaliadas.

3.1.8. O objectivo de uma gestão florestal ecologicamente sustentável foi integrado, ou está a ser integrado, através de acordos internacionais, na política florestal da UE. No âmbito deste desenvolvimento internacional tornou-se claro que uma produção de madeira bem organizada favorece as outras funções da floresta. A tomada em conta dos valores sociais e ambientais da floresta requer um rendimento económico proveniente da produção de madeira.

3.1.9. A estratégia florestal e as florestas da Europa têm uma importância crescente na UE. Na política actual, em conformidade com os novos objectivos, as dimensões social, económica e ambiental conjugam-se com vista a um resultado mais diversificado.

### 3.2. Critérios e indicadores de uma gestão florestal sustentável

3.2.1. Nos critérios de uma gestão florestal sustentável concebidos no processo de Helsínquia frisam-se a manutenção e o incremento simultâneos das diversas acções referentes à floresta. O processo de Helsínquia reveste-se de grande impotência para a política florestal da União Europeia. A definição dos critérios na UE para uma gestão florestal sustentável é um útil ponto de partida para as medidas a nível nacional, em conformidade com o princípio de subsidiariedade. À luz daqueles critérios e indicadores, concretiza-se a integração da produção de madeira com as outras modalidades. A gestão e a exploração das florestas terão de ser sustentáveis do ponto de vista das dimensões económica, ecológica e social.

3.2.2. Os critérios e os seus indicadores quantitativos foram concebidos para serem aplicados a todas as florestas da Europa. As organizações ambientais também participaram nos trabalhos de desenvolvimento. Ao nível nacional procede-se actualmente, em alguns Estados-Membros, ao desenvolvimento de mais indicadores para que se possam ter mais em conta as características especiais de cada país. Em certos países foram lançados empreendimentos regionais destinados ao acompanhamento da realização prática de uma gestão florestal sustentável e à experimentação de instrumentos de medida da sustentabilidade.

## 4. Problemas e potencialidades do sector florestal nos diferentes Estados-Membros

### 4.1. Problemas

4.1.1. Os mais graves problemas que ameaçam a gestão florestal são do foro ambiental. Em alguns países, um dos principais problemas é o da poluição atmosférica. A poluição atmosférica destrói as árvores da floresta e o solo. A longo prazo, a única possibilidade de salvar as nossas florestas das destruições causadas pelos poluentes consiste na redução permanente de poluentes, quer através de uma redução da produção e do consumo a par da alteração dos hábitos de consumo, quer através de uma mudança para processos de produção mais limpos por meio de desenvolvimento tecnológico. Por exemplo, já se conseguiram atingir os objectivos de redução das emissões de dióxido de carbono, ao passo que relativamente às emissões de dióxido de enxofre os objectivos ainda não foram atingidos.

4.1.2. Outros problemas ambientais são os efluentes, a erosão, a poluição e o esgotamento dos lençóis de água subterrânea, os incêndios florestais, as destruições provocadas pela neve e por tempestades, bem como o empobrecimento da biodiversidade das florestas. Muitos destes problemas ambientais encontram-se ligados ao crescimento populacional e ao crescimento insustentável do consumo.

4.1.3. Os incêndios florestais que afectam particularmente os Estados-Membros do Sul da Europa são um grande problema que causa prejuízos consideráveis. Os

apoios actuais da UE à prevenção de incêndios florestais e ao reflorestamento das áreas ardidadas não são suficientes, segundo o ponto de vista dos Estados-Membros afectados.

4.1.4. Seria possível tornar mais eficaz a utilização dos recursos actuais de combate aos incêndios florestais. Os recursos deveriam ser concentrados especialmente na prevenção de incêndios, uma vez que o reflorestamento de áreas ardidadas é sempre uma alternativa mais dispendiosa. Deveria ser feita uma análise profunda das causas do problema dos incêndios florestais e dever-se-ia ir ao fundo da questão, alternativas que são melhores do que a reparação das consequências. A UE poderia estudar qual seria a melhor utilização dos fundos actuais na prevenção de incêndios. Deveria ser aumentado o intercâmbio de investigações e de conhecimentos entre os Estados-Membros. Seria especialmente importante plantar, nas áreas ardidadas, espécies tradicionais de árvores resistentes ao fogo e adaptadas às circunstâncias dessas regiões e não espécies que se incendiam com facilidade.

4.1.5. Na elaboração e na execução da legislação relativa ao ambiente, nos diferentes países, haverá que ter em conta, equitativamente, a sustentabilidade económica, social e ecológica das florestas. Deste modo, garantir-se-ão o desenvolvimento da gestão florestal e as possibilidades de aumento do emprego e da prosperidade. Muitas das vezes, é justamente nas zonas rurais que a gestão florestal se reveste de grande importância como fonte de prosperidade. Como se afirmou no capítulo 3, a exploração sustentável e a biodiversidade das florestas são compatíveis entre si, pelo que não se deveria limitar desnecessariamente a exploração das florestas.

4.1.6. Relacionado com a protecção está o problema das diferenças nos conceitos internacionais relativos à protecção do ambiente. Na UE, deveriam ser desenvolvidos conceitos relativamente às áreas protegidas e às medidas de protecção sem redução do espectro das categorias de áreas protegidas ao nível nacional. Existem razões para as diferentes classificações da protecção, as quais foram adaptadas às circunstâncias sociais de cada região. Os correspondentes conceitos comuns, comparáveis entre si, foram concebidos para a questão do desfolhamento das florestas. Deste modo, poder-se-iam integrar os dados relativos à situação da protecção das florestas no Sistema Europeu de Informação e de Comunicação Florestais (EFICS).

4.1.7. A fragmentação da propriedade florestal é um problema e é uma oportunidade. A fragmentação da propriedade florestal dificulta a exploração económica das florestas. Desta maneira, fica por aproveitar um recurso potencial. Não está esclarecido se a fragmentação da propriedade florestal representa um verdadeiro problema para o abastecimento de madeira da indústria florestal ou se entrava o desenvolvimento da capacidade da indústria florestal. Os proprietários florestais conseguiram reduzir o parcelamento através da cooperação,

por exemplo, na venda e comercialização da madeira em conformidade com as regras de concorrência em vigor na UE (ver ponto 5.1.4).

4.1.8. A fragmentação da propriedade florestal tem mais vantagens do que desvantagens. As florestas têm sido tradicionalmente bem geridas porque tem havido a vontade de transmitir uma floresta em bom estado aos herdeiros. As pequenas explorações florestais não têm sido afectadas por problemas que afectam as grandes explorações florestais. A partir da década de 90, também ao nível das grandes explorações florestais se passou a trabalhar cada vez mais pela diversidade da natureza florestal.

4.1.9. Também a concentração cada vez maior da propriedade da indústria florestal causa problemas e oferece possibilidades. Causa problemas nos mercados da madeira porque os poucos compradores concentram-se e isso tende a diminuir a concorrência. Por outro lado, a globalização da indústria florestal obriga ao aumento da dimensão da indústria florestal europeia para que esta possa competir com sucesso. O aumento da dimensão das empresas oferece possibilidades para a conservação de uma indústria florestal forte e lucrativa na Europa, o que constitui uma garantia para o aproveitamento dos recursos florestais europeus.

4.1.10. Após as duas guerras mundiais, os campos da Europa foram florestados com dinheiros públicos, o que fez aumentar a superfície florestal e a produção de madeira. Se bem que o crescimento da área florestal seja, em si, uma coisa muito boa, os apoios públicos atribuídos segundo as linhas gerais da UE poderão ter uma influência negativa na competitividade dos mercados da madeira da Europa. Ainda não existem provas deste risco. O florestamento dos campos muda paisagem, o que é um problema para os lugares com pouca paisagem aberta ou pouco habituados a uma paisagem de floresta densa.

4.1.11. Apesar de ser uma fonte importante de prosperidade e parte essencial do nosso habitat, o sector florestal não tem sido tido em conta nas decisões políticas da UE. Este é, talvez, o maior problema do sector florestal. Na UE são tomadas muitas decisões que têm repercussões directas, mas mais frequentemente indirectas, no sector florestal. Por isso, será necessário que os interesses do sector florestal sejam melhor tidos em conta nas diversas áreas da política comunitária. Isto deve-se talvez ao facto de a gestão florestal e a indústria florestal serem tradicionalmente sectores abertos, pelo que a importância das decisões políticas tem sido menor do que para a agricultura. Isso deve-se parcialmente ao facto de a importância do sector florestal ter sido relativamente menor nos Estados-Membros «mais antigos». O sector e a indústria florestais têm actualmente uma nova importância na UE, pelo que se devem ter em conta as suas condições de competitividade em relação a países terceiros. Por exemplo, deve-se prestar, com eficácia, uma maior atenção aos interesses da indústria florestal na política comercial da UE.

4.1.12. A conservação da biodiversidade das florestas é grandemente afectada por outras decisões e não só pelas decisões com incidência directa na floresta, por exemplo pela política de comunicações. Por isso, é necessária uma acção política comunitária através da qual os interesses do sector florestal possam ser tidos devidamente em conta.

4.1.13. Um problema potencial, ou mesmo uma ameaça, com que se deparará a gestão florestal será a possibilidade de se começar a dar uma preferência artificial às fibras recicladas em detrimento das fibras novas da madeira. A fibra nova e a fibra reciclada são diferentes fases do ciclo vital da fibra, pelo que há motivo para serem tratadas em regime de igualdade. Por exemplo, os impostos que sobrecarregam a fibra nova fariam aumentar a competitividade dos produtos manufacturados a partir de matérias-primas não renováveis, em comparação com a fibra da madeira, que é ecológica. O enfraquecimento artificial da competitividade da fibra nova traduzir-se-ia no aproveitamento insuficiente dos recursos de matérias-primas renováveis e na deterioração do nível de dióxido de carbono.

## 4.2. Potencialidades

4.2.1. As florestas constituem um recurso natural renovável fundamental para a Europa. O reduzido volume de cortes, em relação ao crescimento das florestas, indica que as florestas da UE têm sido objecto de uma gestão duradoura, do ponto de vista da produção de madeira. As possibilidades de corte de árvores aumentarão cada vez mais com o crescimento das florestas jovens até à idade de corte, ao mesmo tempo que as florestas poderão ser cada vez mais utilizadas para fins de protecção, de lazer, etc.

4.2.2. Nos países da UE, poder-se-ia aumentar o volume de cortes de florestas sem pôr em perigo a durabilidade da produção de madeira e a biodiversidade, o que seria uma vantagem em termos de aumento da capacidade da indústria florestal que se reflectiria no aumento da autosuficiência em produtos da indústria florestal da UE. Do mesmo modo, poderia ser reforçada a exportação de produtos florestais para países terceiros. Através do crescimento da gestão florestal e da indústria florestal podem ser criados mais postos de trabalho, ao mesmo tempo que aumenta a prosperidade dos Estados-Membros.

4.2.3. Com o desenvolvimento da gestão florestal e da indústria florestal mecânica de pequenas dimensões poder-se-ão criar empregos nas zonas rurais, o que seria especialmente importante. Um modelo de actividade seria o desenvolvimento de uma economia de rede como, por exemplo, o modelo do Norte da Itália. A assimilação de um novo modelo de actividade exige muita formação e muitos conhecimentos, bem como necessita de novos mercados para esses produtos. Para as tarefas de formação e de informação, poder-se-ia fazer uso dos fundos comunitários. Não seria viável financiar tais empresas através da atribuição de apoios, melhor seria criar as condições de actividade, ou seja, criar saber-fazer e mercados.

4.2.4. Além da transformação da madeira, uma outra possibilidade de aproveitamento de um recurso natural renovável europeu seria a sua utilização para a produção

de energia. Um problema fundamental relativo ao mercado da madeira com que se debatem vários Estados-Membros é a procura insuficiente de árvores de pequeno porte. Para este tipo de árvore poder-se-ia encontrar um mercado de aproveitamento energético caso se desenvolva esta forma de energia. A energia produzida com um recurso renovável como a madeira poderia substituir a energia produzida através de recursos não renováveis, muitas vezes a energia proveniente da utilização de combustíveis fósseis importados de países terceiros. A madeira é uma fonte de energia ecocompatível que melhoraria a auto-suficiência da UE em matéria energética. Nos mesmos termos se deveria desenvolver o aproveitamento de papel velho para fins energéticos na UE.

4.2.5. A fibra nova e a fibra reciclada são valiosos recursos recicláveis, cujo aproveitamento deveria ser promovido. Pode-se aumentar o aproveitamento da fibra reciclada com a construção de centrais de incineração de papéis velhos e não deveria haver impedimentos legislativos a tais investimentos ecocompatíveis. Não se pode reciclar indefinidamente a fibra reciclada, e na fabricação de papel precisa-se sempre de fibra nova em vez de fibra reciclada. O papel velho não reciclável deveria ser especialmente aproveitado para a produção de energia. Do ponto de vista ambiental tanto faz aproveitar a fibra reciclada na fabricação de papel como na produção de energia, pelo que os mercados dirigirão a fibra reciclada para as mais correctas e eficazes aplicações. A questão fundamental é o aproveitamento da fibra reciclada e não simplesmente o seu transporte para as lixeiras.

4.2.6. Os produtos provenientes da floresta são geralmente ecocompatíveis, pelo que a sua utilização poderia substituir a utilização de produtos manufacturados à base de recursos naturais não renováveis, especialmente nas indústrias de construção civil, de mobiliário e de embalagem. Alterando os hábitos de consumo no sentido de uma maior preferência por tais produtos, os consumidores contribuiriam para o melhoramento da qualidade do seu ambiente e para o aumento da eficácia no aproveitamento de recursos europeus próprios. Através de decisões de compras ecocompatíveis melhorar-se-ia igualmente a situação de um grande problema europeu, o desemprego. O «despertar» dos consumidores exigiria também um aumento importante de informação por parte da UE, a qual deveria adoptar uma estratégia a longo prazo que criasse condições favoráveis à utilização de recursos naturais renováveis em vez de recursos naturais não renováveis e deveria igualmente favorecer a revogação de regulamentos que limitam, por exemplo, a utilização da madeira na construção civil e na produção de energia.

4.2.7. O crescimento das florestas da Europa tem muitos impactos ambientais directos e positivos. As florestas têm um importante poder de absorção de dióxido de carbono, absorvem com eficácia o dióxido de carbono resultante da combustão de combustíveis fósseis e equilibram assim o nível de carbono na Europa. As florestas fazem aumentar a biodiversidade global e o crescimento das florestas proporciona uma maior utilização para fins de produção de madeira e para fins de lazer e de protecção.

## 5. Política actual da UE relativa às medidas com incidência no sector florestal

### 5.1. Medidas actuais da política florestal e ambiental nos Estados-Membros

5.1.1. Os órgãos de decisão da política florestal dispõem de diferentes medidas políticas para atingir os objectivos impostos para a gestão florestal. Esta definição contém quatro características:

- 1) identificação dos órgãos de decisão (actores políticos);
- 2) definição dos objectivos da política;
- 3) distinção entre os objectivos políticos e os instrumentos políticos, e
- 4) execução da política.

5.1.2. Os actores políticos são os representantes das administrações nacionais e os grupos de interesses. Também os diferentes grupos de interesses da indústria florestal e os partidos políticos participam no processo de decisão. O ponto de partida para a elaboração de uma política é a definição dos objectivos da política, enfrentando muitas vezes interesses contraditórios. Como se deseja explorar e desenvolver os recursos florestais? O exercício das actividades da gestão florestal requer planificação e controlo porque as árvores crescem lentamente em muitos lugares da Europa, pelo que as medidas executadas no presente terão consequências num futuro distante. Para se atingirem os objectivos dispostos as medidas tradicionais da política florestal têm sido constituídas de legislação e de outras regulamentações, de medidas institucionais, de política de apoio e ainda de tributação, de investigação, de formação e de assistência.

5.1.3. A política florestal dos Estados-Membros, até aos anos 70, acentuou a produção de madeira e o crescimento da indústria florestal. Através de medidas legislativas procurou-se manter e aumentar os recursos florestais, por exemplo obrigando o proprietário da floresta a plantar árvores nas florestas onde se procedeu ao corte de árvores. Em muitos países, como em França, na Irlanda e na Grã-Bretanha, através de uma política de apoio à gestão florestal, incentivou-se fortemente a reflorestação do território para aumentar a auto-suficiência em madeira. Certas medidas, relativas à silvicultura, à plantação de árvores, à construção de caminhos florestais e ao reflorestamento, são objecto de apoios em quase todos os países da UE.

5.1.4. A fragmentação da propriedade de florestas nos países da UE é uma característica. Os pequenos proprietários de florestas privadas são incentivados, pelo menos em alguns países da UE, a formar associações para que a política florestal possa ser executada com maior eficácia. Nos países nórdicos tais associações existem há décadas e esta forma de cooperação tem permitido o desenvolvimento de uma gestão florestal sustentável.

5.1.5. O objectivo da execução da política florestal é agir sobre a maneira como um grupo bem definido, por exemplo proprietário florestal, gere a sua floresta e procede ao corte. O principal grupo-alvo beneficiário de auxílios nacionais nos países da UE é precisamente o grupo dos proprietários de florestas privadas. Nos diferentes países dá-se mais ênfase também à formação e à assistência já que a experiência ensina serem a medidas de carácter voluntário as mais eficazes para modificar o comportamento dos proprietários florestais.

5.1.6. As diferentes modalidades de utilização das florestas encontram-se definidas em leis ou decretos referentes a florestas, mas as medidas concretas para a incentivação de outras modalidades de utilização só começaram a tomar forma nos anos 80. A integração da política ambiental na política florestal pode ter causado problemas à adaptação da população rural ao facto de que a gestão ambiental, que acentua os valores de protecção e de paisagem, já começou a influenciar igualmente as decisões relativas à floresta. Por outro lado, a utilização das florestas para fins de lazer há muito que foi introduzida, por exemplo, nos Países Baixos, sem dúvida devido à grande densidade populacional do país.

5.1.7. Através dos acordos internacionais (CNUAD 1992) e dos comunicados finais (Processo de Helsínquia), o centro de gravidade da política florestal, na década de 90, passou da tomada em consideração das meras dimensões económicas para a tomada em consideração das dimensões da protecção da natureza e da biodiversidade. A política florestal, de uma política económica nacional, tem-se transformado cada vez mais em direcção a uma política internacional do ambiente.

5.1.8. Na UE, um dos principais instrumentos de protecção da biodiversidade é a directiva HABITAT, bem como a rede de protecção «Natura 2000» criada com base naquela directiva. No relatório de acompanhamento do 5.º programa comunitário do ambiente, reconhece-se a criação da rede como um importante instrumento de protecção da natureza. A directiva está a ser aplicada nos Estados-Membros. Actualmente, procede-se à selecção e ao inventário das regiões a incluir na rede de protecção «Natura 2000». Em numerosos Estados-Membros, a floresta constitui um elemento importante dos planos relativos ao ambiente e ao ordenamento do território, pelo que a rede incluirá muitas florestas. Em certos Estados-Membros, a realização do plano provocou alguns problemas, uma vez que os proprietários de terras constataram que a sua voz não se fez ouvir suficientemente no que diz respeito às regiões a incluir no plano. As decisões em matéria de protecção devem ser igualmente tomadas ao nível nacional e devem ser tidas em conta todas as partes interessadas.

## 5.2. *Quadro jurídico*

5.2.1. A Conferência sobre gestão florestal, convocada pela Comissão, e realizada em Bruxelas de 9 a 11 de Junho de 1959, já havia apresentado as principais linhas directrizes de uma eventual intervenção da Comunidade em matéria de política florestal. Posteriormente, tal como um fio condutor, aquelas directrizes reaparecem

com frequência nos documentos de reflexão e de estratégia internacionais. A questão relaciona-se com a conservação quantitativa e qualitativa das florestas, com a coordenação da informação, com a investigação e a formação, com a comercialização da madeira e o desenvolvimento estrutural das empresas.

5.2.2. A aplicação destas linhas directrizes no âmbito de uma política florestal comunitária coerente depara-se com alguns obstáculos de ordem jurídica:

5.2.2.1. Esta política não está prevista no Tratado que instituiu a Comunidade Europeia. Os artigos 2º e 3º (missão e acções da Comunidade) não conferem competência alguma. Não seria admissível que as competências fossem logicamente deduzíveis, uma vez que isso provocaria um afastamento do princípio dos poderes limitados tais como dispostos nos artigos 189º e 235º do Tratado.

5.2.2.2. Neste contexto, a relação entre a agricultura e a gestão florestal, que, no caso das florestas privadas se reveste de um carácter comercial, pode ter grande importância: a Comunidade poderia, assim, ter competência quando, sobre uma matéria, por exemplo a agricultura, já foi explicitamente definida uma competência, a qual não pode, no entanto, ser exercida se uma outra matéria, por exemplo a gestão florestal, sobre a qual não existe qualquer atribuição de competência, não for simultaneamente regulamentada (poderes implícitos). A intervenção não se justifica pelos seus objectivos, conforme o disposto no artigo 235º, mas pelas competências existentes dispostas em tratado.

5.2.3. O artigo 43º do Tratado (linhas directrizes de uma política agrícola comum) não prevê a possibilidade de uma política florestal global. O facto de a gestão florestal não ser mencionada no artigo 38º (mercado comum) não permite uma interpretação alargada em consequência do artigo 43º. Foi muitas vezes solicitado que a madeira fosse considerada um produto do solo como referido no artigo 38º. A tese tem a sua justificação mas não encontrou confirmação no anexo II do Tratado de Roma, o qual não menciona a madeira.

5.2.4. No entanto, as medidas florestais específicas apenas podem basear-se no artigo 43º, como provado por alguns exemplos: o Regulamento (CEE) n.º 269/79, que promove uma acção comum florestal em certas zonas mediterrânicas da Comunidade, o Regulamento (CEE) n.º 2328/79, sobre as ajudas estruturais às medidas florestais, ou o Regulamento (CEE) n.º 2080/92, de grande amplitude, que institui um regime de ajuda ao reflorestamento de terras agrícolas.

5.2.5. A introdução do artigo 130º-S, conjuntamente com o artigo 130º-R (objectivos no domínio do ambiente), tornou desnecessário o recurso aos artigos 235º e 43º para alguns regulamentos. Os Regulamentos (CEE) n.ºs 3528/86 e 3529/86 sobre a protecção das florestas contra a poluição atmosférica e os incêndios têm uma relação afastada da política agrícola comum. Actualmente, a política comum no domínio do ambiente proporciona as bases jurídicas adequadas às questões de política florestal, como indicam os regulamentos de alteração na matéria (por exemplo, 1613/89 e 1614/89).

### 5.3. Programa de Acção Florestal da Comunidade

5.3.1 Em 1988 foi proposto um Programa de Acção Florestal (PAF) que foi adoptado pelo Conselho em 1989. Em 1992, o programa foi melhorado e prolongado. Trata-se de um conjunto coerente das acções florestais realizadas desde 1979.

5.3.2. O PAF tem essencialmente cinco objectivos:

1. Reflorestamento de terras agrícolas;
2. Desenvolvimento e valorização das florestas nas zonas rurais;
3. Promoção da cortiça como «produto agrícola»;
4. Protecção das florestas contra a poluição atmosférica e os incêndios;
5. Assistência, informação e comunicação (medidas complementares).
6. **Necessidade de desenvolvimento das políticas florestais nacionais e da estratégia florestal da UE**

6.0.1. A UE necessita de uma política florestal que garanta e promova a gestão e a exploração sustentáveis dos recursos florestais renováveis nas suas dimensões económica, ecológica e social.

#### 6.1. *Conciliação da gestão do ecossistema florestal, do ambiente e da produção de madeira de modo integrado*

6.1.1. Para a gestão florestal é fundamental que a estratégia florestal da UE seja o mais possível eficaz e que aumente o mais possível a prosperidade global. A formulação de uma estratégia florestal global tem sido dificultada na prática pela natureza da multiplicidade de funções das florestas. A estratégia florestal pode, por exemplo, incluir a produção de madeira e de outros produtos da floresta, tais como a cortiça e a resina, as acções ambientais ou a utilização para fins de lazer. Por outro lado, as diferentes actividades da multiplicidade de funções das florestas deverão ter as suas próprias estratégias, as quais deverão ser harmonizadas e equilibradas umas com as outras. A principal utilização económica das florestas, a produção de madeira, deverá no entanto ser regida principalmente pelas leis dos mercados. Como cada país tem a sua própria cultura de exploração de florestas, a sua história social e como a importância das modalidades de utilização varia de país para país, é natural que cada Estado-Membro possa, igualmente no futuro, formular a sua própria política florestal em conformidade com as suas próprias necessidades.

6.1.2. Nos países da UE, a gestão e a utilização das florestas já se encontram há muito regulamentadas através de medidas tradicionais de política florestal destinadas a aumentar os recursos florestais e a conservá-

-los para as gerações vindouras. O princípio de uma gestão florestal sustentável há muito que obedece às tradições da silvicultura europeia. Através da política florestal foram criados os enquadramentos da gestão e da utilização das florestas e a produção de madeira, dentro dos limites daqueles enquadramentos, foi dirigida pelos ditames da oferta e da procura. Para além da produção de madeira e de outras explorações económicas, as florestas têm funções que não se destinam aos mercados, tais como, o consumo de carbono e a produção de oxigénio. Estas funções vitais de natureza não económica da utilização das florestas pertencem principalmente aos factores ambientais das florestas e, por isso, se integram igualmente na política do ambiente. Estas funções sem mercado são geridas principalmente através de medidas de política florestal e de política ambiental.

6.1.3. A certificação de florestas é um exemplo de como, com a ajuda das forças do mercado, se pretende influenciar a gestão e a utilização das florestas de modo que as funções não económicas das florestas sejam tidas melhor em conta. Com o aumento da cooperação internacional no âmbito das questões florestais e ambientais, e com a globalização da economia mundial, surgem cada vez mais entidades que pretendem exercer influência sobre a formulação de decisões nas questões relacionadas com a gestão e a utilização das florestas. Sendo assim, existe o perigo de se limitar desnecessariamente a exploração económica das florestas.

6.1.4. As experiências de muitos países da UE indicam que a produção eficaz de madeira é compatível com a conservação do ecossistema florestal. A produção de madeira promove, por seu lado, a realização das outras funções da floresta proporcionando-lhes, actualmente, uma base económica. O princípio «use it — or lose it» (em português: «pegar ou largar») ilustra bem a situação da gestão florestal.

6.1.5. Na Europa, o regime de propriedade da floresta caracteriza-se pela sua fragmentação. O Estado, as outras entidades públicas e as grandes empresas possuem vastas áreas florestais, enquanto as explorações florestais privadas familiares são de pequenas dimensões. O regime da propriedade das florestas da Europa, com a sua multitude de proprietários e decisores, tem garantido ter em conta a natureza florestal na gestão de florestas. Para os milhões de pequenos proprietários de florestas privadas, a floresta significa, além de trabalho e de rendimento, também riqueza da natureza e manutenção da paisagem cultural e ainda a sua conservação para as gerações vindouras. O direito que cabe aos proprietários de florestas de tomar decisões próprias relativamente à sua floresta, no âmbito da legislação nacional, deverá ser igualmente preservado no futuro. Deverá ser ponderada com precisão a quantidade de novas áreas a serem excluídas da exploração económica. Em muitos casos, pode-se cuidar da diversidade da natureza e ambiental com a adopção de uma atitude ambiental na exploração das florestas de produção.

#### 6.2. *A produção de madeira deve basear-se nos mercados*

6.2.1. A gestão florestal e a economia baseada na floresta têm sido tradicionalmente sectores abertos de

actividade, o que tem garantido uma produção eficaz de madeira. A produção de madeira funciona com mais eficácia quando se baseia nos mercados. A oferta e a procura deverão decidir o preço da madeira como matéria-prima. Também a criação de um mercado interno eficaz, princípio de base da união económica europeia, requer que a concorrência nos mercados da madeira não seja distorcida.

6.2.2. As orientações gerais da UE para a floresta deveriam incluir a criação de condições de desempenho que apoiem as iniciativas privadas no sector florestal. Também se deve cuidar das condições de desempenho da gestão florestal e da indústria florestal. Quando se garantem as condições de desempenho da indústria florestal cria-se uma procura suficiente para a madeira como matéria-prima, o que dará um preço suficiente à madeira. Uma procura suficiente orienta com maior eficácia os recursos da gestão florestal e garante a viabilidade da gestão florestal numa base saudável mas, simultaneamente, haverá que ter em mente as solicitações sociais em relação às florestas.

6.2.3. Para garantir as condições de desempenho da gestão florestal será necessário não limitar artificialmente, através de legislação ou de outros instrumentos, a actividade da gestão florestal. Assim, por exemplo, a regulamentação relativa à reciclagem de papel velho e à utilização de fibras recicladas deveria ser conforme com as exigências de sustentabilidade do ponto de vista económico e ecológico. Em vez disso, a UE deveria promover a utilização e a procura de produtos da indústria florestal provenientes de recursos naturais renováveis.

### 6.3. *A exploração da floresta como recurso natural renovável é ecologicamente sustentável*

6.3.1. A estratégia florestal da UE deveria promover a exploração eficaz de um recurso natural renovável próprio, a floresta. Com a promoção de condições de actividade do sector florestal podem-se criar postos de trabalho e prosperidade. Os produtos à base de madeira e os outros produtos provenientes da floresta, tais como a cortiça e a resina, pelas suas características ecológicas, são incomparáveis em relação aos bens manufacturados a partir de recursos naturais não renováveis. Podem-se melhorar as condições de actividade económicas do sector florestal, que se baseia na exploração de um recurso natural renovável, com o aumento da utilização de madeira. A UE deveria promover a utilização de produtos à base de madeira em vez de produtos manufacturados a partir de recursos naturais não renováveis, por exemplo na produção de embalagens, na construção civil e na produção de energia. Aumentando a utilização de árvores de pequeno porte, de produtos derivados da indústria de serração (aparas, serradura) e de papel reciclado na produção de energia poder-se-iam substituir os combustíveis fósseis por recursos naturais renováveis. As matérias combustíveis à base de madeira, em comparação com os combustíveis fósseis, têm a vantagem de a sua utilização não fazer aumentar as emissões atmosféricas de dióxido de carbono.

6.3.2. As florestas da Europa crescem significativamente mais do que o volume de cortes de árvores, pelo que um potencial importante de corte fica por explorar. Os países da UE importam de países terceiros quantidades importantes de produtos da indústria florestal que poderiam ser fabricados na UE. Em virtude dos seus recursos, os países da UE poderiam igualmente aumentar as suas exportações de produtos da indústria florestal. Com uma exploração mais eficaz dos recursos do seu sector florestal, a UE poderia aumentar ainda mais a produção deste sector com um valor acrescentado anual de mais de 150 milhões de ecus e na indústria florestal criar-se-iam quatro milhões de postos de trabalho.

6.3.3. Como na UE há cerca de 12 milhões de proprietários de florestas privadas, seriam distribuídos numa base bastante alargada os benefícios provenientes da prosperidade criada com uma exploração mais eficaz dos recursos florestais. A exploração de todos os recursos do sector florestal é especialmente importante do ponto de vista da preservação da vitalidade do mundo rural.

### 6.4. *O princípio de subsidiariedade deve ser aplicado na estratégia florestal da UE*

6.4.1. Nos diferentes Estados-Membros são muito diferentes as florestas, as modalidades de utilização das florestas, a história social da utilização das florestas e a importância do sector florestal para as economias nacionais. O respeito pela diversidade e pelas diferenças, bem como a coordenação das políticas florestais nacionais, garantem a adaptação efectiva e cada vez mais eficaz do princípio de subsidiariedade.

6.4.2. Nas questões florestais deve ser adaptado o princípio de subsidiariedade, uma vez que as políticas florestais nacionais funcionam com mais eficácia do que uma política centralizada porque têm em conta as dimensões e as necessidades nacionais. O poder de decisão deve ser transferido para a UE apenas no caso de a actividade ao nível da UE criar valor acrescentado para a actividade.

6.4.3. As florestas dos países da UE são biológica e ecologicamente tão diferentes que, por exemplo, não se poderiam elaborar instruções pormenorizadas para a gestão de florestas. Em vez disso, a UE poderia ter princípios comuns de gestão de florestas como, por exemplo, o princípio de gestão florestal sustentável. Na verdade, do ponto de vista da produção de madeira, existe há muito tempo nos Estados-Membros um princípio de gestão florestal sustentável sem que para isso tenha sido necessário chegar a um acordo comum ao nível da UE. No entanto, a UE deveria ter princípios gerais desta natureza, para que pudesse promover com mais eficácia, no âmbito da política florestal internacional, estes princípios que considera bons. A gestão e a exploração das florestas na EU deve ser sustentável do ponto de vista económico, ecológico e social.

6.4.4. As medidas de política florestal, assim como as ajudas públicas à agricultura, são, em alguns casos, mais eficazes quando se situam no plano nacional. Assim, os escassos recursos podem ser canalizados com



mais eficácia porque, a nível nacional, conhecem-se melhor as necessidades específicas de cada Estado-Membro. Cada um destes deverá, naturalmente, gerir o financiamento dos apoios fundamentados na sua política florestal nacional, mas a UE atribui um financiamento comunitário no âmbito das medidas em que decidiu participar.

6.4.5. Para melhor desenvolver e reforçar a estratégia florestal da UE, dever-se-ia proceder a um estudo profundo sobre a eficácia das acções relativas à floresta, especialmente daquelas financiadas pela UE. Como muitas destas medidas foram tomadas por motivos estranhos ao sector florestal, também se deveriam esclarecer as suas consequências na gestão florestal e na exploração florestal. Seria importante que o estudo esclarecesse as possibilidades de tornar mais eficaz a actual política de apoio.

6.4.6. Dever-se-ia igualmente apurar se seria, a longo prazo, mais eficaz concentrar os recursos da UE na promoção da madeira, inclusive a sua utilização energética, em vez de apoios directos à plantação de florestas. Especialmente o financiamento por parte da UE deveria ser canalizado para a investigação, para a formação, bem como para a informação e para a assistência, bem como para as medidas de apoio às zonas rurais que melhorem as condições de actividade do sector florestal a longo prazo. Os apoios da UE à plantação de florestas deveriam concentrar-se na melhoria da qualidade das florestas, como, por exemplo, no combate à erosão, na protecção contra estragos provocados por águas subterrâneas e ventos ou no reflorestamento de áreas ardidas. Os apoios financeiros da política estrutural e regional da UE deveriam ser mais amplamente orientados de modo a apoiar a actividade económica e ecológica da gestão florestal e da indústria florestal.

#### 6.5. *Deve ser desenvolvida a actual estratégia florestal comunitária*

##### 6.5.1. A UE já exerce influência no sector florestal

6.5.1.1. Na UE já há muitas medidas e regulamentações com incidência directa ou indirecta no sector florestal. A elaboração e a adaptação de importantes regulamentos da UE com incidência na gestão florestal cabem a diversas direcções-gerais da Comissão, o que dificulta ter em conta os objectivos numa visão de conjunto. O Comité espera que as diferentes direcções-gerais da Comissão procedam a uma melhor coordenação das questões florestais.

##### 6.5.2. Os interesses do sector florestal devem ser tidos em conta no processo de decisão da UE

6.5.2.1. As tomadas de decisão relativas a outros sectores podem, indirectamente, provocar problemas a

gestão florestal porque não foram tidas em conta as consequências daquelas decisões para o sector florestal. A defesa dos interesses do sector florestal nas tomadas de decisão internas da UE tem permanecido sem atenção suficiente porque a UE não tem tido uma política florestal nem recursos através dos quais se pudessem defender os interesses do sector florestal.

6.5.2.2. Uma das causas do subdesenvolvimento da estratégia florestal da UE é o facto de, anteriormente à adesão dos novos Estados-Membros — Suécia, Finlândia e Áustria —, a importância do sector florestal para a UE ter sido claramente menor do que actualmente. Agora, a situação mudou radicalmente, pelo que os interesses do sector florestal devem um valor suficiente nas tomadas de decisão da UE.

6.5.2.3. A estratégia florestal da UE deverá garantir que os factores que influenciam os sectores florestal e madeireiro sejam tidos em conta nas outras políticas da UE, por exemplo nas políticas regional, social e agrícola bem como nas políticas comercial, de concorrência e do ambiente. As políticas sectoriais da UE com incidência na área florestal deveriam ser mais bem coordenadas nas direcções-gerais da Comissão do que são actualmente. Para que tal possa acontecer, deveriam as unidades florestais da D-G III e da D-G VI, assim como o Comité Florestal Permanente da D-G VI ser suficientemente fortes e activas. A actividade do Comité Florestal Permanente deveria ser alargada e a sua posição deveria ser reforçada. Além disso, deveria ser criado um comité de assistência técnica em que estivessem representados, em primeiro lugar, representantes da silvicultura e da indústria da madeira responsáveis pela gestão e exploração sustentáveis das florestas, mas também outros grupos com interesses na matéria.

6.5.2.4. A gestão florestal ficou de fora do Tratado de Roma, pelo que a madeira não é um produto abrangido pela política agrícola comum. A produção de madeira tem sido então, tradicionalmente, parte de um sector aberto intimamente ligado à indústria florestal e às leis da procura. A gestão florestal e a indústria florestal têm, naturalmente, uma grande importância para a conservação da vitalidade do mundo rural. Em muitos países, a gestão florestal reveste-se de importância para os rendimentos provenientes da agricultura.

##### 6.5.3. Política da UE quando daí resulte valor acrescentado para a actividade

6.5.3.1. É necessária uma acção comunitária para o sector florestal da UE através da qual se possa conseguir valor acrescentado. Em especial, estas questões prendem-se com as condições de actividade do sector florestal, por exemplo, com as políticas regional, social, agrícola, comercial e de concorrência, bem como com a política ambiental e com as correspondentes políticas florestais internacionais. Para o desenvolvimento das condições de actividade, a UE deveria melhorar fundamentalmente a informação, a investigação e a formação e deveria desenvolver, por exemplo, as condições de



utilização da bioenergia, recorrendo inclusivamente ao papel usado, promover uma política racional de reciclagem de papel, e incentivar o consumo de produtos ecológicos da indústria florestal manufacturados a partir de recursos naturais renováveis.

6.5.3.2. Um elemento fulcral da estratégia florestal da UE é a política florestal internacional, uma vez que, na sua actuação como parte interessada na política florestal internacional, a UE pode tirar vantagens da sinergia, o que não acontece se um Estado-Membro actuar separadamente. Os países da UE deveriam primeiro acordar entre si quais os objectivos da política florestal internacional e, depois, levar por diante esses objectivos nos foros da política florestal internacional. A UE pode, por exemplo, contribuir para a elaboração de um acordo florestal internacional, bem como participar na elaboração das resoluções finais da Conferência do Rio e da Conferência Ministerial de Helsínquia. Nas questões relativas à política florestal internacional poder-se-ia, ao nível da UE, formular certas linhas directrizes comuns destinadas às políticas florestais nacionais.

6.5.3.3. A UE deveria igualmente ajudar os países em desenvolvimento na luta contra a destruição de florestas e na investigação.

6.5.3.4. A UE deveria prestar uma atenção especial à prevenção da poluição atmosférica transfronteiras. O sector florestal deveria, nas suas tomadas de decisão, ter igualmente em conta os aspectos ambientais relacionados com as florestas. Quer a nível nacional quer a nível da UE, será necessária a cooperação em matéria florestal e ambiental, por exemplo, na protecção da diversidade biológica da floresta, no controlo das alterações climáticas, na redução da poluição atmosférica, no combate às destruições de florestas e na prevenção da acidificação do ecossistema da floresta e dos incêndios florestais. A UE, deveria uniformizar os conceitos de protecção, mas os objectivos de protecção propriamente ditos deverão ser definidos ao nível nacional.

6.5.3.5. A UE poderá igualmente ajudar a criação de um sistema voluntário de certificação de florestas aprovado internacionalmente. Tal sistema pode ser desenvolvido quer através de um acordo internacional em matéria florestal quer sob a tutela da UE. No processo de certificação deverão ser tidas em conta as características ecológicas, biológicas e sócio-económicas dos diferentes países. A UE deveria, no entanto, tender para a introdução de uma classificação ambiental das florestas internacionalmente reconhecida e baseada na credibilidade e num regime voluntário, que não provoque uma distorção da concorrência. Relativamente à certificação, haveria que coordenar melhor as actividades da Comissão, uma vez que actualmente há várias direcções-gerais que trabalham no domínio da certificação. Como a maior parte das florestas europeias é propriedade privada, a certificação deverá ter em conta a estrutura da propriedade privada. A certificação é contudo apenas um dos instrumentos da política florestal para promover uma silvicultura sustentável.

## 7. Síntese das conclusões

### 7.1. *Objectivo fundamental da estratégia florestal da UE*

Como o sector florestal é um importante empregador e uma fonte importante de prosperidade na UE, o objectivo fundamental da estratégia florestal da UE deverá ser a promoção da exploração económica das florestas. Deste modo, garantem-se os postos de trabalho das regiões estruturalmente fracas e promove-se o emprego apesar de, simultaneamente, se perderem postos de trabalho devido ao desenvolvimento tecnológico. Em conformidade com o princípio da multiplicidade de funções das florestas, existem diferentes modalidades de utilização que poderão ser integradas num conjunto harmonioso, em que não surjam conflitos entre a exploração económica e as outras modalidades. A gestão e a utilização das florestas deverão ser sustentáveis do ponto de vista económico, social e ecológico.

### 7.2. *Respeito pelo princípio de subsidiariedade: prioridade às políticas florestais nacionais*

Como a importância das florestas, nas dimensões ecológica e sócio-económica, difere de país para país, os objectivos da política florestal são diferentes nos diferentes Estados-Membros. Nas questões florestais deverá ser dada prioridade ao princípio de subsidiariedade, a fim de garantir a preservação da eficácia das políticas florestais nacionais.

### 7.3. *O sector florestal é um importante empregador*

A indústria florestal emprega directamente na UE cerca de quatro milhões de pessoas. A silvicultura oferece igualmente um número considerável de postos de trabalho não só na própria gestão florestal e na produção de outros produtos florestais, como a cortiça e a resina, bem como nas actividades conexas, como os tempos livres e o turismo. Além disso, o sector florestal tem importantes incidências indirectas no emprego. O desenvolvimento do sector florestal influenciará fundamentalmente a conservação dos postos de trabalho nas regiões rurais, pelo que aquele desenvolvimento deverá ser continuado com coerência.

### 7.4. *Promoção da exploração económica das florestas*

As linhas gerais da estratégia florestal da UE deveriam proporcionar a criação das condições de actividade propícias a uma gestão florestal económica e ambiental bem como o melhoramento das estruturas rurais e da saúde económica da indústria florestal. Deverá ser igualmente garantida a segurança social das pessoas que trabalham no sector florestal e nas actividades a ele ligados. A exploração económica das florestas deverá basear-se em regulamentos que tenham em conta os princípios da política de concorrência da UE.

7.5. *Criação das condições de actividade do sector florestal*

Em primeiro lugar, a UE deveria garantir as condições de funcionamento da gestão florestal, seguir as estratégias florestais coordenadas, conforme necessário, e deveria deixar aos Estados-Membros a orientação de pormenor no espírito do princípio de subsidiariedade. A regulamentação da UE não deverá, sem justificação, limitar a exploração sustentada das florestas, antes, pelo contrário, deverá promovê-la. O financiamento da UE deveria concentrar-se na protecção das florestas e no apoio às regiões rurais, bem como na investigação, na formação, na informação e na assistência.

7.6. *Preferência pela utilização de recursos naturais renováveis*

Os produtos florestais são recursos naturais renováveis, pelo que a UE deveria promover e favorecer a sua utilização como produto ecológico e como fonte de energia.

7.7. *Consideração dos interesses do sector florestal nas decisões da UE*

Na UE tomam-se inúmeras decisões com consequências directas ou indirectas para as condições de actividade do sector florestal. Para garantir os interesses do sector florestal é necessário que as decisões tenham também em conta as possíveis repercussões no sector. Haverá que tornar mais eficaz a coordenação das questões florestais na UE.

7.8. *Valor acrescentado através da acção comunitária da UE*

Com a transferência da tomada de decisões para a UE poder-se-á conseguir um valor acrescentado em certas questões relativas às florestas. Estas questões relacionam-se, particularmente, com a política florestal e com a política comercial internacionais, com a protecção das florestas contra destruições diversas e com o apoio às regiões rurais, bem como com a investigação, a formação, a informação e a assistência.

Bruxelas, 24 de Abril de 1997.

*O Presidente  
do Comité Económico e Social*

Tom JENKINS

---